

الشراء الحكومي في دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا



منير راشد

نائب رئيس الجمعية الاقتصادية اللبنانية - بيروت

تصبو الإدارة الحديثة للنفقات إلى الحصول على السلع والخدمات بالسعر الأفضل والنوعية المرجوة في آن معاً. والأسلوب الأفضل هو الذي يخول المنافسة العادلة لجميع المناقصات التي تتحلى بالشروط المسبقة من حيث النوعية والقدرة على إنجاز وتقديم خدمات على درجة عالية من الكفاءة.

أما الوضع القائم في دول المنطقة في ما يخص عقد الصفقات (Procurement) فلا يدعو إلى التفاؤل، إذ إن كثيراً من دول الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لا يزال يواجه نقصاً حاداً في الأساليب المتبعة وفي مستوى أدائها على عدة صعد، وبخاصة لناحية اتسامها بالاستسائية والهدر ومعاناتها فساداً مزمناً ناتجاً من عدم إرساء القواعد والقوانين والممارسات المثلى في هذا المجال.

لخص تقرير البنك الدولي الصادر عام ٢٠١٠ وضع إدارة الصفقات في دول المنطقة بالتالي^(١):

إن العدد الأكبر من دول هذه المنطقة أظهر اتّباع أنظمة ضعيفة إجمالاً لعقد الصفقات. ويتجلى ذلك الضعف في عدة مجالات، منها:

- اتّباع ممارسات تنافسية زائفة، وعدم خضوع الكثير من العقود للمنافسة المحققة، وإنما ارتكازها على أسلوب التفاوض على الأسعار والخصومات.
- إساءة استعمال القواعد والقوانين.
- إدخال التغيير الاعتيادي على المناقصات، وهو ما يسفر عن زيادات في التكلفة.
- حصول ممارسات غير شفافة في تقييم العروض.
- وضع عقود مباشرة للمناقصات من دون الرجوع إلى الأصول والقوانين ذات الشأن.
- اللجوء إلى تقطيع (Slicing) المناقصات كي لا تتخطى سقف العقود التي تشترط إجراء عقد مناقصات تنافسية.
- اعتماد الدول المعنية أكثر من أسلوب في إجراء المناقصات.
- حجب المعلومات عن بعض الشركات وتفادي التعامل المماثل بينها وعدم إباحة المعلومات على نحو متوازن.
- ممارسة التواطؤ (Collusion) في بعض الحالات، والتضارب في المصالح.

(١) The World Bank, Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa: Overview of Regional Experience, Part I, June 2010, (5506-MNA)

ويُلخص الجدول رقم (١) مرتبة عقد الصفقات مقابلته بالأداء في المجالات الأخرى في إدارة المالية العامة. ويظهر متوسط الأداء التدني الفاحش الذي سُجِّلَ لحينه. كما أن الدول التي لا توفر الأرقام تعاني الأداء المتعثر أيضاً.

الجدول رقم (١)

مؤشرات PEFA لإدارة الموارد العامة^(٢)

المتوسط	اليمن	الضفة	تونس	سوريا	المغرب	لبنان	الأردن	العراق	مصر	الجزائر	
٢,١	١,٣	١,٣	م غ م	١,٣	٢,٣	م غ م	٤,٠	٢,٣	م غ م	م غ م	توافر التمويل
٢,٨	٣,٣	٢,٠	م غ م	٢,٣	٤,٠	م غ م	٣,٣	٢,٠	م غ م	م غ م	إدارة السيولة
٣,٣	٣,٠	م غ م	م غ م	م غ م	٤,٠	م غ م	٣,٠	٣,٠	م غ م	م غ م	الشفافية
٢,٧	٣,٠	م غ م	م غ م	م غ م	٣,٣	م غ م	٢,٣	٢,٠	م غ م	م غ م	إدارة الضرائب
٢,٣	١,٣	م غ م	م غ م	م غ م	٣,٣	م غ م	٣,٠	١,٣	م غ م	م غ م	جباية الضرائب
١,٩	١,٣	م غ م	م غ م	١,٠	٣,٠	م غ م	٣,٠	١,٣	م غ م	م غ م	إدارة الصفقات

المصدر: World Bank, Public Financial Management Reform in the Middle East and North Africa, Part I, June 2010.

