



الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات

جميع الحقوق محفوظة لمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - ٢٠١٤

يمنع إعادة طباعة، أو تخزين أو نقل هذا المنشور، كما يمنع تصويره أو التسجيل أو أي عملية نسخ ذات صلة دون الحصول على إذن مسبق من معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.

تصميم الغلاف: Circle-vc.com
تصميم المحتوى: دوللي هاروني
طباعة: مطبعة رعيدي ش.م.ل.

الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة)

الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات

هذا التقرير*

يعرض هذا التقرير لواقع الشراء العام في لبنان، أو ما يتعارف على تسميته بالـ "صفقات العامة"، وذلك بالاستناد إلى نتائج الدراسة التحليلية التي أجراها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٢.

ينقسم التقرير إلى قسمين: يحاول القسم الأول تقدير حجم الشراء العام بالنسبة للاقتصاد الوطني وذلك بحسب المعطيات الماكرو-اقتصادية المتوفرة. ويصف الإطار القانوني والمؤسسي الذي يحكمه، والممارسات الحالية كما يقوم بها المسؤولون عن الصفقات ولجان التقييم وغيرهم من المعنيين في الإدارات والمؤسسات العامة. كما يقدّم نماذج مقارنة مع عدد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

يتطرق القسم الثاني من التقرير إلى خصائص الجهاز البشري المعني بعمليات الشراء العام، فيفضّل القدرات التقنية والإدارية والاستراتيجية المطلوبة منهم للقيام بمهامهم وفقاً للمعايير العالمية المعتمدة، ويخلص إلى وضع إطار عام للمهارات واقتراح استراتيجية وطنية متوسطة الأجل لتعزيز القدرات.

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي هو مركز تدريب وتوثيق متخصص في مواضيع المالية العامة وتحديث الدولة، تأسس في العام ١٩٩٦. المعهد مؤسسة عامة مستقلة مالياً وإدارياً وفتياً تعمل تحت وصاية وزير المالية اللبنانية.

يعمل المعهد على تطوير القدرات الوطنية في مجال إدارة المال العام وتعزيز المعارف والمهارات من خلال التدريب والانتاج المعرفي وتسهيل الوصول إلى المعلومات، كما ويلعب دوراً محورياً في تطوير شراكات محلية وإقليمية ودولية لتبادل المعارف والخبرات.

يشغل المعهد مركز الأمانة العامة لشبكة معاهد التدريب الحكومي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (GIFT-MENA). وهو مركز تدريب إقليمي لمنظمة الجمارك العالمية.

المعهد أداة أساسية في عملية تحديث الإدارة المالية في لبنان، وأتى إنشاؤه من ضمن الرؤيا التحديثية الشمولية للقطاع العام اللبناني التي تسعى إلى تطوير الإدارة لتمكينها من تقديم خدمات أفضل ومن مواكبة حركة الاقتصاد وتطوّر القطاع الخاص واستشراف التحولات والتخطيط للمستقبل.

* يعتمد هذا التقرير مصطلح "الشراء العام" الذي يشمل كافة عمليات الشراء على المستويين المركزي والمحلي. ويعبّر عنه أيضاً من خلال "الشراء الحكومي" أو "الصفقات العامة".

معالي وزير المالية

في ظلّ التحديات السياسيّة والمؤسسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة التي يشهدها لبنان، تعتبر عملية إدارة المال العام من الأولويات الحكومية التي لا تقلّ أهمية عن مسؤولية الحفاظ على النظام والسهر على احترام تطبيق القوانين. بالتالي، تشكل الإدارة الرشيدة للمالية العامة مدخلاً إلى تعزيز الكفاءة والفعالية في تخصيص وإدارة الموارد الحكومية وضمان تكافؤ الفرص بين المواطنين وتعزيز فرص النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، بالإضافة إلى التوصل إلى إدارة شفافة للمال العام من شأنها تمكين ثقة المواطنين في خيارات الحكومة وتوجّهاتها وسياسياتها، خاصة وأنّ الحكومات تعمل بصورة متزايدة على تحسين استجابتها لمطلب المجتمع المدني للمشاركة في القرار العام.

يعتبر الشراء العام مكوناً أساسياً في عملية إدارة المال العام تقوم من خلاله الحكومة بتحسين تقديم الخدمات، وترشيد الانفاق العام، وتحقيق القيمة الفضلى منه، كما وتعزز الروابط مع الجهات المانحة الدولية التي تدعم برامج الإصلاح ومبادرات تحديث الادارة العامة على المستوى الوطني بهدف تحقيق التغيير المستدام.

من هذا المنطلق، أطلقت وزارة المال اللبنانية النسخة التجريبية من "دليل الصفقات العامة ودفاتر الشروط النموذجية"، التي طوّرت بالاستناد إلى الإطار القانوني الحالي الراعي للصفقات العامة في لبنان، وألقت الضوء على أفضل الممارسات في العالم لجهة شروط التعاقد وتنفيذ المشاريع. وقد عبّرت هذه المبادرة عن التزام وزارة المال بمشاريع تحديث الشراء العام ودعم جهود معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي لجهة تعزيز القدرات وتوفير التدريب المهني المتخصص.

يلقي هذا التقرير الضوء على الشراء العام كأداة فعّالة تساهم في إصلاح إدارة المالية العامة، وذلك بالاستناد إلى معطيات علميّة ومصادر موثوقة. وهو يقَدِّم دراسة تحليلية ساهم في إغناء محتواها نخبة من الخبراء وذوي الاختصاص والجهات المعنية من القطاعين العام والخاص، في إطار منهجيّة تشاركيّة ديناميّة. يشير التقرير إلى ضرورة دفع توجّهات الحكومة نحو نهج "شراء أفضل"، مع إضفاء الطابع المهني عليه وإبلاء الأهمية لتعزيز المعارف والقدرات وصولاً إلى اعتماد كبار المسؤولين والقياديين في الإدارة العامة اللبنانية مقارنة استراتيجيّة للشراء، وذلك في ضوء أهمية هذا المشروع وما له من انعكاسات على النمو الاقتصادي وترشيد الانفاق ومكافحة الفساد وتعزيز الشفافية.

وبما أن الشراء العام يمثّل ١٣٪ من الموازنة العامة للدولة اللبنانية، فإن المشروع الذي نَقَّده معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بدعم من الحكومة الإيطالية، والذي يهدف إلى تدريب العاملين في هذا المجال في كافة الإدارات والمؤسسات العامة والمسؤولين الحكوميين المعيّنين بإعداد ومراقبة خطط وعمليات الشراء العام، شكّل خطوة كبيرة على طريق تحقيق التكامل مع مشاريع الإصلاح الأخرى في وزارة المالية، شرط أن يتزامن مع تطوير القوانين الحالية التي ترعى تحضير دفاتر الشروط وإجراء الصفقات.

أخيراً، إنّ هذا الجهد البحثي والعملية هو بنظرنا عمل مشكور يضع بين أيدينا أداة معرفيّة أساسيّة تساهم في جهود الإصلاح المالي التي تقوم بها وزارتنا، وتوفّر المعطيات المفيدة للعاملين في القطاع العام وللمجتمع الأعمال وصانعي القرار والمجتمع المدني في لبنان.

سعادة سفير إيطاليا في لبنان

يشكّل تحديث الإدارة العامة وأنظمتها في ظلّ نظام ديمقراطيّ تعدديّ، شرطاً أساسياً لتقديم الخدمة للمواطنين على قاعدة المساواة والعدالة. وفي مجال الشراء العام، الذي يحتلّ حيزاً رئيسياً من عملية إدارة الموازنة العامة، يتطلّب المثابرة على ضمان عنصرَي الشفافية والمساءلة لأنهما يشكلان الأساس لتحقيق الأداء الجيّد في إدارة المال العام وفي توفير الخدمة بأفضل طريقة.

ويعتبر الشراء الحكومي "الجيّد"، المرتكز على تحديد دقيق لحاجات الادارات العامة من لوازم وخدمات، فضلاً عن تأمين فرص المنافسة بين الموردين، محفزاً لتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، وهو ما يعزز ثقة المواطنين بعمل الحكومة. وبينما تساهم عمليات الشراء التي تعتمد على المعايير النموذجية والقائمة على الشفافية والفعاليّة في اختيار الموردين ذات الكفاءة العالية بتأمين جودة فضلى للخدمات الحكومية، تؤدي الممارسات غير النموذجيّة وغير المنهجية إلى ازدياد حالات الفساد كما وهدر الموارد العامّة التي تتناقص يوماً بعد يوم.

في لبنان، يعتبر إصلاح الشراء العام عنصراً أساسياً في عملية إصلاح إدارة المال العام إذ يشكل أكثر من ١٣٪ من الموازنة العامّة وحوالي ٤٪ من الناتج المحلي الاجمالي، وبالتالي فإنّ أيّ تحسين للممارسات والاجراءات الخاصة بالشراء يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

يعتبر إنشاء نظام فعّال للمشتريات الحكومية، قائم على الشفافية والمنافسة والنزاهة، تحدياً بحدّ ذاته. إلا أنّ الدور الموكل للطاقت البشرية التي عليها القيام بمهام الشراء يبقى أساسياً في اعتماد المعايير والممارسات الجيّدة. في هذا الاطار، يأتي مشروع "تعزيز القدرات في الشراء الحكومي"، وهو مبادرة تعاون مميّزة أطلقها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي التابع لوزارة المال اللبنانية عام ٢٠١٠، بتمويل من الحكومة الايطاليّة من خلال مكتب التعاون الإيطالي في بيروت، قدره أربعمئة وخمسون ألف يورو. يهدف المشروع إلى تعزيز قدرات ومهارات العاملين في مجال الشراء في القطاع العام اللبناني من أجل إدارة فضلى لمهام الشراء، كما أنه يتيح التعرّف على التجارب الايطاليّة والأوروبيّة والممارسات الجيّدة في هذا المجال.

يؤكد هذا المشروع على التزام إيطاليا بدعم مبادرات تحسين الفاعلية في الإدارة العامّة في لبنان، كما وتحديث أنظمة الشراء العام وبناء القدرات في سبيل تحفيز النمو الاقتصادي وخلق فرص للتنمية المستدامة. ولا بدّ من التنويه بخطط الإصلاح التي تقوم بها وزارة المال اللبنانية في هذا المجال والتي مهّدت الطريق لتنفيذ مشاريع التعاون الحالية.

ونحن اليوم، في إيطاليا ولبنان، على ثقة بتقدّم هذه المبادرات الواعدة، إذ نعتبر تطوير استراتيجية متوسطة الأجل لبناء القدرات في مجال الشراء العام خطوة ممتازة من شأنها المساهمة في تأمين فرص تنمية فضلى على المدى الطويل. وبشكل إلزام الجهات المعنية عاملاً مساهماً في استدامة مشاريع الإصلاح وتفعيل أداء المؤسسات والادارات العامة وتعزيز ثقة المواطنين بتوجّهات الحكومة. ونؤكد أن الجهود المبذولة في مسار تنمية القدرات قد تعززت من خلال هذا التعاون الذي جمع الخبرات الايطالية واللبنانية، من خلال الشراكة بين معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ووزارة المالية ومكتب التعاون الإيطالي، بالاعتماد على المقاربة العلمية والتقنية والحرص الدائم على تعزيز العلاقات الإنسانية المثمرة.

شكر وتقدير

هذا التقرير هو نتاج تعاون وزارة المالية اللبنانية ممثلة بمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، والحكومة الإيطالية ممثلة في لبنان بالسفارة الإيطالية ومكتب التعاون الإنمائي الإيطالي، في إطار مشروع "تعزيز القدرات في الشراء الحكومي".

لقد تمّ إنجاز هذا العمل بفضل دعم معالي وزراء المالية المتعاقبين الذين نتوجّه إليهم بالشكر والتقدير وخصوصاً الوزراء: السيدة رثا حفار الحسّن، السيد محمد الصفدي، والسيد علي حسن خليل. كما نخصّ بالشكر سفيري إيطاليا في لبنان السادة غابرييلي كيكيا وجيوسيبه مورابيتو، ومدير مكتب التعاون في لبنان وسوريا السيد غويدو بينيفيتو، ومنسق المشروع والمسؤول القانوني السيد جاكوبو تافاسي.

كما نشكر أعضاء اللجنة الاستشارية للمشروع الذين واكبوه خلال سنوات إنجازه وقدموا له المشورة والتوجيه، وهم:

- السيد ألان بيفاني، مدير المالية العام
- السيد كريستيان دو كليرك، مدير برنامج الدعم التقني لوزارة المالية اللبنانية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)
- السيدة كوثر دارا، مديرة مشروع الإصلاحات المالية الطارئة لدى وزارة المال اللبنانية
- السيدة لمياء المبيض بساط، رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

نشكر الدكتور كمال حمدان، مدير مؤسسة البحوث والاستشارات، الذي أشرف على الدراسة الميدانية التي قام بها فريق عمله وعلى النصح والمشورة التي قدّمها للمعهد خلال إعداد هذا التقرير. كما نخصّ بالشكر كل من السيدة رانيا نادر والسيد رضا حمدان وكافة الباحثين الذين عملوا على إنجاز الدراسة وننوّه بمهنتهم الكبيرة وسعة معارفهم. كما نشكر مساهمة معهد المشتريات والتوريد في بريطانيا (CIPS)، وخاصة السيدة بولا ستيل والسيد بيتر جيمس، الذين ساهموا في الجزء الثاني من التقرير الخاص باستراتيجية بناء القدرات وإطار المهارات.

كلّ الامتنان لفريق الخبراء المدربين وللجنة المشرفة على التدريب الذي ساهموا بصياغة الجزء الثاني المتعلّق بالاستراتيجية الوطنية وقاموا بمراجعة التقرير وتنقيح محتواه، التالية أسماؤهم (بالترتيب الأبجدي):

- الرئيس إيلي معلوف، قاضٍ في ديوان المحاسبة
- الرئيس عبد الله أحمد، قاضٍ في مجلس شوري الدولة
- السيد جان العليّة، مدير عام إدارة المناقصات
- السيدة رنا رزق الله، مسؤولة التوريد في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
- السيدة غنوى حداد، مديرة قسم التوريد في مجلس الإنماء والإعمار
- السيد فادي بركات، خبير في الشراء
- السيدة نانسي تيّان، مديرة قسم الصفقات في مجلس الإنماء والإعمار

أخيراً، نتقدّم من السيد كريستيان دو كليرك، مدير برنامج الدعم التقني لوزارة المالية اللبنانية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، بالشكر والتقدير الكبيرين لما قدّمه من نصح ومشورة واقتراحات بتأءة خلال فترة تنفيذ المشروع، ولمراجعته المتأبئة والدقيقة لحتوى هذا التقرير.

أعدّ التقرير بنسخته الأصلية باللغة الإنكليزية السيدة سابين حاتم، اقتصادي أول في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، وبإشراف مباشر من رئيسة المعهد السيدة لمياء المبيض بساط.

تمّ تنقيح النسخة العربية من التقرير بمساهمة مشكورة من القاضي في ديوان المحاسبة السيد إيلي معلوف، ومدير عام إدارة المناقصات السيد جان العليّة، ومديرة التدريب في المعهد السيدة جنان الدويهي، ومنسقة البرامج الأنسة بسمة عبد الخالق.

المحتويات

١١	تمهيد
١٢	ملخص تنفيذي
١٥	مقدمة
	لماذا يولي العالم أهمية كبيرة لموضوع الشراء العام؟
٢٣	الفصل الأول
	لبنان: واقع الحال والممارسات المعتمدة
٢٣	القسم الأول: حجم الشراء في الاقتصاد الوطني وخصائصه
٣٠	القسم الثاني: الإطار القانوني والمؤسسي الناظم
٣٨	القسم الثالث: ممارسات الشراء العام في لبنان
٥٢	القسم الرابع: العلاقة بين الإدارة العامة والموردين
٥٥	الفصل الثاني
	تعزيز القدرات في الشراء العام - رؤيا مستقبلية للبنان
٥٨	القسم الأول: ملامح العاملين في الشراء والحاجات التدريبية
٦٢	القسم الثاني: خصائص الجهاز البشري العامل في الشراء
٦٣	القسم الثالث: استراتيجيات وطنية لتعزيز القدرات
٧٦	القسم الرابع: التحديات والمخاطر وسبل تقليصها
٧٧	الفصل الثالث
	التوجهات المستقبلية
٧٩	الملاحق
٧٩	رقم ١: منهجية الدراسة
٨٣	رقم ٢: فريق العمل
٨٤	رقم ٣: قائمة المقابلات مع الخبراء والجهات المعنية
٨٥	رقم ٤: أطر المعارف والمهارات النموذجية المقترحة للمعنيين بعملية الشراء
٩٣	المراجع

لائحة الأشكال

- ١٥ حجم الشراء العام من الناتج المحلي الإجمالي (٢٠٠٧ و ٢٠١١) **الشكل (١)**
- ١٦ أثر الشراء العام على التنمية الاقتصادية والاجتماعية **الشكل (٢)**
- ١٧ إصلاح الشراء العام في صلب الإصلاح المالي **الشكل (٣)**
- ١٨ الشراء العام من منظور السياسات العامة **الشكل (٤)**
- ٢٣ حجم الشراء العام من الموازنة العامة (٢٠٠١-٢٠١١) **الشكل (٥)**
- ٢٦ حجم الشراء الاستهلاكي استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بملايين الليرات اللبنانية) **الشكل (٦)**
- ٢٦ حجم شراء الخدمات استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بملايين الليرات اللبنانية) **الشكل (٧)**
- ٢٧ حجم الإنفاق الاستثماري الخاص بالاستثمارات استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بملايين الليرات اللبنانية) **الشكل (٨)**
- ٢٨ حجم الإنفاق الخاص بالتجهيزات واللوازم استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بملايين الليرات اللبنانية) **الشكل (٩)**
- ٢٨ المبالغ المخصصة للمشاريع قيد التنفيذ استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بملايين الليرات اللبنانية) **الشكل (١٠)**
- ٢٩ المبالغ المخصصة للصيانة استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بملايين الليرات اللبنانية) **الشكل (١١)**
- ٢٩ المبالغ المخصصة للإنفاق على الأصول الثابتة استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بملايين الليرات اللبنانية) **الشكل (١٢)**
- ٣٥ الجهات المعنية بالشراء العام **الشكل (١٣)**
- ٣٨ هيكلية سوق الشراء (الصفقات العامة) في لبنان بحسب أنواع العقود **الشكل (١٤)**
- ٣٩ هل تقومون بدراسة السوق للتأكد من توفّر السلع والخدمات؟ **الشكل (١٥)**
- ٤٠ هل تتوافر لديكم قاعدة بيانات لأسعار السلع والخدمات؟ **الشكل (١٦)**
- ٤٢ هل سبق أن اطلعتكم على دفاتر الشروط النموذجية الموحدة التي طوّرتها وزارة المالية ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي؟ **الشكل (١٧)**
- ٤٢ ما هي طرق الشراء الأكثر استخداماً؟ **الشكل (١٨)**
- ٤٤ هل تختلف قواعد الشراء في حال التمويل الخارجي؟ **الشكل (١٩)**
- ٤٦ هل تمنح أفضلية لفئة معينة من الموردين/ المقاولين؟ **الشكل (٢٠)**
- ٤٧ هل يُطلب من الموردين القيام بمهام إضافية خلال مرحلة تنفيذ العقد؟ **الشكل (٢١)**
- ٤٨ هل يتم عموماً دفع مستحقات الموردين في المواعيد المحددة؟ **الشكل (٢٢)**
- ٤٩ هل تخضع حسابات الشراء لتدقيق منتظم؟ **الشكل (٢٣)**
- ٥٣ هل هناك تواصل مع الموردين خارج إطار الاستيضاحات من لجان التقييم؟ **الشكل (٢٤)**
- ٥٦ إطار تقييم القدرات لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي **الشكل (٢٥)**
- ٥٨ في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، هل تعتبر مهنة الشراء مهنة قائمة بحدّ ذاتها؟ **الشكل (٢٦)**
- ٥٩ توزيع المستطلعين بحسب الخلفية الأكاديمية **الشكل (٢٧)**
- ٦١ هل أنتم ملتمون بممارسات الشراء الجيدة؟ **الشكل (٢٨)**
- ٦٤ المراحل الست لتطوير القدرات على المدى المتوسط **الشكل (٢٩)**
- ٧٢ الهيكلية التدريبية الخاصة بالشراء **الشكل (٣٠)**

لائحة الجداول

١٩	إصلاح الشراء العام في بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	المجدول (١)
٢٠	تشريعات الشراء: مقارنة بين لبنان وبلدان عربية	المجدول (٢)
٢٠	نسبة المستطلعين الذين أجابوا "دائماً أو غالباً" على الممارسات التالية	المجدول (٣)
٢٤	حجم الشراء العام في لبنان خلال الفترة (٢٠٠١-٢٠٠٦) (بملايين الليرات اللبنانية)	المجدول (٤)
٣٢	طرق الشراء المستخدمة استناداً إلى قانون المحاسبة العمومية	المجدول (٥)
٤٣	طلبات التعاقد المباشر التي وافق عليها مجلس الوزراء خلال العام ٢٠١٢	المجدول (٦)
٥٠	البنك الدولي - مؤشرات الحوكمة (٢٠١١) المختارة عن فئة "مكافحة الفساد" في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	المجدول (٧)
٦٢	الفرص المتاحة لنقل الخبرات والتجارب الناجحة	المجدول (٨)
٦٥	إطار الكفاءات والمهارات في الشراء العام المقترح للبنان	المجدول (٩)

لائحة المختصرات

الجامعة الأميركية في بيروت	AUB
مشروع تعزيز القدرات في الشراء الحكومي	CBPP
مجلس الإنماء والإعمار	CDR
الإنفاق التعويضي	CE
مجلس الخدمة المدنية	CIB
معهد المشتريات والتوريد	CIPS
مؤسسة البحوث والاستشارات	CRI
مؤسسة كهرباء لبنان	EDL
الإنفاق الإستهلاكي النهائي	FCE
السنة المالية	FY
الناج المحلي الإجمالي	GDP
تكوين رأس المال الإجمالي الثابت	GFCF
معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي	IOF
مؤشرات الأداء	KPI
الشرق الأوسط وشمال إفريقيا	MENA
وزارة المالية	MoF
منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية	OECD
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية	OMSAR
وحدة تنفيذ المشاريع	PIU
دفاتر الشروط النموذجية	SBD
الشروط المرجعية	TOR
الأمم المتحدة - إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية	UNDESA
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	UNDP

تمهيد

ترتكز الإدارة العامّة الحديثة على توفير الخدمات للمواطن بشكل أسرع وأفضل وبأقل كلفة ممكنة بحيث تنفق أموال المكلفين بحسب معايير صارمة للجودة وللأثر البعيد المدى. فكل قرش ينفق في غير محلّه يعتبر ضائع، في حين يمكن أن يكون ذات فائدة في قطاعات تحتاج للتمويل. ولا تتعلق هذه الممارسة بمفهوم الإدارة الرشيدة فقط، بل بالقدرة على التوقّع، والتخطيط وإدارة المخاطر، واستخدام تكنولوجيا المعلومات لخلق مناخ تنافسي للأعمال وبيئة محفّزة على الابتكار. وفي عصر العولمة، ومع بروز الأسواق الجديدة وضرورة اعتماد نهج مسؤول تجاه البيئة والمجتمع، يحمل الشراء العام فرصاً وتحديات جديدة، يمكن أن تساهم في تحسين المناخ العام.

يعتبر لبنان، أحد البلدان التي تعاني من عجز هيكلي دائم ويزج تحت عبء مديونيّة عالية حيث تشكل خدمة الدين العام ثلث الإنفاق، وتزيد نسبة الرواتب والأجور عن ٢٦٪، مما يحتم إيجاد السبل المناسبة لترشيد الإنفاق العام، ومن شأن الطرق التي تتبناها الهيئات العامة في تأمين السلع والأشغال والخدمات أن تلعب دوراً أكيداً في تحقيق بعض الوفر وتقديم الخدمات بشكل أفضل للمواطن.

