

الشراء العام في حالات الطوارئ: فرص وتحديات أمام لبنان

من إعداد:

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي ضمن إطار مشروع «بناء»، الذي تنفذه منظمة الشفافية الدولية – لبنان، بتمويل من الاتحاد الأوروبي، وبالتعاون مع الأمانة العامة لمنظمة الشفافية الدولية.

الشراء العام في حالات الطوارئ: مفهومه وأهميته بالنسبة إلى لبنان

تُعدّ الحكومات حول العالم أكبر الجهات الشارعية، إذ يُشكّل الشراء العام عالمياً ما بين 13% و20% من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً بينما يُقدّر الإنفاق العالمي على المشتريات بنحو 9.5 تريليون دولار أمريكي¹. ويعكس هذا الحجم الكبير من التدفقات المالية الدورَ المحوري للشراء العام كأداة استراتيجية للتنمية الاقتصادية، وتقديم الخدمات، وتعزيز الحوكمة الرشيدة في مختلف الدول.

غير أنّه في أوقات الأزمات، سواء كانت كوارث طبيعية، أو أزمات صحية، أو نزاعات مسلحة، أو انهيارات اقتصادية، تصبح الإجراءات المعتادة للشراء غير ملائمة، وتضطر الحكومات إلى التحرك بوتيرة أسرع من المعتاد. وهنا تبرز أهمية الشراء العام في حالات الطوارئ، وهي عملية شراء السلع أو الأشغال أو الخدمات في حالات الاستعجال الشديد عبر إجراءات مبسطة تضمن سرعة الاستجابة. وتُمكن هذه الآلية الحكومات ومؤسساتها من التحرك بسرعة لضمان استمرارية تقديم الخدمات وتلبية الاحتياجات الملحة للسكان، مع الحفاظ على مبادئ الشفافية والمساءلة في أوقات الأزمات.

الإطار 1: التمييز بين آليات الاستجابة للأزمات

- المساعدات الإنسانية: دعم مباشر للمواطنين (الغذاء، المأوى، الرعاية الطبية).
 - الشراء العام في حالات الطوارئ: قيام الحكومة بشراء السلع أو الخدمات أو الأشغال بصورة عاجلة.
 - التخطيط الاستراتيجي للاستجابة: ضمان جاهزية الخدمات الحيوية (الطاقة، الصحة، البنية التحتية) عبر المشتريات الاعتيادية والعقود المتفاوض عليها مسبقاً.
- يُعدّ التمييز الواضح بين هذه الأدوار أمراً أساسياً لتجنّب تداخل المسؤوليات وضمان إدارة متكاملة وفعّالة للأزمات.

الشراء العام في حالات الطوارئ:
مفهومه وأهميته بالنسبة
إلى لبنان

الإطار التنظيمي الحالي للشراء
العام في حالات الطوارئ في لبنان

الشراء العام في حالات الطوارئ
في لبنان: الدوافع والدروس
المستفادة من الأزمات

التحديات والمعوقات أمام
تنفيذ الشراء العام في حالات
الطوارئ

الدروس المستفادة من
الخبرات الدولية

التوصيات

الطريق إلى الأمام

المراجع

¹ World Bank. (2020, March 23). *Global public procurement database: Share, compare, improve*. World Bank.
<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve>

يُعدّ الشراء العام في حالات الطوارئ عملية مرحلية تشمل: الاستعداد، والاستجابة الفورية، والتعافي، وإعادة التأهيل، بحيث تتطلب كل مرحلة أدوات شراء وضوابط مخصصة.

وفي لبنان، يكتسب الشراء العام في حالات الطوارئ أهمية خاصة، لا سيما في ظل تعرّض البلاد لعدة أزمات متتالية مثل النزاعات المسلحة، وانفجار مرفأ بيروت، وجائحة كوفيد-19، والزلازل والكوارث الطبيعية، ما يبرز الحاجة الملحة إلى أنظمة شراء العام في حالات الطوارئ مرنة وفعالة. وعليه، فإن ضمان أن يكون الشراء العام في حالات الطوارئ سريع وخاضع للمساءلة في آن واحد يُعدّ أمراً أساسياً لإنقاذ الأرواح، وإعادة بناء البنية التحتية، والحفاظ على ثقة المواطنين بالدولة.

إنّ الشراء العام في حالات الطوارئ الفعال ليس عملية ثابتة، بل نهج مرّن يتكيف مع تطوّر الأزمة، وقد بيّنت تجارب الشراء خلال النزاعات المسلحة والحروب، وكذلك خلال جائحة كوفيد-19، الاعتماد المتزايد على الشراء العام في حالات الطوارئ لتأمين السلع والخدمات الأساسية، الأمر الذي يبرز ضرورة تحديد المخاطر وإدارتها بفعالية ضمن أنظمة وإجراءات الشراء. كما تؤثر هذه الحالات الطارئة في كيفية تخطيط الحكومات (على مختلف المستويات) لعمليات الشراء، وتنفيذها، وإدارة العقود الجارية.

