

الشراء العام المستدام

من إعداد:

أندي رحمة، مساعد باحث في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

ما هو الشراء العام المستدام؟

يشير الشراء العام المستدام (SPP) إلى عملية اقتناء السلع والخدمات والمرافق من قبل المؤسسات العامة بطريقة تحقق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام على أساس دورة الحياة الكاملة. وهو أداة سياسية فعالة تدمج بشكل مباشر اعتبارات الاستدامة الاقتصادية والاجتماعية والبيئية في دورة الشراء العام.

ومن خلال الاستفادة من قوتها الشرائية الكبيرة، التي تمثل ما بين 20% و30% من الناتج المحلي الإجمالي في معظم الدول (برنامج الأمم المتحدة للبيئة، 2022)، تستطيع الحكومات إحداث تحولات في الأسواق، والمساهمة في معالجة ما يصفه برنامج الأمم المتحدة للبيئة بـ"الأزمة الكوكبية الثلاثية" المتمثلة في تغير المناخ، وفقدان التنوع البيولوجي، والتلوث.

ما هو الشراء العام المستدام؟

التنمية في لبنان

تحديات تنفيذ الشراء العام المستدام

الفرص الناشئة

الطريق إلى الأمام

يرتبط الشراء العام المستدام بالعناصر التالية:

1. نهج دورة الحياة ثلاثي الأبعاد: يتطلب الشراء العام المستدام من الجهات الشارعية تحقيق توازن بين الركائز الثلاث للتنمية المستدامة، وهي المعايير الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، مع مراعاتها في مختلف مراحل عملية الشراء.
2. احتساب تكلفة دورة الحياة: لا يقتصر قرار الشراء على اختيار العرض ذي السعر الأدنى، بل يركز على تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام من خلال أخذ تكلفة دورة الحياة الكاملة بعين الاعتبار.
3. تحفيز تحول الأسواق: تستفيد الحكومات، باعتبارها الشاري الأكبر، من قوتها الشرائية لتوجيه الطلب نحو منتجات وخدمات جديدة ومبتكرة ذات أثر بيئي واجتماعي أقل.
4. تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية: يُوظف الشراء العام كأداة لمعالجة قضايا اجتماعية واقتصادية أساسية، مثل حقوق الإنسان وحقوق العمل، والمساواة بين الجنسين، والتنمية الاقتصادية المحلية.
5. التطبيق على امتداد العملية: يجب أن يشمل إدماج معايير الاستدامة جميع مراحل الشراء، بدءاً من تحديد الاحتياجات وإعداد المواصفات في دفاتر شروط المناقصة، مروراً بتقييم مدى امتثال الموردين، ووصولاً إلى إدارة العقود.

التنمية في لبنان

شهد انخراط لبنان في **الشراء العام المستدام** تطوراً تدريجياً على مدى ما يقارب عقدين من الزمن، متأثراً بالأجندات العالمية للاستدامة وبالتطورات السياسية على المستوى الوطني. وقد اتسمت الجهود الوطنية المبكرة بطابع إعلاني في معظمها، حيث عبّرت عن التزام عام بالتوجهات الدولية، وفي مقدمتها الأهداف الإنمائية للألفية (Millennium Development Goals – MDGs) التي أطلقت عام 2000، ولاحقاً أهداف التنمية المستدامة (Sustainable Development Goals – SDGs) التي اعتمدت عام 2015. غير أن هذه الإعلانات الوزارية والمبادرات المشتركة بين الوزارات بقيت ضمن إطار التوجهات والمبادئ العامة، من دون أن تتحوّل إلى أدوات عملية لترجمة مبادئ الاستدامة إلى ممارسات فعلية في مجال الشراء العام.

