تحليل الوضع الراهن

حول الموقف الحالي من "استراتيجية إصلاح الشراء العام ٢٠٢٢-٢٠٢٤"

CIPE
CENTER FOR INTERNATIONAL PRIVATE ENTERPRISE

جمعية الشفافية الدولية لبنان - لا فساد

تحليل الوضع الراهن

حول الموقف الحالي من "استراتيجية إصلاح الشراء العام ٢٠٢٢-٢٠٢٤"

تمّ إعداد هذه الورقة بدعم من قِبل مركز المشروعات الدوليّة الخاصّة (CIPE).

تبعًا لسياسية منظّمة الشفافيّة الدوليّة في لبنان- "لا فساد"، يمكن استخدام هذه الورقة مع ذكر مصدرها، من أجل توفير معلومات مفتوحة المصدر للرأي العام. في حال الاستشهاد بهذه الورقة من دون ذكرها في المراجع، تحتفظ منظّمة الشفافيّة الدوليّة - لبنان بحقّ اتّخاذ الإجراءات القانونيّة اللّازمة ضدّ أيّ شخص يستخدم محتوى هذا المنشور من دون ذِكر المصدر.

© ٢٠٢٤ - جمعيّة الشفافية الدولية - لبنان - جميع الحقوق محفوظة.

عن هذا التقرير

يتناول هذا التقرير مستوى تطبيق استراتيجية إصلاح الشراء العام، بتركيزٍ خاصّ على الهدفَيْن الاستراتيجيَّيْن ٢ و ٤، كما يبحث في مدى استدامة عملية الإصلاح وفعّاليتها، مُؤكِّدًا على دور منظّمات المجتمع المدني باعتبارها جهات مُساهِمة أساسية في تسريع استراتيجية الإصلاح النافذة ومعالجة المسائل المُحتمَلة التي قد تَحول دون تنفيذها بالطَريقة الصحيحة و/أو تحقيق الأهداف المنشودة.

قائمة الاختصارات باللغة الإنجليزية

AFD	الوكالة الفرنسية للتنمية
CA	هيئة الاعتراضات
CSOs	منظّمات المجتمع المدني
IOF	المعهد المالي
PA	الإدارة العامّة
PPA	هيئة الشراء العام
PPL	قانون الشراء العام
PPR	إصلاح الشراء العام
SPDs	وثائق الشراء القياسية
TI-LB	جمعية الشفافية الدولية – لبنان
WB	البنك الدولي

قائمة المحتويات

I. لماذا يجب ألّا تفشل خطّة إصلاح الشراء العام؟ ١
II. تأخيرات وعوائق ١
III. الثغرات المنهجية والتباطؤ في السياسات يُعيقان تنفيذ الاستراتيجية ٣
IV. ما هو دور منظّمات المجتمع المدني؟ ٤
V. المراجع ٤

I. لماذا يجب ألّا تفشل خطّة إصلاح الشراء العام؟

في ظلّ التقاعس السياسي المتعمّد والاستجابات العشوائية للأزمة، تأتي استراتيجية إصلاح الشراء العام لتُبرهن قدرة لبنان على إعداد مبادرات إصلاح السياسات وتصميمها وتنفيذها بدقّة وفعّالية، لا بل قد تكون هذه الاستراتيجية دليلاً على أنَّ لبنان قادر جدّيًا على تمهيد الطريق نحو خطّة للإنقاذ. ولكنْ، في نهاية المطاف، تتمثّل الغاية الأساسية من التنفيذ الناجح لخطّة الإصلاح في إرسال إشارة إيجابية تشتدّ الحاجة إليها، سواء للمواطنين أو لمنظّمات المجتمع المدني، حيث قد تُشكّل بادرة حُسن نية لاستعادة مستوى مقبول من الثقة في الدولة. ولكلّ هذه الأسباب، **يجب ألّا تفشل خطّة إصلاح الشراء العام**.

II. تأخيرات وعوائق

ومع ذلك، ثمّة تحدّيات كبيرة تُعيق تنفيذ الخطّة الإصلاحية. وفقًا للمعلومات والبيانات التي جُمِعَت من (١) بطاقة الأداء التي أعدّتها "جمعية الشفافية الدولية - لبنان" لتقييم مستوى تنفيذ "استراتيجية إصلاح الشراء العام ٢٠٢٢-٢٠٢٤"، بما في ذلك التقدُّم المُحرَز في الإجراءات لتحقيق الأهداف[1]، و(٢) التقارير المرحلية التي نشرها المعهد المالي (المعهد المالي، ٢٠٢٤)، يبدو أنَّ **استراتيجية إصلاح الشراء العام قد وقعت في "فخّ الإصلاح البطيء"**:

- قُدِّرَ التقدُّم الإجمالي في تحقيق الهدفَيْن الاستراتيجيَّيْن الثاني والرابع بنسبة ٣٣،٣٪، في حين انقضى ٧٥٪ من الإطار الزمني المحدّد لتنفيذ الاستراتيجية (مراجعة الرسم ١).
- لم يصدر حتّى الآن أكثر من ١٥ مرسومًا وقرارًا رغم فوات المُهَل الزمنية. وصحيحٌ أنَّ إنشاء الوظائف المركزية الأساسية وضمان فعّاليتها، مثل هيئة الشراء العام وهيئة الاعتراضات، هو شرطٌ أساسيّ للنجاح، إلّا أنَّ هذه التأخيرات قد تُعيق عملية الإصلاح بشكل كبير.
- لم يتمّ إصدار أو نشر وثائق الشراء القياسية التسع (المفصّلة والمبسّطة)، بالإضافة إلى وثائق الشراء القطاعية، مع العلم أنَّها شرط أساسيّ للانتقال إلى نظام الشراء الإلكتروني.
- ما زالَ التقدُّم المُحرَز محدودًا لناحية إصدار أدوات الدعم ونشرها، مثل أدلّة الاستخدام السهلة والأدوات العملية، بالإضافة إلى الاستمارات والنماذج.
- على الرغم من أنَّ قانون الشراء العام ٢٤٤ أشارَ إلى أنَّ الشراء العام هو وظيفة في القطاع العام، إنّما لم تصدُر بعد التشريعات الثانوية التي يُفترَض أن تُحدَّد فيها أُطُر المؤهّلات والمهارات والخبرة المهنية وقواعد السلوك والتوصيف الوظيفي وشروط التوظيف وشروط الترقية لموظّفي الشراء العام، وما إلى ذلك.
- بحلول نهاية العام ٢٠٢٣، وصلَ عدد موظّفي القطاع العام الذين خضعوا لدورات تدريبية تمهيدية حول قانون الشراء العام ٢٤٤ إلى ٢٩٢١ موظّفًا، ولكنْ لم تتمكّن جميع الجهات الشارية من الحصول على موظّف واحد على الأقلّ مُدرَّب بحسب الأصول. وطرأت تأخيرات وعراقيل عديدة على خطّة التنفيذ بسبب محدودية الدعم التقني والمالي.
- يتراجع تدريجيًا انخراط منظّمات المجتمع المدني في قضايا إصلاح السياسات الرئيسية، في حين هناك حاجة ماسّة اليوم إلى حوار مُنظَّم ومنهجي ورفع مستوى الوعي بين الجهات الفاعلة الاقتصادية والمجتمع المدني ووسائل الإعلام الاقتصادي، لدفع عجلة الإصلاح نحو الأمام.

---

١ تتضمّن بطاقات الأداء الأقسام نفسها الواردة في استراتيجية إصلاح الشراء العام، في حين أنَّ نطاق التقييم محصور بالأهداف التنفيذية في إطار الهدف الاستراتيجي ٢ "إنشاء إطار مؤسّسي لإدارة المشتريات الناجحة وبناء القدرات المطلوبة" والهدف ٤ "تعزيز المساءلة والنزاهة والشفافية في المشتريات العامة".

- هناك تأخير في التحوُّل نحو الشراء الإلكتروني[٢]. وبالرغم من تأمين التمويل من الاتّحاد الأوروبي، لا يوجد إطار زمني مُعلَن رسميًا لاختبار منصّة "دلتا" التي طوّرها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية وتحديثها.
- الثغرة التمويلية مثيرة للقلق (٧٨٪) بعد سنتَيْن من التنفيذ، ما يدفعنا إلى التساؤل حول ما إذا كانت الحكومة تنوي جدّيًا المضيّ في خطّة الإصلاح وحول ما إذا كانت الجهات المانحة مُلتزِمة بتقديم الدعم المطلوب.

الرسم ١: استراتيجية إصلاح الشراء العام - التقدُّم المُحرَز في الهدفَيْن الاستراتيجيَّيْن الثاني والرابع

