الجمهورية اللبنانية
وزارة المالية

إصلاح منظومة الشراء العام في لبنان

وزارة المالية

- نيسان 2019 -

المحتويات

I. لماذا يحتاج لبنان إلى تحديث منظومة الشراء العام؟

II. لماذا تتولى وزارات المالية تنسيق جهود التحديث؟

III. منهجية عمل وزارة المالية اللبنانيّة

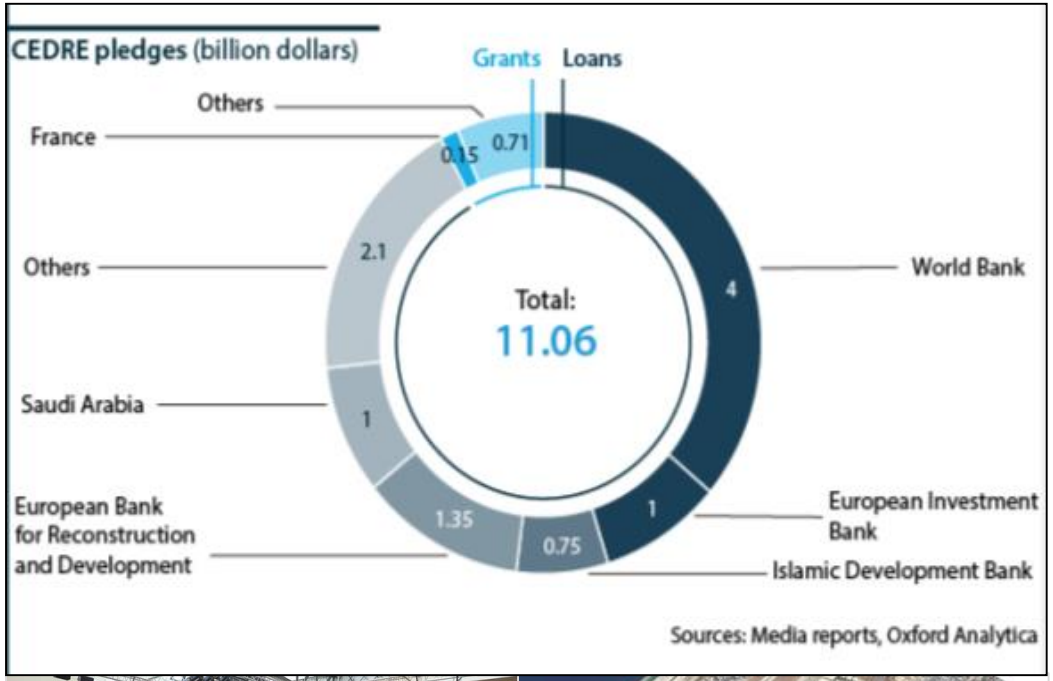
IV. المراجع

V. ملحق - المبادىء التوجيهيّة لقانون الشراء العام -2019

الجمهورية اللبنانية
وزارة المالية

لماذا يحتاج لبنان إلى تحديث منظومة الشراء العام؟

لماذا يحتاج لبنان إلى تحديث منظومة الشراء العام؟



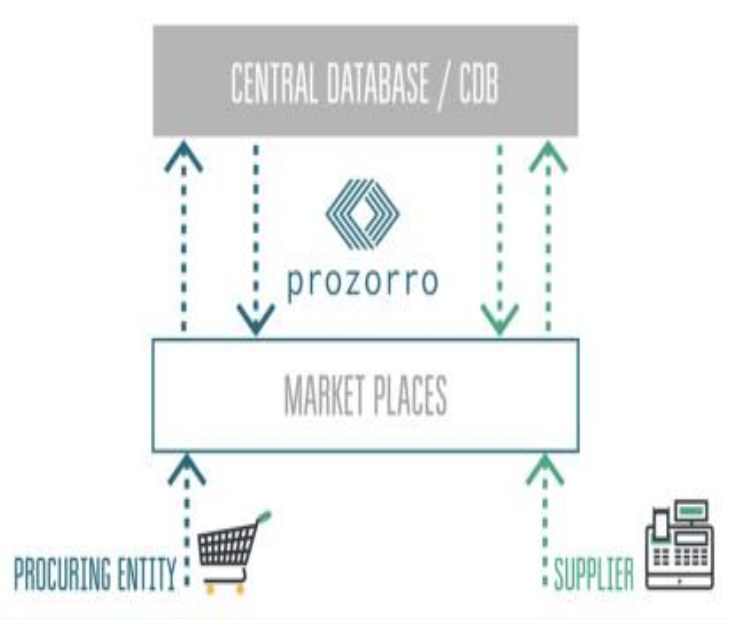
1. **الشراء العام أحد أبرز محاور الإصلاحات الهيكلية** التي التزم بها لبنان لتعزيز الحوكمة المالية وجذب الاستثمارات لمشاريع البنى التحتية وغيرها.
2. **مكافحة الفساد أولويّة:** 57% من المعاملات الحكومية المعرّضة للفساد مرتبطة بالشراء العام
3. **الإطار القانوني الحالي مبعثر** والأحكام المتعددة التي ترعى الشراء العام لا تنطبق مع الأحكام الدولية (1959, 1963، ...)
4. **عدّة محاولات لاقتراح مشاريع قوانين** (آخرها 2012)
5. **الحاجة ملحّة لنظام شراء واضح ومتماسك ومستقر** يتوافق مع المعايير والوثائق المرجعية الدولية (UNCITRAL Model Law 2011, EU Guidelines 2014, OECD Guidelines 2015, etc)

أبرز القوانين والمراسيم والقرارات المرتبطة بالشراء العام

1. قانون المحاسبة العمومية (مرسوم 14969 تاريخ 30/12/1963)
2. قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص (رقم 48 تاريخ 2017/9/7)
3. تنظيم التفتيش المركزي (مرسوم 2460 تاريخ 19/11/1959)
4. نظام المناقصات (مرسوم 2866 تاريخ 16/12/1959)
5. الاعلان عن البرنامج السنوي للمناقصات (مرسوم رقم 13221 تاريخ 28/6/1963)
6. تحديد شروط الاشتراك في تنفيذ بعض الصفقات العامة (مرسوم رقم 3688 تاريخ 25/1/1966)
7. تصنيف المتعهدين ومكاتب الدروس (مرسوم رقم 9333 تاريخ 26/12/2002)
8. الاقصاء عن الصفقات العامة (مرسوم رقم 8117 تاريخ 29/8/1967)
9. الاستلام مع بعض النواقص او العيوب الطفيفة (مرسوم رقم 14601 تاريخ 30/5/1970)
10. تنظيم ديوان المحاسبة (مرسوم اشتراعي رقم 82 تاريخ 16/9/1983)
11. دفتر شروط الاشغال العامة (مرسوم رقم 405، تاريخ 20/5/1942)
12. تحديد السلع الوطنية المستفيدة من الافضلية في المناقصات العامة (مرسوم رقم 10515 تاريخ 23/7/2003)
13. نظام مجلس شورى الدولة (مرسوم رقم 10434 تاريخ 14/6/1975)
14. دفاتر شروط تعهدات لوازم واشغال الجيش (مرسوم رقم 11574 و11573 تاريخ 30/12/1968)
15. دفاتر شروط تعهدات لوازم قوى الامن الداخلي (مرسوم رقم 2868 تاريخ 16/4/1980)
16. قرار مجلس الوزراء القاضي بوضع معايير لعقد الصفقات العامة بطريقة التراضي تطبيقاً للمادتين 147 و150 من قانون المحاسبة العمومية (قرار رقم 9 تاريخ 17/5/2017)
17. -
18. -
19. -

دروس التجربة العالمية: الشراء العام منظومة متكاملة

1. **ضرورة وجود قانون واضح، متماسك، مستقر وشامل**
2. **ارتباط عضوي بالتخطيط واعداد الموازنات المتوسطة الأمد**
3. **ممارسات وإجراءات موحّدة مُلزمة: دفاتر شروط نموذجية** وغيرها من الوثائق الموحّدة
4. **نظام إشراف ورقابة وإبلاغ واضح وتدابير عقاب فعّالة**
5. **نظام فعّال للمراجعات والشكاوى**
6. **تدريب إلزامي لكافة المعنيين بعمليات الشراء.**
7. **نشر المعلومات والبيانات بكل الوسائط، وخصوصاً الوسائط الرقمية ومنصّة الكترونية مركزية**
8. **حوافز** للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وللانتاج الوطني
9. **مراعاة معايير الاستدامة البيئية والاجتماعية** مع الحرص على تحقيق التوازن بين المنافع المحتملة وتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام.