وكما هو موضّح في الشكل 1، يجب أن تتوافق عملية الشراء مع المراحل المختلفة للطوارئ: الاستعداد، والاستجابة الفورية، التعافي، وإعادة التأهيل. ولكل مرحلة من هذه المراحل تحديات واحتياجات خاصة بها، مما يستدعي اعتماد استراتيجيات شراء مختلفة تتجاوز الإجراءات المعتادة.

الشكل 1: أنواع حالات الطوارئ

المستوى الأول الاستعداد	المستوى الثاني الاستجابة الفورية	المستوى الثالث التعافي	المستوى الرابع إعادة التأهيل
يتيح ضمان الاستجابة الفعالة والمثلى لعمليات الشراء في حالات الطوارئ عند وقوعها أو عند توقع حدوثها.	الإغاثة في حالات الكوارث، وهي المرحلة التي تتطلب استمرار الاستجابة العاجلة لتلبية الاحتياجات الملحة، من دون وجود خطر مباشر يهدد الأرواح.	تبدأ هذه المرحلة بعد انتهاء حالة الطوارئ، مع العودة إلى الإجراءات الطبيعية، لكن مع تسريع تنفيذ المشاريع الأساسية ذات الأولوية.	التخطيط للانتقال من مرحلة الشراء العام في حالات الطوارئ عند انتهاء الحاجة إليها.

- يركّز المستوى الأول على الاستعداد، حيث تقوم الحكومات بالتخطيط المسبق، وتدريب الكوادر المتخصصة، وتأمين الموارد والموردين، ووضع إجراءات واضحة تتيح الاستجابة السريعة عند وقوع الأزمات.
- يركّز المستوى الثاني على الاستجابة، حيث تتيح أساليب الشراء المبسطة والأسرع، مثل الاختيار المباشر، وتقليص فترات التقديم، والاستعانة بوكالات الأمم المتحدة، ونظام التنفيذ الذاتي، أو العقود المحددة بالزمن، للحكومات إمكانية التحرك بسرعة ومرونة خلال حالات الطوارئ.
- المستوى الثالث هو مرحلة العودة إلى نظام الشراء الاعتيادي، مع إمكانية الاستمرار في استخدام الأساليب المبسطة عند الحاجة، إلى جانب تقديم الدعم لتعزيز قدرات الحكومة.
- يركّز المستوى الرابع على إصلاحات مستدامة في الشراء، بهدف إنشاء نظام أكثر قوة وشفافية للمستقبل.

الإطار التنظيمي الحالي للشراء العام في حالات الطوارئ في لبنان

شهد نظام الشراء العام في لبنان تطوراً مع صدور قانون الشراء العام (القانون رقم 2021/244)، الذي يهدف إلى تحديث آليات شراء السلع والأشغال والخدمات وتحسينها، بما يضمن تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام وتعزيز جودة الخدمات المقدمة للمواطنين.

كما يتضمن هذا القانون أحكاماً خاصة بالشراء في حالات الطوارئ، تهدف إلى تمكين الحكومة من الاستجابة السريعة للأزمات، مع الحفاظ على مبادئ الشفافية والمساءلة.

➤ **تنص النقطة الثانية من المادة 46** من قانون الشراء العام رقم 2021/244 على إمكانية اللجوء إلى التعاقد الرضائي في حالات الطوارئ والإغاثة الناتجة عن كوارث أو أحداث غير متوقعة، عندما لا تسمح الظروف باتباع إجراءات الشراء الاعتيادية.

➤ **وفقاً للنقطة الرابعة من المادة 62** من قانون الشراء العام، يجوز للجهة الشارعية إرساء العقد مباشرة على أحد المعارضين من دون اتباع أي إجراء تنافسي. وتشكل هذه الآلية إحدى الركائز الأساسية للشراء في حالات الأزمات في لبنان، إذ تتيح اعتماد إجراءات مباشرة وسريعة تضمن الاستجابة الفورية للظروف الطارئة².

إلا أن التطبيق العملي لهذه الأحكام، ولا سيما خلال الأزمات، كشف عن تحديات كبيرة ونقاط ضعف واضحة. فلبنان لا يزال يفتقر إلى نظام إلكتروني متكامل للشراء العام وإلى آلية مستقلة لتقديم الشكاوى ومراجعتها، في حين لا تزال معظم العمليات تُنجز ورقياً. وقد أدت الحرب الإسرائيلية على لبنان خلال عامي (2023-2024) إلى خسائر كبيرة وتباطؤ اقتصادي ملحوظ، ما استدعى تبني إجراءات تعافٍ استباقية بدعم من المجتمع الدولي. وفي ظل غياب حالة طوارئ قانونية واضحة أو قواعد مكتملة للشراء في حالات الأزمات، واجهت الجهات الشارعية صعوبات في تأمين السلع والخدمات الضرورية لتلبية الاحتياجات المستجدة. ولمعالجة ذلك، تمّ اعتماد مجموعة من التدابير شملت تعديل أساليب وإجراءات الشراء بما يتلاءم مع متطلبات الأزمة.

