

إصلاح
الشراء
العام
في لبنان

PUBLIC
PROCUREMENT
REFORM
IN LEBANON

لبنان

تقييم منظومة الشراء العام

الملخص التنفيذي - 2021



MAPS

Methodology for Assessing
Procurement Systems

لبنان

تقييم منظومة الشراء العام

الملخص التنفيذي – 2021

الجمهورية اللبنانية



الجمهورية اللبنانية
وزارة الاقتصاد والتجارة

مجموعة البنك الدولي



WORLD BANK GROUP

جميع الحقوق محفوظة © 2021 البنك الدولي للإنشاء والتعمير / البنك الدولي
 H 1818 شارع NW
 واشنطن العاصمة 20433
 هاتف: 202-473-1000
 موقع الكتروني: www.worldbank.org

جميع الحقوق محفوظة © 2021 معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - لبنان
 512، كورنيش النهر
 ص.ب: 16-5870 بيروت، لبنان
 هاتف: 961-1-425146/9
 موقع الكتروني: www.institutdesfinances.gov.lb

إن هذا العمل هو نتاج جهود فريق البنك الدولي ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في لبنان، بالإضافة إلى مساهمات من قبل خبراء خارجيين.

تعتمد منهجية تقييم نظم الشراء العام MAPSII على إشراك مختلف الجهات المعنية من القطاعين العام والخاص ومنظمات المجتمع المدني والجهات الشريكة المعنية بموضوع الشراء العام. تمّ تنسيق مسح MAPS من قبل معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في لبنان من خلال إشراك كافة الجهات المعنية وتسهيل توفير المعطيات والمعلومات المطلوبة لإنجاز هذا التقرير. وقد تمت استشارات على نطاق واسع خلال إعداد التقرير الذي راجعته عدّة جهات مانحة دعمت تنفيذ المسح. إن النتائج، والتحليلات، والخلاصات الواردة في هذا التقرير لا تعبّر عن آراء البنك الدولي، ومدراء مجلسه التنفيذي، والدول التي يمثلونه، أو معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في لبنان.

إنّ البنك الدولي ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في لبنان لا يضمنان صحة أو دقة أو كمال البيانات المدرجة في هذا العمل، وبالتالي لا تقع على عاتق أي طرف منهما مسؤولية أي خطأ، حذف أو تناقض في المعلومات الواردة، أو أي مسؤولية بالنسبة إلى استخدام أو إساءة استخدام المعلومات، الطرق، المسارات أو الخلاصات المقدّمة. إنّ الحدود، الألوان والتسميات أو أي معلومة أخرى موجودة على الخرائط لا توجي إلى أي نوع من الحكم من قبل البنك الدولي ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في لبنان المتعلقة بالوضع القانوني لأي إقليم، أو الاقتناع أو التشجيع على تطبيق هذه الحدود.

لن يشكّل أو يُعتبر بناتاً مضمون هذا العمل كحدّ من أو تنازل عن امتيازات وحصانات يتمتع بها كل من البنك الدولي ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في لبنان، والتي تبقى محفوظة على وجه الحصر.

حقوق وأذونات

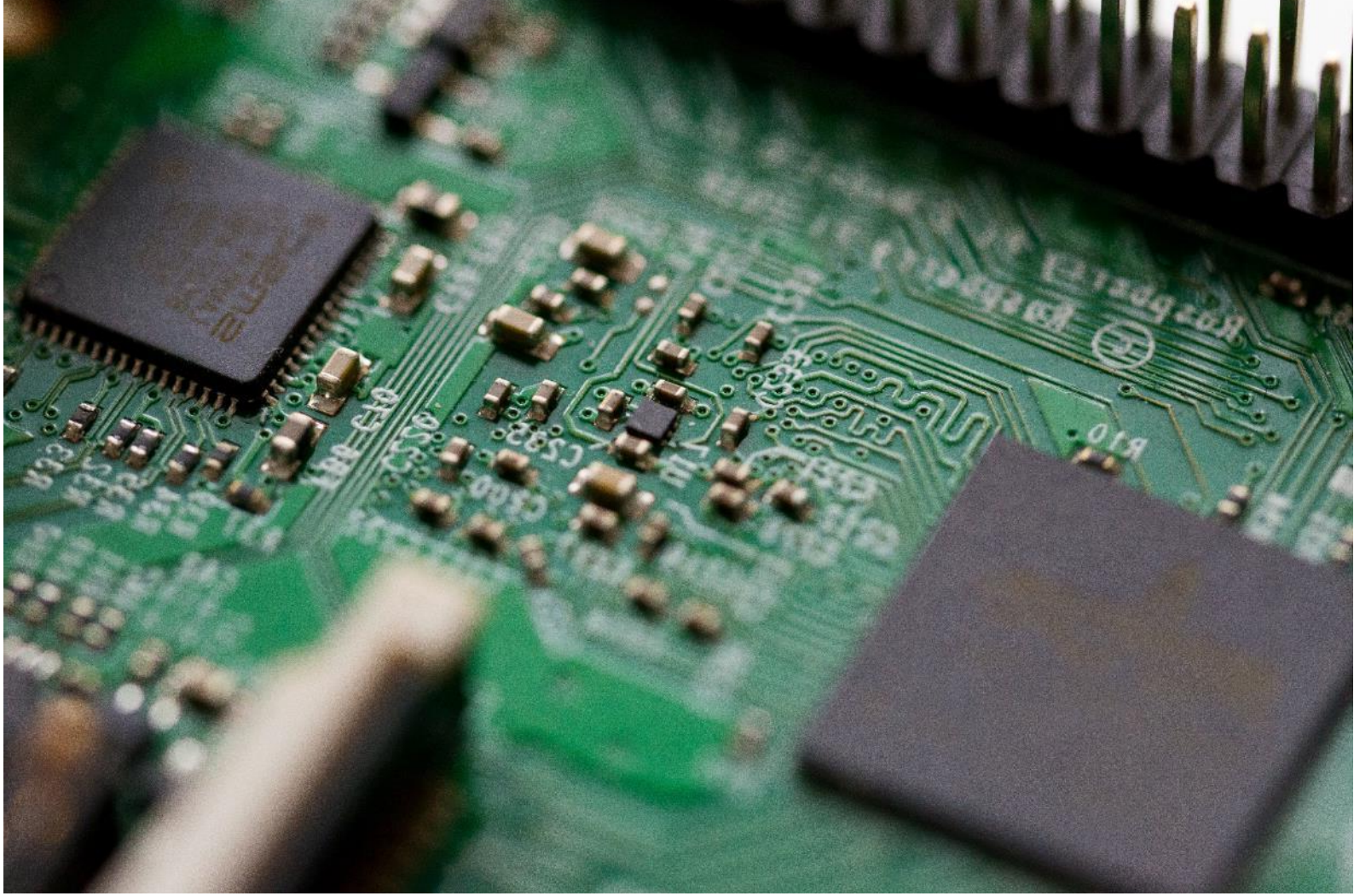
إنّ المعلومات الواردة في هذا العمل خاضعة للملكية الفكرية. وحيث أنّ البنك الدولي ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في لبنان يشجّعان نشر المعرفة، يمكن استخدام هذا العمل، بشكل كلي أو جزئي، لأغراض غير تجارية، بشرط أن يتم ذكر الاسناد الكامل لهذا العمل.

للحصول على معلومات عن الحقوق والرخص، بما يشمل الحقوق الفرعية، الرجاء توجيه الطلب خطياً إلى منشورات البنك الدولي، مجموعة البنك الدولي، H 1818 شارع NW، واشنطن العاصمة 20433، الولايات المتحدة الأمريكية؛ فاكس 202-522-2625؛ بريد الكتروني: pubrights@worldbank.org، ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، 512 كورنيش النهر، ص.ب: 16-5870 بيروت، لبنان؛ فاكس: 961-1-426860؛ بريد الكتروني: institute@finance.gov.lb



الفهرست

شكر وتقدير	4
الملخص التنفيذي	6
السياق الوطني وتحديات الشراء العام	6
تقييم منظومة الشراء العام في لبنان (مسح MAPS)	7
النتائج والتوصيات الرئيسية	8
الخطوات المقبلة	21
خطة العمل	22
فهرست تقرير مسح MAPS	31



شكر وتقدير

يعرب فريق خبراء مسح MAPS، المؤلف من الخبير الرئيسي، السيد دانيال إيفارسون، والخبير المحلي السيد إيلي نعيم، عن تقديره الكبير للالتزام والتعاون المقدم من قبل الحكومة اللبنانية لإجراء هذا المسح لمنظومة الشراء العام في لبنان، ويخص بالذكر وزارة المالية بتوجيه من الوزراء المتعاقبين، السيد علي حسن خليل والدكتور غازي وزني، والمنسق الوطني للمسح، السيدة لمياء المبيض بساط، رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي.

نتقدم بخالص الشكر والتقدير للتعاون المستمر من جانب اللجنة الاستشارية الوطنية للمسح التي ضمت ممثلين عن 14 إدارة عامة وهيئة رقابية. ساهم العديد من أعضاء اللجنة في إنجاح المشاورات من خلال تيسير النقاشات وتدوين الخلاصات، بالإضافة إلى عمل المقررين. كما قام أعضاء اللجنة الاستشارية بمراجعة مسودات التقرير وإبداء الملاحظات عليها.

يُعرب فريق خبراء المسح أيضاً عن امتنانه للمشاركة الكبيرة والمدخلات الموضوعية التي وردت من المسؤولين والممارسين في الإدارات العامة اللبنانية والمؤسسات العامة المستقلة والجهات الرقابية والبلديات واتحادات البلديات، فضلاً عن ممثلي مجتمع الأعمال والشركات الصغيرة والمتوسطة، ومنظمات المجتمع المدني.

تم إعداد هذا التقرير بدعم من قبل الشراكة العالمية للشراء - الصندوق الائتماني متعدد المانحين (GPP-MDTF) ، وهو صندوق يديره البنك الدولي لدعم مبادرات إصلاح الشراء العام على المستويين العالمي والقطري. يعتمد GPP- MDTF على مساهمات من المفوضية الأوروبية، والوكالة الفرنسية للتنمية، ووزارة الشؤون الخارجية الهولندية، وأمانة الدولة السويسرية للشؤون الاقتصادية.

خالص التقدير للتعاون والدعم المقدم خلال مراحل المسح من قبل فريق عمل للبنك الدولي في بيروت، ممثلاً بالسيد ساروج كومار جها، المدير الإقليمي للمنطقة المشرق، والسيد لويس برادا، أخصائي مشتريات رئيسي، والسيد سير فوفوفات، أخصائي مشتريات أول، والسيدة لينا فارس، أخصائي مشتريات أول، والسيدة جوسلين جبور، محللة مشتريات، والسيد آلان بركات، مساعد برامج؛ كما وفريق عمل الوكالة الفرنسية للتنمية في بيروت ممثلاً بالسيد أوليفيه راي، المدير الإقليمي، والسيد ميشيل سماحة، خبير اقتصادي، بالإضافة إلى السيد كوم ديشيري، رئيس فريق مشروع الحوكمة المالية في المقر الرئيسي للوكالة في باريس.

يثني فريق الخبراء على جهود التنسيق الوطنية والتعاون المستمر لفريق عمل معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، المؤلف من السيدة رنا رزق الله فارس، أخصائي مشتريات أول، والأنسة بسمة عبد الخالق، اقتصادية، والمساهمة القيمة من السيدة سابين حاتم، اقتصادي رئيسي. كما ساهم فريق المعهد في مراجعة مسودات التقرير، وإبداء الملاحظات عليها. ويعرب فريق المسح عن امتنانه للمراجعة والتنقيح من قبل فريق عمل البنك الدولي في بيروت، وفريق الخبراء الوطنيين، السيد عبد المجيد ناصر، خبير مشتريات، وخبراء Siren Associates. كما نتوجه بالشكر إلى إدارة وموظفي معهد باسل فليحان لاستضافة بعثات الخبراء والاجتماعات وورش العمل في إطار تنفيذ المسح، في مقره في بيروت.

كما يُعرب فريق خبراء المسح عن امتنانه للتعاون والمشورة الذي قدمه فريق MAPS العالمي في واشنطن، وكذلك لمراجعته مسودة تقرير المسح.

خلال تنفيذ المسح، عمل فريق البنك الدولي في بيروت بتوجيهات من السيد فيناي شارما، المدير العالمي للمشتريات، وعلى التوالي من السيدة يولاندا تايلر وإيتيل باتريشيا بيريسلافسكي، كمديرين سابق وحالي للمشتريات في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وسكرتارية الشراكة العالمية للشراء، لاسيما السيدة كريستينا إم أكينو، محلل الحوكمة. خالص الشكر لأعضاء المجموعة الاستشارية الفنية على التوجيهات والتعليقات المقدمة قبل وضع الصيغة النهائية للتقرير.