يقدم هذا التقرير صورة علميّة مقرونة بالدلائل الرقمية حول واقع الشراء العام في لبنان، ويوفّر نظرة عامة حول معطيات الاقتصاد الكلي. كما يوضّح الإطار القانوني الناظم له، والممارسات المتبعة، ويتطرق إلى خصائص العاملين في الشراء العام، فيقترح استراتيجيّة متوسطة المدى لتعزيز القدرات وتمحور حول التدريب المتخصص.

يضع التقرير في تصرّف القراء، نتائج الدراسة التحليلية الأولى من نوعها في لبنان، والتي نفذتها مؤسسة البحوث والاستشارات، وكذلك خلاصة الدراسات الملحقه التي قام بها معهد المشتريات والتوريد في بريطانيا، وهو أعرق مؤسسة تعنى بتدريب العاملين في هذا المجال وتطوير مهنة الشراء العام. وتشكّل المعطيات الواردة في التقرير ركيزة لتطوير سياسات موضوعيّة من شأنها المساهمة في التأسيس لمهنة الشراء العام في لبنان على قاعدة الدليل والبرهان كما بمكّنها من رفق مشاريع الإصلاح القائمة.

يتفق الخبراء على أنّ تحقيق إصلاحات مستدامة في أي موضوع مالي، وخصوصاً في مجال الشراء، لا شك يرتبط بالعاملين في هذا المجال وبمقدراتهم التقنية والاستراتيجية، أكانوا يعملون في القطاع العام أو الخاص. لذلك، تقع على المهتمين بهذا الملف مسؤولية زيادة الوعي بأهميته الاستراتيجية، كما تقع علينا جميعاً، أفراداً ومؤسسات، مسؤولية مساندة أصحاب هذه المهنة على إتقان مجموعة واسعة من المهارات، ليتمتعوا بالقدرة على التخطيط واستشراف المستقبل، كما والتأثير الإيجابي في محيطهم لجهة التفكير الاستراتيجي والتمتع بروح التعاون والالتزام بأخلاقيات المهنة.

إنّ معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، وهو مركز تدريب متخصص في إدارة الماليّة العامة في لبنان ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يعمل جاهداً بالتعاون مع الجهات المعنية، لتحديد السبل الفضلى التي تلبي احتياجات أصحاب هذه المهنة وتعلّي من شأنها وذلك من خلال توفير أحدث المعارف والمهارات التي تمكنهم من أداء المهام الموكلة إليهم بشكل أفضل. كما يسعى للفت نظر المسؤولين في القطاعين العام والخاص إلى أهميتها في سلّم القرار وبما يتناسق مع التوجّه العالمي.

لمياء المبيّض بساط

رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

ملخص تنفيذي

يُعتبر الشراء العام (الذي تجرّبه الحكومات - على المستوى المركزي والمحلي¹ - للحصول على السلع والخدمات والأشغال) أداة أساسية تسمح بتقديم الخدمات للمواطن، من إنشاء البنى التحتية، وتطوير أنظمة الرعاية الصحية، وصولاً إلى رفع مستوى التعليم والخدمات الاجتماعية، وغيرها.

يعتبر الشراء العام عملية معقّدة يشارك في إتمامها العديد من الجهات، وتنفق من خلالها مبالغ كبيرة من المال العام. تظهر بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) أنّ حجم الشراء قد يصل إلى 12.8٪ من الناتج المحلي الإجمالي في دول المنظمة² (الشكل رقم 1). وغالباً ما "يعكس حجم الشراء العام حجم القطاع العام ودوره في الاقتصاد ومشاريع الإنفاق الكبيرة (مثل مشاريع البنى التحتية)³. في المقابل، يشكل الشراء العام في البلدان النامية نحو 4.5٪ من الناتج المحلي الإجمالي (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2006). بحيث لا يساهم بشكل جدّي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لقد حظي الشراء العام خلال العقد الأخير باهتمام كبير، بالنظر إلى دوره الاستراتيجي كتأثير إطاره القانوني الناظم على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والحوكمة، ومدى تحقيق السياسات الوطنية لأهدافه، أو على قطاعات معينة كالبيئة. وعلى ضوء التحوّل في المفاهيم من مقاربة تقليدية إلى مقاربة استراتيجية، أصبح نظام الشراء الشفاف، المدعوم بإطار قانوني واضح، والذي يأتي ضمن نظام جيّد لإدارة المالية العامة، مفتاحاً أساسياً لتعزيز المنافسة، والاستدامة، ولتحقيق القيمة من الإنفاق العام، وتأمين الرقابة الفعّالة. وعليه، بات الإطار العملي للشراء العام يتطلّب بيئة إدارية أكثر مرونة وغير تقليدية، وخصوصاً العاملين في هذا المجال الملزمين بالتمتّع بقدرات أكبر ومهارات أوسع، وكفاءات عالية متميّزة وتنافسية.

يعرض هذا التقرير لنتائج الدراسة التحليلية التي نُفذت في العامين 2011-2012، وهي تُعتبر المحاولة الأولى من نوعها لتقدير حجم الشراء العام في لبنان، وتحديد خصائصه. كما يلقي التقرير الضوء على أبرز مؤشرات الاقتصاد الكلي، ويعرض الإطار القانوني والتنظيمي الناظم للشراء، كما والممارسات والإجراءات المتبعة، بالإضافة إلى خصائص العاملين في هذا المجال.

يلقي التقرير الضوء على عدد من مواطن الضعف والقصور على مستوى الإطار التشريعي والممارسات المتبعة، وهي على نوعين: الضعف الهيكلي في وظيفة الشراء من جهة، والنقص في المعارف والمهارات ذات الصلة من جهة أخرى. ويعتبر النقص في المعارف والمهارات عائقاً أساسياً أمام تأمين الكفاءة والفاعليّة من عمليات الشراء العام لاسيما على مستوى الاقتصاد الكلي؛ في حين تتّجه الأنظار أكثر فأكثر إلى شراء يؤدي إلى تخفيف الضغط على الموازنة العامة، وخلق مرونة أكبر على صعيد الإنفاق العام fiscal space، وتشجيع مشاركة القطاع الخاص في العقود الحكومية.

يشير التقرير أنّ الشراء العام يشكل، في المتوسط، حوالي 13٪ من الموازنة العامة في لبنان، ونحو 4٪ من الناتج المحلي الإجمالي (على مستوى الحكومة المركزية). ويظهر تحليل اتجاهات وأنواع الشراء أنّ النفقات الجارية سجّلت ارتفاعاً ملحوظاً خلال الفترة ما بين 2001 و2011. فلقد ارتفع حجم الإنفاق الاستهلاكي على السلع واللوازم المرصود في الموازنة من 170 إلى 538 مليار ليرة لبنانية، في حين بقيت

¹ يقصد بالحكومة المركزية في هذا التقرير الوزارات، في حين أن المقصود بالحكومة المحلية هي البلديات أو اتحاد البلديات.

² منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement, GOV/PGC/ETH(2013)2, 23-Jan-2013.

³ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، OECD, 2011, "Government at a Glance 2011". (www.oecd.org/gov/governmentatagance2011.htm).

مخصّصات الإنفاق على الخدمات على حالها تقريباً. وتميّز الإنفاق الاستثماري بنمط متقلّب وفروقات واضحة بين المبالغ المرصودة في الموازنة والمبلغ الذي جرى إنفاقه فعلياً. مما عكس الضعف في التخطيط الشامل للموازنة، ومحدودية القدرة على الإنفاق الاستثماري. كما سجّلت فروقات كبيرة بين المبالغ المرصودة في الموازنة وأرقام الإنفاق الفعلي في شراء التجهيزات والمفروشات. ممّا طرح تساؤلات عدّة حول مسار التخطيط وتحديد الحاجات الذي تقوم به الإدارات العامة في لبنان. وقد بيّنت المعطيات الاقتصادية أنّ حجم المبالغ المنفقة على المشاريع قيد التنفيذ لا تتناسب مع المبالغ المرصودة في الموازنة، وهذا ينطبق على أنشطة الصيانة، مما يعكس حالة عامة تعاني منها الوزارات وتمثل بعدم موازنة الإنفاق الفعلي مع خطط الشراء، ولاسيما في الوزارات الأساسية.

يتّصف الإطار القانوني الناظم لعمليات الشراء العام في لبنان بغياب قانون موحد، بحيث تطبّق الهيئات التي تتولى مهام الشراء مجموعة من الأنظمة الملحوظة في قوانين ومراسيم مختلفة، لا سيما في قانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات. وتعاني الممارسات المتبعة من ضعف في توحيد الإجراءات والمقاييس والمعايير الذي يعزى إلى تنوّع القوانين المرعية الإجراء. وينعكس العمل في ظلّ هذا الإطار القانوني سلباً على علاقة الهيئات الحكومية بالموردين، كما وبمطالبة القطاع الخاص بمزيد من الشفافية في إدارة عمليات الشراء العام.

وفي هذا الإطار، يشكّل اعتماد قانون جديد ("مشروع قانون الصفقات العمومية") أداة لتصحيح هذا الخلل الهيكلي، لا سيما وأنه يترافق مع مجموعة واسعة من التدابير لتوحيد الإجراءات وتعزيز الممارسات الجيدة.

من المتعارف عليه عالمياً أنّ الشراء العام هو أحد أهم وأبرز مكوّنات إدارة الإنفاق العام. بالتالي يشكل إصلاحه مدخلاً لتحقيق التكامل مع المبادرات الوطنية والمشاريع الإصلاحية الأخرى، ولاسيما:

- إصلاح أحكام الموازنة العامة، وإقرار قانون جديد للموازنة: عمليات الشراء والموازنة يخضعان حالياً لقانون المحاسبة العمومية الصادر عام ١٩٦٣، وقد بادرت وزارة المالية مؤخراً إلى صياغة مشروع قانون جديد للموازنة العامة.
- تحديث نظام الرقابة والإطار المؤسسي: على مستوى مؤسستي الرقابة الرئيسيتين أي ديوان المحاسبة ومجلس النواب.

من ناحية أخرى، أشارت الدراسة إلى وجود ضعف كبير في قدرات العاملين في الشراء العام، لا سيما في ظلّ غياب أي توصيف محدّد للوظائف والمسؤوليات والمهام المتصلة بأنشطته في نظام الخدمة المدنية اللبناني. باستثناء بعض المؤسسات العامة المستقلة التي تلحظ توصيفاً محدّداً لهذه الوظيفة. ويعزى هذا الواقع إلى عدم اعتبار الشراء العام مهنة قائمة بحدّ ذاتها يقضي إدراجها ضمن الهيكل الوظيفي. توكل مهام الشراء بالتالي إلى رئيس دائرة الموظفين واللوازم والخدمات، أو المسؤول المالي أو الإداري، أو المحاسب، وغيرهم من الموظفين الإداريين والماليين.

ينتج عن غياب وظائف مرتبطة بالشراء العام في التصنيف الوظيفي حاجة إلى خطة استراتيجية للموارد البشرية، وضرورة التنسيق بين مجلس الخدمة المدنية (CSB) والهيئات المعنية بالشراء لا سيما إدارة المناقصات، من أجل اختيار وتعيين الموظفين من ذوي الكفاءات في هذه المسؤوليات الحساسة. ورغم وجود بعض الممارسات الجيدة في هذا المجال في عدد من المؤسسات العامة، يعاني القطاع العام من نقص في المهارات الفنية والمعارف، ومن محدودية فرص التدريب المهني، ومن نقص في التوصيف الوظيفي المرتبط بإطار للمعارف والمهارات competency framework. وينعكس هذا الوضع سلباً على مستوى القدرات، والفاعلية والفعالية، ومستوى الرضى من الوظيفة لدى العاملين في هذا المجال.

يقترح هذا التقرير معالجة النقص في القدرات من خلال استراتيجية متوسطة الأجل. تستهدف المعنيين مباشرة بإدارة هذا الملف، وخصوصاً أصحاب المهنة من الموظفين التقنيين وكذلك المسؤولين

عن وضع الخطط والسياسات العامة. ويستعرض التقرير بالتفصيل آليات وأدوات تعزيز القدرات المقترحة علماً أنّ الغاية منها لا يمكن أن تتحقق في حال استمرت آليات الاستقطاب والتوظيف في القطاع العام علي ما هي عليه، وكذلك سلسلة الرواتب، وإدارة الموارد البشرية، وسياسات التدريب المعتمد، دون تغيير أو تطوير.

توقّر النتائج التي يعرضها هذا التقرير منطلقاً إلى مزيد من التحليل والتعمّق. يؤدي إلى وضع سياسات عامّة للشراء العام مبنية على الدلائل والبراهين. يستطيع المعنيّون من خلالها مواكبة جهود الإصلاح القائمة من أجل تحقيق القيمة الفضلى من الإنفاق العام وترشيده. وتقدّم هذه المعطيات العلميّة أيضاً أساساً صلباً لصياغة استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات تقضي إلى الاعتراف بالشراء العام مهنة قائمة بحد ذاتها، وإلى قياس التقدّم المحرز على مستوى تنمية القدرات البشرية.

إنّ تحسين الاجراءات والممارسات في إدارة الشراء العام، وتعزيز قدرات العاملين في هذا المجال في لبنان، يساهمان في رفع قدرة الحكومة اللبنانية على مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية. فإدارة سليمة ورؤيوية لهذه العمليات من شأنها أن تشجّع على الابتكار والمنافسة وتساهم بالتالي في خلق فرص عمل جديدة في القطاع الخاص. كما وإنعاش الاستثمار العام على المستويين المركزي والمحلي، وتشجيع توجهات الاستهلاك المستدامة كون الحكومات هي الشاري الأكبر في السوق. ويأتي هذا الجهود الاصلاحية ليؤمن تطوير نوعية الخدمات الحكومية، والحدّ من الفساد، وتشجيع التنمية المحليّة. بالإضافة إلى تأثيره الإيجابي على دورة الموازنة، وإدارة السيولة، وبالتالي أداء المالية العامة، بما يؤمّن تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق أموال المكلفين.

مقدمة

لماذا يولي العالم أهمية كبيرة لموضوع الشراء العام؟

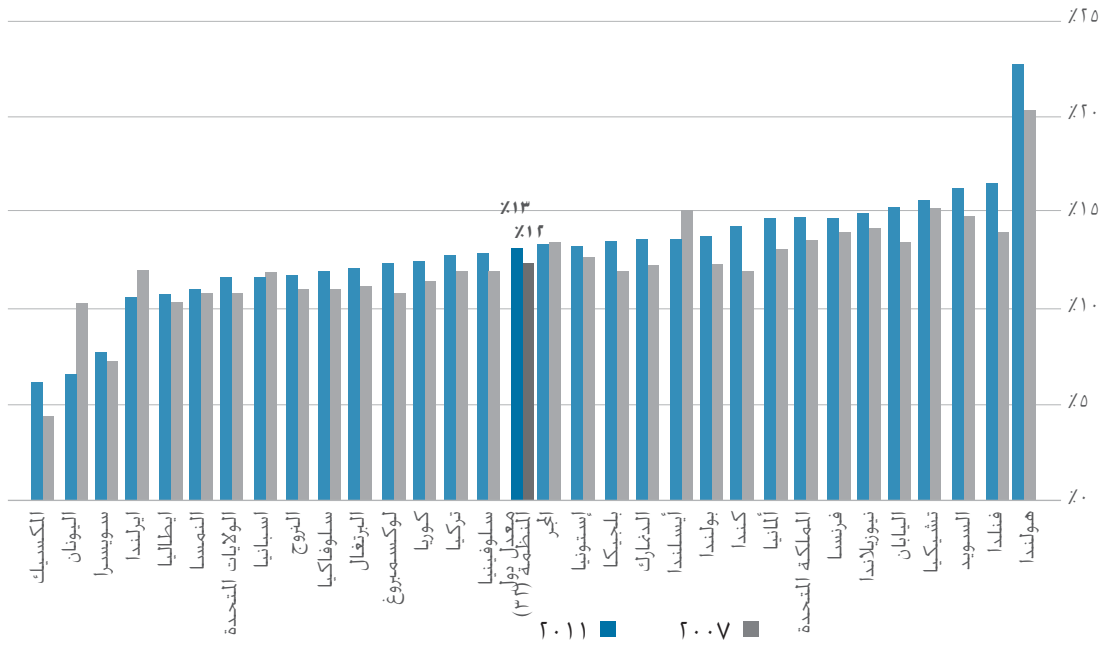
تعرف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) الشراء العام على أنه: "مسار يتضمن (1) تحديد الحاجات؛ (2) تحديد الأفراد أو المنظمات الأكثر ملاءمة لتأمين هذه الحاجات؛ (3) ضمان تلبية الحاجات وتسليمها في المكان المناسب، والتوقيت المناسب، بأفضل الأسعار، على أن يراعي هذا المسار مبدأي العلنية والإنصاف" (OECD, 2006).

ويعتبر الشراء العام (الذي تقوم به الحكومات - المركزية واللامركزية^٤ - لتأمين السلع والخدمات والأشغال) أداة أساسية تقدم من خلالها الحكومات (مركزية ولا مركزية) الخدمات لمواطنيها، من بنى تحتية، وخدمات الرعاية الصحية، وصولاً إلى رفع مستوى التعليم والخدمات الاجتماعية. وهو أيضاً أداة لتعزيز الحكم الجيد، ومواكبة جهود الإصلاح، وتطوير أداء القطاع العام.

تظهر بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أن حجم الشراء العام، يصل إل معادل ١٢.٨٪ من الناتج المحلي الإجمالي في دول المنظمة^٥ (الشكل رقم ١). ويختلف هذا الحجم بحسب اختلاف حجم إنفاق الحكومة، ودورها في الاقتصاد والحاجة إلى تأمين السيولة لتنفيذ مشاريع استثمارية ضخمة (مثلاً الاستثمار في البنى التحتية)^٦. في الدول النامية، يشكل الشراء العام ما يقارب ٤.٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي (OECD, 2006). بحيث لا يساهم تماماً في تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذه البلدان. ولما سبق ذكره من حجم الإنفاق العام في الدول المختلفة وحضته من الإقتصاد دلالة كبيرة على أهمية الموضوع.

الشكل رقم (١)

حجم الشراء العام من الناتج المحلي الإجمالي (٢٠٠٧ و ٢٠١١)^٧



^٤ المقصود بالحكومة المركزية في لبنان هو الوزارات، والإدارات العامة، وهي تشمل المؤسسات العامة، في حين أن المقصود بالحكومة اللامركزية هو البلديات أو اتحاد البلديات.

^٥ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement, GOV/PGC/ETH(2013)2, 23-Jan-2013.

^٦ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

^٧ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement, GOV/PGC/RTH(2013)2, 23-Jan-2013.

١. من منظور الاقتصاد الكلي

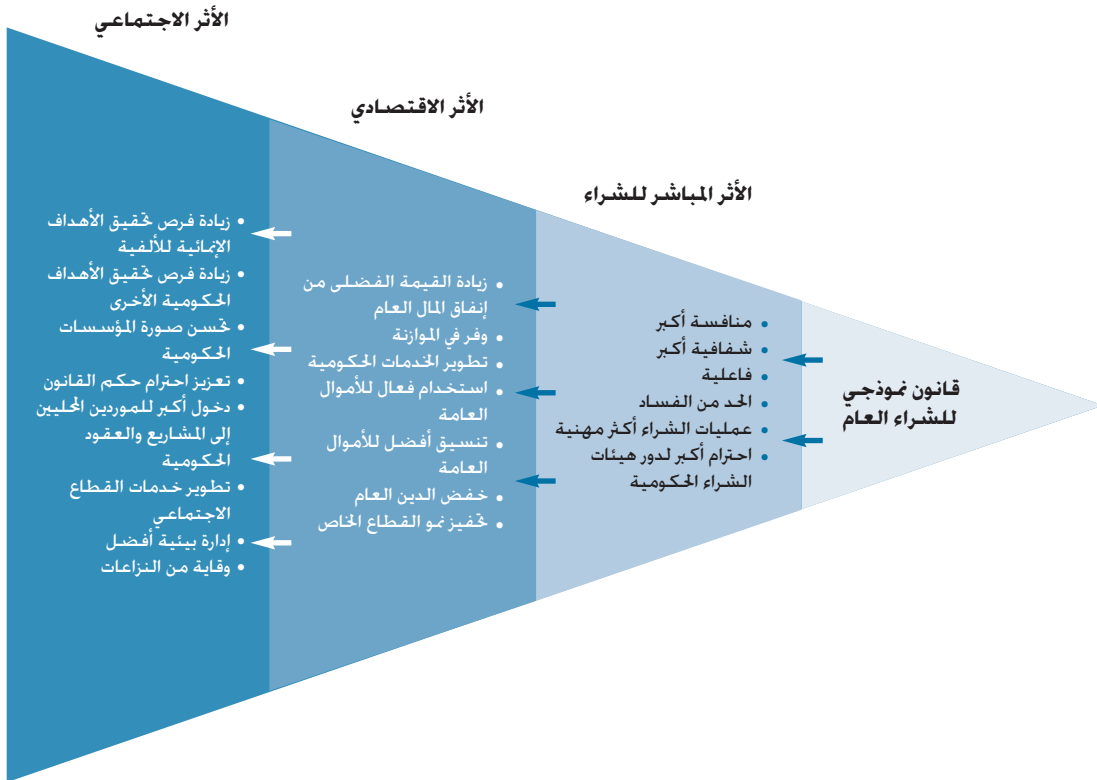
تشكل أنظمة الشراء العام الحديثة محفزاً للنمو الاقتصادي والتنمية، وهي تتيح إذا ما أُديرت وفق الأصول العصرية:

- منافسة أكبر في السوق وتكافؤ الفرص بين اللاعبين الاقتصاديين: فالحكومة، تُعتبر الشاري الأكبر من خلال المشاريع الاستثمارية الطويلة الأمد والخدمات التي تقدّمها للمواطنين، وهي بالتالي تعتبر من المؤثرين الرئيسيين في حركة السوق لناحية تعزيز القدرة التنافسية للقطاع الخاص وتخفيفه على الابتكار، خصوصاً إذا ما أُتيح إدخال أكبر عدد من الموردين المحليين إلى المشاريع والعقود الحكومية على قاعدة المنافسة الشريفة.
- الفاعلية والفعالية، وتحقيق القيمة الفضلى من المشتريات الحكومية، مما يُتيح استخدام فعال للأموال العامة وخصوصاً أموال المكلفين.
- مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية من خلال تعزيز آليات الإفصاح والمساءلة حيث تشجّع ممارسات الشراء الجيدة مشاركة المواطنين في الحياة العامة، وتحدّ من الممارسات الاحتكارية والغش فيتعرّز احترام حكم القانون.
- اعتماد أنماط إنتاج واستهلاك مستدامة للسلع والخدمات تشجّع على مزيد من الابتكار لدى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وعلى احترام معايير الاستدامة البيئية والالتزامات الاجتماعية للحكومات.

وعليه، فإنّ الشراء العام يعتبر المحرك الرئيسي لوظائف الحكومة الاستراتيجية والعملية. ويظهر الشكل رقم (٢) أثر الشراء العام المباشر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويربطه بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية (MDGs)، وبتعزيز احترام حكم القانون، خصوصاً في البلدان النامية.