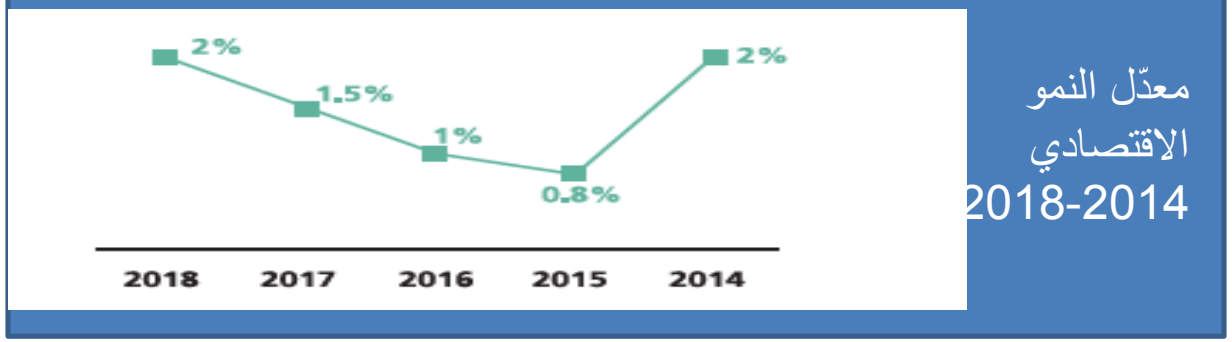


تجارب ناجحة في بلدان المنطقة وأخرى ذات ظروف مشابهة

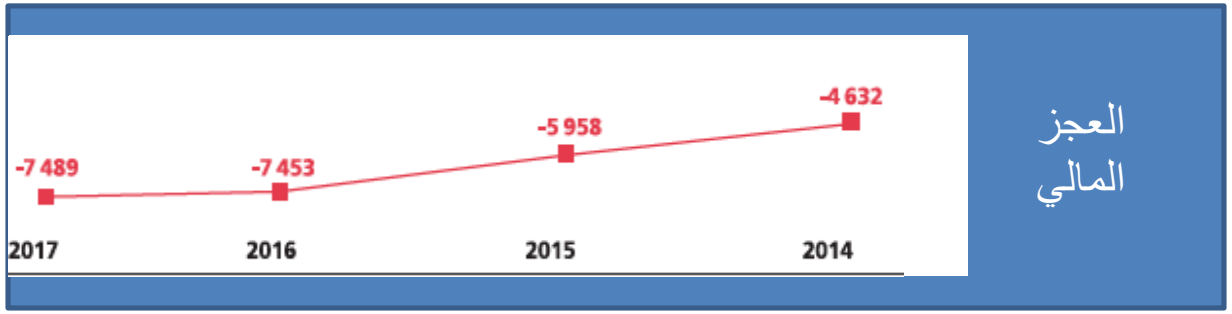
قراءة في السياق الاقتصادي والمالي

الدين العام تخطّى 150% من الناتج المحلي القائم في نهاية 2018	**العجز المالي** قد يتجاوز **11%** من الناتج المحلي
فوائد الدين تشكّل **34%** من النفقات العامة (2017) **كلفة الوظيفة العامة** تشكّل **36%** من النفقات العامة (قبل احتساب السلسلة)	**ميزان المدفوعات** من المتوقّع أن يسجّل **عجوزات تفوق المليارين دولار سنوياً**
تقلّص الطبقة الوسطى وتزايُد عدم المساواة في الدخل بين السكان مؤشرّ "جيني" **(0.32)**	**ازدياد الفقر** في لبنان بنسبة **110 %** منذ العام 2011

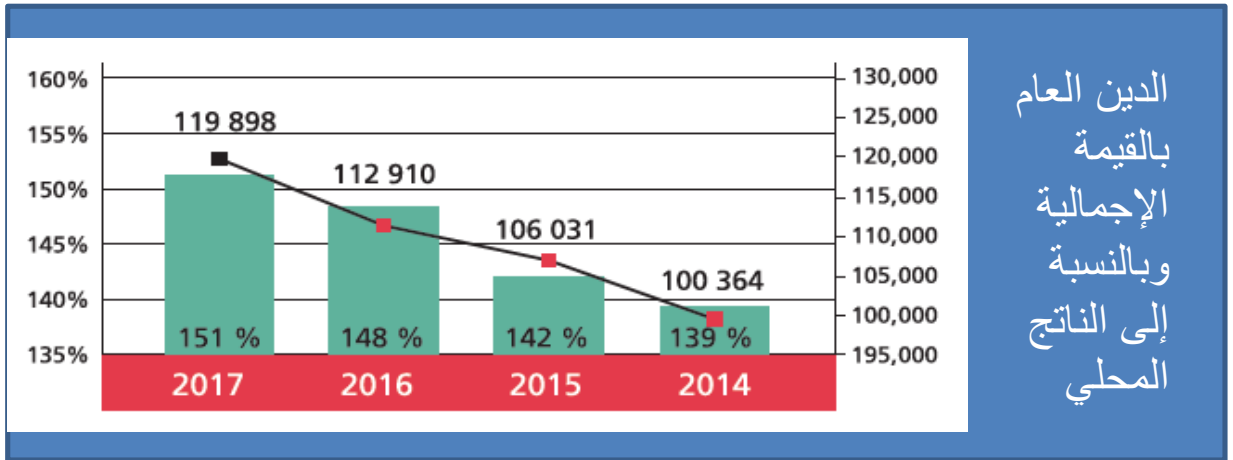
معدّل النمو الاقتصادي 2018-2014



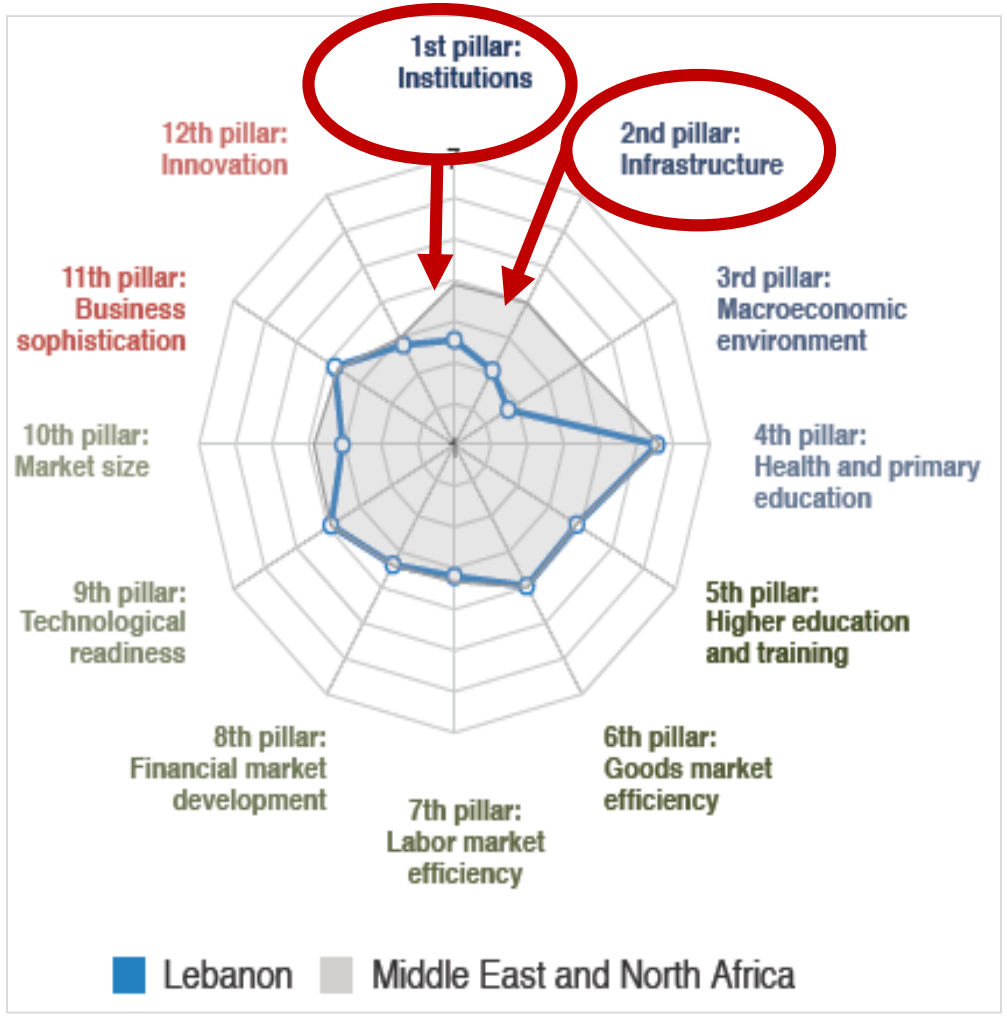
العجز المالي



الدين العام بالقيمة الإجمالية وبالنسبة إلى الناتج المحلي



تحديات جوهريّة



المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي، 2018

1. تحقيق كفاءة وفاعليّة الانفاق العام
2. تنفيذ البرنامج الاستثماري CIP بكفاءة وفعاليّة وشفافيّة
3. تعزيز التنافسية الاقتصادية
4. مكافحة الفساد وكسب الثقة
5. تحقيق أعلى درجات الاحتراف والنزاهة لدى المولجين مهام الشراء العام

