

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الفرع الأول

الشراء العام وانعكاساته على الاقتصاد الوطني

رسالة أُعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في القانون العام

إعداد الطالبة

شريفة أحمد ناصر

لجنة المناقشة:

رئيساً

الأستاذ المشرف

الدكتور جان العليّة

عضواً

أستاذ مساعد

الدكتور مجتبي مرتضى

عضواً

أستاذ

الدكتور عصام اسماعيل

2023

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذا البحث، وهي تُعبّر عن رأي  
صاحبها فقط.

## شكر و عرفان

بعد شكر الله عزّ وجلّ ومثّه،

الشكر كلّ الشكر، الى:

من تعبت وضحت وربت وأعطت دون كللٍ او مللٍ، ولا زالت تعطي دون أيّ مقابل.. وأيّ مقابل يفني جهد  
كفّيك؟.. الى أمي لميس..

أول من علّمني ألف باء الهجاء لأبحر في ميدان العلم،

الى أبي أحمد..

من أمسكا بيدي لأبدأ مسيرتي الجامعية، الى من وقفا الى جانبي لأستكمل مسيرتي العلمية،

الى إخوتي محمود ومحمد..

من تثق بي وبقدراتي، الى داعمتي الاولى التي تقف خلفي وتشجّعني،

الى أختي أميرة..

والدي الأكاديمي، الذي افتخر به وبإشرافه على رسالتي، الى دكتور المحبّ ،

الدكتور جان العلية، كل الشكر والامتنان والاحترام..

من أعطوا من وقتهم، من الأساتذة الكرام، لقراءة رسالتي وتصويب ما فيها من الأخطاء لتكون بالشكل  
المناسب، كل الحب والشكر لكم..

تلك الأيادي التي ربتت على كتفي لتدفعني للتفوق، بعدد قطرات المطر وألوان الزهر كل الحبّ والتقدير  
والوفاء لأساتذتي ومُعلماتي بجميع مراحل الدراسة، فائق شكري واحترامي...

وأخيراً، قد يقابلنا في طريق مسيرتنا العلمية والعملية إحباطات ومحاولات فشل واضحة، ولكن هذا الفشل  
ليس نهاية المطاف والهزيمة ليست قدراً، فالموت ليس أعظم مصيبة في الحياة بل أعظمها هو ما يموت  
بداخلنا ونحن على قيد الحياة.. فلا تدعو اخفاقات الماضي، وإيحاءات الآخرين تحطّ من عزيمتكم... وكونوا  
أنتم التغيير الذي تريدهونه في العالم...

فعلى قدر أهل العزم تأتي العزائم ...

## الإهداء

لأنَّ العلمَ والتعلُّمَ واكتسابَ المعارفِ هو حقٌّ لكلِّ إنسانٍ على وجه الأرض، دون تمييزٍ بسببِ العرقِ والدينِ واللونِ والهويةِ والجنسيةِ..

ولأنَّني أوَّمن أيَّ إيمانٍ أنَّ بالعلمِ وحده تُبنى الأوطان..

ولأنَّني شهدتُ تناثرَ الكُتُبِ وتمزُّقها بسببِ ما يحصلُ من اعتداءاتٍ وحشيةٍ على أهلنا في سوريا وفلسطين، وتحديدًا ما حصل في قطاعِ غزّةِ خلال عملية طوفان الأقصى الأخيرة، وفي الشمال السوري ادلب، وحرمان أطفالها من استكمال تعلُّمهم..

ولأنَّه يعزِّ عليَّ أن أرى كتاباً مرمياً ممزقاً دون أن أرفعه عن الأرض، لأنَّه به وبما يحتويه يرتفع عقل الإنسان ويرقى..

وأمام عجز العالم أجمع عن وقف ما يحصل من جرائم حرب وإبادة في عصر التكنولوجيا - القرن الواحد والعشرين- واكتفائهم بالإدانة الكلامية دون أخذ موقفاً حازماً تجاه هذه الوحشية الصهيونية وردعها...

ولأنَّ مقاومة العدوان هو أوَّلُ مثالي للصمود والثبات والصبر والاصرار والاستمرارية وعدم الرضوخ والاستسلام...

الى الطفولة المسلوقة والحقوق المنتهكة،

الى الأمهات الثكالى على موت فلذات أكبادهنّ، الى الآباء والأجداد،

الى كل من أهدى روحه فداءً للأقصى للقدس،

الى كل من حُرِّم العلم لأسبابٍ خارجةٍ عن ارادته،

الى أبناء وطني الغالي لبنان، والى إخوتي العرب عموماً،

وإلى إخوتي في فلسطين وسوريا خصوصاً، وتحديدًا في غزّة العزّة وإدلب الأبيّة،

أهدي هذه الرسالة...

## المقدمة

في ظلّ التحدّيات السياسية والمؤسسية والاجتماعية والاقتصادية التي يشهدها لبنان، تعتبر إدارة المال العام من الأولويات الحكومية التي لا تقلّ أهمية عن مسؤولية الحفاظ على النظام والسهرة على احترام تطبيق القوانين. وبالتالي، تشكّل الإدارة الرشيدة للمالية العامة، مدخلاً إلى تعزيز الكفاءة والفعالية في تخصيص وإدارة الموارد الحكومية وضمان تكافؤ الفرص بين المواطنين وتعزيز فرص النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة، بالإضافة إلى التوصل إلى إدارة شفافة للمال العام من شأنها تمتين ثقة المواطنين في خيارات الحكومة وتوجّهاتها وسياساتها، خاصةً وأن الحكومات تعمل بصورة متزايدة على تحسين استجابتها لمطالب المجتمع المدني للمشاركة في القرار العام.

كما يشكّل تحديث الإدارة العامة وأنظمتها في ظل نظام ديمقراطي تعدّدي، شرطاً أساسياً لتقديم الخدمة للمواطنين على قاعدة المساواة والعدالة. وفي مجال الشراء العام، الذي يحتلّ حيزاً رئيساً من عملية إدارة الموازنة العامة، يتطلب المثابرة على ضمان عنصرَي الشفافية والمساءلة، لأنهما تشكّلان الأساس لتحقيق الأداء الجيّد في إدارة المال العام وفي توفير الخدمة بأفضل طريقة. ولا تتعلّق هذه الممارسة بمفهوم الإدارة الرشيدة فقط، بل بالقدرة على التوقع، والتخطيط وإدارة المخاطر، واستخدام تكنولوجيا المعلومات لخلق مناخ تنافسي للأعمال وبيئة محفزة على الابتكار. وفي عصر العولمة، ومع بروز الأسواق الجديدة وضرورة اعتماد نهج مسؤول تجاه البيئة والمجتمع، يحمل الشراء العام فرصاً وتحديات جديدة، يمكن أن تساهم في تحسين المناخ العام.

كما يعتبر الشراء العام، مكوناً أساسياً في عملية إدارة المال العام، تقوم من خلاله الحكومة بتحسين تقديم الخدمات، وترشيد الإنفاق، وتحقيق القيمة الفضلى منه، كما وتعزّز الروابط مع الجهات المانحة الدولية التي تدعم برامج الإصلاح ومبادرات تحديث الإدارة العامة على المستوى الوطني بهدف تحقيق التغيير المستدام. ويعتبر الشراء الحكومي "الجيّد"، المرتكز على تحديد دقيق لحاجات الإدارات العامة من لوازم وخدمات فضلاً عن تأمين فرص المنافسة بين الموردين، محقّقاً لتحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام، وهو ما يعزّز المواطنين بعمل الحكومة. وبينما تساهم عمليات الشراء التي تعتمد على المعايير النموذجية والقائمة على الشفافية والفعالية اختيار الموردين ذات الكفاءة العالية بتأمين جودة فضلى للخدمات الحكومية، تؤدي الممارسات غير النموذجية وغير الممنهجة إلى ازدياد حالات الفساد كما وهدر الموارد العامة التي تتناقص يوماً بعد يوم. كما يعتبر الشراء العام أداة فعّالة تساهم في إصلاح إدارة المالية العامة، حيث يتوجب على الحكومات التوجه نحو نهج "شراء أفضل"، مع إضفاء الطابع المهني عليه وإبلاء الأهمية لتعزيز المعارف والقدرات وصولاً إلى اعتماد كبار المسؤولين والقياديين في الإدارة العامة اللبنانية مقاربة استراتيجية للشراء، وذلك في ضوء أهمية هذا المشروع وما له من انعكاسات على النمو الاقتصادي وترشيد الإنفاق ومكافحة الفساد وتعزيز الشفافية.

وفي لبنان، يعتبر إصلاح الشراء العام عنصراً أساسياً في عملية إصلاح إدارة المال العام، إذ يشكل أكثر من 13% من الموازنة العامة وحوالي 4% من الناتج المحلي الإجمالي<sup>1</sup>، وبالتالي فإنّ أي تحسين للممارسات والاجراءات الخاصة بالشراء يساهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويعتبر لبنان أيضاً أحد البلدان التي تعاني من عجز هيكلية دائم يزرع تحت عبء مديونية عالية حيث تشكّل خدمة الدين العام ثلث الإنفاق، وتزيد نسبة الرواتب والاجور عن 26%<sup>2</sup> ممّا يحتمّ ايجاد السبل المناسبة

1- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، Dar EL Kotob-DOTS، 2014، صفحة 12.

2- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، Dar EL Kotob-DOTS، 2014، صفحة

لترشيد الإنفاق العام، ومن شأن الطرق التي تتبعها الهيئات العامة في تأمين السلع والأشغال والخدمات ان تلعب دوراً اكيراً في تحقيق بعض الوفر وتقديم الخدمات بشكل أفضل للمواطن.

كما يعتبر الشراء العام، عملية معقّدة يشارك في إتمامها العديد من الجهات، وتتفق من خلالها مبالغ كبيرة من المال العام، وغالباً ما "يعكس حجم الشراء العام حجم القطاع العام ودوره في الاقتصاد ومشاريع الإنفاق الكبيرة ( مثل مشاريع البنى التحتية)"<sup>1</sup>.

ولقد حظي الشراء العام خلال العقد الأخير باهتمام كبير، بالنظر إلى دوره الاستراتيجي كتأثير إطاره القانوني الناظم على التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والحوكمة، ومدى تحقيق السياسات الوطنية لأهدافه، او على قطاعات معينة كالبيئة. وعلى ضوء التحوّل في المفاهيم من مقارنة تقليدية الى مقارنة استراتيجية أصبح نظام الشراء الشفاف، والمدعوم بإطار قانوني واضح، والذي يأتي ضمن نظام جيد لإدارة المالية العامة، مفتاحاً أساسياً لتعزيز المنافسة، والاستدامة، ولتحقيق القيمة من الإنفاق العام، وتأمين الرقابة الفعّالة. وعليه، بات الإطار العملي للشراء العام يتطلّب هيئة ادارية اكثر مرونة وغير تقليدية، وخصوصاً العاملين في هذا المجال الملزمين بالتمتع بقدرات أكبر ومهارات أوسع، وكفاءات عالية متميّزة وتنافسية. حيث يتفق الخبراء على أن تحقيق اصلاحات مستدامة في أي موضوع مالي، وخصوصاً في مجال الشراء، لا شك يرتبط بالعاملين في هذا المجال وبقدراتهم التقنية والاستراتيجية، أكانوا يعملون في القطاع العام او الخاص. لذلك، تقع على المهتمين بهذا الملف مسؤولية زيادة الوعي بأهمية الاستراتيجية، كما تقع علينا جميعاً، افراداً ومؤسسات، مسؤولية مساندة أصحاب هذه المهنة.

إذ من الضروري، تسليط الضوء على عدد من مواطن الضعف والقصور، إن كان على مستوى الإطار التشريعي والممارسات المتبعة، والتي هي على نوعين: الضعف الهيكلي في وظيفة الشراء العام من جهة، والنقص في المعارف والمهارات ذات الصلة من جهة أخرى. لا سيّما في ظل غياب أي توصيف محدّد للوظائف والمسؤوليات والمهام المتصلة بأنشطته في نظام الخدمة المدنية اللبناني، باستثناء بعض المؤسسات العامة المستقلة التي تلحظ توصيفاً محدداً لهذه الوظيفة. ويعزى هذا الواقع إلى عدم اعتبار الشراء العام مهنة قائمة بحدّ ذاتها يقتضي إدراجها ضمن الهيكل الوظيفي، حيث توكل مهام الشراء بالتالي الى رئيس دائرة الموظفين والوظائف والخدمات، أو المسؤول المالي او الاداري او المحاسب وغيرهم من الموظفين الاداريين والماليين.

ويعتبر النقص في المعارف والمهارات في عمليات الشراء العام لا سيّما على مستوى الاقتصاد الكلي، في حين تتجه الأنظار اكثر فأكثر الى شراء يؤدي الى تخفيف الضغط على الموازنة العامة وخلق مرونة أكبر على صعيد الإنفاق العام Fiscal Space، وتشجيع مشاركة القطاع الخاص في العقود الحكومية.

وينتج عن غياب وظائف مرتبطة بالشراء العام في التصنيف الوظيفي حاجة إلى خطة استراتيجية للموارد البشرية، وضرورة التنسيق بين مجلس الخدمة المدنية والهيئات المعنية بالشراء. وذلك من أجل اختيار وتعيين الموظفين من ذوي الكفاءات في هذه المسؤوليات الحساسة. وبالرغم من وجود بعض الممارسات الجيدة في هذا المجال في عدد من المؤسسات العامة، يعاني القطاع العام من نقص في المهارات الفنية والمعارف، ومن محدودية فرص التدريب المهني، ومن نقص في التوصيف الوظيفي المرتبط بإطار للمعارف والمهارات Competency Framework. وينعكس هذا الوضع سلباً على مستوى القدرات، والفاعلية والفعّالية، ومستوى الرضا من الوظيفة لدى العاملين في هذا المجال.

1- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية: OECD, government at a Glance, 2011.

كما تتخذ الحكومات خطوات متزايدة لمنح الشركات الصغيرة والمتوسطة وصولاً أفضل الى الاسواق العامة وإزالة الحواجز التي تمنع الشركات الصغيرة والمتوسطة من الفوز بالعقود العامة، ويعد اشراكها في المشتريات العامة مفيداً للشركات والقطاع العام؛ فمن ناحية، تمنح عقود المشتريات العامة الشركات الصغيرة والمتوسطة وصولاً أفضل الى الاسواق وتساعد على تعزيز قدراتها الذاتية، ومن جهة أخرى، يمكن للقطاع العام تلبية احتياجات المشتريات بشكل أفضل من خلال العمل المبتكر مع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي تستجيب بسرعة أكثر ومرونة أكبر. ومع ذلك، فإن الخصائص المحددة للمشتريات العامة مثل تعقيد الإجراءات، والعبء الإداري، ومتطلبات القدرات الفنية والمالية العالية، تؤثر بشكل غير متناسب على الشركات الصغيرة والمتوسطة وتعيق وصولها إلى السوق. فكانت الحاجة الى نظام مشتريات عام يسهل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة ويدعم تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة على نطاق أوسع.

ولمّا كان القانون اللبناني يفتقر إلى نصّ عصري وموحّد للشراء العام، إذ كان يعتبر الإطار القانوني السائد مبعثراً ومتقادماً، وكانت الأحكام اللبنانية النّاطمة للشراء العام بمجملها لا تعتمد معايير واضحة تعكس التوجّهات الدوليّة لجهة فتح مجال المنافسة، لا سيّما أمام المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، واحترام معايير النزاهة والشفافية من قبل الجهة الشارعية ومن قبل القطاع الخاص، وتأمين الجهاز/ الملاك البشري المتخصص والقادر على ممارسة وظيفته وعلى التصرف بالمال العام بأعلى مستويات من المهنية والفعالية والنزاهة، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة (الاقتصادية والبيئية والاجتماعية) التي التزمت بها الحكومة اللبنانية. واستناداً الى الدراسات والمسوحات، وآخرها وأشملها المسح الدولي لمنظومة الشراء العام (MAPS)، قد أشارت الى ثغرات لجهة وجوب توحيد الاجراءات واعتماد معايير واضحة، كما أشار المسح الى عدم وجود معايير ووثائق موحّدة (دفاتر شروط نموذجية أو عقود نموذجية)، واللجوء المفرط للشراء بالتراضي.

كما أشار الى تداخل في أدوار الجهات المعنية، واللجوء الى استثناءات تتناقض مع القوانين والانظمة المرعية الاجراء والمبادئ العامة ذات الصلة، كما وتفسيرات متعدّدة مما يزيد من مخاطر الممارسات الانتقائية وغير المتسقة، ويؤثر سلباً على الرقابة.

اضافة الى أنّه قد حدّدت ثغرات عدّة على مستوى القدرات المؤسسية والبنى التحتية التكنولوجية وعدم كفاءة أنظمة إدارة المعلومات ومحدودية الاستثمار فيها لتطويرها، ممّا يعيق الوصول الى المعلومات، ويحدّ من فعالية الرقابة ويزيد من مخاطر الفساد ومن الكلفة التي ترتبها هذه الثغرات على المالية العامة وخسارة فرص استقطاب موردين جدد وذات فعالية اقتصادية عالية.

ولمّا كانت الدولة اللبنانية قد التزمت في مؤتمر "سيدر" الذي عُقد في باريس (نيسان 2018) القيام بإصلاحات قطاعية وأخرى شاملة عابرة للقطاعات، أبرزها مكافحة الفساد وتحديث الشراء العام، وكانت مجموعة الدعم الدولية أيضاً، خلال اجتماعاتها المتتالية، عادت لتؤكد على أهمية تنفيذ هذه الالتزامات في ظلّ التحديات المالية والاقتصادية التي تمر بها البلاد. وقد شدّدت على الشراء العام كأحد أبرز الإصلاحات الهيكلية الضرورية لتعزيز الحوكمة المالية وتحسين جودة الخدمات العامة، وجذب الاستثمارات، وتعزيز الشفافية، ودعم جهود مكافحة الفساد وإهدار المال العام. حيث شكّلت هذه الإصلاحات شرطاً أساسياً لتمويل برامج الإنفاق الاستثماري في قطاعات اقتصادية حيوية.

ولمّا كان المجتمع المدني عموماً، والحراك الشعبي خصوصاً، يطالب منذ عقود، وخصوصاً منذ 17 تشرين الأول 2019، بمكافحة الفساد وبارساء دولة الحق وحكم القانون تكريساً للحقوق والحريات الأساسية ولمبادئ سامية كالنزاهة والشفافية والمساءلة والعدالة والإنصاف والمساواة.

وفي موازاة ذلك، كانت قد تطوّرت المعايير الدولية المعتمدة في الشراء العام بشكل كبير خلال السنوات العشرين الماضية، بحيث طوّرت قوانين مرجعية، ومبادئ وتوجهات وممارسات جيّدة صدرت عن كل من

منظمة الأمم المتحدة، والبنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والمفوضية الأوروبية، والبنك الأوروبي لإعادة الإعمار والتنمية، وغيرها من الجهات الدولية. استناداً إلى هذا كله، صدر القانون رقم 244 المعنون "الشراء العام في لبنان"، الذي نشر في الجريدة الرسمية، في العدد 30 بتاريخ 2021/7/29، وهو قانون عصري يتطابق مع الأحكام والمبادئ الدولية والممارسات الجيدة، مستنداً إلى مبادئ مستنقاة من المبادئ الدولية الإثني عشر الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

لذلك يطالعنا في هذا المجال الإشكالية التالية: انطلاقاً من مفهوم الشراء العام وأسس تنظيمه وإدراجه في إطار قانوني ووظيفي مستقل، كيف يمكن للشراء العام أن يساهم في رفع الاقتصاد المحلي وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المختلفة؟

ويتفرّع عن هذه الإشكالية، بعض الإشكاليات وهي التالية:

- ما هو مفهوم الشراء العام ولماذا يولي العالم أهمية بالغة له؟
- ما هي طرق الشراء العام التي أتى على ذكرها القانون الجديد من طرق كلاسيكية وطرق جديدة؟
- ما هي المبادئ التي بُني عليها القانون الجديد للشراء العام في لبنان؟
- لماذا يجب إدراج الشراء العام كمهنة قائمة بحدّ ذاتها في سلم الوظيفة العامة وأن يتمنّع العاملون فيه بمستوى عالٍ من التخصص والاحترافية؟
- ما مدى مساهمة اعتبار الشراء العام مهنة قائمة بحدّ ذاتها واعتماد التدريب والتطوير والتأهيل والتوريد الإلكتروني أدوات لتحقيق الأهداف المرجوة؟
- كيف السبيل إلى تعزيز قدرات العاملين في الشراء العام وتطوير مهاراتهم لتحقيق أقصى معايير النزاهة والاستقلالية ضماناً لتحقيق نظام المشتريات العامة أهدافه؟
- كيف يمكن للشراء العام أن يكون رافعة للاقتصاد المحلي عبر الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتحديدًا اشراك الأعمال الصغيرة والمتوسطة؟
- كيف يمكن للسياسات والتدابير الخاصة المستخدمة لدعم مشاريع الأعمال الصغيرة والمتوسطة إلى زيادة مستويات مشاركتها في العطاءات والفوز في المناقصات العمومية؟
- ولماذا من المهم مراعاة عوامل الاستدامة خلال العملية الشرائية وما هي الآثار لاعتماد هذه السياسات خلال سلسلة التوريد من أجل تحقيق القيمة الفضلى من انفاق المال العام ومراعاة الاعتبارات البيئية والاقتصادية والاجتماعية المختلفة وأهمية الالتزام بمبادئ أجندة الامم المتحدة؟

وبما أنّ الشراء العام يستهدف تأمين اللوازم والأشغال والخدمات للدولة، فإنّ تحسين الاجراءات والممارسات في إدارة الشراء العمومي، وتعزيز مؤهلات العنصر البشري العامل في هذا المجال في لبنان، يؤدي إلى تحسين أداء وظيفة المشتريات العمومية وبالتالي الحصول على ذات عوامل الانتاج والاستهلاك بجودة عالية وبتكلفة أقل، ممّا يساعد في رفع قدرة الحكومة اللبنانية على مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية.

فنشر ثقافة الوعي من خلال تعريف المواطن على أهداف الشراء العام وتمكينه من الاطلاع على مسار اجراءاته أمر بغاية الأهمية، لما له من انعكاسات ايجابية. فالشعب هو مصدر السلطات، ومنه تنبثق السلطة التشريعية الموكلة سنّ القوانين، في معرفة مفهوم الشراء العام وأهدافه وغاياته والنتائج التي ستترتب عنه، وتحديدًا إنفاق المال العام في مكانه الصحيح وبالقدر اللازم. فالإصلاح في هذا المضمار يؤمن تطوير نوعية الخدمات الحكومية، والحدّ من الفساد، وتشجيع التنمية المحلية، بالإضافة إلى تأثيره الإيجابي على دور الموازنة وإدارة السيولة، وبالتالي أداء المالية العامة بما يؤمن تحقيق القيمة الفضلى من انفاق اموال المكلفين.



فدراسة موضوع الشراء العام يفتح في المجال لفهم أعمق في كيفية تأمين الدولة لمستلزماتها من اللوازم والاشغال العامة والخدمات. فإدارة سليمة ورؤيوية لهذه العمليات من شأنها أن تشجع على الابتكار والمنافسة وتساهم بالتالي في إيجاد فرص عمل جديدة في القطاع الخاص، كما وإنعاش الاستثمار العام على المستويين المركزي والمحلي، وتشجيع توجهات الاستهلاك المستدامة كون الحكومات هي الشاري الأكبر في السوق.

وبما أنّ الشراء العام يحتلّ حيزاً رئيساً من عملية ادارة الموازنة العامة، فمن المهم حوكمة الشراء العام. حيث تعتبر عملية إدارة المال العام من الأولويات الحكومية، حيث تشكل الادارة الرشيدة للمالية العامة مدخلاً الى تعزيز الكفاءة والفعالية في إدارة الموارد الحكومية وتعزيز فرص النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة.

ومن منطلق أنّ للشراء العام أهمية كبرى في ترشيد الانفاق الحكومي وتحقيق الغاية المرجوة منه، فهو لا بدّ ان يتلائم مع وجود العنصر البشري المطّلع والمنتدرب، القادر على اعداد ومراقبة خطط وعمليات الشراء العام، وتعزيز المقدرات البشرية والوسائل المتاحة أمامهم واعتماد أنظمة المعلوماتية لما لها من آثار اقتصادية واجتماعية، واعطائهم صلاحيات اطلع اكثر حتى يتمكنوا اثناء البتّ في العروض من الاطلاع على ملفات سابقة وعلى عروض مماثلة وعلى موردين معينين بالتأكد من بعض الافادات والمصادر. من هنا تظهر أهمية " مهنية الشراء العام"، وذلك في جعل الشراء العام قائماً بحدّ ذاته ضمن قالب وظيفي معيّن واطر واضح للكفايات، ففي ظل غياب التدريب الإلزامي والتحديث المستمر للمعارف بما يتلائم مع متطلبات الإدارة المالية الحديثة والمتغيّرات الدولية، الأمر الذي يضعف قدرة الدولة على إدارة نظام المالية وإصلاحه، ويعتبر هذا النقص من الصفات الأبرز للحوكمة الماليّة الضعيفة.

إنّ ادارة سليمة للمال العام تعتمد على الحكمة والمسؤولية، توفر على الخزينة نفقات هي في غنى عنها، حيث يتم استغلال تلك الأموال في مشاريع أخرى، مما يساعد بإيجاد فرص عمل للمؤسسات الاقتصادية الصغيرة والمتوسطة الحجم وتشجيعها على المشاركة في الصفقات العمومية، مما يفتح المجال أمام فرص عمل جديدة للمواطنين تحدّ من أزمة البطالة، كذلك افساح المجال أمام فئة معينة من المجتمع يطلق عليهم "أصحاب الهمم العالية: ذوي الاحتياجات الخاصة" للاستفادة من خبراتهم وخدماتهم وأعمالهم، هذه السياسة التي تنطوي تحت إطار نظام التنمية المستدامة في إشراك جميع فئات المجتمع في العمليات العامة. والانتباه دائماً إلى عقد الصفقات التي تحترم وتحافظ على البيئة، حيث يظهر بوضوح دوري الشراء العام المستدام الذي يركز على أسس للاستفادة قدر المستطاع من الموارد بصورة صديقة للبيئة، يأخذ بالحسبان الاعتبارات البيئية أي بيئة غير ملوثة والمحافظة على الثروات.

ساعدت البحوث الوصفية في دفع عجلة البحث العلمي الاجتماعيّ الى الأمام، ووظّفت بشكل ناجح في كثير من الأحيان في كشف عيوب المجتمع ووضع خطط الإصلاح الاجتماعي، وفكرة البحث الوصفي هي أنّ الباحث يقوم بالحصول على معلومات دقيقة تصوّر الواقع الاجتماعي وتسهم في تحليل ظواهره. فهذا البحث استند على أسلوبَي التحليل والوصف، للتمكن من معالجة هذه الاشكاليات وهذا الموضوع الدقيق الذي له ما له من آثار ايجابية عديدة ومتنوّعة. اضافةً، الى دراسة مقارنة، تطرّقت فيها لذكر تجارب بعض البلدان لإظهار أهمية حصول نقلة نوعية واستحداث فعلي في مجال الشراء العام. فكانت هذه الدراسة كإثبات واقعي لما للشراء العمومي الأثر البالغ مع ما يرافقه من ارادة سياسية وقيادية، والعمل الجماعي الدؤوب لتحقيق تلك الأهداف. ومحاولة تخطي كل العقبات التي قد تواجه العاملين في هذا المجال، فلا يخلو أي عمل من هذه الصعوبات إلا أنّ الاساس هو السعي الى تطبيق القانون قدر المستطاع، فالقاعدة القانونية وُضعت لتُطبق ويقضي مراعاة أي ظرف قد يطرأ خلال التطبيق ومحاولة تخطي كل ذلك.

وسأعالج هذا البحث وفقاً للتصميم التالي:

الفصل الأول: مفهوم الشراء العام.

المبحث الأول: طرق إجراء الشراء العام.

المطلب الأول: الطرق التقليدية للشراء.

المطلب الثاني: الطرق الجديدة للشراء العام.

المبحث الثاني: مبادئ الشراء العام

المطلب الأول: مرتكزات الشراء العام

المطلب الثاني: تمهين الشراء العام وبناء القدرات.

الفصل الثاني: أثر الشراء العام على الاقتصاد.

المبحث الأول: دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد.

المطلب الأول: الاعتبارات الاستراتيجية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مجال المشتريات العامة.

المطلب الثاني: مقتضيات التنفيذ ومراقبة الأداء.

المبحث الثاني: توجيه القدرة الشرائية نحو الاستدامة.

المطلب الأول: مفهوم الشراء العام المستدام.

المطلب الثاني: دراسات حالة اعتمدت نهج الشراء المستدام.

## الفصل الاول: مفهوم الشراء العام.

تحتاج الدولة الى الانفاق لتتمكن من القيام بالموجبات الملقاة على عاتقها بهدف تسيير المصالح العامة، وقد حصل تطوّر كبير في مفهوم المصالح العامة التي يجب على الدولة أن تتولاها، بينما كانت مهام الدولة تقتصر على توطيد الأمن الداخلي وردّ الاعتداء الخارجي واقامة العدل بين الناس؛ توسّعت هذه المهام اليوم لتشمل النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وأصبحت الدولة تتدخل في كافة المفاصل الحيوية للمجتمع وتنظيماته.

ترتكز الادارة العامة الحديثة اليوم، على توفير الخدمات للمواطن بشكل أسرع وأفضل وبأقل كلفة ممكنة بحيث تُنفق أموال المكلفين بحسب معايير صارمة للجودة وللأثر البعيد المدى. فكل قرش ينفق في غير محلّه يعتبر ضائع، في حين يمكن ان يكون ذات فائدة في قطاعات تحتاج للتمويل.

يعتبر الشراء العام الذي تجريه الحكومات على المستوى المركزي و المحلي للحصول على السلع والخدمات والأشغال العامة أداة أساسية تسمح بتقديم الخدمات للمواطن، من إنشاء البنى التحتية وتطوير أنظمة الرعاية الصحية وصولاً إلى رفع مستوى التعليم والخدمات الاجتماعية وغيرها.

ونظراً للحاجة الملحة الى قانون يرفع جميع هذه الاحتياجات و يكون معاصراً لكل جديد، ومتكاملاً ضمن قالب قانوني واحد، بدلاً من وجود عدّة قوانين متفرقة قديمة العهد نسبياً ولا تراعي المستجدات الطارئة على مستوى تكنولوجيا المعلومات، سعت الجهات المتخصصة الى اصدار قانون أطلقت عليه قانون "الشراء العام في لبنان"<sup>1</sup>، وأخضعت لهذا القانون جميع عمليات الشراء العام من لوازم وأشغال وخدمات تقوم بها الجهات الشارية، ولا يجوز لها في غير الحالات المنصوص عليها في هذا القانون القيام بأيّة عملية شراء إلا طبقاً لأحكامه.

وبما أنّ القوانين وُضعت لكي تُطبّق، كانت الحاجة الى جعل هذه المهنة وظيفية قائمة بذاتها، واعطائها التوصيف الوظيفي المناسب؛

الى جانب الكادر البشري المؤهل والمتدرب، الذي يمتلك من القدرات والخبرات والمؤهلات ما يساعده ويمكّنه من القيام بالمهام الموكولة إليه على أكمل وجه وفقاً للقوانين المرعية الاجراء، ومن هنا برزت أهمية التدريب على القانون الجديد للعاملين في هذا المجال.

بالتالي، بناءً على ما تقدّم ذكره، سأعالج في مبحث أول مفهوم الشراء العام وطُرق اجرائه، وفي مبحث ثانٍ النقلة النوعية التي أحدثها القانون الجديد من ايكال عملية الشراء واسنادها الى جهة مستقلة ترعى كافة اجراءاته وشروطه، والنص الصريح على التأهيل وبناء القدرات البشرية.

---

1- القانون رقم 244 تاريخ 2021/7/19، الشراء العام في لبنان، الجريدة الرسمية، العدد 30، تاريخ 2021/7/29.

## المبحث الأول: طرق اجراء الشراء العام.

يعتبر الشراء العام (أي الصفقات العمومية) من أبرز العقود الادارية التي يبرمها شخص من أشخاص القانون العام، بهدف انجاز أشغال او تسليم لوازم او تقديم خدمات او تلزيم إيرادات وذلك تأميناً للمصلحة العامة. وهو يستوفي العناصر الاساسية المكوّنة للعقد الاداري (حيث تكون الادارة طرفاً في العقد، واتصال العقد بالمرفق العام وتضمن العقد شرطاً او شروطاً استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص). وهي إما أن تكون صفقات لوازم او صفقات خدمات، بالإضافة الى صفقات تلزيم الإيرادات او بيع الأموال المنقولة وغير المنقولة.

ونظراً لأهمية الصفقات العمومية في إنشاء وتنظيم وتسيير واستمرارية المرافق العامة، كانت الحاجة الى قانون شامل ومتكامل يرفع الصفقات وينظّم اجراءاتها وطرق سيرها والغاية من اعتمادها كوسيلة لتأمين احتياجات الأشخاص العامين والادارات العامة بكل أجهزتها، وفي ذات الوقت الحفاظ قدر المستطاع على المال العام وانفاقه في مكانه الصحيح المناسب.

وقد نصّت المادة 24 من قانون الشراء العام، على أن يجري الشراء العام بصورة أساسية بواسطة المناقصة العمومية، غير أنه يجوز في حالات معيّنة أن يجري الشراء بالطرق الأخرى عند توفّر شروط تلك الحالات. وعندما يتعدّد اعتماد المناقصة العمومية لعدم توفّر شروطها واختيار طريقة أخرى، على الجهة الشارعية السعي الى زيادة التنافس الى أقصى حدّ ممكن. وفي حال استخدام الجهة الشارعية لطريقة شراء أخرى غير المناقصة العمومية، فعليها اصدار قرار صريح ومعلّل يُدرج في سجل الشراء، مع بيان بالأسباب والظروف التي استندت إليها في تبرير استخدام تلك الطريقة.

ومن المهم ذكره هنا : أنّ القانون الجديد، قد ألغى كل من المناقصة المحصورة ، واستدراج العروض. وفي حال حصل تشابه في التسمية بين ما هو موجود في القانون الجديد وما كان قائماً في الاطار القانوني القديم، إلا أنّ هناك تغييرات جوهرية طرأت على كيفية القيام بهذه الطرق واجراءات سيرها.

استناداً الى ما تقدّم، سأتناول في هذا المبحث طرق الشراء العام المختلفة، التقليدية والحديثة، التي كرّسها القانون الجديد؛ والمبادئ الأساسية التي بُني عليها القانون الجديد 2021/244، والقواعد العامة لتنظيم وتنفيذ الشراء.

### المطلب الأول: الطرق التقليدية للشراء:

إنّ الطرق التقليدية الكلاسيكية للشراء العام، هي: المناقصة العمومية، والاتفاق الرضائي والشراء بالفاتورة، علماً أنّ هناك تغييرات أحدثها القانون الجديد في تطبيق هذه الطرق وسير عملها واجراءاتها. وسأتناول كل طريقة على حدة.

## الفرع الأول: المناقصة العمومية:

إنّ المناقصة العمومية هي الأصل الذي يتم عليه اجراء الشراء العام، والقانون 244 ذكر الأسس التي على أساسها تجري المناقصة العمومية، وسأتناول فيما يلي النقاط التالية:

الفقرة الأولى: الاعلان عن المناقصة العمومية.

الفقرة الثانية: التجهيز للاشتراك في الشراء العام.

الفقرة الثالثة: ارساء التلزم.

الفقرة الرابعة: تنفيذ العقد.

الفقرة الخامسة: انتهاء العقد او الشراء.

### الفقرة الأولى: الاعلان عن المناقصة العمومية:

وفقاً للمادة 49 من قانون الشراء العام، يجب أن يتم الدعوة الى المناقصة العمومية، حيث يجب أن يسبق كل عملية شراء تجري بموجب مناقصة عمومية صدور اعلان للعموم، باستثناء عمليات الشراء التي يسبقها تأهيل مسبق بمقتضى المادة 19 من القانون نفسه.

حيث ذكرت المادة 50 من القانون، ما يجب أن تتضمنه الدعوة الى المناقصة العمومية، وهي التالية:

- أ. اسم الجهة الشارية وعنوانها؛
- ب. ملخصاً لأهم الأحكام والشروط المطلوبة في عقد الشراء، يشمل طبيعة وكمية السلع المراد توريدها ومكان تسليمها، أو طبيعة وموقع الأشغال المراد تنفيذها، أو طبيعة الخدمات والموقع الذي يُراد تقديمها فيه، وكذلك الوقت المرغوب او الذي يجب أن يتم فيه توريد السلع او انجاز الأشغال او تقديم الخدمات .
- ج. الأساس المُعتمد لإجراء المناقصة .
- د. مُلخصاً للمعايير والاجراءات التي تُستخدم للتأكد من مؤهلات العارضين ولأي أدلة مستنديّة او معلومات أخرى يجب على العارضين أن يُقدّموها لإثبات مؤهلاتهم، بما يتوافق مع ما ذكرته المادة السابعة من هذا القانون؛
- هـ. قيمة ضمان العرض في حالة الإنطباق؛
- و. المكان وكيفية الحصول على ملفات التلزم؛
- ز. مكان وزمان الاطلاع على ملفات التلزم؛
- ح. البديل الذي تتقاضاه الجهة الشارية عن ملفات التلزم ووسيلة الدفع والعملية التي يُدفع بها إذا كان لها بديل؛
- ط. اللّغة (العربيّة) او اللّغات التي تتوقّر فيها ملفات التلزم؛
- ي. الجهة التي تودع لديها او التي تُوجّه اليها العروض؛

- ك. أصول تقديم العروض ومكان ومهلة تقديمها بالساعة واليوم والشهر والسنة؛  
ل. مكان وزمان فتح العروض على أن يُحدّد الزمان بالساعة واليوم والشهر والسنة؛  
م. جميع البيانات والمعلومات الاضافية التي تُقرّر الجهة الشارية ادراجها في الاعلان.

وبالتزامن مع الاعلان عن الشراء العام، تقوم الجهة الشارية بتوفير دفاتر الشروط او ملفات التّزيم للعارضين، على موقعها الالكتروني إن وُجد وعلى المنصّة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام.

وقد أتت المادة الثانية من القانون في فقرتها السادسة والعشرين على تعريف ماهية دفتر الشروط أو ملف التّزيم، وهو " كافة المستندات المتعلقة بالشراء الصادرة الى العارضين والتي يستخدمونها لغرض اعداد عروضهم بما في ذلك المواصفات الفنيّة والمتطلبات الأخرى والاجراءات الواجب اتباعها لتقديم العروض، كذلك النماذج التي يتعيّن استخدامها وشروط العقد العامة والخاصة".

أمّا في حالة التأهيل المسبق، تقوم الجهة الشارية بتوفير مجموعة من ملفات التّزيم لكل عارض يكون قد تأهل مسبقاً ويدفع البديل المتوجّب عن تلك الملفات، إن كان لها بدل، ويقتضي ان يكون هذا البديل الذي يمكن للجهة الشارية أن تتقاضاه في هذه الحالة، مواز لتكلفة توفير تلك الملفات للعارضين.

ومن المهم معرفة ما يجب أن يتضمّنه دفتر الشروط، وقد نصّت على تلك المحتويات المادة 52 من القانون، وهي:

- أ. التعليمات الخاصة بإعداد العروض؛
- ب. المعايير والاجراءات التي تطبّق للتأكّد من مؤهلات العارضين وأيّ اثبات اضافي بشأن تلك المؤهلات؛
- ج. المتطلبات المتعلقة بالمستندات الثبوتية لتوفّر المؤهلات او غيرها من المعلومات التي يجب أن يُقدّمها العارضون لإثبات مؤهلاتهم؛
- د. وصفاً مفصلاً لموضوع الشراء وكمية السلع المراد شراؤها والخدمات المراد تقديمها والمكان الذي يُراد فيه تسليم السلع او تنفيذ الاشغال او تقديم الخدمات، والوقت المطلوب لتوريد السلع اوانجاز الخدمات او تقديم الخدمات فيه، في حال وجوده؛
- هـ. أحكام وشروط العقد واستمارة العقد الذي يُوقّع عليها الطرفان إن وُجدت؛
- و. في حال السماح ببدائل لخصائص موضوع الشراء أو للأحكام والشروط او متطلبات أخرى مُبيّنة في ملفات التّزيم، بياناً بهذا الشأن ووصفاً للطريقة التي يجري فيها تقييم العروض البديلة؛
- ز. في حال السماح للعارضين بتقديم عروض بشأن مجموعة فحسب من موضوع الشراء، تحديداً ووصفاً للمجموعة او المجموعات التي يجوز تقديم عروض بشأنها؛
- ح. الطريقة التي يُوضع بها سعر العرض ويُعبّر بها عنه، بما في ذلك بيان حول ما اذا كان السعر يشمل عناصر أخرى غير تكلفة موضوع الشراء ذاته كأن يشمل مثلاً ما يمكن تطبيقه من رسوم جمركية وضرائب؛
- ط. العملة او العملات التي سيوضع بها سعر العرض ويُعبّر بها عنه؛
- ي. اللغة (العربية) او اللّغات التي تُعدّ بها العروض(وفقاً للمادة 4 من هذا القانون)؛

ك. أي شروط تضعها الجهة الشارية بشأن مصدر أي ضمان للعرض يتعين على العارض توفيره (وفقاً للمواد 34 و35 من هذا القانون)؛

وبشأن طبيعة ذلك الضمان وشكله ومقداره، وأهم أحكامه وشروطه الأخرى، وأي شروط من هذا القبيل بشأن ما يتعين على المورد أو المقاول الذي يُبرم عقد الشراء أن يوفره من ضمانات لتنفيذ ذلك العقد، بما في ذلك ضمانات مثل الكفالات المتعلقة باليد العاملة والمعدات؛

ن. كيفية تقديم العروض ومكان تقديمها وموعدها النهائي؛

س. وسيلة الاستيضاح حول ملفات التلزم من قبل العارضين وبياناً بما اذا كانت الجهة الشارية تعترم عقد اجتماع للعارضين في هذه المرحلة؛

ع. المدة التي تكون فيها العروض صالحة؛

ف. كيفية فتح العروض ومكان فتحها وتاريخه بالساعة واليوم والشهر والسنة؛

ص. معايير واجراءات تقييم العروض بناءً على وصف موضوع الشراء؛

ق. العملة التي تُستخدم لتقييم العروض؛

ر. أحكام مرجعية لهذا القانون ولمراسيمه التطبيقية، إن وُجدت، وسائر القوانين والمراسيم التي لها علاقة مباشرة بإجراءات التلزم، بما فيها تلك التي تُطبّق على الشراء الذي يتضمّن معلومات سرّية؛

ش. اسم واحد أو أكثر من موظفي الجهة الشارية أو مستخدميهما يكون مسؤولاً عن الاتصال مباشرة بالعارضين ويتلقّى اتصالات مباشرة منهم فيما يتعلّق بإجراءات الشراء و كذلك التسمية الوظيفية لذلك الموظّف أو المستخدم وعنوانه؛

ت. اشعاراً بالحق الذي ينصّ عليه الفصل السابع من هذا القانون في الشكوى او المراجعة بشأن ما تتّخذه الجهة الشارية من قرارات او تدابير يُزعم بأنها لا تمتثل لأحكام هذا القانون، مع معلومات عن مدة فترة التجميد المطبّقة، وفي حال عدم تطبيق أيّ فترة تجميد بياناً بهذا الشأن والأسباب الداعية الى ذلك؛

ث. أيّ اجراءات شكلية يجب استيفاؤها متى قُبِل العرض المقدمّ الفائز لكي يصبح عقد الشراء نافذ المفعول؛

خ. أيّ شروط اضافية تُقرّها الجهة الشارية، بما يتوافق مع هذا القانون ومراسيمه التطبيقية؛

ويقتضي الإشارة الى أنّه لا يجوز اطلاق اجراءات شراء تتعلّق بتنفيذ أشغال الآ بعد اتمام جميع الاجراءات القانونية من قبل الجهة الشارية المتعلقة بتهيئة مواقع العمل بما فيها صدور قرارات وضع اليد (المادة 28 من قانون الشراء العام).

#### الفقرة الثانية: التجهيز للاشتراك في الشراء العام:

تُقدّم العروض وفقاً لما تنصّ عليه ملفات التلزم لجهة كيفية تقديم العرض ومكانه وموعده النهائي. ويُقدّم خطياً وموقعاً عليه في غلاف مختوم. حيث بالامكان تقديم العروض بحسب نظام الغلافين أو الغلاف الواحد وفقاً لما تنصّ عليه ملفات التلزم. وتقوم الجهة الشارية بتزويد العارضين بإيصال يُبين فيه رقم تسلسلي، بالإضافة الى تاريخ تسلّم العرض وسلامته وسرّيته، وتكفل عدم الاطلاع على محتواه الآ بعد فتحه وفقاً

للأصول. ولا تُقدّم الجهة الشارية على فتح أيّ عرض تتسلّمه بعد الموعد النهائي لتقديم العروض، بل تعيده مختوماً الى العارض الذي قدّمه.