الشكل رقم (٢)

أثر الشراء العام على التنمية الاقتصادية والاجتماعية^٥

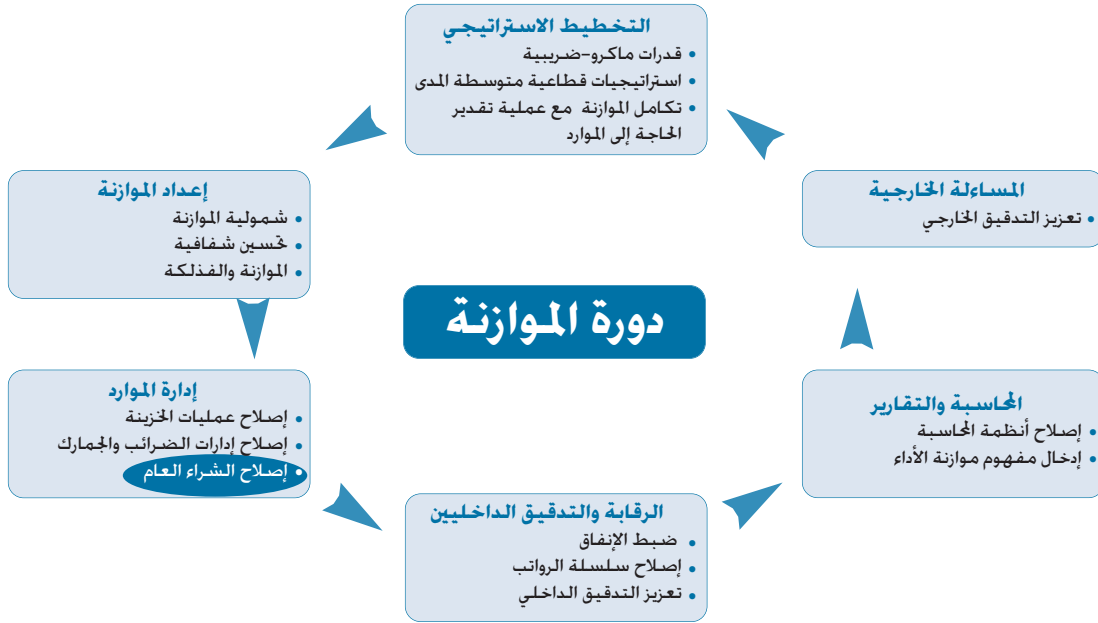


^٥ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والبنك الدولي OECD and World Bank, A DAC Reference Document: "Harmonizing Donor for Effective Aid Delivery", Volume 3: Strengthening Procurement Practices in Developing Countries, 2005.

٢. من منظور المالية العامة

يقع الشراء العام في صلب منظومة إصلاح إدارة الموارد العامة، وهو أداة فعالة لخفض النفقات. يبيّن الشكل رقم (٣) أنّ الشراء العام يحتلّ مركزاً مهماً في دورة الموازنة العامة، وهو إحدى الأولويات الثلاث في المنظومة، إلى جانب عمليات الخزينة وإدارات الضرائب والجمارك.

الشكل رقم (٣) إصلاح الشراء العام في صلب الإصلاح المالي^٤



في معظم البلدان النامية، تشكّل الرواتب والأجور، وخدمة الدين العام والشراء أبرز مكوّنات الإنفاق الحكومي. وفي غياب معطيات شاملة توضح أثر إصلاح أنظمة الشراء على الإنفاق العام، تبين تجارب ناجحة في بلدان متطورة وأخرى نامية، الأثر الإيجابي لتطوير ممارسات الشراء وعلى سبيل المثال:

- حققت اللجنة الاتحادية للكهرباء في المكسيك وفراً بنسبة ٩٪ ابتداءً من العام ٢٠٠٩، بالاعتماد على الأسعار الأصلية، لشراء الفحم من خلال المزادات؛^{١٠} وقدرت قيمة الوفر بأكثر من ٢٥٢ مليون دولار.
- في اسكتلندا، تمّ تحقيق وفر بقيمة ١.٢ مليار جنيه استرليني في السنوات الخمس الأولى من تنفيذ "برنامج إصلاح الشراء الحكومي" (٢٠٠٦-٢٠١١). بالإضافة إلى النجاح في تقديم خدمات عامّة أفضل على الصعيدين الوطني والمحلي، وذلك بفضل الأداء العالي لهيئة الشراء في اسكتلندا واستحداث مراكز للخبرات في الشراء؛^{١١}
- من أصل ٢٨ مقاطعة في الهند، نجحت مقاطعة "تاميل نادو" بخفض الإنفاق على الأدوية واللوازم بنسبة ٤٠٪ خلال ١٥ شهراً، وذلك بعد اعتمادها نظاماً شفافاً للشراء العام.^{١٢}

^٤ البنك الدولي، The World Bank, 2010, Report No. 55061-MNA, "Public Financial management Reform in the Middle East and North Africa: An Overview of Regional Experience", Part I.

^{١٠} منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، OECD, "Public Procurement Review of the Electric Utility of Mexico: Towards Procurement Excellence in the Federal Electricity Commission (CFE)", 2013, OECD Publishing.

^{١١} مشروع قانون إصلاح الشراء، The Procurement Reform Bill- Consultation, available on: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2012/08/3295/4>, August 2012

^{١٢} مؤسسة روكفلر، The Rockefeller Foundation- Sponsored Initiative on the Role of the Private Sector in Health Systems in Developing Countries, Technical Partner paper 7 on Andhra Pradesh Health Sector Reform - A narrative Case Study, Ravi Mallipeddi, Hanna Pernefeldt and Sofi Bergkvist, 2009.

تتحقق فعالية الشراء كأداة لتنفيذ السياسة العامة للحكومات من خلال ارتباطه بالركائز الثلاث لإصلاح الحوكمة وهي: أولاً، زيادة القيمة الفضلى من إنفاق المال العام؛ ثانياً، تحسين نوعية الخدمات التي توفرها الحكومة للمواطنين؛ وثالثاً، إشراك القطاع الخاص من خلال مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في العقود الحكومية والتحفيز على الابتكار. ومن شأن هذه الركيزة الأخيرة أن تعزز النمو الاقتصادي بشكل ملحوظ.

بالتالي، تعتبر الأنظمة الجيدة للشراء العام من الركائز الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية، ولا بد من الإشارة إلى دورها في تخفيف الحكومة التزامات سياسية واقتصادية تؤدي إلى هدر الأموال والموارد والثروات العامة، وهذا غالباً ما يحصل في حال وجود أنظمة قديمة خصوصاً عند استثمار ثروات الموارد غير المتجددة.

٣. من منظور السياسات العامة

يظهر الشكل رقم (٤) أن سياسة الشراء العام تقع في صلب إدارة المال العام الذي يرتبط بدوره بالإطار التشريعي والسياسات العامة للبلدان. ويحكم الإطار التشريعي من خلال:

- الالتزامات الدولية الصادرة عن منظمة التجارة العالمية (WTO)، ولجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي - الأونسترال (UNCITRAL)، والاتفاقيات التجارية الأخرى؛
- السياسات العامة مثل مبادئ المنافسة المفتوحة، والإبلاغ الإلزامي، والأشغال العامة؛
- التشريعات الوطنية المرتبطة بالشراء لاسيما الدستور، وقانون الوظيفة العامة (Public Service Act)، وقانون العقوبات (Crime Act).

ويشكل الامتثال لهذه القواعد والأحكام الناضجة في إدارة أنظمة الشراء قاعدة أساسية لضمان الانصاف والتكامل، وتشجيع المنافسة.

الشكل رقم (٤)

الشراء العام من منظور السياسة العامة

الإطار التشريعي وإطار السياسات العامة

التشريعات الدستور قانون الوظيفة العامة قانون العقوبات	السياسات المنافسة المفتوحة الإبلاغ الإلزامي والإفصاح الأشغال العامة	الالتزامات الدولية منظمة التجارة العالمية الأونسترال الاتفاقيات التجارية
--	--	---

إدارة المالية العامة

تشمل مشاريع إنفاق الأموال العامة

السياسة العامة للشراء

يحكم المبادئ والمسؤوليات المتصلة بالشراء

قانون الشراء العام
الدليل الوطني للشراء العام

إدارة المناقصات

تضع الإجراءات الداخلية/المبادئ التوجيهية العلمية
تؤمن الإرشاد العلمي للعاملين في مجال الشراء
توفر دفاतर الشروط النموذجية

٤. واقع لبنان مقارنة بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

قام العديد من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا مؤخراً بتطوير أنظمة الشراء العام. وقد طالت جهود الإصلاح مجالات متعدّدة من ضمنها تحديث السياسة العامة، والإطار المؤسسي، وتطوير الممارسات والإرشادات، وتعزيز القدرات الوطنية. وقد تم إحراز تقدّم ملحوظ في هذه المجالات لاسيما من خلال الدعم التقني الذي قدّمته الجهات المانحة، مثل البنك الدولي، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD).

تقدّم الجداول (١)، و(٢)، و(٣)، نظرة مقارنة حول أهمّ إنجازات إصلاح أنظمة الشراء العام والتقدّم الحرز في هذا المجال.

المجدول رقم (١)

إصلاح الشراء العام في بعض بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا^{١٣}

البلد	السنة	أهم مجالات التقدّم
مصر	٢٠١٠	• إطلاق البوابة الإلكترونية للشراء
	٢٠١١	• تعديل أنظمة الشراء التنفيذية
	٢٠١٢	• إعداد مشروع قانون حديث
العراق	٢٠٠٥	• مراجعة نظام الشراء
	٢٠١٠	• تكليف مجموعة عمل وزارية تصمّم خريطة طريق لإصلاح الشراء العام
	٢٠١٠	• إقرار قانون جديد
الأردن	١٩٩٩	• تطوير دفاتر شروط نموذجية جديدة
	٢٠٠٩	• مراجعة نظام الشراء
	٢٠٠٩	• إعداد مشروع قانون جديد
المغرب ^{١٤}	٢٠٠٧	• صدور قانون جديد للشراء الحكومي وأحكامه الناظمة
		• تحديث دفاتر الشروط الوطنية
		• إطلاق بوابة إلكترونية
فلسطين	٢٠١١	• إقرار قانون جديد
		• إنشاء هيئة مستقلة للشراء العام هي "المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام"
		• تطوير برنامج تدريب وطني يستهدف القوى العاملة في هذا المجال
تونس	٢٠١١	• صدور مرسوم جديد ينظم الشراء العام
		• مراجعة وتقييم لنظام الشراء العام مبني على منهجية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD-DAC
		• نقاش حول مشروع قانون الشراء العام المعدّل
سوريا	٢٠٠٩	• اعتماد قانون جديد وأحكامه الناظمة التنفيذية
	٢٠٠٩	• تطوير دفاتر شروط نموذجية جديدة
		• إنشاء "الإدارة العليا للمناقصات" و"الهيئة العليا للإشراف على المناقصات"
اليمن		• تطوير برنامج تدريب يستهدف خديداً موظفي ومدربي "الإدارة العليا للمناقصات"
	٢٠١٢	• مدخل جديد إلى قانون المعلومات
	٢٠٠٩	• وضع دفاتر شروط نموذجية (SBD)
لبنان	٢٠١٢	• إقرار مجلس الوزراء لمشروع قانون جديد
	٢٠١٣	• تطوير برامج وشهادات تخصصية في الشراء العام باللغة العربية

^{١٣} وردت هذه المعلومات في الصفحة المخصصة لإصلاحات أنظمة الشراء الحكومي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTGCG/0,,contentMDK:22880747-menuPK:50003484-pagePK:2865066-piPK:2865079-theSitePK:6130003,00.html> وأيضاً من العرض الذي قدمته السيدة يولاندا تابلور، المدير الإقليمي للشراء - الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، مجموعة البنك الدولي، آذار ٢٠١٣ بعنوان: "An update of procurement reforms in the MENA region: A WB perspective"

^{١٤} منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "Renforcer l'intégrité dans les marchés publics - Etude d'apprentissage mutuel au Maroc"، 30 juillet 2009.

الجدول رقم (٢)
تشريعات الشراء: مقارنة بين لبنان وبلدان عربية^{١٥}

البلد	شفافية/سهولة الاطلاع على القوانين والأنظمة	وضوح حالات الاستثناء بالنسبة للمناقصات التنافسية	نسبة العقود الخاضعة للمناقصات التنافسية	المدة الزمنية المتوسطة لإتمام عملية الشراء
الأردن	شفاف وسهل المنال والقواعد المتبعة بسيطة	نعم	غير متوفر	٣٠ يوماً
لبنان	قديم (١٩٥٩) وبحاجة لتعديلات (قيد الدرس حالياً) (هناك حاجة للتغيير)	كلا	٧٥٪ من العقود الكبيرة	حد أدنى ٣٠ يوماً
المغرب	النصوص واضحة لكن ثمة ثغرات: تقدم ملحوظ في المراسيم الخاصة منذ العام ١٩٩٨	نعم	٦٦٪ في العام ٢٠٠١	٢١ يوماً للمناقصات التنافسية: ١٥ يوماً للقبول: ٢٠ يوماً لتقديم العروض
السودان	مشمول بقانون المحاسبة والمالية لعام ١٩٧٧ وفي الأحكام الناظمة لعام ١٩٧٨	نعم (شراء "غير تنافسي" مباشر بقدر محدود. ملحوظ في الأنظمة)	تقدير النسبة قيد الدرس	الأنظمة حدد أن العملية لا ينبغي أن تتجاوز ١٤ يوماً
تونس	مرسوم حول الشراء الحكومي لعام ٢٠٠٢. معدل في العام ٢٠٠٣	نعم (مع تحديد أسباب استخدام عقود الاتفاق بالتراضي)	نحو ٩٠٪ من العقود الكبيرة	٦٠ يوماً (وأكثر للعقود الكبيرة)
اليمن	الشفافية في النصوص عالية ولكن ليس في الممارسات	كلا	نحو ٩٠٪	٣٠ يوماً

في لبنان، يعاني نظام الشراء العام من مواطن ضعف هيكلية، لاسيما وأن الإطار القانوني الناظم قديم يعود لأكثر من ٤٠ عاماً ولا يأخذ بعين الاعتبار التوجهات الحديثة المعتمدة لتأمين القيمة المحققة من إنفاق المال العام ومعايير الاستدامة.^{١١} لذلك، يعتبر إصلاح نظام الشراء أمراً ضرورياً بالنسبة للإدارة المالية. يشكل اعتماد إجراءات حديثة وموزجية في المدى القصير مدخلاً أساسياً يمكن الركون إليه فيما بعد عند وضع إطار ناظم مرن وحديث، أما في المدى المتوسط، فيتحقق التكامل عند تعزيز دور الإدارة الناظمة لعمليات الشراء بحيث تخرص على تطبيق النظام المستحدث، ومراقبته، وتبويمه ليوكب التوجهات العالمية.

الجدول رقم (٣)
نسبة المستطلعين الذين أجابوا "دائماً أو غالباً" على الممارسات التالية^{١٧}

الممارسة	الأردن	لبنان	المغرب	السودان	تونس	اليمن
عاملون يتمتعون بالخبرة والمهارات الوافية	٧٨	٢٥	٣٦	٥٥	٥٨	٤٥
مستندات نموذجية وموحدة	٩٤	٤٥	٥١	٦٥	٦٤	٦٠
التعاقد بموجب مناقصات تنافسية علنية	٩٤	٦٠	٧٦	٧٠	٥٨	٦٦
تخصيص الوقت الكافي لتحضير العروض	٨٩	٥٠	٧٢	٧٠	٥٢	٦٣
إرساء الصفقة على المورد المؤهل والمستوفي الشروط على أساس السعر الأدنى ومن دون تفاوض	٨٩	٢٥	٤٨	١٩	٣٧	٣٩

^{١٥} الأمم المتحدة، 2004 "Public Sector Transparency and Accountability in Selected Arabic Countries: Policies and Practices"
^{١١} البنك الدولي، 2007 "Lebanon-Economic and social impact assessment from recovery to sustainable growth"
<http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/01/7510994/lebanon-economic-social-impact-assessment-recovery-sustainable-growth>
^{١٧} الأمم المتحدة، 2004 "Public Sector Transparency and Accountability in Selected Arab Countries: Policies and Practices"

إن الحصول على معلومات دقيقة وشاملة حول حجم الشراء العام في الاقتصاد الوطني، وكذلك السياسات والإجراءات الناظمة والممارسات المتبعة من قبل الجهات الحكومية، يؤدي إلى تحليل علمي معمق مبني على الأدلة والبراهين. وهذا ما يساهم بالتأكيد في رسم الخطوط الرئيسية لعملية الإصلاح وتحقيق أفضل النتائج منه. ومن شأن هذه المقاربة أن تسهّل تطوير نوعية الخدمات التي تقدّمها الحكومات على المستويين المركزي والمحلي، وزيادة القيمة المحققة من أموال المكلفين، وتعزيز رفاهية المواطنين، لاسيما في لبنان حيث العجز المالي البنيوي ونسبة الدين العام من الناتج المحلي الإجمالي مرتفعان، وبالتالي فإنّ حسن إدارة الإنفاق العام يمكن أن يؤدي إلى وفر كبير.

” الحكومات هي الشاري الأكبر في الاقتصاد، بحيث تؤمن السلع والخدمات لتلبية حاجات المواطنين... فكلّ فلس يُصرف دون أن يحقق القيمة من إنفاقه، يعتبر فرصة ضائعة أمام الحكومة لتؤمن خدمات الرعاية الصحية، والضمان الاجتماعي، والبنى التحتية والإسكان لمواطنيها.“

كلاوديو أوريفو،

وزير الإسكان، والعمران والأماك العامة في تشيلي، ٢٠٠١

الفصل الأول

لبنان: واقع الحال والممارسات المعتمدة

- يقدم هذا الفصل نتائج الدراسة التحليلية التي نفذت في العام ٢٠١١.
- يبدأ القسم الأول بنظرة ماكرو-اقتصادية فيقدم تقديرات حول حجم الشراء العام في الإقتصاد الوطني. وخصائصه.
- يعرض القسم الثاني للإطار القانوني والمؤسسي الحالي، ويحدد مجالات التحديث.
- يعرض القسم الثالث لممارسات الشراء العام في مختلف مراحله.
- يحلل القسم الرابع العلاقة بين القطاعين العام والخاص.

القسم الأول

حجم الشراء في الإقتصاد الوطني وخصائصه

أ. منهجية القياس وحدود الدراسة

تمّ الاعتماد على مقاييس وتصنيفات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)،^{١٨} للتعريف بالشراء العام: "يتألف الشراء العام من الإنفاق الاستثماري المعروف أيضاً بعبارة تكوين رأس المال الإجمالي الثابت (Gross Fixed Capital Formation) والإنفاق الجاري الذي يقاس بطرح الإنفاق على الرواتب والأجور وملحقاتها (Compensation Expenditure) من الإنفاق الاستهلاكي النهائي (Final Consumption Expenditure)".

الشراء الإجمالي = "تكوين رأس المال الثابت" (+) الإنفاق الاستهلاكي النهائي (-) الإنفاق على الرواتب والأجور وملحقاتها

لم تتناول الدراسة، الإنفاق الناتج عن خدمة الدين العام، والرواتب والأجور، والدعم الخارجي والتحويلات المالية، والنفقات الأخرى، والاحتياطي العام. كما لم تتناول بالتحليل التحويلات الخارجية التي تتوجّه إلى هيئات حكومية مثل مجلس الجنوب، ومجلس الإنماء والإعمار (CDR)، والتي تتضمن نفقات أخرى للشراء، وتعويضات، وغيرها.

استندت الدراسة إلى معطيات وزارة المالية، وقد تمكّن فريق عمل الدراسة من قياس كلّ من الإنفاق الاستهلاكي النهائي والإنفاق الخاص بمخصصات الرواتب والأجور وملحقاتها والمنافع الاجتماعية للفترة بين ٢٠٠١ و٢٠٠٦. وقد تمّ احتساب النفقات الجارية من أبواب الموازنة العامة التالية:

١. المواد الاستهلاكية

٢. الخدمات الاستهلاكية

^{١٨} منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "The size of government procurement markets"، 2002.

وقد تمّ احتساب تكوين رأس المال الثابت بناءً على بيانات وزارة المالية ومجلس الإنماء والإعمار. كون هذا الأخير مسؤول عن معظم النفقات الاستثمارية المتعلقة بتنفيذ مشاريع البنى التحتية. وعليه، تمّ احتساب المتوسط السنوي للنفقات إنطلاقاً من مجموع المبالغ التي أنفقت على العقود المنجزة على امتداد ١٧ عاماً، من ١٩٩٣ إلى ٢٠٠٩. وأضيف إلى حجم الشراء الملحوظ في الموازنة العامة. وجرت المقارنة مع بلدان أخرى^{١٩}.

شملت النفقات الاستثمارية المحتسبة البنود التالية:

- الاستثمارات، بما فيها استملاك الأراضي، والأبنية، والاستملاك لزوم شق الطرق. وبناء المرافق والمطارات، ولزوم مدّ شبكات المياه والكهرباء.
- التجهيزات
- الأبنية قيد الإنشاء
- خدمات الصيانة
- نفقات أخرى متصلة بأصول رأس المال الثابت.

ب. حجم الشراء العام من الاقتصاد الوطني

بناءً على التعريف المحدّد أعلاه، واستناداً إلى بيانات الإنفاق الفعلي المتوفرة في لبنان للفترة (٢٠٠١-٢٠٠٦). شكّل الشراء العام نحو ١٣٪ من الموازنة العامة (باستثناء خدمة الدين العام والاحتياطي). (الشكل رقم ٥). وقدّر حجم الصفقات التي قامت بها هيئات الحكومة المركزية في لبنان بـ ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي كمتوسط سنوي للفترة المذكورة، بما في ذلك المبالغ التقديرية المصروفة بموجب الموازنة العامة وبموجب موازنة مجلس الإنماء والإعمار (الجدول رقم ٤).

الجدول رقم (٤)

حجم الشراء العام في لبنان خلال الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٦ (بملايين الليرات اللبنانية)

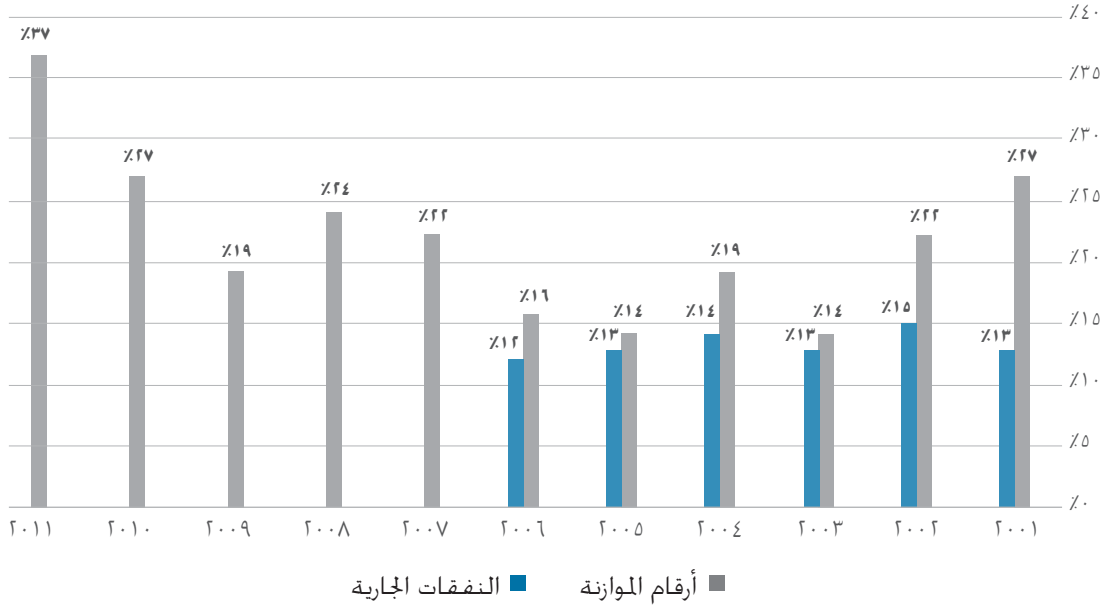
	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١
حجم الصفقات من الموازنة ^١	٥٧٤.١٧٣	٦٣١.٦١٤	٧٠٢.٢٧٥	٦١٢.٢٢٢	٦٦٨.٠٠٨	٥١٩.٦٩٩
حجم متوسط عقود مجلس الإنماء والإعمار ^١	٥٩٠.٤٧٨	٥٩٠.٤٧٨	٥٩٠.٤٧٨	٥٩٠.٤٧٨	٥٩٠.٤٧٨	٥٩٠.٤٧٨
مجموع الصفقات	١.١٦٤.٦٥١	١.٢٢٢.٠٩٢	١.٢٩٢.٧٥٣	١.٢٠٢.٧٠٠	١.٢٥٨.٤٨٦	١.١١٠.١٧٧
الناتج المحلي الإجمالي	٣٣.٨٢٦.٠٠٠	٣٢.٩٥٥.٠٠٠	٣٢.٨٤٨.٠٠٠	٣٠.٢٧٦.٠٠٠	٢٨.٢٣٤.٠٠٠	٢٥.٩٤١.٠٠٠
النسبة من الناتج المحلي الإجمالي	٪٣	٪٤	٪٤	٪٤	٪٤	٪٤

^{١٩} تقرير مجلس الإنماء والإعمار، The Council for Development and Reconstruction Progress Report of October 2010, http://www.cdr.gov.lb/eng/progress_reports/pr102010/index.asp

^{٢٠} "الحسابات المالية للدولة اللبنانية ١٩٩٣-٢٠٠٦"، وزارة المالية اللبنانية (٢٠٠٧).