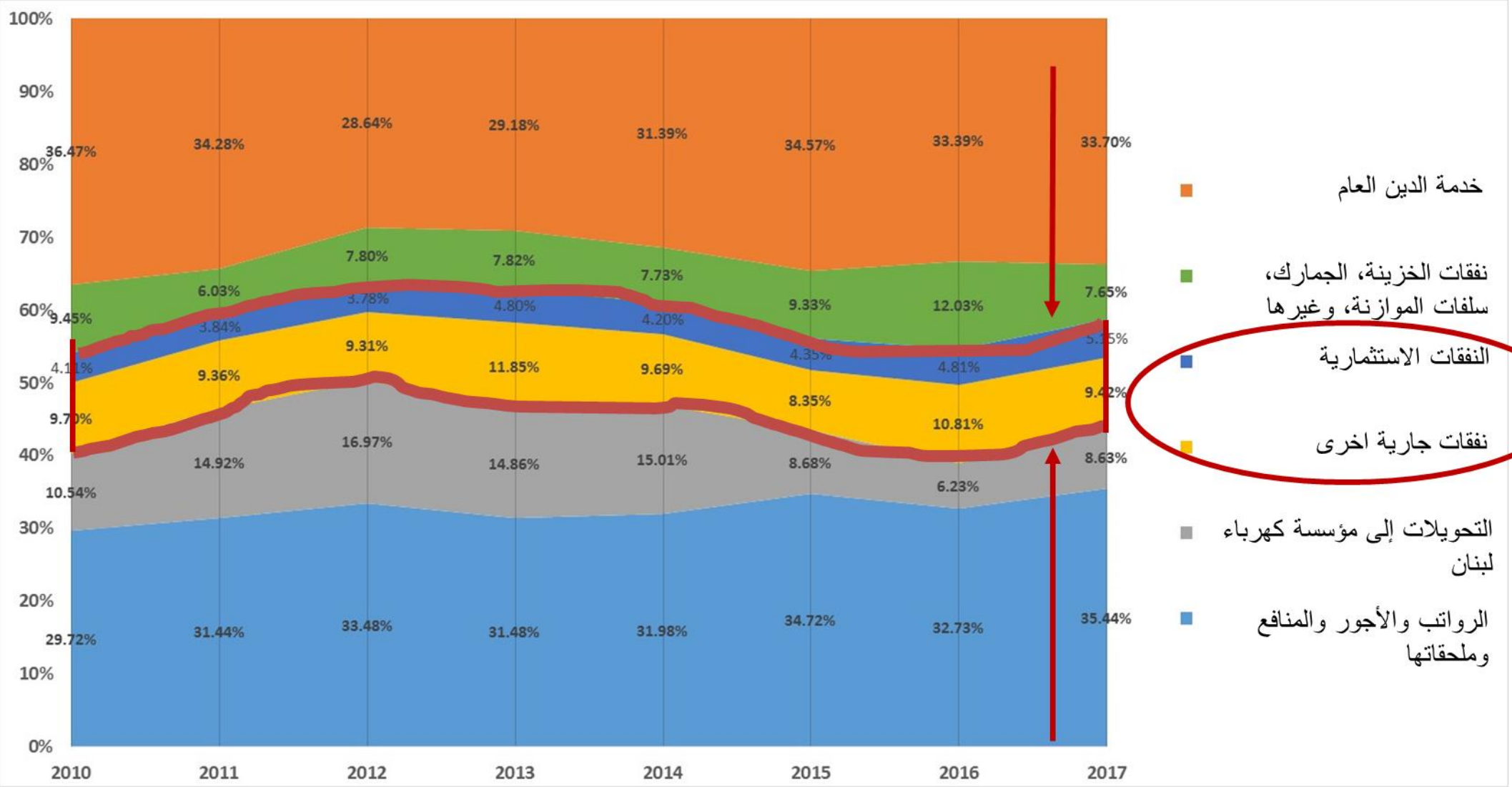
   48% من العاملين غير ملمّين بالممارسات الدولية الجيدة

6. مراعاة أهداف الاستدامة الاقتصادية، والبيئية والاجتماعية
7. التحوّل التكنولوجي

   لبنان في المرتبة 99/193 في تطوير الحكومة الالكترونية

8. تحديد الأدوار بين المؤسسات المعنية والحدّ من التداخل الوظيفي وتضارب الصلاحيات

التحدّي الأول: تحقيق كفاءة وفاعليّة الانفاق العام



المصدر: مرصد المالية العامة، وزارة المالية، 2018

التحدّي الثاني: تنفيذ البرنامج الاستثماري بكفاءة وفعاليّة وشفافيّة

مجالات انفاق حيوية تتطلّب نظاماً عصرياً للشراء العام

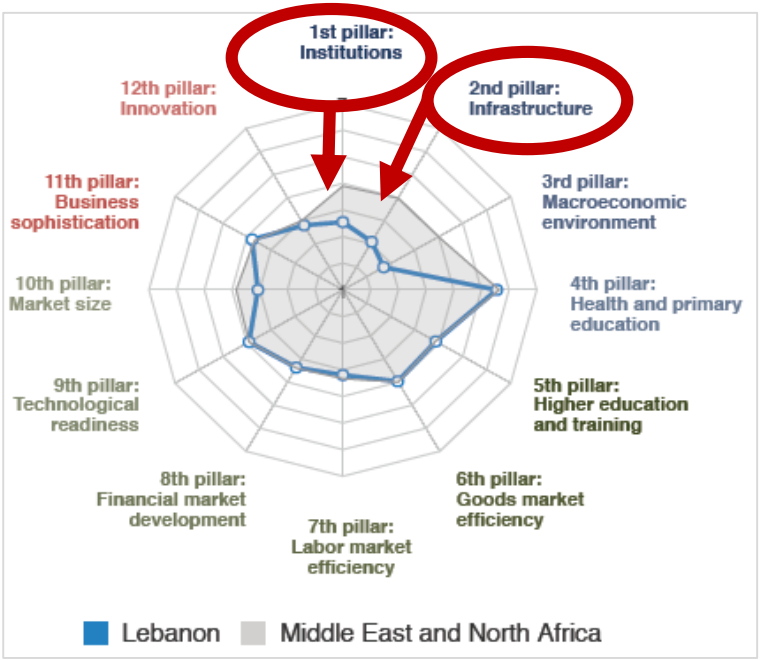
مجال الانفاق	المبلغ (مليون $)
المياه	3135
الصرف الصحي	2404
النفايات الصلبة	1400
النقل	5683
الكهرباء	3592
الاتصالات	700
البنى التحتية السياحية والصناعية	339
المجموع	**17253**

المصدر: برنامج الانفاق الاستثماري، 2018

اجراءات تلزيم مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص يجب أن تكون متجانسة مع أحكام القانون الجديد للشراء العام
(توصيات صندوق النقد الدولي)

التحدّي الثالث: تعزيز التنافسية الاقتصادية

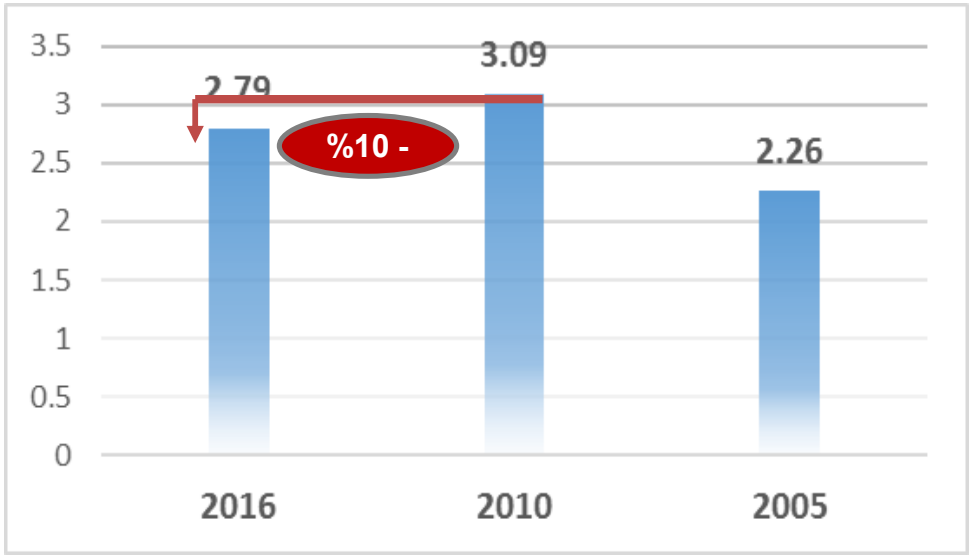
المؤشر (السنة)	المرتبة (اقليميا)	المرتبة (دوليا)
سهولة الأعمال (2019)	100/54	190/142
التنافسية الاقتصادية (2018)	12/12	137/105
جودة البنى التحتية (2018)	-	137/113
الجهوزية للتكنولوجيا والابتكار (2016)	22/2	137/41
الشراء العام في مجال التكنولوجيا (2018)	-	137/114



