

الاتفاق الإطاري: أداة لإستقرار توريد الفيول وتحسين التغذية الكهربائية في لبنان

علي محمد العناني (متخصص في إدارة الشراء العام الدولي)

الخميس 4 أيلول 2025

1. خلفية تاريخية لقطاع الطاقة في لبنان

منذ مطلع الألفية الثالثة، سعى لبنان إلى تطوير قطاع الكهرباء عبر سلسلة من التشريعات والسياسات. ففي عام 2002، أقر القانون رقم 462 لتنظيم قطاع الكهرباء وإنشاء الهيئة الناظمة، بوصفه إطاراً مؤسسياً لإعادة هيكلة القطاع، وفتح المجال أمام الاستثمار الخاص.

لاحقاً، أصدرت وزارة الطاقة والمياه عام 2010 ورقة سياسة قطاع الكهرباء¹، التي حددت مبادرات لتعزيز الإنتاج وتحسين النقل والتوزيع، وتسريع إدخال الطاقات المتجددة. ومع ذلك، لم تحقق هذه الجهود النتائج المرجوة، إذ لم يتمكن اللبنانيون من الحصول على الكهرباء على مدار الساعة، ووصلت الأمور إلى انعدام التغذية الكهربائية كلياً خلال فترات الأزمات.

تفاقت المشكلة بعد توقف اتفاقية توريد الفيول مع شركة سوناطراك الجزائرية في عام 2020، إثر فضيحة الفيول المغشوش. علماً أن هذا الاتفاق كان يوفّر استقرار التوريد وتسهيلات في الدفع لصالح الدولة اللبنانية، وفقدانه أدى إلى ظهور إشكالية واضحة في تأمين إمدادات الفيول، حيث تعثرت بعدها عمليات التوريد لأسباب متعددة منها: الانهيار المالي عام 2019²، نقص العملة الصعبة، خلل إداري في إجراء المناقصات³، وانكفاء المعارضين عن المشاركة بسبب التأخر في عملية الدفع.

وفي تموز عام 2021 أبرم اتفاق مبادلة مع العراق لتأمين فيول ثقيل يُستبدل بمنتجات ملائمة للمعامل وتم تجديده بشكل متكرر كمصدر داعم لتقليص العجز في التغذية. ومع نهاية العام 2022 عدّلت

¹ وزارة الطاقة والمياه 2010. (ورقة سياسة قطاع الكهرباء)، بيروت، لبنان

² إعلان تعذر سداد الديون ("Default") وانهيار الثقة بالمصارف

³ فياض وليد (2023، 22 كانون الاول). تأخر وصول شحنة الفيول العراقي إلى لبنان. صحيفة الاستقلال. متاح على:

<https://www.alestiklal.net/ar/article/fsad-syasy-lmatha-fshlt-hkwmh-lbnaan-fy-tamyn-alwqwd-lmhtat-alkhrbaa>

مؤسسة كهرباء لبنان التعرف، وبدأ إحتساب الفواتير على أساس آلية مُحدّثة في محاولة لإعادة التوازن المالي وتحسين الكلفة.

اليوم، وبعد تحديث تعرفه الكهرباء، ونفاذ قانون الشراء العام رقم 244 بتاريخ 2022/7/29 أصبح من الضروري البحث عن السبل التي تعيد نسبياً استقرار توريد الفيول، الذي يمثل مصدراً أساسياً لمنظومة توليد الطاقة في لبنان، فضلاً عن أهمية تأمين الكهرباء باعتبارها حاجة استراتيجية وسلعة حيوية تتعلق بالأمن الاقتصادي والمعيشي للناس.

وفي هذا السياق فقد حمل القانون الجديد في طياته أدوات حديثة وفعالة تساعد على استقرار التوريد لاسيما من خلال ما يسمى بأسلوب الاتفاق الاطاري (framework agreement).