^{٢١} تمّ احتساب المتوسط السنوي استناداً إلى المعطيات المتوفرة في تقرير مجلس الإنماء والإعمار: The Council for Development and Reconstruction Progress Report-October 2010, http://www.cdr.gov.lb/eng/progress_reports/pr102010/index.asp

الشكل رقم (٥) حجم الشراء العام من الموازنة العامة ٢٠١١-٢٠٠١



يتناسب حجم الإنفاق العام من الناتج المحلي الإجمالي على مستوى الحكومة المركزية مع مثيله في البلدان النامية.^{١١} تجدر الإشارة إلى أنّ هذه النسبة لا تشمل الشراء على المستوى اللامركزي (البلديات واطحاد البلديات). ومع ذلك، يُعتبر هذا الإنفاق ضئيلاً في لبنان ويعتبر عن محدودية القدرة على الإنفاق. ويلاحظ أنّ معدل الشراء الحكومي يصل إلى ٢٩٪ من مجمل الإنفاق الحكومي في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهو يتراوح بين ١٢٪ في اليونان و٤٥٪ في هولندا، مع تراجع بسيط مقارنةً بالعام ٢٠٠٧ حيث بلغ المعدل الوسطي ٣٠٪.^{١٢}

ج. أنواع الشراء

حلّلت الدراسة توجهات الشراء العام في لبنان بحسب نوع الإنفاق.

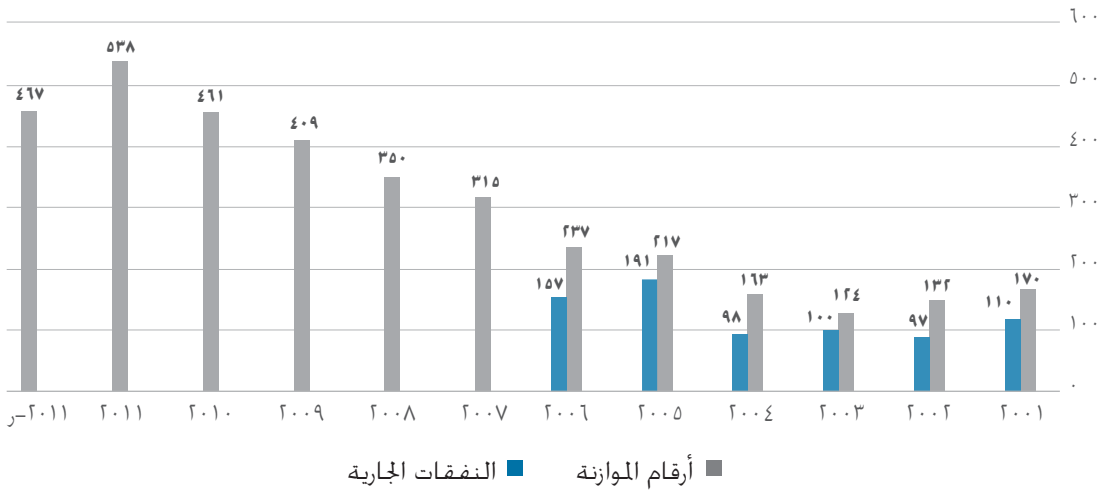
السلع

أظهرت الدراسة أن الإنفاق العام الجاري ارتفع في الفترة ما بين ٢٠٠١ و٢٠٠٦، وقد ارتفع الإنفاق على السلع الاستهلاكية بشكل ثابت، بمعدل ٤٠٪ في الفترة عينها.

^{١١} وولكوك ستيفان، "Public Procurement and the Economic Partnership Agreements: assessing the potential impact on ACP procurement policies", London, LSE 2008.

^{١٢} منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية Government at a Glance 2013: Procurement Data, OECD Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement, GOV/PGC/RTH(2013)2, 23-Jan-2013.

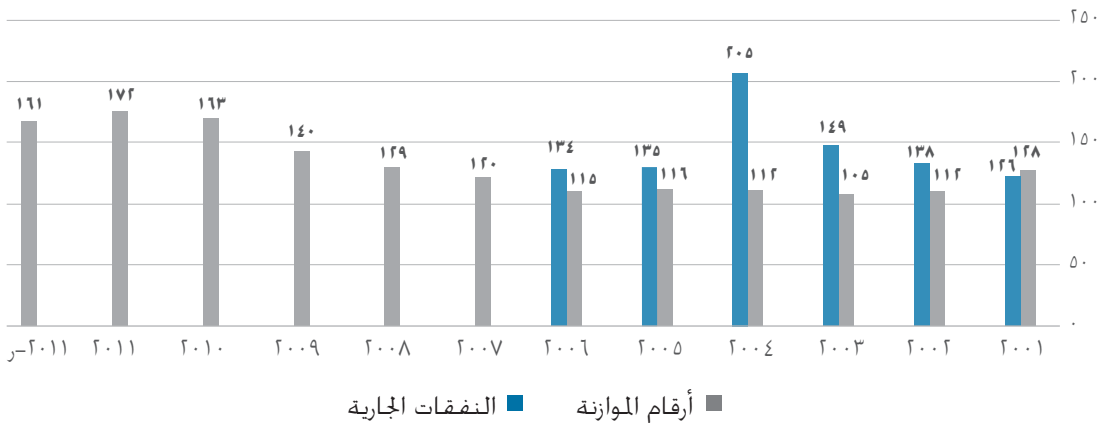
الشكل رقم (٦)
حجم الشراء الاستهلاكي استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بمليارات الليرات اللبنانية)



الخدمات

أظهرت الدراسة أنّ المبالغ المرصدة لشراء الخدمات كانت محدودة، وقد بلغ متوسطها ١٢٧ مليار ليرة لبنانية سنوياً، مع ارتفاع بمعدل ٢٦٪ بين عامي ٢٠٠١ و٢٠١١.

الشكل رقم (٧)
حجم شراء الخدمات استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بمليارات الليرات اللبنانية)



الانفاق الاستثماري

تميّز الإنفاق الاستثماري بنمط متقلب وقد سجّلت فروقات ملحوظة بين المبالغ المرصدة في الموازنة والإنفاق الفعلي. ويدلّ ذلك على عدم اعتماد الإدارات الحكومية خططاً متوسطة وبعيدة المدى. وقد أتى حجم الإنفاق على مشاريع البنى التحتية دون المبلغ المرصود في الموازنة. وهذا يدلّ على عدم الملاءمة بين عمليتي إعداد وتنفيذ الموازنة حيث أنّ العديد من المشاريع التي تُدرج في موازنة سنة مالية معينة، لا تنفّذ خلال السنة.

وقد أظهرت الدراسة توزّع الإنفاق الاستثماري على خمس فئات رئيسية:

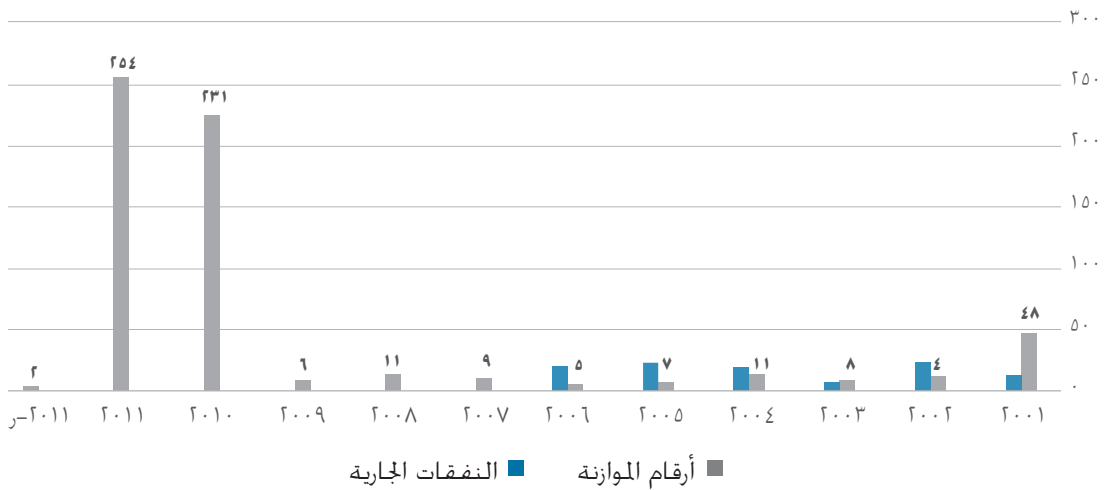
١. الاستهلاكات

أي شراء الحكومة للأراضي بهدف تنفيذ مشاريع البنى التحتية كالطرق، والمرافق، وشبكات الكهرباء والمياه. حتى العام ٢٠٠٩، شكل **المبلغ المنفق على الاستهلاكات نسبة ضئيلة من الموازنة السنوية (نحو ١٪)**، ومن الإنفاق الفعلي (٣٪).

إن الارتفاع الكبير في المبالغ المرصودة في الموازنة للاستهلاكات (الشكل رقم ٨)، والتجهيزات واللوازم (الشكل رقم ٩)، والمشاريع قيد الإنشاء (الشكل رقم ١٠)، لعامي ٢٠١٠ و ٢٠١١، مرتبط بمشروع قانون الموازنة العامة لعامي ٢٠١٠ و ٢٠١١، حيث أشارت التوقعات إلى مستوى أعلى من الإنفاق الاستثماري (نحو ٥.١٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي في ٢٠١١، و ٥.٤٤٪ في ٢٠١٠ مقارنةً بـ ١.٦٪ في العام ٢٠٠٩)^٤، وخصوصاً على مشاريع البنى التحتية التي تشكل محفزاً للنمو الاقتصادي. ونظراً للقدرة المحدودة على الإنفاق الاستثماري، ثمة شك في أن تكون المبالغ المرصدة في الموازنة قد جرى إنفاقها فعلياً.

الشكل رقم (٨)

حجم الإنفاق الاستثماري الخاص بالاستهلاكات استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بمليارات الليرات اللبنانية)



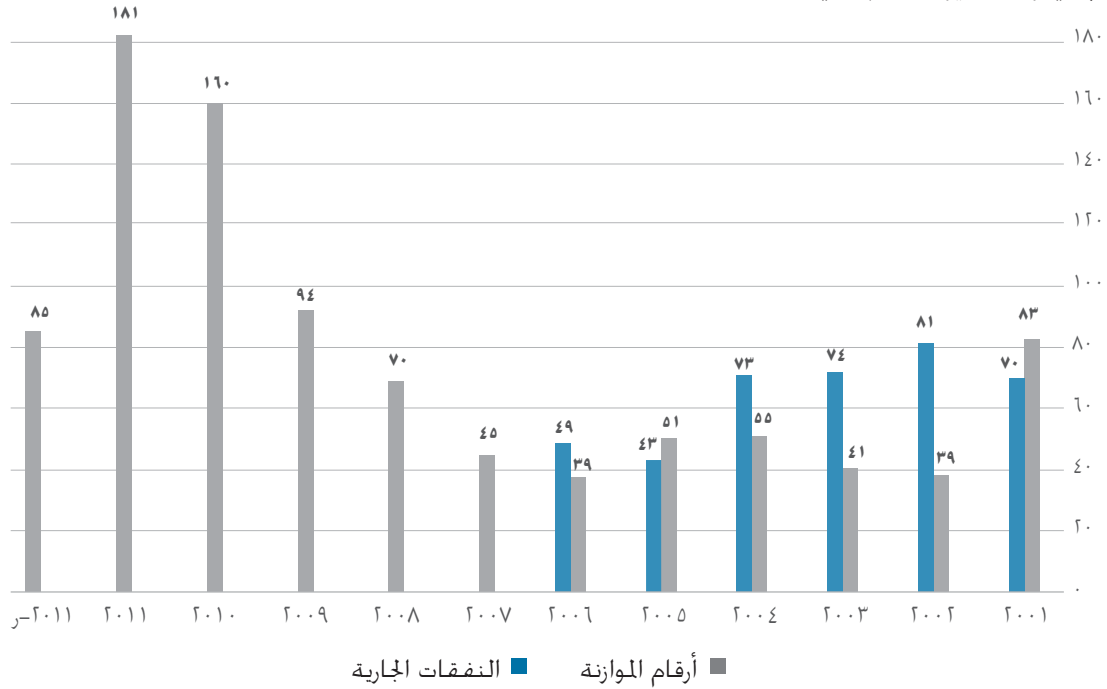
٢. التجهيزات واللوازم

إن حاجة الهيئات والإدارات الحكومية على اختلافها إلى الإنفاق على التجهيزات تجعل من السهل توقعها نسبياً مثلما الحاجة إلى اللوازم المكتبية، مما يحدّ من التقلبات في هذا النوع من الإنفاق. وتعتبر الرقابة التي تضعها الهيئات الحكومية لتحديد سنوات الاستهلاك لأي نوع من التجهيزات واللوازم أداة تسهّل عمل الجهات الرقابية من حيث الموافقة المسبقة على طلبات الشراء.

إنّ الفروقات المسجلة بين أرقام الموازنة والنفقات الجارية المصروفة فعلياً فضلاً عن الزيادة المفاجئة في أرقام الموازنة للعامين ٢٠١٠ و ٢٠١١، تطرح تساؤلات كبيرة حول التخطيط وتحديد الاحتياجات على مستوى الإدارات، علماً أنّ هذه العمليات تشكل المداмик الأساسية في الشراء العام وفي تقدير النفقات عند إعداد الموازنات العامة.

^٤ وزارة المالية اللبنانية، القمة اللبنانية للإعمار والاستثمار- مداخلة وزير المالية ربا حقا، ٢٨ أيلول ٢٠١٠. <http://www.finance.gov.lb>

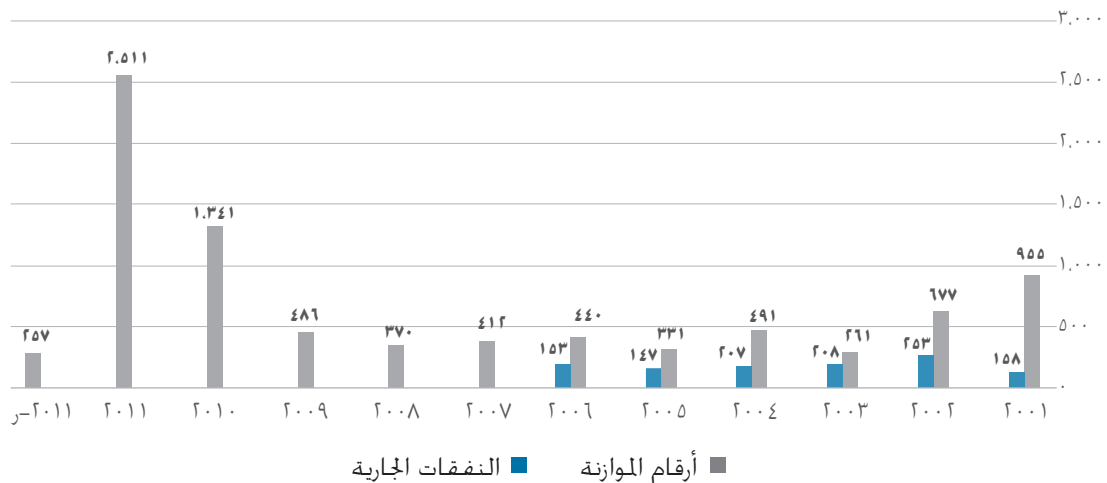
الشكل رقم (٩)
حجم الإنفاق الخاص بالتجهيزات واللوازم استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية
(بمليارات الليرات اللبنانية)



٣. مشاريع قيد التنفيذ

أظهرت المقارنة بين المبالغ المرصدة في الموازنات العامة وحجم الإنفاق الفعلي على المشاريع قيد التنفيذ على مدى الفترة ٢٠١١-٢٠٠١ فروقات كبيرة تجاوزت الضعفين في معظم السنوات. ومن الملاحظ أنّ الانحرافات المتكررة عن خطط الشراء تتلازم مع انخفاض كبير في قدرة القطاع العام على الإنفاق.

الشكل رقم (١٠)
المبالغ المخصصة للمشاريع قيد التنفيذ استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية
(بمليارات الليرات اللبنانية)



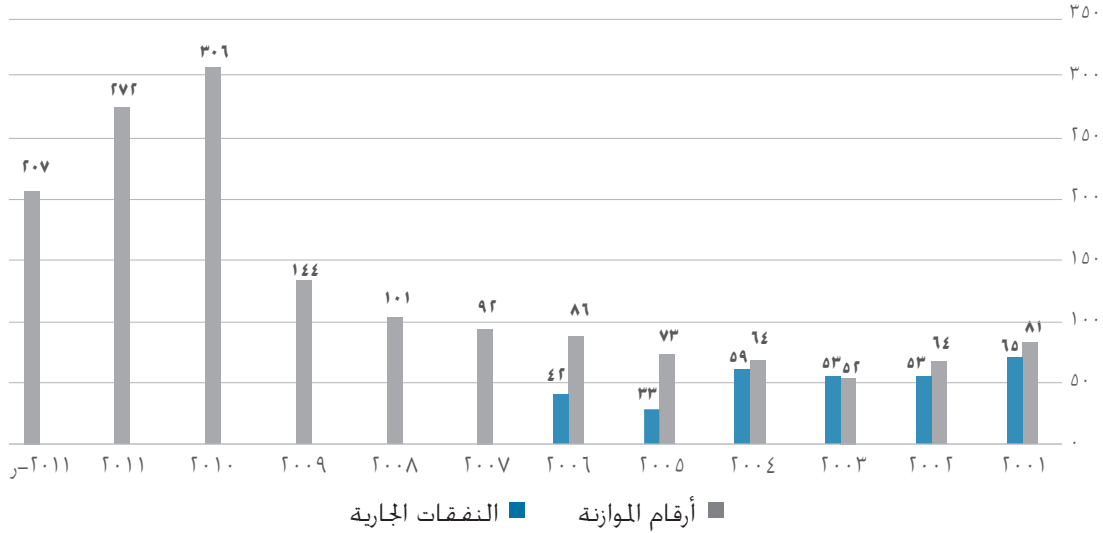
تجدر الإشارة إلى أن المبالغ المذكورة في الشكل رقم ١٠ لا تشمل الصفقات العامة المنفذة من خلال مجلس الإنماء والإعمار (CDR)، وبالبالغة قيمتها السنوية ٥٩٠ مليار ليرة لبنانية (أي ما يعادل ٣٩٠ مليون دولار أميركي)، وهي تُموّل من الموازنة العامة بنسبة ٥٠٪ ومن جهات خارجية بالنسبة ذاتها.

٤. الصيانة

سجّل حجم الإنفاق الفعلي المخصص للصيانة مستوى منخفض مقارنة بالمبالغ المرصدة له في الموازنات العامة وخصوصاً في السنتين ٢٠٠٥ و٢٠٠٦. علماً أنّ هذا النوع من الإنفاق يسهل التخطيط له وترقبه.

الشكل رقم (١١)

المبالغ المخصصة للصيانة استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بمليارات الليرات اللبنانية)

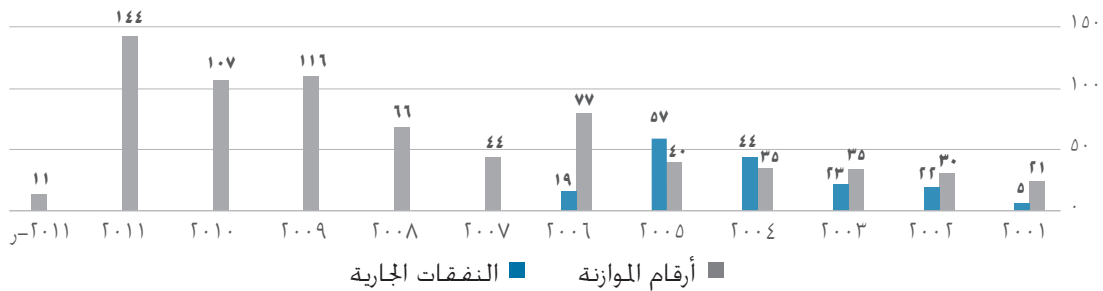


٥. الإنفاق على الأصول الثابتة

تشمل هذه الفئة من الإنفاق الاستشارات المتعلقة بتحضير دفاتر الشروط، بالإضافة إلى نفقات الإشراف وإدارة عقود مشاريع البنى التحتية. ويلاحظ بالإجمال بعض الفروقات بين المشاريع المخطط لها والمشاريع المنفذة فعلياً بالمقارنة مع مجالات الإنفاق المذكورة سابقاً، باستثناء العام ٢٠٠٦، وذلك بسبب العدوان الاسرائيلي على لبنان ذلك العام.

الشكل رقم (١٢)

المبالغ المخصصة للإنفاق على الأصول الثابتة استناداً إلى أرقام الموازنة والنفقات الجارية (بمليارات الليرات اللبنانية)



وفي ختام هذا القسم، نوّد التوضيح أنّ غياب إقرار مشاريع الموازنات العامة منذ العام ٢٠٠٦، أدى إلى عدم توفير معطيات واضحة حول الإنفاق الفعلي. وصعّب بالتالي تحديد المؤشرات الدقيقة حول حجم وطبيعة الشراء العام في لبنان لهذه الفترة. ومع ذلك، يمكننا القول أنّ الأرقام والتوجهات التي أظهرتها الدراسة تشير أنّ الإنفاق العام لا يحقق فوائده الاقتصادية والاجتماعية الكامنة أو المرجوة، مما يشير إلى أهمية اعتماد الحكومة لسياسات وأساليب من شأنها تطوير الإطار الماكرو-اقتصادي، وعصنة الممارسات والإجراءات المتعلقة بعمليات تخطيط وتنفيذ الشراء وكذلك رفع قدرات العاملين في هذا المجال. فالتخطيط للشراء وتحديد الأولويات المتعلقة بالإنفاق العام هما من الركائز الأساسية التي تساهم في جعل عملية تقدير الاعتمادات المطلوبة أكثر واقعية وكذلك في تنفيذ الموازنة بشكل شفاف وتحقيق الفاعلية في تأمين حاجات الإدارات العامة من جهة وتقديم الخدمات للمواطنين من جهة أخرى.

القسم الثاني الإطار القانوني والمؤسسي الناظم

يرتبط الضعف في إدارة الشراء العام في لبنان بغياب إطار قانوني عصري ينظّم العلاقة بين مختلف الجهات المعنية بإدارة ومراقبة حسن تنفيذ عمليات الشراء التي تترجم تنفيذ الموازنة العامة. يلقي هذا القسم الضوء على الثغرات الأساسية في الإطارين القانوني والمؤسسي ويقترح عدداً من التوصيات.

أ. الإطار القانوني الحالي والقوانين المرعية الإجراء

يتميز الإطار القانوني بغياب قانون موحد للشراء العام كما وإجراءات حديثة منسجمة مع الممارسات المتعارف عليها عالمياً ويمكن الرجوع إليها عند إجراء هذه العمليات. فالإدارات والمؤسسات العامة تخضع لمجموعة من الأحكام الناظمة الملحوظة في قوانين ومراسيم متعدّدة، وأهمها قانون المحاسبة العمومية الصادر عام ١٩٦٣. ونظام إدارة المناقصات الصادر عام ١٩٥٩. وتخضع بعض المؤسسات العامة لنظام مالي خاص.