الملخص التنفيذي

السياق الوطني وتحديات الشراء العام

يواجه لبنان تحديات هائلة، منها تدفق اللاجئين والنازحين إليه، وهجرة ذوي المهارات العالية منه، وزيادة الدين الداخلي والدين الخارجي، ونقص القدرات على مستوى مؤسسات الدولة. كما يواجه أزمة عميقة تتسم بركود اقتصادي عميق وطويل الأمد. في العام 2018، تفاقمت الضغوط على المالية العامة بفعل التداعيات المستمرة لأزمة النزوح، والأزمة السياسية الداخلية التي طال أمدها، وإقرار قانون سلسلة رتب ورواتب جديدة للقطاع العام سنة 2017، فضلاً عن اشتداد التوتر الجيوسياسي الإقليمي. وتشهد الليرة اللبنانية انخفاضاً سريعاً في قيمتها، يرافقها استنزاف لاحتياط لبنان من العملات الأجنبية وتشدّد للمصارف في فرض القيود على الودائع والتحويلات، مما أدى إلى أزمة تضخّم متفاقمة. ومن المتوقع أن يبلغ عجز الموازنة العامة مستوى غير مسبوق مع الانخفاض الحادّ للإيرادات وإقفال عدد كبير من مؤسسات القطاع الخاص أبوابها. كما تشير التوقعات إلى تفاقم مستوى الفقر ليلبغ 52% في العام 2020. وقد أدت التدابير التقشفية، وتراجع جودة وكفاءة الخدمات العامة، واستشراء الفساد، إلى موجة من الاحتجاجات الشعبية في كلّ المناطق اللبنانية اعتباراً من 17 تشرين الأول 2019، حيث طالب المواطنون باستعادة الأموال العامة التي أُسيء استخدامها، وبمزيد من الشفافية في إدارة المال العام، وبالتطبيق الفوري لإصلاحات الحوكمة المالية وذلك من أجل مواجهة التحديات المالية والاقتصادية والاجتماعية المتفاقمة.

يشكل الشراء العام أحد أبرز الإصلاحات الرئيسية المشتركة العابرة للقطاعات التي التزمت بها الحكومة اللبنانية في "المؤتمر الاقتصادي للتنمية من خلال الإصلاحات ومع الشركات" (سيبر) الذي عُقد في باريس في نيسان 2018، من أجل تحسين الحوكمة المالية وجودة الخدمات العامة، وتشجيع تدفق الاستثمارات، وتعزيز المساءلة والشفافية. يمثل الشراء العام حوالي 20% من إنفاق الحكومة المركزية، و6.5% من الناتج المحلي الإجمالي (حوالي 3.4 مليار دولار أمريكي في العام 2019) على المستوى المركزي. إنّ وجود منظومة شراء عام مترابطة وواضحة ومتوافقة مع المعايير الدولية، ومستندة إلى الأسس القانونية والمؤسسية السليمة، من شأنه تحسين القدرة التنافسية للاقتصاد، وجذب مقدّمي خدمات عالية الجودة، وتعزيز المساءلة والشفافية وتحقيق وفورات سنوية، ما يسمح بمزيد من الهامش الاستثماري للدولة لتمويل الاستثمارات العامة وتعزيز تقديم الخدمات للمواطنين. نتيجة لذلك، فإنّ وجود هذه المنظومة سيساهم في الخروج من الأزمة الاقتصادية والمالية الحالية، ووضع الأسس لتطبيق رؤية الحكومة للتعافي الاقتصادي والتنمية المستدامة.

إنّ منظومة الشراء العام في لبنان قديمة ومجزأة، وتشوبها ثغرات كبيرة في القدرات والتكنولوجيا، ما أدى إلى غياب الفعالية وتفاقم مخاطر الفساد. كما أنّ الإطار القانوني للشراء العام متقدم (يعود إلى حقبة العامين 1963/1959)، ومبعثر إذ يتألف من قوانين ومراسيم

وقرارات مختلفة ومتنوعة لا تتوافق مع المعايير والمبادئ التوجيهية الدولية. أما الإطار المؤسساتي فهو ضعيف بسبب تداخل الصلاحيات والثغرات في أدوار الجهات المعنية بالشراء العام. كما تغيب عن المنظومة الحالية وظيفة وضع سياسات الشراء والوظيفة المعيارية، فضلاً عن أنّ آلية مراجعة الشكاوى ضعيفة وغير فعّالة. بالتالي، فإن جودة المنظومة هي دون المعدل الوسطي (100/48) مقارنة بسائر دول العالم وعدد من دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. بُذلت عدّة جهود وطنية لإصلاح الشراء العام في السنوات الخمسة عشر الماضية، لكنها أخفقت في تحقيق النتائج المرجوة منها بسبب غياب القيادة الوطنية لتلك الجهود. في تموز من العام 2018، شكل وزير المالية فريق عمل من الخبراء في القطاعين العام والخاص لمتابعة تنفيذ توصيات مؤتمر "سيدر".

تقييم منظومة الشراء العام في لبنان (مسح MAPS)

في هذا السياق، طلبت وزارة المالية دعماً من البنك الدولي لإجراء تقييم كامل لمنظومة الشراء العام في لبنان باستخدام المنهجية الدولية لتقييم أنظمة الشراء (MAPSII) يتألف الإطار التحليلي الحالي لمسح MAPS من أربعة أركان وهي:

- I. الإطار القانوني والتنظيمي والسياساتي
- II. الإطار المؤسساتي والقدرات الإدارية
- III. عمليات الشراء وممارسات السوق
- IV. المساءلة والنزاهة والشفافية

تتضمّن الأركان الأربعة 14 مؤشرًا رئيسيًا و55 مؤشرًا فرعيًا تشمل مجموعة كاملة من مبادئ وسياسات وممارسات الشراء العام، وهي تنقسم بدورها إلى مؤشرات فرعية، يتكوّن كلّ منها من عدد من معايير التقييم التي تمثل مبادئ وممارسات الشراء العام الجيدة والمقبولة دوليًا. استعرض المسح الوضع الحالي، وقارنه بمعايير التقييم ووصفه بناءً على تلك المعايير، وحدد الثغرات، ودرس أسبابها الكامنة، وأعدّ على هذا الأساس توصيات لتحديث منظومة الشراء العام في لبنان.

كان الهدف الرئيسي من تنفيذ مسح MAPS دعم الحكومة اللبنانية في جهودها لتحسين جودة وأداء منظومة الشراء العام وتزويد صانعي السياسات والقرارات بالنتائج والتوصيات المبنية على



المعطيات للتوصل إلى إصلاحات تقوم على أسس سليمة. تساهم منظومة الشراء العام الجيدة في زيادة فعالية الإنفاق العام، وضمان تقديم خدمات عامة عالية الجودة بدون تأخير، وتشجيع مشاركة القطاع الخاص، وتعزيز ثقة المستثمرين والمجتمع الدولي.

بدعم من البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية في إطار الشراكة العالمية حول الشراء - الصندوق الائتماني متعدد المانحين (GPP-MDTF)، تولى القيام بمسح MAPS فريق يتألف من استشاري دولي واستشاري محلي، بمؤازرة من فريق تنسيق وطني من معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي (بصفته المنسق الوطني للمسح)، وذلك في إطار تعاون وثيق مع اختصاصيين في كل من مكتبي البنك الدولي والوكالة

الفرنسية للتنمية في بيروت. وقد ساند المعهد فريق المسح من خلال الترتيبات اللوجستية. أطلق العمل الميداني في تموز 2019، ليتوقف بين تشرين الأول وتشرين الثاني من العام نفسه بسبب الاحتجاجات المدنية الواسعة التي بدأت في 17 تشرين الأول، ثم توقف مجددًا في أواخر شباط 2020 بسبب تفشي جائحة كوفيد-19، وهو ما أدى أيضًا إلى تأخير في إنجاز ما تبقى من أنشطة المسح. برغم تلك الظروف والتحديات، انتهى العمل على المسح بنجاح في حزيران 2020. وبعد الانتهاء من صياغة مسودة التقرير الأولي، خضعت هذه المسودة إلى عدة مراجعات للتأكد من جودة التحليل وللتأكد من صحة المعلومات ودقتها من قبل الجهات المعنية، بالإضافة إلى مراجعة قام بها خبراء خارجيين.

شكّلت صعوبة الوصول الفعال إلى بيانات كاملة ودقيقة لوصف وتحليل الممارسات والنتائج الفعلية في منظومة الشراء العام أبرز التحديات التي واجهها فريق المسح. لم يكن من الممكن تحديد واستحواد ومراجعة ودراسة عينات من كل من خطط الشراء ودفاتر الشروط وتقارير فضّ العروض وتقارير التقييم والعقود المبرمة وتعديلات العقود والشكاوى والقرارات المتعلقة بها، بحسب ما تقتضيه منهجية المسح. ومع ذلك، فإنّ ما تيسّر الاطلاع عليه من خلال مراجعة الأنظمة الراعية للشراء والمستندات الأخرى ومن خلال ورش العمل التي شاركت فيها الجهات المعنية والمقابلات التي أجريت مع السلطات المختصة، والمسح المؤسسي، وقرّ بيانات كافية لإغناء المسح بالمعلومات الوافية والتوصل إلى صياغة التقرير الأولي خلال الفترة الممتدة بين شباط وتموز 2020.

النتائج والتوصيات الرئيسية

بيّن مسح MAPS أنّ المنظومة الحالية للشراء العام في لبنان غير متوافقة مع المعايير الدولية المحددة في منهجية المسح. وكما هو واضح من الجداول أدناه، فإنّ من بين 210 معايير مستخدمة للتقييم، أكثر من نصفها (57%) لم يُستوفَ على الإطلاق، فيما استوفيت 34% أخرى من المعايير بشكل جزئي فقط. وتم تحديد مكامن ضعف كبيرة على مستوى الأطر التنظيمية والمؤسسية والتشغيلية، كما أنّ الحاجة لا تزال كبيرة إلى تعزيز المساءلة والنزاهة والشفافية.

بناءً عليه، تركز التوصيات على التدابير التالية، وهي واردة بالتفصيل في نهاية الملخص التنفيذي:

I. الإطار القانوني والتنظيمي والسياساتي

- إنجاز واعتماد قانون جديد وشامل للشراء العام واعتماده، يطبّق على جميع الجهات الشارية وجميع العقود العامة، مع استثناءات نادرة ومحددة وواضحة للغاية، عند الاقتضاء؛
- توسيع نطاق إجراءات إسناد العقود لتسهيل اختيار الإجراء الأنسب وفقاً لقيمة وطبيعة وتعقيدات العقد كما للظروف في سوق الشراء العام؛
- ترتيب المعالجة السريعة والفعالة للشكاوى من قبل هيئة مراجعة مستقلة.

II. الإطار المؤسسي والقدرات الإدارية

- تحديد المسؤوليات الخاصة بالوظائف الرئيسية مثل صنع السياسات، والتطوير التنظيمي، وبناء القدرات، والرقابة، وحل الشكاوى، وإسنادها إلى هيئات عامة مختصة على المستوى الوطني؛
- إعادة تنظيم وبناء قدرات الجهات الشارية والعامين فيها؛
- تطوير استخدام الاتفاقات الإطارية والشراء المركزي؛
- إدخال نظام الشراء الإلكتروني تبعاً، بدءاً بإنشاء منصة الكترونية وطنية ووثائق الشراء.

III. عمليات الشراء وممارسات السوق

- رفع مستوى مهارات مسؤولي الشراء في التخطيط والإعداد وكذلك في إدارة العقود، وتزويدهم بالمواد الإرشادية والوثائق النموذجية؛
- تعزيز مشاركة أوسع ومنافسة أكبر للمؤسسات، من خلال وضع شروط عادلة ومعقولة ومعايير لإسناد للعقود وتطبيقها بطريقة متسقة وشفافة، وتسهيل الوصول إلى المعلومات؛

IV. المساءلة والنزاهة والشفافية

- إجراء مشاورات دورية ومنهجية تتعلق بسياسات الشراء مع القطاع الخاص والمجتمع المدني؛
- تبسيط وتوضيح مبادئ النزاهة والمساءلة؛
- القضاء على الفجوات والتداخلات في أدوار هيئات الرقابة ورفع مستوى الشفافية في عملها، مع التركيز على تحقيق نتائج جيدة من الشراء العام والحوول دون الممارسات السيئة؛
- التأكد من تعريف حالات الاحتيال والفساد والتحقيق فيها بشكل صحيح ووضع أطر عقاب فعالة للحدّ منها.