تُقلص الممارسات المتبعة واللامركزية في إدارة الصفقات من فاعلية الهيكل القانوني الذي قد يكون أعد على أسس سليمة. إضافة إلى ذلك، يواجه الكثير من هذه الدول تحديات أخرى في ممارسة عقد الصفقات، لا تنحصر في تفشي الفساد وعدم توافر الشفافية الكافية فقط وإنما ترتبط بعدم الكفاءة في الإدارة أيضاً، وتعد هذه الخروق من المخاطر التي تواجه التنفيذ السليم لعقد الصفقات. وينعكس الضعف الإداري في ما يلي^(٣):

- يواجه الكثير من دول المنطقة صعوبات في تنفيذ معاملات الشراء في الوقت المحدد، وهذا يشير بدوره إلى ضعف التنسيق بين عقد الصفقات وبين تخطيط الموازنات. على سبيل المثال، لا يُنجز الكثير من الدول صفقاته الرأسمالية ضمن السنوات المالية المحددة، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى المبالغة في الميزانيات الرأسمالية. ويرجع هذا الإخفاق إلى:
- الضعف في تخطيط وإعداد ميزانيات عقد الصفقات.
- ارتباط الفجوة في الإنجاز بالثغر التي تواجه إعداد الموازنات العامة؛ فهي في عدة حالات لا تكون مستعدة إلى تقييم الحاجات وإلى الإعداد الواقعي للموازنة.

PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability

(٢)

The World Bank, Mena Region Training Needs in Public Financial Management, 2009.

(٣)

- وفي حالات أخرى لا تكون الصفقات منتظمة مع الموازنات.
- المداخلات السياسية التي تحول دون الإنجاز أو تعيقه.
- عدم وضوح المواصفات في عدة حالات، أو قد تم إعدادها لكي تتسق مع صفات شركات معينة.
- عدم الاتساق في إتمام معاملات المناقصات وعدم اتباع الأسس التنافسية.
- وجود تجاوزات في التوقيت المحدد.

إن عدداً من دول المنطقة يُبدي رغبة في إصلاح قوانين وأنظمة عقد الصفقات ولكنه غير جدي بالقدر الكافي إلى اليوم

فضلاً عن ذلك، يستند عدد قليل من دول المنطقة إلى الإدارة المركزية. مع العلم أن اللامركزية قد تؤدي إلى حصول عدة شوائب، فهي تتيح الفرص للاجتهاد الفردي كما ذكرنا سابقاً، الذي يؤدي بدوره إلى خسارة العوائد التي قد تجنى ويقلص من فاعلية إدارة الصفقات.

وعادة ما تتصف اللامركزية في عقد الصفقات بتعدد الإجراءات وبالرجوع إلى عدة وزارات لاتخاذ القرار، وهو ما يؤدي إلى إعاقة اتخاذه في الوقت المناسب. وهي قد تتيح الفرصة كذلك لتعرض عمليات الصفقات للمزيد من الفساد بدلاً من حصره؛ لأن المسؤوليات قد تموّه ضمن نظام غير مركزي، في حين تكون المسؤولية واضحة ومحددة ضمن نظام مركزي. وهذا يسهل بدوره المساءلة والمحاسبة ومراقبة المسؤولين المنوط بهم إجراء الصفقات.

في ضوء هذا الواقع الحالي لقوانين عقد الصفقات عموماً، لا تزال دول المنطقة تعاني عدم تحديثها على النحو الذي يراعي مواصفات منظمة التجارة العالمية (WTO) على الأقل ضمن اتفاق عقد الصفقات الحكومية (GPA)، مع العلم أن الكثير من هذه الدول تصبو إلى عضوية المنظمة. وتعاني القوانين الحالية المتعلقة بإبرام الصفقات في دول المنطقة قلة الوضوح في التطبيق الذي قد يؤدي إلى عدم الانصاف والاتساق في التطبيق المتكرر للعقود.

والجدير بالذكر أن عدداً من دول المنطقة يُبدي رغبة في إصلاح قوانين وأنظمة عقد الصفقات ولكنه غير جدي بالقدر الكافي إلى اليوم. على سبيل المثال، أعد قانون جديد للصفقات في لبنان، لكن هذا القانون لم يوافق عليه مجلس الوزراء بعد قبل طرحه على مجلس النواب. كما قام اليمن بدوره بمحاولات في هذا الصدد ولكنها كانت جاحظة منذ مطلع عام ٢٠٠٥. وكذلك الحال في سوريا، حيث تقف عدة جهات حائلاً في وجه تنفيذ الإصلاح المرغوب فيه، بحسب تقييم جهود تطوير الصفقات من قبل البنك الدولي.

إن دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحاجة ماسة إلى رفع مستوى عقد الصفقات وفق المعايير الدولية. ولكي يتحقق هذا الهدف لا بد من إنجاز الإصلاحات في عدة مجالات وليس على مستوى القوانين وحسب

أما الدول المتقدمة فهي تضع القوانين اللازمة لكبح الخروق وبخاصة في حالات التواطؤ. فقد تبنت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) قانوناً لمنع التعاضد في المناقصات (anti-bid rigging)، ووضعت اليابان كذلك قانون مكافحة الاحتكار (Anti-monopoly) للحد من الاحتكار في

طرح المناقصات في عام ٢٠٠٦، وكذلك فعلت فرنسا في العام ذاته مع طلب الإعلان عن كل مناقصة تناهز ٩٠ ألف يورو. وقد لجأت الحكومة الفرنسية إلى التدقيق المسبق أيضاً (Ex Ante) في المشاريع التي تفوق قيمتها ٢٠ مليون يورو. كل هذه القوانين هدفت إلى منع خرق أو انتهاك قوانين الصفقات.