■ **زيادة استخدام التعاقد الرضائي:** لتلبية الاحتياجات العاجلة مثل المأوى والرعاية الطبية وأعمال الإصلاح، لجأت العديد من الجهات إلى التعاقد المباشر المسموح به بموجب القانون رقم 2021/244. ورغم أنه ساهم في تسريع إجراءات الشراء، إلا أنه حمل مخاطر مرتفعة تتعلق بإساءة استخدام هذه الآلية.

■ **رفع سقف الشراء بالفاتورة:** رفع مجلس الوزراء الحد الأقصى للشراء عبر الفاتورة من 500 مليون ليرة لبنانية أو 5,000 دولار أميركي إلى 1.5 مليار ليرة لبنانية أو 15,000 دولار أميركي، ما سهّل عمليات الإنفاق السريع، لكنه أدى في المقابل إلى تقليل مستوى المنافسة وزيادة مخاطر ضعف الشفافية.

■ **توجيهات هيئة الشراء العام:** أصدرت هيئة الشراء العام التعميم رقم 8 الذي أعاد التأكيد على أحكام القانون 2021/244 بشأن استخدام التعاقد الرضائي في حالات الطوارئ، وعلى إمكانية تجزئة المشتريات إلى حصص شرط تقديم مبررات واضحة من الجهة الشارعية.

ومع ذلك، وعلى الرغم من التقدّم المحقق في هذا المجال، لا يزال لبنان يفتقر إلى إطار شامل للشراء في حالات الطوارئ يتضمن ضمانات مثل تحديد مدد زمنية واضحة (بنود الانقضاء التلقائي)، وقيود على نطاق التطبيق، وقواعد واضحة للتوثيق.

² Republic of Lebanon. (2021, June). Public Procurement Law (Unofficial translation). Institut des Finances Basil Fuleihan. https://institutdesfinances.gov.lb/sites/default/files/2024-12/PP%20Law-unofficial%20translation-dec24-en_1.pdf

الشراء في حالات الطوارئ في لبنان: الدوافع والدروس المستفادة من الأزمات

يتميز تاريخ لبنان الحديث بتعاقب أزمات متعددة شكّلت اختباراً حقيقياً لقدراته في مجال الشراء الطارئ، وأتاحت استخلاص دروس مهمة حول مكامن القوة والقصور في الإطار القائم.

جائحة كوفيد-19 (2020-2021)

وصلت جائحة كوفيد-19 إلى لبنان في شباط 2020، لتفاقم أزمة اقتصادية وسياسية حادة كانت البلاد تشهدها أصلاً. وقادت وزارة الصحة العامة جهود الاستجابة، فيما اتخذت البلديات إجراءات محلية متفاوتة الفعالية نتيجة تفاوت الموارد المالية ومحدودية الدعم المركزي. كما لجأت بعض البلديات إلى شراء اللقاحات مباشرة لتجاوز الإجراءات المركزية المعتادة، الأمر الذي كشف عن أوجه القصور والبطء في آليات العمل على المستوى الوطني.

وساهم الدعم الدولي، بما في ذلك إعادة تخصيص 40 مليون دولار من البنك الدولي³ والتعاون مع وكالات الأمم المتحدة، في تأمين اللقاحات والمستلزمات الأساسية. كما جرى اعتماد ضوابط مالية صارمة بهدف تعزيز الشفافية وحسن إدارة الموارد. إلا أنّ مخاطر الفساد بقيت قائمة، إذ أشارت تقارير إلى استغلال اللقاحات لأغراض سياسية، وعدم الالتزام بأولويات التوزيع المعتمدة، وضعف الرقابة العامة، مما أثر سلباً على الثقة العامة ومبدأ العدالة في توزيع اللقاحات.

انفجار مرفأ بيروت (2020)

أدى انفجار مرفأ بيروت عام 2020 إلى سقوط أعداد كبيرة من الضحايا والجرحى، وتسبب في نزوح واسع للسكان، فضلاً عن إلحاق أضرار جسيمة بالمستشفيات وسلاسل الإمداد الغذائي.

وسرعان ما جرى حشد الدعم الدولي للاستجابة لهذه الكارثة، حيث أطلقت الأمم المتحدة تمويلاً طارئاً ونداءً إنسانياً عاجلاً، ونسّقت مع منظمة الصحة العالمية وبرنامج الأغذية العالمي لتأمين المستلزمات الطبية الأساسية وتقديم المساعدات الغذائية والنقدية. كما فضّل عدد من الجهات المانحة الرئيسية توجيه مساعداته عبر وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الموثوقة، مثل الصليب الأحمر، بدلاً من القنوات الحكومية، نتيجة المخاوف المتعلقة بالفساد. وقادت المنظمات غير الحكومية والجيش اللبناني جهود الاستجابة والتعافي الفوري، بما شمل إزالة الأنقاض، وترميم المنازل المتضررة، وتوزيع المساعدات مباشرة على المتضررين.

الحرب الإسرائيلية على لبنان (2023-2024)

وفقاً لتقرير صادر عن البنك الدولي، قُدرت الأضرار والخسائر الناجمة عن الحرب الإسرائيلية على لبنان بنحو 8.5 مليارات دولار أميركي (منها 3.4 مليارات دولار أضرار مادية مباشرة و5.1 مليارات دولار خسائر اقتصادية شملت قطاعات التجارة والصحة والإسكان والسياحة والزراعة والتعليم والبيئة)⁴. وقد أدّى هذا الوضع إلى تباطؤ حاد في النشاط الاقتصادي، فيما يتوقع أن ترتفع التقديرات النهائية للأضرار والخسائر مع احتساب التكاليف طويلة الأمد لعمليات التعافي وإعادة الإعمار.