لمحة عامة بواسطة الجداول حول الامتثال لمعايير التقييم

توفّر لنا الجداول الواردة أدناه لمحة عامّة حول مسح MAPS تقدّم الجداول مقارنة بين وضع الشراء العام في لبنان ومعايير التقييم وفقاً للمؤشرات الرئيسية والفرعية للمسح.

ملخص نتيجة التقييم: عدد معايير التقييم المستوفاة، وفقاً لكل ركن

الركن	المعيار مستوفى بشكل تام	المعيار مستوفى بشكل جزئي	معيار غير مستوفى	المعيار غير قابل للتطبيق	المجموع
الركن الأول: الإطار القانوني والتنظيمي والسياساتي	9	27	30	1	67
الركن الثاني: الإطار المؤسسي والقدرات الإدارية	0	18	30	7	55
الركن الثالث: عمليات الشراء وممارسات السوق	0	8	18	0	26
الركن الرابع: المساءلة، النزاهة والشفافية	2	18	42	0	62
المجموع	11	71	120	8	210
النسبة المئوية	%5	%34	%57	%4	%100

ملخص نتيجة التقييم: مستوى الامتثال لمعايير التقييم، بحسب المؤشر الفرعي

يرجى ملاحظة أن هذا الجدول يلخص الوضع وذلك من أجل تسهيل الرجوع إليه حيث تقضي الحاجة. قد يُلاحظ مؤشراً فرعياً يشار إليه الآن على أنه في حالة امتثال جزئي فيما هو يتضمن معيار تقييم واحدًا لم يُستوف على الإطلاق، ومعيار تقييم آخر ربما استوفى بالكامل.

المعيار غير مستوفى المعيار مستوفى بشكل جزئي المعيار غير قابل للتطبيق

الركن الأول

1 (أ) نطاق التطبيق ونطاق الإطارين القانوني والتنظيمي	1. الإطار القانوني للشراء العام يحقق المبادئ المتفق عليها ويتوافق مع الالتزامات الواجبة التطبيق
1 (ب) طرق الشراء	
1 (ج) قواعد الإعلان والمهل الزمنية	
1 (د) قواعد المشاركة	
1 (هـ) دفاتر الشروط والمواصفات	
1 (و) معايير التقييم والتلزم	
1 (ز) تقديم العروض واستلامها وفتحها	
1 (ح) الحق في الاعتراض والاستئناف	
1 (ط) إدارة العقود	
1 (ي) الشراء الإلكتروني	
1 (ك) معايير حفظ السجلات والوثائق والبيانات الإلكترونية	
1 (ل) مبادئ الشراء العام في التشريعات المتخصصة	
2 (أ) تطبيق الأنظمة الخاصة بتحديد العمليات والإجراءات	2. تطبيق الأنظمة والأدوات التي تدعم الإطار القانوني
2 (ب) دفاتر الشروط النموذجية الخاصة بشراء اللوازم والأشغال والخدمات	

2 (ج) شروط العقد المعيارية	
2 (د) دليل المستخدمين أو دليل الجهات الشارية	
3 (أ) الشراء العام المستدام	3. الإطار القانوني يعكس التنمية المستدامة للبلاد وتنفيذ الالتزامات الدولية
3 (ب) الالتزامات الناشئة عن الاتفاقات الدولية	

الركن الثاني

4 (أ) التخطيط للشراء ودورة الموازنة	4. منظومة الشراء العام هي في صلب نظام الإدارة المالية العامة وتندمج تمامًا فيه
4 (ب) الإجراءات المالية ودورة الشراء	
5 (أ) الوضع والأساس القانوني للوظيفة المعيارية/ الناظمة	5. وجود مؤسسة مسؤولة عن الوظيفة المعيارية/ الناظمة في البلد
5 (ب) مسؤوليات الوظيفة المعيارية/ الناظمة	
5 (ج) التنظيم، والتمويل، والجهاز البشري، ودرجة الاستقلالية والصلاحيات	
5 (د) تجنب تضارب المصالح	
6 (أ) تحديد الجهات الشارية ومسؤولياتها وصلاحياتها الرسمية	6. تحديد الجهات الشارية ومهامها بوضوح
6 (ب)، 6 (ج) هيئة الشراء المركزي: غير قابل للتطبيق	
7 (أ) نشر المعلومات المتعلقة بالشراء العام بواسطة تكنولوجيا المعلومات	7. الشراء العام مدمج في نظام معلومات فعال
7 (ب) استخدام الشراء الإلكتروني	
7 (ج) استراتيجيات إدارة بيانات الشراء	
8 (أ) التدريب والمشورة والمساعدة	8. المؤشر منظومة الشراء العام ذات قدرة كبيرة على التطوير والتحسين
8 (ب) الاعتراف بالشراء كمهنة	
8 (ج) مراقبة الأداء لتحسين المنظومة	

الركن الثالث

9 (أ) التخطيط	9. ممارسات الشراء العام تحقق الأهداف المعلنة
9 (ب) الاختيار والتعاقد	
9 (ج) إدارة العقود	
10 (أ) الحوار والشراكات بين القطاعين العام والخاص	10. المؤشر سوق الشراء العام يعمل بشكل كامل
10 (ب) تنظيم القطاع الخاص والوصول إلى سوق الشراء العام	
10 (ج) القطاعات الرئيسية والاستراتيجيات القطاعية	

الركن الرابع

11 (أ) وجود بيئة تمكّن من التشاور مع الجمهور والمراقبة	11. الشفافية ومشاركة المجتمع المدني يعززان النزاهة في الشراء العام
11 (ب) وصول الجمهور إلى المعلومات بالشكل الملائم وبدون تأخير	
11 (ج) المشاركة المباشرة للمجتمع المدني	
12 (أ) الإطار القانوني وتنظيم وإجراءات نظام الرقابة	12. المؤشر وجود أنظمة رقابة وتدقيق فعالة في الدولة
12 (ب) تنسيق عمليات الرقابة والتدقيق الخاصة بالشراء العام	
12 (ج) إنفاذ ومتابعة النتائج والتوصيات	
12 (د) التأهيل والتدريب للتدقيق في عمليات الشراء	

13 (أ) عملية الاعتراض والاستئناف	13. المؤشر آليات الاعتراض الخاصة بالشراء العام فعالة
13 (ب) استقلالية وصلاحيات هيئة الاعتراضات	
13 (ج) قرارات هيئة الاعتراضات	
14 (أ) التعريف القانوني للممارسات المحظورة، إلخ...	14. المؤشر وجود قواعد أخلاقية وتدابير لمكافحة الفساد في البلد
14 (ب) أحكام تتعلق بالممارسات المحظورة في وثائق الشراء	
14 (ج) العقوبات وأنظمة الإنفاذ الفعالة	
14 (د) إطار مكافحة الفساد والتدريب على النزاهة	
14 (هـ) دعم أصحاب المصلحة لتعزيز النزاهة في الشراء	
14 (و) آليات أمانة للإبلاغ عن الممارسات المحظورة أو السلوك غير الأخلاقي	
14 (ز) قواعد السلوك/ القواعد الأخلاقية وقواعد الإفصاح عن الذمة المالية	

النتائج والتوصيات المتعلقة بالركن الأول الإطار القانوني والتنظيمي والسياساتي

يقيم الركن الأول الإطار القانوني والتنظيمي والسياساتي المتعلق بالشراء العام. وهو يحدّد القواعد الرسمية والإجراءات التي تحكم الشراء العام وقيّمها بالمقارنة مع المعايير الدولية.

يتألف الإطار القانوني والتنظيمي والسياساتي الحالي للشراء العام في لبنان في الواقع من مجموعة من الأدوات القانونية، بعضها ذو طابع عموميّ للغاية في حين أنّ البعض الآخر مفصل، لكنه غالبًا ما يكون محدود النطاق ومحصورًا إلى درجة أنّه يضع قيودًا غير ذات صلة. يتألف التشريع الأساسي المعمول به بشكل رئيسي من قانون المحاسبة العمومية الصادر في العام 1963، ونظام المناقصات الصادر في العام 1959. ينظّم هذا التشريع مجموعة كبيرة من جوانب الإدارة المالية العامة، ويتضمن عددًا من الأحكام التي تطبّق على الشراء العام، معظمها ذات طابع عموميّ. ومع ذلك، فإن هذا التشريع لا يشمل تطبيقه جميع الجهات الشارعية، ويسمح بعدد من الاستثناءات، لا يزال تحديد بعضها على قدر كبير من الغموض.

لا توجد قوانين وأنظمة موحّدة ومتّسقة وواضحة تغطي جميع الجوانب الأساسية للشراء العام وقابلة للتطبيق على سلطات التعاقد كافة وعلى جميع أنواع عقود اللوازم والأشغال والخدمات. **توصيات: إعداد وإقرار قانون شراء عام شامل وحديث واستكمالته بمجموعة كاملة ومتجانسة من المراسيم التطبيقية، قابلة للتطبيق على كلّ الجهات الشارعية.**

لا توجد إجراءات تلزيم تنافسية غير المناقصة العامة، لذلك لا يمكن لسلطات التعاقد تحسين مقاربات الشراء الخاصة بها بناءً على حجم العقد وتعقيدهات وعلى وضع سوق الشراء؛ كما أنّ القوانين والأحكام الموجودة لا توفر إرشادًا واضحًا وشاملاً حول العناصر الرئيسية لإجراءات الشراء العام.

نطاق تطبيق وتغطية
الإطار القانوني
والتنظيمي

طرق الشراء

توصيات: توفير مجموعة شاملة من إجراءات الشراء تتناسب مع طبيعة وقيمة العقود المنوي إبرامها، واستخدام إجراءات الشراء المعمول بها وتوفير الارشادات الرسمية حولها.

الأنظمة الموجودة لمعالجة الشكاوى المتعلقة بالشراء العام في مرحلتَي الإعداد للشراء والتلزم لا تضمن سرعة وجودة المراجعة والبت بالشكاوى.

توصيات: مراجعة وتنقيح المقاربة المعتمدة في معالجة الشكاوى لضمان مراجعتها والبت بها من قبل مؤسسة مستقلة وذلك بدون تأخير.

تُثبت عدم وجود نظام للشراء الإلكتروني، كما أن وصول الجمهور إلى المعلومات المتعلقة بالشراء العام مقيد.

توصيات: رفع مستوى الشفافية وتحسين الفعالية الإدارية وخفض الكلفة عبر توفير إمكانية الشراء الإلكتروني، إضافة إلى وضع إجراءات إدارية واضحة وبسيطة لعمليات الشراء العام.

يتطلب تنفيذ عدداً من القوانين وضع أنظمة، ولكن لا يتم إعدادها دائماً في الوقت المناسب أو بالتفاصيل الكافية. كما أن الأنظمة المعتمدة رسمياً، والمواد ذات الصلة بالمراسيم التطبيقية، والمستندات المعيارية والمواد الإرشادية والأدوات الأخرى غير كاملة. كما لم تُسند إلى أي مؤسسة حكومية، بشكل رسمي وواضح، عملية إعداد ونشر وتحديث المستندات / المواد الموجودة. كذلك فإن استخدام المستندات المعيارية الحالية غير إلزامي، ولا يُعرف إلى أي مدى وكيف يتم استخدامها واي جهات تستخدمها.

توصيات: توحيد وإضفاء الطابع الرسمي لإعداد واستخدام الإشعارات، والشروط والمواصفات، والمهل الزمنية ومعايير الاختيار والتلزم واستخدامها، وأشكال العقود وإدارة العقود.

لا تتضمن الأطر القانونية والسياساتية المطبقة في مجال الشراء العام ولا تعكس سياسات التنمية المستدامة كما لا تدعم تطبيقها. لا تتضمن الأنظمة والمواد الإرشادية إلا أحكاماً محدودة للغاية خاصة بإدراج الجوانب الاجتماعية أو البيئية في الشروط والمواصفات ومعايير الاختيار والتلزم.

توصيات: إدراج المبادئ الأساسية للاستدامة في الشراء العام، وتضمين تشريعات الشراء العام تدابير تضمن تطبيق تلك المبادئ.

صياغة واعتماد وتطبيق أنظمة و مواد إرشادية لإدراج الجوانب الاجتماعية والبيئية في الشروط والمواصفات ومعايير الاختيار والتلزم، كاستخدام المعايير البيئية وتكاليف دورة الحياة على سبيل المثال.

لا يوجد توافق واضح بين التشريعات اللبنانية القائمة والأحكام المتعلقة بالشراء العام في الاتفاقيات الدولية التي وقّع عليها لبنان، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

توصيات: التأكد من مطابقة تشريعات الشراء العام لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الدولية الأخرى ذات الصلة التي صادق عليها لبنان.