قبل صدور قانون الشراء العام رقم 2021/244، لم يكن الإطار القانوني والتنظيمي للشراء العام في لبنان يعكس أهداف التنمية المستدامة، إذ خلت التشريعات النافذة، والتي بقي العديد منها دون تعديل لعقود، من أحكام تُعزّز إدماج الاعتبارات البيئية والاجتماعية في عمليات الشراء العام. ونتيجة لذلك، اتسم تطبيق الشراء العام المستدام بالتشتت واعتمد بصورة أساسية على مبادرات فردية من بعض الجهات الشارية. وتمثلت هذه المبادرات في ممارسات متفرقة، كشراء المنتجات المؤقّرة للطاقة أو استخدام المواد المعاد تدويرها، وكانت نابعة من وعي مؤسسي أكثر منها استجابة لسياسات وطنية ملزمة. وعلى المستوى الهيكلي، لم تكن أهداف الاستدامة مدمجة بشكل منهجي في تشريعات الشراء العام أو إجراءاته أو معايير تقييم العروض. كما لم توفّر الأدلة الإرشادية المتاحة توجيهات كافية بشأن إدماج المعايير البيئية والاجتماعية، ما يعكس محدودية الوعي المؤسسي بهذه القضايا، إلى جانب أولوية التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الأكثر إلحاحاً على جدول الأعمال الوطني.

على الرغم من هذه القيود، عزّز لبنان تدريجياً التزامه بأجندة الاستدامة العالمية، فقد اعتمد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 في أيلول 2015، ثم وقّع اتفاق باريس بشأن تغيّر المناخ في نيسان 2016. وتلا ذلك، التصديق في آذار 2019 بموجب القانون رقم 2019/115، فيما أودع صك التصديق لدى الأمم المتحدة في شباط 2020. وفي عام 2017، أنشأ مجلس الوزراء اللجنة الوطنية لأهداف التنمية المستدامة لتنسيق الجهود الوطنية، وتعزيز الوعي، ودمج أهداف التنمية المستدامة في البرامج الوطنية، ودعم إعداد الاستعراض الوطني الطوعي (Voluntary National Review - VNR) الذي قدّم إلى الأمم المتحدة في عام 2018. وقد وثّق هذا التقرير الخطوات الأولية للبنان نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، بما في ذلك الهدف 12 المتعلق بالاستهلاك والإنتاج المستدامين.

تبلور انخراط لبنان في أجندة الشراء العام المستدام بشكل أكثر منهجية واستهدافاً. في مرحلة مبكرة، حيث اختير عام 2009 كدولة رائدة لتطبيق نهج الشراء العام المستدام الذي طوّره فريق عمل مراكش (Marrakesh Task Force – MTF) بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP). وقد أدرج هذا الاختيار لبنان ضمن الدول التي باشرت استكشاف المسارات المؤسسية لتطبيق الشراء العام المستدام. وفي عام 2010، انضمت وزارة المالية، من خلال معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي (IOF) إلى فريق عمل مراكش المعنية بالشراء العام المستدام بهدف تقييم الجاهزية الوطنية وتحديد الإجراءات المستقبلية، وتولّت تنسيق مجموعة من الدراسات التأسيسية، شملت مراجعة قانونية للإطار التشريعي القائم للشراء العام، وتحليل جاهزية السوق لتحديد المنتجات ذات الأولوية للملائمة للشراء المستدام، وإعداد مسودة خطة عمل وطنية. وقد شكّلت هذه الجهود أول مقارنة منظّمة في لبنان لتقييم إدماج مبادئ الاستدامة في عمليات الشراء العام. وفي مرحلة لاحقة، تم إدراج خطة العمل الخاصة بالشراء العام المستدام ضمن خطة العمل الوطنية للاستهلاك والإنتاج المستدامين في القطاع الصناعي للفترة 2015–2016، بما أسهم في ترسيخ مفهوم الشراء العام المستدام ضمن الإطار الأوسع للاستراتيجيات الوطنية للاستدامة.

ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه التطورات على مستوى وضع الأجندة، ظلّ التنفيذ العملي محدوداً. ففي غياب إطار سياسي شامل أو آليات مؤسسية، بقيت الممارسات متفرقة وغير منهجية. كما افتقرت الجهات الشارية إلى التوجيه والمعايير الموحّدة أو أنظمة الرصد التي تتيح إدماج الاعتبارات البيئية أو الاجتماعية بصورة منتظمة. إضافة إلى ذلك، لم يكن لدى البلاد نظام مركزي لتتبع نتائج الشراء العام المرتبطة بالاستدامة. وبالتالي، وعلى الرغم من تزايد حضور الشراء العام المستدام في الاستراتيجيات الوطنية، ظلّ تفعيله العملي محدوداً.