تتطلب هذه الأزمة المعقدة تنفيذ جهود إغاثة وتعايف وإعادة إعمار سريعة ومنظمة، تقودها الحكومة اللبنانية بدعم وثيق من الشركاء الدوليين. ويعكس الدعم الدولي التزاماً واضحاً بمساندة لبنان، كما تجلّى في مؤتمر باريس الأخير الذي أسفر عن تأمين مليار دولار أميركي من المساعدات الإنسانية والدعم المخصّص للقوى الأمنية اللبنانية. غير أن ضمان وصول هذه

³ Ministry of Information. (2020, April 3). World Bank Deploys \$40 Million to Help Lebanon Face the Coronavirus Outbreak. <https://www.ministryinfo.gov.lb/en/46680>

⁴ World Bank. (2024, November). *Lebanon Interim Damage and Loss Assessment (DaLA) – Assessment Report*. World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099111224112085259/pdf/P5063801c62fbc0c21beff1d0a436d07e02.pdf>

الموارد إلى مستحقها وتحقيق الأثر المنشود منها يتطلب إدارة مالية فعّالة وإطاراً شفافاً يضمن حسن تخصيص الأموال وإنفاقها.

وفي الوقت نفسه، كشفت عملية إعادة الإعمار عن اختلالات هيكلية عميقة في نظام الشراء العام اللبناني، الذي لا يزال يعاني من ضعف الشفافية وارتفاع مخاطر الفساد. كما استمرت الشبهات المرتبطة بالمنقصات غير التنافسية، وتضخيم قيم العقود، والتدخلات السياسية في عمليات الشراء، في ظل محدودية صلاحيات الجهات الرقابية ومواردها، بما أعاق قدرتها على ضمان المساءلة الفعّالة. ومن هذا المنطلق، دفع المانحون باتجاه تعزيز الإصلاحات وترسيخ الشفافية من خلال إجراء تقييمات مشتركة وتوجيه جزء من المساعدات عبر جهات غير حكومية، إلا أن هذا النهج قد يحدّ من قدرة المؤسسات الحكومية على تطوير قدراتها والاضطلاع بدورها على المدى الطويل.

الإطار 2: احتياجات البلديات والتحديات التي تواجهها

تواجه البلديات قيوداً مالية حادة تحدّ من قدرتها على تغطية النفقات التشغيلية والاستجابة الفعّالة لحالات الطوارئ. كما أن سقوف الإنفاق المنخفضة للغاية تقيد قدرتها الشرائية وتدفعها إلى الاعتماد على تقديرات موازنية غير واقعية أو ترتيبات غير رسمية. كذلك، تسهم الحدود المعتمدة للرقابة والإبلاغ الإلزامي أمام ديوان المحاسبة في تقييد قدرة البلديات على التخطيط والإنفاق بشفافية في العمليات ذات النطاق الواسع.

وعلى الصعيد العملي، تعاني العديد من البلديات من ممارسات إنفاق غير فعّالة، إذ تلجأ غالباً إلى الشراء بموجب الفاتورة بدلاً من اعتماد إجراءات الشراء الرضائي، مما قد يؤدي إلى ارتفاع الكلفة. كما أن التحديات المرتبطة بهيكلية الموازنة تجعل من الصعب توسيع الاعتمادات بصورة قانونية، ما يدفع إلى اعتماد حلول بديلة تُضعف الشفافية والمساءلة. ولمعالجة هذه المعوقات، شددت البلديات على عدد من الاحتياجات الأساسية، أبرزها رفع سقوف الإنفاق إلى مستويات أكثر واقعية، وإتاحة مرونة فعلية في إدارة الموازنات، وتعديل حدود الرقابة والإشراف بما يتناسب مع متطلبات العمل البلدي.

التحديات والمعوقات أمام تنفيذ الشراء في حالات الطوارئ

على الرغم من أهمية الشراء في حالات الطوارئ في الاستجابة للأزمات، فإن طبيعتها الاستثنائية وسرعة إجراءاتها تفرضان تحديات ومخاطر كبيرة. وفي الدول التي تعاني، مثل لبنان، من ضغوط على أنظمة الحوكمة والرقابة، قد يؤدي استخدامها من دون ضوابط كافية إلى تقويض فعالية جهود الإغاثة والتعافي وإضعاف ثقة المواطنين بالمؤسسات العامة. وقد أظهرت التجارب الدولية مجموعة من التحديات المرتبطة بالشراء في حالات الطوارئ، من أبرزها:

1. ضغوط الوقت مقابل الإجراءات القانونية

- **التحدي:** في حالات الأزمات، تبرز الحاجة إلى التحرك السريع، في حين أن إجراءات الشراء التقليدية غالباً ما تكون طويلة ومعقدة، مما يبطئ سرعة الاستجابة.
- **الأثر:** بهدف توفير الوقت، قد يتم أحياناً تجاوز بعض الخطوات الأساسية مثل المنافسة بين العارضين، والتحقق من الموردين، واستكمال الملفات. ورغم أن ذلك قد يساهم في تأمين الاحتياجات العاجلة بسرعة، إلا أنه قد يؤدي إلى عقود مبالغ في قيمتها، وتوريد سلع منخفضة الجودة، وضعف في أنظمة التدقيق، مما يصعب المساءلة لاحقاً.

