

# لمّ السعي إلى إصلاح أنظمة المشتريات العامة؟



البنك الدولي



# لمّ السعي إلى إصلاح أنظمة المشتريات العامة؟

## شكر وتقدير

عُقد المؤتمر الإقليمي للمشتريات الحكومية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، الذي نظّمه فريق المشتريات لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التابع للبنك الدولي ومعهد البنك الدولي، في حزيران (يونيو) 2012 في عمّان، الأردن وشكّل أساساً لهذا الدليل. وكان تنظيم هذا المؤتمر ممكناً بفضل الدعم المالي السخي من وزارة الاقتصاد والقدرة التنافسية في إسبانيا. وقد أعدّ هذا الدليل فريق برئاسة يولندا تايلر (البنك الدولي) وضمّ كلاً من: سيمون سهايداشني (المستشار القانوني المتخصص في المشتريات العامة) وغونتر هيدينهوف (البنك الدولي) وجيف ثيندوا (معهد البنك الدولي) ومارسيلا روزو (معهد البنك الدولي) وكارولينا لويزا فيرا (معهد البنك الدولي) وسامح مبارك (البنك الدولي) ونزانين علي (البنك الدولي) وأندرو جاكوبس (البنك الدولي) ولورانس فوليو لاليو (المستشار القانوني المتخصص في المشتريات العامة) وجورج جدعون (المركز الدولي للتدريب التابع لمنظمة العمل الدولية) وسهام نصيبي (مستشارة) ولينا حلواني (مستشارة) ومعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في لبنان. تولى بروس روس لارسون مهمة رئاسة التحرير. وجرى العمل بإشراف عام من هادي العربي ولورا تاك (البنك الدولي)، مع شكر خاص إلى إنغر أندرسون (البنك الدولي) على الدعم الذي خصّتنا به.

## إخلاء مسؤولية

لم يخضع هذا التقرير للمراجعة المخصصة لمنشورات البنك الدولي الرسمية. وتعدّ النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة هنا خاصة بالكاتب أو (الكاتب) ولا تشكل بالضرورة وجهات نظر البنك الدولي للإنشاء والتعمير / البنك الدولي والمنظمات التابعة له، أو وجهات نظر المديرين التنفيذيين للبنك الدولي والحكومات التي يمثلونها.

لا يضمن البنك الدولي دقة البيانات التي يتضمنها هذا التقرير.

لطلب الإذن بنسخ أو إعادة طبع أي جزء من هذه المطبوعة، يُرجى إرسال طلب مع كامل المعلومات إلى مركز التصريح بحقوق النشر على العنوان التالي: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA. الهاتف: 978-750-8400، الفاكس: 978-750-4470، الموقع الإلكتروني: www.copyright.com

يُرجى توجيه كافة الاستعلامات الأخرى عن الحقوق والأذون بالإضافة إلى حقوق التبعية إلى مكتب الناشر على العنوان التالي: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA. الفاكس 202-522-2422، الموقع الإلكتروني: pubrights@worldbank.org

جميع الحقوق محفوظة. © 2012 البنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي  
1818 H Street NW  
Washington DC 20433  
U.S.A.

الإخراج والتحرير: Communications Development Incorporated, Washington, D.C.

## المحتويات

|  |    |
|--|----|
| تمهيد  | 5  |
| ما قد يعنيه إصلاح أنظمة المشتريات العامة للتنمية | 6  |
| المشتريات العامة للحكومة والمساءلة الاجتماعية    | 7  |
| المشتريات العامة لتقديم الخدمات                  | 10 |
| المشتريات العامة لتطوير القطاع الخاص والتجارة    | 12 |
| تنمية القدرات لنظام المشتريات العامة             | 14 |

## المربع

|   |  |    |
|---|--|----|
| 1 | الحكومة وإصلاحات نظام المشتريات العامة في المغرب | 7  |
| 2 | مبادرة "تفقد مدرستي" في الفلبين                  | 9  |
| 3 | استحداث النظام الإلكتروني للمشتريات في شيلي      | 11 |
| 4 | المشتريات العامة والمعاهدات الدولية في الأردن    | 13 |
| 5 | نظام المشتريات العامة وتنمية القدرات في لبنان    | 14 |

## الشكل

|   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | الخطوات لتطوير برامج التدريب الوطنية في مجال المشتريات العامة | 15 |
|---|---|----|



## تمهيد

والمساءلة الاجتماعية، تقديم الخدمات، تنمية القطاع الخاص والتجارة، وتنمية القدرات. وتعدّ وجهات النظر هذه بشكل خاص وثيقة الصلة بمطالب المواطنين عبر منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث يسعى الأفراد إلى المزيد من الفرص الاقتصادية المتساوية، والتنمية، وتأثير أكبر في القرارات الحكومية، وقطاع عام أكثر فعالية واستجابة، ونهاية للفساد. وهذا أحد الأسباب الرئيسية التي تشير إلى ضرورة سعي الحكومات الإقليمية إلى تعزيز الشفافية والمشاركة والمساءلة الاجتماعية في إدارة القطاع العام. ويعدّ إصلاح أنظمة المشتريات العامة وتحديثها مسرحاً أساسياً لمثل هذه الطموحات.