ويقتضي الإشارة هنا، الى أنه يجوز أن يشترك في تنفيذ مشروع شراء واحد عدّة مورّدين او مقدّمي خدمات أو مقاولين ممن تتوفّر فيهم الشروط الفنيّة والقانونية من هذا القانون، شرط أن يُعيّنوا بموجب كتاب رسمي موجّه الى سلطة التعاقد ومن ضمن وثائق العرض المقدّم، شريكاً رئيسياً يمثلهم مجتمعين بالتكامل والتضامن بإسمهم وتتصرف أعماله اليهم (المادة 33 من هذا القانون). ويتم تحديد شروط المشاركة في ملفات التلزم الخاصة بكل مشروع شراء.

وتُحدّد طريقة ومكان تقديم طلبات العروض والتأهيل المسبق والموعد النهائي لتقديمها في الدعوة الى التأهل المسبق وفي وثائق التأهيل (المادة 20).

حيث يتم ارسال الغلافات التي تحتوي على العروض باليد او بواسطة البريد العام او الخاص المغفل الى الجهة المخوّلة استلامها، كما يُحدّد مكان تقديم العروض والموعد النهائي لتقديمها في ملفات التلزم. وعلى الجهة الشارية عند تقديم العروض، أن تُحافظ على أمن الطلبات والعروض وسلامتها وسريّتها، وتكفل عدم الاطلاع على محتواها الا بعد فتحها وفقاً للأصول. ويتم تحديد المهلة الزمنية لتقديم طلبات التأهل المسبق أو تقديم العروض بتاريخ معيّن وساعة معيّنة، ويجب أن تكون هذه المهلة مناسبة وتُتيح للعارضين وقتاً كافياً لإعداد وتقديم طلباتهم او عروضهم، على أن يؤخذ بعين الاعتبار حاجة الجهة الشارية وظروف التسليم.

وبالنظر الى أنّ القانون الجديد لم يأت على ذكر مفصّل لكيفية احتساب هذه المهلة، فنعود بذلك الى المبادئ العامة المذكورة في قانون أصول المحاكمات المدنية<sup>1</sup>، ويُصار الى تطبيق احكام المادة 418 منه، والتي نصّت على أنّه لا يدخل في حساب المهلة المعيّنة بالأيام (او بالأشهر او بالسنين) يوم التبليغ أو حدوث الأمر المعترف في نظر القانون مجرياً لها (أي للمهلة). وهنا يجب الإشارة، الى أنّه وفقاً للقانون الجديد، فإنّ عملية التلزم وفض العروض تحصل في ذات اليوم الذي تنتهي فيه المهلة، حيث يستطيع العارض أن يُقدّم عرضه ويدخل مباشرةً لجلسة التلزم.

وفي حال أصدرت الجهة الشارية توضيحاً أو تعديلاً لوثائق التأهيل المسبق او ملفات التلزم، وُجب عليها أن تبادر قبل الموعد النهائي لتقديم الطلبات او العروض، الى تمديد ذلك الموعد النهائي اذا اقتضت الضرورة او على النحو المطلوب بمقتضى الفقرة الرابعة - أولاً من المادة 21<sup>2</sup> بُغية اتاحة وقت كافٍ للعارضين لأخذ الايضاح او التعديل بالاعتبار في طلباتهم او عروضهم المقدّمة. ويتم تبليغ تمديد الموعد النهائي الى كل عارض زوّده الجهة الشارية بوثائق التأهيل المسبق أو ملفات التأهيل المسبق او بملفات التلزم، كما يتم نشر التمديد على المنصّة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام.

وتشمل طلبات الاستيضاح، معلومات حول ملفات التلزم ومؤهلات العارضين.

1- قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 90 تاريخ 1983/9/16.

2- سيتم التطرّق لهذه المادة في سياق البحث.



ففيما يتعلّق بملفات التلّزيم او التأهيل المسبق، يحق للعارض أن يُقدّم طلب استيضاح خطي حولها خلال مهلة تنتهي قبل عشرة أيام من تاريخ تقديم العروض او طلبات التأهيل المسبق. وعلى الجهة الشارعية الاجابة خلال مهلة تنتهي قبل ستة أيام من الموعد النهائي لتقديم العروض او طلبات التأهيل المسبق. ويُرسَل هذا الايضاح خطياً، في الوقت عينه، من دون تحديد هوية مُصدِر الطلب، الى جميع العارضين الذين زوّدتهم الجهة الشارعية بملفات التلّزيم. ويمكنها عن الاقتضاء، تحديد موعد معيّن للعارضين المحتملين لمعاينة الموقع. وتستطيع الجهة الشارعية، في أيّ وقت، قبل الموعد النهائي لتقديم العروض او طلبات التأهل المسبق، ولأي سبب كان سواء بمبادرة منها او نتيجة لطلب استيضاح مقدّم من احد العارضين، أن تُعدّل ملفات التلّزيم او ملفات التأهيل المسبق بإصدار اضافة اليها. ويُرسَل التعديل فوراً الى جميع العارضين الذين زوّدتهم الجهة الشارعية بملفات التلّزيم او ملفات التأهيل المسبق، ويكون ذلك التعديل مُلزماً لهؤلاء العارضين ويُنشر على المنصة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام وعلى موقع الجهة الشارعية في حال وجوده.

وفي حال أصبحت المعلومات المنشورة في ملفات التلّزيم او ملفات التأهيل المسبق مختلفة جوهرياً، نتيجة لأي ايضاح او تعديل، على الجهة الشارعية أن تؤمّن نشر المعلومات المعدّلة بالطريقة نفسها التي نُشرت بها المعلومات الأصلية وفي المكان نفسه، وان تُمدّد الموعد النهائي لتقديم العروض او طلبات التأهل المسبق على النحو الذي سبق بيانه. واذا قامت الجهة الشارعية بعقد اجتماع للعارضين، فعليها ان تضع محضراً لذلك الاجتماع، يتضمّن ما يُقدّم فيه من طلبات استيضاح حول ملفات التلّزيم، وما تُقدّمه هي من ردود على تلك الطلبات، من دون تحديد هوية مصادر الطلبات. ويتم تبليغ المحضر الى جميع العارضين الذين زوّدتهم الجهة الشارعية بملفات التلّزيم او ملفات التأهيل المسبق وذلك لتمكينهم من اعداد طلباتهم للتأهل او عروضهم على ضوء المعلومات المقدّمة.

وفيما يتعلّق بالمعلومات المتعلّقة بالمؤهلات والعروض، يمكن للجهة الشارعية في أيّ مرحلة من مراحل اجراءات التلّزيم، أن تطلب خطياً من العارض ايضاحات بشأن المعلومات المتعلّقة بمؤهلاته او بشأن عروضه، لمساعدتها في التأكّد من المؤهلات او فحص العروض المقدّمة وتقييمها. ولا يمكن طلب اجراء او السّماح باجراء أيّ تغيير جوهري في المعلومات المتعلّقة بالمؤهلات او بالعرض المقدّم، بما في ذلك التغييرات الرامية الى جعل من ليس مؤهلاً من العارضين (مؤهلاً) أو جعل عرض غير مستوفٍ للمتطلبات (مستوفياً لها). وتستطيع الجهة الشارعية أن تصحح أيّ خطأ حسابي محض تكتشفه أثناء فحصها العروض المقدّمة وفقاً لأحكام دفتر الشروط وتبليغ التصحيحات الى العارض المعيّن بشكل فوري. ولا يمكن اجراء أيّ مفاوضات بين الجهة الشارعية والعارض بخصوص المعلومات المتعلّقة بالمؤهلات او بخصوص العروض المقدّمة، ولا يجوز اجراء أي تغيير في السعر إثر طلب استيضاح من أيّ عارض.

ويتم ادراج كل ما يحصل من مراسلات في سجل اجراءات الشراء العام.

كما تُحدّد ملفات التلّزيم مدّة صلاحية العرض (المادة 22) على أن تكون متناسبة مع طبيعة الشراء، على ألاّ تقل عن ثلاثين يوماً من التاريخ النهائي لتقديم العروض. ويمكن للجهة الشارعية أن تطلب من العارضين، قبل انقضاء فترة صلاحية عروضهم، أن يمدّدوا تلك الفترة لمدّة اضافية محدّدة ويُمكن للعارض رفض ذلك الطلب من دون مصادرة ضمان عرضه. حيث يمكن للعارض أن يُعدّل عرضه أو أن يسحبه قبل الموعد

النهائي لتقديم العروض دون مصادرة ضمان عرضه. ويكون التعديل او طلب سحب العرض ساري المفعول عندما تتسلمه الجهة الشارعية قبل الموعد النهائي لتقديم العروض. وعلى العارضين الذين يوافقون على تمديد فترة صلاحية عروضهم أن يمددوا فترة صلاحية ضمانات العروض، أو ان يُقدّموا ضمانات عروض جديدة تُغطي فترة تمديد صلاحية العروض. ويُعتبر العارض الذي لم يُمدد ضمان عرضه، او الذي لم يُقدّم ضمان عرض جديد، أنه قد رَفُض طلب تمديد فترة صلاحية عرضه. ويتم تمديد صلاحية العرض حكماً في حال تجميد الاجراءات لفترة محدّدة من قبل هيئة الاعتراضات وفق أحكام الفصل السابع من هذا القانون، وذلك لفترة زمنية تعادل فترة تجميد الاجراءات وعلى العارض تمديد فترة ضمان عرضه تبعاً لذلك.

كما يقتضي تقديم ضمان العرض، وهو ما كان يُعرف في النظام القانوني القديم بـ "الكفالة المؤقتة" او "التأمين"، الذي كان يدفعه العارض لتأكيد مدى جدّيته في السير بالعرض او الالتزام بما يترتب عليه فيما بعد. ويُحدّد ضمان العرض بمقدار يضمن جدّية العارض ويأخذ بالاعتبار قيمة مشروع الشراء وأهميته دون أن يحدّ من المنافسة، على ان يكون مقطوعاً وألاً يتعدّى الثلاثة بالمئة من القيمة التقديرية لمشروع الشراء. ولا يكون ضمان العرض الزامياً لمشاريع الشراء التي لا تتجاوز قيمتها التقديرية سقفاً مالياً محدداً بـ خمسمئة مليون ليرة لبنانية (500 مليون ل.ل.). ويتم تعديل هذا السقف المالي بناءً على توصية من هيئة الشراء العام وبموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه، على ألا يؤدي التعديل الى مخالفة أهداف هذه المادة والمبادئ التي كرسها هذا القانون. ولا يكون الضمان الزامياً في حالات التعاقد الرضائي. وتُحدّد صلاحية ضمان العرض بإضافة ثمانية وعشرين يوماً على صلاحية العرض. حيث يُعاد ضمان العرض الى الملتزم عند تقديمه ضمان حُسن التنفيذ، والى العارضين الذين لم يرسّ عليهم التلزم في مهلة أقصاها بدء نفاذ العقد.

ويكون ضمان العرض إمّا نقدياً يُدفع الى:

- صندوق الخزينة.
- صندوق سلطة التعاقد.
- بموجب كتاب ضمان مصرفي غير قابل للرجوع عنه، صادر عن مصرف مقبول من مصرف لبنان يُبيّن أنّه قابل للدفع غب الطلب.

#### الفقرة الثالثة: إرساء التلزم:

أوكل قانون الشراء العام مهمة فتح وتقييم العروض الى لجنة تتكوّن وفقاً للقانون بطريقة معيّنة، ويتم اختيار أعضائها وفقاً لآلية محدّدة نصّ عليها القانون بشكل دقيق وواضح. الأمر الذي يختلف عمّا كان عليه الحال في الاطار القانوني القديم، حيث لم يُعهد الى ادارة المناقصات (التي تم الغاؤها مع صدور قانون الشراء العام 2021/244) فضّ العروض واجراء التلزم.

حيث نصَّ قانون الشراء العام في المادة 100 منه<sup>1</sup>، على أن يتم تأليف لجان التلزم لدى الجهات الشارية من أهل الاختصاص وفقاً لأسس تضعها هيئة الشراء العام على أن تكون الأولوية في تشكيل هذه اللجان للأشخاص المدرّبين على الشراء العام<sup>2</sup>.

وقد صدر عن هيئة الشراء العام فيما يتعلّق بالتعديل القانوني 2023/309، المذكرة رقم 4/ه.ش.ع/2023، حيث ألغى هذا القانون الفقرتين 2 و3 من المادة 100 والفقرتين 1 و2 من المادة 101، الذي لم يعد يتوجب بموجبه على الجهات الشارية ارسال لوائح اسمية لعرضها على التفّيش المركزي وديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب لنشرها لبدأ العمل بها، وبما أنّ موجب ارسال اللوائح الاسمية مسبقاً قد تمّ الغاؤه إلا أنّ هيئة الشراء العام قد احتفظت بحقها في طلب هذه اللوائح عند الاقتضاء، للتأكد من أنّ الهيئات الشارية قد التزمت بالقواعد القانونية والمعايير الصادرة عن الهيئة في موضوع تأليف لجان التلزم والاستلام.

وتتألف لجنة التلزم لدى الجهة الشارية من رئيس وعضوين أصليين على الأقل، ومن رئيس وعضوين رديفين يُكمّلان اللجنة عند غياب الرئيس أو أحد الأعضاء. على أن يكون عدد أعضائها دائماً منفرداً، ويجب ألا يكون الرئيس أو الاعضاء في حالة تضارب مصالح مع المشاركين في اجراءات الشراء، وأن تتصرّف اللجنة بشكل مستقلّ عن الجهة الشارية في كل أعمالها وقراراتها.

والجدير ذكره هنا، أنّ رئيس هيئة الشراء العام الدكتور جان العليّة قد أصدر مذكرة تحت الرقم 3/ه.ش.ع/2022، والمتعلّقة بموضوع خضوع عمليات الشراء لموجب تشكيل لجان التلزم وفقاً لنص المادة 100 من قانون الشراء العام.

فمن جهة أولى، تخضع عمليات الشراء التي تجري بالطرق التالية لموجب تشكيل لجان التلزم وفقاً لنص المادة 100:

#### 1. التأهيل المسبق.

1- نص الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 100 المُلغتين بموجب التعديل القانوني 309 المنشور في الجريدة الرسمية العدد 17 تاريخ 2023/4/26:

"قبل شهر تشرين الأول من كل سنة، تقترح الجهة الشارية لائحة بأسماء موظفين من ادارتها من الفئة الثالثة على الأقل ممّن لديهم خبرة مثبتة في مجال الشراء العام و/أو من بين المتدرّبين عليه اصولاً وفقاً لأحكام هذا القانون، ويقوم بإرسال هذه اللائحة الى هيئة الشراء العام بعددّد، تعمد هذه الهيئة، وقبل نهاية شهر تشرين الثاني من العام نفسه، الى توحيد اللوائح بلائحة موحّدة ترسلها الى هيئة التفّيش المركزي ديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب للتقّصي عن الأسماء المقترحة وبيان المخالفات المنسوبة اليهم أو العقوبات المقرّرة بحقهم، في حال وجودها. تُنقّح الهيئة اللائحة النهائية وتنشطب منها أسماء الملاحقين والمعاقبين وتضع هذه اللائحة بتصرّف الجهات الشارية في قاعدة البيانات الخاصة على المنصة الالكترونية لديها. لا تكون لائحة الاسماء علنية للعموم. وفي حال تبيّنت حاجة الى ادخال أسماء جديدة تعمد الجهة الشارية الى ابلاغ هيئة الشراء العام بذلك على أن يتمّ إضافة الأسماء الى اللائحة الموحّدة بحسب بحسب الآلية المُفصّلة في هذه الفقرة.

3. تشكّل الجهة الشارية لجنة أو لجان التلزم لديها، عند تنفيذ خطتها السنوية للسنة المقبلة من اللائحة الموحّدة الموضوعة من قبل هيئة الشراء العام، على أن يكون أحد الأعضاء على الأقل في كل لجنة من خارج موظفي الجهة الشارية".

2- صدر بهذا الصدد عن رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي التعميم رقم 5/ 2023 حول تطبيق أحكام قانون الشراء العام للاحية تشكيل لجان التلزم والاستلام لدى الجهات الشارية.

2. المناقصة العمومية.
3. المناقصة على مرحلتين.
4. طلب الاقترحات للخدمات الاستشارية.
5. ارساء العقود من ضمن الاتفاقات الاطارية المنطوية على تنافس في المرحلة الثانية.
6. طلب عروض الأسعار.

ومن جهة ثانية، لا تخضع عمليات الشراء التي تجري بالطرق التالية لموجب تشكيل لجان التلزم وفقاً لنص المادة 100 سالف الذكر:

1. الفاتورة.
2. الاتفاقات الرضائية.
3. ارساء العقود من ضمن الاتفاقات الاطارية غير المنطوية على تنافس في المرحلة الثانية.

تتولى لجان التلزم، حصراً، دراسة ملفات التأهيل المسبق وفتح وتقييم العروض وبالتالي تحديد العرض الأنسب، حيث يمكنها الاستعانة بخبراء من خارج أو داخل الادارة للمساعدة في التقييم الفني والمالي عند الاقتضاء، وذلك بقرار من المرجع الصالح لدى الجهة الشارية. ويخضع اختيار الخبراء من خارج الادارة الى احكام هذا القانون ويلتزم الخبراء السريّة والحياد في عملهم ولا يحقّ لهم أن يقرّروا بإسم اللجنة أو أن يشاركوا في مداولاتها أو ان يفصحوا عنها علانية، فهم لا يحق لهم المشاركة في التصويت ويمكن دعوتهم للاستماع والشرح من قبل الجهات المعنية، كما يتوجّب على الخبراء تقديم تقرير خطي للجنة يُضمّ الزامياً الى محضر التلزم.

فالقانون كرّس مبدأ استقلالية هذه اللجنة عن الجهة الشارية، حيث تمارس دورها بشكل مستقل، ويجب أن يتوافر لديها الحياد الكامل، ولا يكون هناك أي تضارب مصالح. وبالتالي، اذا حصل واتّضح لرئيس اللجنة أو لأحد الأعضاء أنهم أمام وضع تضارب مصالح في عملية التلزم التي تحصل، فمن واجبهم التنحّي، وأن يتم تعيين بديل عن العضو الذي تنحّى.

إنّ قرارات اللجنة تؤخذ بالأكثرية، ومن واجب كل عضو الامضاء على المحضر الذي تم تنظيمه، حتى ولو كان أحدهم غير موافق على القرار الذي إتخذ، فهو يثبت إمضاءه ويقوم بتدوين سبب عدم قبوله القرار.

تقتضي الاشارة الى أن موعد جلسة فضّ العروض، اختلفت في القانون الجديد عمّا كانت عليه في السابق. حيث كان يتم الاعلان عن الموعد النهائي لتقديم العروض بصياغة "حتى الساعة الثانية عشر من آخر يوم في المهلة"، واليوم الثاني - الذي يكون يوم عمل - يكون هو يوم موعد جلسة فضّ العروض. بينما وفقاً للقانون 244 الجديد، فجلسة فضّ العروض أصبحت مباشرة فور انتهاء موعد تقديم العروض. وبالتالي لم يعد هناك فاصل زمني بين الموعد النهائي لتقديم العروض وبين جلسة فضّ العروض.

وهذا الأمر جداً مهم، فهو يعكس مدى الشفافية والنزاهة التي ستتصاحب خلال عملية الشراء العام، إذ باستطاعة العارض إحضار عرضه قبل خمس دقائق من انتهاء مهلة تقديم العروض، ويقوم بتسجيله وأخذ

رقم تسلسلي والدخول مباشرةً لحضور جلسة فتح العروض. وعلى الجهة الشاربية أن تحافظ على أمن العروض المقدّمة وسريّتها وحفظها بمكان آمن تتوفر فيه عناصر الحماية كلّها.

وتقوم بفتح العروض، لجنة التلزييم التي سبق ذكرها، وذلك في جلسة علنية بحضور الأشخاص المأذون لهم في ملف التلزييم في الوقت والمكان ووفقاً للطريقة المحدّدة في هذا الملف، على أن تُعقد هذه الجلسة، كما سبق بيانه، فور انتهاء مهلة تقديم العروض.

فهذه الاجراءات لم تُعدّ تحصل لدى جهة معيّنة أخرى كما كان في الاطار القانوني القديم (أي لدى ادارة المناقصات)، بل لدى كل جهة شاربية بشكل مستقلّ. ويحق لجميع العارضين المشاركين في عملية الشراء أو لممثليهم المفوضين وفقاً للأصول وللمراقب المنتدب من قبل هيئة الشراء العام حضور هذه الجلسة. كما يمكن للجهة الشاربية دعوة وسائل الاعلام لحضورها، على أن تلاحظ ذلك في ملف التلزييم.

إنّ كيفية فتح العروض تتم وفقاً للآلية المحدّدة في ملف التلزييم. يتم تسجيل وقائع فتح العروض خطياً في محضر يُوقّع عليه رئيس وأعضاء لجنة التلزييم، ويتم وضع لائحة بالحضور يوقّع عليها المشاركون من ممثلي الجهة الشاربية وهيئة الشراء العام والعارضين وممثليهم على ان يُشكّل ذلك إثباتاً على حضورهم.

تُدرج كل المعلومات والوثائق المتعلقة بوقائع الجلسة في سجل اجراءات الشراء العام.

وتقوم لجنة التلزييم بدراسة العروض الادارية والفنية بشكل مستقل ومنفصل عن العروض المالية، حيث تقوم بدراسة العرض الاداري والفني أولاً، بينما العرض المالي تدرسه بعد الانتهاء من تدقيق وتقييم العرض الأول. ففي حال كانت المعلومات او المستندات المقدّمة في العرض الاداري والفني ناقصة أو خاطئة او في حال غياب وثيقة معيّنة، يجوز للجهة الشاربية الطلب خطياً من العارض المعني توضيحات حول عرضه، او طلب تقديم او استكمال المعلومات او الوثائق ذات الصلة خلال فترة زمنية محدّدة، شرط أن تكون كافة المراسلات خطية. ويقتضي خلال سير العملية هذه، احترام مبادئ الشفافية والمساواة في المعاملة بين العارضين في طلبات التوضيح والاستكمال الخطية مع مراعاة أحكام الفقرة الثالثة من البند الثاني والمادة الواحدة والعشرون من هذا القانون<sup>1</sup>.

ومراعاةً لما سبق بيانه، تعتبر الجهة الشاربية أن العرض مستجيباً جوهرياً للمتطلّبات المبيّنة في وثائق التلزييم وفقاً للمادة 17 من هذا القانون.

وتُقيّم الجهة الشاربية العروض المقبولة، بُغية تحديد العرض الفائز وفقاً للمعايير والاجراءات الواردة في ملفات التلزييم، ولا يُستخدم أي معيار او اجراء لم يرد في هذه الملفات. وفي حال وجود أمور فنيّة لا تستطيع أن تُبتّ بها، يحق لها الاستعانة بخبراء من داخل الادارة او من خارجها يعينون او يتم الاستعانة بهم وفقاً لما هو وارد في قانون الشراء العام. فهم ليسوا أعضاءً في اللجنة، هم يضعون تقاريرهم الفنيّة التي تستند عليها اللجنة والتي على أساسها تأخذ قرارها، وهذا التقرير يُدرج في المحضر. بالتالي لا يحق لهؤلاء الخبراء أن يتكلّموا باسم اللجنة أو أن يتقدّموا بأي ايضاحات أو شُرُحات إلا اذا طُلب منهم رسمياً ذلك من اللجنة أو من

1- المادة 21 من القانون 2021/244، المتعلقة بطلبات الاستيضاح حول ملفات التلزييم وملفات التأهيل المسبق.

الأجهزة الرقابية ضمن الأصول القانونية. فتقوم الجهة الشارية بتقييم كل العروض ضمن مهلة معقولة تتلاءم مع مهلة صلاحية العروض ومع طبيعة الشراء، وتضع محضراً بذلك يدرج في سجل إجراءات الشراء.

وبالتالي، يعتبر العرض فائزاً في احدى الحالتين التاليتين:

- أ. العرض الأدنى سعراً، عندما يكون السعر هو المعيار الوحيد لإرساء التلزم.
- ب. العرض الأفضل بالاستناد الى معايير واجراءات التقييم المحددة في وثائق التلزم وفقاً للمادة 18 من هذا القانون، عندما تكون هناك معايير مالية ومعايير أخرى غير السعر.

والجدير ذكره هنا، أن قانون الشراء أعطى امكانية جديدة للعارض، لم تكن ملحوظة في السابق، وهي أن يقوم العارض بالدفاع عن عرضه<sup>1</sup> وعن المواصفات التي أدلى بها والتي قدّمها، ويمكنه اثبات جودة ما قدّمه وانطباقها على المواصفات والمعايير المطلوبة بأي طريقة إثبات ممكنة، إذ يمكنه أن يستحصل على تقارير من المصنع او شهادات مطابقة من هيئات معترف بها سواء محلية او دولية. وبالتالي لديه الامكانيّة بأن يُثبت للجهة الشارية أن العرض الذي يُقدّمه مطابق لأحكام دفتر الشروط وفقاً للمواصفات والخصائص المطلوبة فيه.

كما نصّت الفقرة الرابعة من المادة الخامسة والعشرون من قانون الشراء العام، التي أجازت للجهة الشارية اتّخاذ قرار معلّل بالتعاقد مع مقدّم العرض الوحيد المقبول اذا توافرت الشروط التالية مجتمعة:

- أ. أن تكون مبادئ وأحكام هذا القانون مُطبّقة وان لا يكون العرض الوحيد ناتجاً عن شروط حصرية تضمّنها دفتر الشروط الخاص بموضوع الشراء؛
- ب. أن تكون الحاجة أساسية ومُلحّة والسعر مُنسجماً مع دراسة القيمة التقديرية؛
- ج. أن يتضمّن نشر قرار الجهة الشارية بقبول العرض الفائز(التلزم المؤقت) نصّاً صريحاً بتقدّم العارض الوحيد المقبول ونية التعاقد معه.

وفيما يتعلّق بهذه المسألة صدر عن رئيس هيئة الشراء العام المذكرة رقم 10/ه.ش.ع/2022، بخصوص التعاقد مع مقدّم العرض الوحيد المقبول، التي ذكرت أنّه يقتضي على لجنة التلزم الاطلاع على المستندات الادارية والفنية لمعرفة مدى انطباقها على أحكام دفتر الشروط الخاص بالصفقة، وتقرير ما اذا كان العرض مقبولاً ام لا، سناً للمادة 100 من قانون الشراء العام، وبما أنّه يقتضي وجود دراسة تقديرية للصفقة سناً لما ورد في الفقرة 4 اعلاه، توضع وفقاً للمادة 13 من ذات القانون؛

لذلك، بإمكان لجنة التلزم المُشكّلة لدى الجهة الشارية، فتح العرض الوحيد لمعرفة مدى انطباقه على احكام دفتر الشروط الخاص بالصفقة، وتقرير ما اذا كان العرض مقبولاً أم لا، شرط أن يقترن هذا الأمر بدراسة تقديرية للصفقة أعدتها الجهة الشارية قبل الاعلان عن الصفقة وفقاً للأصول.

1- المادة 17 من القانون نفسه، الفقرة السابعة منها.

وقد نص قانون الشراء 2021 /244 على أسس لقبول العرض الفائز وارساء التلزم، حيث تقبل الجهة الشارعية العرض المقدم مالم:

- أ. تُسقط أهلية العارض الذي قَدّم العرض الفائز وذلك بمقتضى المادة السابعة من هذا القانون؛ أو
- ب. يُلغى الشراء بمقتضى الفقرة الأولى من المادة الخامسة والعشرون من هذا القانون<sup>1</sup>؛ أو
- ج. يرفض العرض الفائز عند اعتباره منخفض انخفاضاً غير عادي بمقتضى المادة السابعة والعشرون من هذا القانون؛ أو
- د. يُستبعد العارض الذي قَدّم العرض الفائز من اجراءات التلزم للأسباب المبينة في المادة الثامنة من هذا القانون؛ أو
- هـ. يستجيب جوهرياً للمتطلبات المحددة في ملف التلزم؛
- و. العارض الذي يتمتع بميزة تنافسية غير منصفة مع غيره من العارضين.

وبعد التأكد من العرض الفائز، تُبلغ الجهة الشارعية العارض الذي قَدّم ذلك العرض الذي حظي بالفوز، وتقوم بنشر قرارها بشأن قبول العرض الفائز (التلزم المؤقت)، والذي يدخل حيز التنفيذ عند انتهاء فترة التجميد البالغة عشرة أيام عمل تبدأ من تاريخ النشر، الذي يجب أن يتضمّن على الأقل المعلومات التالية:

- أ. اسم وعنوان العارض الذي قَدّم العرض الفائز (الملتزم المؤقت).
- ب. قيمة العرض ويمكن اضافة ملخص لسائر خصائص العرض الفائز ومزاياه النسبية، اذا كان العرض الفائز قد تمّ تأكيده على أساس السعر ومعايير أخرى.
- ج. مدة فترة التجميد بحسب هذه الفقرة.

تجدر الإشارة الى أن فترة التجميد هو اجراء استحدثه قانون الشراء العام والهدف الاساسي منه، هو فتح باب الاعتراض أمام أي متضرر لتقديم اعتراض أمام هيئة الاعتراضات قبل توقيع العقد. وفور انقضاء فترة التجميد، تقوم الجهة الشارعية بإبلاغ الملتزم المؤقت بوجود توقيع العقد خلال مهلة لا تتعدى الخمسة عشر يوماً (15 يوم).

وبالنظر الى ما يترتب على ابلاغ التصديق الى الملتزم المؤقت من نتائج قانونية عديدة، وفي مقدمتها بدء سريان مهلة التنفيذ، فإنه من المفيد تبيان أحكامه وأصوله المفصلة في قانون أصول المحاكمات المدنية، حيث تُسلم الأوراق المطلوب تبليغها الى الشخص نفسه، في مقامه أو مسكنه أو محل عمله، أو في أي مكان آخر يوجد فيه. ويجوز تسليم الأوراق في المقام المختار، وهو الأمر الذي يغلب حصوله في ما يتعلّق بالصفقات العمومية. وأن يُصار الى تبليغ الشخص نفسه المعني بذلك، وإذا لم يوجد في مقامه أو مسكنه جاز تبليغ الأوراق الى من يُصرّح بأنّه وكيله، أو يعمل في خدمته، أو أنّه من الساكنين معه من الأزواج والأقارب والأصهار ممّن يدل ظاهرهم على أنّهم أتموا الثامنة عشر من عمرهم. وإذا تعدّد الوكلاء أو ممثلو الشخص المطلوب ابلاغه جاز التبليغ لأحدهم. وإذا كان المقصود بالتبليغ فاقد الأهلية، أو ناقصها، أو كان مفقوداً جاز التبليغ لممثله الشرعي، وإذا كان له مشرف قضائي فيصار الى تبليغه. وفي حال امتناع

1- سيتم التطرّق لأسباب الإلغاء في فقرة لاحقة من البحث.

المطلوب ابلاغه، او الشخص المتخذ لديه محل اقامة مختار عن تسلّم الأوراق المراد تبليغها، فإنها تترك له، ويعتبر التبليغ حاصلًا على وجه قانوني ولو رفض توقيع المحضر. وكذلك هو الأمر بالنسبة الى الأشخاص الساكنين مع الشخص المعني بالتبليغ من أزواج وأقارب وأصهار، فتترك الأوراق لهم ويعتبر التبليغ حاصلًا على وجه قانوني أيضاً.

كما يُصار الى تبليغ الأشخاص المعنويين اللبنانيين، من شركات وجمعيات وسواها في مراكزهم، وفي فرع الشخص المعنوي الأجنبي الموجود في لبنان أو في مركز وكيله. وإذا لم يكن للشخص المعنوي مركز، أو فرع أو مركز توكيل فتبلّغ الأوراق للممثل القانوني، أو الوكيل لشخصه، أو في مقامه. ويتم تبليغ الشخص المقيم في الخارج بكتاب مضمون مع اشعار بالوصول أو بواسطة السفارة أو القنصلية اللبنانية في البلد الذي يقيم فيه، أو بمقتضى القواعد المقررة في القانون المحلي.

إذا تعدّر التبليغ العادي، لسبب من الأسباب، يُلجأ الى التبليغ الاستثنائي باتباع عدد من الاجراءات، ومن بينها النشر في جريدة يومية. وبانقضاء عشرين يوماً على النشر يعتبر التبليغ بمثابة الحاصل بصورة قانونية. يقوم فيما بعد، المرجع الصالح لدى الجهة الشارعية بتوقيع العقد خلال مهلة خمسة عشر يوماً (15 يوم) من تاريخ توقيع العقد من قبل الملتزم المؤقت. ويمكن أن تُمدد هذه المهلة الى ثلاثين يوماً في حالات معينة تحدّد من قبل المرجع الصالح.

كما يُمنع على سلطة التعاقد وعلى الملتزم المؤقت اتّخاذ أي اجراء يتعارض مع بدء نفاذ العقد أو مع تنفيذ الشراء خلال الفترة الزمنية الواقعة ما بين تبليغ العارض المعني بالالتزم المؤقت وتاريخ بدء نفاذ العقد. أي لا يحق لأي طرف القيام بأي عمل أو اتيان أي تصرف من شأنه أن يُعيق تنفيذ العقد أو يمنع تنفيذ الشراء، حيث يترتب على ذلك عقوبات بحق الطرف المخالف. ففي حال امتنع الملتزم المؤقت عن توقيع العقد، تُصادر الجهة الشارعية ضمان عرضه. وفي هذه الحالة يمكن للجهة الشارعية أن تلغي الشراء أو أن تختار العرض الأفضل من بين العروض الأخرى الفائزة وفقاً للمعايير والاجراءات المحددة في القانون وفي ملفات التلزم، والتي لا تزال صلاحيتها سارية المفعول. تُطبّق أحكام هذه المادة (24) على هذا العرض بعد اجراء التعديلات اللازمة. وبالتالي، يبدأ نفاذ العقد فور التوقيع عليه من الملتزم المؤقت والمرجع الصالح لدى سلطة التعاقد.

تقوم الجهة الشارعية بنشر اعلان بإرساء التلزم وذلك عندما يبدأ نفاذ العقد ويُحدّد فيه اسم الملتزم وقيمة العقد. فلا يتم الاعلان على تلزم العقود التي تقلّ قيمتها عن السقف المالي المحدد في شروط استخدام طريقة الشراء بالفاتورة. إلا أنّ القانون أوجب على الجهة الشارعية، أن تنشر مرة في السنة على الأقل، اعلاناً جامعاً لكل ما أرسى من عقود جرت بموجب طريقة الشراء بالفاتورة. كذلك لا يتم تطبيق موجب الاعلان في تلزم العقود التي تتسم بالسريّة والمتعلّقة بالأمن والدفاع الوطني بحسب الفقرة الرابعة من المادة 146.

---

1- المادة 46 من القانون 244، الفقرة الرابعة منها، تنص على: "عند شراء لوازم أو خدمات أو عند تنفيذ أشغال تستوجب المحافظة على طابعها السري من اجل مقتضيات الأمن او الدفاع الوطني، وذلك وفقاً لقرار يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختصّ الذي يُحدّد الصفة السرية للشراء وأسباب التعاقد الرضائي".



واحتراماً لمبدأ الشفافية، الذي عمد المشرع الى احترامه في كل مرحلة من مراحل الشراء العام، فقد أوجب نشر المعلومات المتعلقة بمسألة ارساء التلزم واسم الملتزم المؤقت على الموقع الالكتروني للجهة الشارية في حال وجوده وعلى المنصة الالكترونية المركزية لهيئة الشراء العام.

من الامور الاساسية التي تترتب على ارساء التلزم وتوقيع العقد، هو تقديم ضمان حُسن التنفيذ، الذي كان يُعرف في السابق ب "الكفالة النهائية". حيث يُدفع ضمان حُسن التنفيذ، إمّا بصورة نقدية وإمّا بموجب كتاب ضمان مصرفي، وبمبلغ مقطوع لا يتجاوز 10% (عشرة بالمئة) من قيمة عقد الشراء. وتُعفى من ضمان حُسن التنفيذ العقود المبرمة بحسب حالات التعاقد الرضائي وفي حالات الشراء بالفاتورة. حيث يقتضي تقديم ضمان حُسن التنفيذ خلال الفترة المحددة في شروط العقد على ألا تتجاوز خمسة عشر يوماً ( 15 يوم) من تاريخ نفاذ العقد. وفي حال التخلف عن تقديم ضمان حُسن التنفيذ، يُصادر ضمان العرض.

#### الفقرة الرابعة: تنفيذ عقد الشراء العام:

بالعودة الى الاطار القانوني القديم الذي كان سائداً قبل اقرار قانون الشراء العام ودخوله حيّز التنفيذ، كان يتم التلزم على أساس دفتر الشروط وتنظيم محضر بذلك، فيتم التأشير عليه وتبليغه الى الأطراف المعنية، ويعتبر دفتر الشروط وكأته هو العقد. اختلف الحال مع صدور قانون الشراء العام، حيث ذكر أنّ هناك وثيقة عقد، وذلك عبر تنظيم نماذج عقود من قبل هيئة الشراء العام.

يقتضي على الملتزم الأساسي أن يتولى بنفسه تنفيذ العقد، ويبقى مسؤولاً تجاه سلطة التعاقد عن تنفيذ جميع بنوده وشروطه، ويُمنع عليه تلزم كامل موجباته التعاقدية لغيره. ففي عقود الأشغال والخدمات، وفي حال أجاز دفتر الشروط الخاص ذلك، يمكن أن يعهد الملتزم الى متعاقد ثانوي تنفيذ جزء من العقد ضمن النسبة المسموح بها والمنصوص عليها في دفتر الشروط الخاص والتي يجب ألا تتخطى خمسين بالمئة (50 %) من قيمة العقد. وعلى الملتزم أخذ الموافقة المسبقة على التعاقد الثانوي من سلطة التعاقد التي يجب عليها اتخاذ قرارها بالموافقة او الرفض المعلل خلال مهلة زمنية تُحدّد في شروط العقد، ويُعدّ سكوتها عند انقضاء هذه المهلة قراراً ضمناً بالقبول. وتُطبّق على المتعاقد الثانوي الأحكام المتعلقة بأهلية المشاركة في تنفيذ العقود. ووفقاً لما جاء في قانون الشراء العام، المادة 32 منه، تستلم اللوازم والأشغال والخدمات لجنة الاستلام<sup>1</sup>، وتُقدّم تقريرها خلال فترة زمنية أقصاها ثلاثين يوماً (30 يوم) تبدأ من تاريخ تقديم طلب الاستلام من قبل الملتزم. وتستلم الخدمات الاستشارية الجهة المُشرفة على تنفيذ العقد في حال وجودها. ويتم ذكر مهلة الاستلام في شروط العقد.

إنّ الادارة - كطرف في عقد الصفقة - تتمتع بسلطة تجاه الملتزم، تتمثل بحق الرقابة على التنفيذ. ومقتضى ذلك هو حُسن سير المرفق العام وتحقيق الصالح العام، والذي ينحصر في التحقق من أنّ المتعاقد باشر تنفيذ العقد طبقاً لشروطه، ويكون حق الرقابة مرادفاً لمعنى الإشراف ويكون تدخّل الادارة عند هذا الحدّ، ممهداً لتسليم العمل عند اتمامه فهو مكمل لرقابة الفحص عند الاستلام. حيث يتولى الاشراف من تكلفه سلطة التعاقد

1- لجنة الاستلام هي لجنة نصّ عليها القانون 2021/244، في المادة 101، والتي سيتم التطرّق اليها فيما بعد خلال سياق البحث.

بذلك من نوي الاختصاص والخبرة والقدرة على متابعة العمل من داخل سلطة التعاقد، أو خارجها عند الاقتضاء، وعندها يجري التعاقد مع المُشرف وفق أحكام هذا القانون. ففي عقود الأشغال، وفي العقود الأخرى التي تستدعي ذلك، كعقود الخدمات والتصنيع لمصلحة سلطة التعاقد، يُطبّق الإشراف المتلازم مع تنفيذ الأعمال المطلوبة بالشكل الذي يضمن استمرارية العمل وتحقيقه المواصفات المطلوبة والنتائج المرجوة قبل حلول موعد الاستلام المؤقت.

يحضّر المُشرف الى مواقع العمل بصورة تؤمّن صحة واستمرارية العمل، كما يُدقّق في الكشوفات ويحضر عملية تسليم مواقع العمل والاستلام المؤقت والنهائي، ويبيدي رأيه باقتراحات الملّتمز وبالتعديلات المطلوبة على الأعمال المُلّزمة، ويقترح الملائم لتنفيذ العمل بأنسب طريقة، ويرفع تقريراً بذلك الى سلطة التعاقد لتأخذ القرار المناسب. ويقوم المُشرف بنتيجة الإشراف بوضع تقارير دورية عن سير العمل ووصف التنفيذ، وعليه ابلاغ سلطة التعاقد بكل مخالفة أو تصرّف، غير منطبق على الأصول، ينفذ في مواقع العمل. ويتحمّل من يتولى الإشراف على الاعمال مسؤولية شخصية عن أيّ تقصير في الموجبات الملقاة على عاتقه، ويتعرّض للعقوبات المنصوص عليها في الفصل الثامن من هذا القانون. إنّ هذا الإشراف المُمارس من قبل سلطة التعاقد على تنفيذ الأشغال، لا تحجب مسؤولية المتعهد تجاه الادارة نفسها (إذا ما كان تنفيذه للأشغال تنفيذاً سيّناً) ولا تجاه الأشخاص الثالثين (إذا ما ألحق تنفيذ الأشغال اضراراً بهم). فوجود الرقابة لا تحرر المتعهد من المسؤولية<sup>1</sup>، فتوجيه أيّ انتقادات بخصوص الأشغال أثناء تنفيذها لا ترفع المسؤولية عن المتعهد من جرّاء سوء التنفيذ<sup>2</sup>، حيث لا تستطيع التذرّع بأنّ تنفيذ الأشغال كان جارياً بحضور مندوبي الإدارة ولم يصدر عنهم أي اعتراض على سوء التنفيذ أثناء اتيانه. هذه المسؤولية تنفني فقط في حال حصلت تنفيذاً لأوامر خدمة ملزمة له.

فإذا ترتب على الملّتمز في سياق التنفيذ مبلغاً ما، تطبيقاً لأحكام وشروط العقد، حُقّ لسلطة التعاقد اقتطاع هذا المبلغ من ضمان حُسّن التنفيذ ودعوة الملّتمز الى اكمال المبلغ ضمن مدّة معيّنة، فإذا لم يفعل اعتُبر ناكلاً وفقاً لأحكام البند أولاً من المادة 33 من هذا القانون.

كذلك، ألزم المشترع فيما يتعلّق بمسألة الكشوفات أن يُحدّد في شروط العقد وجوب تقديم الملّتمز كشوفات السلع او الخدمات او الأعمال المنفذة على اختلافها ووجوب تصديقها من قبل سلطة التعاقد، وأن يتم تحديد المهلة القصوى المعطاة للملّتمز لإعداد هذه الكشوفات ومهل الموافقة عليها او تعديلها من قبل سلطة التعاقد؛ والمهلة القصوى لإصدار أمر الدفع. فيتوجب على الملّتمز التقيد بالمهل المحددة في العقد تحت طائلة دفع الغرامات المحددة فيه، وتفرض هذه الغرامات بشكل حكمي على الملّتمز بمجرد مخالفته أحكام العقد دون حاجة لاثبات الضرر.

1- عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً واجتهاداً (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية 2013، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، صفحة 118.

2- عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً واجتهاداً، المرجع نفسه، ص 118.

ومن البديهي القول، أنه بنتيجة التنفيذ والاشراف، ستكون المرحلة التالية هي مرحلة الاستلام، فإنّ المادة 32 في فقرتها الخامسة ، نصّت بأن يجري الاستلام وفقاً للمادة 101 من قانون الشراء العام<sup>1</sup>.

فقد نصّت المادة 101، المعدّلة بموجب القانون 309 الذي تم نشره في الجريدة الرسمية العدد 17 تاريخ 2023/4/26، على أن يتم تأليف لجان الاستلام لدى الجهات الشارية من أهل الخبرة والاختصاص وفقاً لأسس تضعها هيئة الشراء العام على أن تكون الأولوية في تشكيل هذه اللجان للأشخاص المدربين على الشراء العام<sup>2</sup>.

