إصلاح الشراء العام في لبنان
PUBLIC PROCUREMENT REFORM IN LEBANON

اللقاء الثالث

الخطوات المستقبلية لتطبيق قانون الشراء العام

29 تشرين الأول 2021

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
Institut des Finances Basil Fuleihan

WFD
WESTMINSTER FOUNDATION FOR DEMOCRACY

بتنظيم مشترك من

فهرست

1. منظومة الشراء العام الحالية وأبرز المشاكل
2. لماذا يحتاج لبنان الى تحديث منظومة الشراء العام؟
3. قانون الشراء العام الجديد: أهدافه ومبادئه

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

إصلاح الشراء العام في لبنان

PUBLIC PROCUREMENT REFORM IN LEBANON

1- منظومة الشراء العام الحالية وأبرز المشاكل

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

منظومة غير فعّالة تحكمها أطر قانونية ومؤسساتية متقادمة ونصوص متعدّدة فيها تضارب وثغرات ولا تتلاءم مع المعايير الدوليّة

قانونان رئيسيّان يحكمان الشراء العام

- **قانون المحاسبة العمومية** (مرسوم 14969 تاريخ **30/12/1963**)
- **نظام المناقصات** (مرسوم 2866 تاريخ **16/12/1959**)

قوانين، مراسيم وقرارات أخرى معتمدة

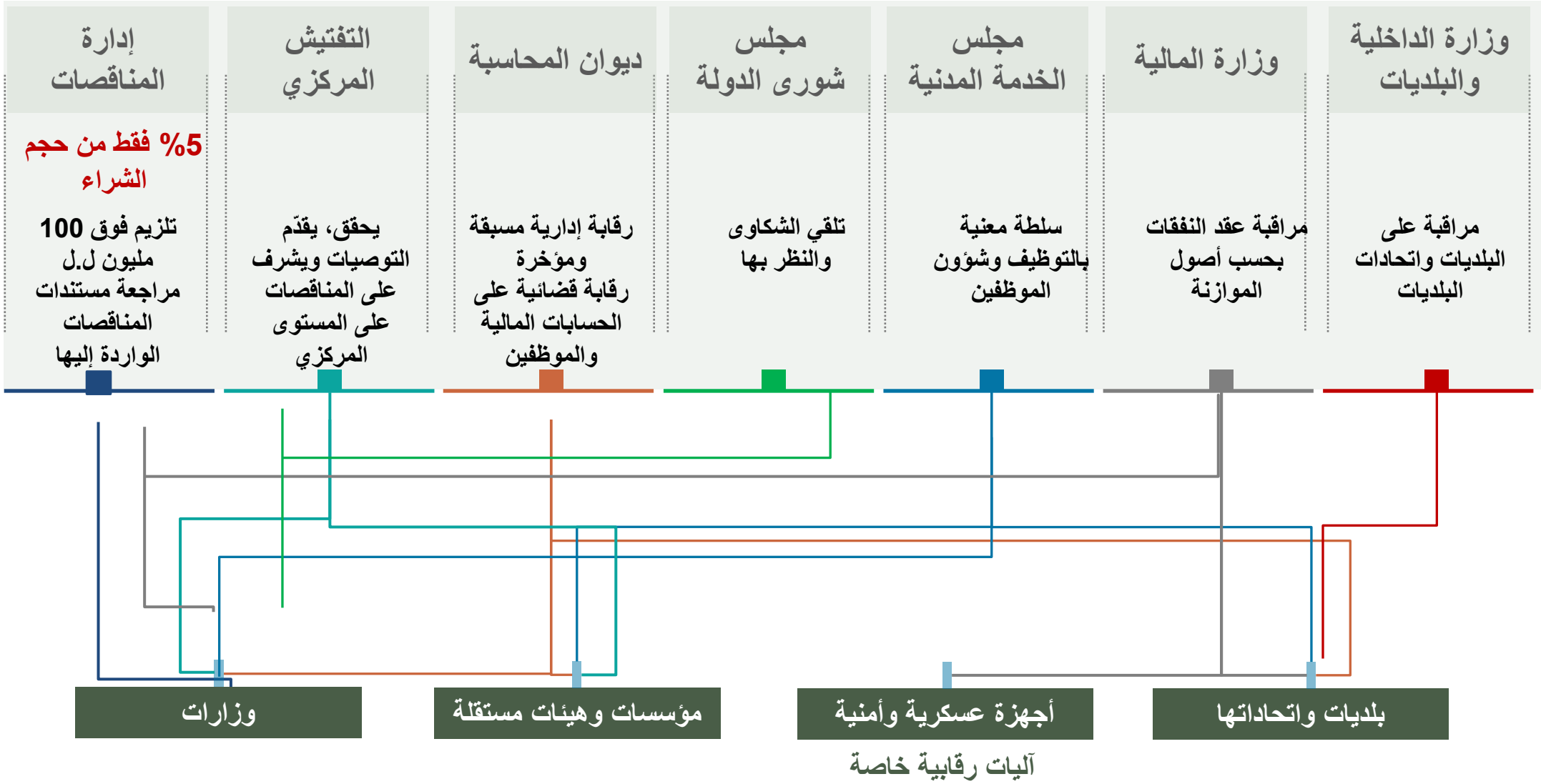
- دفتر شروط الاشغال العامة (مرسوم رقم 405، تاريخ 20/5/1942)
- تنظيم التفتيش المركزي (مرسوم 2460 تاريخ 19/11/1959)
- الاعلان عن البرنامج السنوي للمناقصات (مرسوم رقم 13221 تاريخ 28/6/1963)
- تحديد شروط الاشتراك في تنفيذ بعض الصفقات العامة (مرسوم رقم 3688 تاريخ 25/1/1966)
- الاقصاء عن الصفقات العامة (مرسوم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

