

الشراء العام (الصفقات*) في لبنان: سلاح استراتيجي للتنمية المستدامة

يصدر معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي موجز حول السياسات العامة المالية. ويتناول هذا العدد موضوع الشراء العام في لبنان أو ما يتعارف على تسميته بالـ "صفقات". يقدم الموجز أبرز نتائج المسح الوطني الذي نفذه المعهد خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٢. كما يطرح مجموعة من التوصيات حول كيفية تحديث هذا الركن الأساسي من منظومة الإنفاق العام وتحقيق القيمة الفضلى منه.

لماذا الإهتمام بموضوع الشراء العام؟

واقع الشراء العام في لبنان

من هم المعنيون بأجندة إصلاح الشراء العام في لبنان؟

موقع الشراء في الوظيفة العامة وهل يعتبر مهنة قائمة بحد ذاتها

توصيات

لماذا الإهتمام بموضوع الشراء العام؟

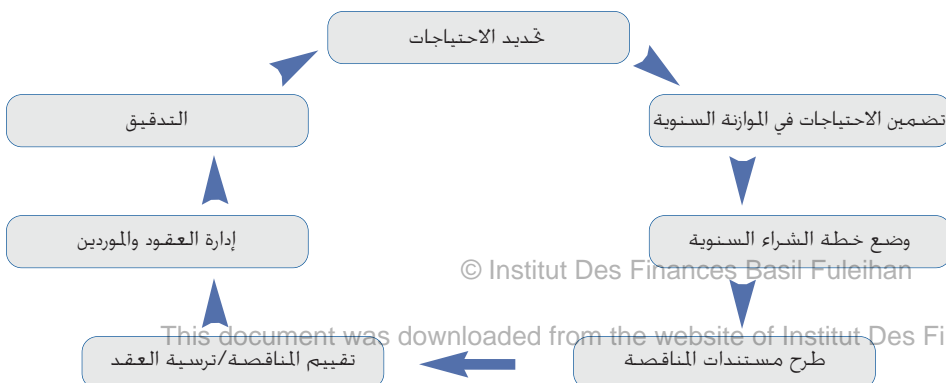
تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق أموال المكلفين

تلجأ الحكومات، محلية كانت أم مركزية، إلى تلبية احتياجاتها من الأشغال واللوازم والخدمات عن طريق صفقات تعقدتها مع المؤثرين. بهدف تقديم الخدمة للمواطن. وهي بذلك تنفق أموال المكلفين أو تعتمد على الهيئات أو القروض.

* الصفقات جزء من مسار أوسع يعرف بـ "الشراء العام"

- تعتبر الصفقات جزء من دورة متكاملة هي دورة الشراء التي تشمل مراحل مختلفة بدءاً من التخطيط (خطة الشراء) حتى الموافقة وإصدار أمر الشراء وصولاً إلى استلام السلع والخدمات.
- يعتبر الشراء عملية متكاملة تقوم بها هيئات خاصة أو حكومية للحصول على اللوازم والخدمات بأفضل كلفة ممكنة وفي أفضل وقت ممكن. وتشمل مراحل الشراء تحديد الاحتياجات، ووضع الشروط المرجعية، واستراتيجيات تحديد المصادر (بناءً على دراسة السوق)، وتقييم المؤثرين، والتفاوض وإدارة العقود، وغيرها.

دورة الشراء



الشراء الحكومي في لبنان: الإطار الحالي والرؤية المستقبلية

الحكومات هي الشاري الأكبر

تظهر بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، أن حجم الشراء العام قد يصل إلى ١٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) في دول المنظمة^١ وقد تصل هذه النسبة إلى ٧٠٪ من مجموع الإنفاق العام في الدول النامية والدول الخارجة من نزاعات، إذ تقع على عاتق القطاع العام مسؤولية توفير مجموعة واسعة من الخدمات للمواطنين وتأمين الحاجات الملحة من البنى التحتية للاقتصاد، في ظل ضعف تقديمات القطاع الخاص^٢.

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

لهذه الأسباب يعتبر الشراء العام أداة رئيسية من أدوات السياسة العامة المالية، إذ يشكل:

- مكوّنًا أساسياً من مكونات إصلاح المالية العامة وإحدى أدوات ترشيد الإنفاق وتأمين متطلبات المواطن وخدمته بأقل كلفة ممكنة وبالجودة الفضلى (Value for Money).
- أداة محفزة للابتكار، والتنافس وتنمية القطاع الخاص.
- أداة محفزة لمشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، على نحو عادل وشفاف، في العقود الحكومية.
- حافزاً لاعتماد معايير صديقة للبيئة وتلك التي تراعي المسؤولية الاجتماعية في المشتريات الحكومية.
- أداة لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية في إدارة المال العام، تفعل مشاركة المواطنين في الحياة العامة.
- رافعة للتنمية الاقتصادية، ووسيلة لتشجيع المنافسة المتكافئة والاستثمار العام الفعال وتحقيق النمو المستدام.

مفهوم القيمة الفضلى من إنفاق المال العام

يعتمد مفهوم القيمة الفضلى من إنفاق المال العام (Value for Taxpayers' Money) على دراسة التكلفة الاجمالية للمنتج أو الخدمة، بناءً على معايير السعر مضافاً إليها حياة المنتج، وهو بذلك يجمع بين الكمية والنوعية والبيانات والسعر، وذلك على امتداد عمر المنتج، بناءً عليه، لا يؤخذ عند إجراء الصفقات مبدأ السعر الأدنى كما هو معمول به حالياً في بعض البلدان، بل تجرى المقارنات على أساس معيار مرّكب يأخذ في عين الاعتبار مصالح المواطنين كمكّلفين ومستفيدين من الخدمات العامة على المدى الطويل.

المصدر: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ٢٠١١

ما هو حجم الشراء من الإنفاق العام؟

تظهر نتائج الدراسة التي قام بها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي أن حجم الصفقات التي قامت بها هيئات الحكومة المركزية في لبنان لا يتجاوز ٤٪ من الناتج المحلي الإجمالي كمتوسط سنوي للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٦، بما في ذلك المبالغ التقديرية المصروفة بموجب الموازنة العامة وبموجب موازنة مجلس الإنماء والإعمار^٤.

وتظهر الحسابات عن الفترة ٢٠٠٧-٢٠١٢ أن الصفقات الحكومية قد ازدادت من حيث القيمة المالية لتصل إلى ١,٥٣٢ مليار ليرة لبنانية مقارنة بـ ١,١٥٩ مليار ليرة لبنانية، وبالنظر إلى معدلات ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي خلال تلك الفترة، يقدر حجم الشراء الحكومي بـ ٣٪ من الناتج المحلي الإجمالي للعامين ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨، بينما يلاحظ انخفاضه إلى حوالي ٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي في السنوات الأخيرة. ومن المهم الإشارة أن هذه الأرقام لم تشمل عمليات الشراء التي تتم على المستوى المحلي (البلديات) ومن قبل المؤسسات العامة المستقلة (باستثناء مجلس الإنماء والإعمار)، وذلك بسبب عدم توافر البيانات الكافية.

واقع الشراء العام في لبنان

^١ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "Government at a Glance"، 2013.