2. الاتفاق الإطاري المستحدث في قانون الشراء العام

أدخل قانون الشراء العام أسلوباً جديداً لتعزيز استقرار التوريد ورفع فعاليته من خلال ما يسمى الاتفاق الاطاري، مستلهماً هذا المفهوم من التشريعات والممارسات الدولية في استخدام هذه الأداة لمعالجة الاشكاليات التي تواجه توريد السلع والخدمات المتكررة دون الحاجة الى القيام بإجراءات الشراء الروتينية عند كل عملية شراء، مع الإشارة الى أن هذا الأسلوب ليس جديداً على الصعيد الدولي، حيث أثبتت فعاليته ونجاحه خاصة خلال الحروب والأزمات مثل تأمين استمرارية شراء الطائرات المسيرة في أوكرانيا خلال حربها مع روسيا⁴.

على الصعيد المحلي، يعرف قانون الشراء العام في المادة 2 منه اتفاق الإطار بأنه إتفاقية سارية المفعول لمدة محدودة، بين جهة شارية أو أكثر، وواحد أو أكثر من الموردين أو المقاولين أو الإستشاريين أو مقدمي الخدمات، تهدف إلى تحديد شروط العقد المنوي إرساؤه ضمن مهلة محددة (لا تقل عن سنة ولا تزيد عن 4 سنوات غير قابلة للتجديد)، خاصة تلك المتعلقة بالأسعار والكميات حيثما كان ذلك مناسباً.

⁴ Ukrinform, Defence Procurement Agency is largest customer of drones in Prozorro, 20

July 2025, available at:

<https://www.ukrinform.net/rubric-economy/3877445-defence-procurement-agency-is-largest-customer-of-drones-in-prozorro>

كما جاء في الفقرة الاولى من المادة 48 من القانون نفسه أنه يمكن للجهة الشارية أن تلجأ إلى إجراءات اتفاق إطاري، في إحدى الحالتين التاليتين:

- أ. عندما تكون الحاجة محتملة الوقوع على نحو متكرر وغير مؤكدة التاريخ.
- ب. عندما تنشأ الحاجة إلى موضوع الشراء، بحكم طبيعته على نحو مستعجل أثناء فترة معينة من الزمن.

ونظراً إلى أن حاجة لبنان من الفيول تعد حدثاً محتمل الوقوع بشكل متكرر وفي تواريخ غير مؤكدة، فإنه يمكن للدولة اللبنانية اعتماد أسلوب الاتفاق الإطاري لتأمين هذه المادة وضمان استقرار توريدها.

3. المخاطر التي تعرقل استقرار توريد الفيول

قبل الخوض في موارد الاستفادة من الاتفاق الإطاري لتحقيق استقرار توريد الفيول، ينبغي تحديد أنواع المخاطر التي يمكن أن تعرقل إمدادات مصادر الطاقة، حيث تنقسم الى ما يلي:

أ. المخاطر المالية والاقتصادية، وتتمثل في:

- عدم توفر العملة الصعبة المطلوبة في صندوق مصرف لبنان بشكل دائم، ما يعيق عملية الدفع للموردين الدوليين.
- عدم توفر الاعتماد المالي عند إجراء المناقصات لأسباب تتعلق بإدارة السيولة، ما يؤدي إلى تعطيل الإجراءات وفشل التعاقد.
- عدم مراجعة التعرفة بشكل دوري يراعي التغيرات الاقتصادية وتقلب الاسعار ومؤشرات التضخم إضافة الى عدم تسديد مستحقات المؤسسة خاصة من القطاع العام، وبالتالي أصبح تأمين الفيول مرتبطاً بالموارد الذاتية للمؤسسة فقط دون أي دعم من الدولة.
- تأخر الدفع للموردين الامر الذي يؤدي الى إضعاف المنافسة وانكفاء العارضين عن المشاركة.
- تأثر التوريد بالأزمات الخارجية كالأضطرابات السياسية أو الاقتصادية التي تعيق النقل.