نستعرض فيما يلي أهم الاستنتاجات حول القوانين الحالية والتي يمكنها أن تشكل منطلقاً لفهم الواقع وتؤسس حوار حقيقي هادف بين المعنيين بتحديث القوانين من جهة، والمسؤولين عن تنفيذ أحكامها من جهة أخرى. وكذلك الشرائح الأخرى التي يطالها تطبيق القوانين من قطاع خاص ومجتمع مدني وغيرها.

ب. إطار قانوني غير موحد

لا يوجد في لبنان قانون خاص بالشراء العام إنما مجموعة من الأحكام الناظمة لعمليات الشراء وللطرق الواجب اتباعها عند صرف الأموال العامة والتي تشملها قوانين متعددة. يعتبر قانون المحاسبة العمومية (مرسوم رقم ٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠) والذي استكمل بمراسيم أخرى عديدة، القانون الأساس في الإطار التنظيمي والمؤسسي للشراء، وهو يعتمد على نظام مركزي للمشتريات العامة.

- هناك قوانين ومراسيم أخرى تنظم مختلف مراحل دورة الشراء، وهي:
- دفاتر الشروط العامة لمتعهدي الأشغال العامة (مرسوم ١٩٤٢/٥/٢٠)
 - قانون العقوبات (مرسوم اشتراعي رقم NI/٣٤٠ تاريخ ١٩٤٣/٣/١)
 - نظام المناقصات (المرسوم ٢٨٦٦ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦)
 - تنظيم التفتيش المركزي (المرسوم رقم ٢٤٦٠ تاريخ ١٩٥٩/١١/٩)
 - الاعلان عن البرنامج العام السنوي للمناقصات (المرسوم رقم ١٣٢٢١ تاريخ ١٩٦٣/٦/٢٨)
 - تصنيف المتعهدين (المرسوم رقم ٣٦٨٨ تاريخ ١٩٦٦/١/٢٥)
 - رسم الطابع المالي (المرسوم الاشتراعي رقم ٦٧ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥)
 - تنظيم الإقصاء عن الاشتراك في الصفقات العامة (المرسوم رقم ٨١١٧ تاريخ ١٩٦٧/٨/٢٩)
 - تحديد شروط استلام الصفقات مع وجود بعض النواقص أو العيوب الطفيفة (مرسوم رقم ١٤٦٠١ تاريخ ١٩٧٠/٥/٣٠)
 - نظام مجلس شوري الدولة (المرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤)
 - أصول المحاسبة في البلديات غير الخاضعة لقانون المحاسبة العمومية (المرسوم رقم ٥٥٩٥ تاريخ ١٩٨٢/٩/٢٢)
 - تنظيم ديوان المحاسبة (مرسوم إشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦)
 - الموازنات العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠٠١ (القانون رقم ٣٢٦ تاريخ ٢٠٠١/١/٢٨ / المادة ٧٣)
 - تصنيف المتعهدين ومكاتب الدروس (المرسوم رقم ٩٣٣٣ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/٢٦)
 - تحديد السلع الوطنية المستفيدة من الأفضلية في المناقصات العامة (مرسوم رقم ١٠٥١٥ تاريخ ٢٠٠٣/٧/٢٣)

بالإضافة إلى ذلك تُطبق أصول خاصة على وزارة الدفاع الوطني، وقوى الأمن الداخلي، والأمن العام، وتمثل أحكامها في دفاترها النظامية العامة التالية:

- دفاتر الشروط الإدارية لأشغال الجيش اللبناني (المرسوم رقم ١١٥٧٣ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠)
- دفاتر الشروط الإدارية للوزم الجيش اللبناني (المرسوم رقم ١١٥٧٤ تاريخ ١٩٦٨/١٢/٣٠)
- دفاتر الشروط الخاصة للوزم قوى الأمن الداخلي (المرسوم رقم ٢٨٦٨ تاريخ ١٩٨٠/٤/١٦).

إن تعددية القوانين والأنظمة وجزئتها أحدثت ثغرات عميقة وتشقق بنيوي اختلفت معه أصول التعاقد بين جهة عامة وأخرى، فساد الغموض واختلفت التوجهات بين أشخاص القانون العام، والسبب في ذلك البنيان القانوني وعدم مواكبته للحاجات المتغيرة علماً أنّ هذا الأخير لا يعتبر الشراء دورة متكاملة ولا يحدد معايير واضحة للشفافية وسلّم للكفاءات المهنية المطلوبة لدى العاملين في الشراء بمختلف وظائفه ومراحلها. هذا وتجزئ المادة الثانية من قانون المحاسبة العمومية للبلديات والمؤسسات العامة والجهات الحكومية المستقلة أتباع أنظمتها الداخلية في عدد من الحالات، فعلى سبيل المثال، يُسمح للجيش اللبناني باتباع قواعد وشروط تعاقد خاصة لشراء الأسلحة وذلك للحفاظ على السرية في الحالات الطارئة والاستثنائية (المواد ١٤٥ و ١٤٧ من قانون المحاسبة العمومية). وأيضاً يُسمح للمؤسسات العامة والبلديات (باستثناء البلديات الكبرى) بهامش كبير من الحرية في اختيار طرق التعاقد غير المناقصة العمومية (الشراء بموجب فاتورة في البلديات، والاتفاق بالتراضي في المؤسسات العامة). وفي حالات القروض أو الهبات التي تجيز القوانين فيها اعتماد الأصول والأنظمة الخاصة بالجهات المانحة إذا كان تمويل الشراء خارجياً بمجمله أو بجزء منه، تعتمد هذه الأخيرة.

ج... ولا يحفز الابتكار...

إنّ الإطار القانوني الحالي الذي يعود للعامين ١٩٥٩ و ١٩٦٣ لا يلحظ التوجهات الجديدة، مثل الشراء الإلكتروني، والشراء المستدام وغيرها. فالشراء المستدام يعتبر عملية شراء عادية أدخل على معايير تقييم السلع والخدمات والأشغال والوزم فيها مفهوم القيمة الفضلى من إنفاق المال العام (Value for money) بدلاً من السعر وحده، بحيث يحتسب هذا الأخير على أساس كامل عمر هذه المشتريات. ويسعى الشراء المستدام إلى تحقيق التوازن المناسب بين الركائز الثلاثة للتنمية المستدامة، أي الركائز الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. وبما أنّ القوانين المرعية الإجراء لا تلحظ وجوب استخدام هذه التقنيات خلال تنفيذ دورة الشراء، لا يتمّ بالتالي التشجيع على اعتماد أيّاً من هذه التوجهات الحديثة.

د... ولا يعتمد على الممارسات الجيدة

لا تحتوي النصوص القانونية الحالية أحكام أو توجهات عامة تحمّز اعتماد الممارسات الجيدة التي تتوافق مع التوجهات العالمية الحديثة، مثل اعتماد دراسات السوق، أو التخطيط السنوي للشراء. فالقوانين المعتمدة لا تلزم أو توصي بتحديد الاحتياجات وتقييمها وتصنيفها، علماً أنّ الشراء يرتبط مباشرة بعملية إعداد وتنفيذ الموازنة. وفي الواقع، نادراً ما تلحظ الأحكام الخاصة بالشراء تقييم الاحتياجات، إلا في بعض المؤسسات العامة مثل مجلس الإنماء والإعمار. وفي غياب إطار حديث ناظم، تقوم الإدارات العامة باستخدام العديد من الطرق المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية. وتعتبر المناقصات العامة الطريقة الأكثر استخداماً، إلا أنّ طرق أخرى قد تطبق في عمليات شراء محدّدة منها:

- المناقصة المحصورة، التي تحصر المناقصة بفئة محدودة من العارضين من تتوافر فيهم المؤهلات المالية والفنية، ويعتمد ذلك على طبيعة ونوع اللوازم أو الأشغال.
- استدراج العروض، بحيث توجه الدعوة للاشتراك إلى قائمة معيّنة من التجار وأصحاب المهن تضعها الجهة المتعاقدة (من دون مبادئ توجيهية محدّدة)، وهي طريقة متبعة بشكل أساسي للعقود التي لا تتجاوز قيمتها ١٠٠ مليون ليرة لبنانية، بالإضافة الى حالات أخرى ينص عليها القانون. في حال تجاوزت القيمة السقف المحدد لهذا النوع من الصفقات، يعود قرار التعاقد إلى الوزير المختص.

- "الاتفاق بالتراضي" أو "التلزم المباشر" من دون تنافس، ويتمّ اللجوء إليه في حالات إستثنائية تتطلب موافقة مجلس الوزراء (لاسيما في حال التعاقد لشراء اللوازم وإجاز الأشغال).
- البيان أو الفاتورة (shopping) والتي تستخدم لصفقات تقل قيمتها عن ٣.٠٠٠.٠٠٠ ليرة لبنانية.

يلخّص الجدول أدناه مختلف الأساليب وسقوف الشراء المعتمدة حالياً استناداً إلى قانون المحاسبة العمومية.

الجدول رقم (٥)

طرق الشراء المستخدمة استناداً إلى قانون المحاسبة العمومية

بيان أو فاتورة	استدراج العروض (RFO)	المناقصات العامة
الأشغال	٣ ٠٠٠ ٠٠٠ > ل.ل. ١٠٠ ٠٠٠ ٠٠٠ > (ما يعادل \$٢ ٠٠٠ > \$١١ ١١١)	١٠٠ ٠٠٠ ٠٠٠ < ل.ل. (ما يعادل \$١١ ١١١)
السلع/اللوازم	٣ ٠٠٠ ٠٠٠ > ل.ل. ١٠٠ ٠٠٠ ٠٠٠ > (ما يعادل \$٢ ٠٠٠ > \$١١ ١١١)	١٠٠ ٠٠٠ ٠٠٠ < ل.ل. (ما يعادل \$١١ ١١١)
الخدمات الإستشارية	لا توجد سقوف	

هـ. وجوب توضيح الجوانب التنظيمية والأدوار

إن المواد القانونية المرتبطة بمسؤوليات لجان تقييم المناقصات تفتقد إلى الوضوح، لاسيما في حالات التعاقد بطرق مختلفة عن المناقصة المفتوحة، مما يؤدي إلى صعوبات عملية ملحوظة. فنظام المناقصات المتبع منذ العام ١٩٥٩ يتطرق فقط إلى طريقة تشكيل لجان التقييم وصلاحياتها والتقييم الإداري، في حين يبقى النطاق التطبيقي وطرق التقييم غير محدّدة وتخضع للاجتهادات والممارسات. وغالباً ما ينحصر دور هذه اللجان بمطابقة شروط العقد المحدّدة من قبل الجهة المتعاقدة وإرساءه على مقدّمي السعر الأدنى.

و... وتشجيع المنافسة

ينصّ القانون على مبادئ عامة يجري التقيّد بها عند إجراء عمليات الشراء، مثل الشفافية (الإعلان المسبق عن المناقصة)، والمساواة بين العارضين، والمنافسة الحرّة، إلا أنه يفتقد إلى الوضوح بشأن أساليب التطبيق، ممّا يفسح المجال لبعض الاستثناءات، مثل إجراء التعاقد المباشر بموجب قرار من مجلس الوزراء. ولقد شكّلت هذه الثغرة مدخلاً لاعتماد هيئات عامة عديدة لهذه الطريقة للتعاقد مراراً وتكراراً على مرّ السنين.

ز. الشراء ليس مهنة معترف بها

في لبنان، لا يعتبر الشراء مهنة قائمة بحد ذاتها في لائحة وظائف الخدمة العامة، وبالتالي لا يوجد توصيف وظيفي واضح يحدّد سلّم الوظائف والمسؤوليات والمؤهلات المطلوبة للقيام بالمهام المختلفة. كما يلاحظ غياب إطار للمهارات المطلوبة وللحاجات التدريبية المقرونة بها والتي من شأنها تعزيز معارف ومهارات الجهاز البشري وتنمية قدراته وصولاً إلى إدارة فعالة للموارد البشرية. وفي حين يلاحظ في عدد من الإدارات والمؤسسات العامة وجود توصيف لمهام ومسؤوليات الموظفين الذين ينقذون عمليات مالية وإدارية متعلقة بدورة الشراء، نادراً ما نجد أقساماً مختصة في المؤسسات العامة، حيث يفتقر التوصيف الوظيفي إلى الدقّة والواقعية وقلما يربط بين المسؤوليات المناطة بالوظيفة والكفاءات وبين المهارات والمواقف والصفات الشخصية، بل يكتفي التوصيف بتعداد الاختصاصات والشهادات المطلوبة. في هذا الإطار، يقتضي بداية الاعتراف بالشراء كمهنة قائمة بحد ذاتها، وبضرورة أن يتمتّع العاملون فيها بمروحة واسعة من المعارف والمهارات والمواقف والأخلاقيات، مع إعطاء الأولوية لتحديث عملية التوظيف ورسم المسار المهني، وتوفير التدريب المتخصص ومناهج حديثة لتعزيز القدرات وتمكين العاملين في هذه المهنة من أداء مهامهم بنجاح.

ح. الرقابة ضعيفة: تعدد اللاعبين ومحدودية النتائج

في الممارسة، لا تزال الرقابة على عمليات الشراء ضعيفة، سيما خلال مراحل تنفيذ العقد أو تحضير تقارير حول مراحل التنفيذ.

١. يتم التدقيق الداخلي من خلال انتداب مدققين ماليين من قبل وزارة المالية إلى مختلف الإدارات. أما التدقيق الخارجي، فإنه يتم في بعض الحالات فقط، من قبل محاسبين معتمدين (بالاستناد إلى أحكام قانون الموازنة العامة، المادة ٣٢٦). وتقع كل من الرقابة المسبقة والرقابة اللاحقة ضمن مهام ومسؤوليات ديوان المحاسبة.

٢. يعتبر ديوان المحاسبة من اللاعبين الأساسيين في دورة الشراء العام، وتنحصر أعماله بالرقابة على عقود الصفقات العامة والعمليات المالية ذات الصلة، بحيث يقوم بأربع مهام رقابية وهي:

- الرقابة المسبقة على الإدارات العامة، والتي تتم قبل الالتزام بعقد الصفقة، إلا أنّ عدداً كبيراً من البلديات والمؤسسات العامة لا يخضع لهذا النوع من الرقابة. وهي تُجرى أيضاً للتدقيق على مواعمة الشراء قبل عقد النفقة، وذلك في حالات مبيعات الأصول والأموال التي تزيد قيمتها عن ٥ ملايين ليرة لبنانية، وعقود اللوازم والأشغال التي تزيد قيمتها عن ٧٥ مليون ليرة لبنانية، ولكن، أثبتت الوقائع أنّه، من أصل ٥٠٠٠٠ صفقة تعقد سنوياً، تخضع ٣٠٠٠ تقريباً لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة.
- الرقابة المؤخرة: تشير التقديرات أنّ أقل من ١٠٠ مشروع يخضعون سنوياً لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة. وتشمل هذه الرقابة مؤسسات عامة غير خاضعة للرقابة المسبقة من الديوان، مثل مجلس الإنماء والإعمار ومؤسسة كهرباء لبنان وغيرها.
- تدقيق الحسابات.
- الرقابة على الموظفين العاملين في مجال الشراء والملاحقة القانونية لمرتكبي المخالفات.
- يواجه عمل ديوان المحاسبة العديد من التحديات المتمثلة بالحاجة إلى خبراء اختصاصيين، ومحدودية مكنة الإجراءات والملفات، وغياب دفاتر الشروط النموذجية (SBDS)، مما يطيل عملية التدقيق ويبعق التقدم نحو اعتماد التدقيق المبني على الأداء.

٣. إلى جانب ديوان المحاسبة، تظهر الوقائع أنّ أنواع الرقابة الإدارية المختلفة تنفذ من قبل عدّة جهات وهي:

- مراقبو عقد النفقات: ينفذون الرقابة المسبقة على النفقات المدرجة ضمن موازنة الإدارة (وزارة، هيئة، مؤسسة) وذلك قبل عقدها، لضمان توفر الاعتمادات، والتنسيب الصحيح، ومطابقتها للقوانين والأنظمة.
- إدارة التفتيش المركزي التي تتولى مراقبة تنفيذ القوانين والأنظمة المالية والإدارية، ومنها دفع النفقات وإدارة المال العام، وكيفية قيام جميع الموظفين الذين يتدخلون في تنفيذ الموازنة وإدارة المال العام بأعمالهم.
- مراقبون ماليون معتمدون من قبل وزارة المالية، يدققون ويراقبون أعمال المؤسسات والإدارات العامة.
- مدققون قانونيون معتمدون وشركات تدقيق الحسابات يتولون التدقيق في حسابات المؤسسات العامة.
- المجلس النيابي من خلال الجلسات العامة ومن خلال عمل اللجان النيابية.

ط. غياب آليات فاعلة لتقديم الشكاوى

لا توجد أحكام خاصة تنصّ على وجوب اعتماد آليات رسمية لتقديم الشكاوى من قبل الموردين والمقاولين المولجين تنفيذ الأعمال أو تزويد الإدارات المتعاقدة معهم باللوازم والخدمات. وبالتالي تحصر هذه الآلية بإمكانية تقديم شكوى أو اعتراض إلى هيئة التفتيش المركزي، وديوان المحاسبة، أو إدارة المنقصات.

محاولة توحيد الإجراءات: دفاتر الشروط النموذجية الموحدة^{٢٥}

في العام ٢٠٠٨، قامت وزارة المالية بإعداد "الدليل الوطني للصفقات العامة" استناداً إلى الإطار القانوني الحالي، وأحقته بخمسة دفاتر شروط نموذجية لصفقات الأشغال والخدمات الاستشارية وللوازم في القطاع العام بناءً على الممارسات الدولية الجيدة وشروط التعاقد المتوازنة.

راجع المعنيون بالشراء في مختلف الوزارات والمؤسسات العامة محتوى هذه الدفاتر وأجروا التعديلات عليها. ثم جرى تعميمها على إدارات القطاع العام من خلال ورشات عمل نظّمها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.



لا يزال مشروع "الدليل الوطني للصفقات العامة" ودفاتر الشروط النموذجية بانتظار اقرارهم في مجلس الوزراء، وبالتالي لا يزال استخدامهم غير إلزامي.

وقد خصّصت ثلاثة دفاتر شروط نموذجية للصفقات الكبيرة وإثنين مبسّطين للصفقات الصغيرة، وذلك بدعم من البنك الدولي.

ي. جهود تحديث الإطار القانوني

في إطار السعي لتنظيم وتحديث الإطار القانوني للشراء العام في لبنان، قام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية^{١١} بتشكيل لجنة وطنية لصياغة مشروع قانون جديد للصفقات العامة. تمّ عرض مشروع القانون على فريق خبراء سيغما- التابع للإتحاد الأوروبي وعلى استشاريين متخصصين.^{١٧}

وقد أقرت الحكومة اللبنانية مشروع القانون وأحالته إلى المجلس النيابي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢. ليتّم درسه في اللجان النيابية المختصة. وتستغرق المصادقة على المشروع مدة من الزمن، قد يجري خلالها إدخال تعديلات عليه قبل إقراره بصيغته النهائية.

يشكل الإطار القانوني الجديد للشراء العام في لبنان محطّ أنظار المعنيين بتخطيط وتنفيذ الشراء والرقابة على عملياته، بالإضافة إلى فعاليات القطاع الخاص والدول المانحة التي تولي الشفافية والحدّثة أهميّة قصوى لما لها من دور في تحسين الثقة بأداء القطاع العام. ومن المتعارف عليه أنّ فعالية نظام الشراء لا تقاس بمعيّار مطابقة الإجراءات للقانون مطابقةً شكليةً فقط، وإنما بمدى إسهامه في تحقيق الأهداف الوطنية.

ومن المتوقّع أن يقدّم الإطار القانوني الجديد أحكاماً ناظمة موحّدة، من خلال اعتماد دفاتر شروط نموذجية، تتوافق مع الحرص والسعي لتعزيز المعارف والمهارات والممارسات لدى العاملين في هذا المجال في مختلف الهيئات الحكومية، تماشياً مع الأنظمة الجديدة المتبعة.

^{١٥} الموقع الإلكتروني لمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي www.institutdesfinances.gov.lb

^{١١} الموقع الإلكتروني لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، www.omsar.gov.lb

^{١٧} الموقع الإلكتروني لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: www.oecd.org/site/sigma

قاعدة الـ ٤م (ميم) لإطار قانوني حديث للشراء العام

يتعيّن أن تتوافر في الإطار القانوني الحديث أربعة شروط تساعد على تحقيق إمكاناته الاقتصادية والاجتماعية، وهي أن يكون:

١. محددًا يتميز بوضوح في الصياغة
٢. متكاملًا لجهة إحاطته بالإطار والإجراءات، إلخ.
٣. موحدًا
٤. معاصرًا

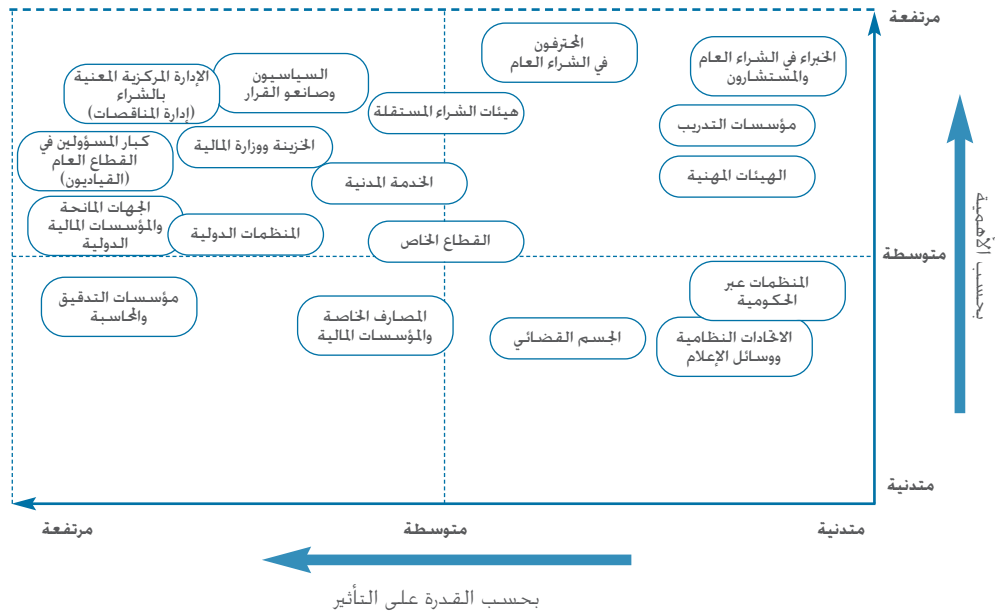
ك. المعنيون المباثرون بأجندة إصلاح الشراء العام

إلى جانب الدور الذي يلعبه الشراء في رفع مستوى أداء القطاع العام، فإنه يعتبر نشاطاً اقتصادياً قائماً بذاته تشترك فيه جهات عدة من حكومات وشركات خاصة وأفراد. ويتحدّد تأثير وأهمية كلّ لاعب من هؤلاء من خلال حجم وقيمة عملياته الشرائية ومدى إسهامه وتأثيره في أجندة إصلاح نظم الشراء. ويظهر الشكل أدناه المبني على خلاصات الخبرة العالمية، توزّع الجهات المعنية بالشراء وذلك بناءً على معيار "القدرة على التأثير" وأهمية الدور في عملية الإصلاح لكل جهة، بما فيها القضاء، ووسائل الإعلام، والمجتمع المدني. كما يُظهر الأهمية البالغة التي يستحوذ عليها التدريب وصولاً إلى تأسيس هيئات مهنية تعنى بتطوير قدرات الجهاز البشري كجزء لا يتجزأ من مسار شامل لأجندة إصلاح الشراء على المدى المتوسط.

الشكل رقم (١٣)

الجهات المعنية بالشراء العام^{٢٨}

القدرة على التأثير وأهمية الدور الذي تلعبه الجهات المعنية



^{٢٨} منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية / لجنة المساعدة الامتائية - البنك الدولي. الطاولة المستديرة الثالثة حول تنمية القدرات في الشراء الحكومي في البلدان النامية، دراسة حول الممارسات الجيدة لتطوير القدرات في الشراء، ٢٠٠٤.