الحق في الاعتراض والاستئناف

الشراء الإلكتروني

وضع أنظمة لتحديد العمليات والإجراءات؛ دفاتر شروط نموذجية خاصة بشراء اللوازم والأشغال والخدمات؛ شروط عقد معيارية؛ دليل خاص بالمستخدم للجهات الشارية

الشراء العام المستدام

الالتزامات المنبثقة عن الاتفاقيات الدولية

النتائج والتوصيات المتعلقة بالركن الثاني الإطار المؤسسي والقدرات الإدارية

يقيم الركن الثاني واقع عمل منظومة الشراء العام كما يحددها الإطار القانوني والتنظيمي من خلال المؤسسات وأنظمة الإدارة في القطاع العام. كذلك يقدم تقديراً لمدى فعالية منظومة الشراء العام في الوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في القانون بدون ثغرات أو تناقضات.

يتكوّن الإطار المؤسسي للشراء العام في لبنان من الجهات الشارعية: الوزارات، والمؤسسات العامة المستقلة، والبلديات واتحادات البلديات، والهيئات العامة الأخرى، وكذلك من عدد من المؤسسات الحكومية، معظمها معنيّ بالرقابة والإشراف خلال المراحل المختلفة لعملية الشراء العام. كما يُلاحظ أنّ الإطار المؤسسي للشراء غير كامل وغير مترابط إذ يفترق على وجه الخصوص إلى وظيفة صنع السياسات ووظيفة ناظمة، وإلى آلية للمراجعة والشكاوى تلبي بشكل ملائم الحاجة إلى السرعة والكفاءة، وإلى بيئة ممكنة للشراء الإلكتروني، خصوصاً لضمان توفير المعلومات والبيانات المتعلقة بالشراء العام وإتاحتها مجاناً للجمهور وذلك بشكل منهجي.

من جهة أخرى، يُلاحظ أن العلاقة بين الشراء العام والجوانب الأخرى للإدارة المالية العامة ضعيفة وغير فعّالة. كما أنّ الأنظمة الماليّة لا تسمح بالقيام بالشراء العام بوتيرة منتظمة على مدار السنة المالية بأكملها. لا يتمّ تحديد الجهات الشارعية بوضوح، كما أنّ أدوارها ومسؤولياتها وهيكلاتها التنظيمية غير محدّدة في الأنظمة بما يتعلّق بالشراء العام. بالإضافة إلى ذلك، فإنّ منظومة الشراء العام محدودة من حيث قدرتها على التطوير والتحسين. وباستثناء توفير التدريب، وإن بموارد محدودة، ثمة نقص في الاستراتيجيات والبرامج لبناء القدرات بشكل أوسع على مستوى الجهات الشارعية. كما أنّ الشراء العام غير مُعترف به كمهنة قائمة بذاتها وبالتالي تغيب الوظائف والتسميات الوظيفية الخاصة به.

إنّ التخطيط للشراء وإعداده غير منظمين على نحو واضح، كما تختلف الممارسات بشكل كبير. لا تحدّد الأنظمة المالية مهلة زمنية مقبولة لضمان اكتمال عملية الشراء التنافسية. ولا نجد سوى آليات مراقبة ضعيفة لتقييم نتائج الشراء بهدف تصحيح التخطيط والإدارة الماليين.

توصيات: تحسين عملية دمج الشراء العام في الإدارة المالية العامة من أجل تحسين إدارة الشراء، والحدّ من الازدواجية، وتقديم اللوازم والخدمات بفعالية أكبر، من خلال وضع موازنات على المدى المتوسط وتعديل الأنظمة المالية لضمان استمرارية الشراء التنافسي أثناء الانتقال من سنة مالية إلى أخرى.

تحسين مراقبة استخدام الأموال العامة خلال تنفيذ العقود ورفع مستوى شفافية العملية. استكمال التدقيق الخارجي باعتماد تقييم منهجيّ لاحق تتولاه سلطة التعاقد على عمليات الشراء العام التي تقوم بها. من شأن التقييم الذاتي أن يركّز على نتائج الشراء مقارنة بأهدافه، وعلى الأداء الإداري، ويوفّر ملاحظات حول التخطيط المالي والتخطيط المتصل بالشراء.

التخطيط للشراء
ودورة الموازنة؛
الإجراءات المالية
ودورة الشراء

الوظائف الأساسية لإدارة سياسات الشراء العام غير محدّدة بوضوح ولا مسندة إلى سلطات مختصة بطريقة شاملة ومتراصة.

توصيات: تضمين قانون الشراء العام تعاريف واضحة للوظائف المركزية المختلفة (مثلاً: وضع السياسات، وضع الأنظمة، المشورة، المعلومات، التدريب، البتّ بالشكاوى) في منظومة الشراء العام، وإسناد تلك الوظائف إلى جهات محدّدة لتجنّب الثغرات والتداخلات وأيضاً تضارب الأدوار، وتزويد تلك الجهات بالموارد اللازمة لقيام بمهامها.

الوضع والأساس القانوني للوظيفة المعيارية / الناظمة؛ مسؤوليات الوظيفة المعيارية / الناظمة؛ التنظيم، التمويل، لجهاز بشري، مستوى الاستقلالية والسلطة، تجنّب تضارب المصالح

لا يوجد تعريف كافٍ للجهات الشارية من أجل تحديد أدوارها ومسؤولياتها وإسنادها إليها في ما يخص الشراء العام. كما أنّ البنية التنظيمية وتوزيع الأدوار والمسؤوليات المتعلقة بالشراء العام داخل الجهات الشارية غير منظمة بشكل واضح، فضلاً عن أن العديد من الجهات رقيقة المستوى ليس لديها وحدة تتولى مهام الشراء.

توصيات: تعريف الجهات الشارية بموجب القانون، بطريقة تساعد على تحديد أنظمة الشراء التي تنطبق عليها، وكيفية تطبيقها. إلزام الجهات الشارية بأن تكون لديها وحدة مخصصة للشراء العام ضمن هيكلها التنظيمي، ذات وظائف ومسؤوليات محدّدة بوضوح، إضافة إلى تخصيصها بجهاز بشري وموارد كافية لهذه الغاية.

تعريف الجهات الشارية ومسؤولياتها وسلطاتها الرسمية

الإطار القانوني للشراء المشترك أو المركزي غير كامل ويشوبه الغموض، كما لا وجود لهيئة شراء مركزية. **توصيات:** تنظيم الشراء المشترك والشراء المركزي بطريقة واضحة وشاملة ومتراصة، واتخاذ الخطوات اللازمة لإنشاء هيئة شراء مركزية واحدة أو أكثر بحسب الاقتضاء.

هيئة شراء مركزية

لا يوجد نظام وطني موحد لنشر المعلومات المتعلقة بالشراء العام بالوسائل الإلكترونية. **توصيات:** إنشاء منصة إلكترونية وطنية للنشر الإلزامي لإشعارات الشراء الصادرة عن جميع الجهات الشارية وتسهيل الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالشراء العام ودفاتر الشروط.

نشر المعلومات المتعلقة بالشراء العام بواسطة تكنولوجيا المعلومات

لا توجد أنظمة وطنية أو مؤسسات أو نُظُم للقيام بأيّ نوع من أنواع الشراء الإلكتروني. **توصيات:** وضع مفهوم شامل لاعتماد وإدارة الشراء الإلكتروني في جميع جوانبه ومراحله. التشاور على نطاق واسع واتخاذ القرارات؛ وتخصيص الموارد للتنفيذ.

استخدام الشراء الإلكتروني

لا يتم إحصاء البيانات المتعلقة بالشراء العام وتجميعها وتحليلها ونشرها بشكل منهجي حسب الحاجة لضمان الشفافية ودعم وضع السياسات المبنية على المعطيات.

استراتيجيات إدارة البيانات المتعلقة بالشراء العام

توصيات: تحديد احتياجات وإجراءات جمع وإدارة وتحليل البيانات المتعلقة بالشراء العام، مع مراعاة الواجبة لاحتياجات الإدارة المالية العامة الأخرى ومتطلبات الشفافية والمساءلة في القطاع العام؛ اعتماد الأنظمة المناسبة وتحديد الأدوار والمسؤوليات والموارد للسلطات المختصة بما يتماشى مع التدابير الأخرى لإصلاح الإدارة العامة.

لا توجد استراتيجية معتمدة لبناء القدرات، أو لتوفير الارشادات خلال الإجابة عن الاستفسارات، كما لا توجد موجبات باعتماد التدريب على الشراء العام المتوفر حالياً بشكل إلزامي.

توصيات: استخدام التحليلات والتقارير الموجودة، وتحديث تقييم المهارات واحتياجات التدريب، وتحديد التدابير المناسبة لسد الثغرات القائمة، من خلال تطوير واعتماد وتنفيذ استراتيجية لبناء القدرات، بما في ذلك وسائل تقديم المشورة وفقاً للحالات (مثلاً وظيفة مكتب المساعدة). وضع وتنفيذ سياسة تجعل التدريب على الشراء العام إلزامياً لكافة الجهات المعنية في القطاع العام.

الشراء العام غير معترف به كمهنة ولا توجد تسميات وظيفية رسمية أو مؤهلات محدّدة خاصة بالشراء العام.

توصيات: انطلاقاً من الجهود الوطنية المبذولة في هذا المجال، مراجعة واعتماد التسميات الوظيفية والمؤهلات المعيارية لموظفي الشراء العام على مختلف المستويات، وتنظيم ومراقبة تطبيقها. الاعتراف رسمياً بمهنة الشراء العام ضمن هيكلية الوظيفة العامة في لبنان.

لا توجد آليات لتقييم أداء الشراء العام، ولا تُستخدم مثل هذه المعلومات لتطوير الاستراتيجيات وصنع القرار. كما لا توجد استراتيجية معتمدة لتطوير منظومة الشراء العام ولا توجد مسؤولية محدّدة بوضوح لإعداد هذه الاستراتيجية وتتبع تنفيذها.

توصيات: منهجة جمع واستخدام البيانات المتعلقة بأداء الشراء العام. استخدام تقرير مسح MAPS كأساس لوضع واعتماد وتنفيذ ومراقبة استراتيجية وطنية لتطوير منظومة الشراء العام، بعد تحديد المسؤوليات بوضوح وتخصيص الموارد لهذه الغاية.

التدريب، المشورة
والمساعدة

الاعتراف بالشراء
العام كمهنة

مراقبة الأداء لتحسين
المنظومة

النتائج والتوصيات المتعلقة بالركن الثالث عمليات الشراء وممارسات السوق

يركّز الركن الثالث على واقع عمل وأداء منظومة الشراء العام. وهو يدرس الفعالية التشغيلية لمنظومة الشراء العام وشفافيتها وكفاءتها على مستوى الجهة التي تتولّى التنفيذ والمسؤولية عن إدارة عمليات شراء معينة (الجهة الشارعية). كما يتطرق هذا الركن إلى سوق الشراء كوسيلة لزيادة جودة وفعالية المشتريات العامة.

إنّ واقع عمليات الشراء العام وممارسات السوق في لبنان يقدّم صورة مجزأة للغاية وغير واضحة المعالم. تشير المعلومات المتاحة بوضوح إلى عدد من مكامن الضعف في كافة مراحل دورة الشراء. وغالباً ما لا يحدّد التخطيط والإعداد لعمليات الشراء أهداف تلك العمليات بطريقة تسمح بتقييم نتائجها. لا يتمّ إعداد خطط الشراء ونشرها بشكل منهجي، ولذلك لا يمكن للسوق الاطلاع على الشراء المخطّط له في مرحلة مبكرة بالقدر الكافي.

إنّ طرق الشراء محدودة، إذ لا ينصّ الاطار القانوني الحالي سوى على المناقصة العامة والمناقصة المحصورة كطرق تنافسية. كما أنّ القيود التي تفرضها الموازنة غالباً ما تتطلب

تأخيراً أو تسريعاً في الشراء في بداية السنة المالية أو نهايتها. بالنتيجة لا تُستخدم دائماً إجراءات التلزم الأكثر ملاءمة والأكثر تنافسية، بالإضافة إلى ضعف المهارات في إدارة العقود والإجراءات الإدارية المعقدة مما يعني أن استلام اللوازم والأشغال ودفع الفواتير غالباً ما يستغرقان وقتاً.

يواجه القطاع الخاص عدداً من العوائق التي تحدّ من مشاركته في الشراء العام ما يؤدي إلى غياب الثقة بمنظومة الشراء العام وخفض مستوى المشاركة. نتيجة لذلك، لا يمكن للجهات الشارية الاستفادة من المنافسة الواسعة والفاعلة، ولا يستطيع إلا عدد قليل نسبياً من المؤسسات اغتنام فرص الشراء التي يتيحها القطاع العام.