المصدر: المنتدى الاقتصادي العالمي، تقرير التنافسية العالمي، 2018

الشراء العام سوق كبير للمنتجات الوطنية والابتكار

مساهمة قطاع الصناعة 1 مليار دولار في الناتج المحلي الاجمالي (بحسب أسعار 2010) **= 64 000 فرصة عمل**



المصدر: رؤية لبنان الاقتصادية، 2018- *(مساهمة القطاع السنوية بمليار الدولار)*

التحدّي الرابع: مكافحة الفساد وكسب الثقة

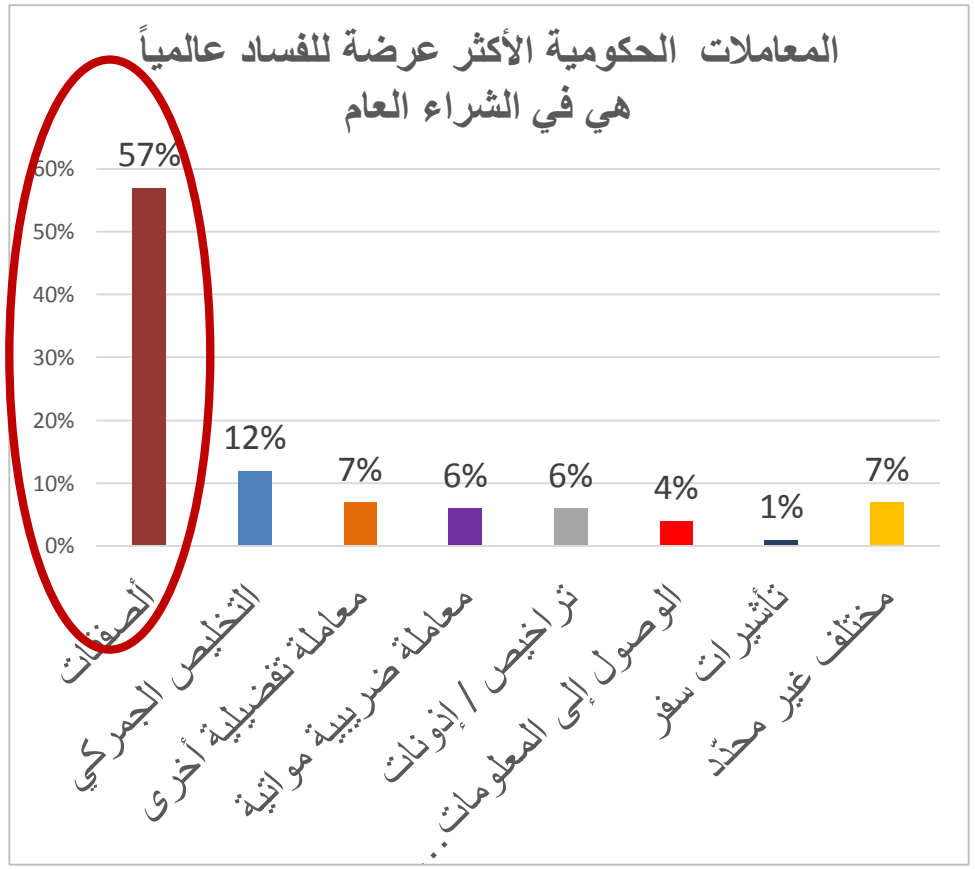
المؤشر (2018)	المرتبة (اقليميا)	المرتبة (دوليا)
مؤشر مدركات الفساد	21/13	180/138
السيطرة على الفساد	-	* 0.97-

* يتراوح التصنيف بين 2.5 – (الأقل سيطرة على الفساد) و 2.5 (الأكثر سيطرة على الفساد) / البنك الدولي

10 مليار دولار هي الكلفة السنوية للفساد في لبنان

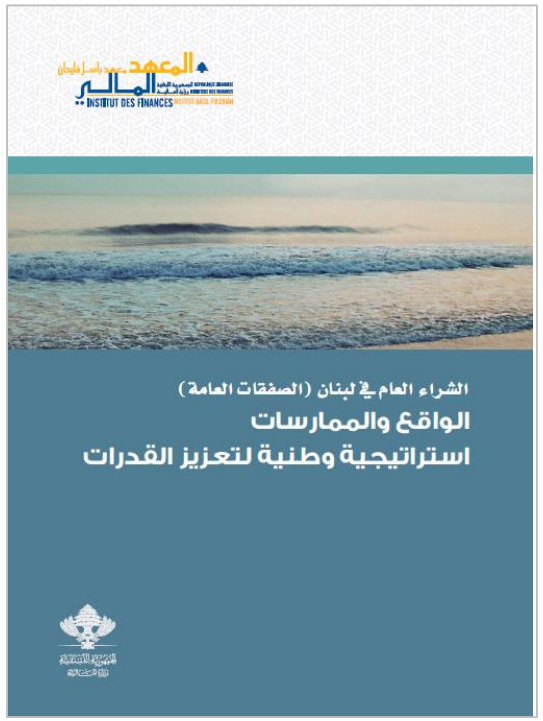
- **5 مليار دولار كلفة مباشرة**، أي 45% من إيرادات الدولة وحوالي 10% من الناتج المحلي
- **5 مليار دولار كلفة غير مباشرة** تتمثل بغياب الفرص الإقتصادية

المصدر: تقارير دولية للسنوات 2016-2018



المصدر: تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول الرشوة، 2014

التحدّي الخامس: تحقيق أعلى درجات المهنيّة والاحتراف والنزاهة



نقص ملحوظ في القدرات والمهارات لدى المسؤولين والعاملين في الشراء العام

المؤشر	ملامح العاملين في الشراء العام
%48	غير ملمّين بالممارسات الدولية الجيّدة المعتمدة
%75	يتولّون مهام تغطي كامل دورة الشراء العام من التخطيط إلى التقييم

بحسب التجارب الدولية تحقيق أفضل النتائج مرتبط بـ:
وجود مهنة شراء قائمة بحدّ ذاتها
تطوير قدرات الطاقات البشريّة المعنيّة بالشراء على كافة المستويات

التحدّي السادس: مراعاة أهداف الاستدامة الاقتصادية والبيئية والاجتماعية

الدولة هي الشاري الأكبر في السوق

13% من الناتج المحلي الإجمالي في دول منظمة OECD

25-35% من الناتج المحلي في العالم العربي

4% من النتاج المحلي في لبنان (على المستوى المركزي)

2018 EPI Country Rank (out of 180)

67

EPI Score [0=worst, 100=best]

61.08

Environmental Performance Index

١٢ أنماط الاستهلاك والإنتاج المسؤولة

الشراء الجيّد هو شراء مستدام يراعي معايير الاستدامة

1. **إدراج الشراء المستدام في قانون الشراء** وفقا للسياسات والأولويات الوطنية
2. **تشجيع الادارات والمؤسسات العامة** على اعتماد ممارسات مستدامة
3. **اعتماد مواصفات فنيّة واجراءات** تشجّع الاستهلاك والانتاج المستدامين
4. **توفير المعلومات** حول مواصفات المنتجات المستدامة

المصدر: موقع الأمم المتحدة وموجز السياسات حول الشراء العام المستدام، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، 2015

التحدّي السابع: إطار مؤسسي وتنظيمي متجانس بحسب المعايير الدولية

وزارة المالية: رقابة عقد النفقات على الادارات والمؤسسات العامة الخاضعة لرقابة وزارة المالية

إدارة المناقصات في التفتيش المركزي: تنفيذ عمليات الشراء في كل المناقصات التي تتجاوز قيمتها 100 مليون ليرة لبنانية، وهي مسؤولة عن مراجعة مستندات المناقصات وفضّ العروض وتقييمها

الهيئات الرقابية

التفتيش المركزي: مراقبة الادارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه.