^٢ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "Public Procurement Capacity Development Guide"، 2010.

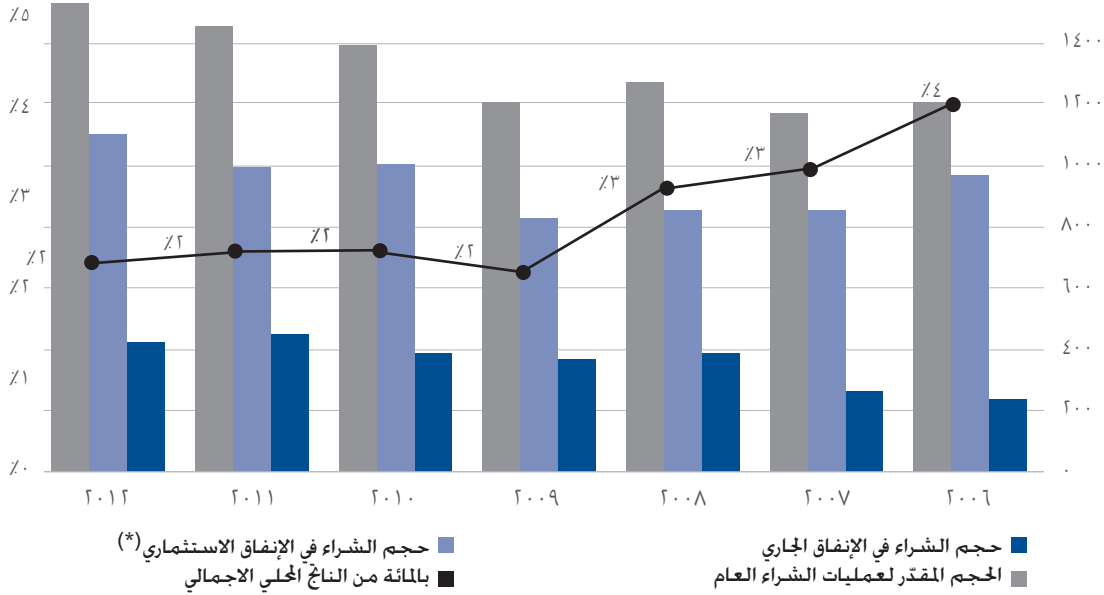
^٣ سوق وخدمات الاتحاد الأوروبي الداخلية، "Public procurement: Better value for taxpayers' money".

^٤ تم احتساب الحجم التقديري للشراء الحكومي بناءً على التعريف المعياري الصادر عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، يتألف من مجموع الصفقات الحكومية من الإنفاق الاستثماري المصروفة على مشاريع البنية التحتية العامة (GFCF) والإنفاق الجاري الذي تم قياسه كإنفاق استهلاكي نهائي (FCE) مطروحاً منه الإنفاق التعويضي (CE)، لمزيد من التفاصيل حول المنهجية، راجع التقرير: "الشراء الحكومي في لبنان: الإطار الحالي والرؤية المستقبلية"، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ٢٠١٤.

^٥ مجلس الإنماء والإعمار هو مؤسسة عامة مستقلة يتم تمويلها من موازنة الدولة ومن هبات خارجية لتنفيذ مشاريع البنى التحتية.

الحجم التقديري للشراء العام في لبنان (٢٠٠٦-٢٠١٢)^١

بليارات الليرة اللبنانية



(*) يتضمن الإنفاق الاستثماري نفقات مجلس الإجماء والإعمار الممولة محلياً أو من جهات خارجية.

واقع لبنان مقارنة بدول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا

ينظم عمليات الشراء العام في لبنان حالياً مجموعة من الأحكام المتفرقة الواردة في قوانين ومراسيم مختلفة أصبحت قديمة ومتهاكة^٢ لا تعتمد الممارسات الدولية والتجارب الناجحة ولا تفتح مجالاً حقيقياً للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة للابتكار. وقد أصبح من الملح إيجاد قانون موحد وعصري يرسى عمليات الشراء العام.

يظهر الجدول رقم ١ أدناه مقارنة للتشريعات في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، حيث يمثل الشراء العام مكوناً رئيسياً من الأجندة الإصلاحية لعظم حكومات دول هذه المنطقة^٣ وقد تمحورت الإصلاحات منذ العام ٢٠٠٧، وتحديداً في اليمن والعراق والأردن. حول نظم الشراء واعتماد الممارسات الجديدة كالشراء الإلكتروني في المغرب مثلاً.

الجدول ١: تشريعات الشراء: مقارنة بين لبنان وبلدان عربية^٤

البلد	شفافية/سهولة الاطلاع على القوانين والأنظمة	وضوح حالات الاستثناء بالنسبة للمناقصات التنافسية	نسبة العقود الخاضعة للمناقصات التنافسية	المدة الزمنية المتوسطة لإتمام عملية الشراء
الأردن	شفاف وسهل المنال والقواعد المتبعة بسيطة	نعم	غير متوفر	٣٠ يوماً
لبنان	قديم (١٩٥٩) وبحاجة لتعديلات (قيد الدرس حالياً)	كلا (هناك حاجة للتغيير)	٧٥٪ من العقود الكبيرة	حد أدنى ٣٠ يوماً
المغرب	النصوص واضحة لكن ثمة ثغرات: تقدم ملحوظ في المراسيم الخاصة منذ العام ١٩٩٨	نعم (تطبيقاً لتوجيهات البنك الدولي وأونسيترال)	٦٦٪ في العام ٢٠٠١	٢١ يوماً للمناقصات التنافسية: ١٥ يوماً للقبول: ٢٠ يوماً لتقديم العروض
السودان	مشمول بقانون الحاسبة والمالية لعام ١٩٧٧ وفي الأحكام الناظمة لعام ١٩٧٨	نعم (شراء "غير تنافسي" مباشر بقدر محدود. ملحوظ في الأنظمة)	تقدير النسبة قيد الدرس	الأنظمة حددت أن العملية لا ينبغي أن تتجاوز ١٤ يوماً
تونس	مرسوم حول الشراء الحكومي لعام ٢٠٠٢. معدل في العام ٢٠٠٣	نعم (مع تحديد أسباب استخدام عقود الاتفاق بالتراضي)	٩٠٪ من العقود الكبيرة	١٠ يوماً (وأكثر للعقود الكبيرة)
اليمن	الشفافية في النصوص وليس في الممارسة	كلا	نحو ٩٠٪	٣٠ يوماً

This document was downloaded from the website of Institut Des Finances Basil Fuleihan

^١ وزارة المالية، مرصد المالية العامة (٢٠٠٧-٢٠١٢) وحسابات معهد باسل فليجيان المالي والاقتصادي.
^٢ قانون الحاسبة العمومية (١٩٦٣) الذي تم تعديله عام ١٩٥٩، بالإضافة إلى الأحكام الخاصة لبعض المؤسسات العامة.
<http://blogs.worldbank.org/arabvoices/node/861>

^٣ الأمم المتحدة، "Public Sector Transparency and Accountability in Selected Arab Countries: Policies and Practices"، ٢٠٠٤.