2. عدم جهوزية السوق

- **التحدي:** قد لا تكون الأسواق المحلية مهياً لتوفير كميات كبيرة من السلع الطارئة بشكل فوري.
- **الأثر:** قد يفتقر الموردون إلى المخزون أو القدرة الكافية على التوريد السريع، مما يؤدي إلى تأخير سلاسل الإمداد، وتقليص المنافسة، وارتفاع الأسعار. وفي بعض الحالات، قد يضطر المشترون إلى قبول تكاليف مرتفعة وشروط غير مواتية لضمان الحصول على الإمدادات العاجلة.

3. مخاطر الاحتيال والفساد

- التحدي: قد تتيح حالات الطوارئ فرصاً للغش والرشوة وممارسات سوء السلوك الأخرى، نتيجة التخفيف المؤقت لإجراءات التدقيق والرقابة بهدف تسريع عمليات الشراء.
- الأثر: يؤدي ضعف الرقابة إلى تضخيم الأسعار، والتعاقد مع موردين غير مؤهلين، وتوريد سلع منخفضة الجودة، أو حتى إبرام عقود وهمية، مما يفضي إلى هدر الأموال العامة المحدودة وأموال المانحين، ويقلل من حجم المساعدات الموجهة إلى الفئات الأكثر حاجة.

4. محدودية الشفافية والمساءلة

- التحدي: غالباً ما تتسم إجراءات الشراء السريع بضعف التقارير العامة وقلة عمليات التدقيق الفورية.
- الأثر: يحدّ ذلك من قدرة هيئات الرقابة والجمهور على تتبع أوجه إنفاق المال والتأكد من توريد السلع والخدمات وفقاً لما هو متفق عليه. كما أنّ ضعف الشفافية يزيد من مخاطر الهدر ويُضعف الثقة في النظام.

5. الفجوات القانونية والتنظيمية

- التحدي: قد لا تتضمن قوانين الشراء العام القائمة قواعد واضحة أو مرنة بما يكفي للتعامل مع حالات الطوارئ.
- الأثر: يؤدي ذلك إلى غموض في تحديد متى وكيفية تطبيق قواعد الطوارئ، وإلى تفاوت في كيفية تطبيقها بين الجهات المختلفة. كما قد لا تغطي القوانين الحالية الاحتياجات الخاصة لشراء سلع أو خدمات عاجلة أو متخصصة، مما يترك ثغرات قانونية يمكن استغلالها بشكل غير سليم.

6. تحديات الموازنة والرقابة المالية

- التحدي: غالباً ما يحتاج الشراء في حالات الطوارئ إلى تغيير مفاجئ في الموازنة لم يكن مخططاً له مسبقاً.
- الأثر: إذا لم تتم إدارة ذلك بشكل سليم، فقد يؤدي إلى تجاوزات في الإنفاق دون مبررات قوية، وإلى تحويل الأموال بعيداً عن خدمات أساسية أخرى. كما أنّ ضعف الرقابة المالية خلال حالات الطوارئ يمكن أن يهدد التخطيط المالي طويل الأجل ويؤثر على تقديم خدمات عامة مهمة أخرى.

7. الإفراط في استخدام التعاقد الرضائي

- التحدي: غالباً ما يتم اللجوء إلى التعاقد الرضائي خارج نطاقه المبرر.
- الأثر: الإفراط في استخدام هذه الآلية يؤدي إلى تقليل المنافسة، وزيادة احتمال تفضيل بعض الموردين دون غيرهم، وإلحاق الضرر بنزاهة الشراء العام.

8. ضعف التوثيق

- التحدي: وجود نقص في توثيق السجلات أثناء عمليات الشراء في حالات الطوارئ.
- الأثر: يحدّ ذلك من إمكانية إجراء عمليات التدقيق، والتحقيق في المخالفات، واستخلاص الدروس المستفادة بعد انتهاء الأزمة.

9. ضعف استخدام أو غياب أنظمة الشراء الإلكتروني

- التحدي: محدودية الاعتماد على الشراء الإلكتروني.
- الأثر: تقليل الشفافية والكفاءة، ويضعف القدرة على تتبع الإنفاق بشكل فوري.

الدروس المستفادة من الخبرات الدولية

إنَّ الاستفادة من التجارب الدولية تشكّل عنصراً أساسياً في بناء نظام شراء في حالات الطوارئ فعّال وشفّاف وقائم على المساءلة. فقد أظهرت الممارسات العالمية أن نجاح الاستجابة للأزمات يعتمد على وجود أنظمة قادرة على تلبية الاحتياجات العاجلة بسرعة وكفاءة، مع الحفاظ في الوقت نفسه على مبادئ الشفافية والرقابة والمساءلة. كما يتيح الاطلاع على هذه التجارب الاستفادة من نماذج ودروس عملية يمكن للبنان توظيفها لتطوير وتعزيز نظام المشتريات الطارئة.

