بيروت، في: ٢٠٢٦/١/١٢
رقم الصادر: ٧٤/م.ص.
رقم المحفوظات: ١٣٥/ش.ن - ١١٢٩/د/٢٠٢٤

دولـــة رئيس مجلس النـــواب

الموضوع: إقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادة /١٦/ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ١٩ تموز ٢٠٢١ (قانون الشراء العام في لبنان).

المرجـــع: - إيداع رئاسة مجلس النواب ٥٠٠٥/ص تاريخ ٢٠٢٤/٩/٤ ومرفقاته.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٤٢ تاريخ ٢٠٢٦/١/٨.

تقدّم النائب السّيد **بلال عبدالله**، باقتراح قانون يرمي إلى تعديل المادة /١٦/ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ١٩ تموز ٢٠٢١ (قانون الشراء العام في لبنان) المُتعلّقة **بالأنظمة التفضيليّة**، وذلك **لجهة إعطاء الأدوية المُصنَّعة في لبنان أفضليَّة عن العُروض المُقدّمة لأدوية أجنبيّة**، وذلك وفقاً لما يلي:

النصّ الحاليّ	النصّ المُقترح
المادة /١٦/: ١. خلافاً لأيّ نصّ آخر، يُمكن إعطاء العُروض المُتضمّنة سِلَعاً أو خدمات ذات منشأ وطني أفضليّة بنسبة /١٠/ عشرة بالمئة عن العروض المقدّمة لسلع أو خدمات أجنبية. تُعطى الأفضلية لمكوّنات العرض ذات المنشأ الوطني. تُحدَّد السلع والخدمات الوطنيّة والشروط التي يجب أن تتوفّر فيها للاستفادة من هذه الأفضلية وفقاً لقواعد المنشأ.	**المادة /١٦/- الجديدة:** ١- خلافاً لأي نص آخر، يمكن إعطاء العُروض المّتضمّنة سلعاً أو خدمات ذات منشأ وطني أفضليّة بنسبة /١٠%/ عشرة بالمئة عن العروض المقدّمة لسلع أو خدمات أجنبية، **أما الأدوية المُصنّعة في لبنان فيُمكن أن تعطى أفضلية بنسبة /٥٠%/ خمسون بالمئة عن العروض المقدمة لأدوية أجنبية.** تُعطى الأفضلية لمكوّنات العرض ذات المنشأ الوطني. تُحدَّد السلع **والأدوية** والخدمات الوطنيّة والشروط التي يجب أن تتوفّر فيها للاستفادة من هذه الأفضليّة وفقاً لقواعد المنشأ. ٢- يُحظَّر تضمين ملفّات التلزيم أو ملفات التأهيل المُسبق

٢. يُحظَّر تَضمين مَلفّات التلزيم أو ملفات التأهيل المُسبق أحكاماً تؤدي إلى استبعاد السِّلع المَصنوعة في لبنان أو الخدمات الاستشاريّة والفكريّة اللبنانيّة في حال وجودها بجودة ونوعيّة تَفي بالمطلوب.	أحكاماً تؤدي إلى استبعاد السِّلع أو **الأدوية** المَصنوعة في لبنان أو الخدمات الاستشارية والفكرية اللبنانية في حال وجودها بجودة ونوعية تَفي بالمطلوب.

☒ يَتبيّن من **الأسباب الموجبة** ما يَلي:

- إنّ هذه الصناعة قد لعبت دورًا هامًا لجهة تأمين الأدوية النوعيّة وبصورة مُستمرّة ومُستدامة للعَديد من الأدوية.
- إنّ الحاجة الماسّة لتَطوير هذه الصناعة ودعمها لتُصبح قادرة على إنتاج مختلف صنوف الأدوية لتأمين المرضى اللبنانيين.
- تتعرّض هذه الصناعة للمنافسة القويّة من قبل المصانع الاجنبيّة نتيجة الحوافز التي تقدّمها هذه الدول للصناعات الدوائيّة.
- إنّ الحوافز التي يتمّ تأمينها لصناعة الأدوية في لبنان ضئيلة قياسًا مع دول الخارج.