يوفّر هذا التقرير لمحة عملية عامة ومختصرة عن المسائل الأساسية التي تصادف عملية إصلاح أنظمة المشتريات العامة والهدف التنمويّ الأوسع الذي تخدمه هذه الإصلاحات. وهو نتاج المؤتمر الذي عقده البنك الدولي في عمان، الأردن، في 5-7 حزيران (يونيو) 2012، "نحو حوكمة فضلى وأداء أفضل للقطاع العام في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تسخير الجهود الإقليمية لإصلاح أنظمة المشتريات العامة"، الذي سلط الضوء على الجهود المختلفة التي تبذلها الحكومات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لإصلاح أنظمة المشتريات العامة.

نظر المؤتمر في مسائل إصلاح أنظمة المشتريات من وجهات نظر تنموية رئيسية أربعة: الحوكمة

## ما قد يعنيه إصلاح أنظمة المشتريات العامة للتنمية

وفي تقديم الخدمات الأساسية، وتنفيذ المشاريع والبرامج. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لإصلاح نظام المشتريات العامة أن يساهم مباشرة في تحسين الأعمال التجارية والاستثمارات والبيئات الاجتماعية في البلاد.

ينظر التقرير في المشتريات العامة ومساهماتها في:

- الحوكمة والمساءلة الاجتماعية
- تقديم الخدمات
- تنمية القطاع الخاص والتجارة
- تنمية القدرات

لكل مكون من هذه المكونات، يفضّل التقرير التفاعلات مع المشتريات العامة، والتحديات والإجراءات والتوصيات الرئيسية.

تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تحديات غير مسبقة في مجال الحوكمة، مع مطالبة المواطنين بالشفافية والمساءلة ومشاركة أكبر في حكوماتهم. كما وتحتاج إلى تحسين فعالية إدارة الأموال العامة. ويمكن اعتبار هذه التحديات فرصاً لإحداث التغيير الحقيقي والتحسينات الجوهرية. ويقبع إصلاح أنظمة المشتريات العامة في قلب هذه الفرص، كونه قد يمثّل حافزاً لتحسين السياسة العامة وإشراك المجتمع المدني والجهات المعنية الأخرى.

في هذا السياق، يصبح إصلاح أنظمة المشتريات العامة أداة هامة لتعزيز ودعم إصلاحات الحوكمة والأداء الأفضل للقطاع العام في المنطقة. كما أنه إحدى الأدوات الأكثر فعالية في جعبة الحكومة لتحقيق الإصلاحات المستدامة في القطاع العام. فهو يكمن في جوهر ترجمة السياسة العامة إلى نتائج ملموسة للمواطنين،

## المشتريات العامة للحكومة والمساءلة الاجتماعية

الجيدة وترسخ الإصلاحات في أنظمة الحكومة. وقد يشكّل نظام المشتريات الجيد الذي يتضمن الشفافية والمساءلة ومشاركة الجهات المعنية أداة عملية لإجراء إصلاحات فعّالة في مجال الحكومة (المربع 1).

تمثّل المساءلة الاجتماعية مقارنة للحكومة تعزز الحكومة الشاملة والخاضعة للمساءلة من خلال منظمات المجتمع المدنيّ ومشاركة المواطنين. من خلالها، تكشف المؤسسات والخدمات الحكومية علناً عن أدائها، ما يمكّن الكشف عن نقاط الضعف في الحكومة، بما في ذلك الفساد، ومعالجتها. إذا كانت شاملة وتشاركية، ستساهم المساءلة الاجتماعية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في بناء الثقة بين الجهات الفاعلة الحكومية والمواطنين.

يشكّل نظام المشتريات العامة مجالاً أساسياً في الحكومة، وتعكس طريقة تنفيذه مستوى المساءلة الاجتماعية. على نحو مماثل، يمكن لمقاربات الحكومة التي تتضمن مشاركة المواطنين أن تولّد سياسات وميزانيات وخدمات حكومية أكثر فعالية واستجابة لمطالب المواطنين واحتياجاتهم.

في قلب الحكومة الجيدة تكمن الإدارة المالية العامة الفعّالة التي ترتبط بانخراط الجهات المعنية المتعددة، والمساءلة السياسية، والضوابط والموازن الفعّالة، واللامركزية، والمشاركة المحلية.

تتمحور الحكومة الناجحة والفعّالة حول أسس ثلاثة، هي: تحصيل قيمة أفضل للمال، وتحسين تقديم الخدمات العامة واستحداث البيئة الممكنة للنمو بقيادة القطاع الخاص. وبالتالي، يكون نظام المشتريات العامة المرتبط بهذه الأسس الثلاثة عنصراً أساسياً من عناصر إصلاحات الحكومة. وتساهم المشتريات العامة التي تمثل بين 15 و20 في المئة من الناتج المحليّ الإجماليّ، في زيادة التنافسية عبر تحفيز التجارة وتعزيز الاستثمارات الأجنبية المباشرة.

فيما أن نظام المشتريات العامة الجيد شرط مسبق للنمو الاقتصادي والاستثمارات العامة الفعّالة، يمكن للحكومة الضعيفة لأنظمة المشتريات العامة أن تحوّل الاستثمارات العامة إلى أعباء سياسية واقتصادية كبرى، وأن تعرقل الأهداف والنتائج التنموية أو تفضي إلى تكاليف إضافية وهدر للأموال العامة. وعليه، يمكن القول إن أنظمة المشتريات تعزز الحكومة

البيئة ودعم المؤسسات الصغيرة والمتوسطة وتشجيع التوظيف المحليّ.