يظهر الجدول رقم ٢ أدناه عدم وجود دفاتر شروط نموذجية موحدة (SBDs) لمناقصات القطاع العام في لبنان. وتتفاوت الشروط المرجعية المستخدمة حالياً بين المؤسسات العامة، مما يعقد إجراءات الشراء من وجهة نظر المورد ولا يشجّع المنافسة ولا دخول موردين جدد، ويؤدي إلى أوجه قصور عديدة أخرى.

الجدول ٢: نظام عقد الصفقات: نسبة المستطلعين الذين أجابوا "دائماً أو غالباً" على الممارسات التالية^١

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

في العام ٢٠٠٨، وفي إطار الجهود الرامية إلى تحديث تنفيذ الموازنة العامة وممارسات الشراء العام في لبنان، قام معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، بطلب من وزير المالية، بإعداد "الدليل الوطني للصفقات العامة" بالاستناد إلى الإطار القانوني القائم. كما أعدّ خمس دفاتر شروط نموذجية خاصة باللوازم والأنشغال والخدمات، تعكس الممارسات الجيدة وشروط التعاقد المتوازنة، وذلك بمساندة فنية من البنك الدولي. ولقد تمّ تعميم النسخة التجريبية من دفاتر الشروط النموذجية على مختلف الإدارات والمؤسسات العامة، ومراجعتها وإرسالها إلى مقام مجلس الوزراء لإقرارها رسمياً.

الممارسات الشائعة وملامح العاملين

تسمح الدراسة التحليلية حول "ممارسات الشراء الحكومي في لبنان" التي أجراها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي عام ٢٠١١^{١١} بالتعرّف أكثر على كيفية سير عمليات الشراء العام بدءاً بالتخطيط وتحديد مصادر الشراء، والعلاقة مع الموردين، والتقييم والتدقيق، وإعداد التقارير والأرشفة، ومدى اعتماد طرق الشراء المستدامة، في ما يلي أبرز نتائج الدراسة:

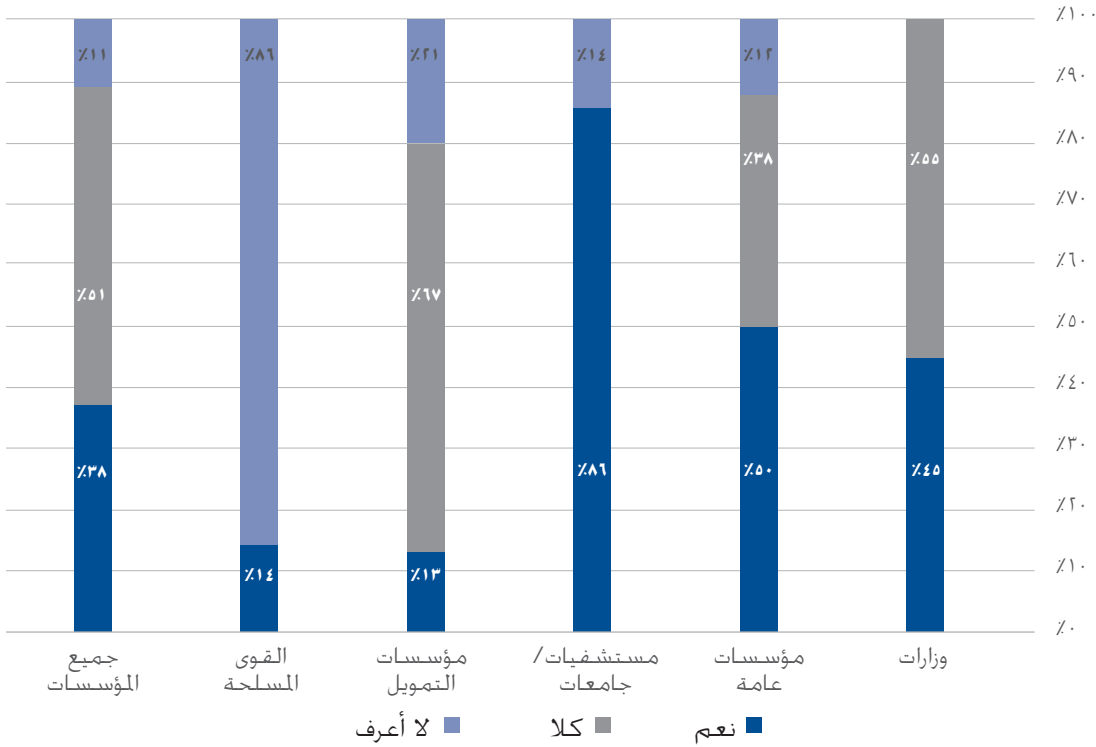
ضعف في اعداد خطط الشراء السنوية

لا يحدد الإطار القانوني الحالي مسار معين يجري وفقه تحديد الاحتياجات وتقييمها وتبويبها وتصنيفها، وربطها بعمليات إعداد الموازنة وتنفيذ العقود، كما أن عدداً محدوداً من الهيئات الحكومية تقوم بتقدير الاحتياجات وفقاً للمعايير المعتمدة عالمياً. وفيما أكد المستطلعون في ٥٠٪ من الحالات أنهم يقومون بإعداد خطة شراء سنوية، ارتفعت هذه النسبة إلى ٧٨٪ في المشاريع الممولة من جهات مانحة.

استراتيجية تحديد مصادر الشراء تحتاج إلى تحديث

إن إجراء دراسات السوق وتقدير الأسعار بمكّن الإدارات العامة من مقارنة العروض المالية التي يتقدّم بها الموردون، كما يساعد في الحد من التواطؤ فيما بينهم. ومن الملاحظ أن حوالي ٦٠٪ من مسؤولي المشتريات يقومون بدراسة السوق في مرحلة إعداد المناقصات بالاعتماد على تقديرات السعر؛ إلا أن ٣٨٪ منهم فقط يستخدمون قواعد بيانات أسعار للوالم والخدمات.

قاعدة بيانات الأسعار للوازم والخدمات



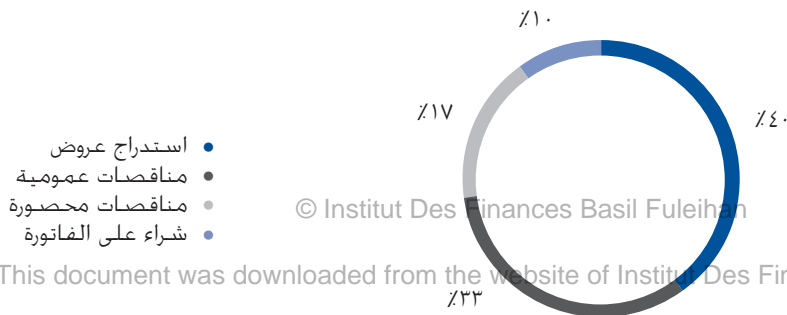
وقد تبين أن 58% من المستطلعين يعتمدون آلية عصرية لتسجيل الموردين فيما خصّ شراء اللوازم، 18% منهم في حالة الأشغال. وعليه، من الضروري العمل على عصرية طرق تسجيل وتصنيف الموردين من أجل ملاءمة المعايير الدولية.