☒ بعد إستطلاع رأي الجهات المعنية بالموضوع، أفادت بما يلي:

- **هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل:** أفادت أنّها لا ترى ما يَحول دون تَخفيض نسبة الأفضليّة المُعطاة الى نسبة اكثر اعتدالًا (أن لا تتجاوز الـ١٥%) تتوافق ومبادئ الشراء العام على أن يَترافق هذا التعديل مع تعزيز شامل لقطاع الأدوية في لبنان عبر تأمين الحوافز المُناسبة له بشكلٍ يتماشى مع مُقتضيات الواقع الحالي، مشيرةً إلى ما يلي:

  - إنّ الادوية تُعَدّ مَشمولة حُكمًا بالانظمة التفضيليّة الموضوعة قبل التعديل الراهن طالما أنّها تدخل لُزاماً **ضمن تعريف السلع** كمواد يتمّ جمعها ومُعالجتها من أجل وضعها في الأسواق وإشباع حاجات المُستهلكين، وتستفيد بالتالي من نسبة الـ١٠% الملحوظة اساساً كأفضلية للسّلع والخدمات ذات المَنشأ الوطني.

  - إنّ نسبة الأفضليّة المُراد استحداثها **وهي ٥٠% لا يُمكن تَبريرها موضوعيًا**، وتُعدّ حُكما مُبالغ بها وميزة تنافسيّة غَير مُنصفة إذ تُعطي العارض اللبنانيّ موقعا تفضيليًا يتناقض بشكلٍ جليّ مع مبدأ التنافس والمُساواة بين العارضين.

- **هيئة الشراء العام:** رأت **الإبقاء على نسبة التَّفضيل** المُعتمدة في المادة /١٦/ من قانون الشراء العام **١٠%، وعند الضرورة اعتماد ١٥%**، مُبدية المُلاحظات التالية:

<u>اولًا:</u> في المبادئ العامة التي ترعى الشراء العام:

إنّ قانون الشراء العام قد رَسَم في المادة الأولى منه الإطار الناظم للاجراءات الراعية للشراء العام، التي يُستنتج مها أنّ التّنافس المُتكافئ بين العارضين من دون تَمييز بينهم هو جوهر التنظيم القانوني الجديد الذي يرعى المُشتريات العامة.

<u>ثانياً:</u> في الاستثناءات على مَبدأ المُنافسة المُتكافئة بين العارضين:

إنّ قانون الشراء العام وتحت عنوان "الأنظمة التفضيليّة"، أعطى العروض المُتضمّنة سلعًا أو خدمات ذات منشأ وطني أفضلية بنسبة /١٠%/ عن العروض المُقدّمة لسِلع أو خدمات أجنبيّة، وقد هدف المشترع من ذلك تَشجيع الإنتاج الوطني ودعمه، ولو كلّف ذلك خزينة الدولة مبلغًا إضافيًا بنسبة ١٠% عند شراء المنتج اللبناني، إلّا أن **المشرّع ربط هذا الاستثناء بشرط تَحقيق القيمة الفُضلى من إنفاق المال العام، دون الإخلال بالفعاليّة.** علماً أنّ المَقصود بالقيمة الفُضلى من إنفاق المال العام أو مَردوديّة الإنفاق العام، هو مُصطلح يُستخدم بطرق مُختلفة للتّعبير عن الاستخدام الفَعّال والكفؤ والاقتصادي للموارد.

<u>ثالثاً:</u> في القواعد الراعية للأنظمة التفضيليّة في الشراء العام

- إنّ الأنظمة التفضيليّة في الشراء العام تَمنح أفضليّة مُعيّنة في التقييم الفني أو المالي لبعض العروض، لكن ليس بصورة مطلقة بل وضعت له حدود وضوابط قانونيّة واقتصاديّة.
- إنّ تحديد النِّسب الدقيقة للتفضيل في الشراءات العمومية، بالنسبة للصناعات الدوائية المحلية، يعتمد على السياسات المُحدّدة لكلّ دولة، مثلاً قد تصل في الهند نسبة التفضيل للصناعات المَحليّة الى ٣٠% في بعض المنافسات الحكومية، الاتحاد الأوروبي، لا يوجد نسبة موحدة لكن بعض الدول الأعضاء قد تمنح تفضيلًا يصل الى ١٠-١٥% للمنتجات المحلية...

<u>رابعًا:</u> النسبة المُلائمة للتّفضيل في الصّناعات الدوائيّة في لبنان:

يرتبط تَحديد نسبة التّفضيل للصّناعات الوطنيّة بالسياسات الوطنيّة والإقليميّة التي تعتمدها الدولة ومن المَعايير التي يجب أخذها بالإعتبار عند تحديد هذه النسبة:

١. ترتبط الجمهورية اللبنانية باتفاقيات عديدة ترعى التجارة العالمية تلزمها بفتح الأسواق أمام منتجات أجنبية دون عوائق أو قيود.
٢. القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، هيَ قيد على أيّ نظام تفضيليّ، وشرطها عدم الإخلال بفعاليّة عمليات الشراء.