أما في لبنان، هناك ست مؤسسات فاعلة بشكل مباشر بتقديم أجندة إصلاح الشراء العام، وهي:

إدارة المناقصات

منذ تأسيسها في العام ١٩٥٩، ترتبط إدارة المناقصات بالتفتيش المركزي، وتُعنى بتنفيذ عمليات الشراء الضرورية المتعلقة باللوازم والأشغال والخدمات لحساب الوزارات، في كل المناقصات واستدراجات العروض التي تتجاوز قيمتها ١٠٠.٠٠٠.٠٠٠ ليرة لبنانية، وذلك استناداً إلى البرنامج السنوي للمناقصات الذي يُصادق عليه مجلس الوزراء. وهي مسؤولة عن مراجعة مستندات المناقصات، وفرض العروض وتقييمها.

منذ تاريخ إنشائها وحتى اليوم، لم تُمنح إدارة المناقصات الاستقلالية والدعم والقدرات المالية والمؤسسية والبشرية الضرورية بما أعاق قيامها بمهامها الروتينية بشكل فعّال مثل مراجعة دفاتر الشروط أو القيام بدراسات السوق، أو نشر الإحصاءات الرسمية إلخ. منذ العام ٢٠١٢ ومع تعيين مدير عام جديد، تسعى إدارة المناقصات جاهدة لإعادة تعزيز قدراتها واستعادة موقعها في صلب عملية إدارة الشراء العام على المستوى الوطني، كما تسعى لاستقطاب الدعم المالي والتقني من المؤسسات الدولية المعنية.

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية

أنشئ المكتب في التسعينات وقد أنيطت به مهام الإشراف على الإصلاح الإداري في القطاع العام بغية تحديث الإدارة العامة اللبنانية. وكلف المكتب منذ العام ١٩٩٨ بالعمل على ملف إصلاح الشراء، من خلال إعداد مشروع قانون جديد للصفقات العامة تمّ إجازته وعرضه على خبراء سيغما- الاتحاد الأوروبي وعلى استشاريين. وقد أحالت الحكومة مشروع القانون إلى المجلس النيابي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، بغية إقراره.

في آب/أغسطس ٢٠١٢، أطلق مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية مشروع "توفير الدعم الفني لتحديث الشراء الحكومي في لبنان"، بدعم من الاتحاد الأوروبي بقيمة ١.٧ مليون يورو، يمتد على ٣٠ شهراً، بهدف المساهمة في تطوير وإرساء الأطر القانونية والمؤسسية والعملية للشراء العام في لبنان تماشياً مع النماذج والممارسات الدولية الجيدة.

وزارة المالية

تعتبر وزارة المالية أنّ الشراء العام يشكّل ركناً أساسياً من الإنفاق العام وبالتالي من عملية إصلاح إدارة المالية العامة، ومدخلاً لتحقيق وفر يتوافق مع تقديم خدمات ذات جودة فضلى للمواطنين، للوصول إلى القيمة المحققة من الإنفاق. ويرتدي هذه الموضوع أهمية أكبر في ظلّ عجز مالي بنيوي تبلغ فيه نسبة الدين العام للناتج المحلي الإجمالي حوالي ١٤٠٪. وقد دعمت الوزارة جهود إصلاح الإطار القانوني للشراء من خلال سلسلة من المبادرات الهادفة لتحسين الممارسات، فقامت بإعداد دليل وطني للصفقات العامة ودفاتر شروط نموذجية، وحثّت معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي على تصميم وتطوير برامج تدريب متخصصة عالية الجودة لموظفي القطاع العام بما في ذلك شهادات تخصصية بمستويات مختلفة.

مجلس الإنماء والإعمار

مجلس الإنماء والإعمار هو مؤسسة عامة مستقلة تخضع لوصاية رئاسة مجلس الوزراء. أنشئ في العام ١٩٧٧، وأوكلت إليه مهام التخطيط لإعادة الإعمار والتنمية تماشياً مع تنفيذ السياسات الاقتصادية والمالية والاجتماعية، وذلك بالتعاون مع مختلف الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات المعنية.

منذ نهاية الحرب الأهلية عام ١٩٩٠، جرى تكليف المجلس عملياً بتشبيد وصيانة البنى التحتية والإنفاق الاستثماري ومشاريع إعادة الإعمار الكبيرة، مما حثم إدارة الحصة الكبرى من المشاريع الممولة من جهات خارجية، لاسيما الشق ذات الصلة بالتلزم والتوريد الخاص بهذه المشاريع. تندرج عمليات المجلس الممولة من جهات خارجية ضمن نسبة الـ ١٩٪ من الإنفاق العام الذي يتعمّن من خارج الموازنة العامة للدولة.^{١٩}

ديوان المحاسبة

أنشئ ديوان المحاسبة في العام ١٩٥١ للرقابة على حسن إدارة المال العام. يتألف الديوان من حوالي ٢٤ قاضياً، و ٤٠ مراقباً و ٢٦ مدققاً للحسابات. كما يشمل الهيكل الوظيفي موظفين إداريين ونيابة عامة مستقلة.

يقوم ديوان المحاسبة بنوعين من الرقابة:

- الرقابة الإدارية، لاسيما الرقابة المسبقة للتأكد من صحة العمليات المالية وموافقتها للمبالغ المرصودة في الموازنة العامة، كما وملاءمتها مع القوانين والأنظمة، والرقابة المؤخرة لتقييم العمليات المالية والتأكد من تحقيق عمليات الشراء للنتائج المرجوة منها لجهة تأمين الخدمات اللازمة للإدارات والمواطنين.
- الرقابة القضائية على الحسابات المالية والموظفين التي توكل إليهم مهام إدارة المال العام.

كما يصدر ديوان المحاسبة مطالبات واجتهادات قانونية ويقوم بتقديم الإستشارات. تخضع كافة الإدارات العامة (السلطة المركزية) لرقابة ديوان المحاسبة، بالإضافة إلى البلديات الكبرى (٧٠ بلدية من أصل ١٠٠٠ بلدية في لبنان) وبعض المؤسسات العامة.

إن إدخال تعديلات على قانون المحاسبة العمومية من شأنه أن يساعد على تفعيل دور ديوان المحاسبة الذي يقوم حالياً بشكل أساسي بالرقابة المسبقة،^{٢٠} والتي لا تتماشى مع أنظمة الرقابة الحديثة التي طوّرت واعتمدت من قبل الحكومات حول العالم خلال العشرين سنة المنصرمة.

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

هو مركز تميّز يوفّر التدريب المتخصص والدراسات والمراجع العلمية للمعنيين بإدارة الأموال العامة. المعهد مؤسسة مستقلة إدارياً ومالياً وفنياً ويعمل تحت وصاية وزير المالية. يتعاون المعهد مع الهيئات العامة والمنظمات في لبنان ومنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في مجال:

- تنمية رأس المال البشري في مجالات إدارة المال العام
- تطوير الشراكات وتبادل الممارسات الجيدة
- تقديم مثال للإبتكار والتميّز في تقديم الخدمة العامة
- تسهيل الوصول إلى المعلومات من خلال الأبحاث والإنتاج النشرية
- تعزيز الثقافة المالية والاقتصادية

يقدم المعهد شهادات تخصصية في الشراء بالتعاون مع "معهد المشتريات والتوريد" في بريطانيا (CIPS). كما ويشغل مركز الأمانة العامة لشبكة معاهد التدريب الحكومية في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.

^{١٩} البنك الدولي. 2007 "Lebanon-Economic and social impact assessment from recovery to sustainable growth" <http://documents.worldbank.org/curated/en/2007/01/7510994/lebanon-economic-social-impact-assessment-recovery-sustainable-growth>
^{٢٠} المصدر نفسه.

القسم الثالث

ممارسات الشراء العام في لبنان

يتناول هذا القسم نتائج الدراسة التحليلية لواقع ممارسات الشراء العام في لبنان. بحسب مراحل دورة الشراء. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه النتائج تصف اتجاهات الشراء الحالية. وهي بالتالي تشكل قاعدة للإطلاق نحو بحث وتحليل معمق حول الممارسات المعتمدة وما ينتج عنها من أداء وفعالية في تحقيق الأهداف من عمليات الشراء والتعاقد. يوضح الشكل التالي هيكلية سوق الشراء العام في لبنان بهدف فهم أفضل للممارسات الحالية المختلفة ذات الصلة بقيمة العقود وحجمها.

الشكل رقم (١٤)

هيكلية سوق الشراء العام (الصفقات العامة) في لبنان بحسب أنواع العقود

عدد العقود	متوسط قيمة العقود	مرتفعة	متدنية
مرتفع	مجلس الإيماء والإعمار (CDR)	إدارة المناقصات	
	وزارة الأشغال العامة	الوزارات الأساسية	
متدني	المؤسسات العامة (شركة كهرباء لبنان، مثلاً)	البلديات	المستشفيات الحكومية الوزارات الصغيرة

أ. مرحلة الإعداد للعقد

• تقييم الاحتياجات

على الرغم من الأهمية الجوهرية لعملية تقييم الاحتياجات، فإنّ عدداً محدوداً من الهيئات العامة في لبنان تقوم بهذه المهمة طبقاً للمعايير الدولية. وفي هذا الإطار، تعتمد الوزارات والمؤسسات العامة إلى تقييم حاجاتها بناءً على تعميم الموازنة الذي يصدره وزير المالية في نيسان/أبريل من كل عام. ويتّبع عرض الاحتياجات المحددة في "البرنامج السنوي للمناقصات" الذي يتناول فقط المناقصات التي تقوم بها هذه الهيئات من خلال إدارة المناقصات، أي للعقود التي تتجاوز قيمتها ١٠٠ مليون ليرة لبنانية. ممّا يظهر عدم شمولية البرنامج السنوي للمناقصات لكافة عمليات الشراء خلال العام.

• أفادت الإدارات والمؤسسات المستطلعة أنها تلجأ لإدارة المناقصات في ٢٤٪ فقط من حالات الشراء

لديها. وهذا يؤكد على الحاجة إلى دراسة الدور الذي تلعبه إدارة المناقصات والأسباب التي أدت إلى محدودية الدور على المستوى الوطني في ما خص إدارة عمليات الشراء. ففي العام (٢٠١١)، لم يتجاوز حجم الصفقات التي نفذتها إدارة المناقصات ٢٠٠ مليون دولار.^{٣١}

• أفاد المستطلعون أنهم في ٥٠٪ من الحالات يعدّون خطط شراء سنوية؛ وترتفع هذه النسبة إلى ٧٨٪

للمشاريع الممولة من جهات مانحة.

بالإضافة إلى ذلك، أفاد ٨٠٪ من الذين يعدّون خطط شراء سنوية أنهم غالباً ما يلجأون إلى تعديلها خلال السنة بحسب المتطلبات الطارئة.

^{٣١} لوسيان شاردون، "Le Commerce du Levant No. 5636, Janvier 2013, Dossier "Les mauvais comptes font les bons amis", pp. 49-51.

• لا توجد إجراءات موحّدة معتمدة لإعداد المواصفات الفنية

في لبنان، يقوم المسؤولون عن الشراء في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة بوضع مواصفات فنية تستند إلى عمليات الشراء السابقة، أو يستعينون بالمعلومات الفنية التي يقدّمها لهم موظفو الإدارة نفسها. يلجأ البعض منهم أيضاً إلى البحث عن المواصفات الفنية من خلال الإنترنت أو بمساعدة مستشارين. وفي بعض الحالات، يلجأون إلى الموردين أنفسهم لتحديد المواصفات.

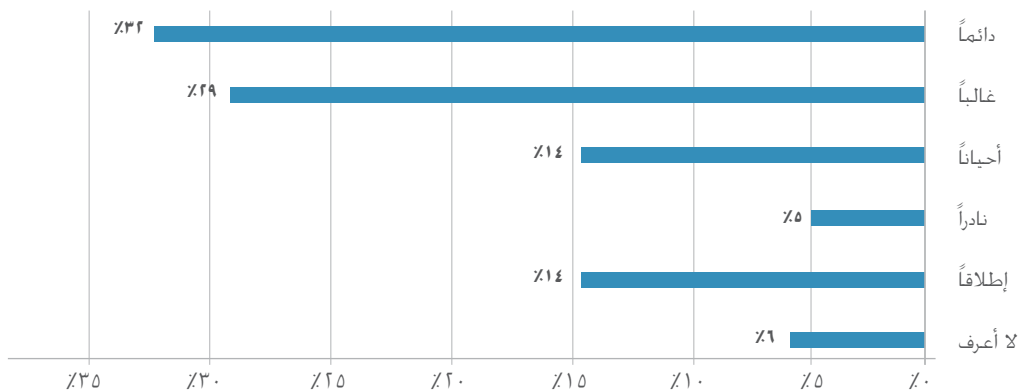
• توجهات الشراء

بالنظر إلى حجم القطاع العام في الاقتصاد، تعتبر كل عملية شراء فرصة جديدة لدفع الأسواق باتجاه الابتكار وتحقيق الاستدامة. وذلك عبر تبني مواصفات ومعايير الشراء الأخضر مثلاً، أو الشراء الإلكتروني والشراء المستدام. من الملاحظ أنّ هناك حاجة لتعميق المعارف والمهارات المتصلة بتوجهات الشراء الحديثة هذه، بحيث أن ٢٧٪ من المستطلعين ملّمون بالشراء المستدام فقط و١٥٪ بالشراء الأخضر أو الإلكتروني. وبالتالي من المتوقّع أن يساهم تطوير المعارف والمهارات في حتّ المشتري على ادراج الاعتبارات البيئية في المواصفات الفنية لاسيما وأنّ ٣٠٪ من المستطلعين فقط أفادوا أنّهم يدرجون اعتبارات بيئية لدى إعدادهم المواصفات الفنية للمناقصة. وعلى سبيل المثال لا الحصر، تغفل مواصفات الأشغال أي تدبير يتعلق مثلاً بتوفير الطاقة. ويتمّ وضع مواصفات السيارة بحسب سنة التصنيع، وسعة المحرك، وعدد الركاب، دون الاهتمام بالمعايير البيئية مثل الاستهلاك أو الانبعاثات الكربونية الناجمة عن استخدامها. ونادراً ما يتم إدخال اعتبارات اجتماعية عند إعداد الصفقة مثل تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة على التقدّم بعروض أو حماية حقوق العمّال ضمن الشروط الأساسية لتقييم العروض، بل تكتفي الهيئات العامة بالطلب من الموردين إبراز مستند براءة ذمة تجاه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، ويلجأ البعض منها فقط للطلب لتطبيق إجراءات السلامة العامة لدى تنفيذ الأشغال العامة.

• في مرحلة تحضير العروض، أفاد ١٠٪ من المستطلعين أنّهم يقومون بدراسة السوق بشكلٍ أو بآخر.

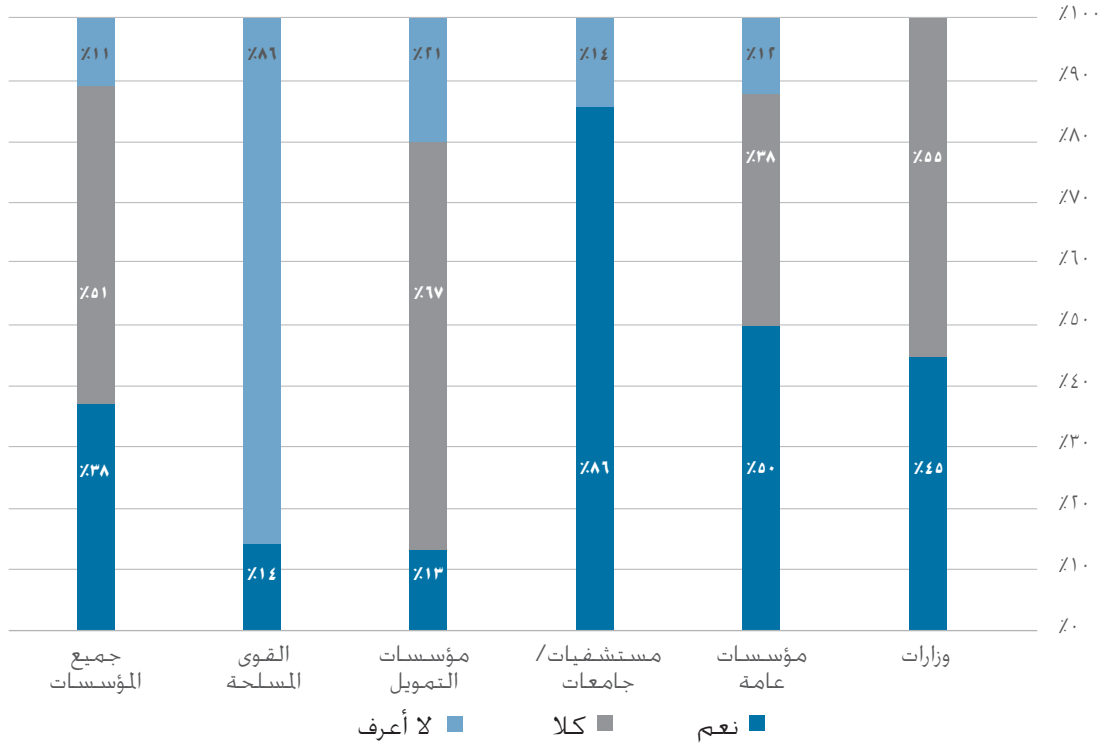
الشكل رقم (١٥)

هل تقومون بدراسة السوق للتأكد من توفر السلع والخدمات؟



• أفاد المستطلعون أنّ في مرحلة تحضير العقد، ٥٠٪ من الإدارات تمتلك أسعاراً تقديرية للسلع أو الأشغال المنوي شراؤها، بينما لا تتوفر قاعدة بيانات لأسعار السلع والخدمات إلا في ٣٨٪ من الحالات المستطلعة (الشكل رقم ١٦): وتنخفض هذه النسبة إلى ١٣٪ لدى الهيئات الرقابية و١٤٪ لدى قوى الأمن الداخلي والجيش.

الشكل رقم (١٦)
هل تتوفر لديكم قاعدة بيانات لأسعار السلع والخدمات؟



• يُلاحظ النقص في الإلمام بالإجراءات الخاصة بالتأهيل المسبق للموردين، لاسيما وأن قانون المحاسبة العمومية لا ينظّمها ولا ينصّ على إنشاء سجلّ محدّث بأسماء الموردين والمقاولين المؤهلين للتعاقد معهم من قبل الإدارة. وتبيّن الدراسة أنّ إجراءات التأهيل المسبق محصورة بالمؤسسات التي تنقذ المشاريع الكبرى، مثل وزارة الأشغال العامة، ومجلس الإنماء والإعمار، وشركة كهرباء لبنان. ويتمّ الاعتماد على التأهيل المسبق في 37% من الإدارات العامة دون سواها. حيث يُلاحظ أن هذه العملية تتسم بالشفافية وتكافؤ الفرص في 25% من الحالات فقط.

• أفاد 58% من المستطلعين عن اعتمادهم آلية لتسجيل موردي السلع، وترتفع هذه النسبة إلى 68% في حال الأشغال.

وتعتبر هذه الممارسة من الممارسات الجيّدة في الشراء بحيث تساهم في توفير المعلومات حول الموردين بشكل فعّال وشفاف، مما يشجّع على تحديثها ومكنتها في المؤسسات التي تعتمد عليها (مثل وزارة الأشغال ووزارة الطاقة). كما وتعميمها على كافة الهيئات العامة التي تقوم بالشراء.

تصنيف وتسجيل المتعهدين

يتم حالياً تصنيف المتعهدين بالاستناد إلى المرسوم رقم ٣٦٨٨ الصادر في ١٩٦٦/١/٢٥ الذي يحدّد شروط ومؤهلات متعهدي الأشغال وتسجيل الراغبين في الاشتراك في المناقصات العامة.

ويتمّ تصنيف المتعهدين بحسب نوع الأشغال: الطرق والمرافق والمطارات والمباني العامة والمشاريع المائية والأشغال الكهربائية.

ويتمّ تصنيف المتعهدين بحسب نوع الصفقة، وحجمها وقيمتها. ويتمّ التصنيف على أساس أداء المتعهد خلال تنفيذ مشاريع سابقة، وقدراتهم المالية، وسنوات الخبرة، ومجال التخصص. ويصنّف المتعهدون الناجحون بحسب الدرجة الأولى، والثانية، والثالثة.

يؤهلهم هذا التصنيف للاشتراك في المناقصات بحسب درجتهم. وقد يشطب إسم المتعهد عن السجل في حال لم يكن أداءه مرضياً، ويحصل ذلك في حالات نادرة.

يساهم تطوير وتحديث هذا السجل في توفير أداة فعّالة تكون بتصريف الهيئات المسؤولة عن الشراء كما والموردين المهتمين بالتعاقد مع القطاع العام، ويتطلّب بلوغ هذه المرحلة:

١. ضمان تكافؤ الفرص وإمكانية مشاركة الموردين المعتمدين في الصفقات العامة

٢. مراقبة نشاط الموردين وأدائهم، كما وشطب الموردين غير الكفؤين

٣. ترتيب الموردين بحسب أدائهم

٤. نشر قائمة إلكترونية بأسماء الموردين ولائحة أسعار

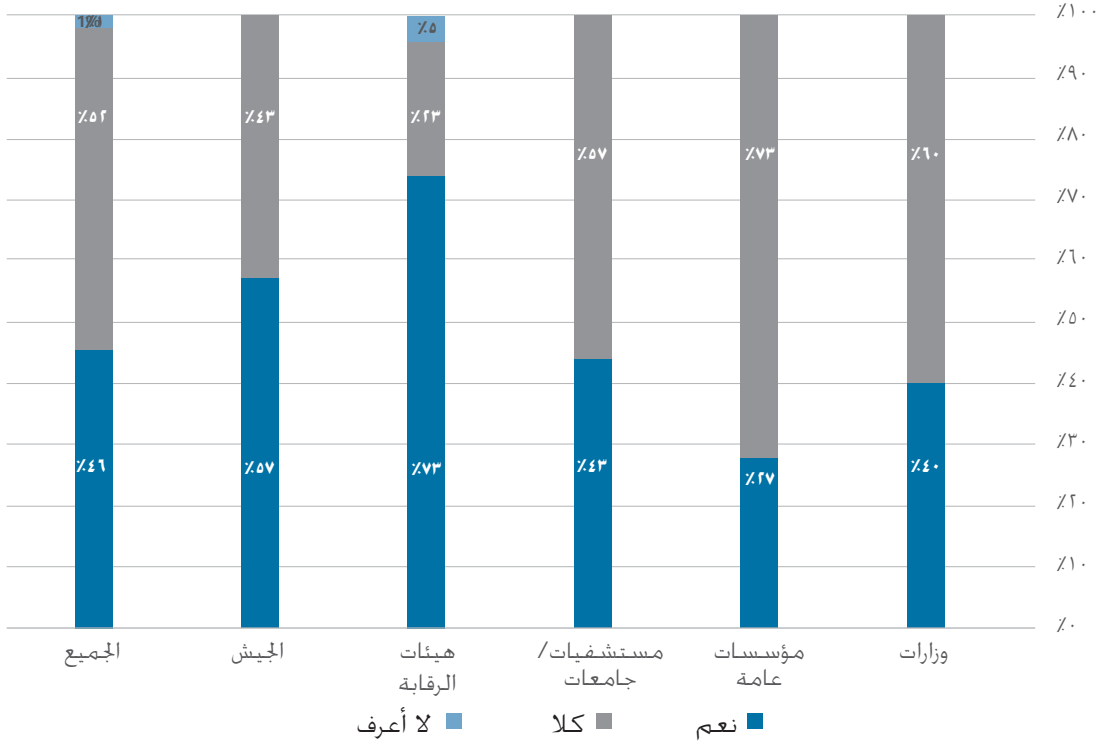
• أفاد أكثر من ٨٠٪ من المستطلعين أنهم استخدموا دفاتر شروط موحّدة، أو دفاتر شروط نموذجية. تأتي هذه النسبة لتمثل الممارسة المعتمدة على مستوى المؤسسة، ولكن برغم التشابه، تختلف دفاتر الشروط من مؤسسة لأخرى، ومن مشروع لآخر، ممّا يزيد في تعقيد إجراءات الشراء من وجهة نظر الموردين، ويؤدي إلى تدنيّ الفعالية لدى تنفيذ العقود، ويتسبّب في ارتفاع الكلفة لجهة الوقت والموارد المالية، وفي حين أنّ الشروط الإدارية بسيطة ومباشرة، تعتبر الشروط الفنية معقّدة، وبالتالي تكون الحاجة إلى تفصيلها بلغة أجنبية ليسهل فهمها.