استدراج العروض هو الطريقة الأكثر استخداماً

في غياب إطار حديث ناظم للشراء، تقوم الادارات العامة باستخدام العديد من الطرق المنصوص عليها في قانون المحاسبة العمومية. وقد أظهرت الدراسة أن المناقصات العامة تستخدم في 33% من الحالات، إلا أن طرق أخرى قد تطبق في عمليات شراء محدّدة منها:

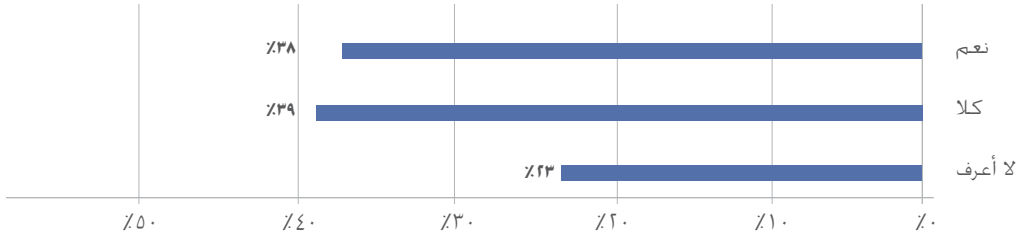
- المناقصة المحصورة، وتستخدم في 17% من الحالات المستطلعة بناءً على قاعدة محدّدة من الموردين، ويعتمد ذلك على طبيعة ونوع اللوازم أو الأشغال.
- استدراج العروض، ويستخدم في 40% من الحالات المستطلعة، خصوصاً حين لا تتجاوز قيمة الصفقة 100,000,000 ليرة لبنانية، بالإضافة إلى بعض الحالات الأخرى.
- طلب عروض أسعار أو الشراء بالفاتورة أو اعتماد (الاتفاق بالتراضي)، وتستخدم هذه الطرق في 10% من الحالات المستطلعة، لصفقات شراء تقل قيمتها عن 3,000,000 ليرة لبنانية.

طرق الشراء المعتمدة بموجب قانون المحاسبة العمومية



أما بالنسبة للبرامج الممولة من قبل جهات مانحة، تلتزم الهيئات العامة بأنظمة الجهة المانحة من خلال تشكيل وحدات تنفيذ المشاريع داخل الإدارات.¹¹ ويطرح هذا الأمر عدداً من التحديات، علماً أن 54% من العاملين في الشراء العام غير ملّمين بالنظم المعتمدة في حالات التمويل الخارجي.

هل تختلف نظم الشراء في حالة التمويل الخارجي؟



العلاقة مع الموردين يشوبها التوتر وتدني الثقة

يُجمع الموردون على أن 50% فقط من مسؤولي الشراء الحكومي يتكون لديهم إنطباعاً إيجابياً بعد انتهاء مدة التعاقد. ويلاحظ بالنسبة لعلاقات التواصل مع المورد، أن 43% من المستطلعين يتواصلون بشكل منهجي مع جميع مقدّمي العروض لديهم لتزويدهم بالتوضيحات والتعديلات التي تجرى على مستندات المناقصات في مرحلة إعداد العروض. وقد تركّز معظم انتقادات مؤسسات القطاع الخاص على تدني مستوى الثقة لديهم وبعدها وكفاءة طرق الشراء المعتمدة من قبل الإدارة العامة. لذلك، يجب تعزيز الجهود الإصلاحية والحرص على كفاءة ونزاهة مسؤولي الشراء والتأكد من إدخال المعايير التي تشجع مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الصفقات العامة، ما يتيح المجال للمنافسة ولهذه المؤسسات فرص النمو والابتكار بما يعزز ويطوّر السوق المحلية. كما أظهرت الدراسة أن المهل النهائية للعقود تُمدد بشكل متكرر أثناء مرحلة تنفيذ العقد. لاسيما في عقود الأشغال، وأنّ السلطات المتعاقدة تطلب أوامر تعديل على العقد أو تنفيذ مهام إضافية خارج نطاقه في 76% من الحالات المستطلعة.

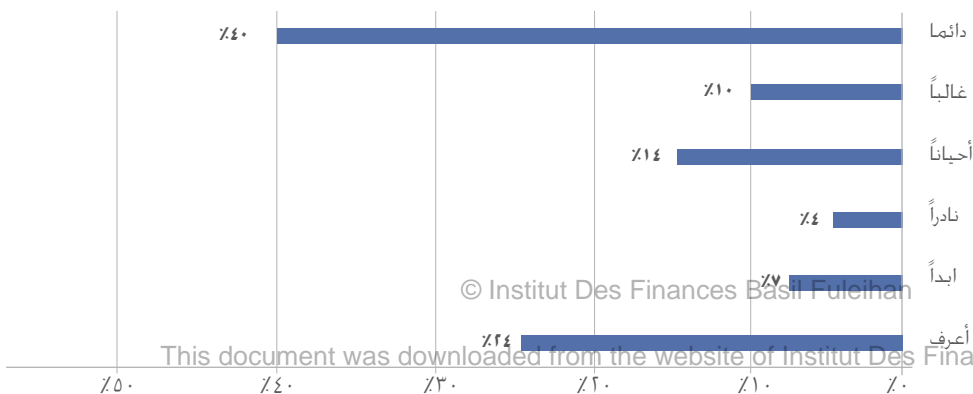
أمّا مستحقات الموردين فلا تدفع حين توجّبها إلا في 50% من الحالات. ويعود ذلك إلى البيروقراطية وطول مدة الإجراءات الإدارية وعدم الإلمام بطرق الدفع، وتأخر نقل اعتمادات الموازنة من سنة إلى أخرى، مما يؤثر سلباً على مصداقية الحكومة، وعلى السعر.

أما بالنسبة لمرحلة ما بعد العقد، فيتم استخدام مؤشرات قياس الأداء لتقييم أداء الموردين والمتعهدين في عدد محدود من الحالات، مما يحثّ من فرص بناء علاقة مستدامة مع الموردين الذين برهنوا عن أداء فعّال.

شروط مكافحة الرشوة والفساد ضعيفة

يُجري حوالي 50% من المستطلعين تدقيق داخلي لعمليات الشراء التي ينفذونها، بينما أفاد 24% أنهم غير متأكدين من إتمام عملية التدقيق. ويبقى هذا الأمر من المؤشرات الرئيسية التي تأخذ بها المنظمات الدولية عند تقييم أنظمة وطرق الشراء العام في لبنان والتي توصي بتحسينها من أجل شفافية أكبر.

هل تخضع حسابات الشراء لتدقيق منتظم؟



من أصل 50,000 عملية شراء، تخضع 3,000 منها فقط لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة.

© Institut Des Finances Basil Fuleihan

This document was downloaded from the website of Institut Des Finances Basil Fuleihan

¹¹ (PIUs) وحدات تنفيذ مشاريع. تمكّن من عمل المنظمات الدولية والاتحاد الأوروبي، البنك الدولي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لدى الوزارات المعنية.

لقد أشار حوالي ٢٨٪ فقط من المستطلعين أن مستندات المناقصات والعقود تتضمن شروط مكافحة الرشوة والفساد، على الرغم من سعي المنظمات الدولية المانحة لتضمين هذه الشروط في عقود المشاريع.