رصد التقدُّم المُحرَز

الأهداف الاستراتيجية	الأهداف التنفيذية	تاريخ الاستحقاق الأخير	% نسبة الإنجاز
١١. إنشاء إطار مؤسّسي لإدارة المشتريات الناجحة وبناء القدرات المطلوبة	١.١١ التأكُّد من فعّالية إسناد الوظائف الرئيسية في منظومة الشراء العام لكلٍّ من هيئة الشراء العام وهيئة الاعتراضات	٢٠٢٢/١٢/٣١	٥٠%
	٢.١١ إعادة تنظيم وبناء قدرات الجهات الشارية	٢٠٢٣/١٢/٣١	٣٨%
	٣.١١ وضع الإطار المؤسّسي الملائم للتخصُّص في مجال الشراء العام	٢٠٢٢/١٢/٣١	٢٥%
	٤.١١ تطوير ترتيبات خاصّة باستخدام الشراء المركزي عند الإمكانية	٢٠٢٤/١٢/٣١	٣٣%
	٥.١١ إنشاء المنصّة الإلكترونية المركزية والتحضير لاعتماد الشراء الإلكتروني	٢٠٢٥/١٢/٣١	٢٠%
١٧. تعزيز المساءلة والنزاهة والشفافية في المشتريات العامّة	١.١٧ تأسيس عملية إجراء مشاورات منهجية مع مجتمع الأعمال والمجتمع المدني ورفع مستوى شفافية الشراء العام	٢٠٢٣/١٢/٣١	٥٠%
	٢.١٧ تبسيط وتوضيح مبادئ النزاهة والمساءلة ودعم تطبيقها	٢٠٢٤/١٢/٣١	٥٠%
	٣.١٧ إزالة الثغرات والتداخلات في أدوار الهيئات الرقابية ورفع مستوى الشفافية في عملها، مع التركيز على تحقيق نتائج جيّدة للشراء العام والحدّ من الممارسات السيئة	٢٠٢٤/١٢/٣١	١٣%
	٤.١٧ كشف حالات الاحتيال والفساد، والتحقيق في ملابساتها، واتّخاذ تدابير العقاب الملائمة بشكل فعّال	٢٠٢٤/١٢/٣١	٢٥%
التقدم العام في الهدفين ٢ و ٤.		٢٠٢٤/١٢/٣١	٣٣%
الإطار الزمني لإستراتيجية الشراء العام (٢٠٢٢ - حتى إعداد التقرير)		٢٠٢٤/١٢/٣١	٧٥%
الإطار الزمني العام لاستراتيجية إصلاح الشراء العام	٢٠٢٢-٢٠٢٤	٢٠٢٤/١٢/٣١	١٠٠%

المصدر: بطاقات الأداء الخاصّة باستراتيجية إصلاح الشراء العام من إعداد جمعية الشفافية الدولية - لبنان

٢ يُعتبَر الشراء الإلكتروني حجر الأساس لتعزيز الشفافية والنزاهة في عملية إصلاح الشراء العام.

III. الثغرات المنهجية والتباطؤ في السياسات يُعيقان تنفيذ الاستراتيجية

أثَّرَ الجمود السياسي والوضع غير المستقرّ إلى حدّ كبير على تقدُّم المسار الإصلاحي، وخصوصًا مسألة إضفاء الطابع المؤسّسي والمهني على الهيئتَيْن الجديدتَيْن (هيئة الشراء العام وهيئة الاعتراضات)، بما في ذلك الأنظمة والهيكلية الإدارية وآلية التوظيف، ما انعكسَ سلبًا على التنفيذ المنهجي للقانون في جميع النواحي. وانسحبت الثغرات المنهجية أيضًا على التمويل الداخلي للإصلاح الذي يُعَدّ معدومًا بسبب القيود المالية الاستثنائية، ما أدّى إلى نشوء فجوة تمويلية وتفاوتات تفاقمت بسبب سوء التنسيق بين ممارسات الجهات المانحة المدفوعة بأولويات كلٍّ منها.

وعلى مستوى السياسة العامّة، قد تُعرقَل عملية إنشاء وتفعيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بسبب الجمود التنظيمي، حيث لم تُبذَل أيّ جهود حتّى الآن لمراجعة القوانين والأنظمة السارية، بما فيها القوانين المتعلّقة بمكافحة الفساد، لضمان تحديد مفاهيم النزاهة والمساءلة بوضوح وتطبيقها على الشراء العام. وبالتوازي، امتدَّ الجمود نفسه ليطال الإطار التنظيمي والمؤسّسي المُطبَّق على هيئات مراقبة الشراء العام التي كانَ من المُفترَض أن تُراجَع بما يتماشى مع أحكام قانون الشراء العام ٢٤٤ لتفادي التداخُل والحدّ من العقبات.

إضافةً إلى ذلك، لم يتمّ بعد إصدار ونشر وثائق الشراء القياسية لاستخدامها من قِبل الجهات الشارية، رغم أنَّها العنصر الأكثر أهميةً الذي يُنظِّم عملية الشراء في جميع المجالات والذي سيُحدِث فَرقًا حقيقيًا بين نموذج الشراء شبه المركزي الفوضوي القديم والنموذج اللامركزي المُنظَّم الذي ينصّ عليه القانون ٢٤٤.