وفي حين تمّ اتخاذ الخطوات البارزة لإصلاح الحكومة والإطار القانونيّ لنظام المشتريات العامة، يستوجب تنفيذ هذه الإصلاحات بناء قدرات كافة الجهات المعنية وتطوير تكنولوجيا المعلومات والتواصل وتبادل الخبرات مع الشركاء الدوليين، بما في ذلك المجتمع المدنيّ والقطاع الخاص كشركاء في الإصلاحات.

بهدف تحديث الإجراءات وزيادة الشفافية، أعدت الحكومة المغربية مؤخراً مشروع مرسوم جديداً حول المشتريات العامة. وضمت أبرز التحديات توحيد وتبسيط وتوضيح إجراءات المشتريات العامة عبر المؤسسات العامة والمجتمعات المحلية والخدمات المعمارية. وتمحور بعضها الآخر حول تعزيز المنافسة العادلة والشفافية والإدارة الأخلاقية وتحسين الأنظمة عبر بوابة إلكترونية وتطوير آلية لتسوية النزاعات، بالإضافة إلى ملاحظة الأداء البيئيّ وحماية



تقدّر الشراكة الدولية للموازنة أن البلدان النامية تنفق 820 مليار دولار أميركي سنوياً على العمليات المرتبطة بالمشتريات. لكن المشتريات هي إحدى مهام الحكومة الأكثر عرضة للفساد. وبحسب منظمة الشفافية الدولية، فإن حوالي خمس قيمة العقود الحكومية يهدر كنتيجة للفساد. وعليه، يمكن لانخراط المواطنين الناشط في مراقبة المشتريات والدعوة إلى أداء أفضل أن يساعد في رصد الفساد ومنعه في المشتريات العامة، وفي تحسين تقديم الخدمات العامة، وزيادة فعالية الإدارة المالية العامة، وتعزيز المساءلة للحكومة.

يمكن للمواطنين الانخراط في المشتريات العامة في مراحل مختلفة. وقد يصبح المجتمع المدني مساهماً رئيسياً في النقاش حول السياسات وعملية الإصلاحات في كافة مجالات مسؤولية الحكومة، بما في ذلك نظام المشتريات العامة.

تأتي مشاركة الجهات المعنية في رصد ممارسات المشتريات وعملية التنفيذ لتستكمل بشكل طبيعي عملية الإصلاحات التشاركية. فهي تتيح للجهات الفاعلة غير الحكومية مراقبة أداء الحكومة، وإعطاء الآراء، والمطالبة بالمساءلة للحكومة. وفي إطار الحوار البناء، يمكن القول إن الحكومة المستجيبة لآراء الجهات المعنية تكمل حلقة المساءلة الاجتماعية.

تشكل دورة المشتريات أرضاً خصبة لمشاركة منظمات المجتمع المدني الكفوة - من التخطيط وصولاً إلى التنفيذ. في مرحلة المناقصة التنافسية، يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تضمن الإشهار المناسب والفرص المتساوية. وفي مرحلة تقديم العروض وتقييمها، يمكنها أن توفّر المشورة إلى الجهات لمراجعة معايير الاختيار من أجل ضمان المناقصة العادلة والنشر العام لهذه المعايير. أما في مرحلة تنفيذ العقد، فيمكنها مراقبة التنفيذ لضمان التنفيذ المناسب

للميزانية والالتزام بمعايير المشروع - وإيجاد التحالفات المحلية لمراقبة تنفيذ العقود.

ويشكّل الوصول إلى المعلومات الدعامة الأساسية لما سبق، وحجر الزاوية لمشاركة ناشطة من قبل المواطنين في إصلاح نظام المشتريات العامة. تحتاج الحكومات إلى جمع المعلومات بشكل منهجيّ حول المشتريات في وقتها الفعليّ. كما تحتاج إلى الكشف عن المعلومات ونشرها بين المواطنين لمضاعفة وصولهم إلى المعلومات العلنية العامة، ما سيجب لمنظمات المجتمع المدنيّ المحلية رصد أنشطة القطاع العام بشكل فاعل من خلال الجلسات العامة، والمراجعة الاجتماعية، ورصد المشتريات، والتحليلات المستقلة للسياسات والميزانيات (المربع 2).

تتضمن الإجراءات والتوصيات الرئيسية لتعزيز المساءلة الاجتماعية في نظام المشتريات العامة:

- تعزيز بيئة ممكنة لمنظمات المجتمع المدنيّ الكفوة وللمواطنين لرصد أنظمة المشتريات العامة. تتضمن الإجراءات تعزيز الأطر القانونية لفتح المجال أمام مشاركة المعلومات مع كافة الجهات المعنية.
- مأسسة وإضفاء طابع رسمي لمشاركة منظمات المجتمع المدنيّ في آليات المشتريات العامة.
- تطوير كفاءات منظمات المجتمع المدنيّ لرصد دورة المشتريات وإبداء الآراء ومساءلة السلطات.
- تطوير قدرات البرلمانات بصفتها المؤسسة الرئيسية المعنية بمراقبة الإنفاق العام.