إعداد التقارير والأرشفة ثغرة كبيرة

أظهرت الدراسة أن أقل من ٤٠٪ من المستطلعين يعدّون تقارير حول عمليات الشراء لديهم، والتي تنشر وتوزع في ٣٣٪ من الحالات. ومن الملاحظ أن المستشفيات الحكومية تسجل النسبة الأعلى في إعداد هذه التقارير.

في ما يتعلق بالأرشفة، فإن حوالي ٥٠٪ من المستطلعين يعتمدون حصراً على الأرشيف الورقي. بينما لا تزال مكنة الشراء محدودة بـ ٢٠٪ من الحالات، مما يشكل عائقاً كبيراً أمام تطوير قواعد بيانات الموردين والأسعار، كما والتخطيط الفعّال للشراء العام وتبادل المعلومات بين الإدارات العامة.

العاملون في الشراء غير ملّمين بالتوجهات الحديثة

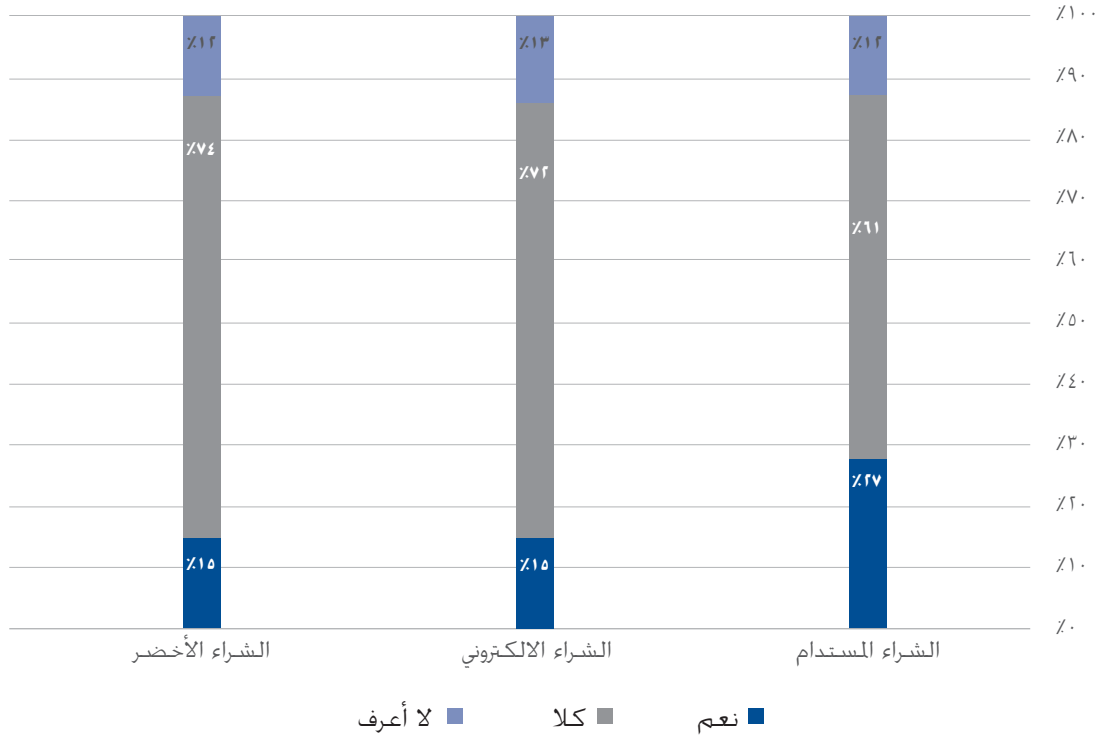
بالنظر إلى حجم القطاع العام في الاقتصاد، تعتبر كل عملية شراء فرصة جديدة لدفع الأسواق باتجاه الابتكار وتحقيق الاستدامة، وذلك عبر تبني مواصفات ومعايير الشراء الأخضر، والشراء الإلكتروني والشراء المستدام.

من الملاحظ أن هناك حاجة لتعميق المعارف والمهارات المتصلة بتوجهات الشراء الحديثة هذه، حيث أظهرت الدراسة أن ٢٧٪ من المستطلعين ملّمين بالشراء المستدام و١٥٪ بالشراء الأخضر أو الإلكتروني. وبالتالي من المتوقع أن يساهم تطوير المعارف والمهارات في حثّ المشتري على ادراج الاعتبارات البيئية في المواصفات الفنية.

تظهر التقديرات أن أقل من ١٠٠ مشروع يخضعون سنوياً لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة. وتشمل الرقابة مؤسسات عامة غير خاضعة للرقابة المسبقة من الديوان، مثل مجلس الإنماء والإعمار ومؤسسة كهرباء لبنان.

يحتل لبنان المرتبة ١٢٧ من أصل ١٧٧ بلداً مصنفاً في مؤشر إدراك الفساد لسنة ٢٠١٣.^{١٢}

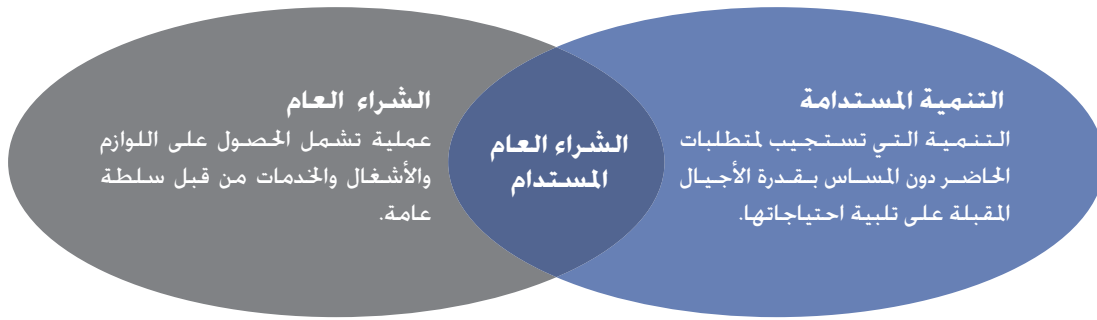
الإلمام بتوجهات الشراء الجديدة



ما هو الشراء المستدام؟

الشراء المستدام هو عملية شراء عادية أُدخل على معايير تقييم السلع والخدمات والأشغال واللوازم فيها مفهوم القيمة الفضلى من إنفاق المال (Value for money) بدلاً من السعر وحده، بحيث يحتسب هذا الأخير على أساس كامل حياة هذه المشتريات. تعود منافع الشراء المستدام على الجهة الشارئة، ولكنها أيضاً تعمّ المجتمع والاقتصاد، وتُحدّ من الضرر اللاحق بالبيئة. يسعى الشراء المستدام إلى تحقيق التوازن المناسب بين الركائز الثلاث للتنمية المستدامة، أي الركائز الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

المصدر: التوجهات المستقبلية في عمليات الشراء - تقرير فريق العمل البريطاني حول الشراء المستدام، يونيو ٢٠٠٦