التخطيط؛

الاختيار والتعاقد؛

إدارة العقود

- البيانات المتعلقة بأداء منظومة الشراء العام غير متاحة. المعلومات الموجودة والمتعلقة بالشراء العام لا تخضع لتحليل كامل، كما لم يتم إسناد مسؤولية تحليلها إلى أية جهة بشكل واضح تماماً.
- من الصعب تقييم فاعلية الشراء العام من حيث المستوى الذي يبلغه تحقيق الأهداف الأصلية، وذلك على جميع المستويات: العقود، والجهات الشارية، والمستوى الوطني.
- لا توجد وسيلة لمراقبة وإدارة أداء الشراء العام.
- تختلف المقاربات المعتمدة في ممارسات الشراء العام وتظهر اختلالات كبيرة، مما يؤدي إلى الخطأ والإغفال في كثير من الأحيان.

توصيات: إتاحة البيانات المتعلقة بجميع مراحل دورة الشراء للجمهور مجاناً على موقع إلكتروني موحد، ومنصة إلكترونية مركزية، مما يسهل استخراج البيانات وتحليلها. إنشاء مرفق للقيام بتحليل بيانات الشراء العام وإتاحتها لدعم صنع السياسات المبنية على المعطيات.

اشتراط صياغة وتسجيل الأهداف والنتائج المتوخاة بوضوح أثناء التخطيط، والإشارة إليها خلال التقييم المنهجي والإلزامي لتنفيذ العقد ونتائجه.

تطوير وتطبيق مقاربات لتخطيط وإعداد وتنفيذ وتقييم عمليات الشراء العام من خلال مقارنة الأداء. إصدار مبادئ توجيهية وتقديم تدريب عملي للجهات الشارية حول تخطيط الشراء، بما في ذلك تحليل الاحتياجات، ودراسة السوق، واختيار المقاربات والإجراءات، وإعداد ونشر خطط الشراء، وكذلك

حول إدارة العقود، وفرض استخدام النماذج والمستندات المعيارية بصورة إلزامية.

تتعدّم الثقة بين جانبي العرض والطلب في سوق الشراء العام، كما تغيب الآليات الفعالة للحوار بين القطاعين العام والخاص وتبادل المعلومات حول المواضيع المتعلقة بالشراء العام.

توصيات: التحوّل النموذجي نحو وضع مريح يناسب كلا القطاعين العام والخاص.

إنشاء آلية / عملية رسمية ومعيارية تتيح مشاورات منتظمة بين القطاعين العام والخاص حول القضايا المتعلقة بسياسات وممارسات الشراء العام.

الحوار والشراكات

بين القطاعين العام

والخاص

يوجد العديد من العوائق العملية أمام دخول سوق الشراء العام، لاسيما بالنسبة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة والمتوسطة والموردين الجدد.

توصيات: تحديد طبيعة وأصل وتأثير جميع العوائق التي تواجه المؤسسات، لاسيما الصغيرة والمتوسطة، للمشاركة الناجحة في الشراء العام.

تنظيم القطاع الخاص
ووصوله إلى سوق
الشراء العام

يلاحظ عدم فهم دور الشراء العام في الاقتصاد وفرص دمجها في سياسات التنمية.

توصيات: إجراء دراسة مقارنة للعرض والطلب في سوق الشراء العام في لبنان واستخدام نتائج الدراسة لبناء سياسة التنمية على أسس علمية.

القطاعات الأساسية
والاستراتيجيات
القطاعية

النتائج والتوصيات المتعلقة بالركن الرابع

المساءلة، والنزاهة، والشفافية

يتضمن الركن الرابع أربعة مؤشرات تُعتبر ضرورية من أجل ضمان نزاهة منظومة الشراء العام، مع لخط وسائل الرقابة الملائمة لضبط عملها وفقاً للإطارين القانوني والتنظيمي، والتدابير المناسبة لمعالجة خطر الفساد. تغطي هذه المؤشرات أيضاً دور المجتمع المدني بصفته جزءاً من منظومة الرقابة.

إنّ وجود درجة عالية من الشفافية والمشاركة الفاعلة من جانب المجتمع المدني من شأنه أن يلعب دوراً هاماً في تعزيز النزاهة في الشراء العام، كما ظهر جلياً في العديد من البلدان. يعاني لبنان نقصاً كبيراً في البيانات المتعلقة بأداء الشراء العام، وإن وُجدت، فهي مشتتة بشكل كبير. نتيجة لذلك، تجد جميع الأطراف المهتمة بموضوع الشراء، ولاسيما المجتمع المدني، صعوبة في الوصول إلى معلومات شاملة وذات صلة وموثوقة، كما في جمعها وتحليلها. وهذا بدوره يزيد من درجة الصعوبة والتكلفة، ومن الوقت المطلوب للتعرف إلى المشاكل وإبرازها وتحديد فرص القيام بالتحسينات.

يتألف نظام الرقابة والتدقيق من مؤسسات عديدة، يُفترض بها القيام بمجموعة واسعة من التدخلات الهادفة إلى ضمان الاستقامة في عمليات الشراء العام. لكنّ منظومة الشراء العام يشوبها الكثير من الثغرات والتدخلات. وفي الواقع، غالباً ما تزيد الإجراءات المطبقة وبشكل كبير من وقت وتكلفة تنفيذ الشراء، فضلاً عن مخاطر الفساد. كما أنها غير فعّالة في الحدّ من مستوى الاحتيال والفساد وفي ضمان معاقبة الممارسات المحظورة.

إنّ التخطيط للشراء وإعداده غير منظمين على نحو واضح، كما تختلف الممارسات بشكل كبير. لا تحدّد الأنظمة المالية مهلة زمنية مقبولة لضمان اكتمال عملية الشراء التنافسية. ولا نجد سوى آليات عدم وجود سياسات وأنظمة وممارسات تمكّن المجتمع المدني من المشاركة وتشجع تلك المشاركة.

توصيات: وضع ومأسسة آليات لتعزيز التشاور مع المجتمع المدني، سواء عند وضع السياسات أو تعديلها، أو في حالات مشاريع أو عمليات الشراء المحددة.

إيجاد بيئة ممكنة
للتشاور مع الجمهور
والمراقبة؛ المشاركة
المباشرة من جانب
المجتمع المدني

المعلومات حول عمليات الشراء غير موجودة أو أنه يصعب جداً تحديد تفاصيلها والوصول إليها. **توصيات:** رفع مستوى الشفافية من خلال جعل جميع المعلومات المتعلقة بالشراء أكثر شمولاً وتسهيل الوصول إليها من خلال المنصات الإلكترونية.

وصول الجمهور بشكل سليم وبدون تأخير إلى المعلومات

وجود ثغرات وتداخلات في المقاربات. تؤدي مقاربات وإجراءات الرقابة المسبقة إلى تأخير وتعقيد الشراء العام بشكل كبير، وإلى تكاليف إدارية إضافية. لا وجود لنظام تدقيق داخلي. لا يتم التدقيق على الأداء.

الإطار القانوني، تنظيم وإجراءات منظومة الرقابة؛ تنسيق عمليات الرقابة والتدقيق الخاصة بالشراء العام

توصيات: إزالة الثغرات والتداخلات في الأنظمة وتعارض الأدوار بين المؤسسات الرقابية والجهات الأخرى المعنية بالشراء العام، والتخفيف من إجراءات الرقابة الزائدة مع التركيز على الوقاية من مخاطر الشراء أكثر مما على اتخاذ الخطوات التصحيحية. وضع سياسة للتدقيق الداخلي وخطة مزودة بالموارد المناسبة لإدخالها تدريجياً إلى جميع الجهات الشارية في شتى المستويات الحكومية، المركزي منها والمحلي. التحول في التركيز من الامتثال الشكلي للإجراءات إلى تحقيق النتائج المرجوة بطرق تحسن القيمة الفضلى من إنفاق المال العام.

لا متابعة وإنفاذ فعالان للنتائج والتوصيات التي تتوصل إليها عمليات التدقيق الداخلية والخارجية، إن في حالات محدّدة أو بصورة عامّة. عدم وجود قاعدة بيانات غنيّة ومتاحة للجمهور تتضمن توصيات وقرارات ديوان المحاسبة، كما أنّ ديوان المحاسبة لا يملك نظاماً يضمن اتساق قراراته. وفي حين أن قرارات مجلس شورى الدولة ملزمة، إلا أنّ تطبيقها لا يخضع للمراقبة المنهجية ولا يتم إنفاذها بشكل منتظم وفعال.

الإنفاذ ومتابعة النتائج والتوصيات

توصيات: إيجاد وسائل أبسط وأكثر كفاءة وفعالية لمتابعة وإنفاذ نتائج وتوصيات الهيئات الرقابية، واتخاذ تدابير أكثر تشدّداً لضمان الوفاء بالالتزامات وفرض العقوبات المناسبة متى توجّب ذلك. كما يجب الحرص على نشر الخطوات المتخذة في هذا الصدد. نشر جميع قرارات ديوان المحاسبة وتوصياته وتقاريره فور صدورهما على موقع إلكتروني يمكن الوصول إليه مجاناً، مع قاعدة بيانات بالمستندات القابلة للقراءة وللبحث إلكترونياً، تلبّي أيضاً حاجات ديوان المحاسبة إلى إدارة الحالات.

- عدم وجود هيئة مراجعة مكلفة بوضوح بالبت في شكاوى الشراء العام، والإمكانات القائمة للإنصاف لا تفي بالشروط الأساسية المتعلقة بسرعة ونوعية المراجعات والقرارات.
- عدم وجود مهل زمنية مناسبة لمراجعة الشكاوى من قبل مجلس شورى الدولة، وغالباً ما تصدر قراراته متأخرة جداً بحيث لا يعود لها تأثير مفيد على إجراءات الشراء ونتائجه.
- تضارب في الأدوار على مستوى ديوان المحاسبة (التدقيق المسبق؛ دراسة الشكاوى؛ التدقيق الخارجي) وعلى مستوى مجلس شورى الدولة (دور تقديم المشورة ودور الاختصاص القضائي؛ دور التحقيق ودور اتخاذ القرار)، مما يؤدي إلى عدم استقلالية وعدم حيادية القرارات المتخذة.
- عدم وجود قاعدة بيانات مشتركة وقابلة للبحث لحالات الشراء العام التي تولت الفصل فيها مختلف المؤسسات القائمة والتي تعالج الآن الشكاوى والمسائل ذات الصلة.

عملية الاعتراض والاستئناف؛ استقلالية وصلاحيات هيئة المراجعة؛ قرارات هيئة المراجعة

توصيات: إنشاء نظام فعال لتقديم الشكاوى لتعزيز الاستجابة المبكرة، وتطبيق الخطوات التصحيحية الفعالة بسرعة، والسماح بالإبلاغ عن عدد الشكاوى وطبيعتها بدون أي تأخير.

نقص في التدابير التنظيمية والمؤسسية للمساعدة على ضمان النزاهة في الشراء العام وفي الإدارة العامة بشكل عام.

توصيات: استكمال الإطار التنظيمي والمؤسسي العام لمكافحة الفساد من خلال مراجعة شاملة أو تعديل قانون الإثراء غير المشروع، مع التركيز على التصريح عن الأموال بصورة فعالة، والحوول دون تضارب المصالح، وعدم الإفراط في استخدام أحكام القانون، ومن خلال إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في أقرب وقت ممكن، وتزويدها بالموارد الملائمة، واتخاذ تدابير للتطبيق الفعال لقوانين مكافحة الفساد.

التعريف القانوني

للممارسات المحظورة،

تضارب المصالح، وما

يتعلق بهما من مسؤوليات

ومساءلة وعقوبات؛

الأحكام المتعلقة بالممارسات

المحظورة في وثائق

الشراء؛ آليات أمانة للإبلاغ

عن الممارسات المحظورة

أو السلوك غير الأخلاقي؛

قواعد السلوك / القواعد

الأخلاقية وقواعد الإفصاح

المالي

لا يملك المجتمع المدني الوسائل للمراقبة ودعم الإجراءات الحاسمة لمعالجة أي مكان خلل يتم تحديدها، لاسيما في مجال الشراء العام.

توصيات: إيجاد بيئة ممكنة وداعمة للمجتمع المدني للمساهمة في مراقبة ومنع الاحتيال والفساد، لاسيما في الشراء العام.

دعم أصحاب المصلحة

لتعزيز النزاهة في الشراء؛

إطار مكافحة الفساد

والتدريب على النزاهة

بسبب النقص بشكل عام في الوصول إلى المعلومات، لا يمكن مراقبة حالات الاحتيال والفساد والتدابير المتخذة لمنعها والمعاقبة عليها.