شهد تعاون لبنان مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة تطوراً ملحوظاً خلال السنوات اللاحقة. وفي هذا السياق، شارك لبنان في مبادرة جمع بيانات الشراء العام المستدام لعام 2020، التي هدفت إلى تقييم التقدم الوطني في عدد من المحاور الأساسية، من بينها تطوير السياسات، والقدرات المؤسسية، ومخرجات الشراء العام، وأنظمة المتابعة والتقييم. كما تعزز هذا التعاون باعتماد خطة عمل الشراء العام المستدام لعام 2016، ثم بإقرار قانون الشراء العام رقم 2021/244، الذي شكّل محطة مفصلية في مسار إصلاح منظومة الشراء العام في لبنان. فقد أرسى القانون مبادئ الشفافية والتنافسية والكفاءة، ووضع إطاراً مؤسسياً قادراً على دعم إدماج مبادئ الشراء العام المستدام في عمليات الشراء العام.

تمّ توثيق مزيد من التقدم في موجز السياسات العامة لعام 2023 بعنوان "تمهيد الطريق للشراء العام المستدام في لبنان". ويشير الموجز إلى أنّ لبنان عمّق التزامه بالهدف 12 من أهداف التنمية المستدامة، ولا سيما الغاية 12.7 المتعلقة بالشراء العام المستدام، من خلال إعداد أدلة إرشادية قطاعية وتصميم وحدات تدريبية متوافقة مع منهجية برنامج الأمم المتحدة للبيئة لقياس المؤشر 12.7.1. ورغم إقرار موجز السياسات العامة باستمرار بعض الثغرات، خصوصاً على مستوى القدرات المؤسسية وتوافر البيانات وآليات الإنفاذ، فإنّها تؤكد حصول انتقال واضح من مرحلة وضع الأجندة وصياغة السياسات إلى مرحلة التطبيق العملي.

تحديات تنفيذ الشراء العام المستدام

تأخّر إحراز التقدم في مجال الشراء العام المستدام في لبنان نتيجة مجموعة من العوائق المؤسسية والقانونية وتلك المرتبطة بالسوق، والتي استمرت لفترة طويلة.

- 1. ضعف القيادة والالتزام السياساتي:** على مدى سنوات، لم تتوافر جهة مركزية تتولى قيادة جهود إدماج الاستدامة في منظومة الشراء العام. كما لم تُترجم الالتزامات الوطنية المرتبطة بأهداف التنمية المستدامة واتفاق باريس إلى أطر تنظيمية ملزمة، مما أدى إلى بقاء تطبيق الشراء العام المستدام رهناً بمبادرات متفرقة وطوعية ومجزأة.
- 2. الإطار القانوني المتقادم وغياب الأحكام الإلزامية:** قبل صدور قانون الشراء العام رقم 2021/244، كانت الأنظمة المعمول بها تفتقر إلى معايير بيئية أو اجتماعية. كما لم تكن خطط العمل ملزمة، وكانت أنظمة الشراء العام تُدار دون متطلبات واضحة للاستدامة أو أدلة إرشادية موحدة.
- 3. ضعف التخطيط في الشراء العام وغياب الإرشادات التشغيلية:** عانت الجهات العامة، لفترة طويلة، من غياب التخطيط المنهجي للشراء العام، وعدم تحديث المواصفات الفنية، وافقارها إلى إرشادات عملية واضحة. وقد أدى ذلك إلى صعوبة إدماج التقنيات الحديثة أو احتساب كلفة دورة الحياة أو تطبيق معايير الاستدامة لدى الجهات الشارية.
- 4. قيود القدرات المؤسسية:** أدى غياب وظيفة متخصصة بالشراء العام في العديد من الإدارات، إلى جانب محدودية التدريب، إلى نشوء فجوات كبيرة في القدرات. وبقي مفهوم الشراء العام المستدام محصوراً في نطاق ضيق من الموظفين المشاركين في المشاريع المدعومة من الجهات المانحة.
- 5. قيود السوق وغياب الأوسمة البيئية:** تواجه الصناعات المحلية صعوبات في إنتاج منتجات مستدامة، كما أن غياب أنظمة وطنية للوسم البيئي (Ecolabelling) يعرقل عملية التحقق. ويؤدي ضعف جاهزية الموردّين إلى تقليص مستوى المنافسة وإضعاف الحوافز نحو اعتماد خيارات أكثر استدامة.
- 6. اعتقاد سائد بتكاليف أعلى:** غالباً ما تعتقد الجهات العامة أن السلع والخدمات المستدامة أعلى كلفة. ويؤدي هذا التصوّر، إلى جانب الضغوط المالية واعتماد معيار السعر الأدنى، إلى الحدّ من اعتماد منهجية احتساب التكلفة على مدى دورة الحياة وتقييم القيمة الإجمالية للمنتج على المدى الطويل.
- 7. ضعف الرصد والتقييم:** حتى وقت قريب، لم يكن هناك نظام مركزي لتتبع تطبيق معايير الاستدامة في المناقصات. ويؤدي هذا النقص في البيانات وآليات المتابعة إلى إضعاف المساءلة، ويحول دون قياس الأداء، ويحدّ من تبني سياسات قائمة على الأدلة.