تتألف لجان الاستلام من رئيس وعضوين على الأقل، من داخل الادارة ويُراعي في تأليفها اشراك أصحاب الخبرة والاختصاص. حيث يتم تعيين لجنة الاستلام لكل عملية شراء بقرار من المدير العام في الادارات والمؤسسات العامة وبقرار من السلطة التقديرية في البلديات وغيرها من الهيئات؛ ومن الضروري الإشارة ان هذا الأمر أتى على ذكره قانون المحاسبة العمومية أيضاً، والتساؤل الذي يتبادر الى ذهن القارئ هو: لماذا يتم التعيين من قبل المدير العام وليس من قبل الوزير؟ .. بكل بساطة، لأنّ الوزير هو من يستطيع عقد النفقة، فمن غير المعقول أن يكون عاقد النفقة هو نفسه الذي يستلمها، لذلك من المفروض ان تكون لجنة الاستلام لجنة غير مُعيّنة من قبله.

كما انّ لجنة الاستلام تختلف في قوامها وأعضائها عن لجنة التلزم، ولا تضم الأشخاص الذين اشتركوا في الاشراف على التنفيذ او الذين درسوا السوق او وضعوا القيمة التقديرية للشراء. ولا يكون عضواً في لجنة استلام من سبق له وكان عضواً في لجنة تلزم، حيث يُمنع الجمع بين اللجنتين في ذات عملية الشراء.

كذلك فيما يتعلّق بهذه المسألة، يُطرح تساؤل حول مدى امكانية اشتراك أعضاء المجلس البلدي ومدى أحقيّتهم بعضوية لجان الاستلام. الجواب وبكل وضوح هو بالسلب، لا يمكنهم ذلك، لأن القانون نصّ بصورة صريحة على ان يكون أعضاء لجان الاستلام من الموظفين التابعين للجهة الشارية حصراً. وبإمكان لجنة الاستلام ان تستعين بخبرات من خارج الادارة، في حال عدم توافر الخبرات المطلوبة لصحة الاستلام في احد أعضائها على الأقل، على أن تطبق احكام هذا القانون في اختيار الخبير من خارج الادارة. وفي هذه الحال، على الخبير تقديم تقرير خطّي للجنة الاستلام تُبني عليه قرارها.

1- لقد تم الغاء نصّ الفقرتين الأولى والثانية من المادة 101 بمقتضى التعديل القانوني 2023/309، و النص قبل التعديل هو:

"1. قبل شهر تشرين الأول من كل سنة، تقترح الجهة الشارية لائحة بأسماء موظفين من ادارتها من الفئة الثالثة على الأقل من بين المدربين أصولاً وفقاً لأحكام هذا القانون، وتقوم بإرسال هذه اللائحة الى هيئة الشراء العام.تعتمد هذه الهيئة،وقبل نهاية شهر تشرين الثاني من العام نفسه الى توحيد اللوائح بلائحة موحّدة ترسلها الى هيئة التفقيش المركزي وديوان المحاسبة والهيئة العليا للتأديب للتصّي عن الأسماء المقترحة، وبيان المخالفات المنسوبة اليهم او العقوبات المقرّرة بحقهم، في حال وجودها. تنقح الهيئة اللائحة النهائية وتشطب منها أسماء الملاحقين والمعاقبين وتضعها بتصرف الجهات الشارية في قاعدة البيانات الخاصة على المنصّة الالكترونية لديها. لا تكون لائحة الأسماء علنية للعموم.وفي حال تبيّنت حاجة الى ادخال أسماء جديدة، تعتمد الجهة الشارية الى ابلاغ هيئة الشراء العام بذلك على أن يتم اضافة الاسماء الى اللائحة الموحّدة بحسب الآلية المفصلة في هذه الفقرة.

2- بموجب هذا التعديل صدر عن هيئة الشراء العام المذكورة رقم 4/ه.ش.ع/2023، وصدر ايضاً التعميم رقم 2023/5 عن رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي، لمزيد من المعلومات يُرجى مراجعتها على موقع هيئة الشراء العام الالكتروني: (www.ppa.gov.lb).

فتتولى لجان الاستلام عمليات الاستلام المؤقت والنهائي، وتقوم بوضع محاضر يتم توقيعها حسب الأصول، أي أنّ الاستلام يجري على مرحلتين، استلام مؤقت واستلام نهائي، ويمكن أن يجري مرة واحدة أو على مراحل تتناول كل مرحلة منها جزءاً من التلزم.

**في الاستلام المؤقت**، تقوم اللجنة ببيان ما اذا كانت الأشغال أو اللوازم أو الخدمات التي جرى التعاقد عليها قد تمّ تنفيذها أو تقديمها وفقاً لشروط العقد والعرض الموافق عليه والذي أصبح جزءاً من العقد، وما اذا كان الملتزم قد نفّذ الموجبات الملقاة على عاتقه كافةً. وتنتبّه في استلام اللوازم أنّ الأصناف المستلمة وأعدادها مطابقة للشروط والمواصفات الفنية المحددة في شروط العقد وهي صالحة وخالية من العيوب وكمياتها مطابقة لجدول التسليم.

وعليها في حال وجدت مخالفة لشروط العقد أن ترفض التسليم، أمّا إذا رأت ان العقد قد نفّذ بصورة عامة وفقاً لأحكام دفتر الشروط مع وجود بعض النواقص أو العيوب الطفيفة وغير الجوهرية التي لا تحول دون استعمال اللوازم أو الأشغال أو الخدمات وفق الغاية التي أبرم العقد من اجلها، فيمكنها أن تقوم بالاستلام على أن تفرض على الملتزم جزاءات تتناسب مع النواقص المرتكبة. ويتم تحديد دقائق تطبيق هذه الأمور في مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه وانتهاء هيئة الشراء العام. ويتم تنظيم محضر بواقعة الاستلام، ويسجل فيه التاريخ والساعة التي تُجرى فيها عملية الاستلام ويوقع عليه رئيس وأعضاء اللجنة مهما كانت وجهة تصويتهم (موافقين أم غير موافقين)، فأيّ عضو في اللجنة لا يستطيع الامتناع عن الامضاء، بل يقوم بإثبات امضائه على المحضر وفي ذات الوقت يُدوّن تحفظه.

أمّا فيما يتعلّق **بالاستلام النهائي**، فيجري بعد انقضاء فترة الضمان، ويُعاد على إثر ذلك ضمان حُسْن التنفيذ الى الملتزم. وعلى لجنة الاستلام اتمام عملها في الوقت المحدد ووفقاً لأحكام هذا القانون ولشروط العقد، ولا تترتب أي نتائج قانونية على أي عملية استلام جارية خلافاً لذلك. ويعتبر عضو لجنة الاستلام الممتنع أو المتخلف دون عذر مشروع عن أداء الموجبات التي تقع على عاتقه مسؤولاً عن عمله ويلاحق مسلكياً وتاديبياً أمام المراجع المختصة. كما لا يُعمل بالاستلام الضمني أو الواقعي دون محاضر موضوعة وفقاً للأصول تُظهر الحقوق المترتبة وقيمتها.

وبالتالي، بعد انتهاء الاستلام، يترتب موجب دفع مستحقات الملتزم، وبالمقابل يُحظرّ على المراجع المختصة تسديد أي مبالغ مترتبة نتيجة أي شكل من أشكال الاستلام الحاصل خلافاً لهذا القانون.

حيث يعتبر الحصول على البديل المالي أهم حقوق الملتزم تجاه الادارة على الاطلاق، فمثل هذا الأمر هو الذي كان في أصل اقدمه على تقديم عرضه للتعاقد مع الادارة.

والمقابل المالي، هو شرط تعاقدى لا تستطيع الادارة ان تُعَيّل فيه بمشيتها المنفردة<sup>1</sup>، حيث نصّت المادة 29 من قانون الشراء العام على ان تكون البدلات المتوافق عليها في العقد ثابتة ولا تقبل التعديل والمراجعة، الآ

1- عبد اللطيف قطيش، الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً واجتهاداً، مرجع سابق، صفحة 154.

عند اجازة ذلك أثناء تنفيذه ضمن ضوابط محدّدة وفقاً لشروط التعديل والمراجعة في الحالات الاستثنائية التالية، على أن يكون منصوص عليها صراحة في ملفات التلزم:

- أ. تطبيقاً لمعادلات تستند الى مؤشرات أسعار رسمية محلية وعند الاقتضاء دولية عندما لا تكون هذه المعادلات مُغطّاة ضمن قيمة العقد؛
- ب. تطبيقاً لتعديلات ضريبية تؤدي الى زيادة تكلفة تنفيذ العقد؛
- ج. عندما تبرز الحاجة الى كميات اضافية لأشغال أو سلع أو معدات أو تكنولوجيا أو خدمات من نفس المورد أو المقاول، لأسباب تتعلّق بتوحيد المواصفات أو بسبب الحاجة الى التوافق مع السلع أو المعدات أو التكنولوجيا أو الخدمات أو الأشغال الموجودة، مع الأخذ في الاعتبار فعالية عملية الشراء الأصلية في تلبية احتياجات الجهة الشارية، وعلى ألا تتخطى قيمة الاضافة عشرين بالمئة (20%) من قيمة العقد الأساسي لعقود اللوازم والخدمات وخمسة عشر بالمئة (15%) لعقود الأشغال.
- د. عندما تصدر قوانين أو مراسيم من شأنها التأثير على قيمة العقد، وعلى أن يُعلّل ذلك بموجب تقرير من الجهة الشارية.
- هـ. في الحالة المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 146 من هذا القانون.

ويقتضي عند تعديل قيمة العقد، ان يتم نشر ذلك على المنصة الالكترونية المركزية لهيئة الشراء العام.

وتُحدّد شروط العقد طريقة الدفع بحسب مراحل التنفيذ أو بحسب المنجزات، على أن تتناسب الدفعات مع المنجزات، وعلى ألا تتجاوز تسعة أعشار المبلغ المستحق، ويبقى العشر موقوفاً في الخزينة الى أن يتم الاستلام النهائي. ويتم ردّ هذه التوقيفات عند الاستلام النهائي إلا اذا كان العقد لا يحدّد مدة لضمان اللوازم أو الأشغال أو الخدمات.

كما يمكن لسلطة التعاقد أن تكفّت عن اقتطاع التوقيفات العشرية عندما تغطي الضمانات المعطاة مخاطر ما تبقى من تنفيذ العقد. ويمكنها ان تستبدل التوقيفات العشرية بضمانة موازية. ويمكن أن يُجيز العقد لسلطة التعاقد اعطاء الملتزم سلفات لا تتخطى العشرين بالمئة (20%) من قيمة العقد، على ألا تتجاوز في أي حال سقفاً مالياً محدّداً بمليار ليرة لبنانية يُعدّل هذا السقف المالي بناءً على توصية من هيئة الشراء العام وبموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه، على ألا يؤدي التعديل الى مخالفة أهداف هذه المادة والمبادئ التي كرّسها هذا القانون. ويمكن لسلطة التعاقد أيضاً، عند تجاوز النسب المحدّدة في الأعلى وفي حال نصّت شروط العقد على ذلك، اعطاء الملتزم سلفات لقاء كفالات مصرفية، وذلك بعد ابلاغ هيئة الشراء العام. فعند تسديد الدفعات، يجب الأخذ بالاعتبار حسم المبالغ الضرورية لتسديد الدفعات على الحساب المذكور في الأعلى. وعند حسم كامل مبلغ السلفات، يتم استعادة الكفالة المصرفية من قبل الملتزم.

ويتم دفع قيمة العقد بعد تنفيذه وفقاً لما نصّت عليه المادة الخامسة من هذا القانون<sup>2</sup>.

1- سيتم التطرق لمضمون هذه المادة عند الحديث عن شروط الشراء بموجب الاتفاق الرضائي.  
2- المادة 5 من القانون 244 تنص: "يحدّد دفتر الشروط عملة العقد وكيفية المحاسبة في العقود بالعملة الأجنبية".

## الفقرة الخامسة: انتهاء الشراء أو العقد:

للجهة الشارية الحق الكامل بفسخ العقد او الغاء الشراء، في أي وقت تشاء، وهي ليست ملزمة بمتابعة تنفيذ العقد أو اكمال اجراءات الشراء. عندما توازن بين متابعة التنفيذ والفسخ، حيث يمكن للجهة الشارية أن تُلغي الشراء و/أو أيّ من اجراءاته (المادة 25) في أيّ وقت قبل ابلاغ الملتزم المؤقت ابرام العقد، وذلك في الحالات التالية:

- أ. عندما تجد الجهة الشارية ضرورة احداث تغييرات جوهرية غير متوقعة على ملفات التلزم بعد الاعلان عن الشراء.
- ب. عندما تطرأ تغييرات غير متوقعة على موازنة الجهة الشارية.
- ج. عندما تنتفي الحاجة لموضوع الشراء نتيجة ظروف غير متوقعة وموضوعية وعندها لا يُعاد التلزم خلال الموازنة او السنة المالية نفسها.
- د. اذا لم يُقدّم أيّ عرض و/أو قُدِّمت عروض غير مقبولة.
- هـ. في حال تمّنع الملتزم المؤقت عن توقيع العقد.
- و. في حالة العرض الوحيد المقبول<sup>1</sup>، غير أنّه يحق لها اتّخاذ قرار معلّل بالتعاقد مع مقدّم العرض الوحيد المقبول اذا توافرت الشروط التالية مجتمعة:
  - 1- أن تكون مبادئ وأحكام هذا القانون مُطبّقة وأن لا يكون العرض الوحيد ناتجاً عن شروط حصرية تضمّنها دفتر الشروط الخاص بمشروع الشراء.
  - 2- أن تكون الحاجة أساسية ومُلِحّة والسعر مُنسجماً مع دراسة القيمة التقديرية.
  - 3- أن يتضمّن نشر قرار الجهة الشارية بقبول العرض الفائز (التلزم المؤقت) نصّاً صريحاً بتقدّم العارض الوحيد المقبول ونيّة التعاقد معه.

ويتم ادراج قرار الجهة الشارية بإلغاء الشراء و/أو أي من اجراءاته وأسباب ذلك القرار في سجل اجراءات الشراء. ويتم ابلاغه الى كل العارضين المشاركين ضمن مهلة لا تتخطى الخمسة أيام من تاريخ قرار الالغاء.اضافة الى ذلك، تقوم الجهة الشارية بنشر اشعار الغاء الشراء بنفس الطريقة التي نُشِرت بها المعلومات الأصلية المتعلقة بإجراءات التلزم وفي المكان نفسه، وتُعيد العروض والاقتراحات التي لم تُفتح لحين اتّخاذ قرار الالغاء الى العارضين الذين قدّموها كما تعمد الى تحرير الضمانات المقدّمة. ولا تقوم الجهة الشارية بفتح أيّة عروض او اقتراحات بعد اتّخاذها قرار بالالغاء.

كما ينتهي عقد الشراء العام لأسباب مختلفة، أتى على ذكرها قانون الشراء العام 2021/244، وهي:

1- صدر بهذا الخصوص عن هيئة الشراء العام، المذكرة رقم 10/ه.ش.ع/2022 التعاقد مع مقدّم العرض الوحيد المقبول، على الموقع الالكتروني: (www.ppa.gov.lb).

أ- **النكول:** يُعتبر الملتزم ناكلاً اذا خالف شروط تنفيذ العقد أو أحكام دفتر الشروط، وبعد انذاره رسمياً بوجود التقيد بكافة موجباته من قبل سلطة التعاقد، وذلك ضمن مهلة تتراوح بين خمسة أيام كحدّ أدنى وخمسة عشر يوماً كحدّ أقصى، وانقضاء المهلة دون أن يقوم الملتزم بما طُلب إليه. فإذا تمّ اعتبار الملتزم ناكلاً يُفسخ العقد حكماً دون الحاجة الى أيّ انذار. ولا يجوز اعتبار الملتزم ناكلاً إلا بموجب قرار معلّل يصدر عن سلطة التعاقد بناءً على موافقة هيئة الشراء العام.

ب- **الانهاء:** يجوز لسلطة التعاقد انهاء العقد اذا تعدّر على الملتزم القيام بأيّ من التزاماته التعاقدية بنتيجة القوة القاهرة.

كما ينتهي العقد حكماً دون الحاجة الى أيّ انذار في حال:

• وفاة الملتزم اذا كان شخصاً طبيعياً، إلا اذا وافقت سلطة التعاقد على طلب مواصلة التنفيذ من قبل الورثة؛

أما في حالة وفاة الملتزم وعدم متابعة التنفيذ من قبل الورثة، تُستلم الأعمال او الخدمات المنفّذة او السلع المقدّمة وتُصرف قيمة مستحققاته بإسم الورثة.

• في حال افلاس او اعسار الملتزم، أو حلّ الشركة، تُتبع الاجراءات التالية فوراً:

أ- يُصادر ضمان حُسن التنفيذ مؤقتاً لحساب الخزينة.

ب- تُحصي سلطة التعاقد الأشغال او اللوازم او الخدمات المنفّذة او المواد المدخّرة قبل تاريخ اعلان الافلاس وتُنظّم بها كشفاً تُصرف قيمته مؤقتاً أمانة بإسم الخزينة.

ج- تعتمد سلطة التعاقد الى اعادة التلزييم وفقاً للأصول أو تنفّذها بنفسها اذا كان لديها المؤهلات والقدرات الكافية لذلك، دون اللجوء الى أيّ نوع من أنواع التعاقد.

فإذا أسفر التلزييم الجديد او التنفيذ عن وفر في الأكلاف يعود الوفر الى الخزينة، ويُدفع ضمان حُسن التنفيذ وقيمة الكشف المبيّن الى وكيل التفليسة.

وإذا أسفر عن زيادة في الأكلاف، تُقتطع الزيادة من الضمان وقيمة الكشف المذكور ويُدفع الباقي الى وكيل التفليسة؛ واذا لم يكف ذلك لتغطية الزيادة بكاملها يُكتفى بقيمة الضمان والكشف.

ج- **الفسخ:** يتم فسخ العقد حكماً دون الحاجة الى أيّ انذار في أيّ من الحالات التالية:

أ. اذا صدر بحق الملتزم حكم نهائي بارتكاب أي جرم من جرائم الفساد أو التواطؤ أو الاحتيال أو الغش أو تبييض الأموال أو تمويل الارهاب أو تضارب المصالح أو التزوير أو الافلاس الاحتيالي وفقاً للقوانين المرعية الاجراء.

وهنا لا يترتب أيّ تعويض عن الخدمات المقدّمة أو الأشغال المنفّذة من قبل من يثبت قيامه بأيّ من الجرائم التي ذُكرت.

ب. اذا تحققت أيّ حالة من الحالات المذكورة في المادة 8 من هذا القانون؛

ج. في حال فقدان أهلية الملتزم.

ففي حال تطبيق احدي حالات النكول او الفسخ المحددة في الأعلى، تعتمد سلطة التعاقد الى اعادة التلزم وفقاً للأصول المنصوص عليها في هذا القانون أو تنفذها بنفسها اذا كان لديها المؤهلات او القدرات الكافية لذلك دون اللجوء الى أي نوع من أنواع التعاقد. فإذا أسفر التلزم الجديد او التنفيذ عن وفر في الأكلاف، عاد الوفر الى الخزينة؛ واذا أسفر عن زيادة في الأكلاف، رجعت سلطة التعاقد على الملتزم الناكل بالزيادة. وفي جميع الأحوال يُصادر ضمان حُسْن التنفيذ مؤقتاً الى حين تصفية التلزم. ويُنشر قرار انتهاء العقد وأسبابه على الموقع الالكتروني لسلطة التعاقد إن وُجدَ وعلى المنصة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام.

**د- الإقصاء:** حيث يُقصى حكماً عن الاشتراك في الشراء العام الملتزم الذي يصدر بحقه حكم قضائي نهائي يتعلّق بإحدى حالات الفسخ. والملتزم الذي يعتبر ناكلاً يُقصى عن المشاركة في الشراء العام، وذلك:

أ. لمدّة سنة كاملة عند تطبيق هذه الاجراءات عليه للمرة الأولى تبدأ من تاريخ نشر قرار الاقصاء الأول.

ب. لمدّة سنتين عند تطبيقها عليه للمرة ثانية تبدأ من تاريخ نشر القرار الثاني القاضي بالاقصاء.

ج. لمدّة خمس سنوات عند تطبيقها عليه للمرة الثالثة أو أكثر.

تُبلغ سلطة التعاقد قرار الاقصاء الى الملتزم المقصي، كما ويُنشر هذا القرار على المنصة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام وعلى الموقع الالكتروني لسلطة التعاقد حال وجوده. فإذا زال هذا المانع او تم استعادة الاعتبار يُعيد ذلك للعارضين حق المشاركة. وعلى هيئة الشراء العام تحديث سجل الاقصاء على المنصة الالكترونية المركزية لديها وشطب أسماء الملتزمين المستعادة شروط اشتراكهم في عقود الشراء العام عفواً أو بناءً على طلبهم.

وبالتالي، قرار الاقصاء هو قرار اداري، وبإمكان المتضرر من هذا القرار الطعن به أمام مجلس شورى الدولة وفقاً للمبادئ العامة للطعن بالقرارات الادارية.

وأكون بذلك قد تم الانتهاء من الطريقة الاولى والقاعدة العامة والأساسية في الشراء، ليتم الانتقال الى الطريقة الثانية وهي الاتفاق الرضائي.

### **الفرع الثاني: الاتفاق الرضائي:**

في الاطار القانوني القديم، وتحديداً المادة 147 من قانون المحاسبة العمومية، كان النص على اثنتي عشرة حالة (12 حالة) يجوز فيها التعاقد رضائياً، بينما مع صدور قانون الشراء العام الجديد، فقد ذكر في المادة 46 منه<sup>1</sup>، خمس حالات فقط، يمكن التعاقد فيها بشكل رضائي. والهدف من ذلك، هو استبعاد أي عملية شراء من شأنها أن تحدّ من المنافسة.

1- تم تعديل هذه المادة بموجب القانون رقم 309 (تعديل بعض مواد قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 17، تاريخ 2023/4/26.



ومبدأ هذه الطريقة، هو التعاقد مع عارض وحيد، أي لا يوجد فيها أي منافسة، وهذه الطريقة الوحيدة التي سمح بموجبها القانون الجديد للإدارة التفاوض مع العارض، إذ منَع وبصورة صريحة في المادة 56 منه التفاوض مع العارضين.

### الفقرة الأولى: شروط الاتفاق الرضائي.

يجوز للجهة الشارية أن تقوم بالشراء بواسطة "اتفاق رضائي"، وذلك في الظروف الاستثنائية التالية:

- عند عدم توفّر موضوع الشراء الآ عند مورّد او مقاول واحد، او عندما تكون لمورّد او مقاول حقوق ملكية فكرية في ما يخصّ موضوع الشراء، ويتعدّد اعتماد خيار او بديل آخر.

وهنا تطرح مسألة حالة الوكيل الحصري؛ فبالعودة الى قانون الشراء العام نجد أنه قد منع تحديد نوعية معيّنة أو ماركة معيّنة (Brand)؛ حيث اذا كان وصف موضوع الشراء صعب دون الاشارة لماركة معيّنة او نوعية محدّدة، يجب أن يُذكر بين قوسين "أو ما يعادلها".

- في حالات الطوارئ او الاغاثة من جزاء وقوع حدث كارثي وغير متوقّع، ونتيجة ذلك لا يكون استخدام أي طريقة شراء أخرى أسلوباً عملياً لمواجهة هذه الحالات.

- عند حاجة الجهة الشارية الى التعاقد مع الملتزم الأساسي عند توفّر الشروط التالية مجتمعة:  
أ. حصول الحاجة أثناء تنفيذ العقد؛

ب. توفّر حالة العجلة القصوى ووجوب التعاقد لمنع التأخير في التنفيذ؛

ج. وجوب توحيد المواصفات والتوافق او التماثل مع السلع او المعدّات او التكنولوجيا او الخدمات او الأشغال الموجودة؛

د. عدم تأدية الاضافات الى تبديل هدف العقد الأساسي او قلب اقتصادياته او ضرب مبدأ المنافسة؛

هـ. تشكيل اللوازم او الأشغال او الخدمات ملحقاً للشراء الأساسي وجزءاً متمماً له او وجوب تنفيذ الأشغال في مكان العمل؛

و. عدم امكانية توقّع الحاجة الاضافية أثناء التعاقد الأساسي،

**ومثال ذلك:** ارتأت وزارة الدفاع الوطني بناء مبنى لها، وأثناء التنفيذ وحفر الأساسات للمبنى المنوي انشاؤه، تبين خلال هذه العمليات وجود فراغات في طبقات الأرض مكان الحفر، هذا الفراغ العميق يسمح ببناء عدّة طوابق سفلية، فقرّرت الوزارة أن تُضيف على الصفة بناء طابق او اثنين تحت الأرض بالنظر لامكانية الاستفادة منها، بدلاً من سدّ هذه الفراغات وعدم الاستفادة منها، عدا ذلك الكلفة الباهظة في حال الشروع في سدّها.

- عند شراء لوازم أو خدمات او عند تنفيذ أشغال تستوجب المحافظة على طابعها السري من أجل مقتضيات الأمن او الدفاع الوطني، وذلك وفقاً لقرار يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المختص الذي يُحدّد الصفة السرية للشراء وأسباب التعاقد الرضائي.

ويمكن أن نعطي مثالاً لهذه الحالة، وهو عندما تعتمد الدولة الى شراء برامج معلوماتية لمنع التجسس والارهاب، ففي حال الاعلان عن هذه البرامج، يستطيع العاملین في مجال القرصنة قرصنة مواقع الدولة الالكترونية لمعرفةهم بأنظمة المعلوماتية، وأصبح لديهم امكانية اختراقها والعمل ضدها.

- عند التعاقد مع اشخاص القانون العام كالمؤسسات العامة والبلديات او المنظمات الدولية<sup>1</sup>.
- عند التعاقد مع المستشفيات والمراكز الطبيّة والمختبرات<sup>2</sup>.

#### الفقرة الثانية: اجراءات التعاقد بالاتفاق الرضائي.

يمكن للجهة الشارية اسناد التلزم الى العارض دون أن تتبع اجراءات المنافسة، وعليها ابلاغ هيئة الشراء العام بنيتها بإجراء عقد بالتراضي، وتنتشر اشعاراً بالشراء بهذه الطريقة على المنصة الالكترونية المركزية لهيئة الشراء العام وعلى موقعها الالكتروني في حال وجوده، وذلك قبل عشرة أيام على الأقل من تاريخ ابرام العقد. غير أن هذه الاجراءات لا يتم تطبيقها في حالات الطوارئ، او الاغاثة، او في حالة المحافظة على الطابع السري للشراء. ويُضمّن الاشعار المعلومات التالية كحدّ أدنى:

- أ. اسم الجهة الشارية وعنوانها؛
- ب. ملخصاً لأهم الأحكام والشروط المطلوبة في عقد الشراء، يشمل طبيعة وكمية السلع المراد توريدها ومكان تسليمها، أو طبيعة وموقع الأشغال المراد تنفيذها، أو طبيعة الخدمات والموقع الذي يُراد تقديمها فيه، وكذلك الوقت المطلوب أن يتم فيه توريد السلع او انجاز الأشغال او تقديم الخدمات؛
- ج. أن العقد سيُبرم بطريقة الاتفاق الرضائي؛

حيث تقوم الجهة الشارية بطلب اقتراح او عروض اسعار من عارض وحيد، وتُجري مفاوضات معه، ما لم تكن تلك المفاوضات غير ممكنة عملياً في الظروف المحيطة بعملية الشراء.

وهكذا، نهي عرض الطريقة التقليدية الثانية وننتقل الى الطريقة الثالثة، وهي الشراء بالفاتورة.

#### **الفرع الثالث: الشراء بالفاتورة:**

انّ الاطار القانوني القديم كان يُجيز الشراء بالفاتورة بالاستناد الى بعض الشروط، كما نصّ أيضاً قانون الشراء العام الجديد على إمكانية الشراء بالفاتورة ولكن بالاستناد الى شروط واجراءات مختلفة كلياً عما كانت عليه في السابق.

1- تم الغاء النص التالي لهذه الفقرة "وذلك في الحالات التي لايشكل فيها هذا التعاقد منافسة غير متكافئة للقطاع الخاص"، بموجب القانون 309 المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد 17، تاريخ 2023/4/26.

2- تم اضافة هذه الفقرة بموجب التعديل القانوني نفسه السالف ذكره.

## الفقرة الأولى: شروط الشراء بالفاتورة.

نصّ قانون الشراء العام في المادة 47 منه، على انه بإمكان الجهة الشارعية أن تقوم بالشراء بالفاتورة اذا كانت القيمة المُقدَّرة لمشروع الشراء بما فيه الخدمات الاستشارية، التي لا تتجاوز سقفاً مالياً محدداً بمئة مليون ليرة لبنانية.

حيث بالامكان تعديل هذا السقف المالي، بناءً على توصية من هيئة الشراء العام، وبموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه، على ألا يؤدي هذا التعديل الى مخالفة أهداف هذا القانون والمبادئ التي كرّسها.

## الفقرة الثانية: اجراءات الشراء بالفاتورة.

تقوم الجهة الشارعية بطلب عروض الأسعار من اكبر عدد ممكن من الموردّين او المقاولين، على ألا يقلّ العدد عن عرضين. ويُبَّع كل مورّد او مقاول يُطلب منه عرض اسعار بما اذا كان يجب أن تُدرج في السعر أي عناصر أخرى غير تكاليف الشيء موضوع الشراء نفسه، مثل نفقات النقل، وتأمين الرسوم الجمركية وضرائب تنطبق على ذلك. حيث سمح القانون لكل عارض بأن يُقدّم عرض أسعار واحداً فقط، ولا يُسمح له بتغيير عرضه. بينما منع المفاوضات بين الجهة الشارعية والعارض بشأن عرض الأسعار الذي قدّمه. ويفوز عرض الأسعار الأدنى سعراً الذي يفي بإحتياجات الجهة الشارعية كما هو محدّد في طلب عروض الأسعار.

كما يتم الاكتفاء ببيان موقع من أصحاب الحقوق يتضمّن تفصيل الخدمات او اللوازم او الاشغال عند تعدّر تقديم فاتورة، كما يمكن الاكتفاء بالفاتورة عند تعدّر الحصول على عرضين<sup>1</sup>.

وهكذا يتم ختم طرق الشراء التقليدية، ويتم الانتقال الآن الى الطرق الجديدة الحديثة للمشتريات العامة.

## **المطلب الثاني: الطرق الجديدة للشراء العام.**

لقد نصّ قانون الشراء العام الجديد على طرق جديدة لم تكن ملحوظة في المنظومة القانونية القديمة، ومن أهمّها الشراء الالكتروني، وسيتم تناول هذه الطرق على الشكل التالي ووفقاً لما جاء به قانون الشراء العام.

الفرع الأول: الشراء الالكتروني.

الفرع الثاني: المناقصة على مرحلتين.

الفرع الثالث: طلب عروض الأسعار.

الفرع الرابع: طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية.

الفرع الخامس: الاتفاق الاطاري.

---

1- تم تعديل المادة 60 بإضافة فقرة ثالثة لها، بموجب التعديل القانوني رقم 309 المنشور في الجريدة الرسمية، العدد 17، تاريخ 2023/4/26.

الفرع السادس: التأهيل المسبق للعارضين.

### الفرع الأول: الشراء الالكتروني:

لم تكن هذه الطريقة موجودة في الاطار القانوني القديم، وهي تراعي مقتضيات التطور التكنولوجي وما تحتاجه الادارة الحديثة من دقة وسرعة وأمانة في عملياتها المختلفة، ومنها عملية الشراء العمومي، والانتقال شيئاً فشيئاً الى نظام الحكومة الالكترونية، وذلك عبر الخطوات المتتالية في مكننة جميع عمليات الادارة. وسأبحث فيما يلي الدور الذي يلعبه الشراء الالكتروني مع ذكر تجارب لبلدان عربية وأجنبية، وذكر ما أتى به القانون 2021/244.

#### الفقرة الأولى: الشراء الالكتروني حجر زاوية لنظام شراء حديث.

يلعب النظام الالكتروني للمشتريات دوراً أساسياً في تحديث أنظمة المشتريات العامة. من هنا كانت الحاجة لدراسة دور النظام الالكتروني للمشتريات في سياق تحوّل المشتريات العامة من كونها وظيفة تقليدية (تتحرك بدافع الامتثال والمعاملات) الى مهمة استراتيجية ذات أهمية حيوية في تقديم الخدمات للمواطنين. وفي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، صادف هذا التحوّل مطالبات جماهيرية بمزيد من الشفافية والخضوع للمساءلة من جانب حكوماتها. ويوسع النظام الالكتروني للمشتريات أن يطّلع بكلا التغييرين ويحقّق مزايا مضافة في الوقت ذاته، مثل زيادة الكفاءة وتحسين المنافسة من خلال تعزيز الوصول الى الأسواق وبناء القدرات وتحسين الرصد من جانب مَنخذي القرار والمديرين وتعزيز نزاهة عملية المشتريات، وتوفير مزيد من الفرص لمؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة وتحفيز نمو التجارة الالكترونية والتنمية الاقتصادية. ففي ضوء هذه المزايا، يتبيّن أنّ النظام الالكتروني للمشتريات هو أداة أساسية للقطاع العام والمجتمع المدني والقطاع الخاص. وبالنسبة لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على وجه التحديد، فيمكنه المساعدة في معالجة القضايا الأساسية التي أثارها المواطنون، من خلال التزويد، بشكل شفاف، بالمعلومات التي يحتاجونها لضمان المساءلة عن الأموال التي تتدفّق من خلال نظام المشتريات العامة.

ويمكن تقسيم الفئات الثلاث<sup>1</sup> الرئيسية للوسائل الالكترونية في عملية المشتريات على النحو التالي:

1- أنظمة تقديم العطاءات إلكترونياً: نظام الكتروني يجري عمليات المشتريات التقليدية عبر الانترنت. وفي العادة، تصمم حلول أنظمة تقديم العطاءات الكترونياً للعقود منخفضة العدد ذات القيمة العالية. ومن خلال هذه الحلول، تُعلن العطاءات ويُتاح تنزيلها عبر الانترنت، ولكنها تُقيّم يدوياً.

2- الشراء الالكتروني: نظام الكتروني يستحدث أساليب جديدة للمشتريات يمكن خلالها شراء السلع كبيرة العدد، منخفضة القيمة، وكذلك الخدمات الاساسية. وتتميّز هذه الأنظمة باستخدام كاتالوج او سوق على الانترنت، او آية آلية أخرى تجعل من الممكن الوصول الى اتفاقات الاطار عبر الانترنت، حيث ينشر

1- المؤتمر الاقليمي للمشتريات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، تحسين نتائج المشتريات العامة عبر الشفافية وتمكين الجهات المعنية وبناء القدرات، البنك الدولي، تونس، 2012، ص12.

الموردون عروضهم وأسعارهم ليقوم المشترون الحكوميون بشرائها بالطلب. وأحياناً يطلق عليها "الكتالوج الإلكتروني" أو "السوق الإلكترونية".

3- الإدارة الإلكترونية للعقود: هي عبارة عن تحسين وظيفي في نظام قائم، للتعامل مع الجوانب الأكثر تفصيلاً لعمليات المشتريات (مثل المدفوعات، وتنويعات العقود، وتأمين العطاءات وغيرها من المستحقات). وعلى الرغم من التسمية، فنطاقها ليس محدوداً فقط في دعم الفترة التي تلي إتاحة العقد.

حيث يتعين موازنة كل نظام مع البيئة الموجودة في كل بلد من البلدان. فبعض البلدان اتخذت من النظام الإلكتروني للمشتريات وسيلة لتحسين نظم الحوكمة والإدارة العامة في البلاد؛ بينما اعتبرتها بلدان أخرى وسيلة رئيسية لتحسين كفاءة نواتج عمليات المشتريات ونوعيتها. فليس ثمة نهج واحد يناسب كل الأحوال، ولكن من شأن دراسة تجارب البلدان الأخرى ووضع أهداف واضحة للنظام أن يساعد في تحديد المسارات الممكنة للأنظمة الإلكترونية للمشتريات بما يمكن أن يحقق أقصى عائد على الاستثمار ويكفل نجاح الأنظمة.

فالمغرب على سبيل المثال، تمكّن من خلال استراتيجية التحسين التدريجي من إضافة وحدات نمطية إلى نظامه بمرور الوقت. فلقد ظلّ يعمل لسنوات على إنشاء النظام الإلكتروني للمشتريات الخاص به محلياً. ويمثّل هذا النظام مثلاً للالتزام بالبلدان بالشفافية ومكافحة الفساد، في الوقت الذي يواصل فيه تحقيق الكفاءة الاقتصادية للنفقات العامة. وقد يسرّ هذا النهج التدريجي للعملية أن توسّع نطاق المشاركة من خلال طلب آراء الأطراف المعنية، ممّا مكّن من الموازنة والتحسين التدريجين للإطار القانوني المتمم للنظام، ومنح فرصة لتغيير سلوك المستخدمين من خلال مكّون لإدارة التغيير. وقد ركّزت الأهداف الأساسية على إدارة المعلومات واتخاذ القرار والرصد وأجلت السمات الأوسع نطاقاً للمشتريات العامة (مثل الشراء بالجملة، وعملية العطاءات الإلكترونية بالكامل، وإنشاء قاعدة بيانات للموردين) إلى مرحلة لاحقة. وبُذلت جهود حقيقية لتبسيط الإجراءات من خلال هذه المبادرة: فالعطاءات يمكن نشرها الآن في دقيقتين والمنافسة زادت وصارت المعلومات متاحة في الوقت الحقيقي بمجرد نقرة واحدة. وقد أتى النظام ثماره، من خلال استخدام نهج عملي تدريجي والتركيز على إدارة التغيير والسلوك وضمان التزام جميع الأطراف المعنية.

كما أظهر نموذج دبي مدى قوة وأهمية وجود تكليف واضح وقبول قوي من جانب الجهات التنفيذية. ففي أوائل عام 2000، صدر مرسوم يلزم جميع الكيانات القانونية بالبدء في استخدام أنظمة الحكومة الإلكترونية. وفي إطار الاضطلاع بهذا التكليف، اطّلت الحكومة على العوامل الأساسية اللازمة لضمان نجاح الأنظمة، والتي حدّتها في الرعاية القوية من جانب الإدارة التنفيذية، وكفاءة تخصيص الموارد المالية والبشرية، وكفاءة التسويق والتركيز على خدمة العملاء مع تقديم عرض قيم لجميع الأطراف المعنية، الإدارة المستمرة للتغيير وإشراك المستخدم النهائي أو العميل في التطوير. ولهذا، فإنّ نظام المشتريات الإلكتروني لدبي، "تجاري"<sup>1</sup>، الذي طوّرتة دبي وأي بي أم (IBM)، وهو يعمل على مدى السنوات الماضية، قام بتجهيز عقود فاقت قيمتها 12 مليار درهم إماراتي (ما يقارب من 3,25 مليار دولار

1- المؤتمر الاقليمي للمشتريات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، مرجع سابق، صفحة 15.

امريكي)، ويضم أكثر من 4200 مورّد ووفر ما يقدر بنحو 7 ملايين درهم (مايقارب من 1,9 مليون دولار امريكي) سنوياً من حيث الوقت والمواد وعمليات الأرشفة.

وكذلك، النظام الإلكتروني للمشتريات (KONEPS) في كوريا، أظهر أنّ مزايا النظام الإلكتروني للمشتريات غير محدودة وأنّه يمكن استمراره في النمو كلما زادت سماته ومستخدموه. ويُعدّ نظام KONEPS نظام مشتريات الكترونية كامل السمات (عطاءات الكترونية، وشراء الكتروني، وإدارة عقود الكترونية)، وقد حقّق لحكومة كوريا منافع حقيقية، مثل:

- **الكفاءة:** كانت عملية تلقي العطاءات والتحقّق من صحة المستندات واختيار العطاء الفائز تستغرق في المتوسط 30 ساعة يدوياً، ولكنّها تستغرق ساعتين فقط في نظام KONEPS. علاوة على ذلك، وفّر KONEPS ما يقارب من 8 ملايين دولار من تكاليف المستندات الورقية التي لم تعد تطبع نظراً للتعامل معها إلكترونياً.
- **الشفافية:** تتوافر المعلومات ونتائج العطاءات في الوقت الحقيقي، بما في ذلك تفاصيل العقد، وتتاح بعد ذلك للجمهور.
- **وفر التكلفة:** يتم توفير ما يقرب من 8 مليارات دولار امريكي سنوياً لكل من القطاعين العام والخاص من تكاليف المعاملات بفضل استخدام نظام KONEPS.
- كما يوفّر نظام KONEPS القدرة على تتبّع الأسعار والمواصفات.

أنّ النظام الإلكتروني للشراء العام ليس سوى استكمال قدرات الموظفين، من خلال اتمام المهام الأكثر صعوبة بالنسبة للعنصر البشري، مثل الحصول على البيانات وتنظيمها واعداد تقارير مخصصة ورسوم بيانية. فالانظمة الإلكترونية للمشتريات تتطلّب متخصصين ماهرين، وحتى الانظمة المتقدّمة مثل نظام KONEPS في كوريا، فإنّها تضم لجان تقييم بشرية تقوم على ادخال البيانات والنتائج الى النظام الإلكتروني للمشتريات لتحليلها.

كما يؤدي الى تعزيز فرص مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة في الفوز بالعقود الحكومية، من خلال اتاحة المعلومات عن العطاءات على نطاق واسع بحيث يسهل الوصول اليها، والحدّ من العقبات أمام المنافسة، وتمكين مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة من تقديم منتجاتها لجهات الشراء الحكومية في صورة كتالوج على الانترنت (في البلدان التي تتوافر بها امكانيات الشراء الإلكتروني). وكان ذلك بارزاً في حالة نظام KONEPS، حيث تضاعفت أعداد مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة المسجلة للمشاركة في العطاءات<sup>1</sup>.

الفقرة الثانية: النظام الإلكتروني للشراء في لبنان. (من المادة 66 الى المادة 71).

نصّ القانون 2021/244 على أن تنشأ لدى هيئة الشراء العام منصّة الكترونية مخصّصة للشراء الإلكتروني، عبر استخدام وسائل وتقنيات معلوماتية رقمية لتأمين حاجات الجهات الشارية من لوازم

1- المؤتمر الاقليمي للمشتريات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، مرجع سابق، صفحة 16.

وأشغال وخدمات. وتشتمل هذه المنصة على آلية تسجيل الكترونية تُتيح للموردين والمقاولين والاستشاريين ومُقدمي الخدمات، امكانية التسجيل عبر الانترنت للتأهل للمشاركة في الشراء العام الالكتروني.

تقوم المنصة بتخصيص صفحات خاصة لتقديم العروض واستلامها الكترونياً وتعمل هذه الصفحات فقط من تاريخ اصدار المنافسة حتى وقت اغلاقها، ويكون تاريخ وقت اغلاق التلزيماات الالكترونية هو نفس تاريخ وقت اغلاق التلزيماات التقليدية. حيث يشمل نظام الشراء الالكتروني الاعلان عن الشراء، وتقديم العروض، وفتحها، والتعاقد عليها الكترونياً، كما يحتوي على سوق افتراضية، ويُشكل بوابة موحدة للاعلانات التقليدية واستخدام الوثائق النموذجية. وتخضع اجراءات الشراء الالكتروني لأعلى درجات الخصوصية والسرية والأمان والشفافية للمعلومات، وتتمتع المبادلات الإلكترونية بالقوة الثبوتية، كما يؤمن نظام الشراء الالكتروني سرية وسلامة المعاملات على شبكة معلوماتية مفتوحة دون تمييز بين المتعاقدين، وهو يخضع للقوانين والأنظمة المرعية الاجراء والمتعلقة بالتبادل الالكتروني. كذلك يُعمل بالتوقيع الالكتروني وفقاً لمقتضيات القوانين والأنظمة المرعية الاجراء والمتعلقة بالتوقيع الالكتروني.

حيث يقتضي بدايةً على المستخدمين التسجيل في نظام الشراء الالكتروني للتمكّن من النفاذ اليه، هذا التسجيل يُحوّل كل مستخدم الحصول على مُعرّف شخصي (اسم مستخدم) يُمكنه من استخدام نظام الشراء الالكتروني. وعندما تعمد الجهات الشارية الى تفعيل نظام الشراء الالكتروني، يتم تقديم كل العروض بالطريقة الالكترونية، وفي حال تعذر ذلك لأسباب قد تكون فنية أو تقنية يمكن حينها تقديم العروض او جزء منها بالطرق التقليدية، وذلك ضمن المهل المحددة لقبول الطلبات او العروض.

وعندما يتم تقديم طلبات التسجيل والعروض الكترونياً، يثبّت النظام الارسال وتاريخه وساعته. حيث يخضع فتح العروض وتقييمها للأحكام المنصوص عليها في هذا القانون، وتكون الجلسة علنية الكترونياً عبر وسائل التواصل الافتراضية، ويجري التلزم والتعاقد وأمر المباشرة الكترونياً.