العقوبات الفعالة ونظم

الإنفاذ

توصيات: ضمان توفير البيانات المتعلقة بالمساءلة والنزاهة والشفافية ونشرها وتجميعها وإتاحتها للجمهور، ومراقبة استخدامها لمنع الممارسات المحظورة وتحديدها والمعاقبة عليها.



الخطوات المقبلة

قام فريق الخبراء الدولي لمسح MAPS لدى البنك الدولي بمراجعة مسودة التقرير النهائي للمسح. كما قامت المجموعة الاستشارية الفنية TAG، التي تضم فريق من الخبراء الدوليين يمثلون البنوك الإنمائية المتعددة الأطراف وشركاء التنمية، بمراجعة مسودة التقرير النهائي بهدف التأكد من جودة التقرير ومدى ملاءمتها ومتطلبات المنهجية الدولية.

على المستوى الوطني، ومن أجل الحفاظ على وتيرة مسار إصلاح الشراء العام ودفعه إلى الأمام، تبرز حاجة ملحة ومهمة إلى:

- إنشاء آليات التنسيق اللازمة لبلورة سياسة الشراء العام وتنفيذها، بالتشاور مع الشركاء المهمين؛
- وضع استراتيجية وخطة عمل وطنية لإصلاح الشراء العام في لبنان، مع الحرص على استكمال التشاور بين كافة الجهات المختصة الذي انطلق في إطار تنفيذ مسح MAPS؛
- اقرار الحكومة اللبنانية للاستراتيجية الوطنية رسمياً؛
- وضع الآليات السياسية والمالية والفنية لتنفيذ الاستراتيجية ومراقبة تنفيذها بالشكل الصحيح

خطة العمل

على أساس نتائج تقرير المسح وتوصياته، يضع هذا الفصل الخطوط العريضة لمسودة خطة عمل، يُراد منها أن تكون أساساً يقوم عليه التطوير المقبل لاستراتيجية وطنية لإصلاح نظام الشراء العام، وهي تشكل إطاراً مرجعياً للمناقشات والقرارات رفيعة المستوى التي ستكون ضرورية للاتفاق على الخطوات المستقبلية، وقرار استراتيجية لإصلاح الشراء العام، وحشد الموارد اللازمة وتطبيق الإصلاحات.

الركن الأول: الإطار القانوني والتنظيمي والسياساتي

التوصية	التدابير المحددة	التوقيت	الجهة المسؤولة	الشروط الأساسية
1. إعداد وإقرار قانون شراء عام شامل وحديث واستكمالته بمجموعة كاملة ومتجانسة من المراسيم التطبيقية، قابلة للتطبيق على كل الجهات الشارية	إنجاز مسودة قانون الشراء العام (معهد باسل فليحان المالي)، وإقراره (المجلس النيابي)؛ في موازاة ذلك، صياغة مراسيم تطبيقية بالقدر المطلوب (معهد باسل فليحان المالي)	الفصل الرابع 2020	معهد باسل فليحان المالي؛ المجلس النيابي	عدم العرقلة لأسباب سياسية لا علاقة لها بالشراء العام
2. توفير مجموعة شاملة من إجراءات الشراء، تتناسب مع طبيعة وقيمة العقود المنوي إبرامها والتدريب	تنظيمها في إطار قانون الشراء العام؛ مع تدابير للحصول على معلومات إضافية ومحددة والتدريب	الفصل الرابع 2020	معهد باسل فليحان المالي	توفر المعلومات المناسبة والتدريب للمستخدمين
3. وضع توجيهات معيارية ورسمية لاستخدام إجراءات الشراء المتاحة، كما لقواعد النشر والشروط والمواصفات والمهل ومعايير الاختيار والتلزم واستخدامها، وأشكال العقود وإدارة العقود	كما في التوصية؛ التوافق التام مع أحكام قانون الشراء العام؛ التشاور بشكل كامل مع المستخدمين	الفصل الرابع 2020	معهد باسل فليحان المالي	توفر الموارد الملائمة لدى الجهة المسؤولة
4. مراجعة وتنقيح المقاربة المعتمدة في معالجة الشكاوى، بحيث يتم ذلك بدون تأخير وبكفاءة من قبل مؤسسة مستقلة	دراسة الممارسات الدولية واعتماد المقاربة الأنجع؛ التنظيم في إطار قانون الشراء العام؛ استكمال التدابير لبناء المؤسسات	الفصل الرابع 2020	معهد باسل فليحان المالي	فريق عمل ذو مهارة وخبرة؛ موارد إدارية ملائمة لحل الشكاوى بدون تأخير
5. رفع مستوى الشفافية وتحسين الفعالية الإدارية وخفض التكاليف عبر توفير إمكانية الشراء الإلكتروني، إضافة إلى وضع إجراءات إدارية واضحة وبسيطة للتعامل مع الشراء العام (راجع الركن الثاني، التوصية 9)	إعداد واعتماد سياسة شراء إلكتروني تتوافق وأحكام قانون الشراء العام، المجانسة مع الحكومة الإلكترونية بشكل عام؛ التحليل، وتبسيط الإجراءات الإدارية؛ تطوير النظام ووضعه قيد العمل	الفصل الرابع 2021	جهة الشراء الإلكتروني (يجب تحديدها)	فريق عمل ذو مهارة؛ بنية تحتية جيدة لتكنولوجيا المعلومات؛ الوصول إلى التدريب والمشورة للمستخدمين

التوصية	التدابير المحددة	التوقيت	الجهة المسؤولة	الشروط الأساسية
6. خفض الحاجة إلى اقتراح القوانين بمراسيم تطبيقية، والحرص على إعداد وإقرار أي مرسوم تطبيقيّ يكون مطلوباً، بالتوازي مع عملية إعداد القانون ذي الصلة	على مراجعات قانون الشراء العام والقوانين الجديدة أن تعكس بشكل كامل جميع المبادئ والسياسات الرئيسية الثابتة في القانون؛ استخدام المراسيم التطبيقية للجوانب القابلة للتغيير الديناميكي	المستقبل	معهد باسل فليحان المالي	مقاربات ملائمة للتعامل مع الاستثناءات والحالات غير المنصوص عليها في القانون
7. في ما يخصّ قانون الشراء العام، إسناد واضح لمسؤوليات إعداد ونشر وتحديث الوثائق النموذجية والمبادئ التوجيهية والأدوات الأخرى إلى مؤسسة (مؤسسات) مختصة	كما في التوصية	الفصل الرابع 2020	معهد باسل فليحان المالي	التوافر الفوري والمستدام للموارد (بما في ذلك الموظفون ذوو المهارة) للقيام بالعمل المطلوب
8. تخصيص الموارد لمؤسسة معيّنة لوضع وثائق نموذجية وموادّ إرشادية، وضمان توافرها مجاناً على منصة إلكترونية مركزية أو موقع إلكتروني مركزي	وفقاً لأنظمة الموازنة المعمول بها؛ تحديد مصادر تمويل خارجية محتملة وطلب التمويل حسب الحاجة؛ الدمج في تطوير الشراء الإلكتروني	الفصل الثالث 2021	وزارة المالية	تحديد الأولويات في الميزانية؛ توافر الممولين
9. مراقبة استعمال الوثائق النموذجية وفرض استخدامها بالشكل الصحيح	المعاينة المنتظمة لعينات من عمليات الشراء الجارية؛ استخدام النتائج لتقديم المشورة والتدريب قبل تطبيق العقوبات الرسمية، عند الاقتضاء	المستقبل	الجهة النازمة المعنية؛ معهد باسل فليحان المالي	شفافية العمليات؛ وسائل لتحليل الاستخدام وإنفاذ الامتثال
10. تضمين قانون الشراء العام المبادئ الرئيسية للشراء العام المستدام ووضع التدابير الهادفة إلى ضمان تطبيقه في قانون الشراء العام	تغطية استخدام معايير الاستدامة في المواد الإرشادية للشراء العام؛ إدراجها في برامج التدريب	الفصل الثالث 2021	الجهة النازمة المعنية، مجلس الوزراء، معهد باسل فليحان المالي	التوافق مع التدابير الأخرى؛ موارد للمعلومات والتدريب
11. صياغة واعتماد وتطبيق أنظمة ومواد إرشادية لإدراج الجوانب الاجتماعية والبيئية في الشروط والمواصفات ومعايير الاختيار والتزيم، كاستخدام المعايير البيئية وتكاليف دورة الحياة على سبيل المثال	تغطية استخدام معايير الاستدامة في المواد الإرشادية للشراء العام؛ إدراجها في برامج التدريب	الفصل الثالث 2021	الجهة النازمة المعنية؛ معهد باسل فليحان المالي	التوافق مع التدابير الأخرى؛ توفر الموارد للمعلومات والتدريب
12. مراجعة تشريعات الشراء العام للتأكد من مطابقتها لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الدولية الأخرى ذات الصلة، التي أقرها لبنان	مراعاة هذه التوصية عند وضع الصيغة النهائية لمسودة قانون الشراء العام والمراسيم التطبيقية	الفصل الرابع 2020	معهد باسل فليحان المالي	المجانسة مع تدابير مكافحة الفساد الأخرى

الركن الثاني: الإطار المؤسسي والقدرات الإدارية

التوصية	التدابير المحددة	التوقيت	الجهة المسؤولة	الشروط
1. تحسين عملية دمج الشراء العام في الإدارة المالية العامة من أجل تحسين إدارة الشراء، والحد من الازدواجية، وتقديم اللوزام والخدمات بفعالية أكبر، من خلال وضع موازنات على المدى المتوسط وتعديل الأنظمة المالية لضمان استمرارية الشراء التنافسي أثناء الانتقال من سنة مالية إلى السنة التالية	تحديد الشروط العملية للشراء وإدارة العقود العامة التي تتطلب سداد دفعات على أكثر من سنة موازنة واحدة، وانعكاسها بالشكل المناسب في أنظمة الموازنة كما في سياسات وممارسات إطار الموازنة على المدى المتوسط	الفصل الرابع 2021	وزارة المالية	أوضاع اقتصادية مستقرة؛ قابلية توقع إيرادات ونفقات الموازنة العامة
2. تحسين مراقبة استخدام الأموال أثناء تنفيذ العقد، ورفع شفافية العملية المتعلقة بكليهما فوراً	تطوير واعتماد أدوات لمطابقة الدفعات مع الأداء وإتاحة البيانات المتعلقة بكليهما فوراً	الفصل الرابع 2021	وزارة المالية؛ وزارة الداخلية والبلديات	إجراءات وأدوات إدارية مناسبة؛ بوابة إلكترونية خاصة بالشراء لنشر البيانات
3. استكمال التدقيق الخارجي باعتماد تقييم منهجي لآحق تتولاه سلطة التعاقد في عمليات الشراء العام التي تقوم بها. وسيركز التقييم الذاتي على نتائج الشراء مقارنة بأهدافه، وعلى الأداء الإداري، ويوفر ملاحظات حول التخطيط المالي والتخطيط المتصل بالشراء (راجع الركن الثالث، التوصية 3)	إعداد مبادئ توجيهية ومواد إرشادية؛ انعكاسها في تصميم الشراء الإلكتروني؛ المجانسة مع التدابير الأخرى لتحسين إدارة الشراء، والتدقيق الداخلي، والأداء الإداري بشكل عام؛ التنظيم فقط عند الحاجة؛ تأمين التدريب	الفصل الرابع 2021	وزارة المالية؛ وزارة الداخلية والبلديات؛ معهد باسل فليحان المالي	إجراءات وأدوات إدارية لسهولة مراقبة التقدم والأداء
4. تضمين قانون الشراء العام تعاريف واضحة للوظائف المركزية المختلفة (مثلاً: وضع السياسات، وضع الأنظمة، المشورة، المعلومات، التدريب، البت بالشكاوى) في منظومة الشراء العام، وإسناد تلك الوظائف إلى جهات محددة لتجنب الثغرات والتداخلات وأيضاً تضارب الأدوار، وتزويد تلك الجهات بالموارد اللازمة لهذه الغاية	مراعاة هذه التوصية عند وضع الصيغة الأخيرة لقانون الشراء العام والمراسيم التطبيقية؛ المجانسة مع التدابير المحددة الأخرى المقترحة؛ التأكد من أن الأدوار والمسؤوليات لا تتعارض ومن إمكانية توفير الموارد المناسبة	الفصل الرابع 2020	معهد باسل فليحان المالي	فهم وقبول المبادئ الأساسية لفصل السلطات، والتوازنات، ولتضارب الأدوار
5. تعريف الجهات الشارية بموجب القانون، بطريقة تساعد على تحديد أنظمة الشراء التي تنطبق عليها، وكيف	مراعاة هذه التوصية عند وضع الصيغة الأخيرة لقانون الشراء العام والمراسيم التطبيقية؛ المجانسة مع التشريعات الأخرى	الفصل الرابع 2020	معهد باسل فليحان المالي	عدم وجود قوانين أو أنظمة أساسية للمؤسسات تشكل تعارضاً وهذه التوصية