ديوان المحاسبة

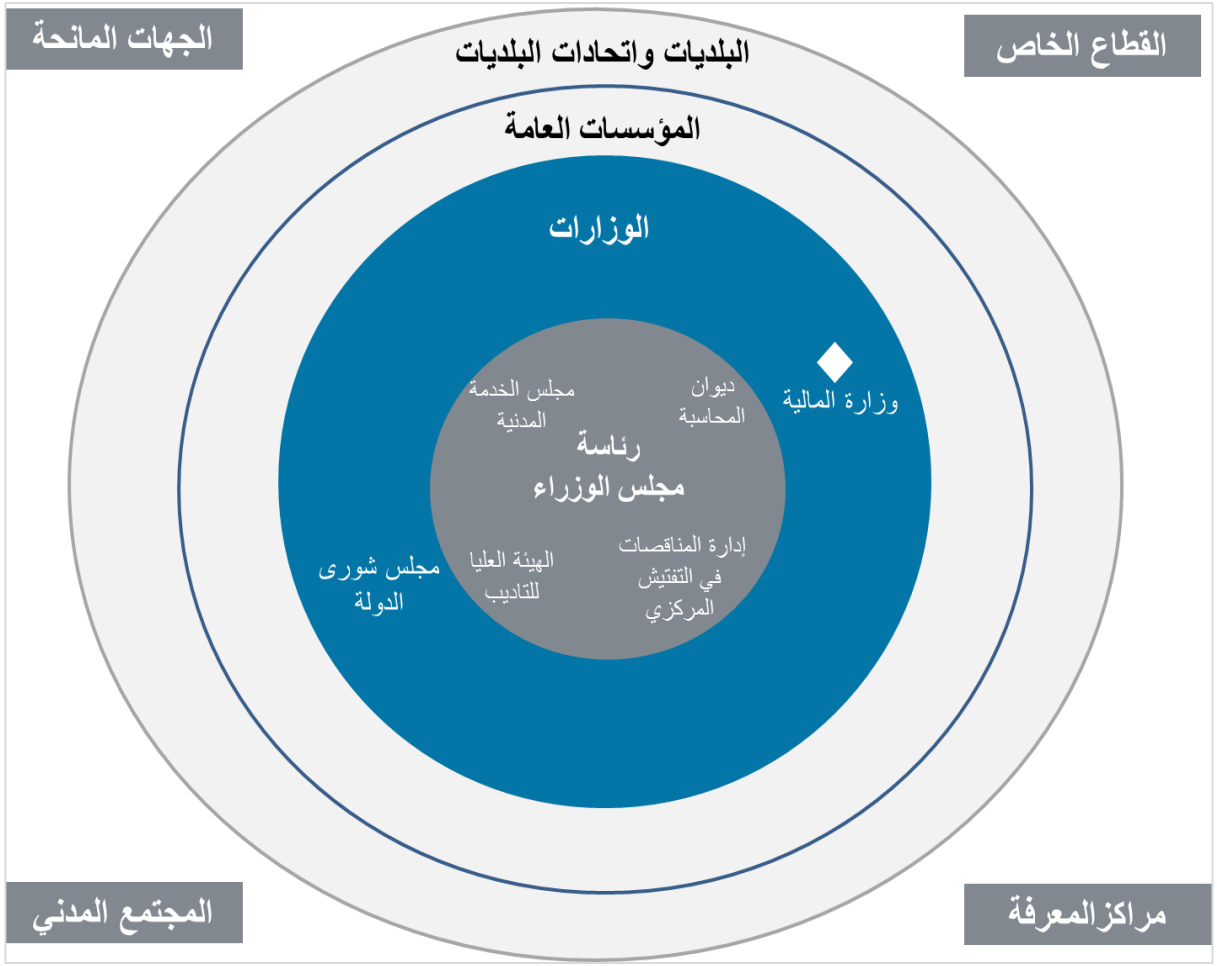
- الرقابة الادارية المسبقة للتأكد من صحة العمليات المالية وموافقتها للمبالغ في الموازنة العامة وملاءمتها مع القوانين والأنظمة
- الرقابة المؤخرة لتقييم العمليات المالية والتأكد من تحقيق الشراء للنتائج المرجوة لتأمين الخدمات اللازمة للادارة والمواطنين
- تخضع للرقابة اللاحقة الادارات العامة و70 بلدية فقط

مجلس شورى الدولة: البت بالقضايا في حال الاخلال بموجبات الاعلان وتوفير المنافسة التي تخضع لها الصفقات، والبت بالنزاعات ذات الصلة.

مجلس الخدمة المدنية: تعيين الموظفين في الدولة وترقيتهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرفهم من الخدمة.

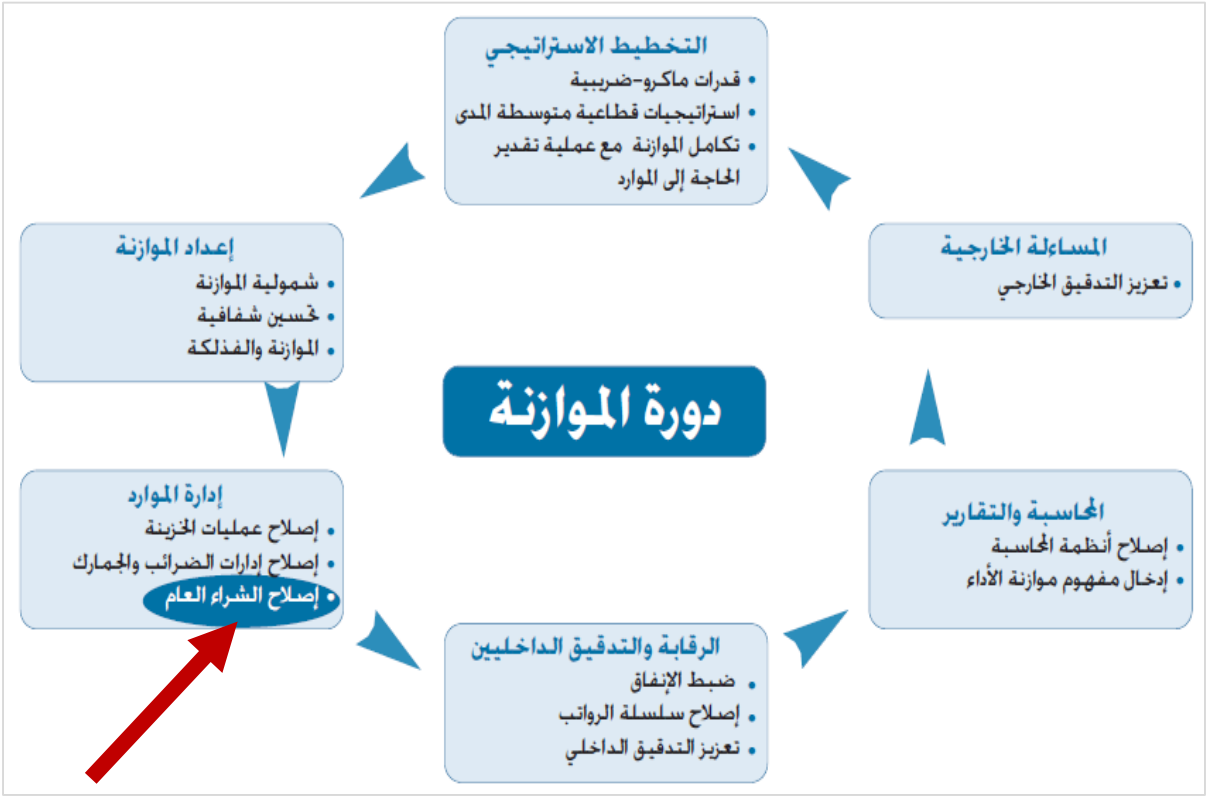
الهيئة العليا للتأديب: النظر في المخالفات المسلكية التي تقوم بها جميع فئات وانواع موظفي الادارات العامة مع استثناءات يحددها مرسوم انشائها

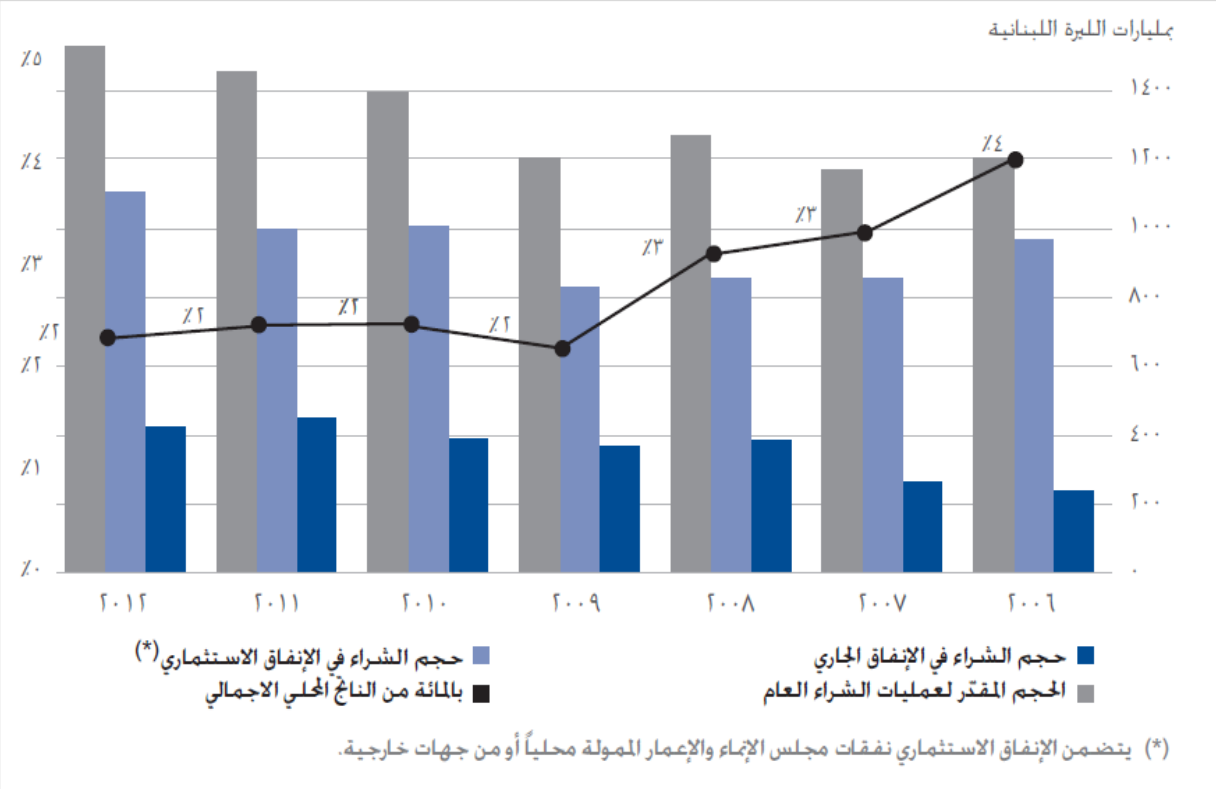
- تعديلات في أحكام بعض القوانين المرتبطة بقانون الشراء العام
- أي قانون جديد أو تنظيم للمؤسسات المعنية لا بدّ أن ينسجم مع المبادئ والأهداف التي حددها قانون الشراء العام