والأهمّ أنَّ منظّمات المجتمع المدني تبدو خارج إطار الجهود المبذولة وتفقد تدريجيًا دورها في المشاورات المنهجية المتعلّقة بالسياسات. ويتمّ إيلاء اهتمام خاصّ لعملية الانتقال نحو الشراء الإلكتروني من حيث التشريعات الثانوية والبنية التحتية وإعادة تصميم المنصّة ووظائفها وما إلى ذلك، وهو مجالٌ أساسيّ للإصلاح كونه يؤدّي إلى تحسين أداء النظام بشكل عام وتعزيز الشفافية والنزاهة. وفي نهاية المطاف، من شأن التحوُّل الرقمي أن يُمهِّد الطريق نحو تحسين المراقبة. وستحظى منظّمات المجتمع المدني بإمكانية الوصول المباشر إلى منصّة مفتوحة تُتيح التتبُّع الفعلي لمعلومات الشراء والبحث في البيانات المشبوهة، إلى جانب توعية الجهات الشارية وهيئات الرقابة والمُقاوِلين حول الدور الفعّال لممثّلي منظّمات المجتمع المدني في مراقبة الشراء العام.

انطلاقًا من ذلك، تخشى "جمعية الشفافية الدولية - لبنان" أن يفقد لبنان الزخم المطلوب ليقع في فخّ الإصلاح السطحي والمحدود.

١٧. ما هو دور منظّمات المجتمع المدني؟

تُدرك منظّمات المجتمع المدني الحاجة المُلحّة لتسريع عملية الإصلاح، ويجب أن تكون مستعدّة للقيام بدور مهمّ لناحية رصد التقدُّم المُحرَز في السياسات ودعم التنفيذ الفعّال لاستراتيجية إصلاح الشراء العام. وتشمل الإجراءات الموصى بها:

- زيادة وتيرة أنشطة الرصد وتوسيع نطاقها؛ يجب استخدام الأدوات الفعّالة مثل بطاقات تقييم السياسات بمعدّل مرّة أو مرّتَيْن في السنة لتقييم التقدُّم المُحرَز في جميع الأهداف الاستراتيجية الواردة ضمن استراتيجية إصلاح الشراء العام (الحكومة اللبنانية، ٢٠٢٢).
- رفع مستوى الوعي في القطاع العام والقطاع الخاصّ والمجتمع المدني بشأن الأحكام الجديدة لقانون الشراء العام والتقدُّم المُحرَز في تنفيذ الإصلاح عمومًا.
- الدعوة لتعزيز الشفافية في أساليب التمويل وآلياته وزيادة التنسيق بين الجهات المانحة.
- إجراء حوار استباقي مع الجهات المسؤولة؛ في ظلّ القيود المالية الحالية واستنزاف القدرات، يمكن لمنظّمات المجتمع المدني أن تقوم بدور بنّاء لناحية مساعدة الإدارة العامّة في تأمين التمويل، أو توفير الدعم التقني، أو حتّى استقطاب الخبرات المحلّية أو الدولية.
- تقديم الدعم في تصميم السياسات وتكييفها، وتحديدًا تطوير القسم الأمامي لمنصّة الشراء الإلكترونية المخصّص للاستخدام المفتوح، شرط أن يلتزم المسؤولون ببروتوكول منهجي للإفصاح عن المعلومات بشأن السياسات والإجراءات.

ختامًا، تُعيد "جمعية الشفافية الدولية - لبنان" التأكيد على الدور الأساسي لمنظّمات المجتمع المدني وتدعو المنظّمات غير الحكومية الأخرى إلى العمل معًا على زيادة مستوى الالتزام باستراتيجية إصلاح الشراء العام، لكنّها تطلب أيضًا مزيدًا من الشمولية والمشاركة من جانب الحكومة مُمثّلةً بالجهات المختصّة الرئيسية.

١٧. المراجع

- الحكومة اللبنانية. (٢٠٢٢). لبنان، استراتيجية إصلاح الشراء العام ٢٠٢٢-٢٠٢٤. بيروت. المصدر: http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/lebanon-public-procurement-reform-strategy-arabic/

- المعهد المالي. (٢٠٢٤). إصلاح الشراء العام في لبنان - تقرير مرحلي - أيّار/مايو - كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٢٣. بيروت: المعهد المالي. المصدر:

http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/progress-report-public-procurement-reform-in-lebanon-january-2024/

- جمعية الشفافية الدولية - لبنان. (٢٠٢٤). بطاقات الأداء الخاصّة بالشراء العام. بيروت.

الهاتف: ٣/٢/٠١ ٦١٦٠ ٩٦١١+ | الخليوي: ٣٥ ٧٧٧ ٠٣٥ ٩٦١+
transparency@transparency-lebanon.org
www.transparency-lebanon.org