ولا بد من الإشارة إلى أن صدور هذه التشريعات يؤكد وجود انتهاكات في الممارسات المتبعة.

إن الخروق السائدة في الدول المتقدمة تتجلى في ضعف التدقيق، والتغير في شروط الاتفاقيات، والتقييم غير الدقيق للمناقصات، وعدم الالتزام بالشروط المسبقة. وقد بذلت الدول الصناعية جهوداً حثيثة لتطوير القدرات في هذا المجال.

**أهم الخبرات التي تشكوها دول المنطقة:
التخطيط المالي للصفقات، وأساليب عقد الصفقات، والاستئناف، والتحكم في المنازعات، وصوغ معايير للأداء، والتدقيق والرقابة**

إن دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا بحاجة ماسة إلى رفع مستوى عقد الصفقات وفق المعايير الدولية. ولكي يتحقق هذا الهدف لا بد من إنجاز الإصلاحات في عدة مجالات وليس على مستوى القوانين وحسب، إذ إن القوانين، على الرغم من كونها حاجة ماسة كخطوة نحو الممارسة الصالحة، فهي تبقى ناقصة من دون بناء كوادرها القدرة على إنجاز العقود في جميع مراحلها وعلى أتم وجه.

نشير هنا إلى أهم الخبرات التي تشكوها دول المنطقة: التخطيط المالي للصفقات، وأساليب عقد الصفقات، والاستئناف، والتحكم في المنازعات، وصوغ معايير للأداء، والتدقيق والرقابة. لذلك، تحتاج دول المنطقة إلى عدة مهارات لكي تتمكن من تنفيذ العقود بصورة ناجحة وفعالة، ولا تُثقل كاهل الحكومة في الوقت نفسه. إن إدارة الصفقات بحاجة إلى خبرات كثيرة في الاقتصاد والقانون والهندسة والمحاسبة والتحليل المالي... الخ.

على دول المنطقة أن تأخذ في الإصلاح بجد^(٤)، وفي المقدمة، لا بد من اتباع إجراءات معيارية لإنجاز عقد الصفقات، فتحدد في البدء حاجات المستهلك إلى سلعة ما أو إلى خدمات معينة. ومن ثم يشرع بتجهيز المشروع قبل الولوج في تنفيذه. لذا يتوجب معرفة حاجة المواطن وكيف يمكن أن تلبى هذه الحاجة أولاً من الموارد المتاحة. على سبيل المثال، من الممكن تحسين خدمات الطاقة بتحسين إدارتها وخفض الهدر أولاً قبل إنشاء محطات جديدة لتوليد الطاقة.

وفي جميع الحالات، لا تنحصر مهمات اختصاصي عقد الصفقات في عقد الصفقة فقط ولكنها تتعدى ذلك لتشمل المفاضلة بين الحلول الممكنة. وعليه أيضاً وضع خطة زمنية لتنفيذ المشاريع، وتقدير التكاليف لكل مرحلة إنجاز. ومن المهمات المنوطة به كذلك دراسة وتحليل إمكان إشراك خدمات القطاع الخاص. ولا بد من تقييم المرحلة الفضلى لإشراكه وتحديد هيكل المشاركة وآلياتها؛ فقد يأخذ ذلك طابع الشراكة ولكن هذا النوع من المساهمة يكون عادة أكثر فاعلية في الدول المتقدمة؛ وقد ينحصر دوره في إدارة خدمات معينة، كشراء خدمات صحية من القطاع الخاص بدلاً من إنشاء مستشفيات.

وفي المرحلة الثانية يحدد النهج الأفضل لاتباعه لعقد الصفقات. ولا بد أن يحدد القانون الخيارات المخولة لعقد الصفقات، منها: أن يستند إلى الصفقات التنافسية المتاحة للقطاعات الأجنبية، أو قد يقتصر على العطاءات المحلية. وكما ذكرنا سابقاً، لا بد للحكومات من أن تأخذ في الحسبان ارتباطها

OECD, Managing Public Expenditure, 2001.

(٤)

بالجهات والاتفاقات الأجنبية، ومحاولة انخراطها في المنظمات الدولية، كمنظمة التجارة العالمية، الأمر الذي سيحد من الخيارات المتاحة بسبب التزامها بالشروط المسبقة النابعة من عضويتها.