فعلى سبيل المثال، بيّنت التجارب المستخلصة من استجابات الدول خلال الجائحة العالمية الأخيرة أنَّ المشتريات المركزية للسلع والخدمات الأساسية، إلى جانب استخدام اتفاقيات الإطار الإلكترونية من قبل هيئات الشراء المركزية **central procurement bodies**، تُعدّ من أكثر الآليات فعالية لضمان تلبية الاحتياجات الطارئة بسرعة، وتحقيق الكفاءة في إدارة الموارد العامة.

الممارسات الدولية الرئيسية تشمل:

1. الاستعداد والتخطيط الاستباقي

- **الأهمية:** تبدأ الاستجابة الفعّالة للطوارئ قبل وقوع الأزمة، من خلال التخطيط المسبق ووضع استراتيجيات واضحة للمشتريات، بما يعزز الاستعداد ويساعد على التعامل بسرعة وكفاءة مع الظروف الطارئة.
- **آلية التنفيذ:** يشمل ذلك إعداد قوائم مسبقة بالموردين المعتمدين للسلع الأساسية، وإبرام اتفاقيات إطار مع موردين موثوقين، مما يساهم في تسريع عمليات الشراء وضمان تأمين الاحتياجات الضرورية خلال الأزمات.
- **مثال – مولدوفا:** بدعم من البنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية (EBRD)، تمكنت مولدوفا من تأمين إمدادات الغاز الطارئة في عام 2022 من خلال ترتيبات تمويل مسبقة ومناقصات تنافسية، مما أظهر إمكانية الجمع بين سرعة الاستجابة والشفافية خلال حالات الطوارئ.

2. الدعم الدولي وتعزيز القدرات المحلية

- **الأهمية:** في حالات الكوارث الكبرى، يساهم الدعم الدولي في تعزيز القدرات المحلية وتوفير الخبرات اللازمة لضمان استجابة أكثر فعالية.
- **آلية التنفيذ:** يمكن للشراكات مع وكالات الأمم المتحدة، ومؤسسات التمويل التنموي، والمنظمات غير الحكومية أن توفر الدعم الفني والتمويل والخبرات المتخصصة في مجال المشتريات، بما يساعد على إدارة الأزمات بكفاءة.
- **مثال – موزمبيق:** عقب إعصار إيداي عام 2019، تعاونت موزمبيق مع الأمم المتحدة وشركاء دوليين آخرين لإدارة عمليات الشراء الطارئة بفعالية وتسريع جهود التعافي وإعادة الإعمار.

3. الابتكار في تقديم الخدمات للمواطنين خلال فترات النزاع

- **الأهمية:** في ظل النزاعات، تبرز الحاجة إلى إيصال المساعدات والخدمات الأساسية للمواطنين بشكل سريع ومباشر.
- **آلية التنفيذ:** تعتمد هذه الابتكارات على تطوير آليات جديدة تُمكن المواطنين من الوصول بسهولة وبشكل مباشر إلى الخدمات التي يحتاجونها.
- **مثال – أوكرانيا:** خلال الحرب، أنشأت أوكرانيا نظاماً يتيح للمواطنين الحصول على شهادات لدعم الإسكان والتعاقد مباشرة مع شركات محلية معتمدة مسبقاً، مما ساهم في تسريع عملية التعافي ودعم الأسر المتضررة.

4. استجابة المملكة المتحدة لجائحة كوفيد-19

- **الأهمية:** قد يؤدي الإفراط في اللجوء إلى التعاقد الرضائي من دون ضوابط واضحة إلى التأثير على النزاهة وزيادة مخاطر الفساد.
- **آلية التنفيذ:** خلال استجابة المملكة المتحدة لجائحة كوفيد-19، أبرمت عقود ذات قيمة مرتفعة بموجب إجراءات طارئة دون وضع حدود زمنية واضحة لاستمرارها، مما أثار مخاوف بشأن الشفافية والتحيز في منح العقود.
- **مثال – المملكة المتحدة:** يتطلب نظام الشراء في حالات الطوارئ وضع ضوابط واضحة، تشمل تحديد مدد زمنية محدّدة، وتوثيق أسباب اللجوء إلى الإجراءات الاستثنائية، ونشر العقود لضمان الشفافية والمساءلة.

تُظهر هذه الممارسات الدولية أنَّ سرعة الاستجابة والحوكمة الرشيدة يمكن أن تتكامل معاً. كما توفر توجيهات واضحة لبناء أنظمة مشتريات أكثر قوة ومرونة، تكون مستعدة قبل الأزمات، وشفافة أثناء حالات الطوارئ، وقادرة على التكيف مع مختلف الظروف.