ب. المخاطر الإدارية

- التعقيدات الادارية للمناقصة العمومية والاجراءات البيروقراطية المرتبطة بها والتي تتطلب مدة زمنية طويلة نسبياً لكل عملية شراء.

- ضعف التخطيط والقدرة المؤسسية بسبب النقص البشري، إضافة إلى تطور الإطار التشريعي.
- عدم وجود عقود طويلة الامد على غرار الاتفاقية مع شركة سوناطراك الجزائرية التي كانت توفر استقراراً في توريد الفيول بمعزل عن الاشكاليات التي أحاطت به.
- عدم وضع استراتيجية لتنويع مصادر الفيول عند إعداد دفتر الشروط، والاعتماد على مورد واحد.

4. مساهمة الاتفاق الإطاري في الحد من مخاطر الاستقرار في توريد الفيول

يساهم الاتفاق الإطاري في ضمان استقرار توريد الفيول من خلال عدة مداخل على النحو التالي:

أ. ضمان الاستمرارية واختصار الاجراءات الإدارية
بمجرد توقيع الاتفاق، يمكن إصدار أوامر شراء فرعية (Call-off Orders) حسب الحاجة، دون اللجوء الى إطلاق مناقصة لكل شحنة، مما يضمن سرعة الاستجابة واستمرارية التوريد.
كما أنه يمكن من خلال الاتفاق الإطاري تقادي انقطاع التوريد عند تعثر المتعاقد، وذلك من خلال إمكانية التعاقد مع أكثر من مورد لعدم الاعتماد على مصدر واحد.

ب. المرونة في تحديد الكميات

لا يشترط الاتفاق الإطاري تحديد كميات ملزمة للجهة الشارية، التي يمكنها عند كل أمر شراء تقدير حاجتها وفق الاستهلاك الفعلي بشكل دقيق كونها تشمل فترات زمنية قصيرة الاجل.

ت. تقادي مخاطر تخزين الفيول بكميات ضخمة

يعد الاتفاق الإطاري وسيلة لطلب الفيول من مخازن الشركات على مراحل بحسب الحاجة الفعلية وبالتالي لا حاجة الى بناء منشآت عمومية ضخمة لتخزين الفيول مع ما يرافق ذلك من مخاطر تحيط بالمال العام.

ث. تخفيف المخاطر المالية

يمكن من خلال الاتفاق الإطاري شراء شحنات الفيول بحسب الاعتماد المتوفر والعملية الصعبة المتاحة في مصرف لبنان، وبالتالي لا حاجة لابرار عقود ضخمة قد لا تتوفر سيولتها.
كما يمكن اعتبار مسألة تسهيلات الدفع كواحدة من معايير التلزم الى جانب السعر لتحفيز العارضين في التنافس على هذه الخاصية بما يؤدي الى تأمين مصلحة الجهة الشارية وحماية المال العام.

ح. الحفاظ على الجودة وتفادي إشكالية التأخر في فحص الفبول
يحدد الاتفاق مسبقاً المعايير الفنية وتحديد الطرف الثالث الذي يفحص كل شحنة وفق آلية واضحة، مما
يضمن مطابقة الفبول للمواصفات المطلوبة لتشغيل معامل الانتاج بكفاءة.

خ. الشفافية والمنافسة

وفق قانون الشراء العام، فإن الاتفاق الاطاري يأتي بعد إجراء إحدى طرق الشراء التنافسية المنصوص
عنها في القانون ومنها المناقصة العمومية بشكل أساسي⁵، مما يضمن اختيار المورد الأفضل دون
المساس بالشفافية.