8. **تحديات الحوكمة ومخاطر الفساد:** أسهمت الإشكاليات المزمنة المرتبطة بضعف الشفافية والفساد في الشراء العام في تقويض الثقة في النظام. كما يزيد هذا السياق من صعوبة التطبيق المنتظم لمعايير الاستدامة، ويحدّ من ثقة الموردين.

تُفسّر هذه التحديات مجتمعةً وجود مفهوم الشراء العام المستدام في النقاشات والسياسات العامة في لبنان عام 2019، مقابل محدودية تطبيقه عملياً. وقد أدّى استمرار العوائق القانونية والمؤسسية وتلك المتعلقة بالسوق والحوكمة، إلى إبقاء اعتبارات الاستدامة خارج الإطار السائد لمنظومة الشراء العام، رغم الانخراط المبكر للبنان في الأطر الدولية ذات الصلة به.

الفرص الناشئة

على الرغم من هذه التحديات، شهد لبنان بين عامي 2019 و2024 تطورات متعددة في مجال تعزيز الشراء العام الأخضر والمستدام.

1. **الأطر القانونية والمؤسسية:** وقّر اعتماد القانون رقم 2021/244 وإنشاء هيئة الشراء العام (PPA) دعماً سياسياً رسمياً لتبني الشراء المستدام. ومع إدماج مبادئ الاستدامة في القانون وفي الاستراتيجية الوطنية للشراء العام، أصبح لدى لبنان أساس قانوني يتيح دمج المعايير البيئية والاجتماعية بصورة منهجية. كما تتيح مراسيم التطبيق إمكانية تحديد أهداف واضحة وجعل المعايير الخضراء إلزامية في القطاعات ذات الأولوية.

2. **الجهات الداعمة المؤسسية:** تشكّل الجهات المتخصصة مثل معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي وهيئة الشراء العام (PPA)، إلى جانب دعم وزارات مثل البيئة والمالية والاقتصاد، ائتلاًفاً من الجهات المعنية بالإصلاح. ويمكن لخبراتها ودورها في المناصرة تعزيز التوعية وتقديم الإرشاد الفني ودعم تنفيذ سياسات الشراء العام المستدام، فيما يقدم المجتمع المدني والأوساط الأكاديمية دعماً إضافياً.

3. **الدعم الدولي:** يمكن للبنان الاستفادة من برامج المانحين والمبادرات الدولية، إذ توفّر جهات مثل الاتحاد الأوروبي والبنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) خبرات تقنية وتدريباً وحوافز مالية لدعم عمليات الشراء الأخضر التجريبية. كما يوفر الزخم العالمي، مثل الصفقة الخضراء الأوروبية، فرصاً إضافية للتمويل وتبادل المعرفة.