مراسيم لدفاتر شروط معتمدة من القوى العسكرية والأمنية

- دفاتر شروط تعهدات لوازم واشغال الجيش (مرسوم رقم 11574 و11573 تاريخ 30/12/1968)
- دفاتر شروط تعهدات لوازم قوى الامن الداخلي (مرسوم رقم 2868 تاريخ 16/4/1980)

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

إطار مؤسساتي فيه تداخل وتضارب في المهام وثغرات في صلاحيّات المؤسسات المعنيّة



القطاع الخاص
- مشغلي الإقتصاد
- جمعيات الأعمال
- النقابات

المجتمع المدني
- خبراء اقتصاديين
- مجتمع مدني
- صحافيين متابعين الشأن العام

الجهات المانحة
- الشركاء
- المنظمات الدولية

المؤسسات التدريبية
- مقدمي التدريب
- الجامعات
- مراكز السياسات والأبحاث

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

إجراءات غير موحّدة، غياب للمكننة، معارف محدودة

50% من الحالات لا يتم إعداد خطة سنويّة للشراء

80% من عمليات الشراء تتم ورقياً لغياب المكننة

87% من العاملين يكتسبون معارفهم من خلال الأقران

38% فقط يستخدمون قاعدة بيانات للأسعار

48% غير ملمّين بالممارسات الدولية الجيدة

25% فقط يستخدمون دليل لعمليات الشراء

ترتكز **المعايير الدولية** لتطوير المعارف والقدرات على:

- تطوير إستراتيجية متوسطة المدى وخطة عمل لتطوير القدرات الوطنية
- إعتبار الشراء مهنة قائمة بذاتها
- بلورة إطار للكفايات وتوصيف وظيفي
- تطوير برامج عالية الجودة ومصمّمة لتستهدف كافة المعنيين من القطاعين العام والخاص
- تطوير أدلّة عمليّة وارشادات
- تشكيل نواة من المدربين المعتمدين على المستوى الوطني لضمان الاستدامة
- توفير التدريب المتخصص والمستمر
- قياس الأثر على الأداء

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

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

إصلاح الشراء العام في لبنان
PUBLIC PROCUREMENT REFORM IN LEBANON

2- لماذا يحتاج لبنان الى تحديث منظومة الشراء العام؟

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

إدارة مالية متكاملة وضوابط صارمة....

لا يمكن في ظلّ **أوضاع مالية واقتصادية دقيقة** كالتي يمرّ بها لبنان اليوم وعلى المدى المتوسط، الا ان تكون **الادارة المالية متكاملة مترابطة** تخضع لضوابط صارمة خصوصاً لجهة استشراف وإدارة عمليات الموازنة والخزينة.