- تعنى ست مؤسسات بشكل مباشر بتقدّم أجنحة إصلاح الشراء العام في لبنان، وذلك من خلال حوار مستمر مع مؤسسات القطاع الخاص والمجتمع الدولي والجهات الأكاديمية والمجتمع المدني:
- **إدارة المناقصات**، التي ترتبط بالتفتيش المركزي، من مهامها الرئيسية مراقبة وتنفيذ عمليات الشراء الضرورية المتعلقة باللوازم والأشغال والخدمات لحساب الوزارات، في كل المناقصات واستدراجات العروض التي تتجاوز قيمتها ١٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠٠ ليرة لبنانية.
 - **مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية**، الجهة المكلفة إجراء إصلاح إداري في القطاع العام اللبناني وإعداد قانون جديد للشراء العام.
 - **وزارة المالية** حيث يُعتبر الشراء العام ركناً أساسياً من الإنفاق العام وبالتالي من عملية إصلاح الإدارة المالية العامة. وقد دعمت الوزارة إصلاح الإطار القانوني الناظم من خلال سلسلة من المبادرات الهادفة لتحسين الممارسات الحالية للشراء، فقامت بإعداد دليل وطني للصفقات العامة ودفاتر شروط نموذجية، وحثت معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي على تطوير برامج تدريبية مستمرة وشهادات تخصصية في الشراء.
 - **مجلس الإنماء والإعمار** الذي يدير جزء كبير من المساعدات الدولية للبنان، وهو مؤثر كبير في عمليات تشييد وصيانة البنى التحتية والإنفاق الاستثماري، ولديه تجربة واسعة في تطوير وتحديث أطر الشراء العام.
 - **ديوان المحاسبة**، المسؤول عن أعمال الرقابة على إنفاق المال العام.
 - **معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي**، وهو مركز تميّز يوقّر التدريب المتخصص والدراسات والمراجع العلمية للمعنيين بإدارة الأموال العامة، ويقدم شهادات تخصصية بالتعاون مع "معهد المشتريات والتوريد" في بريطانيا (CIPS).

من هم المعنيون
بأجنحة إصلاح
الشراء العام
في لبنان

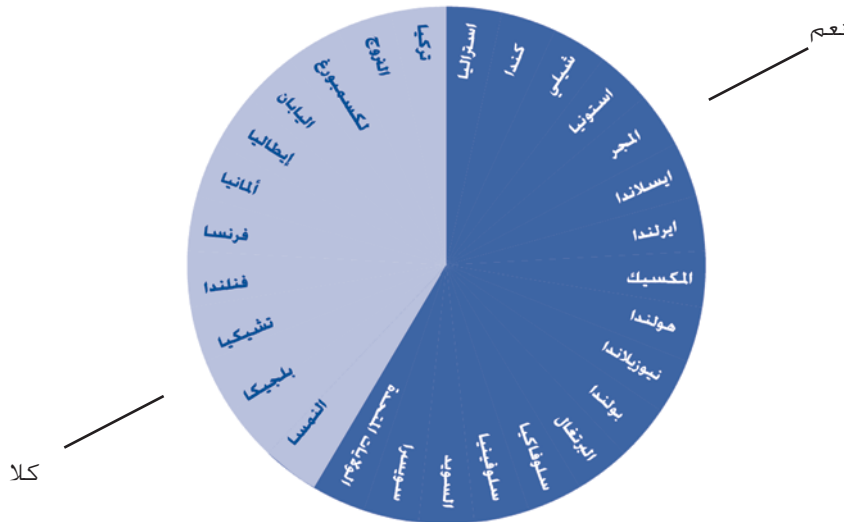
موقع الشراء في الوظيفة العامة وهل يعتبر مهنة قائمة بحدّ ذاتها؟

يجري التركيز على المستوى الدولي على تطوير وظيفة الشراء العام إنطلاقاً من دورها الاستراتيجي في عملية اتخاذ القرارات وتنفيذ الموازنات العامة. لكن اعتبار الشراء العام مهنة قائمة بحدّ ذاتها يتطلب أولاً تحديد توصيف وظيفي واضح للملاح العاملين في هذا المجال يستند إلى مجموعة من الكفاءات، وخصوصاً:

- **الكفاءات الفنية** الضرورية لتولّي عمليات تقييم العروض والشكاوى وحل النزاعات ومراقبة تنفيذ العقود.
- **الكفاءات الإدارية** الضرورية لتنظيم إعداد الملفات ومعالجة الفواتير وإدارة العمليات بفاعلية.
- **المعارف القانونية** التي تسمح بفهم أفضل للتشريعات الوطنية واحترام الموائيق والمبادئ والتوجهات الدولية.

كما يقضي أيضاً توفير سلة متكاملة من المعارف والمهارات المتعددة الاختصاصات التي تسمح لأصحاب المهنة بمتابعة التطورات محلياً ودولياً في هذه المهنة المتجددة.

في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، هل يعتبر العاملون في مجال الشراء العام أصحاب مهنة؟¹⁴



تعتمد 71% من الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والتي أدرجت الشراء العام ضمن هيكلية الوظيفة العامة، توصيف وظيفي لمسؤولي الشراء، في حين تقدم 44% منها برامج تدريبية أو شهادات تخصصية (مثل المملكة المتحدة، أستراليا، كندا، تشيلي، أيرلندا، سويسرا، الولايات المتحدة الأمريكية).¹⁵

فالمترار عليه أن هذه المهنة تتطلب تجديد المعارف وتويميها بشكل مستمر، ومجموعة مهارات في التواصل والتفاوض وحلّ النزاعات، تضمن تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام عند إجراء عمليات الشراء. ومن شأن التدريب المستمر وتعزيز القدرات أن يؤمن بيئة مساندة تسمح للعاملين في هذا المجال بالحفاظ على مستوى أداء رفيع ومواكبة التطورات التكنولوجية ومتطلبات الحداثة. كما تساهم البرامج المتقدمة والشهادات التخصصية في إعلاء شأن هذه المهنة وفي تحصين موقعها الاستراتيجي في السلم الوظيفي.

خطوات إرشادية لتعزيز قدرات العاملين في الشراء العام¹⁶

- تحديد المتطلبات الأساسية للمهارات
- تقييم الحاجات التدريبية
- تحديد أولويات التدريب
- تطوير مناهج تدريبية قائمة على الكفاءة
- تنفيذ برنامج تدريب المدّرب واختيار مؤسسات التدريب الوطنية للتعاون معها
- تطوير خطط تدريبية سنوية على المستوى الوطني
- تنفيذ التدريب وتقييم أثره
- اعتماد شهادات تخصصية للعاملين في الشراء العام

© Institut Des Finances Basil Fuleihan

This document was downloaded from the website of Institut Des Finances Basil Fuleihan