٣. تتفق الجهات الشارية الخاضعة لأحكام قانون الشراء العام سنويًا، عشرات الملايين من الدولارات لشراء الأدوية التي تحتاجها، وبالتالي إن اعتماد نسبة التفضيل للصناعات المحلية الدوائية بنسبة ٥٠% سوف تكبد المال العام خسارة كبيرة.

٤. إنّ تشجيع الصناعات المحلية الدوائية بنسبة ٥٠%، والإبقاء على نسبة تفضيل ١٠% لباقي الصناعات اللبنانية، سوف يَخلق عَدم مُساواة بين الصناعيين انفسهم.

٥. لا يمكن تَشجيع الصناعات المحليّة فقط من خلال قوانين المشتريات العمومية، بل هنالك إجراءات كثيرة تنتهجها الدول لتحقيق هذه الغاية، كرفع الرسوم الجمركية على البضائع الاجنبية المُنافسة، إقرار إعفاءات ضريبية مشروطة.

٦. يجب على الصناعي اللبناني تطوير نفسه، واعتماد الأساليب الحديثة في الإنتاج التي تحقق خفضًا في الكلفة، لكي يصبح قادرا على المنافسة محليًا ودولياً.

٧. إنّ اسعار الأدوية المَحلية من نوع ال Generic توازي تقريباً في معظمها الادوية المنتجة في الخارج، ومنحها نسبة الأفضلية التي تزيد عن ١٠% لن يحقق القيمة الفضلى من انفاق المال العام المومى إليها.

٨. إنّ نسبة التفضيل التي اعتمدت في التشريع اللبناني كانت ١٠% عملا بالمادة /١٣١/ من قانون المحاسبة العمومية، التي تعرضت للتعديل كي تطبق لفترات زمنية محددة لكنها لم تتجاوز ١٥%.

خامسًا: المبادئ التي أرساها القضاء في هذا الشأن:

أرسى مجلس الدولة الفرنسي في قرار صادر عنه بتاريخ ٢٠٠٧/٧/١٦، عدّة مبادئ في هذا السياق أهمّها أنّه لا يَجوز تَقييد حريّة المُنافسة بحجّة التَّفضيل المَحلي ما لم يكن هناك مُبرّر فنيّ أو بيئي، وأنّ التفضيل لا يَجوز ان يُخلّ بمبدأ المُساواة والمُنافسة.

- **وزارة الصحة العامّة:** أبدت **موافقتها** على إمكانية رفع نسبة التفضيل الى الـ١٥% عند الضرورة، على أن تطال الادوية المصنعة محليًا بالكامل وغير المُعلّبة (Packing fully manufactured).

- **وزارة الصناعة:** إنّ اعتماد أفضليّة بنسبة ٥٠% للصناعات الدوائية المحليّة في عمليّات الشراء والعقود الحكوميّة هي نسبة عالية، ومن المُستحسن أن ترفع النسبة إلى ١٥%.

- **وزارة الإقتصاد والتجارة:** رأت، وعلى ضوء أحكام القانون رقم ٢٨١ تاريخ ٢٠٢٢/٣/١٥(قانون المنافسة)، ما يلي:

- مُخالفة اقتراح القانون لأحكام قانون المنافسة:

عرّفت المادة /٢/ الفقرة الأخيرة من قانون المنافسة المساعدات العامة، على أنّها كلّ منحة أياً كان نوعها، يُقدّمها أشخاص القانون العام او تموّلها أموال عامة بحيث تعطي المستفيد منها ميزة اقتصادية تراكمية، أو أية ميزة تمنح انتقائياً لبعض الأشخاص أو لإنتاج بعض السلع أو الخدمات. وتتخذ على سبيل المثال لا الحصر شكل الأعمال التالية: منحة، إعفاء من الفائدة، إعفاء من الرسوم أو الضرائب، ضمانات عامة، توفير السلع أو الخدمات بشروط تفضيلية.

أما المادة /٢٣/ من القانون عينه فقد حظّرت مُساعدات الدّولة المُخلّة بالمُنافسة وحَدّدت حَصراً الحالات التي يَجوز فيها مَنح مثل هذه المُساعدات دون اعتبارها عملاً مُخلاً بالمُنافسة، والتي لا تدخل ضمنها الحالة المَنصوص عنها في اقتراح القانون المَعروض، الأمر الذي يَجعل حقّ الأفضليّة المَمنوح للأدوية المصنعة في لبنان عالية جداً (٥٠%) عملاً مخلاً بالمنافسة بشكلٍ صريح وفقاً لنصّ القانون المذكور.