- يقع الشراء العام **في صلب العمل المالي للدولة.**
- يرتبط ارتباط عضوي **بتخطيط الالتزامات الماليّة** على المديين المتوسط والبعيد، بما في ذلك تأمين الالتزامات المالية الناتجة عن عمليات تنفيذ العقود.
- يرتبط **بتوافر السيولة في الخزينة** وتأمين التزامات الدولة الماليّة بحسب أولوية استحقاقها.
- هو قاعدة **أساس لزيادة التنافسية والشفافية ومكافحة الفساد، وتحفيز الاستثمارات.**

التوصية رقم 13 لمجلس منظمة منظمة التعاون والتنمية (OECD) تنصّ على دمج المشتريات العامة ضمن إدارة المالية العامة الشاملة وإجراءات وضع الميزانيات

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

رافعة للإقتصاد والتنمية المستدامة.....

سوق الشراء العام هي السوق الأكبر للوازم والخدمات والأشغال

المصدر: تقرير التنافسية العالمية ، 2019

- **3.4 مليار دولار سنوياً** حجم الشراءالعام المقدّر (عام 2019)
- **6.5% من الناتج المحلي الاجمالي** (على المستوى المركزي)
- **20% من الموازنة العامة** (على المستوى المركزي)

لا تشمل المؤسسات العامة المستقلة (ما عدا مجلس الإنماء والإعمار) والبلديات واتحاداتها

في دول الاتحاد الأوروبي، يشكل الشراء حوالي ١/٣ من الإنفاق العام، و١/٦ من الناتج المحلي الإجمالي.[٣]

تأثير الانفاق الحكومي على مُجمل حركة السوق :
50% من الطلب على سوق الورق، 60 إلى 70% وخدمات ومواد التنظيف .... الخ

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

الشراء فرصة لبناء دولة على قدر طموحاتنا

المؤشر (2020)	المرتبة (دوليا)
مؤشر مدركات الفساد	149/180

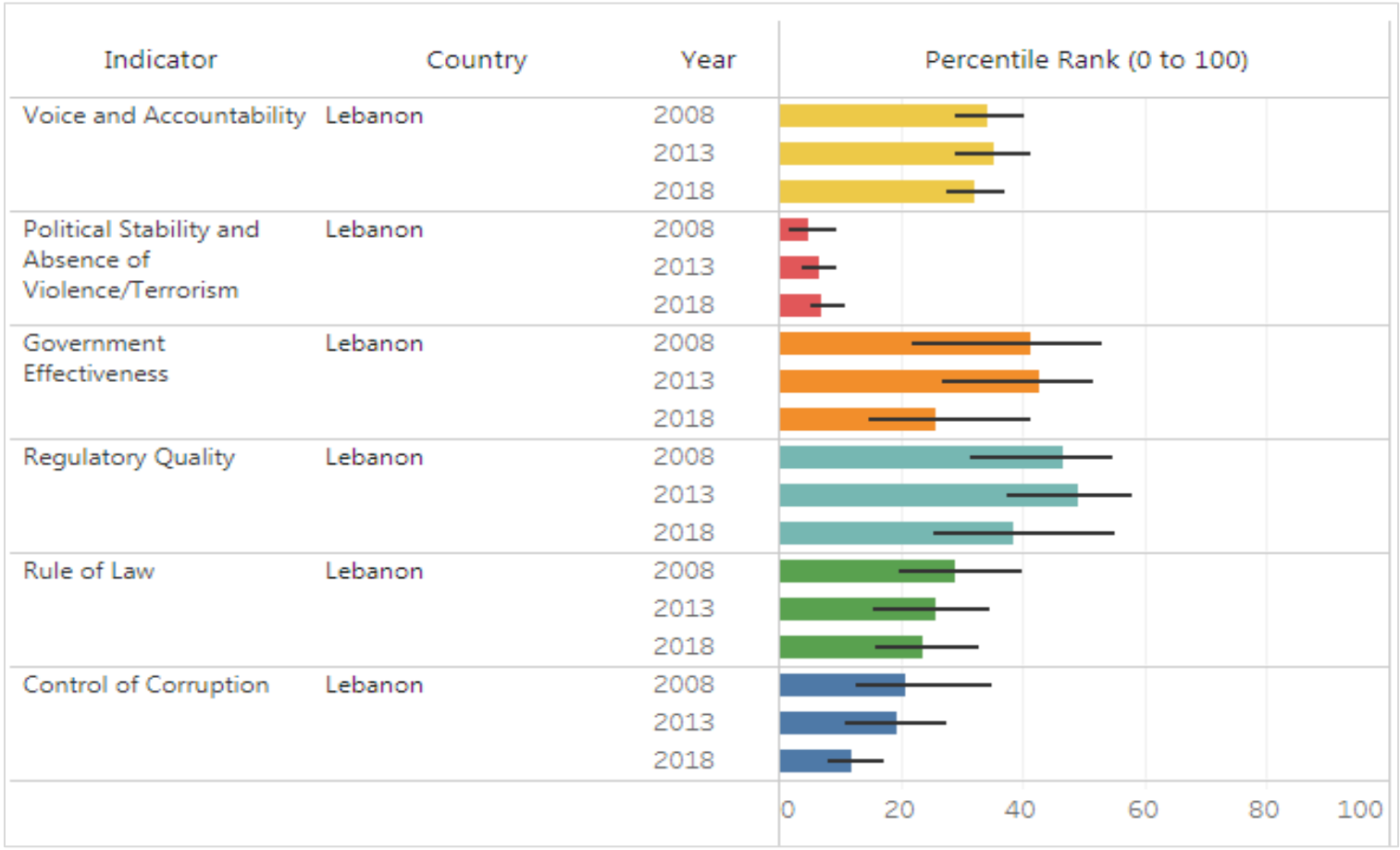
* يتراوح التصنيف بين 2.5 – (الأقل سيطرة على الفساد) و 2.5 (الأكثر سيطرة على الفساد) / البنك الدولي