عبر الرسائل الإلكترونية والرسائل النصية أو منتديات وسائل التواصل الاجتماعي. وبموجب اتفاقها مع شبكة المساءلة الاجتماعية في شرق آسيا والمحيط الهادئ، تراجع الوزارة هذه التعليقات وتتصرف بشأن القضايا المثبتة. ومثال على ذلك هو مشروع ترميم الصفوف، البالغة قيمته 113 ألف دولار أميركي، الذي تمت مواصلته على الفور نتيجة الآراء على موقع CheckMySchool.

أظهرت المبادرة أن انخراط المواطنين قد يشكل مكوناً أساسياً لتحسين تقديم الخدمات ومساءلة المسؤولين العموميين.

في الفلبين، أطلقت شبكة المساءلة الاجتماعية في شرق آسيا والمحيط الهادئ (ANSA-EAP) وزارة التربية في الفلبين موقعاً إلكترونياً مشتركاً يضم خارطة تفاعلية لما يقارب 8 آلاف من المدارس الابتدائية والثانوية الرسمية في البلاد البالغ عددها 44 ألف مدرسة. الهدف: رصد تقديم المستلزمات والخدمات إلى المدارس.

يوفر هذا الموقع الإلكتروني التفاعلي، CheckMySchool.org، إلى المستخدمين من المجتمع الفرصة للوصول إلى ميزانية كل مدرسة، ونسب التسجيل فيها والمدرسين والكتب المدرسية ونتائج الامتحانات وغيرها من البيانات ذات الصلة. يمكن للمستخدمين رصد ونشر التعليقات والآراء حول هذه الخدمات

## المشتريات العامة لتقديم الخدمات

للحصول على أنظمة فعّالة للمشتريات العامة، من الضروري أن تتركز الإصلاحات على استحداث نظام كامل ومتعدد الأوجه وشامل يحتوي على المكونات الأساسية الأربعة آنفة الذكر.

تعتمد فعالية أنظمة المشتريات كذلك على تكاملها مع الأنظمة ومبادرات الإصلاح ذات الصلة الأخرى (مثل الإصلاحات في إدارة الأموال العامة ومبادرات النظام الإلكتروني الحكومي). ويؤدي تجزئ الأنظمة - لإدارة الاستثمارات العامة وإعداد الميزانيات والمشتريات العامة - إلى آليات ضعيفة لتقديم الخدمات وتكاليف متزايدة وأداء ضعيف وتكاليف وفترات زمنية تفوق التوقعات، بالإضافة إلى غياب المنافسة و نقصاً في التمويل اللازم للصيانة.

اتخذت بعض الاقتصادات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بعض الخطوات الجدية تجاه إصلاح أنظمة المشتريات العامة (على غرار تحديث وتوحيد الأطر القانونية في الأردن والمغرب وتونس والسلطة الفلسطينية وجمهورية اليمن). في حين أن بقية الاقتصادات لا تزال في مراحل مختلفة من معالجة أوجه التجزؤ وعدم الاكتمال في أنظمتها.

تتضمن التحديات الإقليمية الرئيسية:

- غياب تكامل الأطر القانونية الوطنية وتعددية القوانين والأنظمة وتجزؤها.
- ضعف الإجراءات الأساسية في أنظمة المشتريات العامة (على غرار عدم وضوح المحتوى والتسلسل الهرمي المؤسسي)، ما أفضى إلى ضعف أو، في بعض الأحيان، إلى عدم تنفيذ المتطلبات الإجرائية والتشغيلية.
- الفجوات الكبيرة بين القوانين والأنظمة وتطبيقات عمليات المشتريات العامة - وهي عائق هائل أمام فعالية نظام المشتريات العامة.

يعدّ دور نظام المشتريات العامة مركزياً لتقديم الخدمات العامة ولتحقيق النتائج وللأداء. ويتم استخدامه كأداة إستراتيجية لتعزيز الأداء الحكومي وتحسين جودة الخدمات، ويستوجب بالتالي مقارنة متعددة الأوجه للإصلاح. حيث لا يجوز الاكتفاء بقياس أنظمة المشتريات العامة من خلال الامتثال الرسميّ بالإجراءات، بل يجب أن يتعدى الأمر ذلك ليشمل تحقيق الأهداف التنموية وأهداف السياسات الأخرى.

يمكن لمكونات برامج إصلاح المشتريات الأساسية التالية أن يكون لها أثر إيجابي مباشر في تقديم الخدمات العامة والنتائج والأداء:

- توحيد واستكمال وتنسيق الإطار القانوني لتوفير توجيهات أفضل حول التنفيذ الجيد للمشتريات العامة - وتفادي أوجه عدم الكفاءة ونتائج الخدمات المتقلصة التي قد تنجم عن الإطار القانوني الشائب والقديم.
- هيكلة أنظمة المشتريات وإدارتها بشكل جيد بحيث تتضمن الهياكل المناسبة ضمن الجهات القائمة بالشراء، ومهام الرقابة والسياسات الفعّالة، والموارد البشرية المؤهلة في وحدات الشراء، والتوازن بين المركزية واللامركزية.
- تعزيز المهارات والقدرات المهنية للقوى العاملة في مجال المشتريات، وهو أساسي من أجل ضمان نظام مشتريات عامة حديث وفعّال، بما في ذلك بناء القدرات وتميئتها.
- تحديث وتطبيق الإجراءات التي تعزّز أنظمة المشتريات العامة الأكثر فعالية واستجابة. وتضم الخطوات الحرجة تقييم المؤهلات، وتقييم العروض، وإدارة العقود. وتتضمن الأدوات والإجراءات الأخرى اتفاقيات الإطار والنظام الإلكتروني للمشتريات وغيرها.