تعمد هيئة الشراء العام الى اعداد دقائيق تطبيق هذا النظام وتُحدّد بموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

### الفرع الثاني: المناقصة على مرحلتين.

تختلف شروط المناقصة على مرحلتين عن شروط المناقصة المحصورة، والتي تم الغاؤها بموجب القانون 2021/244، حيث أنّ اجراءات المناقصة المحصورة لم تكن واضحة في الاطار القانوني القديم، فقانون المحاسبة العمومية لم يُقم بتوضيح اجراءات المناقصة المحصورة، على خلاف ما قام به قانون الشراء العام فيما يتعلّق بالمناقصة على مرحلتين. وسيتم عرض فيما يلي، شروط واجراءات هذه الطريقة على ضوء ما جاء به قانون الشراء العام.

## الفقرة الأولى: شروط استخدام المناقصة على مرحلتين.

يمكن للجهة الشارية ان تقوم بالشراء عبر المناقصة على مرحلتين في الحالتين التاليتين:

- أ. مشاريع شراء ذات طبيعة معقدة، بحيث يتعدّر وصف موضوع الشراء وصياغته بالدقة المطلوبة كما نصّت عليه المادة السابعة عشر (17) من هذا القانون (بالنظر للطبيعة المعقدة للمشروع).
- ب. عندما تجري الجهة الشارية مناقصة عمومية لمرتين متتاليتين ولكن لم تُقدّم أي عرض، أو تقدّم عارض وحيد أو تمنّع الملتزم عن توقيع العقد.

وترى الادارة أنّ الدخول في اجراءات مناقصة عمومية جديدة، أو استخدام احدى طرق الشراء المندرجة في هذا القانون لن تُسفر الى توقيع عقد شراء.

بناءً عليه، تستطيع الجهة الشارية أن تلجأ الى طريقة المناقصة على مرحلتين، وعليها في حال اعتمادها هذه الطريقة أن تُصدر قراراً صريحاً ومعللاً يتم ادراجه في سجل الشراء العام، تُوضّح فيه الأسباب والظروف التي استندت اليها لاعتمادها تلك الطريقة. وعليها أن تحصل على موافقة هيئة الشراء العام المسبقة لاستخدام طريقة المناقصة على مرحلتين، وعلى هيئة الشراء العام أن تُبدي رأيها خلال خمسة عشر يوماً (15 يوم) على طلب الموافقة المرسل. وإذا انقضت هذه المدّة، دون الرد، يعتبر سكوتها بمثابة قرار ضمني بالقبول.

## الفقرة الثانية: اجراءات المناقصة على مرحلتين.

في المناقصة على مرحلتين، يتم تطبيق ذات الاجراءات التي يتم تطبيقها على المناقصة العمومية، وتحديدأ فيما خصّ الدعوة والاعلانات، حيث يتم الدعوة على المنصة الالكترونية المركزية للهيئة وعلى الموقع الالكتروني للجهة الشارية في حال وجوده، وذلك قبل واحد وعشرين يوماً (21 يوم) على الأقل، من الموعد الأقصى لتقديم العروض، ويمكن تخفيضها الى خمسة عشر يوماً (15 يوم) في حالات مبررة ومعلّلة وتكون مقنعة. واستناداً الى التسمية المعطاة لهذه الطريقة، فهي تدل على مرور المناقصة في مرحلتين، مرحلة أولى وثانية.

تتناول المرحلة الأولى، في خطوة أولى، دعوة العارضين لتقديم مقترحات ادارية وفنية من دون عروض مالية. ويجوز أن تتضمن ملفات التلزم طلب اقتراحات بشأن المواصفات الفنية او الوظيفية او المتعلقة بالأداء، أو بشأن الأحكام والشروط التعاقدية، وكذلك معلومات ووثائق ثبوتية عن كفاءة العارض المهنية والتقنية والمالية. حيث يتم دعوة العارضين لتقديم عروضهم الادارية والفنية بناءً على دفتر شروط أولى. تقوم الجهة الشارية بدراسة هذه العروض المقدّمة، وترى من منها يستوفي الحد الأدنى من الشروط التي تمكّنه من تنفيذ الصفقة فيما بعد. ويجوز للجهة الشارية في هذه المرحلة، أن تجري مناقشات مع العارضين الذين لم تُرفض عروضهم الأولية، بشأن أي جانب من جوانب تلك العروض، وعليها عندما تجري المناقشات مع العارض أن تُتيح لجميع العارضين فرصاً متساوية للمشاركة في تلك المناقشات وتلتزم بمعايير الشفافية والمساواة في التعامل بشكل مطلق، وتجنباً من أن تُفضي المناقشات المحصورة في بعض العارضين الى تنظيم دفتر شروط نهائي يناسبهم دون غيرهم من العارضين ويتوافق مع مؤهلاتهم



وقدراتهم. حيث يتم توثيق هذه المناقشات، إمّا بكتب خطية او الكترونية وإمّا بموجب جلسات فيديو ثنائية عبر الانترنت، تُوثق في محاضر اجتماعات يوقع عليها المشاركون. تعتمد الجهة الشارية، عند دراسة هذه الاقتراحات والمناقشات، الى وضع تقرير مفصّل بمجريات المرحلة الأولى، ويكون الأساس الذي تستند عليه في اعداد المتطلبات التقنية النهائية ودفتر الشروط النهائي المنقّح. ويتم ادراج التقارير ومحاضر المناقشات في سجل اجراءات الشراء العام.

في المرحلة الثانية، تقوم الجهة الشارية بدعوة العارضين الذين قُوبلت عروضهم في المرحلة الأولى الى تقديم عروضهم النهائية التي تشمل العرض الاداري والمالي، استناداً الى دفتر شروط نهائي منقّح خاص بعملية الشراء. وعند تنقيح دفتر الشروط وأحكامه ذات الصلة، لا يجوز للجهة الشارية تعديل موضوع الشراء ولكن يجوز لها أن تُحسّن من جوانب وصف موضوع الشراء عبر القيام بما يلي:

1- حذف أو تعديل أيّ جانب من المواصفات الفنية او الوظيفية او المتعلقة بالأداء المنصوص عليها في المرحلة الأولى، وازضافة أيّ مواصفات جديدة تتوافق مع احكام هذا القانون.

2- حذف او تعديل أي معيار لتقييم العروض، منصوص عليه في المرحلة الأولى، وازضافة أي معيار جديد يتوافق مع أحكام هذا القانون؛ وهذه التعديلات تكون ضرورية بسبب ما تم ادخاله من تغييرات على المواصفات الفنية او الوظيفية او مواصفات الأداء.

بعد وصول العروض النهائية الى الجهة الشارية، تعتمد هذه الأخيرة الى تقييمها من أجل التأكد من العرض الفائز، وذلك وفقاً للمعايير والاجراءات الواردة في ملفات التلزم. ولا يتم استخدام أي معيار او اجراء لم يرد في هذه الملفات.

ويقتضي التنويه هنا الى مسألة طرّح بشأنها عدّة تساؤلات، وهي ما مدى امكانية رفض العارض الذي قُبِلَ عرضه في المرحلة الأولى، تقديم عرضه النهائي ومُصادرة ضمان العرض؛ لقد أجاب على هذا التساؤل القانون بصورة واضحة وصریحة، اذ بإمكان العارض أن لا يُقدّم عرضه النهائي ويستعيد على أثر ذلك ضمان العرض الذي قدّمه. ومرد ذلك، هو أنّه في حالة تنقيح دفتر الشروط الأولي واصدار دفتر شروط نهائي، قد يتضمّن هذا الأخير أمور لا تناسب العارض، فلديه كامل الحرية إمّا بالانسحاب واسترجاع ضمان العرض أو استكمال الاجراءات.

### الفرع الثالث: طلب عروض الأسعار.

تشبه هذه الطريقة طريقة استدراج العروض في الاطار القانوني القديم في ظل قانون المحاسبة العمومية، مع بعض الفوارق. ومن الجدير ذكره، أن طريقة استدراج العروض قد تم الغاؤها مع صدور قانون الشراء العام. وسيتم البحث فيما يلي عن شروط طريقة طلب عروض الأسعار واجراءاته.

### الفقرة الأولى: شروط طلب عروض الأسعار.

لم يُحدّد قانون الشراء العام حالات معيّنة<sup>1</sup>، بل ذكر فقط القيمة التقديرية للصفحة لكي يتم اعتماد هذه الطريقة. إذ باستطاعة الجهة الشارعية ان تعتمد الى الشراء وفقاً لهذه الطريقة، إذا كانت القيمة المقدّرة لمشروع الشراء لا تتجاوز سقفاً مالياً محدّداً بمليار ليرة لبنانية.

إذ بالإمكان تعديل هذا السقف المالي، بناءً على توصية من هيئة الشراء العام وبموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه، على ألا يؤدي التعديل الى مخالفة أهداف هذه المادة والمبادئ التي كرّسها هذا القانون.

### الفقرة الثانية: اجراءات طلب عروض الأسعار.

تسري الأحكام المتعلقة بالمناقصة العمومية على طلب عروض الأسعار، باستثناء موضوع الاعلان (الدعوة الى المناقصة العمومية)، وهذه الاجراءات هي:

1. تُعتمد لهذه الغاية لوائح مُعدّة من قبل الجهة الشارعية، على أن تُدرج اللائحة المعتمدة في سجل اجراءات الشراء ويتم تحديث هذه اللائحة دورياً لإدخال عارضين جُدد اليها بالاستناد الى الارشادات التي تصدر عن هيئة الشراء العام بهذا الصدد.
2. تعمد الجهة الشارعية الى تحديد الموردّين او المقاولين الذين ترغب بدعوتهم للاشتراك في المنافسة.
3. تُوجّه الدعوة اليهم بطريقة مباشرة وبوسيلة سريعة ومضمونة على أن لا يقل عدد العارضين المدعويين عن ثلاثة.
4. وتُحدّد مدة الاعلان بوقت كافٍ يتيح للعارضين تحضير عروضهم انسجاماً مع أهمية مشروع الشراء وتعقيده، على أن لا تقل عن عشرة أيام من الموعد الأقصى لتقديم العروض.

إذ بالإمكان تخفيض هذه المدّة الى خمسة ايام بقرار معلّل في حالات العجلة المبرّرة، ويتم تدوين التعليل في سجل اجراءات الشراء.

### الفرع الرابع: طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية.

إنّ مقارنةً بسيطة عمّا كان عليه الحال في الاطار القانوني القديم، تشبه هذه الطريقة صفقات الخدمات التقنية المنصوص عليها في المادة 150 من قانون المحاسبة العمومية والتي كان بالإمكان اجراءها رضائياً، ممّا جعلها نقطة ضعف وسلبية لهذه الطريقة، وبالتالي حرمان الاستفادة من ايجابياتها. فقد ألغى قانون الشراء العام صفقات الخدمات التقنيّة وكرّس طلب الاقتراح للخدمات الاستشارية، التي تجري على أساس مبدأ المنافسة بين العارضين، لاختيار العرض الفائز.

1- المادة 44 من القانون 2021/244، الشراء العام في لبنان.

### الفقرة الأولى: شروط طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية (المادة 45).

يمكن للجهة الشارية ان تعتمد للشراء بواسطة طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية في مواضيع الشراء الفكرية والفنية؛ حيث يدخل في نطاق الخدمات الاستشارية :

-التدريب والتدقيق ومشاريع البرمجة المعلوماتية.

- اعداد الدراسات والتصاميم.

- وضع دفاتر شروط ومراقبة تنفيذ أشغال ومشاريع ومراقبة تقديم خدمات.

### الفقرة الثانية: اجراءات طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية (المادة 59).

من المهم تسليط الضوء على أنّ "طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية" هو دفتر شروط شأنه في ذلك شأن سائر دفاتر الشروط، وهو يحتوي على:

- وصف موضوع الشراء.
- معايير مؤهلات العارضين.
- معايير فتح الاقتراحات.
- كيفية تقديم الاقتراحات.
- طريقة وضع السعر.
- وسائل الاستيضاح.
- الموظفين المسؤولين عن التواصل.
- احالات مرجعية.
- اشارة الى الحق بالشكوى.

توفّر الجهة الشارية طلب الاقتراحات عبر موقعها الالكتروني في حال وجوده وعلى المنصة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام. تتم الدعوة الى تقديم العروض على المنصة المركزية للهيئة وعلى موقع الجهة الشارية الالكتروني في حال وجوده، وتتضمّن الدعوة:

- اسم الجهة الشارية.
- وصفاً مفصلاً لموضوع الشراء.
- أحكام وشروط عقد الشراء.
- المعايير والاجراءات التي تستخدم للتأكد من مؤهلات العارضين.
- كيفية تقديم الاقتراحات والمكان والموعد النهائي لتقديمها.

وفي هذه الطريقة، يتم تقديم العروض الفنية والادارية في مغلفات مستقلة عن العروض المالية. وتقوم الجهة الشارية بفحص وتقييم الخصائص الفنية والوظيفية المتعلقة بالأداء للاقتراحات. وتعتبر تلك الأخيرة التي لا تفي خصائصها الفنية والوظيفية وتلك المتعلقة بالأداء بالمتطلبات الدنيا ذات الصلة، اقتراحات غير مستجيبة

للمتطلبات ويتم رفضها لهذا السبب. ويتم تبليغ العارض الذي رُفِضَ اقتراحه وأسباب الرفض، ويتم إعادة العرض المالي وذلك بعد انتهاء اجراءات التلزم.

بينما تُعتبر الاقتراحات التي تفي مواصفاتها الفنية والوظيفية ومواصفاتها المتعلقة بالأداء بالمتطلبات الدنيا ذات الصلة او تفوقها، اقتراحات مستجيبة جوهرياً للمتطلبات. فتبَّغَّ الجهة الشارية كل عارض قدَّم اقتراحاً مستجيباً جوهرياً للمتطلبات قبول عرضه والدرجة التي احرزها.

ثم تدعو جميع هؤلاء العارضين المقبولة عروضهم، لجلسة فضّ العروض المالية لاقتراحاتهم، وتجري مقارنة بين جميع تلك العروض، وتفضي الى اعطاء درجة لها.

ويكون في هذه الحال، الاقتراح الفائز هو الاقتراح الذي يحصل على أفضل تقييم اجمالي من حيث:

أ. المعايير الأخرى غير السعرية المثبتة في طلب الاقتراحات.

ب. السعر.

ويتم نشر نتيجة التلزم وفقاً للأصول من قبل الجهة الشارية.

#### الفرع الخامس: الاتفاق الاطاري.

لم تنص القوانين القديمة المتفرقة على اتفاقات الاطار، انما جاء النص في بعض النصوص التنظيمية على ما يُسمى بالصفقات غبّ الطلب التي تشبه في بعض نواحيها الاتفاق الاطاري. حيث كان بالامكان اجراءها، حسب الحالة، بجميع الطرق القانونية (مناقصة عمومية، مناقصة محصورة، استدراج عروض، اتفاق بالتراضي)، وبذات شروطها.

وتستخدم هذه الطريقة في الشراء في الأساس لمواضيع الشراء المتكررة التي دائماً يتم شراؤها دون معرفة الوقت المحدد للشراء، والتي لا تستطيع الجهة الشارية الوصول اليها الا بطرق تنافسية نصّ عليها القانون، وهي ثلاث حالات:

- إمّا بموجب مناقصة عمومية.

- إمّا بموجب مناقصة على مرحلتين.

- وإمّا بموجب طلب عروض أسعار.

ومن خلال هذه الطرق الثلاثة، باستطاعة الجهة الشارية أن تصل الى الاتفاق الاطاري.

#### الفقرة الأولى: تعريف الاتفاق الاطاري.

عرّفت المادة الثانية من قانون الشراء العام في فقرتها السادسة عشر مفهوم الاتفاق الاطاري، وهو:

"اتفاقية سارية المفعول لمدة محددة بين جهة شارية أو أكثر، وواحد أو أكثر من الموردّين أو المقاولين أو الاستشاريين أو مقدّمي الخدمات، تهدف الى تحديد شروط العقد المنوي إرساؤه ضمن مهلة محددة خاصّة تلك المتعلقة بالأسعار والكميات حيثما كان ذلك مناسباً". ونصّت على شروط هذه الطريقة المادة 48 من قانون الشراء، حيث يمكن استخدام الاتفاق الاطاري في حالة:

- الحاجة المحتملة الوقوع على نحو متكرر وغير مؤكّدة التاريخ.

- نشوء الحاجة الى موضوع الشراء بحكم طبيعته على نحو مستعجل أثناء فترة معيّنة من الزمن.

- الشراء المركزي للسلع والخدمات والأشغال البسيطة المدرجة ضمن مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء لهذه الغاية بناءً على توصية من هيئة الشراء العام، وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة الثالثة من هذا القانون<sup>1</sup>.

يقتضي على الجهة الشارية ابلاغ هيئة الشراء العام نيّتها استخدام الاتفاق الاطاري قبل عشرة أيام (10 ايام) على الأقل من بدء الاجراءات، وتقوم ايضاً بإدراج الأسباب والظروف التي استندت اليها في تبرير اللجوء الى اجراءات الاتفاق الاطاري ونوع الاتفاق الاطاري الذي اختارته. ولا يحق لها استخدام هذه الطريقة لمنع التنافس او الحدّ منه.

الفقرة الثانية: اجراءات ارساء الاتفاق الاطاري.

تُرسي الجهة الشارية الاتفاق الاطاري بإحدى الوسيلتين التاليتين:

أ. بواسطة اجراءات مناقصة عمومية.

ب. بواسطة اجراءات المناقصة على مرحلتين او طلب عروض أسعار.

يتم تطبيق احكام هذا القانون، الذي يُنظّم محتويات الدعوة والتأهيل المسبق عند اعتماده، على المعلومات التي تُوفّر للعارضين عندما يُدعون لأول مرّة للمشاركة في اجراءات اتفاق اطاري، وتُبيّن الجهة الشارية في تلك المرحلة الى ذلك، ما يلي:

1. أنّ الشراء سوف يجري بصفته اتفاق اطاري.
2. ما إذا كان الاتفاق الاطاري سيُبرم مع مورّد أو مقاول أو استشاري أو مُقدّم خدمات واحد أو أكثر.
3. الحدّ الأدنى أو الأقصى المفروض على عدد الموردّين أو المقاولين أو الاستشاريين أو مُقدّمي الخدمات الذين سوف يكونون أطرافاً في الاتفاق الاطاري اذا كان الاتفاق سوف يُبرم مع أكثر من مورّد أو مقاول أو استشاري أو مُقدّم خدمات واحد.
4. شكل الاتفاق الاطاري وأحكامه وشروطه.

---

1- الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون 2021/244: "يجوز ان تقوم جهة شارية معيّنة بعمليات شراء لتلبية حاجات مشتركة بينها وبين جهات شارية أخرى، كما يجوز أن تقوم جهة شارية معيّنة بعمليات شراء لحساب جهات شارية أخرى".

يتم ابرام الاتفاق الاطاري بصورة خطية (المادة 64)، على أن لا تقل مدته عن سنة ولا تزيد عن أربع سنوات، وهذه المدّة غير قابلة للتمديد ولا للتجديد في أي من الحالات، ولا يمكن تغيير شروطها. والوصف المعتمد لموضوع الشراء وسائر أحكام وشروط الشراء المحددة عند ابرام الاتفاق الاطاري وتقديرات وأحكام وشروط الشراء التي لا يمكن تحديدها بدقة كافية عند ابرام الاتفاق الاطاري بقدر ما تكون معروفة. كما يتضمّن الاتفاق المعلومات الضرورية لتيسير العمل بالاتفاق الاطاري على نحو فعّال، بما فيها المعلومات المتعلقة بكيفية الاطّلاع على نصّ الاتفاق والاشعارات الخاصة بعقود الشراء المقبولة المندرجة في اطاره والمعلومات اللازمة المتعلقة بطرق الاتصال، في حال الاتصال الالكتروني على سبيل المثال لا الحصر.

يُبرم الاتفاق الاطاري مع أكثر من مورّد أو مقاول أو استشاري أو مقدّم خدمات واحد كاتفاق واحد بين جميع الأطراف، ويتم توضيح ما اذا كان هذا الاتفاق سينطوي على تنافس في المرحلة الثانية من أجل ارساء عقد الشراء بمقتضى الاتفاق الاطاري، ففي حال كان الأمر كذلك يجب بيان:

1. احكام وشروط الشراء التي سوف تُحدّد او سوف تُنقّح خلال التنافس في المرحلة الثانية.
2. الاجراءات الخاصة بأي تنافس في المرحلة الثانية والتكرار المتوقع لذلك التنافس والمواعيد النهائية المتوخاة لتقديم عروض المرحلة الثانية.
3. الاجراءات والمعايير التي تُطلّق أثناء التنافس في المرحلة الثانية، بما فيها التقليل لتلك المعايير وكيفية تطبيقها وفقاً للمادتين 17 و18 من هذا القانون. وإذا جاز أن تختلف نسب التثقل لمعايير التقييم أثناء التنافس في المرحلة الثانية، فيتعيّن أن يُحدّد الاتفاق الاطاري نطاق الاختلاف المسموح به.
4. ما اذا كان عقد الشراء بمقتضى الاتفاق الاطاري سيتم ارساؤه على ادنى العروض المقدّمة سعراً أو على أفضل العروض.
5. طريقة ارساء عقد الشراء.

يتم ارساء كل عقد شراء بمقتضى الاتفاق الاطاري (المادة 65) وفقاً لأحكام ذلك الاتفاق وشروطه، كما لا يجوز ارساء أي عقد إلا مع من كان طرفاً بالاتفاق. ففي الاتفاقات الاطارية غير المنطوية على تنافس في المرحلة الثانية، يتم قبول العرض الفائز وتسري عليه أحكام المادة 24 من هذا القانون بإسثناء الفقرة الثانية منها. بينما في الاتفاقات الاطارية التي تنطوي على تنافس في المرحلة الثانية، يتم توجيه دعوة خطية الى تقديم العروض، موجهة الى كل مورّد أو مقاول أو استشاري أو مقدّم خدمات طرف في الاتفاق الاطاري، او الى الموردّين او المقاولين او الاستشاريين او مقدّمي الخدمات الاطراف في الاتفاق الاطاري، الذين باستطاعتهم تلبية حاجات الجهة الشارية في ذلك الوقت، شرط أن يُرسل في الوقت نفسه اشعار بالتنافس في المرحلة الثانية الى جميع الأطراف في الاتفاق الاطاري لكي يتسنى لهم المشاركة في التنافس في المرحلة الثانية.

تتضمّن الدعوة لتقديم العروض المعلومات التالية:

1. بيان يعيد تأكيد أحكام الاتفاق الاطاري وشروطه القائمة التي تُدرج في عقد الشراء المرتقب، مع تحديد أحكام وشروط الشراء التي تخضع للتنافس في المرحلة الثانية، وتقديم تفاصيل اضافية عن تلك الأحكام والشروط عند الاقتضاء.
2. بيان يُعيد تأكيد الاجراءات والمعايير المتعلقة بإرساء عقد الشراء المرتقب بما في ذلك التثقيل وكيفية تطبيقها؛
3. التعليمات الخاصة بإعداد العروض؛
4. كيفية تقديم العروض والمكان والموعد النهائي لتقديمها؛
5. في حال السماح للموردين والمقاولين والاستشاريين او مقدّمي الخدمات بتقديم عروض بشأن مجموعة واحدة فقط من موضوع الشراء، وصفاً للمجموعة او المجموعات التي يجوز تقديم عروض بشأنها؛
6. الآلية المعتمدة لوضع سعر العرض وطريقة التعبير عنه، بما في ذلك بيان بما اذا كان السعر يشمل عناصر اخرى غير تكلفة موضوع الشراء نفسه مثل ما قد ينطبق من رسوم جمركية وضرائب؛
7. احالات مرجعية الى هذا القانون ومراسيمه التطبيقية وسائر القوانين والمراسيم التي لها صلة مباشرة باجراءات الشراء، بما فيها تلك التي تسري على الشراء الذي يتضمّن معلومات سرّية، والمكان الذي يمكن الاطلاع منه على تلك القوانين والمراسيم؛
8. اسم واحد أو اكثر من موظفي الجهة الشارية او مستخدميه يكون مسؤولاً عن الاتصال مباشرة بالعارضين وبتلقي اتصالات مباشرة منهم فيما يتعلّق بالتنافس في المرحلة الثانية، وكذلك التسمية الوظيفية لذلك الموظف او المستخدم وعنوانه؛
9. إشعاراً بالحق الذي تنص عليه المادة 103 من هذا القانون في الشكوى والمراجعة بشأن القرارات والتدابير التي تتخذها الجهة الشارية ويُزعم بأنها لا تمتثل لأحكام هذا القانون، الى جانب معلومات عن مدّة فترة التجميد المنطبقة، وفي حال عدم انطباق أي فترة تجميد فبياناً بهذا الشأن والأسباب الداعية الى ذلك؛
10. أيّ اجراءات شكلية تصبح متوجّبة ما أن يُقبل العرض المقدمّ الفائز لكي يبدأ تنفيذ عقد الشراء، بما في ذلك عندما يكون مطابقاً، ابرام عقد شراء خطي وفق المادة 24 من هذا القانون؛
11. أي متطلبات أخرى تقرّها الجهة الشارية وفقاً لهذا القانون ومراسيمه التطبيقية بشأن اعداد العروض وتقديمها وبشأن سائر جوانب التنافس في المرحلة الثانية؛

بعد ذلك تقوم الجهة الشارية بتقييم العروض المقدّمة التي تتلقاها، وتُحدّد العرض الفائز وفقاً لمعايير التقييم والاجراءات المبيّنة في الدعوة الى تقديم العروض.

وفيما بعد، تحدّد العرض الفائز وتقبله وفقاً للمادة 24 من هذا القانون.

## الفرع السادس: التأهيل المسبق للعارضين.

ألغى قانون الشراء العام الجديد التصنيف المسبق للمتعهدين ومكاتب الدروس للاشتراك بتنفيذ صفقات الأشغال العامة، كما ألغى المراسيم المتعلقة في هذا الموضوع، المرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30، والرسوم رقم 9333 تاريخ 2002/12/26، ونصّ على اعتماد التأهيل المسبق لتحديد العارضين المؤهلين بدلاً عنهم، والذي تتم إجراءاته وفقاً للمادة 19 من قانون الشراء العام.

فالمادة الثانية من قانون الشراء العام، في فقرتها الثامنة والعشرين أنت على تعريف مفهوم التأهيل المسبق بأنه "إجراء تتّخذه الجهة الشارعية وتعلن عنه للتأكد من توافر القدرات الفنية والامكانيات المالية والإدارية والبشرية وغيرها لدى العارضين للقيام بتنفيذ أحد العقود بالكفاءة المطلوبة قبل دعوتهم لتقديم العروض، ذلك وفقاً لمتطلبات ومعايير التأهيل المحددة في مستندات طلب التأهيل المسبق".

### الفقرة الأولى: إجراءات التأهيل المسبق للعارضين.

يمكن للجهة الشارعية ان تقوم بإجراءات تأهيل مسبق للعارضين وفقاً لأحكام قانون الشراء العام، لكي تُحدّد العارضين المؤهلين. ويتم نشر الدعوة الى التأهيل المسبق على المنصة الالكترونية المركزية لهيئة الشراء العام وعلى الموقع الالكتروني للجهة الشارعية إن وُجد ( المادة 12 من هذا القانون).

وتتضمن الدعوة ما يلي:

- أ. اسم الجهة الشارعية وعنوانها؛
- ب. ملخصاً لأهم الأحكام والشروط المطلوبة في عقد الشراء او الاتفاق الاطاري الذي يُبرم في سياق إجراءات التلزم، يشمل طبيعة وكمية السلع المراد توريدها ومكان تسليمها، أو طبيعة وموقع الأشغال المراد تنفيذها أو طبيعة الخدمات والموقع الذي يُراد تقديمها فيه، وكذلك تاريخ تسليم السلع او انجاز الأشغال او تقديم الخدمات؛
- ج. المعايير والإجراءات التي تُستخدم للتأكد من مؤهلات العارضين، وفقاً للمادة 7 من هذا القانون. تكون هذه المعايير خاضعة لموافقة هيئة الشراء العام المسبقة<sup>1</sup>؛
- د. طريقة الحصول على ملفات التأهيل المسبق ومكان تسليم هذه الملفات او الاطلاع عليها؛
- هـ. كيفية ومكان تقديم طلبات التأهل المسبق والموعد النهائي لتقديمها، وكذلك كيفية ومكان تقديم العروض والموعد النهائي لتقديمها، ان كانت معروفة آنذاك؛
- و. مكان وزمان (يُحدّد بالساعة واليوم والشهر والسنة) فضّ ملفات التأهيل المسبق؛
- ز. المهل التي يجب خلالها ابلاغ العارضين بنتائج التأهيل؛
- ح. أصول تبليغ العارضين نتائج التأهل؛
- ط. كل المعلومات الاضافية التي تقرّر الجهة الشارعية ادراجها في الدعوة؛

1- تم تعديل هذه الفقرة بموجب التعديل القانوني رقم 309، حيث تم اضافة عبارة " تكون هذه المعايير خاضعة لموافقة هيئة الشراء العام المسبقة"، المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد 17، تاريخ 2023/4/26.



وتتضمّن وثائق التأهيل المسبق المعلومات التالية:

1. التعليمات الخاصة بإعداد طلبات التأهل المسبق وتقديمها؛
2. أيّ أدلة أو مستندات أو معلومات أخرى يجب أن يقدّمها العارضون لإثبات مؤهلاتهم؛
3. اسم واحد أو أكثر من موظفي الجهة الشارعية أو مستخدمها يكون مسؤولاً عن الاتصال مباشرة بالعارضين وبتلقّي اتصالات مباشرة منهم فيما يتعلّق بإجراءات التأهيل المسبق، وكذلك الصفة الوظيفية لذلك الموظّف أو المستخدم وعنوانه؛
4. احالات مرجعية الى هذا القانون ومراسيمه التطبيقية وسائر القوانين التي لها صلة مباشرة بإجراءات التأهيل المسبق ومراسيمها التطبيقية؛
5. ما قد تضعه الجهة الشارعية وفقاً لهذا القانون من شروط أخرى بشأن اعداد طلبات التأهل المسبق وتقديمها وبشأن اجراءات التأهيل المسبق، على أن لا تحدّ هذه الشروط الاضافية من مشاركة العارضين المحتملين؛

تُوفّر الجهة الشارعية مجموعة من وثائق التأهيل المسبق على موقعها الالكتروني في حال وجوده وعلى المنصة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام بالتزامن مع نشر الدعوة. كما تقوم بدراسة ملفات التأهل المسبق، وتقرّر تأهيل العارضين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة، وفقاً للمعايير والاجراءات المنصوص عليها في الدعوة الى التأهل المسبق وفي وثائق التأهيل. حيث لا يكون هناك حق في الاستمرارية في المشاركة بإجراءات التزيم الا للعارضين الذين تمّ تأهيلهم مسبقاً. وتكون المهلة الفاصلة بين تاريخ اعلان نتائج التأهيل المسبق والبدء بإجراءات التزيم، مهلة معقولة تتناسب مع أهمية الموضوع وتعقيده. وتقوم بتبليغ كل عارض قدّم طلباً للتأهل المسبق بنتيجة تأهله، ايجاباً أم سلباً، وفي الحالة الأخيرة، تعتمد الجهة الشارعية الى تبليغ العارض اسباب عدم تأهله.

كما تقوم هيئة الشراء العام بالاشتراك مع الجهات المعنية بوضع معايير التصنيف للصفقات المتشابهة وتصدرها بقرار تنظيمي<sup>1</sup>.

الفقرة الثانية: طريقة تقديم طلبات التأهيل المسبق.

تُحدّد طريقة ومكان التقديم لطلبات التأهيل المسبق والموعد النهائي لذلك، في الدعوة الى التأهيل المسبق وفي وثائق التأهيل. ويتم ارسال الغلافات التي تحتوي على العروض باليد أو بواسطة البريد العام او الخاص الى الجهة المخوّلة استلامها. وعلى الجهة الشارعية المحافظة على أمن الطلبات وسلامتها وسريتها، ويتم تعيين المهلة الزمنية لتقديم الطلبات بتاريخ معيّن وساعة معيّنة حيث تفسح المجال للعارضين لإعداد طلباتهم.

ففي حال أصدرت الجهة الشارعية توضيحاً او تعديلاً لوثائق التأهيل المسبق، أن تعتمد الى تمديد الموعد النهائي لتقديم الطلبات بغية اتاحة الوقت الكافي لهم لأخذ الايضاح والتعديل بالاعتبار في طلباتهم المقدّمة،

1- تم اضافة الفقرة العاشرة للمادة 19 بموجب التعديل القانون رقم 309 المنشور في الجريدة الرسمية ، العدد 17، تاريخ 2023/4/26.

ويتم تبليغ تمديد الموعد النهائي الى كل عارض زوّدته الجهة الشارعية بوثائق التأهيل المسبق، ويتم نشر ذلك على المنصة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام.

وفيما يتعلّق بطلبات الاستيضاح حول ملفات التأهيل المسبق والمعلومات المتعلّقة بالمؤهلات والعروض، هي ذات الاجراءات المتّبعة فيما يتعلّق بالعروض، والتي سبق التطرّق اليها بشكل كافٍ في المناقصة العمومية.

## المبحث الثاني: مبادئ الشراء العام.

إنّ القانون الجديد 2021/244، "الشراء العام في لبنان"، هو نقلة نوعية لتحسين الحوكمة وادارة المال العام، الذي هو مال المواطنين بالدرجة الأولى. وكما هو معلوم، أنّ الادارات العامة والمؤسسات والهيئات والبلديات، كانت تتبّع أنظمة واجراءات مختلفة لكي تقوم بعمليات الشراء، وهذا الامر يُصعّب الرقابة، ولا يُعطي فرصاً لمشاركة متكافئة للموردين ومُقدمي الخدمات والمتعهدين. لذلك، يشمل قانون الشراء العام الجديد كل الجهات التي تتعاطى المال العام، ويُطبّق ايضاً على كل عمليات الشراء باختلاف مصادر تمويلها، إن كان من الموازنة او الخزينة او من الهبات والقروض. هذه الشمولية في المقاربة، سوف تُطبّق ايضاً على كل انواع المشتريات من تنفيذ أشغال وتوريد سلع ولوازم وتقديم خدمات.

من ناحية ثانية، وفي ظلّ اوضاع مالية واقتصادية تحتم على لبنان تخطيط التزاماته المالية والحدّ من الهدر، يُلزم القانون الجديد كل هذه الجهات باعداد خطة سنوية للشراء ودمجها بالموازنة ونشرها مع احترام المهل. بالنتيجة، كل جهة سوف تُخطّط لمشاريعها وتربطها بالموازنة لكي تُحقّق ادارة مالية فعّالة، وتؤمّن السيولة اللازمة؛ ونشر الخطة، واتاحتها امام الجميع، سوف يسمح للسوق بمعرفة فرص الشراء، ويعمد الى التحضير لها ويساهم في كسر الاحتكار، وبالتالي سوف يُحفّز هذا الامر المنافسة ويسمح بتقديم خدمات بنوعية أفضل وبسعر أقل.

ولتحقيق هذه الخطوات، لحظ القانون أهمية جعل الشراء مهنة قائمة بحدّ ذاتها، واعداد وتدريب الزامي لكل المعنيين بالعمليات الشرائية. وهكذا، يصبح لدينا في لبنان كادر بشري مُتخصّص وموارد بشرية لديها كفاءة عالية، ومعرفة بالمعايير الدولية، وتخضع للتدريبات اللازمة بُغية تنمية مهاراتها الشرائية بشكل مستمر.

وفيما يلي، سأتناول المبادئ التي ارتكز عليها قانون الشراء العام، ومن ثمّ أهمية تمهين الشراء وتنمية القدرات البشرية للعاملين فيه.

### المطلب الأول: مرتكزات الشراء العام.

ارتكز القانون 2021 /244 على عدّة مبادئ لحسن قيام هذه العملية بالشكل الجيّد والأسلوب العلمي الحديث وبالشكل الصحيح، وذلك بهدف المحافظة قدر المستطاع على المال العام (الفرع الأول)، وقد نصّ ايضاً على قواعد عامة مشتركة لتنظيمه (الفرع الثاني).

## الفرع الأول: المبادئ الأساسية للشراء العام.

ارتكز قانون الشراء الجديد على ثمان مبادئ، لا تستقيم اجراءات الشراء دون لحظها ومراعاتها خلال مختلف مراحل العملية الشرائية القائمة، وهي مُستقاة من المبادئ الدولية الإثني عشر الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. ونصّ قانون الشراء العام على أهداف ومبادئ، حيث حدّد جميع القواعد التي يقتضي أن تتمتع بها كل عملية شراء، مرتكزاً على مبادئ :

- المنافسة كقاعدة عامة في كافة الاجراءات.
- المعاملة العادلة والمتساوية والشفافة لجميع العارضين والملتزمين.
- اتاحة الفرصة المتكافئة بين كافة العارضين دون تمييز للمشاركة في الشراء.
- علنيّة الاجراءات ونزاهتها ومهنيّتها بشكل يُفعل الرقابة والمحاسبة.

ولم يغفل القانون الجديد مقتضيات التنمية الاقتصادية المحلية واليد العاملة الوطنية والانتاج المحلي على اساس القيمة الفضلى من انفاق المال العام دون الاخلال بالفعاليّة، كما وأخضع عمليات الشراء الى قواعد الحوكمة الرشيدة التي تأخذ بالاعتبار مقتضيات التنمية المستدامة.

### الفقرة الأولى: قواعد الشراء العام الأساسية.

تشمل أحكام القانون كل الجهات الشارية، وهنا يظهر جلياً مبدأ الشمولية - ادارات عامة، مؤسسات عامة، هيئات ادارية مستقلة، محاكم لديها موازنات خاصة، هيئات ومجالس وصناديق، هيئات ناظمة، بلديات واتحاد بلديات، وأجهزة أمنية وعسكرية والادارات والوحدات التابعة لها، وبعثات دبلوماسية في الخارج، وشركات تمتلك فيها الدولة وتعمل في بيئة احتكارية، والمرافق العامة التي تُدار من قبل شركات خاصة لصالح الدولة - وأي شخص من أشخاص القانون العام يُنفق مالياً عاماً، بتمويل محلي أو اجنبي سواء كان مصدر التمويل من أموال الموازنة أو أموال الخزينة او قروض داخلية أو خارجية أو هبات غير مُقيّدة بشروط الواهب (اذا كانت مُقيّدة لها اعتبارات أخرى). ويشمل المبدأ كلّ أنواع المشتريات العامة من تنفيذ أشغال وتوريد لوازم وتقديم خدمات بما فيها الخدمات الاستشارية. وبما لا يُخالف أحكام المعاهدات والاتفاقيات الدولية المبرمة أصولاً من قبل الدولة اللبنانية.

كذلك أوجب القانون النشر على المنصّة الالكترونية المركزية، أي مراعاة مبدأ الشفافية في عملية نشر اجراءات الشراء العام في جميع مراحلها، ممّا يُتيح الوصول الى المعلومات والبيانات لكافة المهتمين والمتدخلين، مع الحفاظ على موجب السريّة بموجب ما تقتضيه أحكام اقتراح القانون. فالمادة 102 من القانون، ألزمت سلطات التعاقد التقيّد بنشر المعلومات المطلوبة بمقتضى أحكام هذا القانون ومراسيمه التطبيقية على موقعها الالكتروني إن وُجد وعلى المنصّة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام (مثال ذلك: نشر الاعلان عن المناقصة، دفاتر الشروط، نتائج المناقصة، ...) بشكل يضمن الشفافية مع مراعاة حق الوصول الى المعلومات.

أنّ القانون بنصّه على النشر، قد جعل من هذه المعلومات، معلومات مركزية ممكنة ومتاحة أمام الجميع، فهو بذلك يكون قد تخطى قانون حق الوصول الى المعلومات من جهة، ومن جهة أخرى هناك عين تُراقب هذه المعلومات، وهي:

- الجهة الناظمة التي لها الحق بمعرفة كل هذه المعلومات.
- المجتمع المدني الذي يحق له المراقبة.
- المواطن: المكلف، الذي يدفع الضرائب والتي من خلالها تتم عمليات الشراء العام.

ونقتضي الإشارة الى ان كل المعلومات والبيانات بالإمكان نشرها، باستثناء ما جاءت به المادة السادسة من القانون والمتعلّقة بسريّة بعض المعلومات.

كما نصّ القانون على تطبيق آليات واضحة للإشراف والرقابة (المساءلة)، في كافة مراحل الشراء، ومرتبطة بنظام متدرّج للشكاوى والاستئناف يسمح بتجميد اجراءات الشراء حيث يلزم، على أن تشمل استحداث اطار جديد وفَعَال للشكاوى والاعتراضات، ضمن مهل محدّدة للبتّ بها، وتدبير العقاب الملائمة بما يعزّز الثقة بالأداء.

ففي مرحلة أولى، يتم الاعتراض أمام الجهة الشارية، كحصول خطأ مادي بالإمكان تصحيحه واستكمال الاجراءات المُتبقية. في هذه الحالة، لديها مهلة ثلاثة ايام أو خمسة لتعطي رأيها، ففي حال لم تفعل ذلك يُعتبر قرار ضمني بالرفض، ويستطيع المشتكي الذهاب الى هيئة استحدثها القانون الجديد، وهي: هيئة الاعتراضات.

فالقانون الجديد في الفصل السادس منه، المختصّ في حوكمة منظومة الشراء العام، أنشأ هيئة جديدة أطلق عليها "هيئة الاعتراضات"؛ وهي جهة تتولى حلّ النزاعات التي تنشأ قبل توقيع العقد، أيّ من وقت اطلاق المناقصة ولغاية تقديم العروض وتوقيع العقد؛ وخلال ذلك يتم تجميد مهل توقيع العقد. فبعد توقيع العقد، يصبح هناك عقد اداري، وبالتالي يتم تقديم شكوى أمام مجلس شوري الدولة. كما يستطيع المشتكي أن يطعن بقرار الهيئة في كل مرة يرى ان القرار الصادر عنها غير موضوعي او غير صائب أو شعر بأنه لم يستحصل على حقّه.

فمرحلة ما قبل التعاقد مرحلة مهمة جداً، وفيها إمّا تُبنى ثقة العارضين ليتقدّموا بعروضهم ويشتركوا في المنافسة، ويقدموا أفضل العروض وتستفيد الجهة الشارية من القيمة الفضلى، أو انعدام وجود هذه الثقة في منظومة الشراء على اطلاقها.

وكذلك الحرص على ان تكون الاجراءات التنافسية هي القاعدة العامة والطريقة المعيارية لإجراء عمليات الشراء، حيث هدف المشرّع الى صون مبدأي **الفعالية والمنافسة**، كوسيلة لتعزيز الكفاءة وتأمين فرص متكافئة وعادلة لجميع الموردين المحتملين، واعتماد وثائق واضحة ومتكاملة وموحّدة (دفاتر شروط نموذجية)، بحيث يكون استخدامها ملزماً لكل الجهات الشارية، ومكافحة الفساد واعتماد ضوابط صارمة تحدّ من الإتفاقات الرضائية وتوفير طرق شراء جديدة تتماشى مع متطلبات الحداثة. وطرق الشراء المقترحة في القانون هي المناقصة العمومية، المناقصة على مرحلتين، اتفاق رضائي، طلب عروض

الأسعار، طلب اقتراحات للخدمات الاستشارية، الاتفاق الاطاري، والتأهيل المسبق للعارضين والذي أفرد له القانون احكام خاصة مفصلة.

#### الفقرة الثانية: البُعد الاستراتيجي لمبادئ الشراء العام.

يهدف **التخطيط والدمج** في الموازنات الى تشجيع التخطيط المتوسط الأمد في اعداد الموازنات لتحسين تصميم وتخطيط دورة الشراء (التخطيط قد يكون على مدى قصير او متوسط)، حيث نصّت المادة 11 من قانون الشراء العام أنّه على الجهات الشارية وجوب وضع خطط الشراء لديها مع وضع موازاناتها. فالتخطيط للشراء يتزامن مع تحضير الموازنة، ويُلزم بدمجها ويُعطي الوقت الكافي لذلك، حيث أن آليات العمل ستصدر لاحقاً مع نماذج لها.

ونصّت المادة 110 من القانون على أن تُلزم سلطات التعاقد العاملين لديها المولجين بعمليات الشراء على عدم افشاء أيّة معلومة أو معطيات تتعلّق بالأسرار الفنيّة أو التجارية والجوانب السريّة للعروض، والتي اتّصلت بعملهم او حصلوا عليها جرّاء القيام بالمهام الموكولة اليهم، والتي من شأنها أن تشكّل منفعة لأشخاص ثالثين بما يخالف مبدأ المعاملة العادلة والمتساوية لجميع العارضين المنصوص عليه في المادة الأولى من هذا القانون، حيث يظهر جلياً مبدأ **النزاهة**.