توصيات

استناداً إلى تحليل الإطار الحالي في لبنان، والدروس المستخلصة من الأزمات السابقة، والاستفادة من أفضل الممارسات الدولية، تُقترح التوصيات التالية لبناء نظام للشراء العام في حالات الطوارئ يتسم بمزيد من المرونة والشفافية والفعالية:

1. قبل الأزمة (الاستعداد)

- وضع إجراءات واضحة للشراء العام في حالات الطوارئ، مدعومة بأدلة إرشادية ونماذج موحدة واستمارات مبسطة..
- إبرام اتفاقيات إطارية وإعداد خريطة للموردين لتحديد الموردين المؤهلين مسبقاً وضمان استمرارية عمليات الشراء.
- إنشاء فرق متخصصة بالشراء في حالات الطوارئ وتنظيم التدريب الدوري لموظفي الشراء والمدققين والمستشارين القانونيين.
- إلزام الشركات التي رست عليها العقود بالإفصاح عن المستفيدين الحقيقيين منها (أصحاب الحق الاقتصادي)، للحد من مخاطر الاحتيال والفساد.
- تطوير منصات رقمية للشراء العام وتفعيلها، مع تخصيص وحدات لحالات الطوارئ، بما يعزّز الشفافية.
- تعزيز التنسيق مع الشركاء: إضفاء الطابع الرسمي على التعاون مع وكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية لتبادل المعلومات، وتفاذي الازدواجية، وتعظيم الاستفادة من الموارد المتاحة بصورة مشتركة.
- إعداد قوائم الموردين مسبقاً: تحديد موردي السلع والخدمات الأساسية اللازمة في حالات الطوارئ وتأهيلهم مسبقاً، مع تحديث القوائم بصورة دورية.

2. أثناء الأزمة

- حصر اللجوء إلى الشراء بالاتفاق الرضائي بضوابط واضحة وصارمة: في حالات الاستعجال الفعلي والظروف غير المتوقعة وتعدّر تطبيق الإجراءات الاعتيادية عملياً، شرط ألا يكون ذلك ناجماً عن تقصير من الجهة المتعاقدة.
- إلزام الجهات المتعاقدة بتقديم مبررات خطية : توثيق مبررات اللجوء إلى الشراء بالاتفاق الرضائي، وتحديد نطاق العقد ومدته، ونشر جميع العقود خلال مهلة لا تتجاوز 30 يوماً.
- ضمان التوثيق والمتابعة الفورية : توثيق جميع الإجراءات والقرارات بصورة آنية، وإنشاء قنوات واضحة للإبلاغ عن حالات الفساد.
- إتاحة الاستعانة المرنة بالدعم الخارجي : تسريع الاستعانة بخبراء أو جهات متخصصة من خارج الإدارة عند محدودية القدرات الوطنية.
- تعزيز الرقابة والمتابعة : تشديد إجراءات الرقابة والتدقيق خلال حالات الطوارئ، بما في ذلك، عند الاقتضاء، من خلال هيئة الشراء العام وأجهزة الرقابة المالية.
- اعتماد اتفاقيات خطية مؤقتة : في الحالات التي يتعدّر فيها إبرام العقود الكاملة، اعتماد شروط مكتوبة وبمبسطة لتحديد حقوق والتزامات الأطراف إلى حين توقيع الاتفاقيات النهائية.

3. بعد الأزمة

- إجراء تدقيق بعد انتهاء الأزمة : لتحديد الثغرات ومواطن عدم الكفاءة وأي ممارسات مخالفة.
- استخلاص الدروس: للاستفادة منها في تطوير سياسات وأطر الشراء العام وتحسينها.
- العودة السريعة إلى أساليب الشراء التنافسية: الانتقال، في أقرب وقت ممكن، إلى إجراءات الشراء التنافسية المعتادة.

الخطوات المستقبلية

إنّ إصلاح نظام الشراء العام في حالات الطوارئ في لبنان يشكّل خطوة أساسية لإعادة بناء الثقة بمؤسسات الدولة، وتعزيز قدرتها على الاستجابة الفعّالة للآزمات، وحماية المواطنين. ويتطلب تعزيز هذا النظام أجندة متكاملة للإصلاح والتحديث، تركز على العناصر الأساسية التالية:

1. الإرادة السياسية المستدامة

توافر إرادة سياسية مستدامة، وتنسيق فعّال، وخطة عمل واضحة تعتمد عليها الحكومة، بما يضمن انتقال لبنان من الاستجابات الطارئة والظرافية إلى إطار مؤسسي مرّن وقائم على قواعد واضحة. ويهدف ذلك إلى تمكين النظام من الاستجابة السريعة والفعّالة لحالات الطوارئ، مع الحفاظ على مبادئ الشفافية والمساءلة والكفاءة، بما يسهم في استعادة الثقة بالمؤسسات العامة وتعزيز كفاءة استخدام الموارد العامة.

2. التعاون والمشاركة بين الجهات المعنية

تعزيز التعاون والتنسيق بين الجهات الرئيسية المعنية، ولا سيما رئاسة مجلس الوزراء، وهيئة الشراء العام، ووزارة المالية، والجهات الشارية، لتوحيد الجهود الوطنية ودفع إصلاح الشراء العام في حالات الطوارئ. كما يُعدّ استمرار دعم الشركاء الدوليين، إلى جانب إشراك المجتمع المدني والقطاع الخاص، عنصراً أساسياً في دعم الإصلاح وضمان استدامته.