تتضمن الإجراءات والتوصيات الرئيسية لضمان تقديم خدمات أكثر فعالية من خلال المشتريات العامة:

- اعتماد مقارنة منهجية لإصلاح المشتريات.
- زيادة الشفافية والوصول إلى المعلومات لتحسين الرقابة وأداء المشتريات في تقديم الخدمات.
- اعتماد مقارنة إستراتيجية لتنفيذ النظام الإلكتروني للمشتريات لتحسين تقديم الخدمات (المربع 3).

• غياب المهنية بين العاملين في مجال المشتريات العامة، ما يؤدي إلى قدرات منخفضة ومعدّل دوران مرتفع للعاملين ونقص في التنفيذ.

• غياب الشفافية والمساءلة، ما يعرقل عمليات المراجعة ويعقد التعامل مع الشكاوى ويقوّض تحديد المسؤوليات عن الأخطاء التشغيلية.

• صعوبة في إدراج الأدوات الحديثة في أنظمة المشتريات – على غرار النظام الإلكتروني للمشتريات.

• موقع *ChileCompra Express* الإلكتروني: معلومات عن عمليات المشتريات متوفرة مجاناً لكافة الجهات المعنية العامة.

• السجل الوطني لمقدمي الخدمات: وقر ذلك سجلاً إلكترونياً رسمياً يضمّ أسماء المقاولين من الباطن.

بالإضافة إلى المساهمة في النمو الاقتصادي من خلال السياسات والوسائل التي تخفض التكلفة، رسخ النظام الإلكتروني للمشتريات الثقة في نزاهته والقدرة على المساءلة من قبل المواطنين. وعلى مستوى أوسع، عنى التحويل الرقمي لنظام المشتريات العامة أن على الشركات المحلية، لا سيما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، التفكير بشكل رقمي وتعزيز قدرتها التنافسية وانفتاحها على الأسواق العالمية.

تضمّ الفوائد المباشرة من استحداث النظام الإلكتروني للمشتريات في شيلي مضاعفة مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في أنشطة المشتريات العامة وتعزيز الفعالية وجني الوفورات المالية البالغة قيمتها قرابة 3.5% (230 مليون دولار أميركي).

أظهر تقييم لأنظمة المشتريات العامة في التشيلي عام 2002 وجود قواعد متعددة للعمل بين الهيئات العامة بالإضافة إلى القدرة المنخفضة والاهتمام المحدود لإدارة العقود و قلة الحوافز للتحسين، من حيث الوفورات والشفافية المحدودة والتكاليف التشغيلية المرتفعة وتمديد المهل الزمنية للتسليم الواردة في العقود. وتم استحداث النظام الإلكتروني للمشتريات كحلّ مثالي لمعالجة أغلبية هذه المجالات، لا بل كلّها. إذاً، فقد بدأت تشيلي من الصفر وأدرجت هذا النظام الإلكتروني على مراحل، محققة الإنجازات الأساسية التالية:

• المنصة التجارية الإلكترونية: تركيب منصة تجارية إلكترونية تتيح الوصول المجاني إلى النظام ([www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl)).

• المهارات الإدارية: التعليم والتدريب المتواصل (للجهات القائمة بالشراء والموردين) لمضاعفة إمكانات التجارة الإلكترونية والمشاركة الفعّالة في السوق العامة.

• إصلاح إدارة التوريد: تضمّن الإصلاح في هذا المجال نشر كامل عمليات المشتريات والعقود، ووضع معايير التقييم الدقيقة والموضوعية، والعودة إلى سجلات موردي الخدمات، وتسهيل عملية الوصول إلى التسويات.

## المشتريات العامة لتطوير القطاع الخاص والتجارة

بين طرفين والاتفاقات التجارية الثنائية وصكوك المعاهدات التي تغطي الوصول إلى العقود الحكومية - على غرار اتفاقية الشراء الحكومي (اتفاقية الشراء الحكومي - منظمة التجارة العالمية) وإرشادات الاتحاد الأوروبي والصكوك المتعلقة بالمشتريات الخاصة بالسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي. لعل أبرز هذه الاتفاقيات هو اتفاقية الشراء الحكومي - منظمة التجارة العالمية الذي أنشأ منصة لتعزيز التجارة الدولية عبر التفاوض على فتح أسواق المشتريات في الدول الأعضاء أمام المتنافسين من الدول الأعضاء الأخرى (المربع 4).

### الشراكات بين القطاعين العام والخاص

توفّر الشراكات بين القطاعين العام والخاص وسائل إضافية لمشاركة القطاع الخاص، تتعدى تلك المتوفرة بالأشكال التقليدية للمشتريات الحكومية. تعدّ الشراكات بين القطاعين العام والخاص عقوداً على المدى الطويل (5-30 عاماً) بين هيئة عامة وشركة خاصة أو ائتلاف من عدة شركات. وتأخذ الشركة الخاصة على عاتقها توفير خدمة عامة على أساس عقد الامتياز أو الاستثمار في مرافق البنية التحتية العامة وبنائها وتشغيلها. وقد تساهم الشراكات بين القطاعين العام والخاص مساهمة فعّالة في تخفيف العبء الذي تواجهه الحكومات في تمويل الاستثمارات في مشاريع البنية التحتية العامة. ويبقى مفتاح نجاح أي شراكة بين هيئة عامة وهيئة خاصة في تحديد المشاريع وتقييمها والتخطيط لها وإعدادها مع المستشارين الفنيين والقانونيين الضروريين.