كما وتُلتزمهم بمتابعة برامج تدريب على النزاهة لرفع مستوى الوعي حول مخاطر عدم النزاهة، مثل الفساد والاحتيال والتواطؤ ومراعاة أو تمييز فريق على آخر والعقوبات المرتبطة بها، ولتطوير المعرفة حول السبل لمواجهة هذه المخاطر وتعزيز هذه الثقافة.

فمن واجب الجهة الشارية وكل معني وعامل في الشراء العام المحافظة على سريّة المعلومات المتعلّقة بحماية المصالح الأمنية الرئيسية للدولة، والتي يخالف افشاؤها القانون او يُعيق تنفيذه او يمسّ بالمصالح التجارية المشروعة للعارضين او يُعيق التنافس المنصف، ما لم تأمر الجهات القضائية المختصة بإفشاء تلك المعلومات. وعلى الجهة الشارية أن تمتنع في طلبات التأهيل المسبق والعروض المقدّمة عن افشاء محتوياتها ومضمونها بما فيها الأسرار المهنية والتقنية المحمية بقوانين الملكية الفكرية والتي من شأن الافصاح عنها احداث اضرار غير مشروعة للعارضين او بالعارضين المنافسين او بأيّ شخص آخر غير مآذون له بالاطّلاع على هذا النوع من المعلومات.

ويقتضي ان تُراعى السريّة في أيّة مناقشات او اتصالات او مفاوضات او حوارات تُجرى بين الجهة الشارية وأيّ عارض في كل ما لا يتعارض مع القوانين المرعية الاجراء. ولا يجوز لأيّ طرف فيها، أن يُفشي لأيّ شخص آخر أيّ معلومات تقنية او مالية او معلومات اخرى تتعلّق بها، من دون موافقة الطرف الآخر، إلا اذا نصّ القانون على ذلك او أمرت به المحاكم المختصة.

كما يلتزم الموظفون على قواعد السلوك المنصوص عليها في المادة 10 من هذا القانون، وبالمعايير الأخلاقية والمهنية، ويمتنعون عن الممارسات الفاسدة، ومنها على سبيل المثال الاحتيال والتواطؤ والاختلاس وصرف النفوذ والتهديد. وتعتمد الجهة الشارية الى استبعاد كلّ موظف أو عامل لديها، مسؤول عن تقييم او ابرام عقد شراء او مراقبة تنفيذه، خالف أحكام هذا القانون من المشاركة في القرارات المتعلّقة

بالشراء وتحيله الى المراجع المختصة لاتخاذ العقوبات الجزائية والتأديبية المنصوص عليها في القوانين النافذة ذات الصلة.

كما تشترط سلطة التعاقد على المتعاملين معها الالتزام بأعلى معايير الاخلاق المهنية والمواطنة الصالحة خاصة خلال فترة الشراء وتنفيذ العقد، تحت طائلة اتخاذ قرارات استبعاد بحقهم وفق ما تنص عليه المادة 8 من هذا القانون، ولتحقيق هذا الموجب على العارضين والملتزمين الامتناع عن الممارسات التالية:

- أ. "ممارسة فاسدة" وتعني عرض او استلام او تسليم او استدراج أي شيء ذي قيمة، سواء بشكل مباشر او غير مباشر للتأثير في عمل مسؤول عام في عملية الشراء او في تنفيذ العقد.
- ب. "ممارسة احتيالية" تؤدي الى تشويه الحقائق او اغفالها للتأثير في عملية الشراء او تنفيذ العقد.
- ج. " ممارسات تواطؤية" من شأنها وضع أية خطة او ترتيب بين اثنين او اكثر من العارضين بهدف تقديم أسعار على مستويات زائفة وغير تنافسية.
- د. "ممارسات قهرية" تؤدي الى اىذاء اشخاص في انفسهم او في اهلهم او في ممتلكاتهم، او التهديد بايذائهم، للتأثير في مشاركتهم في عملية الشراء او تنفيذ عقد شراء.
- هـ. أي ممارسة تؤدي الى التأثير سلباً في عملية الشراء وبما يخالف مبادئ هذا القانون.

وكذلك حالات تضارب المصالح، والتي تعني أي موقف يكون فيه للموظف العام او أحد العارضين أو غيرهم ممن يؤثرون على نتيجة اجراء الشراء، مصلحة خاصة مالية او اقتصادية او غيرها، مباشرة او غير مباشرة، تهدد حياد واستقلالية اجراءات الشراء.

وتحديد أنواع العقوبات التي تطال موظفي القطاعين العام والخاص بدرجات تتناسب مع نوع العمل او الفعل او الامتناع عنه بالاضافة الى تحديد انواع الرقابة والعقوبات التي تطال موظفي القطاعين العام والخاص بدرجات تتناسب مع نوع المخالفة.

وحرص القانون على وضع شرعة لقواعد السلوك والاخلاق المهنية والمواطنة الصالحة الخاصة بعمليات الشراء العام، من قبل هيئة الشراء العام بموجب قرار تنظيمي، تُطبَّق على كافة العاملين في الجهات الشارية وعلى المتعاقدين معها، على أن تتضمن هذه الشرعة على سبيل المثال: المعايير المنصوص عليها في هذا القانون خاصة احكام النزاهة والشفافية ومنع تضارب المصالح ،اضافة الى قواعد الحكم الرشيد والحياد والانصاف والمعرفة والكفاءة. كما تلحظ هذه الشرعة، التدابير التنظيمية الواجبة التطبيق على العاملين والاجراءات المتبعة للتحقق من الكفاءة وحسن المسلكية ووجوب كشف المخالفات.

وكذلك حرص من خلال تخصيص موارد بشرية عالية المهنية، على تعزيز مبدأ **التخصّص**، للقيام بعمليات الشراء وتعزيز التدريب المستمر لهم ليكونوا على قدر عالٍ من المهنية والاحتراف والنزاهة، وقد أتت المادة 72 على ذكر التدريب، والذي سيتم تناوله في هذا البحث فيما بعد بشيءٍ من التفصيل.

كما أنّ التسمية الوظيفية غير موجودة في هيكلية الوظيفة العامة في القانون اللبناني، والتي أوجب القانون وألزم كل من يعمل في هذا المجال الخضوع الى التدريب الذي يتم تنظيمه من خلال المعهد المالي

والاقتصادي لباسل فليحان والمعهد الوطني للإدارة (لقد نصّت المادة 73 على التسمية الوظيفية للشراء العامة والتي بالتالي سيتم تناولها فيما يلي خلال سياق البحث).

كما يُراعى من خلال عمليات الشراء العمومية أهداف التنمية المستدامة (الاستدامة) بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، بشكل متوازن مع الاهداف الاساسية من الشراء العام. حيث نصّت كل من المادة الخامسة عشر (15) والسادسة عشر (16) من القانون، الأسس لاعتماد سياسات عامة تشجّع التنمية المستدامة واعطاء أنظمة تفضيلية للصناعة المحلية.

فالمادة 15، نصّت على ان تعتمد الجهات الشارعية الشراء العام المستدام ان أمكنها ذلك، لتوجيه القدرة الشرائية للدولة نحو السلع والخدمات المستدامة بهدف تقليص الأثر البيئي وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، والحرص على تحقيق التوازن بين المنافع المحتملة وبين تحقيق القيمة الفضلى من انفاق المال العام، وبشكل يسمح بإعطاء حوافز للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم وللانتاج المحلي والخبرات الوطنية.

وفي حال كان التلزم على اساس أقسام او مجموعات، أن يُحدّد دفتر الشروط الخاص عدد تلك الأقسام او المجموعات وطبيعتها والشروط المفروضة للاشتراك في قسم او مجموعة من التلزم وذلك من أجل الافادة الاجتماعية والاقتصادية. حيث توضع قواعد وسياسات للشراء العام المستدام بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير او الوزراء المختصين.

من ناحية ثانية، ذكرت المادة 16، على امكانية اعطاء العروض المتضمنة سلعاً او خدمات ذات منشأ وطني افضلية بنسبة عشرة بالمئة (10%) عن العروض المقدّمة لسلع او خدمات اجنبية، فالأفضلية تعطى لمكونات العرض ذات المنشأ الوطني. ويتم تحديد السلع والخدمات الوطنية والشروط التي يجب أن تتوفر فيها للاستفادة من هذه الأفضلية وفقاً لقواعد المنشأ.

وحظرت المادة من أن تتضمن ملفات التلزم او ملفات التأهيل المسبق أحكاماً تؤدي الى استبعاد السلع المصنوعة في لبنان او الخدمات الاستشارية والفكرية اللبنانية في حال وجودها بجودة ونوعية تفي بالمطلوب.

### الفرع الثاني: الأحكام المشتركة لإجراء الشراء العام:

حدّد القانون الجديد قواعد اجراء الشراء العام وتنفيذه واعداده ومراقبة سيره، وسيتم تناول الاحكام المشتركة للشراء العام، بدءاً من التخطيط للشراء العام والإعداد له، وشروط قبول العارضين وحالات استبعادهم، الى تدوين عملية الشراء مع كافة اجراءاتها.

#### الفقرة الاولى: الإعداد للشراء العام.

أخضع قانون الشراء العام جميع عمليات الشراء من لوازم وأشغال وخدمات تقوم بها الجهات الشارعية، وأجاز أن تقوم جهة شارية معينة بعمليات شراء لتلبية حاجات مشتركة بينها وبين جهات شارية أخرى، وأن

تقوم جهة شارية معيّنة بعمليات شراء لحساب جهات شارية أخرى. وعندما يكون الشراء مختلطاً أيّ يتضمن عملية الشراء لنوعين أو أكثر من لوازم واشغال وخدمات، فإنها تخضع للأحكام الخاصة بتلزم نوع الشراء الذي يغلب على عملية الشراء. وتطبّق أحكام القانون ايضاً على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، في كل ما لا يتعارض مع قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 48 تاريخ 2017/9/7 وتعديلاته. كما ويسري على عمليات الشراء التي يجريها مصرف لبنان باستثناء طباعة واصدار النقد وتحويلات.

بينما استثنى القانون من احكامه، الشراء الذي يهدف الى منح أيّ التزام او امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة البلاد الطبيعية او مصلحة ذات منفعة عامة او أيّ احتكار، الآ فيما يتعلّق بالاجراءات التي تسبق منح الامتياز او الاحتكار، حيث يتم اخضاعها الى المبادئ العامة المنصوص عليها في المادة الأولى من قانون الشراء العام، فيما لا يتعارض مع أيّ نصوص خاصة وارادة في قوانين أخرى. ونصّ القانون على اعتماد اللغة العربية في مستندات الشراء وفي قرارات الجهة الشارية، مع امكانية اعتماد اللغة الانكليزية و/أو اللغة الفرنسية مع العربية للمراسلات كافة ووضع المواصفات الفنية او الشروط المرجعية، وعند حصول تعارض بين النصين العربي والاجنبي يسود الأول على الثاني. حيث يحدّد دفتر الشروط عملة العقد وكيفية المحاسبة بالعملة الاجنبية في العقود الشرائية.

وقد نصّ قانون الشراء العام في البند الأول من الفصل الثاني، على تخطيط الاحتياجات وتحديداتها في المادة 11 منه. حيث تسري أحكام هذه المادة على مشاريع الشراء التي تتعدّى قيمتها سقفاً مالياً محدداً بمبلغ مليار ليرة لبنانية، ويتم تعديل هذا السقف المالي بناءً على توصية من هيئة الشراء العام وبموجب مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيسه، على أن لا يؤدي التعديل الى مخالفة أهداف هذه المادة والمبادئ التي كرسها هذا القانون. وتستثنى فقط من أحكام هذه المادة العمليات الشرائية التي تتم بالسريّة والمتعلقة بالأمن والدفاع الوطني وفقاً للفقرة الرابعة من المادة 46. فيجب على الجهة الشارية تحديد احتياجاتها وتحضير خطتها السنوية عن العام المقبل تزامناً مع اعداد نفقاتها العامة بما يتوافق مع الاعتمادات المطلوبة في مشروع موازنتها. كذلك نصّت المادة 102 على موجب التخطيط، والتي أوجبت على سلطات التعاقد تخطيط مشترياتها العامة وتضمينها لخطة الشراء السنوية الخاصة بها في موازنتها بشكل يضمن توفّر الاعتمادات اللازمة وجدولتها في سياق متعدّد السنوات عند الاقتضاء، فيتم تحضير الخطة السنوية للشراء بناءً على نموذج موحد واجراءات تصدر عن هيئة الشراء العام، إذ من الممكن أن تكون الخطة سنوية أو متعدّدة السنوات في حال كانت تتضمن مشاريع يقتضي تنفيذها جدولة التزامات في اطار متوسط أو طويل الأمد؛ على أن تتضمن على الأقل المعلومات التالية:

- أ. موضوع الشراء،
- ب. طبيعة الشراء (لوازم او اشغال او خدمات)،
- ج. مصدر التمويل والقيمة التقديرية بحسب الشطر، عند امكانية اعلانه وتنسيبه في الموازنة،
- د. وصف موجز لموضوع الشراء،
- هـ. طريقة الشراء،
- و. التاريخ المحتمل بالاشارة الى الشهر في ما يتعلّق ببداية اجراءات التلزم،



ز. الشطر الذي تقع ضمنه القيمة التقديرية لموضوع الشراء،  
ح. الملاحظات والمعلومات المفيدة الأخرى التي من شأنها أن تساعد العارضين المحتملين على فهم  
وتحضير عروض جيّدة وضمن المهل.

تقوم الجهة الشاربية بعد ذلك، بإرسال خطتها المكتملة الى هيئة الشراء العام في مهلة عشرة ايام عمل من تاريخ اقرار الموازنة، وتعتمد الهيئة الى توحيد الخطط في خطة شراء سنوية موحدة ونشرها خلال عشرة ايام عمل. وعند حصول أي تعديل على الخطة السنوية، لا سيّما الحصول على قروض أو هبات، يجب على الجهة الشاربية أن تنشر هذا التعديل على موقعها الالكتروني في حال كان لديها موقع وعلى المنصة الالكترونية المركزية لدى هيئة الشراء العام. كما تقوم الجهة الشاربية بوضع آليات واضحة لإعداد دراسات السوق بحسب ما تقتضيه أحكام قانون الشراء العام، ووضع الخطط لإدارة المخاطر ولتحقيق أهداف التنمية المستدامة في الشراء العام.

حيث نصّ قانون الشراء العام على أن تتم الدعوة الى التنافس عبر الاعلان عن الشراء على المنصة الالكترونية المركزية لهيئة الشراء العام وعلى الموقع الالكتروني للجهة الشاربية في حال وجوده، كما باستطاعة الجهة الشاربية أن تُقرّر نشر الاعلان في أية وسيلة اضافية أخرى. يتم تحديد مدة الاعلان وفقاً لأهمية المشروع وتعقيده، على أن لا تقلّ المهلة عن واحد وعشرين يوماً (21 يوم) من الموعد الأقصى لتقديم العروض وبالإمكان تخفيض هذه المهلة الى خمسة عشر يوماً (15 يوم) في الظروف الاستثنائية التي يتعدّر معها اعتماد القاعدة العامة وبعد ان تعتمد الجهة الشاربية الى اصدار قراراً معللاً يُحدّد طبيعة هذه الظروف. ومن الضروري معرفة كيفية احتساب هذه المهلة، فإنّ يوم نشر الاعلان لا يدخل في عداد احتساب المهلة، واذا وقع آخر يوم لتقديم العروض يوم عطلة رسمية او تعطيل قسري، تُمدّد المهلة حكماً ودون الحاجة الى النشر المسبق، الى أول يوم عمل يلي التعطيل.

وتقوم الجهة الشاربية بإعداد القيمة التقديرية لمشروع الشراء بالاستناد الى اسعار السوق الواقعية وتقصّي الاسعار لدى الادارات الأخرى، وبعد أن يتم الأخذ بالاعتبار كل زيادة يمكن أن تنتج عن تطبيق البنود الاختيارية الملحوظة في دفتر الشروط (على سبيل المثال زيادة في الكميات، الحوافز، الخ...). وعند احتساب القيمة التقديرية لمشروع الشراء يجب الأخذ بالاعتبار كافة العناصر اللازمة لتنفيذها.

وفيما يتعلّق باتفاقات الاطار، يتم الأخذ بالاعتبار القيمة التقديرية القصوى لمجمل العقود المتوقعة طوال فترة الاتفاق. وعندما يتم اجراء الشراء على اساس المجموعات، يتم احتساب القيمة التقديرية لكافة المجموعات التي يتألف منها التلزم. وعلى الجهة الشاربية أن تقوم بتحديث تقديراتها لقيمة مشروع الشراء قبل الاعلان عنه إلا في الحالات الاستثنائية التي يتعدّر فيها ذلك، على أن يتمّ تبيان الأسباب بشكل واضح ومعلّل. ويُحظرّ على الجهة الشاربية احتساب قيمة مشروع الشراء التقديرية بأقل أو بأكثر من قيمته الفعلية بهدف تفادي تطبيق أحكام القانون.

ومن الواجب أن تكون قيمة مشروع الشراء التقديرية محدّدة لدى الجهة الشاربية عند الاعلان عنها أو عند البدء بإجراءات التلزم. ويجب أن تبقى القيمة التقديرية سرّية قبل التلزم وبعده، إلا في الحالة التي ترى فيها

الجهة الشارية، لغايات تتعلّق بالمنافسة الحرص على نجاح التلزم أو فيما يتعلّق بالصفات المعروفة بأسعارها بشكل واضح، عندها يتم الاعلان عن القيمة التقديرية لمشروع الشراء وفقاً للأصول.

وأياً كان الحال، لا يمكن الاحتجاج بالسرية أمام ديوان المحاسبة والهيئات الرقابية.

ويتم تحديد موضوع الشراء من قبل الجهة الشارية في ملفات التلزم ويكون التحديد واضحاً ووفقاً للمعايير التي سيتم استخدامها في تقييم العروض المقدّمة، بما فيها المتطلبات الدنيا التي يجب أن تفي بها العروض المقدّمة كي تعتبر مستجيبة للمتطلبات والمواصفات المطلوبة وكيفية تطبيق تلك المتطلبات. فالوصف يكون وصفاً موضوعياً وعماماً، وتُحدّد في ذلك الوصف الخصائص الفنية والوظيفية ذات الصلة و/أو الخصائص المتعلقة بالأداء.

ومعايير تحديد المواصفات الفنية والشروط المرجعية هي إمّا:

أ. وفقاً للمقاييس الوطنية او الدولية الصادرة عن المراجع المختصة، والموافقات الفنية او المواصفات الفنية الرسمية العائدة لتصميم الأشغال والمنتجات واحتسابها وتنفيذها واستعمالها.

فعندما تعتمد سلطة التعاقد هذه الطريقة، لا يمكنها رفض عرض بحجة أن المنتجات والخدمات موضوع الشراء لا تستوفي المواصفات المذكورة، عندما يُبرهن العارض أن العرض الذي تقدّم به يستوفي المستلزمات المحدّدة بالمواصفات الفنية بأيّة وسيلة كانت. وبهدف تحقيق كل ذلك، يمكن للعارض ان يُحضّر ويُقدّم تقريراً تقنياً من المصنّع او شهادة مطابقة من هيئة معتمدة.

ب. على أساس الخصائص الوظيفية او متطلبات الأداء عندما يكون ذلك ممكناً.

فعندما تعتمد هذه الطريقة، لا يمكنها أيضاً رفض عرض يتوافق والمقاييس الدولية او الوطنية اذا كانت المواصفات تستوفي الأداء والخصائص الوظيفية المحدّدة، ويحق للعارض أن يُبرهن للجهات الشارية وبأيّ وسيلة كانت واستناداً الى المقاييس، أن الاشغال او المنتجات او الخدمات تتوافق والأداء المطلوب والخصائص الوظيفية التي فرضتها الجهات الشارية. وبهدف تحقيق كل ذلك، يمكن ان يُحضّر ويُقدّم تقريراً تقنياً من المصنّع او شهادة مطابقة من هيئة معتمدة.

ويمكن أن يشتمل وصف موضوع الشراء على مواصفات ومخططات ورسوم وتصاميم ومتطلبات واختبارات وطرق لاجرائها، وتغليف وعلامات او شهادات مطابقة ورموز ومصطلحات. ويُراعى استخدام الصفات والمتطلبات والرموز والمصطلحات الموحّدة في صياغة وصف موضوع الشراء الذي يُراد ادراجه في ملفات التلزم او ملفات التأهيل المسبق في حال وجودها، وذلك فيما يتعلّق بالخصائص الفنية والوظيفية لموضوع الشراء وخصائصه المتعلقة بالأداء. ومن غير المسموح أن يشير وصف موضوع الشراء الى علامة تجارية معيّنة او اسم تجاري او براءة اختراع او تصميم او نوع او منشأ معيّن او منتج معيّن او ادراج اشارة الى أيّ منها، إلا في الحالة التي يستحيل معها وصف موضوع الشراء بطريقة اخرى دقيقة ومفهومة بما يكفي لوصف الخصائص على أن يُرفق بعبارة "أو ما يعادلها". وتُدرج، كلما كان ذلك ممكناً، الخصائص البيئية المحدّدة بالرجوع الى علامة بيئية معترف بها يمكن لجميع الأطراف المعنية الحصول

عليها. وتكون المواصفات متناسبة مع الحاجة المطلوبة ولا توضع ولا تُصاغ على الوجه الذي يؤدي الى استبعاد عارضين بصورة غير مشروعة.

ولا يجوز تجزئة الشراء الى جزئيات لتطبيق أحكام خاصة بكل جزء منها، بغرض تخفيض القيمة التقديرية لمشروع الشراء او بقصد التهرب من الرقابة او من تطبيق احكام هذا القانون او القوانين واللائحة الأخرى. غير انه يجوز للجهة الشارعية تجزئة الشراء الى اجزاء مستقلة في الحالتين التاليتين فقط:

- أ. عندما تتطلب ذلك طبيعة الأعمال او السلع او الخدمات، ووجود مبررات واضحة كتتنوع مصادر التوريد وتعددها او اختلاف الأجزاء عن بعضها بما يؤدي الى منفعة أكيدة من التجزئة. على أن يكون القرار مبرراً وخاضعاً للرقابة وفقاً للقوانين المرعية الاجراء.
- ب. عند تنفيذ سياسات تنموية للحكومة كتشجيع مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الشراء العام.

وفي هذا الصدد، صدر عن هيئة الشراء العام 1 المذكرة رقم 5 /ه.ش.ع/2022، المتعلقة بموضوع تجزئة بعض النفقات، وأوضحت المذكرة أنّ هناك قرارات تجزئة صفقات معيّنة قد اتخذت قبل دخول قانون الشراء العام حيّز التنفيذ، ولم تنفَّذ كامل مفاعيلها في ظل القانون القديم، الأمر الذي يطرح مصير هذه القرارات والنتائج التي تترتب عليها.

فبالنسبة الى قرارات التجزئة الصادرة قبل دخول القانون حيّز التنفيذ فإنّ مشروعية هذه القرارات تُقاس بالرجوع الى المادة 123 من قانون المحاسبة العمومية.

إنّ الانفاق على المشتريات العمومية من هذه القرارات، لناحية اختيار طرق الشراء ووضع دفاتر الشروط الخاصة يخضع لأحكام قانون المحاسبة العمومية لغاية 2022/7/29، ولأحكام قانون الشراء العام اعتباراً من ذلك التاريخ، أمّا بالنسبة للعمليات الاجرائية التالية لعملية الاعلان عن الصفقة فهي تخضع لأحكام قانون المحاسبة العمومية ونظام المناقصات اذا تمّ الاعلان عن الصفقة قبل 2022/7/29، ولقانون الشراء العام اذا تمّ الاعلان بعد ذلك التاريخ. كما أنّ القرارات التنفيذية اللاحقة لقرارات التجزئة، والتي بوشّر بها فعلياً قبل نفاذ القانون الجديد والتي تترتب وتكتمل نتائجها بعد نفاذه فهي تبقى خاضعة للأحكام السارية قبله ما دامت مرتبطة ومتصلة باجراءات تنفيذية بدأت فعلياً قبل التاريخ أنف الذكر، وذلك عملاً بالأثر المباشر للقانون الجديد وعدم رجعيته ليطبق على حالات بدأت فعلياً بالتكوّن قبل نفاذه. أمّا بالنسبة لقرارات التجزئة التي تصدر بعد دخول قانون الشراء العام حيّز التنفيذ، فيجب التقيد بالأحكام التي تمّ تفصيلها في المادة 14 منه. وهذه الأحكام ذُكرت على سبيل المثال لا الحصر، لكنها ربطت امكانية التجزئة في كل الحالات بتحقيق منفعة أكيدة منها للشراء.

وبالتالي فإنّ قرارات التجزئة التي تصدر في ظل هذه المرحلة الانتقالية حيث شارفت السنة المالية على الانتهاء وعدم توفّر الوقت الكافي لاجراء تلميحات وفق الأصول، ومع دخول اجراءات قانون الشراء العام

---

1- موقع هيئة الشراء العام، [www.ppa.gov.lb](http://www.ppa.gov.lb)، المذكرة رقم 5/ه.ش.ع/2022 المتعلقة بموضوع تجزئة النفقات.

حيز التنفيذ منذ وقت قصير وعملاً بمبدأ استمرارية المرافق العامة يجب أن تكون متقيّدة بحدود الأحكام التي أوردتها المادة 14 من قانون الشراء العام.

وتشمل معايير التقييم، أيّة معايير يكون أخذها في الاعتبار مسموحاً به بموجب القوانين المرعية الاجراء أو مشروطاً بالمراسيم أو الأنظمة النافذة وأن تكون متعلّقة بموضوع الشراء.

إضافةً الى السعر، يمكن أن تتضمّن معايير التقييم تكاليف تشغيل السلع أو الأشغال وصيانتها واصلاحها، ووقت تسليم السلع أو انجاز الأشغال أو تقديم الخدمات، وخصائص موضوع الشراء مثل الخصائص الوظيفية للسلع أو الأشغال والخصائص البيئية والمخطط التنفيذي وخبرة فريق العمل، والشروط الخاصة بتسديد الدين، وبالكفالات المتعلقة بها وغيرها من المعايير.

وعند تقييم العروض المقدّمة وتحديد العرض الفائز، يتم اعتماد المعايير والاجراءات المبيّنة في ملفات التلزييم فقط، وتطبيقها على النحو المعلن عنه في تلك الملفات. ولا يُستخدم أيّ معيار أو اجراء لم يتمّ النصّ عليه، حيث تُبيّن الجهة الشارية في ملفات التلزييم:

- أ. المعايير التي ستُعمد للتقييم وما اذا كان سيتم على أساس السعر الأدنى أو العرض الأفضل الذي يعتمد معايير اخرى غير السعر؛
- ب. جميع معايير التقييم التي حُدّدت في الأعلى، بما فيها السعر المعدّل بحسب الهامش التفضيلي المذكور في المادة 16 (الأنظمة التفضيلية التي سبق الحديث عنها)، أو أيّ شكل من أشكال التفضيل؛
- ج. النسب المحدّدة لكل معيار من معايير التقييم، على ان تكون متناسبة مع أهمية المعيار وحاجته لموضوع الشراء؛
- د. كيفية تطبيق تلك المعايير في اجراءات التقييم.

#### الفقرة الثانية: شروط الاشتراك في الشراء العام.

نصّت على ذلك كل من المادتين السابعة والثامنة من قانون الشراء العام، حيث يقتضي أن تتوافر في العارضين بعض الشروط والمؤهلات التي تمكّنهم من الاشتراك في الشراء العام، الى جانب أيّ شروط تراها الجهة الشارية مناسبة وذات صلة بموضوع الشراء، وهذه الشروط هي التالية:

- ألا يكون قد ثبتت مخالفتهم للأخلاق المهنية؛
- الأهلية القانونية لإبرام عقد الشراء، وألاً تكون هذه الأهلية قد أسقطت على نحو آخر بمقتضى اجراءات ايقاف أو حرمان ادارية؛
- الايفاء بالالتزامات الضريبية واشتراقات الضمان الاجتماعي؛
- ألا يكون قد صدرت بحقهم أو بحق مديرهم أو مستخدمهم المعنيين بعملية الشراء احكام نهائية ولو غير مبرمة تُدينهم بارتكاب أي جرم يتعلّق بسلوكهم المهني/ أو بتقديم بيانات كاذبة أو مُلقّقة بشأن اهليتهم لإبرام عقد الشراء أو بإفساد مشروع شراء عام أو عملية تلزييم؛ وألاً تكون اهليتهم قد

أسقطت على نحو آخر بمقتضى اجراءات ايقاف او حرمان ادارية، وألاً يكونوا في وضع الاقصاء عن الاشتراك في الشراء العام.

- ألاً يكونوا قيد التصفية او صدرت بحقهم احكام افلاس.
- ألاً يكونوا قد حُكموا بجرائم اعتياد الربى وتبويض الأموال بموجب حكم نهائي وان غير مُبرم.
- ألاً يكون في وضع الاقصاء عن الاشتراك في الشراء العام، أو قيد التصفية او صدرت بحقهم احكام افلاس او قد حُكموا بجرائم اعتياد الربى وتبويض الاموال بموجب حكم نهائي وإن غير مبرم، وألاً يكونوا مشاركين في السلطة التقريرية لسلطة التعاقد وألاً يكون لديهم مع أي من أعضاء السلطة التقريرية مصالح مادية او تضارب مصالح.
- إفادة من وزارة الاقتصاد والتجارة تثبت انطباق احكام قانون مقاطعة العدو الاسرائيلي بالنسبة للشركات الأجنبية.
- التصريح عن أصحاب الحق الاقتصادي حتى آخر درجة ملكية.

وغير ذلك من الشروط التي تفرضها سلطة التعاقد في دفتر الشروط الخاص بمشروع الشراء والتي تتناسب مع الأعمال المطلوبة. وفي حال قيام العارض بإثبات زوال المانع او اعادة الاعتبار، فإن ذلك يُعيد له حكماً حقه في المشاركة.

الى جانب الشروط يقتضي أن تتوفر بعض المؤهلات، يُقصد بها: المؤهلات المهنية والتقنية والبيئية والكفاءة المهنية والموارد المالية والمعدات والمرافق المادية الأخرى والمقدرة الادارية والخبرة والموارد البشرية لتنفيذ العقد المحددة في ملف التأهيل المسبق او ملف التلزم، والتي يتم تحديدها بشكل متناسب مع موضوع الشراء. حيث لا تعتمد الجهة الشارية الى فرض أي معيار أو شرط أو اجراء يمثل تمييزاً تجاههم او فيما بينهم او تجاه فئات منهم، ولا يمكن تبريره موضوعياً.

وتستند الجهة الشارية في مسألة تقييم مؤهلات اشترك العارضين الى اجراءات ومعايير التأهيل المذكورة في ملفات التلزم. كما باستطاعتها اسقاط أهلية أي عارض في احدى الحالتين:

1. في حال استطاعت اثبات ان المعلومات المقدمة عن مؤهلاته كاذبة او مغلوطة او انها تنطوي على خطأ او نقص جوهريين؛
2. في حال فشل العارض المؤهل اعادة اثبات توفّر المؤهلات التي صار على أساسها التأهيل المسبق وفقاً لنص المادة 19 من هذا القانون.

كما يمكنها استبعاد العارضين بسبب عرضهم منافع او من جرّاء ميزة تنافسية غير منصفة او بسبب تضارب المصالح، إذ تستبعد الجهة الشارية العارض من اجراءات التلزم في حال:

- قيامه بارتكاب أيّة مخالفة أو عمل مُحظّر بموجب احكام هذا القانون أو أيّ جريمة شائنة أو أحد الجرائم المشمولة بقانون الفساد، وتحديدأ صرف النفوذ والرّشوة، إذ عرض على أيّ موظف او مستخدم حالي او سابق لدى الجهة الشارية او لدى سلطة حكومية اخرى او منحة او وافق على

منحه، بطريقة مباشرة او غير مباشرة، منفعة او عملاً او أي شيء آخر ذي قيمة بهدف التأثير على تصرف او قرار ما من جانب الجهة الشارية او على اجراء تتبّعه في ما يتعلّق بإجراءات التلّزيم؛ أو - اذا كان لدى العارض ميزة تنافسية غير منصفة او كان لديه تضارب في المصالح بما يخالف احكام هذا القانون والقوانين المرعية الاجراء.

ووفقاً لما جاءت به المادة الثانية في فقرتها الثلاثون (30)، بتعريف لمفهوم تضارب المصالح الذي سبق وتم ذكره، ونصّها على أنّ تضارب المصالح يتحقّق أيضاً:

- في حال كان العارض او أحد العاملين لديه قد قام بتقديم خدمات استشارية لتحضير الدراسة او الموصفات او مستندات اخرى خاصة بالشراء، او عندما يكون قد عمل خلال السنتين السابقتين لدى مؤسسة قامت بهذه الخدمات.

- في حال كان هناك رابطة معيّنة بين العارضين، كأن يكون لديهم الممثل القانوني نفسه في العرض.

- في حال قدّم العارض أكثر من عرض واحد خلال عملية الشراء.

- في حال وجود صلة قريبي حتى الدرجة الرابعة بين الموظفين الذين لهم علاقة بالشراء مع العارض او العاملين لديه او الشركاء في الشركة العارضة، او وجود مصالح مشتركة، وكان هناك خشية في عدم اتّصاف عملهم بالحياد او تحمّل بشكل واضح على الشكّ بهذا الحياد.

ونصّ قانون الشراء العام في المادة التاسعة (مادة 9) منه، على أن تقوم الجهة الشارية بإنشاء سجلاً خاصاً وهو سجل الشراء العام، يتضمّن كل المعلومات المتعلقة بعملية الشراء وتُحفظ فيه جميع الوثائق المتعلقة بإجراءات التلّزيم وتُعدّ ملفات لها وتحافظ عليها. كما بالإمكان الاطلاع عليه، وهو يعتبر مرجعاً تسهّل مراجعته واستقاء المعلومات منه، واذا كان بالإمكان ذلك يتم حفظه الكترونياً، وهذه بعض الامثلة للمعلومات التي من الممكن ادراجها فيه:

أ. وصف موجز لموضوع الشراء يتضمّن الزامياً تواريخ اطلاق عملية الشراء وتقديم العروض وطلبات التأهل ان وُجِدت وفتح العروض وتحديد العرض الفائز؛

ب. بيان بالاسباب والظروف التي استندت اليها الجهة الشارية في اتّخاذ قرارها بشأن وسيلة الاعلان؛

ج. في حال تطبيق سياسات اجتماعية - اقتصادية في اجراءات التلّزيم، تحديد معلومات تفصيلية عن هذه السياسات وآليات تفعيلها؛

د. في حال الاعتراض او المراجعة بمقتضى احكام الفصل السابع من هذا القانون، يجب الاشارة صراحة الى جميع طلبات اعادة النظر او الشكوى او المراجعة، والى تاريخ ورقم تسجيلها اضافة الى نسخة عن القرارات النهائية المتخذة بشأن كلّ منها والاشارة الى أيّ تراجع عن هذه الاعتراضات والاسباب التي أدّت الى ذلك؛

ه. نسخة عن الإشعار عن فترة التجميد الممنوحة وفقاً للفقرة الثانية من المادة 24 من هذا القانون في حال الانطباق؛

و. قيمة العقد وأهم أحكامه وشروطه، بالإضافة الى نسخة عنه. وفي حالة اجراءات الاتفاق الاطاري يُضاف ملخّص لأهم أحكامه وشروطه ونسخة عن الاتفاق الاطاري المكتوب المُنجَز؛  
ز. في حال رفض عرض مقدّم بمقتضى المادة 27 من هذا القانون، بيان بهذا الشأن وبالسبب والظروف التي استندت اليها الجهة الشارية في ذلك القرار؛  
ح. ملخّص طلبات الاستيضاح المتعلقة بوثائق التأهيل المسبق إن وُجدت، او ملفات التلزم، والردود على هذه الطلبات ومُلخّص لكل تعديل على هذه الوثائق او الملفات.

وكذلك يُدرج كل قرار تتّخذه الجهة الشارية باستبعاد العارض من اجراءات التلزم بمقتضى هذه المادة، وأسباب ذلك الاستبعاد في هذا السجل. كما يُدرج فيه كل ما هو مرتبط بعملية الشراء او بإجراءاتها.

ووفقاً للقانون، فإنّه بالإمكان الاطلاع على الفقرات الفرعية من (أ) الى (ط)، كما عدّها القانون، لأيّ شخص بعد التلزم المؤقت او بعد الغاء الشراء عند الطلب. كما بالإمكان الاطلاع على الفقرات من (ي) الى (س)، عند الطلب، للعارضين الذين قدّموا عروضاً بعد أخذهم علماً بقرار التلزم المؤقت. وتُطبّق بالنسبة للمعلومات الواردة في السجل أحكام المادة 6 من هذا القانون، وخاصةً فيما يتعلّق بالمعلومات المرتبطة بفتح العروض المقدّمة وتقييمها باستثناء المُلخّص المشار اليه في الفقرة الفرعية (م) من الفقرة الاولى من هذه المادة.

وهكذا، بعدما تم التطرّق الى مبادئ الشراء العام والقواعد العامة لاجرائه وتنفيذه وسير اجراءاته، يقتضي الآن الحديث عن تمهين الشراء العام وتدريب العاملين فيه.

### **المطلب الثاني: تمهين الشراء العام وبناء القدرات:**

يتطلّب الإصلاح الناجح لأنظمة المشتريات عنصراً أساسياً آخر وهو تمهين الشراء العام وبناء القدرات. إذ يُعاني الكثير من بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا من انخفاض القدرات وارتفاع معدّل تغيّر الموظفين، ممّا يؤدي الى تراجع فعالية تكاليف المشتريات العامة. ويُمثّل التفويض التشريعي الوسيلة الأفضل لضمان تنفيذ برامج بناء القدرات وترسيخها مؤسسياً للمدى الطويل، وإنشاء كادر خاص " لموظفي المشتريات العامة " كفئة معترف بها في وظائف الخدمة العامة وتحديد المؤهلات والتصديقات المطلوبة، وإنشاء وحدات للمشتريات وتزويدها بموظفين متخصصين ومدربين بدلاً من الموظفين غير المتفرّغين أو غير المتخصصين.

في هذا الاطار، يقتضي بداية الاعتراف بالشراء كمهنة قائمة بحدّ ذاتها، وبضرورة ان يتمتع العاملون فيها بمروحة واسعة من المعارف والمواقف والأخلاقيات، مع اعطاء الأولوية لتحديث عملية التوظيف ورسم المسار المهني، وتوفير التدريب المتخصّص ومناهج حديثة لتعزيز القدرات وتمكين العاملين في هذه المهنة من أداء مهامهم بنجاح.

وهذا ما سيتم تناوله في هذا القسم من البحث، من الحديث بدايةً الى أهمية جعل الشراء العام مهنة قائمة بذاتها وأثر هذا الأمر على سير العمل وانتظامه؛ ومن ثمّ أهمية التدريب وتنمية الموارد البشرية، وانعكاس ذلك على الانتاجية، على ضوء ما جاء به قانون الشراء العام.

## الفرع الأول: التسمية الوظيفية للشراء العام.

يعتبر الشراء العام حول العالم مهنة قائمة بحدّ ذاتها، تتطلّب توصيفاً وظيفياً واضح المعالم للعاملين في هذا المجال، إضافة الى مجموعة من المعارف والمهارات. ومن المهم معرفة الواقع الحالي للشراء العمومي في لبنان وما جاء به القانون 2021/244، وما تم تكريسه على هذا الصعيد من جعل الشراء مهنة قائمة بحدّ ذاتها في التنظيم الاداري للوظيفة العامة، وأثر هذا التوصيف في ايلاء كل موظف مهام واضحة.

### الفقرة الأولى: اضافة الطابع المهنيّ على الشراء العام.

في لبنان لا يعتبر الشراء مهنة قائمة بحدّ ذاتها في لائحة وظائف الخدمة العامة، وبالتالي لا يوجد توصيف وظيفي واضح يُحدّد سلّم الوظائف والمسؤوليات والمؤهلات المطلوبة للقيام بالمهام المختلفة. كما يُلاحظ غياب اطار للمهارات المطلوبة وللحاجات التدريبية المقرّونة بها، والتي من شأنها تعزيز معارف ومهارات الجهاز البشري وتنمية قدراته وصولاً الى ادارة فعّالة للموارد البشرية. وفي حين يُلاحظ في عددٍ من الادارات والمؤسسات العامة وجود توصيف لمهام ومسؤوليات الموظفين الذين ينفّذون عمليات مالية وادارية متعلّقة بدورة الشراء، فنادرًا ما نجد أقساماً مختصّة في المؤسسات العامة، حيث يفتقر التوصيف الوظيفي الى الدقّة والواقعية، وقلّمًا يربط بين المسؤوليات المناطة بالوظيفة والكفاءات ويبين المهارات والمواقف والصفات الشخصية، بل يكتفي التوصيف بتعداد الاختصاصات والشهادات المطلوبة.

حيث يُشكّل التوصيف الوظيفي حجر الزاوية لكل الوظائف المرتبطة بإدارة الموارد البشرية<sup>1</sup>. وهو واحد من أنظمة الموارد البشرية التي تمّ وضعها من قبل مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية بالاتفاق مع مجلس الخدمة المدنية وبمشاركته. وقد اقترح مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية نموذجاً معاصراً للتوصيف، يستند الى مقارنة ادارة الكفايات يتم اتّباعها من قبل الوزارات، حيث شارك مجلس الخدمة المدنية في وضع النموذج المقترح وصادق عليه.

ومن أهدافه، جعل عملية استقطاب المرشّحين للوظائف العامة، واختيارهم، وتدريبهم، وانتقالهم بين الادارات، وتقييم أدائهم أكثر احتراماً ومُستندة الى توصيف وظيفي يُحدّد المهام الرئيسية والكفاءات المطلوبة؛ حيث يستفيد منه القطاع العام برّمته.

وبما أنّ الشراء العام يتناول المال العام، فكان لا بدّ من جعله مهنة قائمة بحدّ ذاتها يتولى القيام بها اشخاص على مستوى عالٍ من الكفاءة والمهنية، يخضعون لتدريباتٍ مستمرة قبل دخولهم مجال عملهم وخلالها، والمشاركة بالندوات والمؤتمرات المحلية والدولية لمواكبة كل المستجدات على الصعيد المحلي والعالمي.

كما أنّ قانون الشراء العام الجديد، قد نص على تمهين الشراء العام واعطائه تسمية وظيفية مستقلّة في اطار الوظيفة العامة اللبنانية. فلا يوجد في لبنان، كما سبق القول، توصيف وظيفي لمهنة الشراء العام أسوةً بوظائف الخدمة المدنية، ويعتبر ذلك عائقاً أمام تطوير وظيفة الشراء على أساس الكفاءة (efficient).

1- الموقع الالكتروني لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية، [www.omsar.gov.lb](http://www.omsar.gov.lb) (Office of the Minister of State for Administrative Reform).



والفاعلية (effective) اللازمة للقيام بالمهام الاستراتيجية والتقنية<sup>1</sup>. وبما أنّ المهام المرتبطة بعمليات الشراء تُنَاطُ بفئات ووظائف متعدّدة في إطار الخدمة المدنية، فغالباً ما يقوم بهذه المهام رئيس دائرة الموظفين والوظائف والخدمات أو المسؤول المالي أو الإداري أو المحاسب أو سواهم<sup>2</sup>.

واستناداً الى ما جاء في القانون 2021/244 الشراء العام في لبنان، وتحديداً في المادة 73 منه المعنونة بـ "التسمية الوظيفية"، نصّ صريح على ضرورة تمهين الشراء العام بشكلٍ منظم، فنصّ على أن: "

1. يدرج الشراء العام كوظيفة محدّدة ضمن الهيكل الوظيفي في الدولة. تحدّد المراسيم التطبيقية أطر الكفايات المعرفية والمهارات والخبرة المهنية والسلوكيات اضافة الى التوصيف الوظيفي وشروط التوظيف و/او التعيين والترفيح الخاصة بالعاملين في الشراء تُعدّها هيئة الشراء العام بالتنسيق مع مجلس الخدمة المدنية، بالاضافة الى توفير الخيارات الوظيفية المحفّزة والتنافسية القائمة على الجدارة.

2. تُنشأ في الهيكل التنظيمي للجهة الشارية وحدة للشراء أو يُعدّل هذا الهيكل، وفقاً للاقتضاء، وتكون هذه الوحدة مسؤولة عن عمليات الشراء وفقاً لأحكام هذا القانون. تُشكّل هذه الوحدة من الموظفين الذين خضعوا للتدريب وفقاً للمادة 72، وعلى أن يتناسب عددي هذه الوحدة وكفايات أعضائها مع حجم ونوع الشراء لديها.