التوصية	التدابير المحددة	التوقيت	الجهة المسؤولة	الشروط
6. إلزام الجهات الشارعية بأن تكون لديها وحدة مخصصة للشراء العام بداخل هيكلها التنظيمي، ذات وظائف ومسؤوليات محددة بوضوح، إضافة إلى تخصيصها بجهاز بشري وموارد كافية لهذه الغاية.	تحديد أدوار ومسؤوليات الشراء العام بناءً على شروط قانون الشراء العام؛ إعداد مخططات تنظيمية نموذجية وتوصيف للوظائف؛ المجانسة مع الإصلاحات الأخرى في الإدارة العامة؛ التنظيم؛ التوجيه والتدريب	الفصل الثالث 2021	الجهات الشارعية؛ معهد باسل فليحان المالي وجهات أخرى يجب تحديدها	التوافق مع الحقوق والواجبات الدستورية
7. تنظيم الشراء المشترك والشراء المركزي بطريقة واضحة وشاملة ومترابطة، واتخاذ الخطوات اللازمة لإنشاء هيئة شراء مركزية واحدة أو أكثر بحسب الاقتضاء	مراعاة الحاجة إلى إطار ممكن عند وضع الصيغة الأخيرة لقانون الشراء العام؛ العمل على التفاصيل بعد دراسة الاحتياجات والفرص؛ صياغة مراسيم تطبيقية؛ إجراء تجربة أو أكثر	الفصل الرابع 2022	وزارة المالية؛ وزارة الداخلية والبلديات؛ معهد باسل فليحان المالي	التوافق مع قواعد الاتفاق الإطاري، والعمل تزامناً على الشراء الإلكتروني
8. إنشاء منصة إلكترونية وطنية للنشر الإلزامي لإشعارات الشراء الصادرة عن جميع الجهات الشارعية، وتيسير الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالشراء العام ودفاتر الشروط (راجع الركن الثالث، التوصية 1؛ الركن الرابع، التوصية 2)	تحديد الجهة المسؤولة؛ تحديد وظائف المنصة التي تتوافق وأحكام قانون الشراء العام؛ تخصيص الموارد؛ والبدء بالتشغيل	الفصل الثاني 2021	الجهة النازمة المعنية (يجب تحديدها)	التوافق مع العمل المتزامن على الجوانب الأخرى للشراء الإلكتروني
9. وضع مفهوم شامل لاعتماد وإدارة الشراء الإلكتروني في جميع جوانبه ومراحل؛ التشاور على نطاق واسع واتخاذ القرارات؛ وتخصيص الموارد للتنفيذ (راجع الركن الأول، التوصية 5)	إعداد واعتماد سياسة شراء إلكتروني تتوافق وأحكام قانون الشراء العام، المجانسة مع الحكومة الإلكترونية بشكل عام؛ التحليل؛ تبسيط الإجراءات الإدارية؛ وضع النظام قيد العمل	الفصل الرابع 2021	الجهة النازمة المعنية؛ مجلس الوزراء	تقييم الشراء الإلكتروني؛ فريق عمل ذو مهارة؛ بنية تحتية جيدة لتكنولوجيا المعلومات؛ إمكانية وصول المستخدمين إلى التدريب والمشورة
10. تحديد احتياجات وإجراءات جمع وإدارة وتحليل البيانات المتعلقة بالشراء العام، مع مراعاة الواجبة لاحتياجات الإدارة المالية العامة الأخرى والحاجة العامة إلى الشفافية والمساءلة في القطاع العام؛ اعتماد الأنظمة المناسبة وتحديد الأدوار والمسؤوليات والموارد للسلطات المختصة، بما يتماشى مع التدابير الأخرى لإصلاح الإدارة العامة	كما في التوصية	الفصل الثاني 2021	وزارة المالية؛ معهد باسل فليحان المالي؛ وزارة الداخلية والبلديات؛ جهات أخرى (يجب تحديدها)	التوافق مع العمل المتزامن على الجوانب الأخرى من الشراء الإلكتروني ومع تدابير الإصلاح الأخرى

التوصية	التدابير المحددة	التوقيت	الجهة المسؤولة	الشروط
11. استخدام التحليلات والتقارير الموجودة، وتحديث تقييم المهارات واحتياجات التدريب، وتحديد التدابير المناسبة لسد الثغرات القائمة، من خلال تطوير واعتماد وتنفيذ استراتيجية لبناء القدرات، بما في ذلك وسائل تقديم المشورة وفقاً للحالات (مثل وظيفة مكتب المساعدة)	مراعاة أحكام قانون الشراء العام الجديدة، وتطوير الشراء الإلكتروني، وتوافر مقدمي التدريب والمشورة الخارجيين، كون التوجيهات والمواد التدريبية ذات الصلة قيد الإعداد، والوضع الحالي للجهات الشارية؛ المجانسة مع التدابير الأخرى لزيادة القدرات الإدارية	الفصل الثاني 2021	معهد باسل فليحان المالي	الوصول إلى البيانات حول المهارات والأدوات والموارد المتاحة حالياً لدى الجهات الشارية
12. وضع وتنفيذ سياسة تجعل التدريب على الشراء العام إلزامياً لكافة الجهات المعنية في شتى إدارات القطاع العام	كما في التوصية	الفصل الثاني 2021	الجهة النازمة المعنية؛ معهد باسل فليحان المالي	تتطابق شروط المعرفة والمهارة مع وظائف ومسؤوليات موظفي الجهة الشارية؛ الوصول إلى التدريب
13. البناء على المسودات الموجودة، ومراجعة واعتماد التسميات الوظيفية والمؤهلات المعيارية لموظفي الشراء العام على مختلف المستويات، وتنظيم ومراقبة تطبيقها. ثم الاعتراف رسمياً بمهنة الشراء العام ضمن الوظيفة العامة في لبنان	كما في التوصية	الفصل الرابع 2021	معهد باسل فليحان المالي؛ مجلس الخدمة المدنية؛ جهات أخرى يجب تحديدها.	وجود وحدات ووظائف خاصة بالشراء ضمن الهيكل التنظيمي للجهة الشارية
14. منهجة جمع واستخدام البيانات المجمعة والمتعلقة بأداء الشراء العام (راجع التوصيات 3 و 8-10 أعلاه و 15 أدناه)	انعكاس التوصية في تصميم الشراء الإلكتروني، ولا سيما في وظائف التجميع والبحث	الفصل الأول 2022	الجهة النازمة المعنية	الالتزام بإنشاء البيانات وإتاحة الوصول إليها
15. استخدام تقرير مسح MAPS كأساس لوضع واعتماد وتنفيذ ومراقبة استراتيجية وطنية لتطوير منظومة الشراء العام، بعد تحديد المسؤوليات بوضوح وتخصيص الموارد لهذه الغاية (راجع الركن الثالث، التوصيتان 1 و 2)	كما في التوصية وكما هو مبين لاحقاً في مقدمتي الفصلين الرابع والخامس	الفصل الثاني 2021	معهد باسل فليحان المالي؛ مجلس الوزراء	وجود إجماع سياسي حول مسائل سياسة الشراء؛ توفر الموارد للتنفيذ

الركن الثالث: عمليات الشراء وممارسات السوق

التوصية	التدابير المحددة	التوقيت	الجهة المسؤولة	الشروط
1. إتاحة البيانات المتعلقة بجميع خطوات دورة الشراء الخاصة بالعقود العامة للجمهور مجاناً على موقع إلكتروني واحد، ومنصة إلكترونية مركزية، بالتنسيق يسهل استخراج البيانات وتحليلها (راجع الركن الثاني، التوصيات 8-10 و14)	انعكاس التوصية في تصميم الشراء الإلكتروني؛ الحرص على إسناد المسؤولية إلى جهة مناسبة وتزويدها بالموارد الكافية	الفصل الرابع 2021	الجهة الناظمة المعينة (يجب تحديدها)	توفير بيانات الصفقات فوراً؛ وجوب تحميل البيانات إلكترونياً أو إتاحة الوصول إليها
2. إسناد المسؤولية إلى سلطة مختصة لتحليل بيانات الشراء العام وإتاحتها لدعم صنع السياسات القائمة على الأدلة (راجع الركن الثاني، التوصيات 10، 14، 15)	كما في التوصية (لا يوجد تفويض حصري؛ وجوب أن تتمتع الجهات الأخرى (كالجامعات والمنظمات غير الحكومية) بالإمكانية عينها للوصول إلى البيانات وحرية التحليل والاقتراح)	الفصل الرابع 2020	معهد باسل فليحان المالي	الوصول الكامل إلى جميع البيانات؛ توفر الأدوات التحليلية والمهارات
3. اشتراط صياغة وتسجيل الأهداف والنتائج المتوخاة بوضوح أثناء التخطيط، والإشارة إليها خلال التقييم المنهجي والإلزامي لتنفيذ العقد ونتائجه (راجع 4 أدناه والركن الثاني، التوصية 3)	كما في التوصية؛ انعكاس التوصية في تصميم الشراء الإلكتروني والوثائق النموذجية (الشروط، المواصفات الفنية، معايير الاختيار والتلزم)؛ إعداد مبادئ توجيهية ومواد تدريبية ملائمة؛ تأمين التدريب	الفصل الرابع 2021	الجهة الناظمة المعينة (يجب تحديدها)؛ معهد باسل فليحان المالي	إجراءات إدارية وأدوات لسهولة مراقبة التقدم والأداء
4. تطوير وتطبيق مقاربات لتخطيط وإعداد وتنفيذ وتقييم عمليات الشراء العام من وجهة نظر الأداء (راجع 3 أعلاه و5 أدناه؛ الركن الأول، التوصيات 7-11؛ الركن الثاني، التوصية 3)	كما في التوصية؛ انعكاس التوصية في تصميم الشراء الإلكتروني والوثائق النموذجية؛ إعداد مبادئ توجيهية ومواد تدريبية ملائمة؛ تأمين التدريب	الفصل الرابع 2021	وزارة المالية؛ وزارة الداخلية والبلديات؛ معهد باسل فليحان المالي	إجراءات إدارية وأدوات لسهولة مراقبة التقدم والأداء
5. إصدار مبادئ توجيهية وتقديم تدريب عملي لسلطات التعاقد حول تخطيط الشراء، بما في ذلك تحليل الاحتياجات، والأبحاث على السوق، واختيار المقاربات والإجراءات، وإعداد ونشر خطط الشراء، وكذلك حول إدارة العقود، وفرض استخدام النماذج والمقاربات المعيارية بصورة إلزامية (راجع 3 و4 أعلاه؛ الركن الأول، التوصيات 7-11؛ الركن الثاني، التوصية 3)	كما في التوصية؛ انعكاس التوصية في تصميم الشراء الإلكتروني والوثائق النموذجية؛ إعداد مبادئ توجيهية ومواد تدريبية ملائمة؛ تأمين التدريب	الفصل الرابع 2021	الجهة الناظمة المعينة (يجب تحديدها)؛ معهد باسل فليحان المالي	إجراءات إدارية وأدوات لسهولة مراقبة التقدم والأداء