5. الخلاصة والتوصيات

إن التحديات والاسباب التي تؤدي الى فشل تأمين الثبات في إمدادات مصادر الطاقة يمكن تفاديها من
خلال الميزات التي أتاحها أسلوب الاتفاق الاطاري في قانون الشراء العام، حيث يتسم هذا الإطار
بالمرونة المالية والادارية لناحية عدم تقييد الجهة الشارية بكميات ملزمة، ويختصر عملية الاجراءات
الإدارية المتكررة لاطلاق مناقصة جديدة عند كل طلب شراء، فيكفي القيام بمناقصة عمومية واحدة خلال
فترة الاتفاق التي تتراوح بين سنة وأربعة سنوات.

ينبغي على أصحاب القرار والمعنيين في لبنان النظر الى الاتفاق الإطاري كأداة فعالة ومعتمدة إقليمياً
ودولياً، لتأمين استقرار التوريد لاسيما فيما يتعلق بتأمين مصادر الطاقة كالفبول، عبر التخفيف من
المخاطر المالية والإدارية التي سبق الإشارة إليها. ويكتسب هذا الإطار أهمية إضافية إذا أتيح لمؤسسة
كهرباء لبنان مراجعة التعرفة بشكل دوري بما يراعي تقلبات الاسعار ومؤشرات التضخم.

وفي هذا السياق، يوصى باعتماد نموذج الاتفاق الاطاري بعد إجراء مناقصة عمومية وفقاً للأسس الآتية:

- أن لا ينطوي على منافسة في المرحلة الثانية كخطوة أولية، للمساهمة في تبسيط الاجراءات الإدارية
على الجهة الشارية للتكيف مع أسلوب التعاقد الجديد وإدارته بسهولة وكفاءة.

⁵ القانون رقم 244 تاريخ 2021/6/23، المتعلق بالشراء العام، الجريدة الرسمية، العدد 30، تاريخ 2021/7/29، الفقرة
الاولى من المادة 63.

- أن يتم اعتماد سنة أو سنتين كمدة زمنية للاتفاق، لإجراء التقييم اللازم للثغرات المحتملة ومعالجتها في الاتفاقات الإطارية المستقبلية بما يخدم تحقيق أهداف الشراء الفعال.
- أن يتم الاتفاق مع موردين اثنين بدل من مورد واحد لتفادي مخاطر الاحتكار أو التعثر في تأمين الفبول، ويمكن في هذا الإطار الاستفادة من المادة 33 من التوجيه الأوروبي EU/2014/24 بشأن الشراء العام المتعلقة بالاتفاقات الإطارية⁶.
- إضافة الى معيار السعر، يمكن اعتماد معايير التسهيلات في الدفع، وتكاليف النقل والتسليم كمعايير للتنافس عند إبرام الاتفاق الإطاري، وذلك للحد من الفوائد والأكلاف الثانوية التي تستنزف المال العام في حال التأخر بالدفع للملتزم.
- اعتماد التسعير المرجعي (Index-based pricing)، بحيث يتم ربط السعر بمؤشر عالمي⁷ ويضاف الى هذا المؤشر هامش ثابت (premium/discount) يكون معيار للتنافس بين الموردين يضاف أو يخصم من السعر المرجعي.
- الاستفادة من تطبيقات الاتحاد الأوروبي لناحية اعتماد توزيع العقود بين الموردين استناداً لآلية الترتيب الثابت (fixed ranking)، بحيث يتم ترتيب الملتزمين بناء على نتائج التقييم عند توقيع الاتفاق الإطاري، فيتم التعاقد مع الفائز الاول، وإذا تعذر تلبية الطلب، يتم اللجوء الى الملتزم الثاني من حيث الترتيب⁸.

⁶ Directive 2014/24/EU on public procurement, Article 33. Brussels, Belgium: European Union. Available at:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>

⁷ مثل: Brent crude or Platts Mediterranean for fuel oil

⁸ OECD. (2010). *Centralised purchasing systems in the European Union*. OECD Publishing.

<https://www.oecd.org/gov/ethics/centralised-purchasing-systems.htm>