3. يُحدّد ملاك وحدة الشراء لدى كل جهة شارية بموجب مرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح المرجع المختص.

4. يمكن لوحدة الشراء طلب المشورة التقنيّة، عند الاقتضاء، من هيئة الشراء العام، واستطلاع رأيها في موضوع معيّن يتعلّق بالشراء."

ومن باب المقاربة، تلقى الضوء حول الاتجاهات الدولية في بلدان مختارة من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية<sup>3</sup> OECD، حيث لا يزال يعتبر الشراء الحكومي وظيفة ادارية في العديد من بلدان المنظمة. ويفيد أكثر من ثلث هذه البلدان بأنّ الشراء معترف به كمهنة قائمة بحدّ ذاتها، مثال ذلك إيطاليا، والنمسا، وبلجيكا وفرنسا وفنلندا ولوكسمبورغ.

ومن أصل ثمانية عشر (18) دولة في المنظمة تعترف بالشراء الحكومي كمهنة قائمة بحدّ ذاتها، تعتمد 61% من الدول الأعضاء في المنظمة، والتي أدرجت الشراء العام ضمن هيكلية الوظيفة العامة، توصيف

1- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان(الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، Dar EL Kotob-DOTS، 2014، صفحة 55.

2- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، المرجع نفسه، صفحة 58.

3- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان(الصفقات العامة) الواقع والممارسات، استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، مرجع سابق، صفحة 59.

وظيفي لمسؤولي الشراء، في حين تُقدّم 44% منها برامج تدريبية او شهادات تخصّصية (مثلاً: المملكة المتحدة وكندا وتشيلي وايرلندا وسويسرا وجمهورية سلوفاكيا والولايات المتحدة الأمريكية<sup>1</sup>).

وتتّسم ملامح العاملين في الشراء العام في لبنان بغياب توصيف وظيفي يحدّد المسؤوليات والكفاءات والمهارات المطلوبة. بالمقابل، نلاحظ في عدد من الادارات والمؤسسات العامة وجود توصيف لمهام ومسؤوليات الموظفين الذين ينفّذون عمليات مالية وادارية متعلّقة بدورة الشراء. ونادراً ما نجد أقساماً متخصصة بالشراء في المؤسسات العامة، حيث يفتقر التوصيف الوظيفي الى الدقة والواقعية ونادراً ما يربط بين المسؤوليات المناطة بالوظيفة والكفاءات وبين المهارات والمواقف والصفات الشخصية المطلوبة، بل يكتفي التوصيف بتعداد الاختصاصات والشهادات المطلوبة للوظيفة وهذا في مطلق الأحوال نمط قديم لا يتواءم مع الحداثة ومتطلّبات وظيفة عامة مرنة وعصرية. فالعاملين في مجال الشراء، هم غالباً موظفون حكوميون لا يشمل التوصيف الوظيفي الخاص بمهنتهم أنشطة الشراء التي يقومون بها.

وعلى الرغم من غياب هذا التوصيف الوظيفي لمسؤولي الشراء، فإنّ مهام العاملين فيه محدّدة بشكل واضح؛ ونصفهم يتولّون مهام تغطي كامل دورة الشراء العام من التخطيط الى ادارة العقود والتقييم. وأنّ فئة قليلة منهم تمارس مهام محدّدة، مثل استلام مخرجات العقود او تحضير دفاتر الشروط (TOR)، بينما يقوم منهم بمهام مالية ورقابية مرتبطة بالشراء، كالمهام ذات الصلة بالأصول القانونية والمحاسبية.

كما أنّ عمليات الشراء في السابق كانت قائمة بواسطة المناقصة العمومية، التي تجري في ادارة المناقصات بصورة حصرية. الاّ انه مع صدور القانون الجديد، اعتمد مبدأ أن تعتمد كل جهة شارية الى اجراء عمليات الشراء لديها عبر وحدة خاصة للشراء<sup>2</sup>، إمّا ان يتم انشاؤها او ان يحصل تعديل في الهيكل التنظيمي وفقاً لما تستدعيه الحاجة.

ويقتضي الاشارة هنا الى دور وحدات تنفيذ المشاريع في حال التمويل الخارجي للشراء العام، حيث يعتبر إنشاء وحدات تنفيذ المشاريع (PIU) في الوزارات الأساسية المسؤولة عن ادارة المشاريع المموّلة من الجهات المانحة، ممارسة شائعة لدى المنظّمات الدولية لا سيّما البنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، والاتحاد الأوروبي وغيرها. حيث تعمل هذه الوحدات من خلال فريق عمل خاص يتمنّع بقدرات فنيّة وتقنية عالية في مجال التخطيط ودراسة السوق وادارة العقود في الوزارات القطاعية التي غالباً ما تفتقر الى القدرات الفنية ضمن كادرها الوظيفي. يتكوّن فريق عمل وحدة تنفيذ المشاريع الوحدة (PIU) من خبراء لبنانيين من ذوي الكفاءات العالية يقدّمون المشورة التقنيّة اللازمة، ويتمّ التعاقد معهم بموجب عقود لأجل محدود، من خلال تمويل الجهات المانحة أو من خلال الموازنة العامة اللبنانية.

فالتوصيف الوظيفي (او المواصفات الوظيفية)، هو عبارة عن عرض لكل المواصفات والمؤهلات والخبرات والمهارات والقدرات المطلوب توافرها في الشخص، لكي يتمكن من أداء العمل بشكل ناجح، وهو بذلك يرتبط بشاغل الوظيفة وليس بالوظيفة. حيث يقتضي توصيف الوظائف والمهام التي تظهر داخل

1- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، استطلاع حول الافادة عن التقدّم المحرز منذ التوصية بشأن الشراء العام لعام 2008، 2011.

2- المادة 73 من القانون 2021/244، الفقرة الثانية منها.

الإدارة العامة، ويُحدّد التوصيف السليم للوظيفة الواجبات والمسؤوليات على شاغل هذه الوظيفة وربّما تساعد أيضاً في توضيح ما يترتب عليه وما له من حقوق، والسلطة التي يتمتع بها، بقصد تنفيذ هذه المهمة. فالتوصيف السليم للمراكز المختلفة، ليست قائمة مُفصّلة للواجبات التي تقع على عاتق المسؤول، كذلك لا تصف الطريقة التي بواسطتها يمكن مباشرة العمل، بل يُحدّد الوظيفة الأساسية لهذا المركز وواجباته الأساسية ومجال السلطة التي يتمتع بها وعلاقاته مع باقي الوظائف.

الى جانب ذلك، يهدف توصيف المراكز الادارية الى تبلورها بطريقة تعكس ما يجب أداءه، بقصد تحقيق الأهداف الموضوعية والمهام الموكولة للموظف؛ لذلك من المهم، أن يتمتع التوصيف بمرونة تسمح بتنفيذ الوظيفة (لا يكون التوصيف الموضوع للمهنة جامداً). فيجب التركيز في التوصيف، على الواجبات والمسؤوليات بحيث يتم التعرف على الامور التي فيها تعارض او نقص او زيادة في السلطة والمسؤولية.

كما أنّ لتقييم الأداء الدور البارز، حيث يُقصد به قياس مدى قيام العاملين بالوظائف المسندة اليهم وتحقيقهم للأهداف المطلوبة منهم، ومدى تقدمهم في العمل وقدرتهم على الاستفادة من فرص الترقية وزيادة الأجور<sup>1</sup>.

ومن خلال هذا التعريف نستطيع استنتاج ما يلي:

1. إنّ ما يتم تقييمه هو أداء العامل للعمل الذي يكلف به وليس الفرد العامل.
2. إنّ عملية تقييم الأداء هي عملية تتم بصفة دورية، أي أن عملية التقييم هي عملية مستمرة.
3. إنّ أداء الفرد العامل يُقيّم من خلال معايير موضوعية مسبقاً.
4. عملية تحليلية لأداء العامل بحيث يمكن تقدير سمات نوعية بدرجات متفاوتة لدى العاملين، وما لهذه السمات من علاقة بالشخصية والقدرات حتى يمكن وضع الشخص المناسب في المكان المناسب.
5. إنّ عملية تقييم الأداء يجب أن تكون مبنية على ضوء أهداف محدّدة.
6. عملية تقييم الأداء تمتاز بالعمومية والشمولية، أي أن تقييم الأداء يشمل جميع العاملين (رؤساء ومرؤوسين) في كافة المستويات الادارية، فشمولية التقييم تشعر جميع من يعمل بنزاهة وعدالة نظام تقييم الأداء فيها، فالكل يعرف مسبقاً أنه محاسب عن نشاطه في العمل.

ومما سبق ذكره، يمكن اعطاء تعريف شامل لمفهوم تقييم الأداء ، وهو:

" إنّ تقييم الأداء يعني تقدير كفاءة العاملين في أعمالهم وسلوكهم وأنه نظام رسمي مصمّم من طرف إدارة الموارد البشرية من أجل قياس وتقييم أداء وسلوك الأفراد أثناء العمل، وذلك عن طريق الملاحظة المستمرة والمنظمة لهذا الأداء والسلوك ونتائجها، خلال فترة زمنية محدّدة ومعروفة، وهذا التقييم يساعد الإدارة في اتّخاذ القرارات بشأن العامل وإرشاده الى مواضع القوة والضعف".

حيث تتمثل أهم الأسس التي يقوم عليها التقييم الفعّال لأداء العاملين بما يلي<sup>2</sup>:

1- عمّار بن عشي، اتجاهات التدريب وتقييم أداء الأفراد، الطبعة الأولى 2012، دار أسامة للنشر والتوزيع، الأردن /عمان، صفحة 15.

2- عمّار بن عشي، اتجاهات التدريب وتقييم أداء الأفراد، مرجع سابق، صفحة 24.

- 1- تحديد أهداف ومجالات تقييم أداء العاملين على نحو دقيق.
- 2- يجب أن يكون نظام تقييم الأداء وثيق الصلة بالوظيفة بقدر الامكان، فعلى سبيل المثال فإنّ المعايير التي يتم تقييمها مثل المواظبة وكمية الجهد، يجب ان تكون محسوبة على ضوء طبيعة الوظيفة.
- 3- التعريف الواضح والدقيق لواجبات كل وظيفة ومعايير الأداء فيها.
- 4- تدريب القائمين بالتقييم تدريباً كافياً على استخدام نظام وأساليب التقييم ونماذجه.
- 5- يجب أن يكون القائمون بالتقييم على اتصال يومي حقيقي مع العاملين الذين يتم تقييمهم.
- 6- اذا كان التقييم يتعلّق بالعديد من مقاييس الأداء (مثل الحضور، الجودة والكمية)، فإنّ وزن كل مقياس فيما يتعلّق بالعمل الكلي يتعيّن أن يكون ثابتاً على مدار وقت التقييم.
- 7- يجب أن يتم التقييم عن طريق اكثر من شخص واحد، وأن يتم كل تقييم بشكل مستقل.
- 8- يجب تزويد العاملين بتغذية عكسية بوضوح عن كيفية أدائهم، ومستوى هذا الأداء.
- 9- يجب أن يتضمن تقييم أداء العاملين استخدام أسلوب تقييم النتائج الذي يركز على تخطيط الأداء وأسلوب تقييم السلوك الذي يركز على الصفات والسمات السلوكية بالإضافة الى أسس أخرى، وهي:
  - أ- استخدام مفاهيم ومعايير موضوعية موحدة لقياس وتقييم العاملين في العمل الواحد او المجموعة الوظيفية المتجانسة بما يكفل وحدة وموضوعية القياس والتقييم.
  - ب- تأصيل مفهوم أن التقييم ليس تصيداً للأخطاء او اتهاماً او تجريحاً لشخص الفرد، وإنما هو تعرّف على نمط ومستوى أدائه الفعلي مقارنةً بالأداء المستهدف او المفترض لتحديد ما قد يتواجد من قصور ومساعدة الفرد على تداركه.
  - ج- ادراك الرؤوساء والمرؤوسين لمفهوم وأهداف ومعايير التقييم وايمانهم بفاعليتها، بحيث يسهل على الرؤوساء تطبيق المعايير، ويدرك المرؤوسون موضوعيتها وفاعليتها في تنميتهم الذاتية.
  - د- ادراك واعتبار كل من الايجابيات والسلبيات، بحيث لا يتم تغليب احداها على الأخرى، او ادراك السلبيات دون الايجابيات او العكس، ومن ناحية أخرى يمكن تغليب الايجابيات طالما لم يظهر من الموظف او الموظفة إخلال ملموس بواجبات وأخلاقيات العمل.
  - هـ- استقاء المعلومات عن أداء الافراد من مصادرها الأصلية المعتمدة مثل الفرد نفسه ورئيسه المباشر وعند تقييم الرئيس يمكن الاعتماد على آراء مرؤوسيه وذلك دون الاستماع الى آراء أو وشايات الآخرين التي قد تؤثر على حيادية وموضوعية التقييم او تلغيها تماماً.

## الفقرة الثانية: محددات إشغال الوظائف:

بعد اتمام اجراء عملية التحليل الوظيفي، يتم تنظيم المخرجات من هذه العملية وتنظيمها ووضعها في نموذج يُسمى "بطاقة الوصف الوظيفي"<sup>1</sup>؛ وهو عبارة عن كتابة وصف كامل للمهام والواجبات التي يقوم بها شاغل الوظيفة، وكذلك المؤهلات العلمية والعملية المطلوبة والصلاحيات المخولة وكذلك لمن يرفع تقريره. فالهدف الرئيسي لإدارة المواد البشرية، هو وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وإشغال كل وظيفة بالفرد الذي يصلح لها. وإلا فإنّ سوء الاختيار سيُجلب الفوضى والهدر في الوقت والامكانيات والتدني في مستوى الأداء الوظيفي والاداري والزيادة في التكلفة. ولتحقيق هذه الغاية، يتطلب الامر من ادارة الموارد البشرية - والتي تمثلت بموجب قانون الشراء العام بإنشاء الوحدة المختصة لدى كل جهة شارية - معرفة ما تشتمل عليه الوظائف من الواجبات والمسؤوليات والظروف المحيطة، وما يجب أن يتوافر فيمن سيشغل كل وظيفة من شروط، مثل نوع ومستوى التأهيل العلمي والجامعي، والخبرة النوعية والزمنية، والتدريب، والمهارات.

وهو عبارة عن وصف مكتوب، يحدّد معالم الوظيفة بشكل يمكن استخدامه في جميع المجالات المتعلقة بالموارد البشرية، ويتضمن:

1. قسم خاص يوصف الوظيفة Job Description ، وفيه يتم تحديد المسؤوليات والواجبات الوظيفية المطلوبة وطبيعة العمل.

2. قسم خاص بمواصفات شاغل الوظيفة Job Specification ، وفي هذا القسم يتم تحديد الخبرات والمؤهلات العلمية والمهارات والصفات الشخصية المطلوب توافرها في شاغل الوظيفة.

وكذلك دليل وصف الوظائف او دليل الوصف الوظيفي، الذي هو عبارة عن ملف شامل يتضمّن جميع بطاقات الوصف الوظيفي لكافة الوظائف المعتمدة في الشركة.

كما يعتبر الوصف الوظيفي حجر الأساس لإدارة الموارد البشرية، حيث يتم الرجوع للوصف الوظيفي في العديد من برامج الموارد البشرية ومن اهم تلك الاستخدامات:

### 1. التخطيط الوظيفي:

تفيد المعلومات التي يوفرها الوصف الوظيفي في اعادة تصميم الوظائف من خلال تحليل أعباء العمل، ومدى الحاجة الى توظيف جديد او الاستغناء عن بعض الوظائف المتشابهة في فئات وظيفية معينة، وما الى ذلك من اجراءات التخطيط التي تستند في تحديدها الى دليل الوصف الوظيفي.

### 2. تحديد الأجور:

يُقدّم الوصف الوظيفي إطار عام لطبيعة وظروف العمل وحجم المسؤوليات والمهام المناطة بشاغل الوظيفة، وهذا في الواقع يساعد في تحديد الأجور والرواتب، فمثلاً الوظائف التي تتطلب مؤهلات عالية او التي

1- موقع المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية، [hrdiscussion.com](http://hrdiscussion.com).

تتطوي على درجة خطورة عالية يحدّد لها اجر أعلى من غيرها من الوظائف التي تكون أدنى منها في هذه المؤشرات.

### 3. التوظيف:

يقدم الوصف الوظيفي، وصف موسّع لكل وظيفة وبالتالي فهو يرسم صورة شاملة للشخص المطلوب لشغل كل وظيفة، وبالتالي يتم الاستقطاب والاختيار والتوظيف بناءً على هذا الأساس. حيث يكون واضحاً للشخص المعني بالتوظيف ماهي المواصفات المطلوبة لشاغل الوظيفة وماهي المهام التي ستوكل اليه، ومن جانب آخر سيكون واضحاً للمرشحين للوظائف ما المهام التي ستوكل لهم وما هي طبيعة العمل وظروفه ليساعدهم ذلك في قبول هذه الوظيفة أو لا.

### 4. التدريب والتطوير:

يتضمن الوصف الوظيفي مستوى المهارات المطلوبة في الوظائف لأداء كل وظيفة، وبالتالي اذا كان أداء الموظف لا يتناسب مع متطلبات الوصف الوظيفي يتم تدريب الموظف لتأهيله لأداء المهام كما هو محدد في الوصف الوظيفي.

### 5. تقييم الأداء:

يحتاج تقييم الأداء الى معايير محدّدة مسبقاً لقياس أداء الموظف، وأغلب هذه المعايير يقدمها الوصف الوظيفي وعليها يمكن قياس أداء كل موظف بشكل دقيق.

وللوصف الوظيفي أهداف تتمثّل بالتخلّص من التضارب او التداخل في الواجبات والمسؤوليات بين الوظائف، ممّا يساعد كل موظف على التركيز في واجباته الأصلية فقط؛ والارتقاء بعملية التوظيف والزيادة في فاعليتها، حيث يسهّل الوصف الوظيفي ويساعد على صياغة اعلانات التوظيف والمواصفات الخاصة بالوظائف؛ والدقّة في تحديد وإعداد برامج التدريب وذلك من خلال تحديد المهارات التي يفنقر لها الموظف، وينبغي تدريبه عليها وذلك حسب محدّدات الوصف الوظيفي الخاص بالوظيفة التي يشغلها الموظف؛ وجعل الموظف الحالي او المرشح لشغل وظيفة حالية على علم واطّلاع بما يجب عليه القيام به من مهام وواجبات؛ كما يُمكن المرشحين من فهم المسؤوليات الاساسية للمنصب الوظيفي فهماً واضحاً ممّا يمنحهم الفرصة لتحديد ملاءمة الوظيفة لهم ويوفر على الشركة الوقت والموارد.

ومن المهم اعطاء ملاحظات مهمة لصياغة بطاقات الوصف الوظيفي بشكل مثالي، كأن يكون العنوان الوظيفي واضحاً ومختصراً يدل بشكل مباشر على محتوى الوظيفة ، وأن يشمل ملخص وصف الوظيفة كافة تفاصيل الأعمال التي تقع في حدود الوظيفة، وأن تتم الصياغة بجمل سهلة التركيب واضحة المعاني توضح لكلا الطرفين (جهة التوظيف والموظف) ما هو مطلوب أدائه في كل وظيفة، وأن تذكر بوضوح تام الجهة التي تشرف على أداء الموظف والجهات التي يشرف هو عليها، أن يُراعى تطابق التسلسل الاشرافي مع الهيكل التنظيمي للادارة؛ وأن تُذكر المؤهلات الدراسية اللازمة لأداء الوظيفة ومدة الخبرة الكلية المطلوبة والدورات التدريبية التي يلزم الحصول عليها واللغات والمهارات، وما الى ذلك من متطلبات لأداء الوظيفة بشكل مثالي.

## الفرع الثاني: اعداد الموظفين ضمن الاطار الانمائي للشراء العام:

يهدف بناء القدرات لنظام المشتريات العامة الى زيادة المهارات والقدرات التخصصية للمسؤولين عن تنفيذ وادارة نظام المشتريات. وبذلك، فإنّ نجاح أي برنامج لإصلاح نظام المشتريات العامة يستلزم أن يكون بناء القدرات هو المحور الأساسي لذلك البرنامج، وأصبح يمثّل وبصورة متزايدة أولوية في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، لاسيّما في ظل رغبة الحكومات في اصلاح أنظمة المشتريات العامة استجابة لازدياد مطالبية المواطنين بقدر أكبر من الشفافية والمساءلة والمشاركة.

وهنا نستذكر ما قاله جون هيلي السكرتير المالي للخرينة، مكتب التجارة الحكومي البريطاني "إنّ ممارسات الشراء الجيدة تعتبر أساساً لتقديم خدمات حكومية عالية الجودة، ويمكننا أن نحقق أفضل النتائج من الشراء العام عندما نولي مهارات وقدرات الجهاز البشري الأهمية من خلال تطويرها والحفاظ عليها"<sup>1</sup>.

كما تحدّد منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) مفهوم القدرات البشرية كالتالي: "أن يتمكّن الناس، والمنظمات والمؤسسات، والمجتمع ككل، من تدبير شؤونهم بنجاح. وينطوي تعزيز القدرات على الافادة قدر المستطاع من القدرات الموجودة، والمحافظة عليها، وتطويرها، وتعزيزها، وملاءمتها وتأمين استدامتها"<sup>2</sup>(OECD/DAC).

حيث يحتاج تطوير وتمهين ممارسات الشراء العام في لبنان ورفع مستوى مهنتها الى توحيد الجهود بالاعتماد على مبادئ توجيهية اجرائية من جهة، وعلى استراتيجية شاملة لتعزيز القدرات من جهة أخرى.

وتتألف هذه الاستراتيجية من مستويات ثلاث؛ أولها تطوير المعارف والمهارات الفردية (Knowledge) والقدرة على التعاطي بمهنية في عمليات الشراء العام؛ وثانيها دعم القدرة التنظيمية لجميع المعنيين في مجال الشراء، أي وجود أشخاص معنيين بالشراء يفكرون استراتيجياً ويسعون لتحقيق الأهداف (المسؤولين عن الشراء، ومدراءهم التنفيذيين، مدققي الحسابات الخارجيين والداخليين، هيئات القطاع الخاص، والمؤسسات غير الحكومية...); وثالثها ايجاد بيئة محفّزة تظهر الدور الاستراتيجي للشراء العام ليتخطى النُعد الوظيفي والاداري.

### الفقرة الأولى: بناء القدرات: برنامج اصلاحي لنظام المشتريات.

إنّ المهام الضخمة التي لا بدّ من تحقيقها على المستوى الوطني الشامل، وما تفرضه من تنسيق كامل للجهود وتعريف دقيق للأهداف وتحديد شامل للوسائل، لا يمكن تحقيقها إلا من الذين يعملون باسم الدولة ويعود للسلطات السياسية والجهاز الحكومي المتوقّر أن يتولّى مهمة القيادة، وأن يخرج الموظفين من

1- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان(الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، مرجع سابق، صفحة 54، جون هيلي السكرتير المالي للخرينة، مكتب التجارة الحكومي البريطاني Office of Government Commerce (OGC)2007.

2- ورشة عمل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية/ لجنة المساعدة الانمائية حول الشراء الحكومي ، مرجع سابق، تشرين الثاني/ نوفمبر 2004.

جمودهم وعزلتهم المكتبية، وألاً يتوقفوا عند دورهم الأساسي في عملية التنفيذ، بل يتعدونه الى دور الرائد في تحريك العمل على مختلف المستويات وسائر قطاعات النشاطات الوطنية<sup>1</sup>.

وإنّ التّحدي الأهم الذي يواجه بناء قدرات أنظمة المشتريات العامة، يكمن - مثلما هو الحال في كثير من بلدان العالم - في عدم ادراك الحكومات مدى أهمية وظيفة المشتريات العامة في انجاز البرامج الانمائية للبلدان. ومن ثمّ، يؤدي ذلك الى اعتبار أن وظيفة المشتريات العامة هي مجرد وظيفة نسخية روتينية<sup>2</sup> غير مندرجة ضمن الوظائف المهنية التخصصية في الخدمة المدنية علاوة على انخفاض مستويات رواتب وأجور شاغليها والفرص المحدودة للتقدّم في السلم الوظيفي. كما أنّ من شأن الاعداد والتدريب أن يسهم في تطعيم الادارة بالدم الجديد من الموظفين المؤهلين بعملهم وكفاءتهم واندماجهم لدفع عجلة الادارة في طريق التقدّم، إذ يقتضي أن لا يكون أثر وتأثير الإعداد أنياً.

فالمعالجة الشاملة يمكن أن تتم إمّا عن طريق الدورات الدراسية التي يجري تنظيمها للموظفين من مختلف الملاكات، وإمّا التوعية الناشطة التي تتوسل المنشورات والتعاميم التدريبية التي تساعد الموظفين القدام على فهم مهامهم وطرق تحقيقها بشكل أفضل. على أنّه لا يجوز تجاهل الصعوبات التي يمكن أن تنشأ بسبب إجمام الموظف عن الاعتراف بأخطاء ممارسته الادارية، او عن عدم تخصيص الوقت اللازم من الاجهزة المعنية لتقديم تلك التعاميم وشرحها.

زد على ذلك، ومن المؤكد أيضاً، أنّ تحقيق أهداف بناء القدرات يتم بأفضل صورة عند تنفيذه في اطار برنامج اصلاحات أوسع نطاقاً يخلق بيئة تنظيمية ومؤسسية مؤاتية للمشتريات العامة. فمن شأن استحداث أحكام معنية بتحسين الحوكمة والشفافية والمساءلة ان يُفضي الى تشجيع قيم النزاهة والانفتاح التي هي عوامل بالغة الأهمية للمشتريات العامة، واعتماد اجراءات مبسطة وأدوات حديثة وممارسات موحدة تُسهم بشكل غير مباشر في تحسين القدرات وبالمثل، فإنّ اصدار تفويض تشريعي لبناء القدرات بصورة منتظمة لموظفي المشتريات يضع الأساس لتقديم التدريب اللازم وتسهيل الطابع المؤسسي لمهام التدريب داخل النظام. والسبيل الفضل لتحقيق ذلك هو انشاء هيئة معنية بالجوانب التنظيمية والاشرفية والرقابية، لا تنحصر مسؤوليتها في ضمان المطابقة وامثال عمليات المشتريات العامة للقواعد والقوانين واللوائح التنظيمية المرعية فحسب، بل تكون مفوّضة ايضاً بتنفيذ بناء قدرات العاملين في هذا المجال. ومن ناحية أخرى، فإنّ التدريب، بالرغم من اهميته، لن يكون كافياً لبناء قدرات تخصصية شاملة للمشتريات العامة في الحالات التي لا تقوم فيها البيئة المحيطة بمساندة الأداء والتقيّد والامثال والسلوكيات الأخلاقية.

في هذا السياق، نذكر التجربة اليمنية، حيث أطلقت الحكومة برنامجاً شاملاً لإصلاح نظام المشتريات والمناقصات في الوزارات والجهات الحكومية، استناداً الى النتائج والتوصيات الواردة في تقرير تقييم

1- مونييه، جاك، "اعداد الموظفين في اطار السياسة الانمائية الشاملة"، منشور في الكتاب السنوي في الادارة العامة، التنمية الادارية والتدريب، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 1983، صفحة 57.  
2- " طالما يُنظر الى وظائف المشتريات العامة على أنها وظائف نسخية فقط، فإنها لن تستطيع استقطاب أفضل الكوادر"، شيلا وايت رئيسة قسم التنمية الدولية بالمعهد المعتمد للمشتريات والتوريد (CIPS)، نقلاً عن المؤتمر الاقليمي للمشتريات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، مرجع سابق، 2013، صفحة 19.



المشتريات القطرية الذي أعدّه البنك الدولي في عام 2000. وتضمّنت النتائج الرئيسية سنّ قانون جديد للمشتريات العامة في عام 2007، واعداد واصدار اللوائح التنفيذية المعزّزة للقانون الجديد واعداد وثائق وطنية موحّدة لمناقصات السلع والأشغال والخدمات الاستشارية. واستحدث النظام الجديد أحكاماً تقضي بزيادة الكفاءة والشفافية وتكافؤ الفرص في المشتريات العامة، كما استحدثت أيضاً ممارسات واجراءات لتعزيز الشفافية والنزاهة والاستقامة وتشجيع مشاركة القطاع الخاص. وكان بناء القدرات اللازمة لتنفيذ النظام الجديد هو التحدي الأكبر الذي واجهته جهود الاصلاح، فبمرور السنين فقدت الحكومة غالبية العاملين المؤهلين في مجال المشتريات العامة الذين انتقلوا للعمل إمّا في وحدات تنفيذ المشروعات التي تمّولها الجهات المانحة او شركات النفط الخاصة التي عرضت رواتب واجوراً تنافسية بمستويات عالية. وقامت الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات بإعداد وتنفيذ برامج تدريبية لجميع العاملين في ادارات المشتريات العامة وأعضاء لجان المناقصات والمزايدات في جميع المحافظات اليمينية. وبالإضافة لذلك، جرى تنظيم سلسلة من حلقات العمل الدراسية في الفترة بين عامي 2001 و2005 لتحفيز اهتمام الدوائر الحكومية ورفع مستوى الوعي بمبادئ ومزايا القانون الجديد للمشتريات العامة.

ونظراً لنقص الخبرات والمؤهلات التخصصية بين العاملين في المشتريات العامة وغياب الاهتمام والالتزام من قبل الحكومة، واجهت عملية التدريب عدداً من التحديات التي حالت دون تحقيق النتائج المرجوة وتمثّلت بامتناع الأطراف الحكومية الأساسية عن اعتماد التغييرات المقترحة، ومقاومة التغيير ونقص التزام المسؤولين الحكوميين بتحديث نظام المشتريات العامة من خلال زيادة الشفافية والمساءلة والنزاهة، وافتقار الموظفين المرشحين لحضور دورات تدريبية عن المشتريات العامة الى المؤهلات والمعلومات الأساسية بالإضافة الى كون معظمهم من العاملين المؤقتين، ونقص المدربين المؤهلين ومعاهد التدريب المتخصصة وعدم الملاءمة او النقص في مناهج التدريب المتّسمة بالافتقار الى المضمون العملي وصعوبة الفهم.

أمّا في لبنان، فتتكوّن القوى العاملة في الشراء من الفئة الشابة نسبياً التي تتميّز بمستوى علمي جيّد، علماً أنّ الاختصاصات لا تمت بصلة مباشرة الى الشراء العام. ويعود هذا التفاوت، الى عدم توافر أي شهادة أكاديمية مختصة في موضوعي الشراء العام أو "ادارة سلسلة التوريد". ويلاحظ نقص في القدرات في مختلف مراحل الشراء، مع تبديل ملحوظ في صفوف العاملين، ونقص في أعداد الموظفين الذين يتمتّعون بالقدرات الكافية المرتبطة بأنشطة الشراء. كما يطال النقص أيضاً فئة الخبراء الفنيين والقطاعيين، إذ لا يتمتع الموظفون بالخلفية الأكاديمية التي تخوّلهم الإلمام بكافة جوانب الشراء، ممّا يضطرّهم الى تعلّم المهنة من خلال موظفين آخرين ينقلون اليهم معارفهم وأساليب معالجة العقود والتعامل مع الموردين. وينتج عن ذلك انعكاس سلبي لعملية تبديل الموظفين بشكل مستمر، حيث تضع المعرفة المؤسسية التي تُبنى وتطوّر من خلال المعارف والمهارات والتجارب العملية والخبرة المكتسبة التي يكتنّزها الجهاز البشري. كما أنّ العاملين في مجال الشراء لا يخضعون لأي تدريب اعدادي، بل يتدربون مباشرةً في مواقع العمل من خلال مهام الشراء الموكولة اليهم، ومن خلال ممارستهم لعملهم اليومي حيث يكتسبون معارف ومهارات جديدة. الأمر الذي يظهر، لجهة الممارسات العملية، صعوبات تواجهها القوى العاملة في مجال التخطيط للشراء، ودراسة السوق، وتقييم أداء الموردين، والتفاوض وإدارة العقود وغيرها. ومرد ذلك يعود بشكل أساسي الى النقص في المهارات المطلوبة. فأهم ما يحتاج اليه العاملين في الشراء، هو تنمية قدراتهم، ليس فقط في

مواضيع الشراء العام وإنما أيضاً في المواضيع الادارية كحلّ النزاعات، وفن القيادة، وبناء الفريق، والتخطيط الاستراتيجي، وادارة المشاريع ومهارات التواصل والتفاوض، واستعمال تكنولوجيا المعلومات والمهارات المالية.

ومن جهة أخرى، يعاني الجهاز البشري العامل في لبنان من نقص في أعداد العاملين فيه، ممّا يؤثر سلباً على فاعلية العمل وبالتالي فإنّ أي عملية لتنمية القدرات ترتبط مباشرة بزيادة عدد العاملين ومستوى مهنتهم. ونظراً لأهمية الشراء في منظومة ادارة المال العام والحاجة الى تعزيز القدرات في هذا المجال، تسعى المؤسسات التدريبية المتخصصة الى تقديم البرامج لتلبية الحاجات ومواكبة التوجّهات الدولية. فمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي هو الجهة الرئيسية التي توفّر التدريب المستمر والمتخصّص للموظفين الحكوميين في مجال ادارة المالية العامة بشكل عام، والشراء الحكومي بشكل خاص. كما يقوم بالتدريب حول المواضيع ذات الصلة بالشراء، كل من مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية والجامعة الأمريكية في بيروت.

ويحتاج العاملون في الشراء، الى تنمية بعض الجوانب، تتمثّل بدايةً برفع مستوى المعرفة القانونية، حيث يحتاج معظمهم الى التدريب حول المواضيع القانونية الأساسية المرتبطة بمهامهم، والتي تشمل القوانين والجوانب الفنية والتطبيقية ذات الصلة، والعلاقة مع الموردّين وشروطها، وأن يكون لديهم معرفة معمّقة في مجال الأحكام والسقوف المالية، وأطر وتقنيات التواصل مع الموردّين. ومن المهم القول، أنّ العاملين في هذا المجال، غير ملّمين بدرجة التفاوت بين قواعد الشراء المتّبعة في التمويل المحلي من الموازنة العامة، وتلك المتّبعة في حال التمويل الخارجي؛ وتنمية مهارات التخطيط لديهم، إذ إنّ معظم العاملين في الشراء العام بحاجة الى تعزيز قدراتهم ومهاراتهم الأساسية، من تطوير خطط الشراء، وتقييم المخاطر الناتجة عن اختيار الموردّين، وتنفيذ العقود، واعداد دراسات الجدوى الاقتصادية؛ كما أنّ العاملين في الشراء العام بحاجة ايضاً الى اكتساب مهارات التواصل والتفاوض التي تتيح التعاون الفعّال والمثمر مع القطاع الخاص، وتجنّب الممارسات التي قد تؤدي الى انتهاك مبدأ الشفافية، وتحافظ على درجة عالية من اخلاقيات المهنة.

وبالتالي، تبرز الحاجة الى التدريب على تقنيات المفاوضات التي يجيزها القانون، بالإضافة الى التدريب على متابعة أداء الموردّين، وتقييم واستلام المخرجات والطرق الصحيحة لكشف التواطؤ بين الموردّين ومعالجته؛ والى تنمية مهارات التوثيق والأرشفة والوصول الى المعلومات، حيث عمليات الشراء في لبنان ممكنة في 20% من الحالات، وتُنشر تقارير الشراء وتُورّع في 33% من الحالات. وإزاء هذه المؤشرات، تبرز الحاجة الى نشر الوعي حول أهمية الوصول الى المعلومات الحكومية واطاحة الفرصة للمواطنين والجهات المعنية للاطلاع على أداء الحكومة والنتائج المحققة مما يساهم في تعزيز ثقافة الشفافية والمنافسة. وهذا ما كرّسه القانون 2021/244، فيما يتعلّق بنشر كل عمليات الشراء واجراءاتها والنتيجة التي تم التوصل اليها، على الموقع الالكتروني لهيئة الشراء العام<sup>2</sup> وعلى الموقع الالكتروني لهيئة الشارية حال وجوده.

1- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، مرجع سابق، صفحة 61.

2- موقع هيئة الشراء العام الالكتروني: [www.ppa.gov.lb](http://www.ppa.gov.lb).

وعلى الرغم من مشاركة العاملين في الشراء العام بدورات تدريبية مستمرة، إلا أنّهم بحاجة للاطلاع على التوجهات والممارسات الدولية الجديدة، كالشراء الإلكتروني الذي أقرّه القانون الجديد، والشراء الأخضر والشراء المستدام، وتأثير هذه الاتجاهات على فاعلية الشراء بوصفه أداة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. ومن الملاحظ أنّ هناك حاجة لتعميق هذه المعارف والمهارات، وبالتالي من المتوقع أن يساهم تطوير المعارف والمهارات بإدراج الاعتبارات البيئية في المواصفات الفنية. وانطلاقاً من تقييم الإطار الشامل، على مستوى الفرد والمنظمة والبيئة المؤاتية، من الضروري إيلاء الأولوية لتعزيز قدرات الجهاز البشري العامل في لبنان. قد شملت استراتيجية تعزيز القدرات العناصر التالية<sup>1</sup>:

1. تقييم مكامن الضعف والقوة في نظام الشراء اللبناني، بالاستناد الى الدراسة التحليلية التي نفذتها مؤسسة البحوث والاستشارات (CRI) والى مقابلات مع كبار المسؤولين والخبراء والاختصاصيين والجهات ذات الصلة.
2. تحديد الممارسات والتجارب الناجحة لدى بعض المؤسسات العامة والتي يمكن تعميمها على هيئات عامة أخرى للاستفادة منها، وأورد في هذا السياق تجربة مجلس الانماء والاعمار، حيث كانت الخبرة جيدة والتجربة ناجحة في ادارة المشاريع، والقدرة على ادارة المشاريع الكبيرة والمعقدة وعلى ادارة عقود الاشغال الممولة من جهات مانحة؛ وتجربة مصرف لبنان، حيث كانت التجربة ناجحة في نظام الشراء الممكن متصل بنظام تنفيذ الموازنة وتوفر وظيفة مخصصة للشراء مع توصيف وظيفي وتجربة ايجابية لجهة ادراج معايير الشراء المستدام والشراء الأخضر في تحديد المشتريات؛ وتجربة الجامعة اللبنانية، التي أظهرت نجاح في دراسات السوق وفي تحديد قاعدة الأسعار للمشاريع، مما يساهم في مقارنة عروض الموردّين المالية وفي الوقاية و/أو الحدّ من التواطؤ فيما بينهم وفي مكافحة الفساد داخل الادارة.
3. تطوير استراتيجية متوسطة الأجل لتعزيز قدرات الطاقات البشرية المعنية (ثلاث سنوات)، تشمل هذه الاستراتيجية مقارنة شمولية لاصلاح الشراء العام، تعتمد على تحسين بيئة العمل لجعلها مؤاتية لناحية الإطار القانوني والمؤسسي. ممّا يتطلب اصلاحات هيكلية اساسية، بالإضافة الى ضرورة تمتع القيمين على ادارة ملفات الشراء بالمعارف والمهارات والمواقف اللازمة لمواجهة القرارات والتحديات التي ترافق الشراء في تحديد الاحتياجات الى ادارة العقود وصولاً الى الرقابة.

ومن المهم قوله في هذا السياق، أن قانون البقاء والفعالية لأي مؤسسة تتولى الاعداد الاداري، يفرض عليها أن تتطور وتتكيف بنفس القدر مع تطور الأمة. هذا التطور الدائم والثابت، يتبلور من التأكيد على أهمية العنصر البشري في الادارة وضرورة تأهيله واعداده. وإنّ انشاء معاهد الادارة العامة، دليل على وجود القناعة بجدوى الاعداد وضرورته. فالمطلوب قبل الإقدام على أي عمل أن يُصار الى تحديد واضح ومفصل للمسألة، ولا بأس من اللجوء الى الخبرات الأجنبية، على أن لا يأخذ اللجوء اليها طابع الديمومة، وإنّما يقتضي أن يهدف أول ما يهدف الى تكوين الأعداد الكافية من المدربين الوطنيين الذين يستطيعون أن يأخذوا على عاتقهم عمليات الاعداد ويضطلعوا بمسؤولياتها. ويبقى الخوف قائماً في هذا الاطار، من تعثر خطوات

1- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، مرجع نفسه، صفحة 56.

الإصلاح ومن فشله، في حال استمرت الدولة على اعتماد المحسوبة والوساطة في تقرير التعيينات التي يتم إجراؤها بعيداً عن الكفاءة والأهلية المطلوبة.

#### الفقرة الثانية: استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات:

إنّ أي استجابة مهمة وفاعلة للثغرات والحاجات، تتطلب وضع اطار شامل لتعزيز القدرات يربط التدريب بإطار الكفاءات والمهارات (competency framework) وبتخطيط استراتيجي للقوى العاملة. من هنا، تمّ تحديد ثلاثة اهداف استراتيجية كعناصر مؤثرة في تعزيز القدرات<sup>1</sup> وهي التأسيس لمهنة الشراء او الشراء الحكومي (توصيف وظيفي لمهنة الشراء) كما تمّ دراسته في السابق، والعمل على تسهيل نقل المعلومات والخبرات فيما بين المؤسسات وضمن المؤسسة الواحدة (وجود شبكة مركزية للمعلومات ومكنتها بطريقة تُسهّل عملية الوصول اليها)، وتوفير تدريب متخصص عالي الجودة (التأهيل الدوري للعاملين في هذا المجال).

فمن شأن هذه الأهداف أن تساهم في رفع مستوى وظيفة الشراء، وتعزيز مصداقيتها وادراجها بالتالي على سلم الوظائف في مستوى استراتيجي مرموق. أمّا الغاية النهائية من كل ذلك، فهي تطوير جهاز بشري قادر على ادارة عملية الشراء مراعيًا التوازن بين متطلبات الشفافية وتحقيق القيمة الفضلى من انفاق المال العام، ومساهمًا في تحقيق السياسات العامة المتّصلة بالرفاه الاجتماعي والتنمية الاقتصادية.

تتطلب هذه الاستراتيجية الاعتراف بأنّ العاملين في الشراء هم نواة من المهنيين يتوجب تزويدهم بالمعارف والمهارات الضرورية لعملهم عبر توفير مناهج تدريبية مصمّمة بدقة وذات جودة عالية، ومعلومات متخصصة، وعبر توفير شهادات تخصصية ومبادئ توجيهية حول معايير النزاهة، بالإضافة الى ايجاد بيئة ملائمة تتيح لهم التقدّم واحراز النتائج المرجوة. حيث يمكن تحقيق هذه الأهداف من خلال نشاطات عدّة ونذكر منها على سبيل المثال:

- اعداد اطار للكفاءات والمهارات لكل نوع من الوظائف، مفصلاً المهارات الاستراتيجية والادارية والفنية المطلوبة.
- توفير برامج اعدادية وتوجيهية للمسؤولين والعاملين الذين يتولّون مهاماً جديدة في الشراء.
- توفير شهادات تخصصية متكاملة (بالتعاون مع مؤسسات دولية رائدة في هذا المجال) تمكّن مسؤولي الشراء من تطوير مهاراتهم وقدراتهم على ضوء الممارسات الدولية الجيدة.
- تأمين التدريب المستمر الذي يمكّن القيمين على عمليات الشراء من تحديث معارفهم والاطّلاع الدائم على أبرز تطوّرات المهنة.
- تنظيم برامج تدريب المدرب والتأسيس لنواة من الخبراء قادرين على ادارة المناهج التدريبية الجديدة.

1- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، مرجع سابق، صفحة 63.

• تشجيع مؤسسات التعليم العالي في لبنان على ادخال مواضيع الشراء العام ضمن مناهجها الحالية والتوجّه نحو اطلاق شهادات ماجستير في الشراء والتوريد.

من هذا المنطلق، كانت الحاجة الى وضع استراتيجية متوسطة الأجل (ثلاث سنوات) وأخرى طويلة الأجل.

حيث تركّز الاستراتيجية المتوسطة الأجل على تطوير القدرات في الشراء العام من خلال نشاطات قابلة للتنفيذ تراعي الموارد الحالية المتواضعة. ومن المتوقع أن تُساهم هذه الاستراتيجية في تشكيل قاعدة لأي اصلاحات تنظيمية ومؤسسية يمكن أن تترتب مع اقرار القانون الجديد للشراء العام.

وتشمل هذه الاستراتيجية اجراءات عملية فورية تستهدف المسؤولين عن الشراء على المستويين المركزي والمحلي، بالاستناد الى الحاجات التدريبية التي تمّ رصدها. وتعتمد على العرض التدريبي الذي يقدمه معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي وغيره من المؤسسات التدريبية، وعلى ضرورة الحثّ على تطوير مناهج جديدة، والبناء على الخبرات المحلية والاتجاهات الدولية. كما تُركّز على أهمية تطوير قدرات الشراء وربطها بتحسين الأداء الوظيفي.