لماذا تتولى وزارات المالية تنسيق جهود التحديث؟

الشراء العام هو في صلب منظومة ترشيد الانفاق العام وإدارة الموازنات





يُقدّر حجم المشتريات العامة بحوالي 2 مليار دولار سنوياً (أي 4% من الناتج المحلي الاجمالي على المستوى المركزي) **و13% من الموازنة العامة** على المستوى المركزي

المصدر: الشراء العام في لبنان: الواقع والممارسات، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، 2014

وزارات المالية حول العالم تقود إصلاح الشراء العام

وزارات المالية حول العالم اجمالاً وفي العالم العربي تحديداً هي التي تقود إصلاحات الشراء لارتباطها:

اولا: بالموازنة العامة، وبالتالي تخطيط وجدولة الالتزامات المرتبطة بالمشاريع خاصة اذا كانت متوسطة أو طويلة الاجل.

ثانيا: بضرورات تحقيق القيمة الفضلى من انفاق المال العام والتزام المعايير الدولية المنصوص عنها من شفافيّة وعلنيّة ومساءلة ونزاهة.

ثالثا: بمهنيّة المسؤولين المعنيين بإداراة الشراء بمختلف مراحله (تخطيط، اعداد الوثائق، إدارة العقود، لجان التقييم، لجان الإستلام...الخ)، كونهم مؤتمنون على حسن انفاق المال العام، عبر تعزيز قدراتهم بالاعتماد على المعايير الدولية والممارسات الجيدة.
وزارة المالية في لبنان وصيّة على المعهد (معهد باسل فليحان) الذي يتولّى بناء القدرات الوطنية في إدارة المال العام

مبادرات وزارة المالية اللبنانية 2008 - 2019

تدريب مستمر
+ 1100 مشارك

شهادات تخصصية
150 مشارك

ورش عمل متخصصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة
+100 مشارك

المؤتمر الوطني الأول حول الشراء العام
311 مشارك
8 مؤسسة شريكة
توصيات عملية

5 دفاتر شروط نموذجية
دليل للصفقات العامة

2019 | 2018 | 2017 | 2016 | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 | 2011 | 2010 | 2009 | 2008

إطلاق 3 مسارات إصلاحية

لجنة الخبراء

دليل عملي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة

- مسح وطني
- بيانات وتقارير

- إطار مرجعي للكفايات
- توصيف وظيفي

دروس التجربة العالمية

THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

MENA-OECD INVESTMENT PROGRAMME
OECD

UNEP 10YFP

19

منهجية عمل وزارة المالية اللبنانيّة

تحديث منظومة الشراء العام وفقاً لثلاثة مسارات متوازية

1

تنفيذ **مسح MAPS**، وهو أداة تقييم دوليّة أساسيّة في إطار المتطلّبات الدولية:

- لوضع قواعد لنظام شراء عصري،
- لتوزيع الأدوار بين المؤسسات المعنيّة
- للتحضير للشراء الإلكتروني الذي يعتبر من أعمدة الشفافية ومكافحة الفساد.

2

تبويم **دفاتر الشروط النموذجيّة** التي أعدّتها وزارة المالية (بعد مراجعتها)

بلورة مشروع مرسوم يُلزم كافة الجهات الشارية اعتمادها

3

وضع **مشروع قانون جديد للشراء العام**، بالاعتماد على **8 مبادئ توجيهيّة** تمّت بلورتها انسجاماً مع المبادئ الـ 12 لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومع وثائق مرجعية دوليّة أبرزها UNCITRAL Model Law (2011)

المسار 1 مسح MAPS لمنظومة الشراء على المستوى الوطني

يطال مسح MAPS أربعة أركان في منظومة الشراء العام	
الاطار القانوني والتنظيمي	18 مؤشر
المؤسسات المعنيّة بما في ذلك توزّع الصلاحيات أو تقاطعها أو تضاربها	14 مؤشر
إجراء الصفقات والعلاقة مع السوق	6 مؤشرات
المساءلة والنزاهة والشفافية	17 مؤشر

بمساندة تقنيّة من:

THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

AFD
AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

- منهجيّة دوليّة مطبّقة في 90 دولة بإشراف خبراء دوليين (بنك دولي، وكالة التنمية الفرنسية، OECD، SIGMA)
- لجنة توجيهيّة (9 إدارات) + لجان عمل (قطاع عام، قطاع خاص، مجتمع مدني، خبراء)

المخرجات:

- تقرير يقيّم نظام الشراء العام ويقيس مدى جودته وفعاليّته
- توصيات تصب مباشرة في مسار إصلاح منظومة الشراء العام

المسار 2 دفاتر شروط نموذجية الزاميّة

دليل وطني:
الدليل الخاص بالصفقات العامة

5 دفاتر شروط نموذجيّة:

- توريد سلع ولوازم وخدمات ذات الصلة
- توريد سلع ولوازم وخدمات ذات الصلة (مبسّط)
- إنجاز أشغال وخدمات ملحقة
- إنجاز أشغال وخدمات ملحقة (مبسّط)
- اختيار الإستشاريين

المسار 3 قانون عصري يرتكز على 8 مبادىء توجيهيّة

الشموليّة	العلنيّة / الشفافية	المنافسة	الفعاليّة
• تطبيق أحكام قانون الشراء العام على كافة إدارات ومؤسسات وهيئات الدولة التي تنفق المال العام لتأمين حاجاتها وتقديم الخدمات للمواطنين على كافة المستويات.	• إجراء عمليات الشراء، مركزية كانت أو لامركزية، بشكل علني وواضح ونشر المعلومات والبيانات المتعلّقة بها بكلّ الوسائط بما في ذلك الوسائط الرقميّة وبشكل يتيح الفرص للجميع.	• تأمين فرص متكافئة وعادلة لجميع الموردين المحتملين للمشاركة في عمليات الشراء على قاعدة التنافسيّة، كوسيلة لدفع الكفاءة ومكافحة الفساد	• ترشيد إنفاق المال العام وتحقيق القيمة الفضلى منه وتوفير خدمات ذات جودة للمواطنين وعلاقة مستدامة وفعّالة بين القطاعين العام والخاص مع إدارة كفوءة للمخاطر

المساءلة	النزاهة	المهنيّة	الاستدامة والتنمية المحليّة
• تطبيق آليات واضحة للإشراف والرقابة، في كافة مراحل الشراء العام، دعماً للمساءلة، على أن تشمل الشكاوى والاعتراضات وتدابير العقاب الملاءمة بما يعزز الثقة بالأداء	• تأمين درجة كافية من الشفافية والنزاهة في الأنظمة والممارسات، لدى القطاعين العام والخاص والاستفادة من التكنولوجيا الرقميّة للحدّ من مخاطر الفساد	• تطوير قدرات مستمرّ للطاقات البشريّة المعنيّة بكافة مراحل الشراء، لتكون على قدر عالٍ من المهنيّة والاحتراف والنزاهة، وبالقدرة على تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام	• عمليات شراء عام تراعي لهداف التنمية المستدامة بأبعادها الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية، بشكل متوازن مع الأهداف الأساسيّة من الشراء العام