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

Worldwide Governance Indicators (WGI)



Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2010), The World Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

MAPS لبنان: مقاربة تشاركية لتحليل الواقع بحسب المعايير الدولية

اللجنة الاستشارية الوطنية

المنسق الوطني

اللجنة الاستشارية الدولية ومجموعة TAG

الجهات الداعمة

الجهات المعنية المشاركة

فريق التنسيق

فريق المسح

1. البنك الدولي
2. الوكالة الفرنسية للتنمية

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

1. خبير دولي
2. خبير وطني

ممثلون عن بنوك التنمية المتعددة الأطراف والمنظمات الدولية المعنية بالتنمية

18 ممثل عن 15 إدارة وجهة رقابية

1. معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي – وزارة المالية
2. ديوان المحاسبة
3. مجلس شورى الدولة
4. التفتيش المركزي
5. إدارة المناقصات
6. وزارة الدفاع الوطني – المديرية العامة للادارة
7. وزارة الدفاع الوطني – الجيش اللبناني
8. وزارة الداخلية والبلديات – المديرية العامة للادارات والمجالس المحلية
9. وزارة الداخلية والبلديات – المديرية العامة للأمن الداخلي
10. وزارة الداخلية والبلديات – المديرية العامة للأمن العام
11. وزارة التربية والتعليم العالي
12. وزارة الصحة العامة
13. وزارة الأشغال العامة والنقل
14. مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية
15. مجلس الانماء والاعمار

+85 مشارك من:

إدارات عامة
مؤسسات عامة
جهات رقابية
بلديات واتحادات بلديات
مؤسسات القطاع الخاص
نقابات
مؤسسات صغيرة ومتوسطة
منظمات المجتمع المدني

هذا ما بيّنه مسح MAPS: منظومة غير فعّالة تحكمها أطر قانونية ومؤسساتية متقادمة ونصوص متعدّدة فيها تضارب وثغرات ولا تتلاءم مع المعايير الدوليّة

الركن الأول – الاطار القانوني والتنظيمي والسياساتي

- **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.**
- **لا يوجد وصف دقيق لكافة طرق الشراء ومجالات تطبيقها** يضمن استخدامها بطريقة فعّالة لا تسمح التفسيرات والاجتهادات.
- **الأنظمة الموجودة لمعالجة الشكاوى المتعلقة بالشراء العام في مرحلتَي الإعداد للشراء والتلزيم لا تضمن سرعة وجودة المراجعة والبتّ بالشكاوى.**
- **عدم وجود نظام للشراء الإلكتروني**، كما أن **وصول الجمهور إلى المعلومات المتعلقة بالشراء العام مقيّد.**
- لا تتضمن الأطر القانونية والسياساتية المطبقة في مجال الشراء العام **ولا تعكس سياسات التنمية المستدامة** كما لا تدعم تطبيقها.
- **لا يوجد توافق واضح بين التشريعات اللبنانية القائمة والأحكام المتعلقة بالشراء العام في الاتفاقيات الدولية** التي وقّع عليها لبنان.