• أفاد معظم المستطلعين أنّ دفاتر الشروط والمستندات المستخدمة حدّد شروط الاشتراك في الصفقات بشكل واضح، بالإضافة إلى اللغة المطلوبة، نوع العملة، والمهل الزمنية لتقديم العروض. لكن ١٤٪ من المستطلعين أفادوا أنّها لا تتضمّن معايير التقييم، بحيث تنحصر المعايير المعتمدة غالباً في السعر الأدنى. ويضطرّ العاملون في الشراء إلى الاعتماد فقط على معيار السعر الأدنى، الأمر الذي يقلل من أهمية جودة السلع المقدّمة. وتؤكد هذه النتائج ضرورة اعتماد معايير مفاضلة مثل القيمة المحققة من الإنفاق، ومدة حياة السلعة، إلخ.

• أفاد ٥٠٪ من المستطلعين فقط أنهم اطلعوا على دفاتر الشروط النموذجية الموحّدة التي طوّرتها وزارة المالية ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي (الشكل رقم ١٧).

الشكل رقم (١٧)

هل سبق أن اطلعتم على دفاتر الشروط النموذجية الموحدة التي طوّرتها وزارة المالية ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي؟

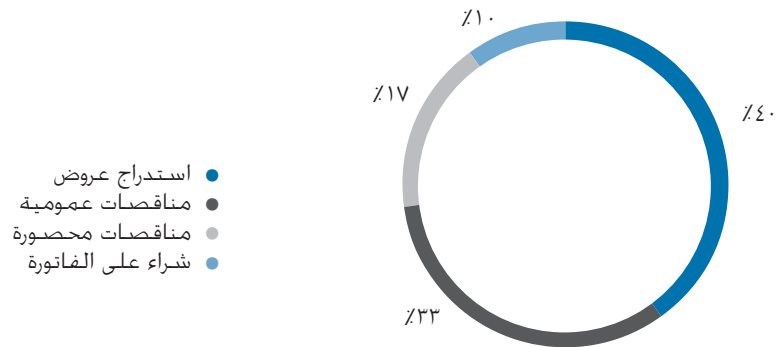


ب. مرحلة التقييم والتزيم / إرساء الصفقة

• كما أشارت دراسة الإطار القانوني للشراء، جيز القوانين للهيئات العامة استخدام طرق شراء مختلفة. وقد أظهرت الدراسة التحليلية أنّ طرق الشراء الأكثر استخداماً هي استدراج العروض (40%)، تليها المناقصات العامة (33%)، والبيان أو الفاتورة (10%) shopping. وتستخدم المناقصة المحصورة في 17% من الحالات (الشكل رقم 18).

الشكل رقم (١٨)

ما هي طرق الشراء الأكثر استخداماً؟



- يعتبر "الاتفاق بالتراضي أو التعاقد المباشر" وسيلة مستخدمة من قبل الوزارات والإدارات العامة لشراء اللوازم والخدمات، وقد يتجّ اللجوء إليها في بعض الأحيان للقيام بعمليات شراء لا تنطبق عليها هذه الحالة مما يعتبر تجاوزاً للقانون الذي يحصر استخدام هذه الطريقة في حالات معينة وطارئة تشترع بقرار من مجلس الوزراء. وتجدر الإشارة أن وزارات ومؤسسات عامة عديدة لجأت للتعاقد المباشر في السنوات الماضية.
- وتثبت محاضر جلسات مجلس الوزراء الاستخدام المفرط للتعاقد المباشر خلال العام ٢٠١٢ (الجدول رقم ٦ أدناه).

المجدول رقم (٦)

طلبات التعاقد المباشر التي وافق عليها مجلس الوزراء خلال العام ٢٠١٢

الهيئة	نوع الشراء	تاريخ انعقاد مجلس الوزراء
وزارة الأشغال العامة	تعاقد مباشر من قبل مصلحة سكك حديد والنقل المشترك لشراء ١٥ باصاً عمومياً	٢٠١٢/١/١٠
وزارة المالية	تعاقد مباشر لشراء لوازم و تجهيزات حتى نهاية العام ٢٠١٢	٢٠١٢/٢/١
وزارة المالية	تعاقد مباشر من قبل المديرية العامة للمساحة، بناءً على استقصاء أسعار، لشراء لوازم وأشغال وخدمات حتى نهاية العام ٢٠١٢	٢٠١٢/٢/١
وزارة التربية والتعليم العالي	تعاقد مباشر من قبل الجامعة اللبنانية من أجل شراء سيارة سياحية	٢٠١٢/٢/٢٩
وزارة الزراعة	تعاقد مباشر (دون تحديد الغرض)	٢٠١٢/٣/٧
وزارة التربية والتعليم العالي	تعاقد مباشر من قبل المديرية العامة للتربية من أجل شراء لوازم و تجهيزات وخدمات صيانة، وبرامج وأعمال مكننة حتى نهاية العام ٢٠١٢	٢٠١٢/٣/١٤
وزارة الأشغال العامة	تعاقد مباشر من قبل الشركة الاستشارية للتدريب البحري	٢٠١٢/٥/٢
وزارة السياحة	عقد سنوي لبث إعلان سياحي عن لبنان على شبكة تلفزيون أورو سبور	٢٠١٢/٥/٩
وزارة الزراعة	تعاقد مباشر مع مصانع علف الحيوانات	٢٠١٢/٥/٢٩
وزارة الصناعة	تعاقد مباشر لشراء لوازم و تجهيزات مكتبية لمكتب الوزير ومكاتب ذات صلة	٢٠١٢/٦/١٢
وزارة التربية والتعليم العالي	تجديد التعاقد المباشر بين الجامعة اللبنانية وشركة بريستيج للإدارة من أجل إدارة وتشغيل وحدات سكنية للطلاب في حرم الجامعة في الحدث لفترة ثلاثة أشهر (دون تعديل الشروط والأسعار)	٢٠١٢/٦/٢٧
وزارة الزراعة	تجهيزات لـ "جناح لبنان" في معرض "الصندوق الدولي لتنمية الزراعة" (IFAD) - روما، إيطاليا	٢٠١٢/٧/١٢
وزارة الاتصالات	تعاقد مباشر مع شركة Booz and Co من أجل إجراء دراسة حول قطاع الاتصالات	٢٠١٢/٧/١٨
وزارة العدل	تعاقد مباشر لخدمات التنظيف، ونقل اللوازم والأرشفة (بناءً على تحويل مبلغ ١٥٠ مليون ل.ل. من احتياطي الخزينة، مرصود من وزارة المالية بموجب مرسوم رقم ٨٣٤٥ تاريخ ٢٠١٢/٦/١٥ إلى وزارة العدل)؛	٢٠١٢/٨/٨
وزارة الأشغال العامة	تعاقد مباشر مع مديرية الطرق والمباني في وزارة الأشغال العامة من أجل إعادة تأهيل مبنى العدلية، بما فيه إصلاح الغرف والأرضيات المتضررة بالحريق.	٢٠١٢/٨/٨
وزارة الداخلية والبلديات	تعاقد مباشر من قبل مديرية الأمن العام مع شركات خاصة للطب والصحة للعام ٢٠١٣	٢٠١٢/٩/٥
وزارة الأشغال العامة	شراء أجهزة ومعدات لكسح الثلوج	٢٠١٢/١٠/١٦
وزارة المالية	تعاقد مباشر مع شركة Deloitte and Touch لتأمين خدمات استشارية خاصة بالإصلاح الضريبي	٢٠١٢/١٠/٣١

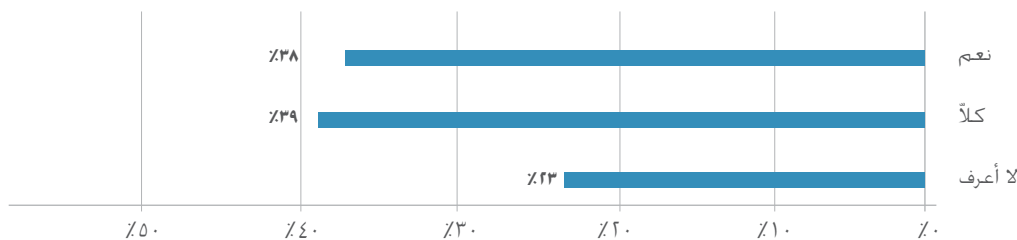
الهيئة	نوع الشراء	تاريخ انعقاد مجلس الوزراء
وزارة الصحة العامة	تجديد رخصة الوزارة لشراء أدوية وإمدادات طبية، ومخبرية، وصيدلية (ضمن سقف الموازنة المحدد في مشروع الموازنة العامة لسنة ٢٠١٣).	٢٠١٠/٢/١٠/٢١
وزارة الدفاع	معدات للجيش لسنة ٢٠١٣ كالتالي: أ- تعاقد مباشر لشراء أسلحة وذخائر ب- تعاقد مباشر استناداً إلى استدراج عروض/ وأسعار لشراء لوازم أخرى.	٢٠١٢/١١/١٤
وزارة الداخلية والبلديات	تعاقد مباشر للمديرية العامة للأمن العام مع منظمة "كاريتاس" لتوفير وجبات غذائية للسجناء (حسب الطلب)	٢٠١٢/١١/١٤
وزارة السياحة	بناء مكتب على الحدود اللبنانية-السورية في موقع "المصنع"	٢٠١٢/١١/١٤
وزارة الزراعة	تعاقد مباشر من أجل تنظيم الدورة السابعة لمنظمة "لجنة الغذاء" المنعقدة في بيروت في ٢١-٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣.	٢٠١٢/١٢/١٢
وزارة الشؤون الاجتماعية	شراء أدوية	٢٠١٢/١٢/١٩
دار الفتوى	شراء مفروشات	٢٠١٢/١٢/٢٧
وزارة المالية	شراء لوازم و تجهيزات وخدمات صيانة وبرامج مكننة (تمديد قرار مجلس الوزراء رقم ١ تاريخ ٢٠١٢/٣/٩ حتى نهاية العام ٢٠١٣، والذي يسمح بالتعاقد المباشر استناداً إلى استقصاء أسعار).	٢٠١٢/١٢/٢٧
وزارة المالية/مديرية الجمارك	شراء لوازم و تجهيزات وخدمات صيانة وبرامج مكننة (تمديد قرار مجلس الوزراء رقم ٦٦ تاريخ ٢٠١١/١١/١٥ حتى نهاية العام ٢٠١٣، والذي يسمح بالتعاقد المباشر استناداً إلى استقصاء أسعار).	٢٠١٢/١٢/٢٧

• يلاحظ عدم إلمام المستطلعين بالطرق المعتمدة لبيع أو تأجير الأصول العامة، علماً أن القوانين اللبنانية الحالية تجيز هذه العمليات التي تعتمد بكثرة في دول العالم.

• تختلف طرق الشراء في حال التمويل الخارجي (من الجهات المانحة مثل البنك الدولي، الاتحاد الأوروبي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلخ)، وهو معتمد في بعض المؤسسات مثل مجلس الإنماء والإعمار، في حين يغيب استخدامه تماماً في مؤسسات أخرى. وقد أظهرت نتائج الدراسة أن ٥٤٪ من العاملين في الشراء العام غير ملتمين بقواعد وأنظمة الشراء الواجب اعتمادها في حال التمويل الخارجي (الشكل رقم ١٩).

الشكل رقم (١٩)

هل تختلف قواعد الشراء في حال التمويل الخارجي؟



الشراء العام في حال التمويل الخارجي - دور وحدات تنفيذ المشاريع

يعتبر إنشاء وحدات تنفيذ المشاريع (PIU) في الوزارات الأساسية المسؤولة عن إدارة المشاريع الممولة من الجهات المانحة، ممارسة شائعة لدى المنظمات الدولية لاسيما البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والاتحاد الأوروبي، وغيرها.

تعمل هذه الوحدات من خلال فريق عمل خاص يتمتع بقدرات فنية وتقنية عالية في مجال التخطيط ودراسة السوق وإدارة العقود في الوزارات القطاعية التي غالباً ما تفتقر إلى القدرات الفنية ضمن كادرها الوظيفي. يتكوّن فريق عمل وحدة تنفيذ المشاريع الوحدة (PIU) من خبراء لبنانيين من ذوي الكفاءات العالية يقدمون المشورة التقنية اللازمة، ويتمّ التعاقد معهم بموجب عقود لأجل محدود، من خلال تمويل الجهات المانحة أو من خلال الموازنة العامة اللبنانية.

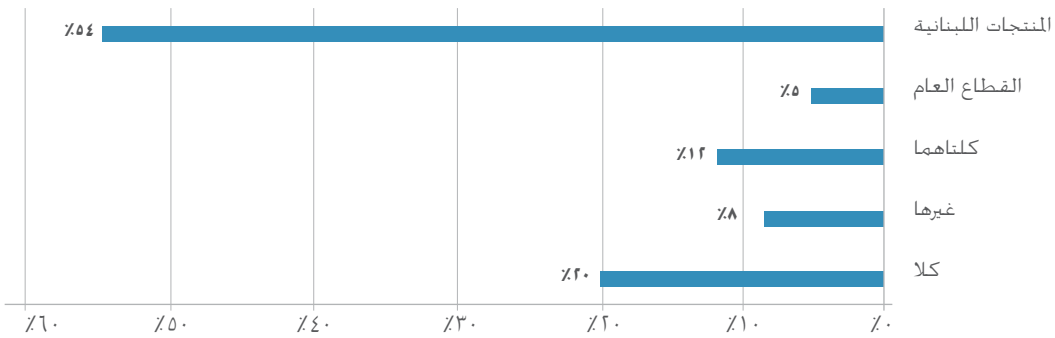
يطرح وجود هذه الوحدات تحديات عدّة بعد إنتهاء مدة المشروع، أبرزها عدم قدرة الوزارات على الاحتفاظ بهذه الكفاءات الوطنية بسبب قدم إجراءات التوظيف في القطاع العام، ممّا يطرح إشكالية أخرى تتمثل باستدامة المشاريع المنجزة بدعم من الجهات المانحة.

- غالباً ما يتمّ الإعلان عن المناقصة من خلال الوسائل التقليدية مثل الإعلانات العامة والصحف المحلية اليومية مع استثناءات قليلة جداً، وتقوم الوزارات بالإعلان عن المناقصات في الجريدة الرسمية وفي ثلاث صحف محلية على الأقل تختارها وزارة الإعلام. وتظهر نتائج الدراسة أنّ الإعلانات تنشر أحياناً في صحف قليلة الانتشار مما يقلص من فاعلية عملية الشراء؛ كما تظهر أنّ هذه الممارسة لا تتعدّى الحد الأدنى الذي يقتضيه القانون بالنسبة لعدد الصحف اليومية، أو بالنسبة لاستخدام وسائل الإعلام أو الإعلان الإلكتروني (باستثناء بعض المؤسسات العامة). أما البلديات والمستشفيات الحكومية فتنتشر إعلاناتها أيضاً على اللوحات الإعلانية الخاصة بها. ويقتصر محتوى الإعلان على معلومات أساسية حول المناقصة لا تشمل تفاصيل حول طبيعة التعاقد، والمتعارف عليه في الدول المتقدمة أن يتمّ إبلاغ الموردين الذين استبعدوا من المناقصة بنتائج التقييم الفني والمالي لعروضهم حفاظاً على أعلى درجات الشفافية. إنّما في لبنان نفتقد إلى منهجية ترافق هذه العملية.
- تتراوح المهلة الزمنية القانونية التي تسبق تقديم العروض بين خمسة أيام (في الحالات الطارئة) و ١ يوماً (الحد الأدنى في الحالات الطبيعية).
- في حال استدراج العروض، تشير الدراسة إلى الغياب شبه الكامل لقوائم تحدّد سلفاً الموردين المحتملين، ولا يوجد تحديد قانوني (باستثناء تلك المنصوص عليها في دفتر الشروط) للمهلة الزمنية الفاصلة بين تقديم العروض وتلزم المناقصة.
- وفي حال التعاقد المباشر أو البيان والفاتورة، لا تحدّد القوانين المتبعة أي أصول محددة سلفاً لإختيار الموردين. وفي هذه الحال، تأخذ الجهة المتعاقدة على عاتقها مسؤولية اختيار المورد بحسب العرض المقدّم وبالتالي تقيّم وحدها مدى استجابة المورد للمواصفات والشروط المطلوبة. وتقوم بعض المؤسسات العامة بالطلب من عدّة موردين تقديم لائحة أسعار، وقد أفاد المستطلعون أنّ استخدام نموذج موحد لأوامر الشراء على الفاتورة أو البيان، أو استقصاء الأسعار يتم في ٥٣٪ من الحالات فقط.

- في مرحلة تقييم العروض، أشارت معطيات الدراسة أن ما بين ٧٠ إلى ٨٠٪ من المستطلعين يطبقون الممارسات الجيدة في الشراء، من دون التطرق إلى تفاصيل عملية التقييم وكيفية ملاءمتها المعايير الدولية المعتمدة.
- أفاد ١٦٪ من المستطلعين بأنهم يعدّون التقارير حول عملية التقييم، علماً أن التقارير لا تتضمن التفاصيل إلا في بعض الحالات المرتبطة بمدى التزام لجنة التقييم الدقة.
- وفي حال استدراج العروض لشراء السلع، أفاد ٥٤٪ من المستطلعين بإعطاء الأفضلية للمنتجات اللبنانية، وبالإستناد إلى القانون، يتمّ تفضيل العروض التي تتضمن منتجات لبنانية بنسبة ١٪ مقارنة مع السلع الأجنبية، وذلك مع غياب شروط تحديد أصل المنتجات (الشكل رقم ٢٠).

الشكل رقم (٢٠)

هل تمنح أفضلية لفئة معينة من الموردين/المقاولين؟



- تظهر الدراسة أنّ لجان تقييم العروض تواجه أحياناً مشاكل معقّدة، تتطلب المساندة التقنية من قبل مسؤولين إداريين أو خبراء قانونيين. وقد أشار بعض أعضاء لجان التقييم أنّهم غالباً ما يترددون في القيام بمهامهم لشدة ما تنطوي عليه من التزام ومسؤولية، لاسيما وأنّ المقابل المادي المخصّص لأعضاء لجان التقييم ضئيل لا يعكس المسؤولية المناطة بهم.
- لا تنص القوانين والأنظمة الخاصة بالشراء على ضرورة إدراج معايير تقييم العروض ضمن شروط ومستندات المناقصة، إلا أنّ الجهة المتعاقدة تستطيع تحديد معايير تقييم أخرى غير السعر الأدنى (مثل كامل حياة المنتج، أو القيمة الفضلى، أو الشراء الأخضر) بمعزل عن توجيه محدّد من القانون أو تدقيق السلطة الرقابية.
- أفاد ٥٨٪ من المستطلعين أنّ إطلاعهم محدود على مهارات التفاوض، علماً أنّ المفاوضات تتمحور بشكل أساسي حول معيار السعر في ٨٨٪ من الحالات. كما جرى المفاوضات حول المواصفات الفنية ونطاق العمل في ٣٤٪ من الحالات قبل مرحلة التلزم، لكنها تجري أحياناً بعد ارساء الصفقة.
- أفاد نحو ٣٣٪ من المستطلعين بأنهم يتعرّضون في بعض الأحيان لضغوطات للتعامل مع موردين دون سواهم، وأشار نحو ١٢٪ من المستطلعين أنّ الصفقة قد تسند إلى مورد غير الذي تمّ اختياره من قبل لجنة التقييم. وفي بعض الحالات، يتمّ تجاهل توصيات اللجنة لتطلق المناقصة من جديد. وقد أظهرت الدراسة استعداد العاملين في الهيئات الرقابية وفي المؤسسات الدولية للإبلاغ عن حالات تواطؤ أو تدخّلات في قرارات الشراء.

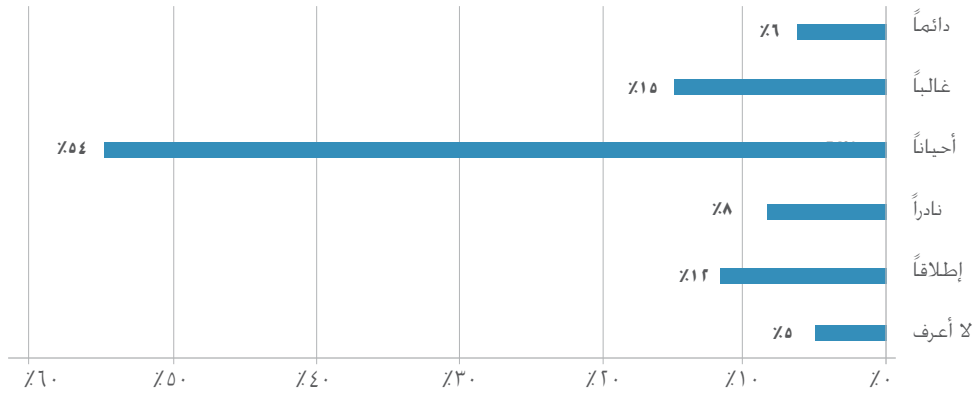
ج. تنفيذ العقد

في مجال تنفيذ المشروع، أظهرت الدراسة أنه يتم تمديد المواعيد النهائية لتسليم المشروع بشكل مستمر، حيث يستغرق تنفيذه وقتاً إضافياً يتخطى الجدول الزمني المحدد، وتكون هذه الحالة شائعة لدى تنفيذ الأشغال، مما يطرح أسئلة حول فعالية المراقبة على تنفيذ العقد وماهية الإجراءات المعتمدة للحد من المخالفات والإخلال بالشروط والأحكام.

أفاد نحو ٧٦٪ من المستطلعين بأنهم يطلبون من المتعهدين القيام بأعمال إضافية أثناء مرحلة التنفيذ، وأن ذلك يتم بوتيرة متفاوتة، ويجري التعاقد على تنفيذ هذه المهام الإضافية من خلال الاتفاق الرضائي (الشكل رقم ٢١).

الشكل رقم (٢١)

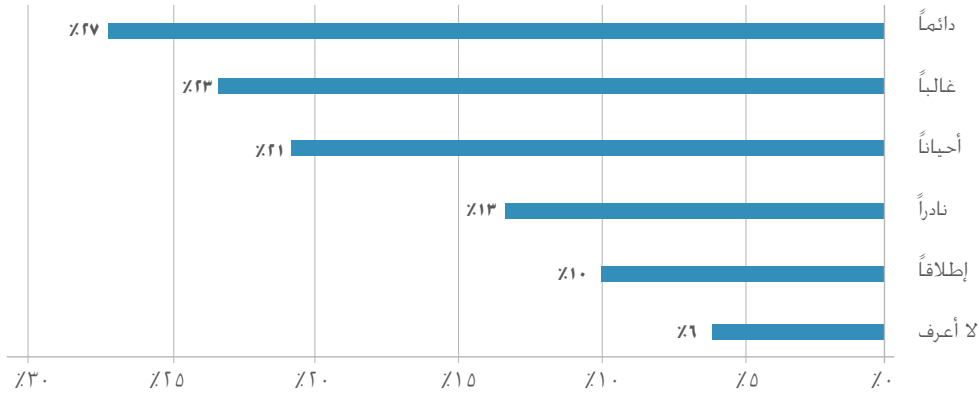
هل يطلب من الموردين القيام بمهام إضافية خلال مرحلة تنفيذ العقد؟



- يتم إجراء فحص لعينة من اللوازم للثبوت من توافر الشروط المطلوبة وذلك في ٥٠٪ من الحالات، في حين يعتمد ٢٥٪ من المستطلعين أسلوب الكشف العشوائي غير الممنهج في موقع تنفيذ الأشغال.
- نحو ٣٨٪ من المستطلعين يواجهون مشكلة في التعاطي مع تغيير الأسعار (تقدير مرتفع لكلفة المشاريع سواء في العروض المقدمة أو من خلال طلب تعديل الأسعار) أثناء تنفيذ المشروع. وقد تؤدي هذه التعديلات (الملحوظة في بنود دفاتر الشروط أو من خلال قرار لمجلس الوزراء) إلى زيادات ملحوظة في الأسعار خلال عمر المشروع. ولقد لحظ عدد من المقاولين القيام بهذه الممارسات.
- أشار ٥٠٪ من المستطلعين أنه يتم تسديد مستحقات الموردين والمقاولين في المواعيد المحددة (الشكل رقم ٢٢)، مما ينعكس سلباً على مصداقية الحكومة كشريك أساسي في عملية الشراء، ويضغط باتجاه ارتفاع الأسعار. وبحسب المقاولين، تعود أسباب التأخر في تسديد المستحقات إلى ثلاثة: (١) البيروقراطية والإجراءات الإدارية المطوّلة؛ (٢) نقص في المعرفة الكافية بإجراءات الدفع في وزارة المالية؛ و(٣) تدوير الإعتمادات من موازنة سنوية إلى أخرى.