خارطـــة الطريـــق
والمراجع

خارطة الطريق

الخطوات	Q1 ت1-ك1 2018	Q2 ك2-آذار 2019	Q3 نيسان-حزيران 2019	Q4 تموز-ايلول 2019	Q5 ت 1 – ك 1 2019	Q6 ك 2 – أذار 2020
تشكيل فريق من الخبراء وتكليفه بالمهام **√ 4 تموز 2018**						
1. الطلب بواسطة وزير الماليّة إلى البنك الدولي القيام بتقييم أنظمة الشراء وفقا لمنهجيّة (MAPS - 2 (Methodology for Assessing Procurement Systems	√ 1/11/2018					
2. مراجعة عامة لتوصيات التقارير الدولية الصادرة عن مختلف جهات مانحة	√ كانون الاول 2018					
3. مراجعة عامة لمشاريع القوانين والمراسيم التي طُرحت على المجلس النيابي ومجلس الوزراء	√ كانون الاول 2018					
4. دراسة التوصيات الدولية الصادرة عن الجهات الدولية وبشكل خاص منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية : "توصية المجلس بشأن المشتريات العامة" (2015)	√ كانون الاول 2018					
5. مراجعة للتجارب العالمية والقوانين الصادرة حديثاً في مصر (2018)، وتونس (2014)، وفلسطين (2014)		√ كانون الثاني 2019				
6. وضع **مبادىء توجيهية** لمشروع قانون عصري للشراء العام (المبادىء الـ 8)		√ كانون الثاني 2019				
7. اقتراح **نص قانوني جديد** واضح ومتماسك ومستقرّ						
8. بلورة **مشروع مرسوم** يُلزم كافة الجهات الشارية، وبشكل فوري **اعتماد دفاتر الشروط النموذجية** المعدّة من قبل وزارة المال (بعد مراجعتها) وايداع وزارة المال رأيها، على أن تعدّل فور إقرار القانون الجديد						
9. تنفيذ **مسح MAPS** من خلال مقاربة تشاركية بالتعاون مع كافة الجهات المعنية على المستوى الوطني، وبدعم من البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية						
10. وضع **خارطة للمؤسسات المعنيّة بتحديث منظومة الشراء وتوضيح الأدوار** التي تناط بها مع الحفاظ على مبدأ التآزر والتكامل في الأدوار بين كافة الجهات						

المراجع

- المنتدى الاقتصادي العالمي، "تقرير التنافسية العالمي"، 2017-2018، http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf
- برنامج الانفاق الاستثماري للحكومة اللبنانية، نيسان 2018، http://www.pcm.gov.lb/Admin/DynamicFile.aspx?PHName=Document&PageID=11231&published=1
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، "توصية المجلس بشأن المشتريات العامة" 2015، http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Public-Procurement-Recommendation-Arabic.pdf
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، "المبادىء والأدوات الخاصة بالشراء العام"، http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، "تقرير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول الرشوة"، 2014، http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf
- وزارة الاقتصاد والتجارة، "رؤية لبنان الاقتصادية"، 2018، https://www.economy.gov.lb/media/11899/20181022-1228-full-report-ar.pdf
- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، تقرير "الشراء العام في لبنان: الواقع والممارسات"، 2014، http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/professionalizing-public-procurement-in-lebanon-diagnostic-review-and-a-vision-forward/
- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، موجز سياسات "الشراء العام المستدام سبيلا لتحقيق التنمية المستدامة"، 2015، http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/how-can-sustainable-public-procurement-pave-the-way-to-sustainable-development/
- وزارة المالية اللبنانية، "مرصد المالية العامة"، 2018، www.finance.gov.lb
- تقارير دولية أخرى للسنوات 2016-2018
- https://epi.envirocenter.yale.edu/sites/default/files/2018-lbn.pdf

ملحق
المبادىء التوجيهيّة لقانون الشراء العام - 2019

المبادئ الـ 12 للمشتريات العامة الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

المصدر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، 2015

المبادئ التوجيهية الـ 8 المقترحة لمشروع قانون الشراء العام في لبنان

الشموليّة	العلنيّة / الشفافية	المنافسة	الفعاليّة
• تطبيق أحكام قانون الشراء العام على كافة إدارات ومؤسسات وهيئات الدولة التي تنفق المال العام لتأمين حاجاتها وتقديم الخدمات للمواطنين على كافة المستويات.	• إجراء عمليات الشراء، مركزية كانت أو لامركزية، بشكل علني وواضح ونشر المعلومات والبيانات المتعلّقة بها بكلّ الوسائط بما في ذلك الوسائط الرقميّة وبشكل يتيح الفرص للجميع.	• تأمين فرص متكافئة وعادلة لجميع الموردين المحتملين للمشاركة في عمليات الشراء على قاعدة التنافسيّة، كوسيلة لدفع الكفاءة ومكافحة الفساد	• ترشيد إنفاق المال العام وتحقيق القيمة الفضلى منه وتوفير خدمات ذات جودة للمواطنين وعلاقة مستدامة وفعّالة بين القطاعين العام والخاص مع إدارة كفوءة للمخاطر

المساءلة	النزاهة	المهنيّة	الاستدامة والتنمية المحليّة
• تطبيق آليات واضحة للإشراف والرقابة، في كافة مراحل الشراء العام، دعماً للمساءلة، على أن تشمل الشكاوى والاعتراضات وتدابير العقاب الملاءمة بما يعزز الثقة بالأداء	• تأمين درجة كافية من الشفافية والنزاهة في الأنظمة والممارسات، لدى القطاعين العام والخاص والاستفادة من التكنولوجيا الرقميّة للحدّ من مخاطر الفساد	• تطوير قدرات مستمرّ للطاقات البشريّة المعنيّة بكافة مراحل الشراء، لتكون على قدر عالٍ من المهنيّة والاحتراف والنزاهة، وبالقدرة على تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام	• عمليات شراء عام تراعي لهداف التنمية المستدامة بأبعادها الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية، بشكل متوازن مع الأهداف الأساسيّة من الشراء العام

I. مبدأ الشمولية

تطبيق أحكام قانون الشراء العام على كافة إدارات ومؤسسات وهيئات الدولة التي تنفق المال العام لتأمين حاجاتها وتقديم الخدمات للمواطنين على كافة المستويات.

1. **تشمل أحكام القانون الخدمات العامة أو إدارة المرافق العامة، والتي تنفّذ بتمويل من أموال الموازنة أو الخزينة أو من منح وهبات وقروض جميع أنواع المشتريات العامة،** أي تنفيذ الأشغال، وتوريد اللوازم وتقديم الخدمات بما فيها الخدمات الاستشاريةداخلية أو خارجية بما لا يخالف الأصول والاجراءات الخاصة بالاتفاقيات الدولية المصادق عليها.
2. **المشتريات التي تقوم بها إدارات الدولة والبلديات واتحاداتها** (بما فيها البلديات واتحادات البلديات الخاضعة وغير الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة) **والمؤسسات العامة، والهيئات الناظمة والشركات التي تكون أغلبية حصصها مملوكة من أي من الجهات المذكورة، والمرافق العامة التي تتقاضى إيرادات مالية من بيع الخدمات غير الاستشارية، واشخاص القانون العام الذي تمّ تخصيص المال العام لمنفعتهم، والبعثات الدبلوماسية في الخارج،** أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للدولة أو ملحقة بها.
3. **المشتريات التي تقوم بها الأجهزة الأمنية والعسكرية** (كل الادارات والوحدات التابعة لها) مع الاشارة إلى استثناءات محدّدة مرتبطة بالسريّة الأمنية، ولحظ كيفية إجراء الرقابة عليها.

II. مبدأ العلنية / الشفافيّة

إجراء عمليات الشراء، مركزية كانت أو لامركزية، بشكل علني وواضح ونشر المعلومات والبيانات المتعلّقة بها بكلّ الوسائط بما في ذلك الوسائط الرقميّة وبشكل يتيح الفرص للجميع.

1. **ضمان الشفافية عند تخصيص الأموال العامة، منذ بداية عملية إعداد الميزانية** وفي جميع مراحل دورة الشراء
2. **نشر كافة الجهات التي يشملها قانون الشراء العام لخطة الشراء السنوية** الخاصة بها على شبكة الإنترنت على أن تتضمن معلومات مفصّلة.
3. **الإعلان التفصيلي الإلزامي، من قبل الجهات التي يشملها القانون، عن كافة أنواع الصفقات** التي تجريها هذه الجهات، عبر الوسائل كافة.
4. **السماح بالنفاذ الحر، من خلال بوابة إلكترونية موحّدة، لجميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك المورّدين المحليين والأجانب المحتملين والمجتمع المدني والجمهور، على المعلومات الخاصة بالمشتريات.**
5. **ادماج التكنولوجيا الرقميّة في استبدال أو إعادة تصميم الإجراءات الورقيّة** في جميع مراحل الشراء.
6. **احترام الموضوعية والشفافية** في وضع دفاتر الشروط.
7. **إشراك القطاع الخاص والمجتمع المدني** عند إدخال أي تعديلات قانونيّة أو تنظيميّة.

III. مبدأ المنافسة

تأمين فرص متكافئة وعادلة لجميع الموردين المحتملين للمشاركة في عمليات الشراء على قاعدة التنافسيّة، كوسيلة لدفع الكفاءة ومكافحة الفساد.