يمكن رؤية آثار الإصلاحات في نظام المشتريات الإلكترونية في مرحلة المناقصة وصولاً إلى مرحلة تنفيذ مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. على سبيل المثال، تساهم الإصلاحات التي تركز على أطر السياسات والأطر القانونية اللائقة في تعزيز رغبة السوق في المناقصة وفي تمويل مشاريع الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ما ينعكس إيجاباً في نسب المشاركة

تملك أنظمة المشتريات العامة الشفافة والخاضعة للمساءلة القدرة على تحفيز تطوير القطاع الخاص عبر فتح المجال أمام الوصول إلى الفرص التجارية وتحسين بيئة الأعمال والاستثمارات وتعزيز المنافسة وتشجيع النمو الاقتصادي.

لا يزال التحدي الأبرز الذي تواجهه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا يكمن في إجراء المناقصة التنافسية والشفافة والعادلة والمتعددة المراحل. ويؤدي غياب المناقصة الشفافة والعادلة إلى عرقلة المنافسة نتيجة تكاليف المشاركة المرتفعة التي يتكبدها المتنافسون. وتتضمن التحديات الأخرى ذات الصلة تحسين المعايير الفنية لإعداد المشاريع وإدارتها وتنفيذها.

يمكن لهذه التحديات أن تشكّل عائقاً أمام مشاركة القطاع الخاص في المشتريات العامة، لا سيما المؤسسات الصغيرة التي قد تختار الخروج من المناقصة نتيجة عدم وضوح إجراءات المناقصة. ويمكن لعملية المناقصة المفتوحة والعادلة والمتعددة المراحل أن تساعد في الحدّ من خطر التواطؤ وضمان تسهيل المشاريع ذات القيمة المرتفعة ومنح المؤسسات الصغيرة فرصة المشاركة. ويكمن تحدّي آخر في غياب التخطيط والإعداد المناسبين مع المستشارين الفنيين والقانونيين والماليين الضروريين.

### المشتريات العامة - والمعاهدات الدولية

تؤدي المعاهدات الدولية التي تنطبق على المشتريات العامة دوراً بارزاً في تعزيز مناخ الاستثمارات - عبر تحسين القدرة التنافسية وإدراج مبدأ المعاملة بالمثل على طاولة المفاوضات حول المشتريات العامة.

يمكن للمعاهدات الدولية أن تعالج مسائل الشفافية والمنافسة والفساد في نظام المشتريات العامة من خلال المعاهدات التجارية الاستثمارية الثنائية التي تغطي الاستثمارات وتنفيذ العقود

إنشاء فريق تفاوض وطني لتنسيق التفاوض مع الأمانة العامة. وفي تموز (يوليو) 2000، حازت الأردن صفة المراقب الرسمي إلى هذا الاتفاق. ولا تزال المفاوضات جارية في حين تبقى بعض المسائل عالقة، مثل المعاملة التفضيلية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في عملية المناقصة والتعويضات والحدود المقررة والمعاملة بالمثل وخدمات ما بعد البيع.

من أجل استكمال عملية الإصلاحات، يحتاج القطاع العام الأردني إلى برنامج وطني لبناء قدرات العاملين في مجال المشتريات يتركز على تنفيذ التشريعات الخاصة بالمشتريات والتعامل مع الشكاوى وإطلاق نظام إلكتروني للمشتريات وإعداد العقود وإجراء التحاليل الفنية والمالية.

لا يزال نظام المشتريات العامة الموحد الأردني، الذي تمّ إعداده بالتعاون مع وبدعم من البنك الدولي، في انتظار المراجعة والمصادقة من قبل مجلس الوزراء. ويحتوي النظام الجديد على أحكام لكافة أنواع المشتريات العامة إلى جانب البعض من خصائص الإصلاحات الرئيسية. فهو يفرّق بين السياسات والإجراءات التنظيمية والإجراءات التشغيلية من خلال وحدة مستقلة للسياسات والرقابة. ويساهم في إنشاء آلية للتعامل مع الشكاوى من خلال اللجان المعيّنة لهذا الغرض. ويوحّد الشروط التي تنظم المهام ذاتها. كما يعدّل الحدود المقررة للجان القائمة بالشراء عند الاقتضاء.

بعد الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية عام 2000، بدأت الأردن بالتفاوض للانضمام إلى اتفاقية الشراء الحكومي. وتمّ

السيادية، والحماية لإيرادات المشاريع. كما من الضروري الحصول على القدرة لتحديد وتقييم جدوى وجاذبية المشاريع المحتملة القائمة على الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

تتضمّن الإجراءات والتوصيات الرئيسية لتسهيل تطوير القطاع الخاص والتجارة:

- تسريع اعتماد وانسجام بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مع المعاهدات التجارية الدولية التي تشكل أدوات لإصلاح نظام المشتريات العامة والنمو الاقتصادي.