الشكل رقم (٢٢)

هل يتم عموماً دفع مستحقات الموردين في المواعيد المحددة؟



• إنهاء العقد

نادراً ما يُتخذ قرار بإنهاء العقد، أو شطب مورّد/مقاول من لائحة الموردين، أو التعاقد مع مورّد جديد على حساب المستبعد. ويعود السبب إلى غياب سلطة واحدة مسؤولة عن اتخاذ قرار الشطب وتبليغه إلى الإدارات العامة لاتخاذ الإجراءات المناسبة. ولكن يلاحظ في بعض عمليات الشراء التي تديرها منظمات دولية كالبنك الدولي، والاتحاد الأوروبي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، حذر لجهة شطب الموردين. على سبيل المثال يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بطلب إبراز موافقة المورد وإمضائه على التقييم السلبي لأدائه، وذلك قبل شطبه من قائمة الموردين المعتمدين.

د. الرقابة والتدقيق

• رقابة ديوان المحاسبة

تعتبر الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة فعالة في متابعة مدى مطابقة عمليات إرساء العقود وتنفيذها مع أصول التعاقد والأنظمة المرعية الإجراء. وتخضع نحو ٣٠٠٠ صفقة عامة، من أصل ٥٠ ألف صفقة تقريباً تعقد سنوياً، لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة. لكن ديوان المحاسبة يواجه العديد من التحديات في عمله الرقابي، لاسيما افتقاره للجهاز البشري الكافي والكفؤ، وغياب المكننة التي تسمح برقابة أشمل وأدق وأسرع بناءً على منهجية تحليل المخاطر أو غيرها، وينتج عن هذا النقص عدم قدرة الديوان إتمام الرقابة المسبقة على ملفات المناقصات في الوقت المحدد، وبالتالي تأخير على مستوى تنفيذ الموازنة وإتمام عمليات الشراء في الوقت المحدد. ومن الملاحظ أنّ أعمال الرقابة المسبقة تستحوذ على كافة الموارد المخصصة لديوان المحاسبة، مما يشكل عائقاً يحول دون ممارسة الديوان للرقابة المؤخرة والرقابة خلال تنفيذ العقود.

• رقابة هيئة التفتيش المركزي

تعمل إدارة المناقصات تحت وصاية هيئة التفتيش المركزي، ولكن يلاحظ الدور المحدود للفتيش المركزي على مستوى الرقابة على عمليات الشراء التي تجريها الإدارات والمؤسسات العامة. كما أنّه من غير المتعارف عليه في العالم أن ترتبط إدارة المناقصات بأي إدارة أخرى فغالباً ما تكون هذه الأخيرة مستقلة مالياً وإدارياً بشكل يضمن لها قرارات ذاتية واستقلالية تامّة في القرار.

• الرقابة المسبقة التي يمارسها مراقبو عقد النفقات في وزارة المالية المنتدبون إلى مختلف الوزارات

تعتبر عملية فعالة نسبياً، ومردّد ذلك إلى وجودهم الدائم في الوزارات وتمتعهم بالخبرة الواسعة في مجال الشراء العام، ولكن يواجه عملهم الرقابي بعض العقبات:

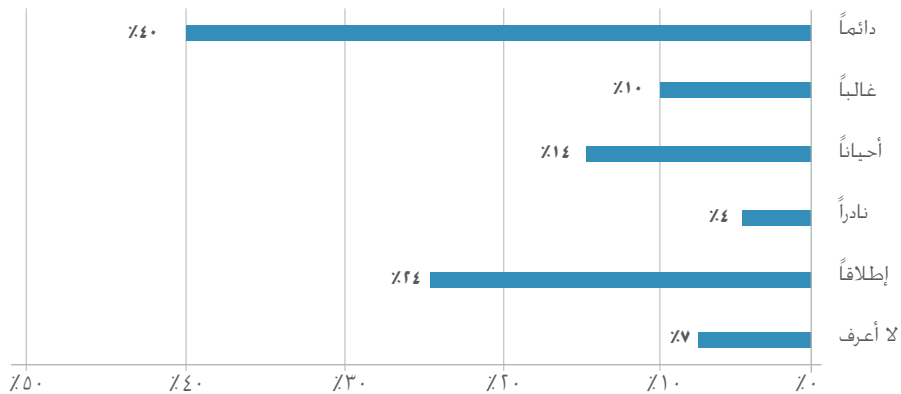
- يقتصر عمل المراقبين على ضمان مطابقة الإنفاق للقانون والتأكد من توفر المبالغ المرصودة، ولا تشمل صلاحيتهم تقييم شروط أخرى للعقد.
- يشبه عملهم الرقابي الرقابة المسبقة التي يقوم بها ديوان المحاسبة إلا أنّ الديوان يتطرق إلى مسألة السعر قبل إرساء الصفقة.
- عملياً، لا تشمل صلاحيات المراقب إنهاء العقد في حال التثبت من وجود مخالفة مالية خلال مرحلة التنفيذ، بل تقتصر مهامه على الإبلاغ عن وجود مخالفة لدى وزير المالية، الذي بدوره يرفعها إلى مجلس الوزراء للبتّ بها.

• التدقيق الداخلي

نحو ٥٠٪ من العاملين في الشراء أفادوا أنّ حسابات الشراء لديهم تخضع لتدقيق منتظم دائماً أو غالباً، في حين أبدى ٢٤٪ من الفئة المستطلعة عدم معرفتهم في حال تمت الرقابة على الصفقات أم لم تتمّ (الشكل رقم ٢٣). ويشكل هذا الخلل على مستوى الرقابة الداخلية موضوع انتقاد حول فعالية وشفافية عمليات الشراء العام في لبنان تعبّر عنه المنظمات الدولية في تقاريرها المختلفة.

الشكل رقم (٢٣)

هل تخضع حسابات الشراء لتدقيق منتظم؟



• تدابير مكافحة الفساد

من المعروف أنّ لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية في إدارة المال العام تأثير مباشر على عمليات الشراء. وتنصّ القواعد الحديثة على تدابير معيّنة من شأنها تفعيل مشاركة المواطنين في الحياة العامة. ولكن في لبنان، لا تزال تدابير مكافحة الفساد ضعيفة نسبياً. وفي هذا الإطار، أفاد ٥٠٪ من المستطلعين وجود قواعد لمنع تضارب المصالح، وقال ٢٨٪ منهم فقط أنّ وثائق وعقود المناقصات تنصّ على قواعد وإجراءات بشأن مكافحة الرشوة والحدّ من الفساد، في حين تشجّع الجهات المانحة مبدأ إدراج بنود إلزامية لمكافحة الفساد في العقود التي تمولها، ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ مجلس النواب اللبناني قد صادق على قانون إنضمام لبنان إلى معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، مما يمهد الطريق للتوقيع على معاهدة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) حول مكافحة الرشوة.

- أفاد ٣٠٪ من المستطلعين فقط أنهم يلتزمون بنظام أخلاقيات وسلوكيات لدى قيامهم بمهام الشراء العام.

- بناءً على المعطيات الدولية المتوفرة، وتحديدًا **مؤشر إدراك الفساد لعام ٢٠١٢ الذي يصدر عن منظمة الشفافية الدولية**، يحتل لبنان المرتبة ١٢٨ من أصل ١٧٦ دولة حول العالم، وتدلّ مؤشرات أداء الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي (٢٠١١) أنّ لبنان يحتل مرتبة دون المتوسط بين الدول ذات الدخل المشابه لدخله على مستوى جميع مقاييس الحوكمة، بما فيها مكافحة الفساد، في ظلّ الممارسات الحالية التي تتراوح بين دفع الرشوة لتسهيل المعاملات الحكومية، وصولاً إلى دفع العمولات الكبيرة لقاء الفوز بالمناقصات أو سداد الدفعات النهائية لدى انتهاء تنفيذ العقود الحكومية.

الجدول رقم (٧)

البنك الدولي - مؤشرات الحوكمة (٢٠١١) المختارة عن فئة "مكافحة الفساد" في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

البلد/المنطقة	تقدير معدل أداء الحوكمة للعام ٢٠١١ ^٣
الجزائر	-٠.٥٧
البحرين	-٠.٢٣
دجيبوتي	-٠.٣٠
جمهورية مصر العربية	-٠.٦٨
العراق	-١.٢٢
الأردن	٠.٠٤
الكويت	٠.٠٧
لبنان	-٠.٩١
ليبيا	-١.٣١
موريتانيا	-٠.٥٧
المغرب	-٠.٢٦
عمان	٠.٠٨
قطر	١.٠٢
المملكة العربية السعودية	-٠.٢٩
السودان	-١.٣٠
سوريا	-٠.٩٧
تونس	-٠.٢١
الإمارات العربية المتحدة	١.٠٨
اليمن	-١.١٨

هـ. المكننة والإعلان الإلكتروني

- تشير الدراسة أن نسبة مكننة عملية الشراء في الإدارات والمؤسسات العامة في لبنان لا تتعدى ٢٠٪، مما يشكل عائقاً أمام الإصلاحات المؤسسية المرتبطة. وهي بالتالي إحدى التحديات الأساسية لتطوير قاعدة بيانات الموردين وأسعار السلع، كما تحّد من إمكانية تطوير خطط الشراء السنوية بفاعليّة ومن عملية نشر وتبادل المعلومات بين الهيئات الحكومية.
- في ظل غياب المكننة، لا يُعمل بنظام للشراء الإلكتروني في لبنان، خاصة وأنّ الإدارات العامة لا تنشر الإعلان عن عقود الشراء ولا تطرح المناقصات على الشبكة الإلكترونية بصورة منهجية، باستثناء عدد من المؤسسات، مثل مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ومجلس الإنماء والإعمار، وغيرها.

^٣ تتراوح التقديرات بين معدل (-٢.٥) لأداء الحكومة "الضعيف"، ومعدل (٢.٥) لأداء الحوكمة "القوي".

و. التوثيق والأرشفة

- أفاد حوالي ٥٠٪ من المستطلعين أنهم يعتمدون على الأرشفة الورقية حصراً، بينما يستخدم ٢٠٪ من المستطلعين الأرشفة الإلكترونية والورقية في آن معاً. ويشكل الاعتماد على الوثائق الورقية حصراً عائقاً أمام توافر المعلومات وتبادلها.
- لا تتجاوز نسبة الذين يعدّون تقارير حول أنشطة الشراء التي يقومون بها ٤٠٪ من الفئة المستطلعة.
- على الرغم من أن ٩٠٪ من المستطلعين ذكروا أن عمليات الشراء تتم وفقاً لمبادئ الشفافية والمنافسة دائماً أو في غالب الأحيان، فإن نسبة التقارير حول عمليات الشراء التي يتم نشرها وتوزيعها لا تتجاوز ٣٣٪ بحسب الفئة المستطلعة، مع الإشارة أنّ النسبة الأعلى سُجّلت في المستشفيات الحكومية. ولكن تبقى هذه التقارير ذات طابع إجرائي ونادراً ما تحتوي على معلومات ذات صلة بالتحديات المرافقة لتنفيذ العقود أو المشاريع وبأهميتها على صعيد تأمين حسن سير العمل في الإدارات و تحسين الخدمة المقدّمة للمواطن.

ز. آلية تقديم الشكاوى وممارسات حل النزاعات

- لا ينصّ قانون المحاسبة العمومية على آلية محددة لتقديم الشكاوى تمكّن العارضين غير الفائزين من الاعتراض أو تقديم شكوى.
- مع ذلك، يستطيع المتعهدون تقديم الشكاوى أو الاعتراضات لدى ديوان المحاسبة والهيئات الرقابية الأخرى (مجلس شورى الدولة، وغيره) علماً أنّ الإجراءات معقّدة ومكلفة (على سبيل المثال، في حال تقديم دعوى لدى مجلس شورى الدولة، على المستدعي دفع رسوم بقيمة ١٪ من العملية المالية، بالإضافة إلى رسم بقيمة ٤٪ تسددها الجهة التي فازت بالدعوة عند انتهاء الاجراء القضائي). يتمّ التحقيق في هذه الشكاوى، فإذا ثبتت صحتها، يتمّ اتخاذ الإجراء المناسب الذي قد يؤدي إلى إنهاء العقد. وتجدر الإشارة أنّ مقدمي العروض غالباً ما يترددون في تقديم شكاوى مخافة استبعادهم من المناقصات في المستقبل. وعلى صعيد آخر قد يأخذ ديوان المحاسبة هذا النوع من الشكاوى بعين الاعتبار في مراجعته المسبقة للعقود والمشاريع الكبيرة.
- يتيح عدد محدود من الإدارات الفرصة أمام الموردين للتقدّم باعتراض أو ملاحظة خلال مسار المناقصة، أو أخرى تتناول دفاتر الشروط، أو الاعتراض على قرارات الشراء، وذلك عملاً بأحكام القانون الإداري. ونادراً ما يجري الردّ كتابياً على هذا النوع من الاعتراضات أو الاستيضاحات، أو تعميمها على جميع الموردين احتراماً لمبدأ العدالة والشفافية في إدارة ملفات الشراء.
- في حال النزاعات التي قد تنشأ، يتمّ عادة اللجوء إلى القضاء الإداري الذي يعالج عدد كبير من القضايا المتراكمة التي يتقدّم بها الموردون بحقّ الإدارات والمؤسسات العامة. وتتضمن هذه القضايا اعتراضات على القرارات الصادرة عن لجان التلزم والتي تتعلق باستبعاد مقاول من المشاركة في المناقصات، كما وتشمل حالات طلب الموردين دفع تعويض نتيجة إلغاء العقد معهم أو التعويض عن أضرار قد تنتج عن الأشغال العامة المنفذة من قبلهم بسبب إلغاء العقد.
- يتمّ اللجوء أحياناً إلى التحكيم لحل النزاعات. ويُطبّق قانون التحكيم اللبناني (رقم ٤٤٠ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٠٢) في بعض الحالات بناءً على اقتراح وزير العدل وبعد موافقة مجلس الوزراء. وفي بعض الحالات، يتمّ الاحتكام إلى رأي المدير العام، ممّا يخلق تضارباً في المصالح لاسيما وأنّه يمثّل الإدارة التي تعتبر طرفاً في النزاع.

القسم الرابع

العلاقة بين الإدارة العامة والموردين

حول العالم، يعتبر الشراء أداة من أدوات السياسة الاقتصادية التنموية القادرة على تشجيع مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في العقود الحكومية على نحو عادل وشفاف. فالحكومات، من خلال تحديدها لقواعد الشراء يمكن أن تؤثر في الطلب الداخلي وبالتالي تعزز نمو السوق المحلي وإنتاج سلع وخدمات بمواصفات معيّنة، وحقّق الموردين على الابتكار. وبالتالي يشكل الحوار والتواصل الدائمين مع الموردين وسيلة لتحقيق الأهداف التنموية ولنمو السوق المحلي فتتحقق بذلك القيمة الفضلى من إنفاق المال العام وتتوفّر الخدمة العامة ذات الجودة العالية للمواطن.

وعلى خلاف ما يجري في معظم الدول، وبالإشارة إلى الدروس المستفادة من التجارب العالمية حيث يستحوذ الشراء على حيز كبير من النقاش العام وعلى اهتمام المسؤولين في الحكومات، تظهر نتائج الدراسة التحليلية والمقابلات المعمّقة التي أجريت في إطارها على ضعف الاهتمام بهذا الموضوع في لبنان من قبل واضعي السياسات التنموية بالإجمال والمسؤولين في القطاع العام. كما تشير إلى ضرورة تحسين العلاقة بين القطاعين العام والخاص، لاسيما العلاقة بين الإدارة والموردين على قاعدة النقاش والحوار الإيجابي، بما يحسّن الأداء العام ويحدّ من التواطؤ بين الموردين، ويسعى إلى التعاطي البتاء مع التحديات التي تواجهها شركات القطاع الخاص.

أ. العلاقة بين القطاع العام والموردين

• الثقة بين الطرفين

يعتقد نصف العاملين في الشراء، أنّ لدى الموردين صورة إيجابية عن أداء القطاع العام. من جهة أخرى، تشير الشكاوى الصادرة عن مؤسسات القطاع الخاص إلى تدني الثقة بنظام الشراء لجهة الإنصاف والفاعلية.

• التعاون مع القطاع الخاص

أشار ٣٤٪ من المستطلعين أنّ تحديد المواصفات والأسعار يتم بالتعاون مع الموردين، وأفاد ١٤٪ منهم أنهم يشاركون في ورش عمل واجتماعات مشتركة مع القطاع الخاص (النقابات والموردين) للبحث في آليات الشراء وأساليب حلّ النزاعات.

• التواصل مع الموردين

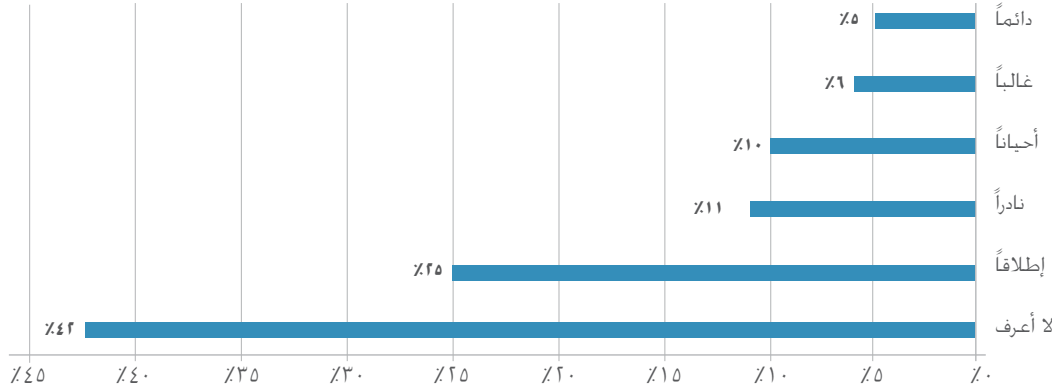
أفاد ٤٢٪ من المستطلعين بأن التواصل مع الموردين لا يتم خارج نطاق طلب التوضيحات الذي يرد من قبلهم. وتعكس هذه النسبة الحاجة إلى اعتماد الوضوح والتوجيه لجهة تحديد أصول ونطاق التواصل المسموح به أو حتى المرغوب فيه مع الموردين، علماً أنّ الوصول إلى حدّ غياب التواصل يصبح تهديداً لبدأ الشفافية في إدارة ملفات الشراء. وقد أشار ٢٨٪ من المستطلعين إلى قيامهم بتنظيم اجتماعات مع الموردين بهدف الإجابة على الاستيضاحات، وذلك خلال فترة تقديم العروض. لتسهيل فهم الموردين للمتطلبات الواردة في دفاتر الشروط، لاسيما في حالات الشراء العالي التقنية. ويؤدي غياب هذه الممارسة في العديد من الهيئات العامة إلى تعديلات في الشروط والمتطلبات و/أو إلى أوامر بالتغيير خلال تنفيذ العقد. وأخيراً، وفي مجال الردّ على استيضاحات الموردين، أشار ٤٤٪ من المستطلعين أنهم يعدّون رداً كتابياً في حين تعمّم هذه التوضيحات وأخرى ذات صلة بالتعديلات على وثائق المناقصات على جميع الموردين في ٤٣٪ من الحالات فقط.

• تقييم أداء الموردين

من اللافت غياب تقييم موضوعي وعلمي لأداء الموردين في لبنان، حيث تشير الدراسة إلى لجوء العاملين في الشراء لـ "مؤشرات أداء الموردين" (KPI) في ١٣٪ من الحالات فقط. ممّا يستوجب القيام بجهود إضافية لتوحيد معايير التقييم وجعلها أكثر علانية.

الشكل رقم (٢٤)

هل هناك تواصل مع الموردين خارج إطار الاستيضاحات التي تطلبها لجان التقييم؟



ب. ممارسات التواطؤ بين الموردين

• كشف التواطؤ

يعتبر معظم المستطلعين أنّ التواطؤ بين الموردين ممارسة شائعة، وقد عبّروا عن عجزهم عن كشفه.

• إن الإطار القانوني الحالي ينصّ على اعتماد السعر الأدنى كـمعيّار أوحـد لإرساء الصفقة (وليس بناءً على تحليل الجودة بالنسبة إلى الكلفة) يسهل التواطؤ بين الموردين. وبالإشارة إلى الممارسة المتبعة لدى تقديم العروض الفنية والمالية في مغلّفات منفصلة، درج بعض الموردين على الاتفاق فيما بينهم على المورد الذي يقدّم السعر الأدنى، على أن يقوم هذا المورد بدفع نسبة من مبلغ العقد إلى "النافسين" غير الفائزين وذلك بعد تلزيم العقد، أو يتعهّد بافساح المجال أمامهم بالفوز في المناقصات المقبلة. ويعتبر هذا النوع من التواطؤ شائعاً لاسيما حيث يوجد عدد محدود من الموردين.

• تؤدي ممارسات التواطؤ إلى زيادة أسعار الموردين بنسبة تتراوح بين ٢٠ و ٢٥% عن أسعار السوق الحقيقية.^{٣٣}

ج. التحديات التي تواجه هيئات القطاع الخاص

• تكشف المعطيات حول السوق المحلية أنّ معظم المقاولين والموردين والاستشاريين يتمتّعون بالخبرات التقنية والقدرات التخصصية الكافية لتلبية جميع متطلبات الشراء.

• يشكو الموردون والمقاولون مراراً وتكراراً من إفتقار المواصفات الفنية للسلع والخدمات للوضوح، وبالتالي تواجههم صعوبات جدية خلال تحضير مستندات المناقصة/العروض بشكل مطابق للقانون سواءً باللغة العربية أو الانكليزية، ويشيرون بالتحديد إلى عدم اعتماد دفاتر شروط موحّدة. وفي هذا الإطار، أعرب الموردون المستطلعون عن استعدادهم للمشاركة في ورش عمل ونقاشات حول مواضيع ذات صلة بالشراء العام وذلك لتعزيز معرفتهم بإجراءاته.

• إن مستوى الثقة المتدني بنظام الشراء في لبنان يؤدي بالموردين الأجانب إلى المشاركة في المناقصات العمومية من خلال وكلاء محليين، يقدّمون سلع من ماركات عالمية. كما أنّ العروض للقيام بمهام استشارية غالباً ما تُقدّم من قبل شراكات consortium بين مؤسسات لبنانية و أخرى دولية يجتمعون سوياً فيفيدون من تبادل خبرات بعضهم البعض ويوحّدون الجهود لتقديم أفضل النتائج.

^{٣٣}لوسيان شاردون، Le Commerce du Levant No. 5636, Janvier 2013, Dossier "Les mauvais comptes font les bons amis", pp. 49-51.