وفي المرحلة الثالثة، يتوجب الالتزام الكامل بنهج العطاءات، ومنها الالتزام بمتطلبات المؤهلات المسبقة (Prequalification Procedures) في الصفقات التنافسية، ويستبقه إعلان رسمي للعطاء محددًا صفات المشروع أو السلع والخدمات المطلوبة، ومعايير انتقاء الشركات المشتركة في العطاء.

لا بد لدول المنطقة، وبخاصة التي تعاني في هذا المضمار، أن تتجه نحو إجراء الإصلاحات اللازمة على جميع الصعد، لكي تضع حداً للفساد السائد، ولكي تكسب ثقة الشعب الذي ما برح يبدي عدم ثقته، وبخاصة حين تكون الصفقات محورا للخلافات السياسية

كما يتم صوغ قواعد إرساء العطاء حيث إن القوانين في بعض الدول تخول التفاوت في ممارسة إرساء العطاء. على سبيل المثال، قد يكون للسعر الأفضلية في الانتقاء بين العطاءات من دون الاعتبار الكافي لاستيفاء الشروط الفنية والنوعية. لذا، ولتفادي الاستناد إلى التكلفة فقط، فلا بد من دراسة الصفقات المطروحة على مرحلتين استناداً إلى النوعية وإلى التكاليف كذلك.

ولا بد للدول أن تدرس الصفات الإيجابية للمركزية في عقد الصفقات على سبيل المثال؛ فهي تخول الحكومات الحصول على أسعار أفضل من خلال جمع عقود الشراء.

ويتيح النظام المركزي أيضاً حصر الأصول التي تمتلكها الدولة وحساب إطفائها الصحيح ومتابعة حاجات الوزارات والمؤسسات الأخرى. فالكثير من الحكومات تفتقر إلى جردات كاملة لأصولها الثابتة وإدارة حياتها.

وتتوه عدة دراسات بأن المركزية في إدارة الصفقات تؤدي إلى الإدخار في إدارة المخزون من السلع التي تستخدمها الدولة؛ فالإدارة المركزية تُبعد الحاجة إلى حيازة مخزون كبير من السلع لكي تلبى طلبات وحاجات الوزارات.

تجدر الإشارة هنا أيضاً إلى أن المركزية في إدارة العقود تتيح الفرصة للحكومات بتوظيف طاقات متخصصة في عدة مجالات ذات كفاءات عالية قادرة على تقييم السلع والخدمات، ودراسات جدوى العروض المقدمة من موردين مختلفين، محليين كانوا أم أجانب وغير مقيمين، إذ إنها تصبح قادرة على الاستغناء عن موظفي الصفقات المنتشرة في وزارات كثيرة. على سبيل المثال ربما لا يكون لوزارة التربية المعرفة الكافية في انتقاء الحاسوب والبرامج المناسبة والمتسقة مع الطاقة التي تحتاج إليها؛ فإذا قامت إحدى الوزارات باتخاذ القرار العشوائي فمن المستبعد أن تجني الفائدة المبتغاة مقابل النظام المركزي.

كما أن المركزية تتيح تكوين قدرات عالية المستوى في إنجاز الصفقات؛ فقد لاحظت الجهات المانحة بالأخص أن عدة دول تواجه نقصاً في القدرات البشرية لإدارة الصفقات، ومن أهم أسبابها اعتماد اللامركزية، وهو ما يجد من قدرة الدولة على جلب القدرات وتدريبها والحفاظ عليها. كما تساهم المركزية بحصر فرص التعاضد وتقليص إمكانات التواطؤ بين الموردين.

ولا بد من تعداد إصلاحات أخرى ضرورية، منها منع ممارسة الامتيازات، وتجنب التعامل مع الشركات غير المؤهلة مادياً، التي لا تستوفي الشروط المسبقة. كما يجب تفادي العطاءات المقيدة

والاستناد المتكرر إلى مصدر واحد للعطاءات. وعلى الدول المعنية كذلك تطوير التدقيق الداخلي والخارجي في مضمات الصفقات. وتشمل الأمور المهمة الأخرى طرق معالجة الخلافات التي قد تطرأ مع الموردين، منها أن يكون للدول جهاز كفو لفض النزاعات التي قد تطرأ مع الموردين. وتوجد حاجة ماسة في عدد من الدول إلى تطوير الشفافية، فعلى الدول أن تصرح عن أسماء المتقدمين بالعطاءات وأسعار عطاءاتهم، وكذلك أسماء الشركات التي يرسو العطاء عليها. وختاماً، لا بد لدول المنطقة، وبخاصة التي تعاني في هذا المضمار، أن تتجه نحو إجراء الإصلاحات اللازمة على جميع الصعد، لكي تضع حداً للفساد السائد، ولكي تكسب ثقة الشعب الذي ما برح يبدي عدم ثقته، وبخاصة حين تكون الصفقات محورا للخلافات السياسية.