- إنشاء الأطر القانونية والمؤسسية التي تدعم الشراكات الفعّالة بين القطاعين العام والخاص وتعزّز النمو الاقتصادي، لا سيما من خلال تحفيز مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

- تطوير القدرات بين الجهات المعنية (بما في ذلك المسؤولون العموميون والقطاع الخاص) لتعزيز قدرة السوق التنافسية ودعم الاتفاقات الناجحة القائمة على الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

العالية والمنافسة السليمة. وقد تفتح عملية المناقصة الشفافة والمتعددة المراحل المجال أمام إجراء مرحلة القائمة المختصرة واستدراج العروض والتفاوض مع أصحاب العروض وتقييم العروض الفنية والمالية والتجارية وقياسها. ومن شأن هذه العملية أن تعزز ثقة صاحب العرض وتقدّم إلى كافة أصحاب العروض فرصة متساوية تتيح فوز العرض الأفضل.

يعتمد نجاح المشاريع القائمة على الشراكات بين القطاعين العام والخاص على إطار قانوني قوي للتقليل من المخاطر على القطاعين العام والخاص والجمهور المطلّع ومستخدمي الخدمات أو المرافق. ويتّصف هذا الإطار القانوني بالاهتمام الذي يوليه إلى القوانين المتعارضة، والحقوق في الأراضي والممتلكات الواجبة النفاذ والواضحة، وقوانين العمل العادلة، والآلية الواضحة لتنظيم العلاقة بين القطاعين العام والخاص. وتتضمّن الاعتبارات الأخرى الترتيبات التعاقدية لتقاسم المخاطر ورصد المشاريع وإعداد التقارير من قبل شركة المشروع، والآليات لتحديد التعريفات الجمركية، والقواعد لإعداد الفواتير والتحويل، وتسوية النزاعات، والحصانة

## تمية القدرات لنظام المشتريات العامة

البيئة وضع إطار قانوني منسق وكامل وشامل، وتعزيز الشفافية، وإتاحة الوصول إلى المعلومات أمام كافة الجهات المعنية، وتعزيز القدرات المهنية في مهام المشتريات، وذلك لتجاوز النظرة القديمة التي تفيد بأن مهام المشتريات مكتبية وإدارية. ويتمحور التحدي الثاني حول الجهات المعنية إلى جانب الموظفين العاملين في مجال المشتريات - المدققين والمراجعين، وسلطات الرقابة الداخلية، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، ووسائل الإعلام. أما التحدي الثالث فهو زيادة استخدام وثائق المناقصة النموذجية من قبل أنظمة المشتريات العامة الإقليمية ليتعرّف الممارسون إلى النظام وليطوّروا معرفتهم به.

تعاني معظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من ضعف في القدرات والكفاءات في مجال المشتريات العامة، وتعود نقاط الضعف بشكل كبير إلى الجودة المتدنية لبرامج التدريب، وقدرات المدربين المحدودة، وعدم اتقاء الأشخاص المناسبين لحضور ورش العمل التدريبية، ومعدل الدوران المرتفع للعاملين الكفوئين، والبيئة التنظيمية الصارمة والمعيقة التي لا تسمح بتطبيق الدروس المستفادة.

كما تؤثر بعض المسائل الواسعة النطاق في فعالية جهود التدريب واستدامتها. يكمن التحدي الأول في إنشاء بيئة ممكنة لرعاية تنمية القدرات واستدامتها (المربع 5). تتضمن هذه

نظام المشتريات العامة وتنمية القدرات في لبنان

المربع 5

المستجيبين كانوا على اطلاع بالمشتريات العامة المستدامة، في حين أن 15% فقط كانوا على علم بالمشتريات المراعية للبيئة أو النظام الإلكتروني للمشتريات.

• إدارة العقود والتخطيط: تبرز الحاجة إلى التدريب على المهارات الأساسية على غرار دراسات السوق وتقييم مخاطر المشتريات.

• الاتصالات: تبرز الحاجة إلى التعاون في العمل مع القطاع الخاص، وأساليب التفاوض، ومراقبة أداء الموردين، ورصد التواطؤ.

• التوثيق والحفظ والوصول إلى المعلومات: تنشر 33% فقط من الجهات التقارير حول أنشطة المشتريات. وتبرز الحاجة إلى التدريب على ثقافة الشفافية وتقاسم المعلومات.

تتضمن الخطوات التالية في مجال تنمية القدرات كلاً من العمل على تطوير مهنة المشتريات العامة، وتسهيل نقل المعلومات والمعرفة، وتوحيد الجهود مع الجهات الفاعلة ذات الصلة لوضع المشتريات في مكانة استراتيجية على الصعيد الوطني، وتوفير التدريب المتخصص العالي الجودة.

لم يتم سابقاً الاعتراف بالمشتريات العامة في لبنان كمهنة، وكان للموظفين العاملين في مجال المشتريات معرفة محدودة بالاتجاهات الجديدة والممارسات الدولية الجيدة. لكن وزارة المالية اللبنانية تعتبر الآن المشتريات العامة مكوناً أساسياً للإصلاحات في إدارة الموارد وأولوية للحدّ من الإنفاق العام.

كان معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي يعمل مع الوزارة كهيئة للتدريب وتنمية القدرات في مجال المشتريات العامة. بصفته مركزاً للتفوق يتمتع بخبرة واسعة في دعم بناء القدرات في مجال إدارة المالية العامة على الصعيد الوطني، يستعين بمقاربة تشاركية لتعزيز قدرات كافة الجهات المعنية في نظام المشتريات العامة.