تستهدف الاستراتيجية المتوسطة الأجل، ثلاث فئات من المعنيين في الشراء، وهم **القيّمون على أنشطة الشراء** لتزويدهم بالمهارات الفنية المطلوبة التي تؤهلهم لتطبيق الممارسات الجيدة والالتزام بفاعيلة بالإطار القانوني والمؤسسي الذي كان قائماً وعند اقرار القانون الجديد، **كبار الموظفين الحكوميين وواضعو استراتيجيات الشراء في القطاعين العام والخاص** وذلك لتعزيز إلمامهم بالمسائل ذات الصلة باستراتيجيات الشراء، ومقاربات إدارة المشاريع، وزيادة قدرتهم على تصميم وتنفيذ سياسات الشراء داخل ادارتهم، وعلى نقل الخبرات الى زملائهم، ورفع مكانة مهنة الشراء على المستوى الوطني، **صانعو السياسات ومُتخذو القرار** لإقناعهم، من خلال التوعية والتواصل، أنّ الشراء العام هو أداة في صنع السياسات العامة وفي تحقيق النمو المستدام.

تمرّ هذه الاستراتيجية في ستة مراحل، فالخطوة الأولى هي على صعيد تحديد الفئات المستهدفة من التدريب، حيث تكمن في تطوير تصنيف وظيفي للمناصب المرتبطة بالشراء من ضمن اطار متكامل للكفاءات والمهارات. ويتوزّع هذا الاطار على مستويات ثلاث، المستوى الاستراتيجي، والمستوى الاداري، والمستوى الفني أو التقني<sup>1</sup>. ويحدّد مخرجات معرفية (knowledge outcome)، ومعايير انجاز قابلة للقياس (measurable achievement criteria) لكل مستوى. من جهة أخرى، تساعد الملامح المحددة لبعض وظائف الشراء، على صياغة المهارات والمعارف والمواقف التي تتوجّب على العاملين في الشراء العام وتُشكّل قاعدة لتحديد أهداف تقييم الأداء ومؤشراته. لذلك، إنّ اعتماد اطار الكفاءات والمهارات وملامح الوظائف يساعدنا في تحديد الحاجات التدريبية، وفي التخطيط لاحقاً للقوى العاملة لإدارة الطاقات والموهب البشرية للتخضير لأي مشروع تحديثي.

1- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، مرجع سابق، من صفحة 65 الى صفحة 70.

والخطوة الثانية تعتمد على تطوير مناهج معتمدة ومؤهلات مهنية ومقاربة تدريب من مستويات ثلاث تؤسس لمسار مهني للعاملين في الشراء العام في لبنان. بادئ ذي بدء، يقتضي اصدار **الشهادة التخصصية في الشراء العام**، وهي تعتبر الشهادة المهنية الأولى من نوعها والمعترف بها دولياً، والتي تقدّم لأول مرة الى القطاع العام في لبنان. تهدف هذه الشهادة وبشكل أساسي، الى التعريف بأساسيات الشراء، ويمكن أن يتم تصميم برامج كي تُلبّي حاجات القطاع العام في لبنان مع الإضاءة على أفضل التجارب الدولية، ويخوّل انجاز هذا البرنامج بنجاح نيل شهادة تخصصية وامكانية متابعة التعلّم ضمن "البرنامج التدريبي في استراتيجيات الشراء". يلي ذلك **البرنامج التدريب في استراتيجيات الشراء**<sup>1</sup>، الذي يهدف الى تكوين مجموعة من المسؤولين عن وضع سياسات الشراء في القطاعين العام والخاص، وتطوير قدراتهم على تصميم استراتيجيات الشراء داخل مؤسساتهم، وعلى نقل المعارف والخبرات الى أقرانهم. وآخرها **حلقات تفكير ونقاش حول الشراء**، التي تضم صانعي القرار، أي الوزراء والنواب والمدراء العامّين والمستشارين، بهدف إلقاء الضوء على أهمية الشراء العام في تحقق أهداف السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وتشكيل قوة ضغط تجاه تحديث أنظمة الشراء. ويُصح هنا، بتطوير هذه البرامج الثلاث وأن يتم مراجعتها وتدقيقها من قبل الخبراء اللبنانيين.

وإضافةً الى ما تقدّمه هذه البرامج من معارف ومهارات، يقتضي استكمال هذا الجهد من خلال اصدار دليل اجرائي ومجموعة من الأدوات التي من شأنها تسهيل عمل المسؤولين عن عمليات الشراء الروتينية، وتعزيز التواصل بين مختلف الجهات المعنية بأنظمة الشراء العام، من خلال إعداد أدوات تعليمية مثل: أدلة التدريب، وأدلة توعية، وصفحة الكترونية متخصصة تفاعلية، وتعزيز التشبيك، من خلال تنظيم ندوات/ حلقات دراسية سنوية تجمع مختلف المتدربين، في مسعى لإنشاء "مجموعة المهنيين" في الشراء. كما يمكن إشراك خبراء دوليين واقليميين في هذه الندوات، ممّا يسمح بوجود المزيد من فرص التشبيك مع المؤسسات الدولية الناشطة والتي تقود عمليات الابتكار والحدّثة في اصلاح أنظمة الشراء حول العالم.

أمّا الخطوة الثالثة، تتمثل في نقل المعرفة وتدريب المدربين، فهذه الاستراتيجية توصي بإعداد وتنفيذ برامج تدريب المدرب لمجموعة من خبراء الشراء في القطاع العام في لبنان. وينبغي أن تسهّل هذه البرامج نقل المعرفة بين الخبراء الدوليين الذين عملوا على تطوير المناهج التدريبية والخبراء المحليين المؤهلين للتدريب عليها في السنوات القادمة. كما من شأنه أن يسهّل اعتماد منهجية تدريب خاصة لتوفير برامج عالية المستوى تركز على استخدام تقنيات تعليمية وأساليب فعّالة وتشاركية؛ ممّا يؤمّن استدامة المبادرة ويضمن نجاحها. ومع انتهاء البرنامج التدريبي، يجري تقييم المشاركين في برامج اعداد المدربين وفقاً لمعايير ذات صلة بخبراتهم في الشراء وبمهاراتهم التدريبية، وسيجري تصنيف المدربين المحتملين ضمن ثلاث مجموعات، وهي: 1- المدربون المعتمدون القادرون على توفير التدريب على جميع البرامج التدريبية المتخصصة في الشراء العام؛ 2- المدربون المساعدون الذين يمكن أن يساعدوا الفئة الاولى في ادارة جلسات

---

1- يشرح البرنامج مفهوم استراتيجية الشراء في القطاع العام، والمفاضلة بين الشفافية والقيمة المحققة من انفاق المال العام، وأهداف السياسات العامة. كما يشكل مساحة لدرس منهجيات ادارة مشاريع الشراء في القطاع العام بفعالية، مع الأخذ بالاعتبار التحديات ذات الصلة بإدارة الموارد، والجهات المعنية والنشاطات، بالاعتماد على تقنيات ادارة النزاعات. بالإضافة الى التقييم النقدي للاستراتيجيات والخطط، فضلاً عن مسارات الحكومة والمساءلة من قبل الجهات المعنية بنشاطات الشراء.

التدريب؛ 3- المدربون الذين يحتاجون الى المزيد من التطوير الذاتي على صعيد المهارات والخبرات، ليتمكّنوا من توفير الدعم التقني للمدربين المعتمدين.

في خلال ثلاث سنوات، من المتوقع أن يتمكّن المدربون المعتمدون من تقديم المناهج المتخصصة الى العاملين في مجال الشراء، ومن تزويد مجموعة أخرى من الخبراء بالمهارات التدريبية ليتمكّنوا من توفير التدريب المتخصص العالي الجودة بحسب المعايير الدولية.

وتشمل خطة بناء قدرات المدربين المصنّفين في المجموعتين الاولى والثانية من خلال مشاركتهم في دورات تدريبية خاصة داخل وخارج لبنان، وذلك بحسب حاجاتهم.

والخطوة الرابعة، هي تطوير خطط تدريب سنوية وتنفيذها وتقييم أثرها، حيث سيُتاح لجميع المعنيين في الشراء في لبنان فرصة المشاركة في هذه البرامج التدريبية، وستشكل هذه البرامج جزءاً من روزنامة التدريب السنوية لمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، وتصبح متوقّرة لكافة المعنيين بعد فترة تجريبية. من المتوقع أن تتوفر هذه البرامج مرتين في السنة وقد تنظّم تلبية لطلب محدّد من إحدى الادارات او المؤسسات العامة. ويمكن الاعتماد على التقييم الفوري في نهاية كل برنامج تدريبي، بشكل اختبار نهائي او تقييم معرفي. كما يمكن اللجوء الى تصميم آلية تقييم خلال العامين اللذين يليان التدريب لتقييم المعارف المكتسبة والتقدّم الذي أحرزه المتدربون على مستوى أدائهم الوظيفي.

والخطة الخامسة تتمثّل في توفير شهادات تخصصية عليا، حيث ينال المتدربون الذين أتمّوا بنجاح برنامج "الشهادة التخصصية في الشراء العام"، شهادة تقييم تخوّلهم متابعة المستوى الرابع من دبلوم أساسي في معهد المشتريات والتوريد في بريطانيا (CIPS Level 4). وينال المتدربون الذين أتمّوا بنجاح " البرنامج التدريبي في استراتيجيات الشراء" شهادة مشاركة من معهد المشتريات والتوريد في بريطانيا ومن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي تخوّلهم متابعة المستوى السادس (MCIPS) المعترف به في جميع انحاء العالم كميّار عالمي لكفاءة المسؤولين عن الشراء.

وأخيراً، دعم آليات المساءلة وتقديم الشكاوى، فمن المهم ايجاد آليات محدّدة لإشراك مؤسسات القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني، حيث يمكن اعتماد بعض الأنشطة التي قد تشمل تسهيل الوصول الى المعلومات المتصلة بالشراء (من خلال صفحة الكترونية تفاعلية مثلاً)، وتشجيع الحوار بين الحكومة والقطاع الخاص؛ والاسهام في تعزيز قدرات الهيئات الرقابية؛ وتشجيع المنظمات غير الحكومية، القطاعية والمتعدّدة الأدوار (الناشطة في مجالات الصحة والتعليم، الخ...) على مراقبة عمليات الشراء في مجالات خبراتها، والقيام بحملات توعية تستهدف المجتمع المدني ككلّ.

حيث يُعدّ المجتمع المدني، طرفاً أصيلاً آخر ينبغي مشاركته في عمليات المشتريات العامة - فهو المالك والمستفيد لنظام المشتريات العامة في كل بلد في نهاية المطاف. فهو يتأثر بصورة مباشرة بشأن كيفية ادارة الأموال العامة القليلة، والآثار الضارة المترتبة على انعدام الكفاءة واساءة استخدام الأموال العامة على تقديم الخدمات والمشروعات العامة.

وتعتبر المشاركة الحقيقية لمنظمات المجتمع المدني ضرورية لتحقيق الشكل النموذجي المعاصر لأنظمة المشتريات العامة الحديثة، الذي يبرز قِيماً وخصائص مثل فعالية تقديم الخدمات الى السكان، والمساءلة الاجتماعية، والحوكمة الرشيدة. كذلك، فإنَّ للمجتمع المدني الدور الفريد في التأكّد من فاعلية رسم القرارات وتنفيذها في جميع مراحل عملية المشتريات العامة.

وتسلّم منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بوجه خاص<sup>1</sup>، بالدور الذي يمكن للمجتمع المدني أن يلعبه في كبح جماح الفساد، حيث تقول: "تضع الحكومات والادارات الحكومية قواعد للمشتريات العامة ويضطلع موظفون حكوميون بالتنفيذ الفعلي لعمليات المشتريات، ولكن المجتمع المدني يمكنه أداء دور مهم في اجراء المشتريات العامة واصلاح نظامها". فبموجب الدور التقليدي تقوم الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني بالتدقيق في اجراءات المشتريات. وبما أنه يجري تنفيذ المشتريات الحكومية لتقديم الخدمات الى المواطنين الذين يدفعون ثمن السلع والاشغال والخدمات المشتراة، فإنَّ لهم بالتالي دوراً واضحاً في المساهمة في قرارات تقييم الاحتياجات وإمعان النظر والتدقيق في الاجراءات التي تطبّقها الادارات الحكومية بالنيابة عنهم.

ومن المتوقع أن تؤدي زيادة المشاركة والتعاون فيما بين الأطراف الفاعلة غير الحكومية من خلال مبادرات كمبادرة التعاقد المفتوح الى زيادة فعالية استخدام الموارد العامة، ممّا سيعود بدوره في نهاية المطاف بالنفع على المجتمع برمته (الحكومة، والقطاع الخاص، والمواطنين). ويشهد الوقت الحالي نمواً في العقود المفتوحة في العديد من الأعضاء، بما في ذلك العديد من المنظمات والمؤسسات الدولية كالوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ)، ومنظمة أوكسفام (Oxfam)، ومبادرة الشفافية الدولية، ومعهد البنك الدولي، وتمثّل هذه المبادرة جزءاً من حركة أوسع نطاقاً للحكومة المفتوحة والتنمية المفتوحة.

ومن جهة ثانية، تنطوي الاستراتيجيات الطويلة الأجل على عمليات معقّدة تتطلب تأمين الموارد اللازمة لتنفيذها والتنسيق والتوثيق مع كافة الجهات المعنية بها. وهي تركز على عمليات التوظيف وادارة المواهب وعلى معالجة فاتورة الأجور المتضخمة وترشيد الموازنة وعلى تأمين الفعالية المطلوبة في تقديم الخدمات للمواطنين.

وفي لبنان<sup>2</sup>، يمكن الانطلاق من سلسلة التوصيات الصادرة عن الاستراتيجية المتوسطة المدى للمساعدة في الدفع قدماً باتجاه تحديث الشراء العام، ويمكن تحديد سلسلة من الركائز لتعزيز القدرات على المدى الطويل.

ترتكز هذه الاستراتيجية على ركيزتين، أولها استقطاب المواهب وتوظيفها وتمكينها، من استقطاب الموظفين الطموحين ذوي الكفاءات والمهارات العالية، حيث تقع هذه الخطوة التحديّة على عاتق مجلس الخدمة المدنية، وهي تستدعي التأسيس لحوار متواصل ولتعاون وثيق مع جميع المعنيين بهدف تطوير

1- المؤتمر الاقليمي للمشتريات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا،البنك الدولي، مرجع سابق ، صفحة 31.

2- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي،الشراء العام في لبنان(الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، مرجع سابق، صفحة 74.



خطط مشتركة لجعل مهنة الشراء أكثر جاذبية<sup>1</sup>. وبناء القدرات القيادية، حيث تعتبر خطوة أساسية في إحداث التغيير المنشود في الشراء. فالقيادة تحتاج الى وضوح والى رؤية من أجل تحقيق نتائج ملموسة تزيد من مستوى الثقة بين جميع المعنيين والمواطنين. وفي هذا الإطار، يمكن الانطلاق من مخرجات الاستراتيجية المتوسطة المدى لتشكيل فرق عمل صغيرة تضمّ كوادراً ادارية وسطى ومتخصصين من الذين شاركوا في "البرنامج التدريبي في استراتيجيات الشراء"، بحيث يتمكن المدير او صاحب القرار في كل ادارة من تطوير معارفه والعمل المستمر مع الخبراء لتطوير القيمة المحققة من الإنفاق العام، وتعزيز الشفافية والكفاءة في عملية تخطيط وتنفيذ عمليات الشراء، وختاماً تطوير برامج قصيرة وهادفة للفئات الشابة الموهوبة، فالأجيال الجديدة تُظهر حساسية بالغة تجاه قضايا المجتمع والبيئة. وعليه، فإن ربط الشراء العام بهذين البعدين يشكّل قوّة دفع في مسار التحديث. بالنسبة للقطاع العام، يمكن أن تستند هذه العملية على تطوير وتنفيذ برامج قصيرة هادفة للموظفين الذين تمّ تعيينهم حديثاً، ممّا يضعهم على مسار وظيفي واعد.

وثانيها تعزيز التربية وآفاق التدريب والتعلم، عبر تطوير آليات رصد وتقييم لقياس أثر الاستراتيجية المتوسطة الأجل<sup>2</sup>؛ وتوفير البرامج التخصصية للمهتمين من بلدان منطقة الشرق الوسط وشمال افريقيا، بهدف تشجيع تبادل الخبرات والممارسات الناجحة بين البلدان التي تعاني من تحديات مشابهة. وقد تؤدي هذه الخطوة الى انشاء مركز تدريب إقليمي متخصص بالشراء العام في لبنان يمنح شهادات مهنية لمشاركين من المنطقة أو تنظيم مؤتمرات اقليمية او دولية حول الشراء بالتعاون مع مؤسسات دولية؛ كما ومن الضروري تطوير آليات للمراقبة والاشراف لتعزيز أثر برامج التدريب؛ وادراج الشراء العام في المناهج الأكاديمية مع انشاء ماجستير في الشراء لدى احدى الجامعات المرموقة في لبنان. كما يمكن دمج محتوى المناهج التدريبية المتوفرة في مناهج كليات ادارة الأعمال ودعوة كل من يرغب في متابعة التخصص في التوريد او المشتريات من موظفي الخدمة المدنية او من القطاع الخاص من المهتمين في تعزيز معارفهم بآليات الشراء العام وفهم العلاقة بين القطاعين العام والخاص في هذا المجال؛ وتطوير وتنويع عرض التدريب من خلال تقديم برامج تدريبية جديدة او مجموعة من المؤهلات المهنية التي تعكس الممارسات الدولية الجيدة في الشراء؛ أو من خلال تطوير مناهج الكترونية، على سبيل المثال.

وهكذا، بعدما تم البحث في القسم الأول، يتم الانتقال الى القسم الثاني الذي يتعلّق بأثر الشراء العام على الاقتصاد الوطني والتنمية المستدامة.

---

1- "الخطوة الأولى في هذا الاتجاه هي استحداث مسمى وظيفي جديد وهو "الشراء العام" في إطار تصنيف وظائف الخدمة المدنية؛ يليها تطوير نظام للتوظيف مبني على الكفاءات والمهارات والانصاف والجدارة"، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان (الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، مرجع سابق، صفحة 74.

2- يمكن ان يتم ذلك عبر تنفيذ دراسة تحليلية لقياس التقدم المحرز، كما يمكن اعتماد أدوات تقييم معترف بها دولياً مثل: "منهجية تقييم أنظمة الشراء الوطنية" التي طوّرتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية/ لجنة المساعدة الإنمائي OECD/DAC، ويمكن الاستعانة بالمتدربين الذين أتموا بنجاح " البرنامج التدريبي في استراتيجيات الشراء" لإعداد هذا التقييم.

## الفصل الثاني: أثر الشراء العام على الاقتصاد.

يمكن النظر الى المشتريات العامة باعتبارها أداة لتحفيز تعزيز التنمية الصناعية المحليّة التي تحرّكها، الى حدّ كبير، شركات صغيرة ومتوسطة، وإنّ اقرار قوانين قويّة ومنظمة لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص تعمل على تهيئة بيئة قانونية راسخة وواضحة، حيث تنعم بذلك الاستثمارات بالحماية في ظل قوانين وقواعد شفافة فضلاً عن حماية المصلحة العامة. كما تملك أنظمة المشتريات العامة الشفافة والخاضعة للمساءلة القدرة على تحفيز وتطوير القطاع الخاص عبر فتح المجال أمامه للوصول الى الفرص التجارية، وتحسين بيئة الأعمال والاستثمارات، وتعزيز الشفافية وتشجيع النمو الاقتصادي. ولا يزال التحديّ الأبرز الذي نواجهه يكمن في اجراء المناقصة التنافسية والشفافة والعادلة والمتعددة المراحل. ويؤدي غياب المناقصة الشفافة والعادلة، الى عرقلة المنافسة نتيجة تكاليف المشاركة المرتفعة التي يتكبّدها المتنافسون. وتتضمّن 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 سيّما المؤسسات الصغيرة والمتوسطة التي قد تختار الخروج من المناقصة نتيجة عدم وضوح اجراءات هذه الأخيرة. 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. توقّر الشراكات بين القطاعين العام والخاص وسائل اضافية لمشاركة القطاع الخاص، تتعدّى تلك المتوفرة بالأشكال التقليدية للمشتريات الحكومية. تعدّ الشراكات بين القطاعين العام والخاص عقوداً على المدى الطويل (5-30 عاماً) بين هيئة عامة وشركة خاصة او ائتلاف من عدّة شركات. وتأخذ الشركة الخاصة على عاتقها توفير خدمة عامة على أساس عقد الامتياز او الاستثمار في مرافق البنية التحتية العامة وبنائها وتشغيلها. وقد تساهم الشراكات بينهم، 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 واعدادها مع الجهات المعنية. وفيما يلي سيتم البحث في تعزيز فرص مشاركة مؤسسات الاعمال الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة وأثر ذلك على الاقتصاد، وضرورة متابعة تنفيذ هذه الشراكة ومراقبة أدائها ونتيجة تفاعلها.

## المبحث الأول: دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد.

يؤدي التقدم التكنولوجي الى خلق اقتصاد عالمي اكثر فأكثر مع المنافسة الشديدة المدفوعة بالابتكارات. يتّسم هذا الاقتصاد العالمي بقدرة تنافسية عالية، ولكن ممّا يثير الدهشة بالنسبة للكثيرين: أنّ الجزء الأكثر ديناميكية فيه هو الاعمال التجارية الصغيرة، ممّا يعتبر دور الشركات الصغيرة أمراً بالغ الأهمية من حيث مساهمتها في الناتج المحلي الاجمالي والتوظيف في البلدان المتقدّمة والاقتصادات الناشئة على حدّ سواء. على الصعيد العالمي، تشير التقديرات الى أنّ قطاع الأعمال الصّغيرة، دافع الضرائب يساهم بنسبة

تصل الى 45%1 من العمالة (اليد العاملة)، وما يصل الى 33% من الناتج المحلي الاجمالي في الاقتصادات النامية، وما يقارب من 64% من الناتج المحلي الاجمالي، و 62% من التوظيف في البلدان المتقدمة.

في الاتحاد الاوروبي، كانت غالبية الشركات في عام 2014 (99.8%2 من جميع المؤسسات باستثناء الشركات المالية) عبارة عن شركات صغيرة، واستحوذ اكثر من 20 مليون شركة صغيرة على 66.7% من الوظائف، و 58.6% من القيمة المضافة في السوق الأوروبية الموحدّة، على وجه الخصوص كانت 92% من الشركات عبارة عن شركات صغيرة بها اقل من 10 موظفين.

مع وجود هذه الاعداد الكبيرة من الشركات الصغيرة في الاسواق المحلية والاقليمية، يجب أن تتمتع الاعمال الصغيرة بحصة كبيرة من الاقتصاد والمشاركة في اجراءات متساوية في المعاملات بين الشركات والمعاملات بين الشركات والحكومة. ولكن هذا ليس هو الحال، تُمنح العقود العامة الممولة بأموال دافعي ضرائب في جميع انحاء العالم بشكل أساسي للشركات الكبيرة، مع حصة الاعمال التجارية الصغيرة في المعاملات بين الشركات والحكومة عادةً أقل بكثير من نصف قيمة وضعها العام في السوق.

بالنظر الى قيمة المشتريات العامة في الاسواق المحلية، لاسيما في الاقتصادات الناشئة، من الهمية بمكان تأمين وصول أكثر توازناً الى المشتريات العامة للشركات الصغيرة المحلية. وعليه، تتخذ الحكومات خطوات متزايدة لمنح الشركات الصغيرة والمتوسطة وصولاً أفضل الى الاسواق العامة، وازالة الحواجز التي تمنع الشركات الصغيرة والمتوسطة من الفوز بالعقود العامة<sup>3</sup>.

ومع وضع هذا التناقض في الاعتبار، شرعت العديد من الحكومات في جميع أنحاء العالم في اعتماد سياسات المشتريات العامة التي تؤكد على أنّ نظام المشتريات العامة الوطني يجب ان يكون شفافاً وان يقدم قيمة مقابل المال في المعاملات بين الشركات والحكومات، فضلاً عن ضمان المشاركة النسبية من الشركات الصغيرة المحلية.

علاوة على ذلك، تتباين قيود المشاركة واداء المنشآت الصغيرة والمتوسطة وفقاً لخصائصها، مثل الحجم والنضج والحكومات القطاعية، لذا ينبغي لهذه الحكومات أن تنظر في خيارات السياسة المتاحة التي تأخذ في الاعتبار الخصائص غير المتجانسة للمنشآت الصغيرة والمتوسطة.

إضافةً الى حلّ معادلة القدرات للقوى العاملة في مجال المشتريات العامة والشركات الصغيرة والمتوسطة، ومن أجل ترجمة استراتيجيات وسياسات الشركات الصغيرة والمتوسطة الى فوائد ملموسة، مع الحد الأدنى من العيوب، يجب دمجها بشكل فعّال في عمليات المشتريات العامة اليومية. وهذا بدوره يتطلب ان يكون

---

1- European Bank, for Reconstruction and Development, Public Procurement Is open competition good for small and medium-sized enterprises, 2017,page 9.

2- European Bank, for Reconstruction and Development, 2017,Op. cite.

3- OECD,SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits,OECD Public Governance Reviews,OECD Publishing, Paris, 2018, page 13.

لدى السلطات المتعاقدة وكذلك الموردّين، بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، القدرات والمهارات اللازمة.

ويعدّ رصد وتقييم تدابير دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة أمراً ضرورياً لبناء أنظمة مشتريات عامة فعّالة تؤدي الى النمو الشامل.

كما أدى انتشار منصات الشراء الالكتروني، ودمج التقنيات الناشئة في أنظمة الحكومة الالكترونية الى فتح قدر هائل من البيانات. سيوفر هذا التحول الرقمي، فرصة هائلة لاجراء تقييم قائم على الأدلة لفعالية سياسات المشتريات العامة، لاسيّما آثار برامج تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة خارج سوق المشتريات العامة. ويمكن أن يساعد التحليل الاضافي لبيانات المشتريات في هذا السياق ايضاً، في تحسين تكامل الشركات الصغيرة والمتوسطة في سلاسل القيمة. فالمزيد من المعلومات في هذا المجال، ستزوّد صانعي السياسات برؤى حاسمة لاختيار الادوات المناسبة وتحديد الظروف المثلى لتمكين تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة. وفيما يلي سيتم تناول، في المطلب الأول موقع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم في سوق المشتريات العامة وضرورة تنظيم عملية ادراجها في الشراء العام، وفي المطلب الثاني متطلبات هذا الادراج وأهمية مراقبة عملها وتنفيذ السياسات المتعلقة بها.

## المطلب الأول: الاعتبارات الاستراتيجية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مجال

### المشتريات العامة.

تتماشي إزالة الحواجز التي تحول دون مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة مع مبادئ المعاملة المتساوية والوصول المفتوح والمنافسة الفعّالة. في الواقع، لقد كان جزءاً من العديد من اصلاحات المشتريات العامة الأخيرة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية<sup>1</sup>، وبشكل أكثر تحديداً، هو سعي الحكومات الى تسهيل وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الى فرص المشتريات العامة وتكافؤ الفرص، على سبيل المثال، من خلال ضمان ان لا يعوّق حجم العطاءات، بشكل غير مبرّر، مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة؛ وأن لا يكون هناك تعقيد في عمليات ووثائق المشتريات العامة بشكل غير ضروري وأن يتم تبسيطها وفقاً لقيمة ومخاطر عنصر الشراء؛ وأن يتم تحديد القدرة المالية المطلوبة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة على مستوى متناسب؛ وأن مشاركة المنشآت الصغيرة والمتوسطة في اسواق التوريدات العامة لا تحدّ بشكل مفرط من ظروفها المالية؛ وأن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المشتريات العامة يحسّن وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الى المشتريات العامة. لذلك، سأطرّق فيما يلي، في:

- الفرع الأول: العلاقة بين المشتريات العامة والشركات الصغيرة والمتوسطة.

- الفرع الثاني: تأمين بيئة عمل مؤاتية للاشتراك في الشراء.

- الفرع الثالث: دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة.

---

1- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 13.

## الفرع الأول: العلاقة بين المشتريات العامة والشركات الصغيرة والمتوسطة.

يمثل الانفاق على المشتريات العامة في المتوسط 12% من الناتج المحلي الاجمالي، ويمثل ما يقارب من ثلث الانفاق الحكومي في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية. وهذا يجعل الحكومات من اكبر المشترين للسلع والخدمات والأعمال. ويؤكد دورها في تسخير النفوذ الاقتصادي للمشتريات العامة لدعم النمو المستدام الشامل<sup>1</sup> وتحويل نماذج اعمال غرف العرض. حيث تعترف الحكومات بشكل متزايد بالاستخدام الاستراتيجي للمشتريات العامة. واعتماداً على كيفية تنفيذ الحكومة للمشتريات العامة، يمكن أن تؤثر قراراتها بشكل كبير على التنمية الاقتصادية والاجتماعية. حيث يمكن بالفعل استخدام المشتريات العامة كأداة استراتيجية لتعزيز اهداف السياسة العامة المختلفة من المساواة عن الميزانية والانفاق العام الفعّال، الى متابعة حماية البيئة<sup>2</sup>، ودعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز الابتكار<sup>3</sup>.

في الواقع، قامت جميع دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بدمج اهداف السياسة العامة الأوسع نطاقاً في نظام المشتريات العامة لديها. تضع توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الصادرة عن مجلس المشتريات العامة<sup>4</sup> في الاعتبار الدور الاستراتيجي الذي تلعبه المشتريات العامة في تحقيق الكفاءات والمكاسب الاقتصادية، فضلاً عن تعزيز اهداف السياسة الثانوية<sup>5</sup>. كما وضعت الحكومات مجموعة من السياسات والمبادرات والتدابير لتسهيل وصول هذه الشركات الى اسواق المشتريات العامة، وفي بعض الحالات تدعم بالفعل تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة من خلال النفوذ الاقتصادي للمشتريات العامة.

وسأناقش فيما يلي الاساس المنطقي وراء برامج تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة، وأعطي لمحة عامة عن تطوير سياسات واستراتيجيات المشتريات العامة لدعمها.

### الفقرة الأولى: دور الشركات الصغيرة والمتوسطة في الشراء العام.

إنّ تحديد وتقييم سياسات واستراتيجيات الشراء التي تنفذها البلدان التي تدعم او تمكّن الشركات الصغيرة والمتوسطة، من الضروري الفهم الاولي للنظام الايكولوجي لهذه الشركات (او النظام البيئي للأعمال، وهو شبكة مؤلفة من مجموعة من الكيانات التي تشمل كلاً من الموردين والمورعين والعملاء والمنافسين والوكالات الحكومية وغيرها).

إنّ إحدى الطرق الشائعة لتعريف الشركات الصغيرة والمتوسطة، هي الشركات غير الفرعية التي توظف اقل من عدد معيّن من الموظفين. مع الأخذ بعين الاعتبار معايير جميع الاعمال والاستقلالية.

1- OECD , *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth: Enabling Reform through Evidence and Peer Reviews*, 2014 (accessed on 13 April 2018).

2- OECD , *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*, 2015.

3- Appelt, S. and F. Galindo-Rueda , “Measuring the Link between Public Procurement and Innovation”, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, OECD,2016, Paris.

4- OECD,SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018,page 24.

5- OECD, *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*,2015. (accessed on 18 May 2017).

ومع ذلك، فإنَّ عدد الموظفين المستخدم في تعريف الشركات الصغيرة والمتوسطة يختلف من بلد الى آخر ويقترن احياناً بعوامل اخرى مثل معدّل دوران الاعمال والاصول المالية<sup>1</sup>.

في الاتحاد الاوروبي، أكثر تعيينات الحد الأعلى شيوعاً لموظفي الشركات الصغيرة والمتوسطة هو 250 موظفاً. وغالباً ما يُشار الى الشركات الصغيرة تلك التي يقل عدد موظفيها عن 50 موظفاً، والشركات الصغرى التي يقل عدد موظفيها عن 10.

بالإضافة الى عدد الموظفين، يتم ايضاً مراعاة معدل دوران الموظفين والشؤون المالية، كما تؤخذ الاصول في الاعتبار عند تعريف الشركات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم.

في كوريا، يتم تعريف الشركات الصغيرة والمتوسطة فقط من حيث حجم المبيعات، إمّا سنوياً او متوسطاً، كما هو مذكور في قانون الاطار الخاص بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة. بالإضافة الى معايير الادراج كشركة صغيرة ومتوسطة، هناك عوامل محددة يمكن ان تستبعد مؤسسة من حالة الشركات الصغيرة والمتوسطة، بما في ذلك عندما تمتلك المؤسسة التي يتجاوز اجمالي اصولها 423.8 مليون دولار امريكي اكثر من 30% من اجمالي الاسهم والاسهم القائمة<sup>2</sup>.

إنَّ الشركات الصغيرة والمتوسطة هي العمود الفقري للاقتصادات الوطنية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبلدان غير الاعضاء فيها، والجهات الفاعلة الحاسمة في الاقتصاد العالمي. إنَّهم يمثلون عملياً مجموعة رجال الاعمال، ويمثلون نصيباً كبيراً من العمالة (اليد العاملة).

في عام 2014، استحوذت الشركات الصغيرة والمتوسطة على اكثر من 99%<sup>3</sup> من جميع الشركات، و 60%<sup>4</sup> من اجمالي العمالة في قطاع الاعمال في منطقة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

بالإضافة الى وجودها الاقتصادي، الذي يمثّل الشكل السائد للأعمال التجارية، فإنَّ الشركات الصغيرة والمتوسطة تساهم بشكل كبير في القيمة المضافة في الاقتصاد. وفي عام 2013، ما بين 50% و 60% من القيمة المضافة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

يعتبر المستوى المنخفض نسبياً للشركات الصغيرة والمتوسطة الممثلة في أنشطة التصدير يقلّ من أهمية مشاركتها الفعلية، وأصبح دورهم الرائد كمقدمين للمدخلات الوسيطة للصادرات أكثر وضوحاً عند النظر الى البيانات الخاصة بالقيمة المضافة للشركات الصغيرة والمتوسطة في الصادرات<sup>5</sup>. تميل مساهمتها من حيث العمالة (اليد العاملة) والقيمة المضافة الى أن تكون أعلى في قطاع الخدمات مقارنةً بالتصنيع. يمكن تفسير ذلك، الى حدّ كبير، من خلال زيادة عوائد الحجم من الانتاج الأكثر كثافة في رأس المال في قطاع التصنيع.

إنَّ الشركات الصغيرة والمتوسطة هي المحور الرئيس للسياسات الاقتصادية للعديد من الحكومات، والاعتراف بمساهمتها (من بين امور اخرى) في التوظيف والانتاجية والابتكار، وتحقيقاً لذلك تسعى

1- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 25.

2- OECD, *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD, Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2016.

3- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 26.

4- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 26.

5- López González, J., "Mapping the participation of ASEAN small- and medium- sized enterprises in global value chains", No. 2013, OECD Trade Policy Papers, Paris, 2017.

الحكومات الى توفير بيئة مواتية لنموها من اجل الاستفادة الكاملة من امكانات الشركات الصغيرة والمتوسطة في تعزيز الاقتصاد والرفاه الاجتماعي. وتشمل هذه الجهود عناصر مختلفة في بيئة الاعمال، بما في ذلك الاطار المؤسسي والتنظيمي، والوصول الى الاسواق، والوصول الى الموارد وثقافة ريادة الاعمال. ولضمان هذا، تشكل شروط الوصول الى أسواق المشتريات العامة أحد العناصر الأساسية لتنميتها.

علاوةً على ذلك، تؤثر الأطر المؤسسية والتنظيمية، التي تشكل أسواق المشتريات العامة، أيضاً على وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الى الموارد وثقافات ريادة الاعمال<sup>1</sup>.

حيث يساعد اشراك الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة الحكومات على تلبية احتياجات المشتريات للقطاع العام بشكل أفضل. وتضمن زيادة مشاركتهم في سوق المشتريات العامة عملية تقديم عطاءات تنافسية وتتيح الوصول الى مجموعة واسعة من الحلول المتاحة والمبتكرة<sup>2</sup>. وهذا بدوره يساعد الحكومات لتلبية احتياجات السلطات المتعاقدة بطريقه أكثر استجابة وتحقيق قيمة أفضل مقابل المال في مشترياتهم.

فطالما تمّ الاعتراف بفوائد إشراك الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة، على سبيل المثال: تقرير اللجنة الاستشارية الذي نشر في عام 2008 في المملكة المتحدة حول الاجراءات الرامية الى الحدّ من الحواجز التي تواجهها الشركات الصغيرة والمتوسطة في سوق المشتريات العامة يعترف بوضوح بهذه الفوائد التي يمكن أن تقدمها الشركات<sup>3</sup>؛ وهي:

- **قيمة أفضل مقابل المال:** غالباً ما يؤدي جلب المزيد من المنافسين الى زيادة المنافسة في السوق، مما يقلل من تكاليف الشراء من جميع الموردين.

- **جودة أفضل للخدمة:** الشركات الصغيرة والمتوسطة لديها سلاسل ادارة قصيرة وطرق موافقة، لذلك يمكنهم الاستجابة بسرعة للمتطلبات المتغيرة. وقد تكون هذه الشركات شديدة التركيز في اطواق معينة، ممّا يجعلها تستجيب بشكل خاص للتغيرات في تلك الاسواق.

- **المزيد من الابتكار:** يمكن للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم ان تجلب الابتكار من خلال الاستغلال المبكر للتكنولوجيا الجديدة، أو تقديم المنتجات او الخدمات في اسواق جديدة او مختلفة، او باستخدام الابتكار لتميز نفسها عن الجهات الفاعلة في السوق.

كما توفر أسواق المشتريات العامة للشركات الصغيرة والمتوسطة فرص عمل جذابة.

علاوة على ذلك، هناك عوامل اضافية تجعل الحكومات جذابة للعملاء بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة:

- يمكن ان تطمئن الشركات الصغيرة والمتوسطة الى ان الحكومة ستنخرط في ممارسات تجارية عادلة، تخضع المشتريات العامة للقوانين واللوائح والسياسات، وبالنسبة لمعظم دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تخضع للالتزامات التجارية.

1- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 29.

2- Flynn, A. and P. Davis (2017), "Explaining SME participation and success in public procurement using a capability-based model of tendering", *Journal of Public Procurement*, Vol. 17/3, pp. 337-72.

3-HM Treasury (2008), "Accelerating the SME economic engine: through transparent, simple and strategic procurement", 2008. (accessed on 15 November 2017).

• قد تمنح الخبرة، كمورد للحكومة، الشركات الصغيرة والمتوسطة مكانة موثوقة وتقديراً على هذا النحو في الاسواق الاخرى. تثبت هذه التجربة مصداقية وكفاءة الشركات الصغيرة والمتوسطة، من حيث تلبية المتطلبات والمواعيد النهائية وشروط واحكام التسليم المحددة في وثائق العطاء.

كما يمكن أن يؤدي اشراك الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة في الواقع الى منافع اقتصادية واجتماعية على نطاق أوسع، من خلال نمو المشاريع الصغيرة والمتوسطة. كما يمكن أن يؤدي الى انشاء علاقات تجارية مع الحكومات الى زيادة حجم واستقرار الطلب على الشركات الصغيرة والمتوسطة، وبالتالي توفير بيئة مواتية لها للاستثمار والتوسع.

بالإضافة الى ذلك، وبما أنّ الشركات الصغيرة والمتوسطة تشكل مساهمين جوهريين في التوظيف، والقيمة المضافة والابتكار، فإنّ بعض البرامج تسعى للحصول على الفوائد الاقتصادية والاجتماعية من خلال التركيز على المجموعات الفرعية من الشركات الصغيرة والمتوسطة، مثل رواد الاعمال المبتكرين. وتشمل الفوائد الاقتصادية الاخرى دعم انشاء أسواق توريد جديدة، والاستجابة لهيمنة سوق العرض والتجزئة وبالتالي المساعدة في الحفاظ على مستوى فعّال من المنافسة<sup>1</sup>.

بالإضافة الى فتح اسواق المشتريات العامة لتوفير فرص متساوية للموردين، غالباً ما تستخدم سياسات واستراتيجيات الشركات الصغيرة والمتوسطة من قبل البلدان لتحقيق التنمية الاقتصادية والمجتمعية المحلية. يمكن أن يؤدي تعزيز نموها، على سبيل المثال الى زيادة القدرة التنافسية للشركات الصغيرة والمتوسطة الوطنية، وتحفيز التوظيف وخلق فرص العمل وتعزيز الابتكار. وبالنسبة للسلطات المتعاقدة، أشارت البلدان الى الهدف المتمثل في الوصول الى نطاق أوسع وأكثر تنوعاً من الحلول.

#### الفقرة الثانية: عوائق الاشتراك في الشراء العام.

على الرغم من الفوائد المحتملة لمشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في أسواق المشتريات العامة، هم في الواقع ممثلون تمثيلاً ناقصاً في العملية مقارنةً بثقلهم الاجمالي في الاقتصاد. لا يوجد توافق حالياً في الآراء بشأن حصة عقود المشتريات العامة التي ينبغي أن تذهب الى الشركات الصغيرة والمتوسطة. ومع ذلك، غالباً ما تكون الارقام الخاصة بحصتها في عقود المشتريات العامة أقل من حصتها في السوق<sup>2</sup>.

في الواقع، لا تهتم العديد من الشركات الصغيرة والمتوسطة وربما حصة أكبر من المؤسسات الصغيرة بالعقود العامة، لأن أنشطتها لا تتوافق مع احتياجات سلطات الشراء العامة (على سبيل المثال تجار الزهور بالتجزئة، والمقاهي والحرفيون واصحاب المتاجر الصغيرة التي يكون العمل فيها عادةً للأشخاص الطبيعيين). في حين أنه من المنطقي، أخذ هذه الحصة في الاعتبار لتحديد الوزن الاجمالي للشركات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد. وإنّ مقارنة أنشطتها باحتياجات المشتريات للسلطات العامة لا يمكن إلا

1- Caldwell, N. et al. (2005), "Promoting competitive markets: The role of public procurement", *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 11/5-6, pp. 242-5.

2- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 33.



أن يُقلل من نصيب الشركات الصغيرة والمتوسطة العادل من العقود العامة مقارنةً بثقلها الاجمالي في الاقتصاد.

بالإضافة الى ذلك، هناك شركات صغيرة ومتوسطة تشارك الى حدٍ ما في المشتريات العامة، ولكنها لا تؤخذ في الاعتبار في العديد من الاحصاءات؛ تشمل الامثلة، المؤسسات التي لا تتقدم مباشرة للحصول على العقود العامة ولكنها تنفذ جزءاً من العقد نيابةً عن المقاول الرئيسي، كما هو موضح في المستندات الفنية للعقد. وغالباً ما يتم تأهيل هذه الشركات كمقاولين من الباطن، وهي فئة تشمل في الواقع نسبة كبيرة من الشركات الصغيرة والمتوسطة.

يقوم البعض الآخر بتزويد المقاولين الرئيسيين بالمكونات التي سيتم دمجها في المنتج النهائي الذي يتم تسليمه الى الجهة المشترية (على سبيل المثال النوافذ او الهياكل السفلية للطائرات). وهنا أيضاً، الشركات التي لديها هذه الوظيفة هي الشركات الصغيرة والمتوسطة عموماً. في تلك الحالات، حتى لو لم يكن للجهة الشارية علاقة بالمؤسسات في سلسلة التوريد.

ويؤدي منح العقد العام الى منح عقود من الدرجة الثانية والى مدفوعات من قبل المقاول الرئيسي الى شركات اخرى غالباً ما تكون شركات صغيرة ومتوسطة. لذلك، على الرغم من أن هذه العقود من المرتبة الثانية لا يتم تسجيلها في كثير من الأحيان في حصة العقود العامة التي تذهب الى الشركات الصغيرة والمتوسطة، إلا أنها قد تكون جزءاً مهماً من نشاط هذه الأخيرة.

تترك الحكومات والشركات الصغيرة والمتوسطة نفسها، ضعف أدائها. ويعكس التاريخ الطويل لقرارات السياسات التي اتخذتها الحكومات لدعمها في مجال المشتريات العامة هذا الاعتراف، وكذلك الاعتراف بالصعوبات التي أعربت عنها تلك الشركات المرتبطة بالوصول الى اسواق المشتريات العامة.