1. **الحرص على أن تكون الإجراءات التنافسية هي القاعدة العامّة والطريقة المعيارية لإجراء عمليات الشراء كوسيلة لدفع الكفاءة، ومكافحة الفساد**
2. **اعتماد ضوابط صارمة تحدّ من الاتفاقات الرضائية**
3. **وضع أطر مؤسسية وقانونية وتنظيمية متماسكة ومستقرة، واضحة وبسيطة**
4. **نفاذ المتنافسين المحتملين من جميع الأحجام إلى فرص المشتريات**، بما في ذلك المورّدين الأجانب، وتشجيع المعاملة العادلة والمنصفة والشفافة لهم
5. **مساواة كافة العارضين الراغبين في المشاركة** لجهة إتمام إجراءات التأهيل أو التصنيف المسبق
6. **اعتماد وثائق واضحة ومتكاملة وموحّدة (دفاتر شروط نموذجيّة)، بحيث يكون استخدامها ملزماً لكافة الجهات التي يشملها قانون الشراء**

IV. مبدأ الفعاليّة (1)

ترشيد إنفاق المال العام وتحقيق القيمة الفضلى منه وتوفير خدمات ذات جودة للمواطنين وعلاقة مستدامة وفعّالة بين القطاعين العام والخاص مع إدارة كفؤة للمخاطر.

1. **تشجيع عملية التخطيط المتوسط الأمد في إعداد الموازنات لتحسين تصميم وتخطيط دورة الشراء** وتمويل المشتريات العامة، مع توفير المرونة، من خلال خيارات التمويل المتعددة السنوات، على أن يكون ذلك مبرراً
2. **ترشيد الإنفاق العام** من خلال تطوير فهم أفضل للإنفاق المخصص للمشتريات العامة، مبني على جمع المعطيات والبيانات المتعلقة بها
3. **تبسيط نظام الشراء العام وأطره** المؤسسية وإجراءاته وتحديد الأدوار بين المؤسسات ومنع التداخل الوظيفي غير الفعّال
4. **المشاركة في حوار شفّاف ومنتظم مع المورّدين وهيئات القطاع الخاص والنقابات ورجال الأعمال** من أجل تزويد المنافسين المحتملين بفهم أفضل لاحتياجات البلاد ولتزويد الجهات الشارية بالمعلومات لتطوير مواصفات أكثر واقعيّة وفعاليّة من خلال فهم قدرات السوق بشكل أفضل
5. **تطبيق إجراءات تقنية سليمة لتلبية الاحتياجات** بكفاءة على سبيل المثال من خلال وضع مواصفات فنّية مناسبة، وتحديد المعايير المناسبة لتلزيم العقود، وضمان الخبرة الفنية الكافية بين مقيّمي العروض، وضمان توفّر الموارد والخبرات المناسبة لإدارة العقود بعد تلزيم العقد

IV. مبدأ الفعاليّة (2)

ترشيد إنفاق المال العام وتحقيق القيمة الفضلى منه وتوفير خدمات ذات جودة للمواطنين وعلاقة مستدامة وفعّالة بين القطاعين العام والخاص مع إدارة كفؤة للمخاطر.

6. **تطوير واستخدام أدوات لتحسين إجراءات الشراء العام والحد من الازدواجية وتحقيق قيمة أكبر مقابل المال،** بما في ذلك المشتريات المركزية، والاتفاقات الإطارية، والكتالوغات الإلكترونية.
7. **استخدام التكنولوجية الرقمية التي توّفر حلول متكاملة للشراء الإلكتروني.**
8. **تقييم دوري ومستمر لنتائج عمليات الشراء وجمع معلومات متسقة ومحدّثة وموثوقة باستخدام البيانات والتكنولوجيا الرقميّة.**
9. **تطوير أدوات تقييم المخاطر** لتحديد ومعالجة التهديدات على الوظيفة المناسبة لنظام المشتريات العامة.
10. **نشر استراتيجيات إدارة المخاطر،** على سبيل المثال، نظم الإنذار بحالات الاحتيال أو برامج التبليغ عن المخالفات.
11. **تنسيق مبادئ المشتريات العامة في مختلف أنحاء سلسلة تقديم الخدمات.**

٧. مبدأ المساءلة

تطبيق آليات واضحة للإشراف والرقابة، في كافة مراحل الشراء العام، دعماً للمساءلة، على أن تشمل الشكاوى والاعتراضات وتدابير العقاب الملاءمة بما يعزز الثقة بالأداء.

1. **وضع خطوط واضحة للإشراف على دورة الشراء العام** للتأكد من أن سلاسل المسؤولية واضحة، وأن آليات الرقابة موجودة وأن مستويات السلطة المفوّضة للموافقة على الإنفاق والموافقة على مراحل الشراء الرئيسية محدّدة بشكل واضح وجيّد.
2. **وضع نظام للعقوبات الفعّالة والقابلة للتنفيذ.**
3. **تحديد آليات ومسارت للتعامل مع الشكاوى والاعتراضات** بطريقة عادلة وشفافة وفي الوقت المناسب، من أجل تصحيح العيوب ومنع الإساءات.
4. **ضمان أن الرقابة الداخلية** (بما في ذلك الرقابة المالية والمراجعة الداخلية للحسابات والرقابة الإدارية)، **وعمليات مراجعة الحسابات الخارجية منسّقة وتحظى بالموارد الكافية ومتكاملة.**

VI. مبدأ النزاهة

تأمين درجة كافية من الشفافية والنزاهة في الأنظمة والممارسات، لدى القطاعين العام والخاص والاستفادة من التكنولوجيا الرقميّة للحدّ من مخاطر الفساد.

1. **فرض مستويات عالية من النزاهة على جميع أصحاب المصلحة في دورة الشراء** من خلال توسيع المعايير المدرجة في أطر النزاهة أو مدونات قواعد السلوك وتطبيقها على الموظفين في القطاع العام.
2. **تطبيق أدوات نزاهة القطاع العام وتكييفها وفقاً للمخاطر المحددة لدورة الشراء.**
3. **وضع برامج تدريب على النزاهة للموظفين المسؤولين عن الشراء، من القطاعين العام والخاص.**
4. **وضع متطلبات للرقابة الداخلية وتدابير بشأن الامتثال وبرامج لمكافحة الفساد للموردين.**
5. **الحدّ من إمكانية تضارب المصالح عبر وضع تعريفات واضحة** لتضارب المصالح، والتواطؤ، والكشف عن المعلومات، إلخ.
6. **تسجيل كافة الموردين المقصيّين عن المشاركة بسبب الإخلال بمبدأ النزاهة** أو غيره من مبادئ هذا القانون **في اللائحة السوداء Black list** المنشورة، على أن يتمّ لحظ إمكانية إعادة العارضين المقصيين إلى المشاركة في حال اثبات صحة وضعهم القانوني والمالي والاداري.

VII. مبدأ المهنيّة

تطوير قدرات مستمرّ للطاقات البشريّة المعنيّة بكافة مراحل الشراء، لتكون على قَدرٍ عالٍ من المهنيّة والاحتراف والنزاهة، وبالقدرة على تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام.

1. **التأكد من أن جميع الموظفين المسؤولين عن الشراء العام** أو المتدخلين في أي مرحلة من مراحله بما في ذلك أعضاء لجان التلزيم والاستلام، **يستوفون المعايير المهنية العالية.**
2. **إدراج الشراء العام كمهنة محددة، قائمة بذاتها، ضمن الهيكل الوظيفي في الدولة،** والتأكد من وجود فريق عمل متخصص وملائم من حيث العدد والمهارات لدى كافة الجهات التي يشملها قانون الشراء العام.
3. **توفير الخيارات المهنية الجذابة والتنافسية والقائمة على الجدارة للموظفين المسؤولين عن الشراء.**
4. **الزام مسؤولي الشراء الخضوع لتدريب الزامي سنوي تقوم به وزارة الماليّة يطال عمليات إعداد خطط الشراء وارتباطها بإعداد الموازنة العامة** والتمويل المتعدد السنوات.
5. **تعزيز القدرات الوطنيّة بشكل منتظم والزامي من خلال التدريب العمليّ المستمر.**
6. **وضع أدلّة عمليّة وإجرائيّة للشراء العام في متناول الجهات الشارية.**

VIII.مبدأ الاستدامة والتنمية المحليّة

عمليات شراء عام تراعي أهداف التنمية المستدامة بأبعادها الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية، بشكل متوازن مع الأهداف الأساسيّة من الشراء العام.

1. **وضع استراتيجية ملائمة لإدراج أهداف التنمية المستدامة ضمن نظم المشتريات العامة،** ووضع معايير واضحة للاستدامة.
2. **استخدام الشراء العام، حيث أمكن، كإحدى الوسائل لتحقيق هذه الأهداف** وفقاً للأولويات الوطنية الواضحة.
3. **تدريب الموظفين المسؤولين عن عمليات الشراء** على دعم تطبيق أهداف التنمية المستدامة.
4. **استخدام منهجية مناسبة مبنيّة على جمع البيانات واحتساب المؤشرات،** من أجل قياس نتائج استخدام نظام الشراء العام في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.
5. **تطوير قواعد بيانات للمواصفات التي تراعي معايير الاستدامة.**
6. **لحظ ضوابط** تحدّ من خرق مبادىء الاستدامة البيئية والاجتماعية.
7. **تشجيع المؤسسات الصغيرة والمتوسطة** على المشاركة والابتكار.
8. **مراعاة سياسة تشجيع الصناعة اللبنانية،** مع احتساب أفضلية السلع.