كشف المعهد عن الحاجة إلى تنمية القدرات في فئات خمسة:

• المعرفة القانونية: تبرز الحاجة إلى تدريب قانوني أساسي.

• الاتجاهات الجديدة في المشتريات: يشارك لبنان كبلد تجريبي في فريق عمل مراكش، وهي مبادرة لتنفيذ سياسات وممارسات المشتريات المستدامة. وتبين أن 27% فقط من

تتضمن الإجراءات والتوصيات الرئيسية لتنمية القدرات:

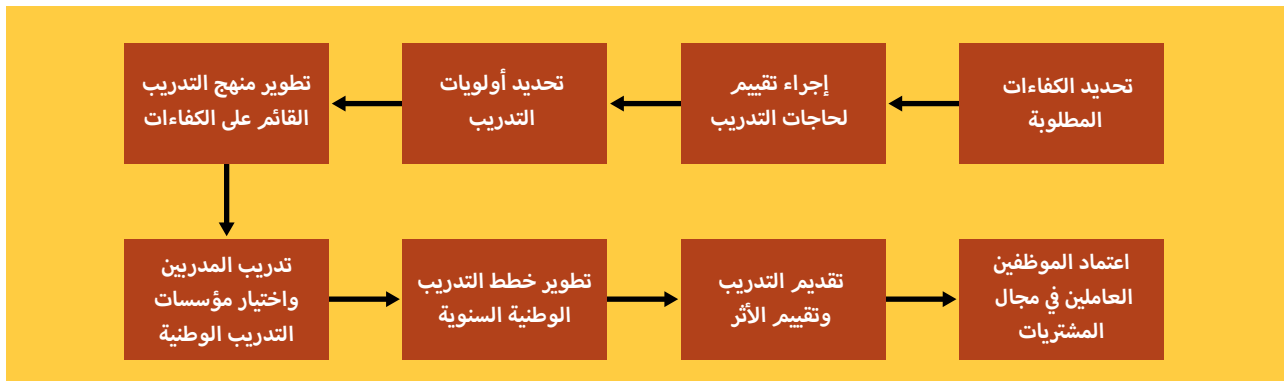
- تعزيز بيئة ممكّنة كحافز أولي لخلق المهارات والارتقاء بها على المستويات الوطنية. تتضمّن التوصيات تعزيز الشفافية والوصول إلى المعلومات والتركيز على جمع البيانات ورفع التقارير وتعزيز القدرات المهنية في مجال المشتريات العامة.
- تقديم برامج تدريبية على مستويات مختلفة (فردية، وتنظيمية، وبيئية) وإلى كافة الجهات المعنية (الممارسين، المديرين، صانعي القرارات، المدققين، والمراجعين، سلطات الرقابة الداخلية، منظمات المجتمع المدني، القطاع الخاص، وسائل الإعلام).
- إنشاء منتدى إلكتروني إقليمي لتبادل الأفكار والدروس حول الإصلاحات في نظام المشتريات العامة.
- تعزيز التدريب على المشتريات العامة في المجال المهني (الممارسين والجهات المعنية الأخرى) والأكاديمي (إدراجه في التعليم الجامعي).

يبدأ إنشاء برامج التدريب الوطنية وتقديمها بتحديد الكفاءات المطلوبة لكل فئة من فئات الموظفين العاملين في مجال المشتريات العامة - السلع والأشغال والخدمات (الشكل 1). ويأتي بعد ذلك إجراء تقييم الحاجات لتحديد حجم ونطاق العجز في المهارات. ومتى تمّ تحديد هذا العجز، يمكن تحديد أولويات التدريب ليصار لاحقاً إلى تطوير منهج التدريب القائم على الكفاءات. ثم يجب تدريب المديرين واختيار مؤسسات التدريب الوطنية. ويلى ذلك تطوير خطط التدريب الوطنية السنوية التي تأخذ في الاعتبار القدرة على تحمّل النفقات والقدرة على التقديم. وبعد تقديم التدريبات وقياس الأثر، تبقى الخطوة الأخيرة اعتماد الموظفين العاملين في مجال المشتريات.

يجب إجراء برامج التدريب الوطنية على ثلاث مراحل: تمهيدية، خاصة بكل قطاع، والقطاع الخاص. يضمن التدريب التمهيدي التطبيق الصحيح للقوانين والأنظمة. يركّز التدريب الخاص بكل قطاع على تطوير مهارات المدراء والممارسين في العملية التجارية. أما التدريب المرتبط بالقطاع الخاص فيصّب تركيزه على كيفية المنافسة على فرص المشتريات العامة.

الخطوات لتطوير برامج التدريب الوطنية في مجال المشتريات العامة

الشكل 1





## الخلاصة

لمَ إذاً السعي إلى إصلاح نظام المشتريات العامة؟ لأن الفوائد قد تكون كبيرة لكل قطاع في المجتمع - العام والخاص والمدني. كما يعزز نظام المشتريات العامة الجيد الحوكمة الجيدة والمساءلة الاجتماعية. ويساهم في جعل تقديم الخدمات أكثر فعالية ومساواة. ومن شأنه أن يزيد من مشاركة القطاع الخاص ويبيّن قدرات كافة الجهات المعنية. ومن خلال تحقيق هذه الإنجازات كلها، سيشجّع إصلاح نظام المشتريات العامة القدرة التنافسية الوطنية ويحفّز النمو الاقتصادي.



البنك الدولي