4. **الإمكانات الاقتصادية المرتبطة بالسوق:** خلافاً للاعتقاد السائد بأن الشراء العام المستدام ينطوي على تكاليف أعلى، يمكن أن يحقق وفورات على المدى الطويل من خلال احتساب تكاليف دورة الحياة. فالمعدات الموفرة للطاقة، مثل إنارة الشوارع والأجهزة ومواد البناء، قد تكون أعلى كلفة في البداية، لكنها تقلل من النفقات التشغيلية، وهو ما يكتسب أهمية خاصة في ظلّ التحديات الطاقوية في لبنان. كما يمكن للطلب الحكومي أن يحفز الأسواق المحلية، إذ إنّ مشتريات القطاع العام من المنتجات المستدامة تشجّع الشركات المحلية على الابتكار وخلق فرص عمل وتوسيع الإنتاج. ويمكن لقطاعات مثل مواد البناء المعاد تدويرها والألواح الشمسية ومنتجات التنظيف الصديقة للبيئة أن تستفيد بشكل مباشر.

5. **جاهزية السوق:** على الرغم من أنّ بعض المنتجات الخضراء غير متوفرة على نطاق واسع محلياً، فإن الشراء العام يمثل حصة كبيرة من الطلب على بعض السلع (مثل الورق والمنظفات واللوازم المكتبية). ويمكن للاستخدام الاستراتيجي للشراء الحكومي أن ينعكس على العرض في السوق من خلال تشجيع الإنتاج المحلي واعتماد المنتجات المستدامة. كما تُظهر منتجات متوسطة الأجل مثل أجهزة الإضاءة ومعدات المياه استجابة لمبادرات الشراء العام المستدام، ما يشير إلى إمكانية نجاح اعتماد نهج تدريجي.

6. **إدماج الأهداف البيئية والاجتماعية:** صادق لبنان على اتفاقيات دولية بيئية واجتماعية واقتصادية يمكن أن تنعكس في ممارسات الشراء العام. وعلى الرغم من أن الشراء العام كان يركّز سابقاً على السعر الأدنى، فإن الإطار التنظيمي الحالي يتيح إدراج معايير إضافية. وتوجد إمكانية لدمج المعايير البيئية (مثل خفض الانبعاثات الكربونية، والإنتاج النظيف والقيود على المواد الكيميائية الخطرة)، والمعايير الاجتماعية (مثل شروط العمل العادلة ومشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة) في عقود الشراء العام.

في الختام، تكمن فرص لبنان في الجمع بين الإصلاحات القانونية، والجهات المؤسسية الداعمة، والدعم المقدم من المانحين، والتأثير في السوق، وإمكانات خفض التكاليف. ومن خلال تفعيل هذه الفرص، يمكن اعتماد الشراء العام المستدام كأداة لحماية البيئة، وتحفيز الاقتصاد، وتعزيز الإدماج الاجتماعي، بما يؤسس لنظام شراء عام مستدام على المدى الطويل.

الطريق إلى الأمام

يتطلب تعزيز الشراء العام الأخضر والمستدام (GPP/SPP) في لبنان الانتقال من مرحلة تصميم السياسات إلى مرحلة التنفيذ العملي. وتتمثل الخطوة الأولى في تفعيل القانون رقم 2021/244 من خلال خارطة طريق وطنية تُعطي الأولوية للمجالات ذات الأثر العالي والواقعي، مثل المعدات المؤقّرة للطاقة، والنقل النظيف، ومعايير البناء الأخضر. ويشمل ذلك تمكين هيئة الشراء العام من إعداد نماذج مناقصات تفصيلية، ومعايير بيئية موحدة، ومؤشرات أداء رئيسية لتوجيه الجهات الشارية. كما يُعدّ إدماج الشراء العام الأخضر ضمن برامج التدريب الوطنية للشراء العام أمراً أساسياً لإعداد جيل جديد من الموظفين القادرين على تطبيق احتساب تكاليف دورة الحياة، ومعايير الاستدامة، وتحليل السوق في أعمالهم اليومية.