- التأثير السَلبي للإقتراح على خَزينة الدولة وعلى المستهلك اللبناني: أنّ اقتراح القانون في حال إقراره سيؤثّر سلباً على:

١. خزينة الدولة التي ستتكبّد مبالغ إضافية في مُشتريات الأدوية.
٢. المُستهلك كونه سيَتحمّل اعباء الفاتورة النهائية للدواء بسعر يزيد بنسبة قد تصل إلى ٥٠% عن سعر الأدوية ذات المنشأ غير اللبناني.

-إذا كان هذا القطاع من القطاعات الإقتصادية الواعدة والناجحة والواجب دعمه، إلا أنّ هذا الدعم يجب ربطه بضوابط للحؤول دون الإخلال بقانون المنافسة والمساهمة في خلق احتكارات جديدة، ومن هذه الضوابط:

١. ربط حق الأفضلية أو الدعم بتعهدات ملموسة من قبل الشركات، مثل إعادة استثمار الأرباح في السوق المحليّة أو زيادة رواتب الموظفين، بدلاً من مجرد زيادة الأرباح الخاصة بهم.

٢. اعتماد الشفافية في إجراءات دعم شراء الأدوية العامة بحيث يتمّ تحديد أسعار وشروط واضحة لضمان عدم تحوّل الدعم إلى أداة لتعزيز احتكار الشركات المستفيدة أو إلحاق الضرر بالمنافسة العادلة.
٣. تَشجيع المُنافسة الصحيّة من خلال دعم الإبتكار في إنتاج الأدوية المحلية، وتشجيع الشركات على تطوير منتجات جديدة، وتحسين جودتها، وتخفيض أسعارها.
٤. منح حقّ الأفضلية ضمن حدود معقولة لا تتعدى ١٥% لتجنّب التأثير السلبي على ميزانية الدولة أو إعطاء إمتيازات غير مُبرّرة لبعض الشركات على حساب أخرى.
٥. تحقيق الإنسجام بين دعم قطاع الأدوية وقوانين حماية المستهلك، التي تهدف إلى ضمان قدرة المستهلكين على الوصول إلى أدوية ذات جودة عالية وبأسعار معقولة.

- **وزارة المالية:** رأت **عدم الموافقة** على اقتراح القانون مُشيرةً إلى أنّ اعطاء الأدوية المصنّعة في لبنان أفضلية بنسبة ٥٠% من شأنه أن:
  - يتناقض مع مبادىء التنافس والمساواة بين العارضين والتي هي إحدى المبادىء الأساسية التي يقوم عليها الشراء العام.
  - يؤدّي إلى ترتيب أعباء مالية كبيرة وزيادة الإنفاق من المال العام فيما خصّ صفقات شراء الأدوية إذ أنّ اعتماد هذه النسبة في هذه الصفقات سيؤدي إلى ارسائها على العارضين الذين تتوفر فيهم شروط الأفضلية رغم ارتفاع السعر المقدّم منهم بنسبة تصل إلى ٥٠% عن العروض المقدمة لسلع ذات منشأ أجنبي، سيما وإن الفقرة الخامسة من المادة الأولى من قانون الشراء العام المتعلقة بتشجيع التنمية الإقتصادية المحلية والعمالة الوطنية والإنتاج الوطني قد ربطت هذا الموضوع بتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال دون الإخلال بالفعالية.
  - إنّ تحديد الأفضلية للعروض المتعلقة بالأدوية المحلية بنسبة تختلف على الـ١٠% المُحدّدة لسائر السّلع قد يدفع باقي القطاعات لطلب مساواتها بقطاع صناعة الأدوية المحليّة ومنحها نسب أفضلية تختلف عن نسبة الـ١٠% المحددة في النصّ الحالي للمادة /١٦/ المذكورة.

  - لا ترى الوزارة ما يُبرّر إضافة عبارة "الأدوية" بعد عبارة "السلع"، إذ أنّ الأدوية تَدخل حكماً ضمن تعريف السلع وفقاً لما أشارت إليه هيئة التشريع والإستشارات، وإن

الأدوية ذات منشأ وطني تستفيد بالتالي من الأفضلية وفقاً للنص الحالي للمادة /١٦/من قانون الشراء العام.

وفي ضوء ما تقدّم دَرَس مجلس الوزراء الموضوع في جلسته المُنعقدة بتاريخ ٢٠٢٦/١/٨، وقرّر **الموافقة** على اقتراح القانون وفقاً لرأي وزارة الصحة العامة.

رئيس مجلس الوزراء

د. نواف سلام