3. التشريعات الثانوية والأدوات التطبيقية

إعداد واعتماد التشريعات والأنظمة التطبيقية اللازمة للشراء العام في حالات الطوارئ، بما يكمل أحكام القانون رقم 2021/244. كما ينبغي وضع خطة تنفيذية واضحة وقابلة للتطبيق لتفعيل الإصلاحات التشريعية، تشمل الإجراءات القانونية والمؤسسية، وتدابير بناء القدرات، والأدوات العملية اللازمة لضمان تطبيق الإطار الجديد بصورة فعّالة ومتسقة.

4. بناء القدرات

تعزيز التوعية والتدريب المستمر لموظفي الشراء في القطاع العام، والمدققين، والمستشارين القانونيين، والموردين، بما يضمن فهمهم للإطار القانوني والإجراءات المعتمدة وتطبيقها بصورة سليمة. وينبغي دعم ذلك بتبادل الخبرات والمعارف مع الخبراء الدوليين، وتوفير الأدلة الإرشادية والأدوات العملية التي تساعد الجهات المعنية على تطبيق التشريعات بصورة موحّدة ومتسقة.

5. توظيف التكنولوجيا لتعزيز الشفافية

اعتماد وتطوير منصات رقمية للشراء العام بما يسهم في تبسيط الإجراءات وتسريعها، وتعزيز الشفافية، وتحسين إمكانية تتبع عمليات الشراء، والحد من مخاطر الفساد، وتسهيل الوصول إلى المعلومات ذات الصلة.

6. الرصد والتعلّم المستمر

تعزيز أنظمة الرصد والتقييم، بالاستناد إلى بيانات متاحة ومفتوحة ومنظمة، بما يتيح متابعة تنفيذ الإصلاحات وقياس التقدم المحرز، وتحديد مكامن الخلل، واستخلاص الدروس المستفادة من التجارب السابقة، واستخدامها لتحسين النظام بصورة مستمرة.

- El-Bayya, M. (2024). Emergency Procurement in Lebanon. Institute of Finance.
<https://institutdesfinances.gov.lb/sites/default/files/2024-11/PPT-Majed%20El-Bayya-Emergency%20Procurement%20Lebanon.pdf>
- El Murr, Y., Ciezadlo, A., & Choucair Vizoso, J. (2021). Costly and Unsustainable: Where Lebanon's COVID-19 Vaccination Campaign Went Wrong. The Public Source.
<https://thepublicsource.org/costly-unsustainable-lebanon-covid-vaccination-campaign>
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). (2022). Moldova Security Supply.
<https://www.ebrd.com/work-with-us/procurement/p-pn-220519a.html>
- Institute of Finance. (December 2024). Webinar Emergency Procurement in Lebanon.
<https://youtu.be/1X07TagFuZw?si=EVQHp7NjyTwX47UM>
- Lteif, I., Saleh, J., et al. (2024, May 5). Port of Beirut Suspicious Tender. Transparency International Lebanon. <https://arij.net/investigations/suspicious-tender-en/>
- Nicholas, C. (November, 2024). Emergency Procurement in Lebanon-Strategies and Techniques in Fragile, Conflict-Affected and Emergency Situations.
- Ministry of Information. (2020, April 3). World Bank Deploys \$40 Million to Help Lebanon Face the Coronavirus Outbreak. <https://www.ministryinfo.gov.lb/en/46680>
- Pereira, Francisco Das Chagas. Mozambique - AFRICA- P171040- Mozambique: Cyclone Idai and Kenneth Emergency Recovery and Resilience Project - Procurement Plan (English). Washington, D.C. : World Bank Group.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/155611581430343007>
- Republic of Lebanon. (2021, June). Public Procurement Law (Unofficial translation). Institut des Finances Basil Fuleihan. https://institutdesfinances.gov.lb/sites/default/files/2024-12/PP%20Law-unofficial%20translation-dec24-en_1.pdf
- Siren Associates. (2020, December 8). Public procurement in Lebanon: A gateway to malpractice. Siren Associates. <https://www.sirenassociates.com/content/public-procurement-in-lebanon-a-gateway-to-malpractice>
- Transparency International Lebanon – No Corruption. (2025, June 12). Public procurement in times of crisis for municipalities <https://youtu.be/RM1CL2HD8EY>
- United Nations Development Programme. (2021, July 4). Transparency and accountability in international assistance: The case of Lebanon. UNDP Lebanon.
<https://www.undp.org/lebanon/blog/transparency-and-accountability-international-assistance-case-lebanon>
- World Bank. (2020, March 23). Global public procurement database: Share, compare, improve. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2020/03/23/global-public-procurement-database-share-compare-improve>
- World Bank. (2024, November). Lebanon Interim Damage and Loss Assessment (DaLA) - Assessment Report. World Bank Group.
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099111224112085259/pdf/P5063801c62fbc0c21beff1d0a436d07e02.pdf>

[للإطلاع على المزيد من المذكرات: https://institutdesfinances.gov.lb/publications](https://institutdesfinances.gov.lb/publications)