الركن الثاني – الاطار المؤسسي والقدرة الادارية

- **العلاقة بين الشراء العام والجوانب الأخرى للإدارة المالية العامة ضعيفة وغير فعّالة**، حيث أنّ الأنظمة الماليّة لا تسمح بالقيام بالشراء العام بوتيرة منتظمة على مدار السنة المالية بأكملها.
- **الجهات الشارية غير محدّدة بوضوح**، كما أنّ أدوارها ذات الصلة بالشراء العام، ومسؤولياتها وهيكليّاتها التنظيميّة غير محدّدة في الأنظمة.
- **الشراء العام غير مُعترف به كمهنة قائمة بذاتها** وبالتالي تغيب الوظائف والتسميات الوظيفيّة الخاصة به.
- **نقص في الاستراتيجيات والبرامج لبناء القدرات** بشكل أوسع على مستوى الجهات الشارية.
- **يتألف نظام الرقابة والتدقيق من مؤسسات عديدة، لكنّ يشوب تدخلاتها الكثير من الثغرات والتداخل**ات، التي غالبًا ما تزيد من الإجراءات والوقت والكلفة، فضلًا عن مخاطر الفساد.
- **غياب لهيئة مراجعة مكلفة بوضوح بالبت في الشكاوى**، وللمهل الزمنية لمراجعات من قبل الجهات المعنية، و**لقاعدة بيانات مشتركة وقابلة للبحث** لحالات الشراء العام التي تم البت بها.

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

هذا ما بيّنه مسح MAPS: ممارسات غير متسقة تعيق المنافسة وغياب للمساءلة والشفافية

الركن الثالث – ممارسات الشراء والعلاقة مع السوق

- **لا يحدّد التخطيط والإعداد لعمليات الشراء أهداف تلك العمليات** بطريقة تسمح بتقييم نتائجها.
- لا **يتمّ إعداد خطط الشراء ونشرها بشكل منهجي**، ولا يمكن للسوق الاطّلاع على الشراء المخطّط له في مرحلة مبكرة بالقدر الكافي
- **طرق الشراء محدودة**، ولا تُستخدم دائما إجراءات التلزيم الأكثر ملاءمة والأكثر تنافسية.
- **ضعف المهارات في إدارة العقود** والإجراءات الإدارية المعقّدة.
- **لا توجد وسيلة لمراقبة وإدارة أداء** الشراء العام.
- **يواجه القطاع الخاص عددًا من العوائق** التي تحدّ من مشاركته في الشراء العام ما يؤدّي إلى **غياب الثقة بمنظومة الشراء العام** وخفض مستوى المشاركة.
- **تتردد الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشاركة في الشراء العام** تفاديا لتحمّل مخاطر التأخير في تنفيذ المشاريع والدفع.
- **تغيب الآليات الفعالة للحوار بين القطاعين العام والخاص** وتبادل المعلومات.

الركن الرابع – المساءلة والنزاهة والشفافية

- **عدم وجود سياسات وأنظمة وممارسات تمكّن المجتمع المدني من المشاركة.**
- **المعلومات حول عمليات الشراء غير موجودة** أو أنّه يصعب جدًّا تحديد تفاصيلها والوصول إليها.
- **يتألف إطار الرقابة من عدة أنظمة ومؤسسات، ولكن الهيكل التنظيمي والمؤسسي غير متماسك، ويشوبه العديد من الثغرات والتداخلات** وتنوع المقاربات والممارسات.
- **غياب نظام فعّال للبت بالشكاوى والمراجعات.**
- **لا متابعة ولا إنفاذ فعّالان للنتائج والتوصيات** التي تتوصل إليها عمليات التدقيق الداخلية والخارجية.
- **عدم وجود قاعدة بيانات متكاملة ومتاحة للجمهور** تتضمّن توصيات وقرارات ديوان المحاسبة، كما أنّ تطبيق قرارات مجلس شورى الدولة ملا يخضع للمراقبة المنهجية ولا يتم إنفاذها بشكل منتظم وفعال.
- بسبب النقص بشكل عام في الوصول إلى المعلومات، **لا يمكن مراقبة حالات الاحتيال والفساد والتدابير المتخذة لمنعها والمعاقبة عليها.**

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

هذا ما بيّنه مسح MAPS: عدم تطابق كبير مع المعايير الدولية

بمساندة تقنية من:

AFD AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT
THE WORLD BANK IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP

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

بالأرقام

100	مؤسسة مشاركة (قطاع عام، قطاع خاص، مجتمع مدني)
10	اجتماعات للجنة الاستشارية الوطنية
4	اجتماعات تمهيدية وتوجيهية للجهات المعنية
5	ورش عمل
4	بعثات للخبراء
1	استبيان للقطاع الخاص