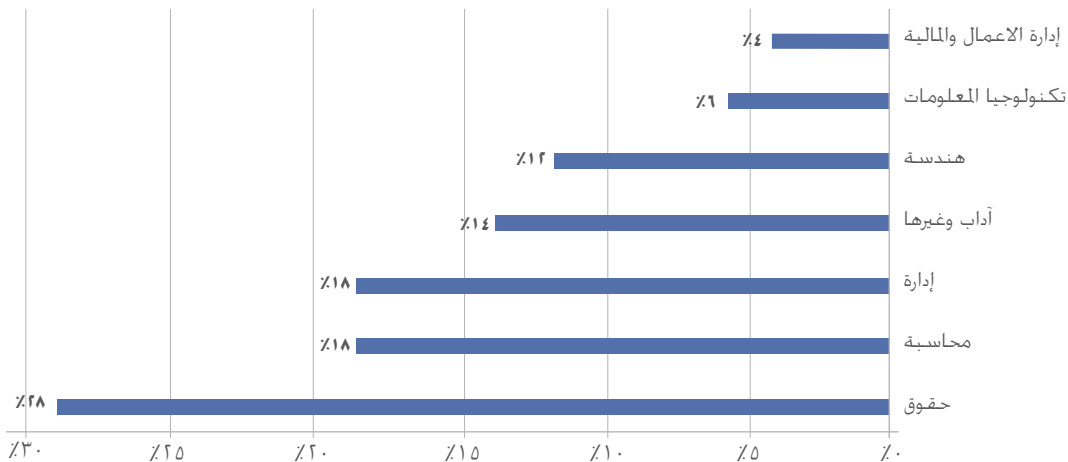
¹⁴ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement، باريس، (١١-١٢ شباط ٢٠١٣).
¹⁵ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "Survey on Reporting Back on progress made since the 2008 Procurement Recommendation"، 2011.
¹⁶ البنك الدولي، لم السعي إلى إصلاح أنظمة المشتريات العامة؟، ص. ١٥، ٢٠١٢.

لا يوجد في لبنان توصيف وظيفي لمهنة الشراء العام، بل يلاحظ في عدد من الإدارات والمؤسسات العامة وجود توصيف لمهام ومسؤوليات الموظفين الذين ينفذون عمليات مالية وإدارية متعلقة بدورة الشراء. ونادراً ما نجد أقساماً مختصة بالشراء في المؤسسات العامة في لبنان، حيث يفتقر التوصيف الوظيفي إلى الدقة والواقعية ونادراً ما يربط بين المسؤوليات المناطة بالوظيفة والكفاءات من جهة وبين المهارات والمواقف والصفات الشخصية المطلوبة من جهة أخرى، بل يكتفي التوصيف بتعداد الاختصاصات والشهادات المطلوبة، وهذا في مطلق الأحوال نمط قديم لا يتواءم مع العصر ولا مع متطلبات وظيفة عامة مرنة وحديثة.

لقد بينت الدراسة حول واقع الشراء العام في لبنان خصائص لافتة نذكر منها:

- **الخصائص الديموغرافية:** تبين أن متوسط عمر المستطلعين يبلغ ٤٥ سنة، معظمهم أمضى في القطاع العام معظم حياته المهنية بمعدل ١٨ عاماً، (بمعدل ١١ عاماً في المنصب الحالي الذي يشغلونه)، ويفوق عدد الرجال عدد النساء بمؤشر ٤،١).
- **الخلفية الأكاديمية:** يُلاحظ أن معظم المستطلعين، أي ٨٦٪ منهم، هم من حملة الشهادات الجامعية أو الشهادات العليا في الحقوق، والآداب، والعلوم الإنسانية، والمحاسبة، والهندسة، وتكنولوجيا المعلومات والإدارة والمالية.
- **التوصيف الوظيفي:** تبين أن نصف المستطلعين تقريباً أي ٤٨٪ منهم يتولون مهام تغطي كامل دورة الشراء العام من التخطيط إلى إدارة العقود والتقييم.
- **التوظيف:** حوالي ٨٣٪ من المستطلعين هم موظفون حكوميون جرى تعيينهم من خلال مجلس الخدمة المدنية، وهم بمعظمهم، أي ٦٦٪، من الفئة الثالثة، وحوالي ٢٦٪ منهم يشغلون مناصبهم الحالي بشكل مؤقت، وقلة منهم تشغل مناصب قيادية.
- **وتيرة التبديل:** تبين من الحالات المستطلعة وجود تبديل بوتيرة عالية في صفوف العاملين في الشراء، وأفاد ٦٥٪ من المستطلعين عن عدم وجود عدد كافٍ من مسؤولي الشراء المؤهلين، لاسيما من فئة الاختصاصيين الفنيين والخبراء.
- **التدريب:** يكتسب مسؤولو الشراء العام مهاراتهم بالمراقبة والاجتهاد الشخصي وهم غالباً، أي في ٨٧٪ من الحالات، ما يتدربون على أيدي من سبقهم من الموظفين. وقد أفاد ٢٥٪ من المستطلعين أنهم يستعينون بكتيبات ومراجع تعنى بالشراء العام لاتمام المهام الموكلة إليهم. وقد أفاد ٧٣٪ منهم أنهم بحاجة إلى تدريب مستمر.

توزيع المستطلعين في الدراسة بحسب الخلفية الأكاديمية



© Institut Des Finances Basil Fuleihan

This document was downloaded from the website of Institut Des Finances Basil Fuleihan

and is copyrighted work.

توصيات

ترتكز الإدارة العامة الحديثة على توفير الخدمات للمواطن بشكل أسرع وأفضل وبأقل كلفة ممكنة بحيث تنفق أموال المكلفين بحسب معايير صارمة للجودة وللأثر البعيد المدى. فكل قرش ينفق في غير محله يعتبر ضائع، في حين يمكن أن يكون ذات فائدة في قطاعات تحتاج للتمويل والدعم المستمر.

يعتبر لبنان، أحد البلدان التي تعاني من عجز هيكلي دائم ويرزح تحت عبء مديونية عالية حيث تشكل خدمة الدين العام ثلث الإنفاق، وتزيد نسبة الرواتب والأجور عن ١٦٪، مما يحتم إيجاد السبل المناسبة لترشيد الإنفاق العام. ومن شأن الطرق التي تتبعها الهيئات العامة في تأمين السلع والأشغال والخدمات أن تلعب دوراً أكيداً في تحقيق بعض الوفر وتقديم الخدمات بشكل أفضل للمواطن. وعلى ضوء المعطيات التي بيّنتها دراسة واقع الشراء العام في لبنان، يمكن استخلاص بعض المقترحات وهي:

- رفع درجة الوعي لدى صانعي السياسات حول الأهمية الاستراتيجية للشراء العام، لجهة اعتباره أداة رئيسية تخفض كلفة الانفاق العام، وتحقق القيمة الفضلى منه وتشجّع على اعتماد انماط استهلاك وانتاج مستدامة.
- تحديث الإطار القانوني والمؤسسي كشرط لقيام نظام شراء فعال وشفاف يتماشى مع الممارسات الدولية وتوجهات الحداثة، وتعزيز الدور الناظم والتوجيهي والإشرافي لإدارة المناقصات.
- اعتماد دفا تر شروط نموذجية موحدة على مستوى القطاع العام، ووضع ارشادات توجيهية تعزز من تماسك النظم وآليات التنفيذ.
- تحديث الإجراءات والممارسات بما يتماشى مع التوجهات الحديثة والممارسات الجيدة، عبر اعتماد أبعاد الاستدامة والابتكار في الشراء العام، وتشجيع الشاري على اجراء دراسات السوق ووضع خطة شراء سنوية.
- تحسين الرقابة على عمليات الشراء العام، عبر تعزيز قدرات ديوان المحاسبة، وإعطاء الأولوية للتحقيق على الأداء وقياس الفاعلية وكشف الفساد والتواطؤ والاتجاه نحو مكننة الإجراءات.
- تعزيز الحوار مع الموردين بما يشجّع مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في توفير السلع والخدمات ويعزز حركة السوق المحلية.
- تأسيس حوار دائم مع القطاع الخاص والجهات المانحة، بما يساهم في بناء التوافق والالتزام بتنفيذ أجندة إصلاح طويلة الأمد.
- اعتبار العنصر البشري ركيزة أساسية في منظومة إصلاح الشراء العام ونجاحه على المستويين الاستراتيجي والعملي.
- الاعتراف بالشراء كمهنة قائمة بحد ذاتها، على أن يتمتع العاملون فيها بمروحة واسعة من المعارف والمهارات والمواقف والأخلاقيات، مع إعطاء الأولوية لتحديث عملية التوظيف ورسم المسار المهني. وهذه خطوات أساسية لجذب العناصر الكفوءة والحد من المخاطر الناجمة عن حركة تبديل موظفي الشراء ذوي الكفاءات العالية.
- تعزيز مساهمة المعاهد المتخصصة في مواضيع إدارة المالية العامة في أجندة إصلاح الشراء العام، والاستفادة من خبرتهم ومساندتهم على تطوير قدراتهم بما يمكّنهم من الاستمرار بتقديم برامج متخصصة عالية الجودة وبناء الشراكات الإقليمية والدولية التي تمكّنهم من التواصل مع مجتمع المعرفة المتخصص.

القاعدة الرباعية لوضع إطار قانوني شامل للشراء العام^{١٧} على الإطار القانوني الحديث الذي يوقر ظروفًا تساعد الشراء العام على تحقيق إمكاناته الاقتصادية والاجتماعية أن يكون: واضحاً في صياغته. متكاملًا لجهة الأطر والإجراءات، إلخ. موحداً معاصراً.

أخيراً، تتجه دول العالم إلى الاعتراف الواضح بالشراء العام كمهنة قائمة بذاتها، ولبنان مدعو للحاق بهذا التوجه. في هذا الإطار، يقع على عاتق الجهات المعنية في القطاعين العام والخاص مسؤولية مواكبة العصر وتطوير مهنة الشراء وزيادة الوعي بأهميتها الاستراتيجية من خلال تعزيز القدرات التقنية والاطلاع الدائم على التوجهات الدولية الحديثة، كما واعتماد رؤيا مستقبلية وتفكير عصري لناحية ادراجها ضمن هيكلية الوظيفة العامة، والمساهمة في زيادة الوعي حول أخلاقيات هذه المهنة.

قراءات إضافية

- **معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي**. مجلة السادسة – العدد الثاني. الافتتاحية (اللغة الإنكليزية). ٢٠١٢. www.institutdesfinances.gov.lb
- **معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي**. الشراء الحكومي في لبنان: الاطار الحالي والرؤية المستقبلية. ٢٠١٤. www.institutdesfinances.gov.lb
- **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية**. "Good practice paper on procurement capacity development - DAC", 2004
- **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية**. "Public Procurement Review and Remedies Systems in the European Union". دراسات سيغما. رقم ٤. منشورات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ٢٠٠٧. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q9vklk-en>
- **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية**. "Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z", 2007
- **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية**. "Fighting Cartels in Public Procurement", 2008. <http://www.oecd.org/competition/cartels/41505296.pdf>
- **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية**. "Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)", 2010. www.oecd.org/dac/effectiveness/45181522.pdf
- **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية**. "Survey on Reporting Back on progress made since the 2008 Procurement Recommendation", 2011
- **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية**. "Progress made in implementing the OECD recommendation on enhancing integrity in public procurement", 2012
- **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية**. "Government at a Glance", 2013
- **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية**. "Meeting of Leading Practitioners on Public Procurement" (١٢-١١ شباط ٢٠١٣). [www.search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2013\)2&docLanguage=En](http://www.search.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2013)2&docLanguage=En)
- **معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي**. الشراء الحكومي في لبنان: الاطار القانوني للشراء الحكومي في لبنان. ٢٠١٢. www.institutdesfinances.gov.lb
- **البنك الدولي**. لمّ السعي إلى إصلاح أنظمة المشتريات العامة؟. ٢٠١٢.
- **الأمم المتحدة**. "Policies and Practices: Public Sector Transparency and Accountability in Selected Arab Countries"
- **اللجنة الأوروبية للسوق الداخلية والخدمات**. "Public Procurement: Better Value for Taxpayers Money" www.ec.europa.eu/internal_market/publications/docs/public-procurement_en.pdf
- **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**. "Environmental Procurement Practice Guide". المجلد ١. سلسلة الممارسات. الشراء البيئي. ٢٠٠٨.
- **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي**. "Public Procurement Capacity Development Guide", 2010. <http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/capacity-development/undp-procurement-capacity-assessment-users-guide/Procurement%20Capacity%20Assessment%20Guide.pdf>
- **برغرب. وهاوكسورث أ. (Burger P. and Hawkesworth I.)**. "How To Attain Value for Money: Comparing PPP and Traditional Infrastructure Public Procurement" مجلة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية حول الموازنة. العدد ١/٢٠١١
- **مدخل إلى الشراء الحكومي**. مكتب التجارة الحكومية - المملكة المتحدة. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62060/introduction-public-procurement.pdf
- **معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي**. مراجعة الإطار القانوني للشراء الحكومي في لبنان. ٢٠١٢. www.institutdesfinances.gov.lb

هذه النشرة

سلسلة موجز السياسات العامة نشرة تناول مواضيع إصلاح إدارة المالية العامة. وأخرى ذات صلة بعمل معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. يهدف هذا الموجز الى زيادة الوعي لدى صانعي القرار والمسؤولين الحكوميين ورجال الأعمال والمهنيين والأكاديميين والمواطنين حول الدور المحوري للشراء العام في تحقيق أهداف السياسات العامة والاستراتيجيات الوطنية. نشر هذا العدد بدعم من الحكومة الايطالية.



معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي هو مركز التدريب والتوثيق التابع لوزارة المالية اللبنانية. أنشئ عام ١٩٩٦ في إطار تحديث المالية العامة. يقدّم المعهد خدماته للإدارات والمؤسسات العامة في لبنان والمنطقة العربية. مرتكزاً على مهام خمس:

- المساهمة في تعزيز القدرات في المالية العامة
- تطوير الشراكات وتسهيل تبادل الخبرات والممارسات الفضلى
- المساهمة في ثقافة الابتكار والنمى في الخدمة العامة
- تسهيل البحث والنشر والوصول إلى المعلومات
- تعزيز الثقافة الاقتصادية والمالية

© جميع الحقوق محفوظة
لمعهد باسل فليحان
المالي والاقتصادي - ٢٠١٤
٥١٢ كورنيش النهر
ص.ب: ٥٨٧٠ - ١١
بيروت، لبنان
هاتف: +٩٦١ ١ ٤٢٥١٤٦/٩
فاكس: +٩٦١ ١ ٤٢٦٨٦٠
contact@if.org.lb
www.institutdesfinances.gov.lb

© Institut Des Finances Basil Fuleihan

للنسخة الورقية: JosianeC@finance.gov.lb

and is copyrighted work.