ويجب أن يكون التنفيذ مدعوماً بحوكمة قوية، إذ إنّ إنشاء فريق عمل وطني مخصّص للشراء العام المستدام من شأنه أن يساهم في تنسيق المؤسسات وتوحيد الجهود، وضمان اعتماد السياسة رسمياً من قبل مجلس الوزراء. كما قد تبرز الحاجة إلى تحديثات تشريعية لدمج مبادئ دورة الحياة بشكل واضح في قواعد الشراء العام، وتبسيط الإجراءات والوثائق على مستوى الحكومة. ويمكن أن يساهم إنشاء بوابة رقمية مركزية أو مركز استعلامات تديره هيئة الشراء العام في تسهيل الوصول إلى مواصفات المنتجات والإرشادات والأدوات، بما يضمن توفير مرجع موحد للعاملين في الشراء في الإدارة العامة.

يعتمد النجاح بشكل كبير على الشراكة والتفاعل مع الجهات المعنية. ويُعدّ الحوار المبكر مع الموردين أساسياً للحد من مقاومة التغيير، وتشجيع الاستثمار في المنتجات الخضراء، وضمان قدرة السوق على الاستجابة للمتطلبات الجديدة. كما يضطلع المانحون وشركاء التنمية بدور محوري في تقديم الدعم التقني لإعداد خطط عمل الشراء العام المستدام، وتطوير المعايير الوطنية، وإنشاء أدوات رقمية مثل حاسبات تكلفة دورة الحياة. ويمكن أن تساهم المساعدات المالية في تخفيف العوائق المتعلقة بالتكاليف الأولية، فيما تعزّز برامج بناء القدرات وتبادل المعرفة المهارات المؤسسية وتدعم استمرارية زخم الإصلاح.

يمكن للبنان البناء على الممارسات الإيجابية القائمة داخل بعض المؤسسات العامة التي تُظهر بالفعل فوائد بيئية أو مالية أو اجتماعية. ومن شأن توسيع نطاق هذه النماذج أن يعزّز ثقافة العرض والقدوة داخل القطاع العام. ومع مرور الوقت، ستبرز الحاجة إلى آليات للرصد والتقييم لمتابعة التنفيذ وقياس استجابة السوق وتقييم الأثر العام للممارسات الخضراء. كما يمكن أن يساهم إعداد تقارير دورية ضمن أطر وطنية أو متعدّدة الأطراف في تعزيز الشفافية والحفاظ على زخم التنفيذ.

وفي نهاية المطاف، يمثل الشراء العام الأخضر تحوُّلاً من منطق التركيز على السعر الأدنى على المدى القصير إلى نهج استثماري طويل الأجل يحقق وفورات مالية ويحمي البيئة ويدعم التعافي الاقتصادي. وتُظهر التجارب الدولية أنّ حتى الدول التي تواجه قيوداً مالية، قادرة على اعتماد الشراء المستدام بنجاح. وقد أرسى لبنان بالفعل الإطار القانوني والجهات المؤسسية الداعمة وزخم الإصلاح، ويبقى التحدي اليوم في تحويل الالتزامات إلى إجراءات فعلية. ومع استمرار القيادة الفاعلة والتعاون الدولي، يمكن أن تصبح الممارسات الخضراء ركناً أساسياً في مسار تحديث لبنان ودليلاً على انتقال الاستدامة من مستوى الطموح إلى التطبيق العملي.

المراجع

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. (2015، كانون الأول). *الشراء العام المستدام: سبيلاً لتحقيق التنمية المستدامة موجز السياسات العامة رقم 2*.

InfoPro & Sofres-Liban. (2011). *Market Readiness Analysis for Sustainable Public Procurement in Lebanon*.

Institut des Finances Basil Fuleihan. (2023, September). *Paving the way for Sustainable Public Procurement in Lebanon: Policy Guidance Note*.

Institut des Finances Basil Fuleihan. (2025, June). *Green Public Procurement in Lebanon: Current State and Prospects*.

United Nations Environment Programme (2023). *Sustainable Public Procurement Global Review 2022*.

<https://institutdesfinances.gov.lb/publications>: للاطلاع على المزيد من المذكرات