التقرير الكامل (اللغة الانكليزية)
http://www.institutdesfinances.gov.lb/wp-content/uploads/2020/07/Volume-I-MAPS-Assessment-report-LB-2020-Ver4-final-revised-draft_FINAL-2.pdf

الملخص التنفيذي للتقرير (اللغة العربية)
http://www.institutdesfinances.gov.lb/wp-content/uploads/2020/08/Executive-Summary-MAPS-report-ENG.pdf

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

إصلاح الشراء العام في لبنان
PUBLIC PROCUREMENT REFORM IN LEBANON

3- قانون الشراء العام الجديد: أهدافه ومبادئه

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

قانون الشراء العام- المنهجيّة

مشورة تقنية من مبادرة OECD - SIGMA

إعداد مسوّدة قانون للشراء العام

كانون أول 2018 | أيلول 2019 | مراجعة - تقييم - تنقيح | شباط 2020

- مسح MAPS II
- معطيات كميّة ونوعيّة
- مشاورات وطنية
- توصيات خبراء واختصاصيين

مراجعة نصوص مشاريع القوانين المقترحة سابقا

دراسة مقارنة لقوانين الشراء العام في عدد من الدول العربية

توصية مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن المشتريات العامة (2016)

قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي (2011)
UNCITRAL Model Law on PP

مسودة 1
2019

خبراء قانونيون لبنانيون

اقتراح القانون 2020

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

قانون الشراء العام – أهدافه

- تطبيق الإجراءات التنافسية كقاعدة عامة
- إتاحة فرص متكافئة دون تمييز للمشاركة في الشراء العام.
- توفير معاملة عادلة ومتسأوية وشفافة ومسؤولة لجميع العارضين والملتزمين.
- علنية الإجراءات ونزاهتها ومهنيتها بشكل يفعّل الرقابة والمحاسبة.
- تشجيع التنمية الاقتصادية المحلية والعمالة الوطنيّة والإنتاج الوطني على أساس القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، دون الإخلال بالفعالية.

تخضع عمليات الشراء إلى قواعد الحوكمة الرشيدة وتأخذ بالاعتبار مقتضيات التنمية المستدامة

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

قانون الشراء العام الجديد - الفهرست

الفصل1 احكام عامة

- **تعاريف**
- **نطاق التطبيق**
- **اللغة**
- **العملة**
- **الخ**

الفصل 2 قواعد عامة تتعلق بإجراءات الشراء

يحتوي الفصل على قواعد عامة تنطبق على كافة اجراءات الشراء بدءاً بالتخطيط وصولاً الى تنفيذ العقد

الفصل 3 طرق الشراء وشروط استخدامها

يصف القانون 7 طرق شراء، ثلاثة منها جديدة وهي:

- المناقصة على مرحلتين
- طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية
- اتفاقات الاطار

الفصل 4 الشراء الالكتروني

يتضمّن الفصل أحكاماً خاصة تمهّد لاعتماد الشراء الالكتروني على مراحل

الفصل 5 التخصص وبناء القدرات

يكرّس الفصل تمهين الشراء العام عبر:

- تخصيص تسمية وظيفية للشراء العام ضمن الهيكل الوظيفي
- تكريس الزامية التدريب للعاملين في المجال

الفصل 6 حوكمة الشراء العام

يفصّل أدوار ومهام الجهات المعنيّة في الشراء خصوصا:

- ادارة الشراء العام
- لجنة الاعتراضات
- لجان التلزيم والاستلام
- سلطات التعاقد

الفصل 7 اجراءات الاعتراض

يفصّل آلية واضحة للبت بالمراجعات والشكاوى بطريقة سريعة وفعّالة خلال اجراءات الشراء او تنفيذ العقد

الفصل 8 الشفافية والنزاهة والمساءلة

- **الشفافية:** عبر موجب النشر،
- **النزاهة:** عبر تحديد الاعمال والاجراءات التي تتضارب مع هذا المبدأ والعقوبات المتعلقة بها،
- **الرقابة:** عبر ادخال الرقابة الداخلية، بالاضافة الى الرقابة الخارجية

الفصل 9 أحكام انتقالية

- الملفات الجارية
- إلغاء مواد متعارضة
- دقائق التطبيق
- بدء العمل بالقانون

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

قانون الشراء العام - المبادئ الثمانية

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021

شكراً

IOFLebanon

Institut des Finances Basil Fuleihan

IOFLebanon

IOFLebanon

InstituteOfFinance

© جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2021