التوصية	التدابير المحددة	التوقيت	الجهة المسؤولة	الشروط
6. التحوّل النموذجي نحو وضع مريح لكلا القطاعين العام والخاص (راجع 7-9 أدناه؛ الركن الرابع، التوصية 1)	إعداد واعتماد سياسة لتعزيز مشاركة القطاع الخاص والمنافسة العادلة في الشراء العام، متجانسة مع التدابير المنصوص عليها في التوصيات 7-9 أدناه؛ إطلاق حملة لتعزيز الوعي	الفصل الرابع 2021	الجهة النازمة المعنية (يجب تحديدها)	معرفة وفهم القضايا التي تواجه القطاع الخاص
7 إنشاء آلية/عملية معيارية ورسمية لإجراء مشاورات منتظمة بين القطاعين العام والخاص حول جميع القضايا المتعلقة بسياسات وممارسات الشراء العام (راجع الركن الرابع، التوصية 1)	استخدام مقاربة المشاورات الخاصة بقانون الشراء العام مثلاً؛ المجانسة مع التدابير الأخرى للتشاور مع الجمهور والوصول إلى المعلومات؛ خطوات أخرى كما في التوصية	الفصل الرابع 2021	الجهة النازمة المعنية (يجب تحديدها)	عدم وجود تشريع متعارض
8. تحديد طبيعة وأصل وطريقة عمل جميع العوائق التي تواجه المؤسسات، ولا سيما الصغيرة والمتوسطة، للمشاركة الناجحة في الشراء العام	إجراء مسح شامل؛ تحليل النتائج؛ واتخاذ التدابير المناسبة للتخفيف من العوائق التي تمّ التعرف إليها، بما في ذلك المعلومات والتدريب للمؤسسات والجهات الشارية	الفصل الأول 2022	الجهة النازمة المعنية (يجب تحديدها)؛ مجتمع الأعمال؛ معهد باسل فليحان المالي	الحصول على معلومات مفيدة من القطاع الخاص
9. إجراء دراسة مقارنة للعرض والطلب في سوق الشراء العام في لبنان، واستخدام نتائج الدراسة لبناء سياسة التنمية على أسس علمية	تجميع البيانات من العقود المبرمة؛ المقارنة مع البيانات المتعلقة بيهكليه وأداء القطاعات، والجوانب الاقتصادية الأخرى؛ إدراج في/المجانسة مع السياسات الأوسع للتنمية الاقتصادية	الفصل الثالث 2022	الجهة النازمة المعنية (يجب تحديدها)؛ مجتمع الأعمال	توافر بيانات شراء جيدة النوعية

الركن الرابع: المساءلة والنزاهة والشفافية

التوصية	التدابير المحددة	التوقيت	الجهة المسؤولة	الشروط
1. وضع ومأسسة آليات لتعزيز التشاور مع المجتمع المدني، سواء عند وضع السياسات أو تعديلها، وفي حالة مشاريع أو عمليات الشراء المحددة (راجع 2 و 10 أدناه والركن الثالث، التوصية 7)	استخدام مقاربة المشاورات الخاصة بقانون الشراء العام مثلاً؛ المجانسة مع التدابير الأخرى للمشاورات العامة والوصول إلى المعلومات؛ خطوات أخرى كما في التوصية	الفصل الثالث 2021	الجهة النازمة المعنية (يجب تحديدها)؛ منظمات المجتمع المدني	وضع تشريع ممكن قيد العمل
2. رفع مستوى الشفافية من خلال جعل جميع المعلومات المتعلقة بالشراء أكثر شمولاً وتسهيل الوصول إليها مجتاً من خلال المنصلت الإلكترونية (راجع الركن الثاني، التوصيات 8-10 و 14؛ الركن الثالث، التوصية 1)	انعكاس التوصية في تصميم الشراء الإلكتروني؛ الحرص على إسناد المسؤولية إلى جهة مناسبة وتزويدها بالموارد الكافية	الفصل الرابع 2021	الجهة النازمة المعنية (يجب تحديدها)	توفير بيانات الصفقات فوراً؛ وجوب تحميل البيانات إلكترونياً أو إتاحة الوصول إليها

التوصية	التدابير المحددة	التوقيت	الجهة المسؤولة	الشروط
3. إزالة الثغرات والتدخلات في الأنظمة وتعارض الأدوار بين مؤسسات الرقابة والجهات الأخرى المشاركة في الشراء العام، والتخفيف من إجراءات الرقابة الزائدة، مع التركيز على الوقاية من مخاطر الشراء أكثر مما على اتخاذ الخطوات التصحيحية (راجع التوصية 6 أدناه)	فحص الإطار التنظيمي والمؤسسي الحالي وتحديد الثغرات والتدخلات؛ تحديد أهداف الرقابة ومبادئها؛ اتخاذ خطوات إضافية كما في التوصية	الفصل الرابع 2021	الأجهزة الرقابية والهيئات الأخرى	الوصول إلى البيانات المتعلقة بالوضع الفعلي؛ عدم وجود قوانين أو أنظمة تشكل تضارباً
4. وضع سياسة للتدقيق الداخلي وخطة مزودة بالموارد المناسبة لإدخالها تدريجياً إلى جميع الجهات الشارية في شتى المستويات الحكومية التحول في التركيز من الامتثال الشكلى للإجراءات إلى تحقيق النتائج المرجوة بطرق تحسن القيمة مقابل المال (راجع الركن الثاني، التوصية 3 والركن الثالث، التوصيات 3 و4)	كما في التوصية؛ المجانسة مع تطوير التدقيق الداخلي بشكل عام، والتحسينات الأخرى في الإدارة المالية العامة	الفصل الثاني 2022	وزارة المالية	وضع قانون يمكن من إجراء التدقيق الداخلي
5. التحول في التركيز من الامتثال الشكلى للإجراءات إلى تحقيق النتائج المرجوة بطرق تحسن القيمة مقابل المال (راجع الركن الثاني، التوصية 3 والركن الثالث، التوصيات 3 و4)	مراجعة سياسات التدقيق الحالية في ضوء أفضل الممارسات الدولية (مثلاً، الاتصال بأعضاء المنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات - إنتوساي - العاملين على هذا الجانب)، تحديد مجال للتحسين، اتخاذ التدابير الممكنة؛ وضع واعتماد سياسة تتماشى مع التوصية؛ إعلام وتدريب الموظفين؛ رفع مستوى الوعي	الفصل الرابع 2022	وزارة المالية؛ ديوان المحاسبة؛ مجلس شورى الدولة؛ هيئة مراجعة (يجب تحديدها)	عدم وجود قوانين تشكل تضارباً، وتعديلها إن وجدت
6. إيجاد وسائل أبسط وأكثر كفاءة وفعالية لمتابعة وإنفاذ نتائج وتوصيات الهيئات الرقابية، واتخاذ تدابير أكثر تشدداً لضمان الوفاء بالالتزامات وفرض العقوبات المناسبة متى توجب ذلك. كما يجب الحرص على نشر الخطوات المتخذة في هذا الصدد (راجع التوصية 11 أدناه)	مراجعة طرق عمل الهيئات الرقابية ومراجعتها من أجل تعزيز الشفافية والفعالية والكفاءة؛ وضع أدوات إدارية ملائمة؛ مراقبة أداء الهيئات الرقابية؛ نشر النتائج	الفصل الرابع 2022	وزارة المالية؛ ديوان المحاسبة؛ مجلس شورى الدولة؛ هيئة مراجعة يجب تحديدها؛ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد	وضع تشريع ممكن قيد العمل؛ محاكم نزيهة؛ وسائل فعالة لتطبيق العقوبات على النحو المنصوص عليه
7. نشر جميع قرارات ديوان المحاسبة وتوصياته وتقاريره فور صدورهما على موقع إلكتروني يمكن الوصول إليه مجاناً، مع قاعدة بيانات بالمستندات القابلة للقراءة والبحث إلكترونياً، تلي أيضاً حاجات ديوان المحاسبة إلى إدارة الحالات	مراجعة طريقة عمل ديوان المحاسبة؛ تحديد الوظائف التي يجب أداؤها بما يتماشى مع التوصية؛ تعديل الأنظمة الإدارية الملائمة أو اعتماد أنظمة جديدة	الفصل الرابع 2021	ديوان المحاسبة	عدم وجود قوانين أو أنظمة تشكل تضارباً، وتعديلها إن وجدت

التوصية	التدابير المحددة	التوقيت	الجهة المسؤولة	الشروط
8. إنشاء نظام فعال لتقديم الشكاوى لتعزيز الاستجابة المبكرة، وتطبيق الخطوات التصحيحية الفعالة بسرعة، والسماح بالإبلاغ عن عدد الشكاوى وطبيعتها بدون أي تأخير	العودة إلى ممارسات البلدان ذات الأنظمة القانونية المماثلة؛ اعتماد مقاربة مبدئية (على الأرجح: هيئة مراجعة مستقلة) تتوافق و قانون الشراء العام؛ تطوير السياسات والإجراءات، تخصيص الموارد، إنشاء هيئة المراجعة، توظيف فريق العمل وتدريبه؛ مراقبة الأداء	الفصل الثاني 2022	وزارة المالية؛ ديوان المحاسبة؛ مجلس شورى الدولة؛ هيئة مراجعة (يجب تحديدها)	وضع تشريع ممكن
9. استكمال الإطار التنظيمي والمؤسسي العام لمكافحة الفساد من خلال مراجعة شاملة، أو استبدال قانون الإثراء غير المشروع، مع التركيز على التصريح عن الأموال بصورة فعالة، والحوول دون تضارب المصالح، وعدم الإفراط في استخدام أحكام القانون، ومن خلال إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في أقرب وقت ممكن، وتزويدها بالموارد المطلوبة، واتخاذ التدابير للتطبيق الفعال لقوانين مكافحة الفساد (راجع التوصية 6 أعلاه)	كما في التوصية	الفصل الرابع 2020	يجب تحديدها	التوافق السياسي
10. إيجاد بيئة ممكنة وداعمة للمجتمع المدني للمساهمة في مراقبة ومنع الاحتيال والفساد، ولا سيما في الشراء العام (راجع التوصية 2 أعلاه)	استكمل التدابير الواردة في التوصية 1 أعلاه من خلال زيادة الوعي، والمعلومات والتدريب لمنظمات المجتمع المدني في الحصول على وتحليل بيانات الشراء العام على النحو المتاح بموجب التدابير الواردة في التوصية 2 أعلاه (وغيرها حسب ما هو معمول به)	الفصل الرابع 2020	الجهة النازمة المعنية (يجب تحديدها)؛ معهد باسل فليحان المالي	اهتمام منظمات المجتمع المدني والتزامها بالمساهمات البناءة
11. ضمان توفير البيانات المتعلقة بالمساءلة والنزاهة والشفافية ونشرها وتجميعها وإتاحتها للجمهور، ومراقبة استخدامها لمنع الممارسات المحظورة وتحديدها والمعاقبة عليها (التوصيات 3 و6 و9 أعلاه)	استكمل التدابير المنصوص عليها في التوصيتين 3 و 6 أعلاه من خلال اعتماد مبادئ، بالتشاور مع منظمات المجتمع المدني، لتطبيق التوصية، والحرص على وجود الأنظمة الملائمة والمواقع الإلكترونية التي يمكن الوصول إليها مجاناً، وإتاحة البيانات بشكل منهجي، ومن خلال مراقبة الامتثال للمبادئ المعتمدة وفرض هذا الامتثال	الفصل الرابع 2021	وزارة المالية؛ ديوان المحاسبة؛ مجلس شورى الدولة؛ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد؛ هيئة مراجعة (يجب تحديدها)	الالتزام بالمكافحة الفعالة للاحتيال والفساد



فهرست تقرير مسح MAPS

Acronyms

Acknowledgements

Executive Summary

Country context and public procurement challenges

MAPS assessment

Main findings and recommendations

Next steps

Introduction

Context and rationale of the assessment

Objectives of the assessment

Assessment methodology and challenges

Analysis of Country Context

Political, economic and geostrategic situation of Lebanon

The public procurement system and its links with the public finance management and public governance systems

National policy objectives and sustainable development goals

Public procurement reform in Lebanon

Assessment

Pillar I: Legal, Regulatory and Policy Framework

Pillar II: Institutional Framework and Management Capacity

Pillar III: Procurement Operations and Market Practices

Pillar IV: Accountability, Integrity and Transparency

Consolidated Recommendations

Summary Recommendations

Pillar I: Legal, Regulatory and Policy Framework

Pillar II: Institutional Framework and Management Capacity

Pillar III: Procurement Operations and Market Practices

Pillar IV: Accountability, Integrity and Transparency

Action Plan

Validation

Appendices

Appendix 1 - Letter from World Bank to Minister of Finance, November 1, 2018

Appendix 2 - Letter from Minister of Finance to World Bank, November 13, 2018

Appendix 3 - Letter from World Bank granting support to MAPSII, December 6, 2018

Appendix 4 - Nomination of National Focal Point by the Minister of Finance, February 6, 2019

Appendix 5 - Composition of Assessment Steering Committee and Assessment Team

Appendix 6 - List of stakeholders consulted

Appendix 7 - Enterprise Survey Report

Appendix 8 - Implementation Timetable

Appendix 9 - Concept Note

Appendix 10 - Primary and secondary legislation and related documents

Appendix 11 - Reference documents and useful links

Appendix 12 - Conformity with assessment criteria, by pillar

Appendix 13 - Analysis of procurement stakeholders



512، كورنيش النهر
ص.ب: 16-5870 بيروت لبنان
تلفون: +961 1 425 146/ 9
فاكس: +961 1 426 860

institutdesfinances.gov.lb

 IOFLebanon

 IOFLebanon

 IOFLebanon

 InstituteOfFinance

 Institut des Finances Basil Fuleihan