وكانت معالجة الحواجز التي تحول دون مشاركة الموردين في جميع الانواع في اسواق المشتريات العامة أحد المجالات الرئيسية لإصلاح نظامها؛ وإن تسهيل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة ليس اتجاهًا حديثًا، فلطالما نظرت الحكومات والاكاديميون في أداء الشركات الصغيرة والمتوسطة في سوق المشتريات العامة من أجل فهم العوائق. وحاولت العديد من الدراسات فهم العوائق التي تواجهها الشركات الصغيرة في الوصول الى العقود الحكومية على وجه الخصوص، وأسباب إجرامها عن البيع للحكومات. حيث يمكن العثور على أمثلة مبكرة على ذلك في الدراسة التي أجراها ماك مانوس Mac Manus<sup>1</sup>.

تضمنت هذه الدراسة الاكاديمية للبيانات في أواخر الثمانينيات مسحاً بين عدد كبير من الشركات في مقاطعتي تكساس وفلوريدا في الولايات المتحدة. من خلال هذا المسح، تمكنت من تحديد مجموعة من الصعوبات التي تواجهها الشركات في التعامل مع الحكومة على المستوى الاقليمي الفرعي<sup>2</sup>، ومن بينها:

- مواصفات العطاء مكتوبة بشكل ضيق للغاية للسماح للمنافسة الحقيقية.
- صعوبة الاتصال بالمستخدم الفعلي للخدمة/ للمنتج.
- الكثير من الأعمال الورقية المطلوبة للتطبيق.
- صعوبة التنافس مع الشركات الكبيرة.
- عدم وجود عمليات تدقيق أداء صارمة لاستبعاد المقاولين السيئين.

1-MacManus, S. (1991), "Why Businesses are Reluctant to Sell to Governments", *Public Administration Review*, Vol. 51/4, pp. 328-344, (accessed on 16 November 2017).

2- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 34-35.

ولا تزال العديد من التحديات التي واجهتها الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشاركة في المشتريات العامة في الثمانينيات والتسعينيات قائمة حتى يومنا هذا، وقد تفاعلت الحكومات مع تدابير السياسة العامة في إزالة الحواجز وتسهيل الوصول الى الاسواق الوطنية والدولية.

وعلى الرغم من الجهود التي تبذلها الحكومات لمعالجة القيود التي حدتها الشركات الصغيرة والمتوسطة، لا تزال المناقشات اليوم تُركّز على كيفية معالجة الوضع.

ونتيجة لاستشارة عام 2012، في جميع أنحاء أوروبا، تم تصنيف اجراءات منح العقود العامة ضمن أكثر 10 قوانين مرهقة في الاتحاد الاوروبي للشركات الصغيرة والمتوسطة<sup>1</sup>. أعطت هذه المشاورة زخماً لمراجعة التوجيهات التي تحكم سوق المشتريات العامة في الاتحاد الاوروبي مع ايلاء اهتمام خاص لتسهيل وصول الشركات الصغيرة<sup>2</sup>.

وتؤكد القيود الرئيسية التي حددها واضعو سياسات المشتريات العامة والممارسون في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على استنتاجات المسح، في حين أن هذه النتائج لا يمكن أن تحدّد بشكل قاطع الى أي مدى تشكّل عبئاً على مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة او تطورها بمرور الوقت؛ يبدو أنّ التعقيد والعبء الاداري لأنظمة المشتريات العامة لا يزال قائماً كأحد العوائق الرئيسية لمشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة. ويمكن استخلاص القيود الرئيسية على وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الى العقود العامة في بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في الميدان الاقتصادي<sup>3</sup> هي:

- جودة وفهم المعلومات المقدّمة،
- الصعوبات المتعلقة بحجم العقود،
- العبء الاداري مرتفع للغاية،
- الصعوبات المتعلقة بالتناسب بين مستويات التأهيل والمؤهلات المالية،
- عدم وضوح العقود المتاحة ذات القيمة الأصغر،
- عدم وجود حوار وردود أفعال مع الجهات العامة المتعاقدة ،
- الوصول الى المعلومات ذات الصلة،
- المدفوعات المتأخّرة او شروط الدفع المطوّلة،
- التركيز على السعر فقط بدلاً من القيمة مقابل المال،
- وقت قصير للغاية لإعداد العطاءات ،
- عدم النزاهة في عملية الشراء.

لا تقتصر هذه القيود على مقدّمي العطاءات عند الوصول الى العقود العامة، فبعد أن تقرّر شركة صغيرة ومتوسطة المشاركة في مناقصة عامة، فإنّها تواجه قيوداً مختلفة في كل مرحلة من مراحل العملية، وهي تتعلّق بموارد وقدرات الشركات الصغيرة والمتوسطة، والتي يمكن أن تتأثر بشكل غير متناسب بتصميم عملية الشراء<sup>4</sup>.

حيث يدرك صانعو السياسات بشكل متزايد البعد الاستراتيجي للمشتريات العامة وقدرتها على المساهمة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

1- European Commission, *Top 10 Most Burdensome EU Laws for Small and Medium-Sized Enterprises: How the Commission is Helping SMEs*, 2013 (accessed on 18 July 2018).

2- OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 36.

3- OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 37.

4- OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 38.

أدت هذه التغييرات في كيفية النظر الى المشتريات العامة، الى اصلاحات لأنظمة المشتريات العامة في العديد من البلدان. وسط هذه التغييرات، كان دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة في قلب أجندة سياسة المشتريات العامة.

في الواقع، حدّد المسح الذي أجراه برنامج الامم المتحدة للبيئة (UNEP)، التوظيف وتنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة كأولويات قصوى لسياسات المشتريات العامة المستدامة للحكومات<sup>1</sup>. وأن هدف دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة وتسهيل الوصول اليها مُدرج في الواقع في سياسات واستراتيجيات المشتريات العامة في معظم بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية<sup>2</sup>.

يدعم هذا البعد الاستراتيجي بشكل أساسي استخدام القوّة الشرائية للقطاع العام لتحفيز مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة والمنافسة، وبالتالي زيادة القيمة مقابل المال في تنفيذ المشتريات العامة. كما أنه يُعزّز تطلّعات الحكومات والتزامها بتحديث القطاع العام، وتحفيز القدرة التنافسية للشركات الصغيرة والمتوسطة، وتعزيز الابتكار، ودعم النمو المستدام والشامل.

يمكن دمج هذا الاستخدام الاستراتيجي للمشتريات العامة لتمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة في سياسات دعمها الأوسع من أجل تعزيز روابط السياسات من خلال النظر في أوجه التآزر والمقايضات الممكنة فيما بينها.

حيث تتضمّن الأطر القانونية التنظيمية التي تحكم المشتريات العامة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، أحكاماً تضمن حصول الشركات الصغيرة والمتوسطة على فرصة عادلة للمشاركة في اسواق المشتريات العامة، مثل مبدأ المنافسة العادلة في قواعد مشتريات الكومنولث الاسترالية<sup>3</sup>. حيث تلتزم الحكومة الاسترالية بكينانات الكومنولث غير المؤسسية التي تقوم بتوفير ما لا يقل عن 10% من المشتريات من حيث القيمة من الشركات الصغيرة والمتوسطة.

وفي بعض الحالات مثل حالة المكسيك، تتضمن الأطر أحكاماً محدّدة تنطبق على الشركات الصغيرة والمتوسطة من أجل تسهيل مشاركتها في المشتريات العامة.

ولكي تضمن للشركات الصغيرة والمتوسطة القدرة على المشاركة في منافسة عادلة لأعمال الحكومة الاسترالية، كان يجب على المسؤولين تطبيق ممارسات الشراء التي لا تميّز بشكل غير عادل ضد الشركات الصغيرة والمتوسطة، وتوفّر فرصاً مناسبة لها للتنافس.

كما يجب عليهم النظر في سياق القيمة مقابل المال، فيما يتعلّق ب:

أ- فوائد ممارسة الاعمال التجارية مع الشركات الصغيرة والمتوسطة المنافسة عند تحديد المتطلبات وتقييم القيمة مقابل المال.

ب- عوائق الدخول، مثل الاعداد المُكلف لتقديم الطلبات، والتي قد تمنع الشركات الصغيرة والمتوسطة من المنافسة.

ج- قدرات الشركات الصغيرة والمتوسطة والتزامها بالاسواق المحلية او الاقليمية.

د- الفوائد المحتملة لوجود قاعدة موردين أكبر وأكثر قدرة على المنافسة.

كما ينص قانون الحيازة والايارات والخدمات للقطاع العام المكسيكي، (ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Publico)، على ما يلي:

1-UNEP , *Sustainable Public Procurement: A Global Review | Full Report Sustainable Public Procurement: A Global Review*, 2013.

2- OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 39.

3- OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 40.

- وزارة الاقتصاد هي المسؤولة عن تعزيز مشاركة الشركات، ولا سيما مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة، في المشتريات العامة.
  - علاوة على ذلك، يجب على الوكالات أن تضع برامج لتطوير موردي الشركات الصغيرة والمتوسطة من أجل تعزيز سلسلة التوريد للسلع والخدمات التي يتم شراؤها بانتظام.
  - في حالات السلع التي تستغرق عملية التصنيع أكثر من 60 يوماً، يجب على الوكالات والكيانات، في ظل ظروف متساوية، أن تقدّم من 10% إلى 50% دفعة مقدّمة عندما يكون المورد شركة وطنية متناهية الصغر أو صغيرة أو متوسطة الحجم.
  - في حالات التقييم بالنقاط والنسب المئوية، يجب على الوكالات اعطاء نقاط إضافية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي تنتج سلعا باستخدام التكنولوجيا المبكرة، وفقاً للمعهد المكسيكي لممتلكات الصناعة.
  - عندما يتساوى المرشحون، سيتم منح الأفضلية للأشخاص الذين هم جزء من الشركات الصغيرة والمتوسطة الوطنية.
- بينما في البلدان التي لا يُذكر فيها دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة صراحة في الأطر القانونية أو التنظيمية، ينعكس ذلك عادةً في الأحكام المتعلقة بالمنافسة والمعاملة المتساوية والعدالة لمقدمي العطاءات والموردين من أجل تسهيل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة. على سبيل المثال، تتضمن توجيهات الاتحاد الأوروبي لعام 2014 بشأن المشتريات العامة قواعد جديدة تهدف إلى تبسيط الإجراءات وجعلها أكثر مرونة، والتي ستكون ذات فائدة خاصة للشركات الصغيرة والمتوسطة. وكان لا بدّ من تحويل هذه القواعد إلى القوانين الوطنية للدول الأعضاء بحلول ابريل 2016.
- وتماشياً مع هذا الالتزام، اعتمدت السويد على سبيل المثال استراتيجية المشتريات الوطنية، والتي تتضمن هدف ضمان تعدد الموردين والمنافسة الجيدة الأداء. في هذه الاستراتيجية، تشجّع الحكومة السويدية السلطات المتعاقدة على ضمان سعيها النشط لتوفير فرصة حقيقية للمؤسسات الصغيرة للمشاركة في المشتريات العامة؛ على سبيل المثال، عن طريق إزالة الحواجز مثل المعايير المفرطة للقدرة الاقتصادية والمالية عندما تكون غير مبررة.
- هذا هو الحال أيضاً في سويسرا، حيث ركّزت الحكومة بشكل خاص على ضمان المنافسة غير التمييزية والمفتوحة والشفافة في أسواق المشتريات العامة، وعلى تلبية احتياجات الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشاركة في الأسواق المحلية والدولية.
- تعكس السياسات والاستراتيجيات لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة في مجال المشتريات العامة الإرادة السياسية للقيام بذلك، فضلاً عن الاعتراف الواسع بالمشتريات العامة كمجال رئيسي من مجالات السياسة لتحقيق هذا الهدف.
- في تطويرها، لم يكن نقص الدعم السياسي قضية حاسمة. ومع ذلك، واجهت الحكومات بعض التحديات، لاسيما فيما يتعلق بالتعارض المحتمل لهذه السياسات والاستراتيجيات مع هدف المشتريات الاساسي، وهو تقديم السلع والخدمات اللازمة لإنجاز مهمة الحكومة في الوقت المناسب بطريقة اقتصادية وفعالة على هذا النحو.
- في حين تم الاتفاق على نطاق واسع على الحاجة إلى تطوير السياسات والاستراتيجيات، كان وضع التدابير الدقيقة لتطويرها ووسائل تنفيذها من القضايا الأكثر صعوبة<sup>1</sup>، فمن التحديات التي واجهت وضع الاستراتيجيات والسياسات لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، هي:
- تضارب محتمل مع أهداف المشتريات الاساسية.

1-OECD,SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018,page 41.

- قلّة المعرفة بشأن التدابير الأكثر فعالية، معالجة القيود التي تواجهها الشركات الصغيرة والمتوسطة.
- حوافز غير كافية.
- عدم وجود أحكام قانونية مناسبة.
- نقص الدعم السياسي.

وهكذا يتم الانتهاء من دراسة الفرع الاول، ليتم الانتقال الآن الى الفرع الثاني، ليتم الحديث فيه عن أهمية توفير بيئة مواتية لتعزيز وتسهيل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم.

### الفرع الثاني: تأمين بيئة عمل مواتية للاشتراك في الشراء.

تتمثل الأهداف الرّئيسة لبرامج تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة في مجال المشتريات العامة، كما حدّتها البلدان، في تسهيل وصولها الى العقود العامة وضمان تكافؤ الفرص لجميع المشغّلين الاقتصاديين. في الواقع، يشكّل ضمان وصول المنافسين المحتملين من جميع الاحجام وخصائص العمل مطلباً رئيسياً لنظام مشتريات عام يعمل بشكل جيّد؛ تم تسليط الضوء على هذه النقطة في توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الصادرة عن مجلس المشتريات العامة بموجب مبدأ الوصول<sup>1</sup>. تتضمّن الاساليب المعتمدة على نطاق واسع، ضمان أن تكون الشركات الصغيرة والمتوسطة على دراية بفرص المناقصات، وأنّ الشركات الصغيرة والمتوسطة المختصّة لديها فرصة عادلة للتنافس على العقود الحكومية، نظراً لعدم وجود حل واحد يناسب الجميع لمواجهة التحدّيات العديدة. يناقش هذا الفرع، المناهج والتدابير المختلفة التي تستخدمها البلدان لضمان أنّ بيئة المشتريات العامة مواتية لمشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة.

### الفقرة الاولى: تحديد الحجم المناسب لعقود المشتريات العامة.

أنّ الحجم الكبير لعقود المشتريات العامة هو أحد العوائق الرّئيسة أمام مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في أسواق المشتريات العامة. فلا يمكن الوصول الى العقود الكبيرة الحجم للشركات الصغيرة والمتوسطة، بسبب الحجم والنطاق الواسع في السعة المطلوبة لتقديم العطاءات وتنفيذها. الى جانب الاستخدام الواقع للأدوات المركزية وتجميع أنشطة المشتريات في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية<sup>2</sup>.

قد يؤدي ذلك الى مخاوف متزايدة من أنّ المعاملة غير المتكافئة ضد الشركات الصغيرة والمتوسطة ستزداد ببطء بمرور الوقت اذا لم يتم التعامل معها بأدوات أخرى<sup>3</sup>.

يسهّل تقسيم العقود العامة الى مجموعات وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة، من حيث الكم والنوع. فمن الناحية الكمية، قد يتوافق حجم الدفعات بشكل أفضل مع قدرة الشركات الصغيرة والمتوسطة على تقديم السلعة او الخدمة؛ ومن الناحية النوعية، قد يتوافق محتوى الدفعات بشكل أوثق مع القطاع المتخصص في الشركات الصغيرة والمتوسطة. إنّ الجانب الأخير على وجه الخصوص، أي عندما ينطوي التقسيم الى مجموعات متعدّدة، على فك عقد شراء يتضمّن منتجات أو خدمات غير متجانسة، فقد تولّد الشركات الصغيرة والمتوسطة المنافسة لأنها قد تعرض مستويات أعلى من التخصص والكفاءة من المنافسين الكبار<sup>4</sup>.

1- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 50.

2-OECD, *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, 2017.

3-Bovis, *Research Handbook on EU Public Procurement law*, Elgar, C. 2016.

4-Albano, *Competition in Public Procurement Markets*, G. 2017 (accessed on 02 September 2017).

تضمّنت بعض الأسباب التي حدّتها دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لتقسيم العقد الى مجموعات، تشجيع الشركات الصغيرة والمتوسطة والداخلين الجدد الى السوق<sup>1</sup>، وتشجيع المشاركة في المناقصات وتحديدًا من قبل مجموعات متخصصة من الشركات، وتوليد المنافسة في السوق، وتجنّب الاعتماد على مورد واحد، ونشر المخاطر.

حيث تُشجّع غالبية الدول التي شملها الاستطلاع تقسيم عقود المشتريات العامة الى دفعات. فبالنسبة للبلدان الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على وجه الخصوص، فإنّ توجيهات الاتحاد الأوروبي لعام 2014 بشأن المشتريات العامة<sup>2</sup> "تُلزم السلطات المتعاقدة بالنظر في مرحلة التخطيط، ما إذا كان سيتم تقسيم العقد الى دفعات أم لا". فعندما تقرر السلطات المتعاقدة عدم القيام بذلك، يجب عليها تبرير أسباب ذلك، ثم تضمين هذا الحكم في التوجيه باعتباره أحد التدابير التي تهدف الى تسهيل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة. ومن البلدان التي شجّعت على تقسيم العقود الى مجموعات لتسهيل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة، فرنسا وبلجيكا واليابان والسويد وإسبانيا والدنمارك. ومن البلدان التي لم تشجّع على ذلك كندا والمكسيك وأستراليا<sup>3</sup>.

تتضمّن بعض الحجج ضد تقسيم العقود الى مجموعات (حصص)، مخاوف بشأن الآثار السلبية المحتملة على الشفافية. إذا تمّ تحديد القرعة بشكل ضيق للغاية. فقد يفتح ذلك الباب أمام جوائز مباشرة، والتي غالباً ما تفتقر الى الشفافية وبالتالي تلحق الضرر بالقيمة.

فعلى مستوى الاتحاد الأوروبي، يأخذ توجيه الاتحاد الأوروبي لعام 2014 بشأن المشتريات العامة، هذا الشاغل في الاعتبار من خلال اشتراط عدم تجزئة العقود بشكل مصطنع من أجل تجنّب تطبيق قواعد المشتريات العامة المتعلقة بمتطلبات التجميع<sup>4</sup>. كما أنّ هناك مخاطر لا يمكن إنكارها مرتبطة بتقسيم عقد الشراء الى دفعات. بادئ ذي بدء، قد لا يؤدي القيام بذلك الى العديد من الفائزين، حيث يمكن لبعض الشركات نظراً لمعرفتها المتراكمة كموردين أو مقاولين حكوميين حاليين أو تاريخيين، ممارسة القوة السوقية ممّا يؤدي الى تقييد الموردين، وهو نتيجة ثانوية محتملة لاجراءات المشتريات العامة المتكررة. ويستمر الضرر النسبي للشركات الصغيرة والمتوسطة التي ليس لديها خبرة في التعاقد مع الحكومة. بالإضافة الى ذلك، عندما لا يُسمح بالمزايدة إلا على أساس كل قطعة على حدى، لا تستطيع الشركات الاكبر حجماً استغلال أوجه التآزر بين عدّة عقود في عروضها لكل قطعة فردية. وقد يؤدي ذلك الى تقديمهم للمزايدة بسعر أعلى لكل عقد فردي مقارنةً بالسعر الأقل الذي قد يعرضونه اذا كانوا يقدمون عروض أسعار مقابل الحجم الإجمالي؛ على سبيل المثال، قد يتضمن سعرهم المرتفع تغطية تكاليفهم الثابتة في حالة فوزهم بعدد أقل من اللوات. وبالتالي، فإنّ الفوائد المحتملة لتقسيم العقود الى عقود، يجب ان تكون متوازنة مع المخاطر المرتبطة بها. يمكن ان تساعد عروض الحزمة في تحقيق هذا التوازن من خلال السماح للشركات الصغيرة والمتوسطة بالمزايدة على قطعة واحدة والشركات الكبيرة لاستغلال أوجه التآزر الممكنة بين القطع المختلفة. فإنّ أدب الاقتصاد، وإن كان يقتصر على هذا الموضوع، لا يزال بإمكانه اعطاء نظرة ثاقبة للاعتبارات الضرورية عند تقسيم العقود الى مجموعات<sup>5</sup>. Lots.

1- OECD, *Hearing on auctions and tenders; further issues*, 2015. (accessed on 22 December 2017).

2-Directive 2014/24/EU on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC, 26 February 2014.

3-OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 53.

4-SIGMA (2016), "Division of contracts into lots", *Brief 36*, (accessed on 14 September 2017).

5-OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 54.

تأخذ السلطات المتعاقدة عدداً من العوامل في الاعتبار عند تقرير ما اذا كان سيتم شراء الاعمال او السلع او الخدمات، باستخدام عقد واحد او عدد من العقود المنفصلة - وفي حالة العقد الأخير، كيفية تقسيم العقد الى دفعات. حيث تؤدي المشاركة المتزايدة للشركات الصغيرة والمتوسطة الى مستوى أعلى من المنافسة في عملية المناقصة حيث يكون التقسيم الى مجموعات مناسباً وممكناً فيما يتعلق باحتياجات المشتريات للسلطات المتعاقدة.

في نفس الوقت، المدّخرات المستمّدة من الاقتصادات المتزايدة الحجم يمكن أن تشجّع أيضاً على استخدام عقد واحد. في هذا السياق، يجب أن يأخذ قرار تجزئة العقود في الاعتبار الخصائص المحدّدة للسوق المعني والهدف من العقد. وتشمل خصائص السوق التي قد تؤثر على القرار، عدد ونوع المشغلين الاقتصاديين في تلك السوق والجوانب التقنية والجودة وسرعة التغيير التكنولوجي وخطر الاعتماد على مورد وحيد<sup>1</sup>. في المانيا مثلاً، تم تطوير أداة تساعد السلطات المتعاقدة في قرارها بتقسيم العقود الى مجموعات<sup>2</sup>. حيث قامت الحكومة الفيدرالية في المانيا بهدف مساعدة ممارسي المشتريات، في الدخول في شراكة مع شركة استشارية لتطوير أداة تستخدم خوارزميات معقده لدعم اتخاذ القرار.

تستخدم الاداة احصائيات من المكتب الفيدرالي للاحصاء (Destatis)، عن عدد الموظفين وقيم المبيعات والانتاج من مختلف الصناعات والحرف. ولأسباب تتعلق بالتبسيط، تستخدم الاداة بيانات (على مستوى الدولة) على الصعيد الوطني لتقديم تقييم صناعي عالي المستوى. وبمجرد ادخال المعلومات ذات الصلة بالمشتريات المعنية في الاداة لمراعاة خصوصيات الصناعة، تقوم الاداة بعد ذلك بإنشاء تقسيم مقترح للعقد. كما طوّرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، قائمة مرجعية لمساعدة ممارسي المشتريات العامة على التخفيف من المخاطر عند تقسيم العقود الى مجموعات<sup>3</sup>. وفي الوقت نفسه، لن يرغب المشترون في تسهيل التواطؤ، او منع مقدمي العطاءات من استغلال وفورات الحجم او النطاق لتحسين قيم عطائهم. لذلك عند تقسيم العقود الى مجموعات، يجب على المشتريين الحرص على القيام بذلك بطرق لا تقلل من المنافسة والقيمة التي حققتها عملية الشراء.

فإذا كان تقسيم العقد الى مجموعات من شأنه ان يعزّز المنافسة، فيجب على المشتريين التأكد من تقسيمهم للقطع بطرق لا تخاطر بتقليل المنافسة والقيمة التي تحققها المشتريات. تقترح قائمة التحقق هذه طرقاً لحماية المنافسة وتعزيزها عند تقسيم العقود الى مجموعات.

ولتجنب الشكّ، يجب على المشتريين أيضاً، التأكد من أن أفعالهم تتفق مع قانون المشتريات المعمول به<sup>4</sup>؛ وهي تنقسم من جهة الى مرحلة تقسيم العقود الى دفعات دون التقليل من المنافسة والقيمة التي تحققها عملية الشراء في المرحلة السابقة لتقديم العطاءات، ومن جهة ثانية الى تقسيم العقود في مرحلة المناقصة.

كما أنّ هناك وسيلة اخرى يمكن للحكومات من خلالها معالجة القدرات المالية والتقنية للشركات الصغيرة والمتوسطة لتنفيذ العقود الكبيرة والمعقّدة وهي تشجيع العطاءات المشتركة، وذلك عندما تكون متوافقة مع قانون المنافسة.

إنّ العطاءات المشتركة التي تقدم فيها شركتان أو أكثر عرضاً واحداً هي ممارسة مقبولة بشكل عام في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. ويقوم الموردون، الذين يعملون عادةً بموجب اتفاقية

1-OECD SIGMA (2016), "Division of Contracts into Lots", (accessed on 22 November 2017).

2-OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 55.

3- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 56.

4- OECD (n.d.), *OECD Public Procurement Toolbox*, (accessed on 30 August 2017).

مؤقتة وليست طويلة الأجل، بتقديم عطاءات في اتحاد للحصول على عقد<sup>1</sup>. كما أنّ الاعتماد على قدرات الشركات الأخرى للوفاء بالمعايير المتعلقة بالوضع الاقتصادي والمالي والقدرة الفنية والمهنية يشكل الفائدة الرئيسية لهذه الآلية.

كما تسهل العطاءات المشتركة الوصول الى اسواق المشتريات العامة، لاسيما من خلال:

- التجميع: السماح للمشغلين بالتجمع معاً من اجل المشاركة كمرشحين او مقدمي عطاءات في اجراءات الشراء. فإن إمكانية تشكيل مثل هذه المجموعة تمكّن الشركات الصغيرة والمتوسطة من التنافس بشكل مشترك للحصول على عقود كبيرة ومعقدة، والتي يفوق تنفيذها قدرتها الفردية.
- الاعتماد على قدرات الكيانات الأخرى: تمكين الفاعلين الاقتصاديين من الاعتماد على قدرات الكيانات الأخرى من أجل تلبية المعايير المتعلقة بالوضع الاقتصادي والمالي والقدرة الفنية والمهنية.

حيث يشجّع هذا الخيار على مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في عملية الشراء<sup>2</sup>. وهناك اشكال مختلفة من العطاءات المشتركة، اعتماداً على التزامات كل عضو في الكونسورتيوم ( Consortium)، وعلى سبيل المثال: تحدّد فرنسا نوع الالتزامات المتوقعة في اشكال مختلفة من الاتحادات التي يختار المشغلون الاقتصاديون تشكيلها؛ فهناك اتحادات مسؤولية مشتركة ومتعددة (مجموعة سوليدير)، حيث يلتزم كل عضو في الكونسورتيوم مالياً بأداء العقد بأكمله، واتحادات ذات مسؤولية مشتركة فقط (اتحاد جماعي) حيث يكون كل عضو في الكونسورتيوم مسؤولاً فقط لأداء حصة العقد المخصصة.

ايضاً، تسمح هيئات الشراء المركزية (CPBs)، في كثير من الأحيان للموردين بتقديم عطاءات مشتركة كوسيلة لتحقيق التوازن بين وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة وتجميع أنشطة المشتريات العامة ومركزيتها، على سبيل المثال يُدرج قانون المشتريات المشتركة في فنلندا دائماً تعليمات حول كيفية قيام الموردين بتقديم عطاءات مشتركة في دعوتهم لتقديم العطاء.

بصورة مماثلة، يشجع قانون المشتريات المشتركة في النرويج التعاون بين الموردين في وثائق المناقصة الخاصة بهم، ونماذج العطاءات المشتركة مرفقة بوثائق العطاء.

الآ أنه قد تثير العطاءات المشتركة مخاوف بشأن التواطؤ في السوق. فمن مبادئ المنافسة، انه حيث يمكن للمنافسين تقديم عطاءات بشكل فردي، يجب عليهم القيام بذلك.

إنّ العطاءات المشتركة قد لا تقلل المنافسة بين المنافسين، وقد تتيح أيضاً مشاركة المعلومات الحساسة تجارياً بين المنافسين الفعليين او المحتملين عند مناقشة شروط العطاء المشترك. بهذا المعنى، عندما يفكر الموردون في تشكيل اتحادات لتقديم عطاءات مشتركة، يجب عليهم تقييم ما اذا كانوا قادرين على تقديم العطاءات بمفردهم أم لا.

في هذا الاطار، نشرت لجنة المنافسة وحماية المستهلك في ايرلندا، دليلاً لمساعدة الشركات الصغيرة والمتوسطة في قرارها بتقديم عطاءات كجزء من اتحاد<sup>3</sup>.

1-Albano, *Competition in Public Procurement Markets*, G. 2017.(accessed on 02 September 2017).

2- SIGMA, “Small and medium-sized enterprises (SMEs) in public procurement”,2016.(accessed on 14 September 2017).

3-OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018,page 58.



في الدليل<sup>1</sup>، تحدّد اللجنة أربعة عوامل يجب ان يأخذها المشغلون الاقتصاديون في الاعتبار في تقييمهم الذاتي حول ما اذا كانت الفوائد المؤيدة للمنافسة الناتجة عن العطاء المشترك تفوق التأثيرات المضادة للمنافسة.

ويمثّل تعقيد أنظمة وعمليات المشتريات العامة عقبة رئيسية أمام مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في اسواق المشتريات العامة.

في الواقع، تعتبر المشتريات العامة نشاطاً معقّداً، ينطوي على تفاعل وثيق بين العديد من أصحاب المصلحة ذوي المصالح المتميّزة في مراحل مختلفة من دورة الشراء.

هذا الى جانب المصالح المالية الكبيرة المعرّضة للخطر، يُعرّض المشتريات العامة لمخاطر عالية من الهدر والفساد والاحتيال. تتطلّب الادارة العامة، ولا سيّما فيما يتعلّق بوظيفة الشراء، تدقيقاً مالياً دقيقاً نظراً لدورها الإشرافي على الاموال العامة. وبالتالي، عند البيع للحكومات، يحتاج المشغلون الاقتصاديون الى الامتثال للوائح وقواعد المشتريات العامة التي تسعى الى ضمان وجود رقابة كافية لإدارة مخاطر عمليات الشراء. ومع ذلك، فإنّ حجم المعلومات التي تحتاح الشركات الى توفيرها عند تقديم العطاء- بما في ذلك المعلومات المالية التاريخية والشهادات والوثائق الأخرى المتعلقة بمعايير الاستبعاد والاختيار- يمثّل عبئاً ادارياً خاصة بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة. في حين أنّ هذا الشرط ينطبق بغض النظر عن حجم الشركة، فإنّ الشركات الصغيرة والمتوسطة تتأثر بشكل غير متناسب بالوقت والموارد المالية والمعرفة القانونية والتقنيّة اللازمة لفهم نظام المشتريات العامة. وتعمل الحكومات بنشاط على معالجة هذه القضايا من خلال قطع الروتين الاداري، وتبسيط وتوحيد الوثائق واجراءات المشتريات العامة بعدد من الطرق.

وتتمثّل احدي طرق معالجة البلدان لهذه المشكلة، في توحيد مستندات المشتريات من خلال استخدام النماذج. فكندا على سبيل المثال، استخدمتها لتبسيط الالتماس والوثائق التعاقدية لجميع الموردين. تشكّل القوالب جزءاً من التزام الخدمات العامة والمشتريات الكندية، بصفتها هيئة الشراء المركزية في البلاد (CPB)، لتعزيز المظهر والشعور المشتركين في مستندات الاستحواذ من خلال توحيد المصطلحات وتبسيط لغة العقد باستخدام لغة واضحة؛ هذا يضمن قدر أكبر من الاتساق والتوحيد. وهناك خطوات اضافية جارية لتبسيط طلب تقديم العروض ووثائق العقد، وكذلك متطلبات التوثيق للموردين وعمليات الشراء بشكل عام. حيث يقلّ استخدام النماذج من العبء الإداري لكل من السلطات المتعاقدة ومقدمي العطاءات. إنّه يُبسّط اجراءات المشتريات العامة ويساعد مقدمي العطاءات على فهمها بشكل أفضل.

فمكتب المشتريات الحكومية في ايرلندا(OGP)، أنشأ مجموعة قياسية من نماذج مستندات المناقصات لتوجيه أفضل الممارسات وتعكس توجيهات مشتريات الاتحاد الاوروبي لعام 2016. يُقدّم موقع OGP على الويب مستودعاً بكمية كبيرة من مستندات النماذج والمواد الارشادية. حيث يوجد حالياً ستة مستندات نموذجية متاحة ويتم التخطيط للمزيد منها، والتي تغطي عملية المناقصة ومرحلة العقد للاجراء.

كما تتطلّب أنواع معيّنة من العقود مستندات مناقصة مصمّمة خصيصاً، لاسيما تلك التي تنطوي على سلع او خدمات عالية الخطورة. مع الاعتراف بهذه الاحتياجات الخاصة، تحدّد بعض البلدان استخدام المستندات الموحّدة للمشتريات منخفضة المخاطر و/أو المشتريات ذات القيمة المنخفضة. في استراليا على سبيل المثال، يتم تقديم برنامج الكومنولث للمقاولات CCS، وهو (Common wealth Contracting Suite)، الذي يوفر وثائق شراء موحدة الزامية للمشتريات تحت 200 الف دولار استرالي، ويتم تشجيعها للعقود منخفضة

1- Competition and Consumer Protection Commission, "Consortium Bidding: How to comply with competition law when tendering as part of a consortium" 2014.

المخاطر التي تصل قيمتها الى واحد مليون دولار استرالي<sup>1</sup>. هذا البرنامج CCS، هو نظام عبر الانترنت تم اطلاقه في عام 2014، يوفر انتاجاً آلياً لوثائق الشراء. كما يوفر وثيقة "نهج السوق" ووثيقة الموردين المقابلة " الاستجابة لنهج السوق"، في وقتٍ واحدٍ بتنسيق قابلٍ للتحريك، وينتج بالمثل العقد بناءً على الخيارات المحددة وفقاً لذلك. تدعم هذه الأداة عبر الانترنت مجموعةً متنسقة من المصطلحات المألوفة. كما يدعم توحيد الوثائق تبسيط عمليات المشتريات العامة. وتساعد هذه الجهود معاً، في تقليل العبء الاداري بشكلٍ كبير على الشركات الصغيرة والمتوسطة.

ووثيقة الشراء الأوروبية الوحيدة (ESPD)<sup>2</sup>، هو نموذج اعلان ذاتي قياسي يكمله المشغل الاقتصادي ويقدمه الى سلطة التعاقد-، المنصوص عليها في المادة 59 من التوجيه الأوروبي لعام 2014 بشأن المشتريات العامة، وهي أداة للاعلان الذاتي للمورد. استناداً الى نموذج معياري، يُقدّم دليلاً أولياً بشأن معايير الاستبعاد، مثال ذلك الإدانات الجنائية وسوء السلوك المهني الجسيم، ومعايير الاختيار (القدرات المالية والاقتصادية والتقنية). يحتوي ESPD على بيان رسمي يفيد بأن المشغل الاقتصادي سيكون قادراً، عند الطلب وبدون تأخير على تقديم تلك المستندات الداعمة، كما تحدّد أيضاً السلطة العامة او الطرف الثالث المسؤول عن توفير المستندات الداعمة عندما يمكن الوصول الى المستندات الداعمة بشكل مباشر وبدون رسوم من خلال قواعد البيانات الوطنية. يجب ان تحتوي ESPD ايضاً على المعلومات ذات الصلة حول الوصول، مثل عنوان الانترنت لقاعدة البيانات، وأي بيانات تعريف، وعند الاقتضاء التصريح المطلوب بالموافقة. مع ادخال النظام ESPD، تتوحى بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مزيداً من التبسيط لعمليات المشتريات العامة، لا سيما من خلال تكاملها مع قواعد البيانات و/أو أنظمة تكنولوجيا المعلومات من أجل التأهيل المسبق للموردين.

أظهر تقرير أعدته المفوضية الأوروبية بناءً على دراسة استقصائية للدول الاعضاء وأصحاب المصلحة، ان غالبية الدول الأعضاء (68%)<sup>3</sup> تخطط بالفعل لدمج او دمجت بالفعل ESPD مع نظام التأهيل المسبق، مع الاعتراف بأهميته، باعتباره "البنية أساسية لرقمنة الادارة العامة".

وعنصر رئيسي آخر في استخدام هذا النظام لإحداث التبسيط هو "مبدأ مرة واحدة فقط"؛ هذا يعني انه يجب مطالبة الموردين مرة واحدة على الاكثر لتقديم المعلومات، من خلال الترابط والاستخدام الاوسع لقواعد البيانات المملوكة للسلطات العامة، لإثبات أنهم يستوفون المتطلبات المنصوص عليها في الاجراءات الادارية<sup>4</sup>.

كما يمكن أن يؤدي تكامل منصات المشتريات الالكترونية مع أنظمة الحكومة الالكترونية الأخرى الى تقليل العبء على الموردين لتقديم الشهادات الصادرة عن السلطات العامة الأخرى. في كوريا على سبيل المثال،

1-OECD,SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018,page 61.

2-OECD,SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018,page 62.

3-Belgium, Bulgaria, Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Finland, France, Germany, Greece,Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Portugal, Romania, Spain, and the United Kingdom.

4-European Commission , *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Review of the Practical Application of the European Single Procurement Document (ESPD)2017*, (accessed on 18 July 2018).

أتاح الاستخدام المشترك للبيانات الحكومية من خلال تبادل البيانات بين KONEPS (نظام المشتريات الإلكترونية الكوري) وقواعد البيانات الأخرى المملوكة من قبل السلطات العامة إلغاء التقديم الورقي لشهادات تسجيل الأعمال وشهادات دفع الضرائب. علاوة على ذلك، بالنسبة لمناقصات الإنشاءات العامة، لا يُطلب من مقدمي العروض تقديم شهادات تثبت الخبرة السابقة، حيث يتم جمع هذه المعلومات إلكترونياً من خلال تبادل البيانات مع جمعيات صناعة البناء<sup>1</sup>. يمكن العثور على مثال آخر في فنلندا، حيث يتم إرسال المعلومات المتعلقة ببعض معايير الاستبعاد والاختيار الخاصة بالشركات الفنلندية مثل الضرائب غير المدفوعة واشتراكات الضمان الاجتماعي، إلى نظام المناقصات الإلكترونية في وقت تقييم العطاء. وبهذه الطريقة، يمكن للسلطة المتعاقدة أن تطلب تفسيرات من مقدمي العطاءات قبل منح العقد، وهذا يقلل من عبء تلقي الشهادات الرسمية ومن ثم الاضطرار إلى منح العقد مرة أخرى في حال وجود تناقضات في بيانات الشركة. تحدّد الأطر التنظيمية في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مبالغ جديّة مختلفة يجب أن تطبق فوقها الإجراءات التنافسية. غالباً ما تختلف العتبات اعتماداً على ما إذا كان الشراء يتعلق بسلع أو خدمات أو أعمال. بالنسبة للمشتريين الحكوميين، يجب أن يبرر استيفاء العتبة تكلفة إجراء عملية شراء بسبب القيمة الإضافية أو وفورات التكلفة التي يمكن تحقيقها من الانخراط في عملية تنافسية. بالنسبة للموردين، يجب أن تكون عتبات عملية تنافسية عالية بما يكفي لتبرير تكلفة المشاركة في عطاء، ولكنها منخفضة بما يكفي لتوفير اليقين من أنّ الحكومة ستؤدّ المنافسة بدلاً من اختيار مورد واحد بشكل تعسّفي.

تُسهّل فرص الشراء الإعلانية لإجراءات الشراء التنافسية وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة. على وجه الخصوص، تستفيد الشركات الصغيرة والمتوسطة من الرؤية المعزّزة وسهولة الوصول من خلال الالتزامات بنشر هذه الفرص على أنظمة المشتريات الإلكترونية. يتم تعزيز المعلومات المتعلقة بفرص المناقصات القادمة من خلال نشر خطط المشتريات العامة الثانوية وأشعارات المعلومات المسبقة. كما تشجّع توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن المشتريات العامة على استخدام العطاءات المفتوحة والتنافسية، والتي ينبغي أن تكون الطريقة القياسية لإجراء المشتريات كوسيلة لدفع الكفاءات ومحاربة الفساد، والحصول على أسعار عادلة ومعقولة، وضمان نتائج تنافسية<sup>2</sup>. تضع الحكومات أيضاً، قواعد واضحة بشأن الحد الأدنى لعدد أيام الاعلان بحيث يكون لدى الموردين المهتمين الوقت الكافي لإبلاغهم واعداد عطاءاتهم، كما هو الحال بالنسبة لعقود المشتريات العامة بموجب توجيهات الاتحاد الأوروبي<sup>3</sup>. وعند تطبيق إجراء شراء بخلاف المناقصة المفتوحة، تتخذ السلطات المتعاقدة قرارات بشأن دعوة الموردين لتقديم عطاءات، والمعايير التي يجب أن يتأهلوا بموجبها، ويكون لها تأثير مباشر على وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى فرص الشراء العامة.

تعالج النمسا هذا القلق من خلال التحديد في القانون الاتحادي بشأن المشتريات العامة (Bundesvergabegesetz 2006) أنه في حالات الإجراءات المقيدة<sup>4</sup> والإجراءات التفاوضية<sup>5</sup> دون اشعار مسبق او بدون دعوة مسبقة للمنافسة:

1-OECD, *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2015.

2-OECD, *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, 2015 (accessed on 18 May 2017).

3- OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 64.

4-Article 102 para 2.

5-Article 250 para 2.

- يجب ان يتم اختيار المشغلين الاقتصاديين الذين سيتم دعوتهم بطريقة غير تمييزية.
- يجب على المشتري تغيير المشغلين الاقتصاديين الذين تتم دعوتهم كلما أمكن ذلك.
- اذا كان ذلك ممكناً، يجب ان تشارك الشركات الصغيرة والمتوسطة على وجه الخصوص في عملية المناقصة.

في ضوء ذلك، فإن وجود اطار قانوني واضح يوفر ارشادات واضحة حول كيفية الحفاظ على المنافسة ويضع متطلبات المشاركة المتناسبة، ممّا يسهّل وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الى فرص المشتريات العامة. وعادةً ما تكون الشركات الصغيرة والمتوسطة أكثر نجاحاً في الفوز بعقود منخفضة القيمة نسبياً؛ وبالتالي فإن قيمة عقود المشتريات العامة التي فازت بها الشركات الصغيرة والمتوسطة لا تعرض نفس توزيع سوق المشتريات العامة لقيم العقود.

إنّ نشر اعلانات المناقصات على منصات المشتريات الالكترونية، يساعد بشكل كبير الشركات الصغيرة والمتوسطة في أن تكون على علم بفرص المشتريات العامة. فاستخدام أنظمة المشتريات الالكترونية هو في الواقع ممارسة في كل دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تقريباً. ومع ذلك فإن القيمة العالية نسبياً والتعقيد للعقود التي تتجاوز الحد الأدنى المعلن عنها للجمهور - لا سيّما المستوى العالي من القدرات المالية والتقنية والمهنية التي تتطلبها- قد لا تمثل فرص المشتريات العامة حيث يمكن للشركات الأصغر المنافسة بشكل أفضل. في حين أنّ هذا صحيح، فإنّ بعض البلدان تدرك أيضاً النفوذ الاستراتيجي المحتمل للعقود الكبيرة على أداء الشركات الصغيرة والمتوسطة؛ على سبيل المثال تلزم سياسة مراجعة المشتريات في كندا جميع المشتريات التي تزيد عن 2 مليون دولار كندي بمراجعتها من أجل الفوائد الإقليمية والصناعية المحتملة.

في الواقع، يتضمّن تقرير حديث عن وصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم الى المشتريات العامة في الاتحاد الأوروبي، نظرة عامة إحصائية تفيد بأنّه "من المهم تسليط الضوء على أنّ حصة المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم من القيمة الاجمالية للعقود التي تقلّ عن 300 ألف يورو تتجاوز في الواقع بشكل طفيف الأرقام المقابلة للقيمة الحقيقية. ومع ذلك، فإنّ هذا يقابله أكثر من عيب كبير (الشركات الصغرى والصغيرة في المقام الأول) في الحصول على عقود أكبر. في حين أن المرء لا يتوقّع أن تفوز الشركات الصغيرة والمتوسطة بأكثر العقود، فقد تفوز في النهاية بمزيد من القيمة الأقل العقود الحاصلة على نصيبها العادل من المشتريات العامة بشكل عام!

في هذا السياق، كرّست البلدان جهوداً لتصميم وتطوير أدوات المشتريات العامة التي يمكن أن تخفف العبء الاجرائي على المشتريات منخفضة القيمة. وفيما يلي، سيتم إلقاء الضوء على نموذج ايطاليا، التي قامت بتطوير سوق الكترونية لتسهيل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة.

إنّ السوق الالكتروني للمشتريات ذات القيمة الصغيرة في ايطاليا: The MePA، الذي تمّ اطلاقه في عام 2004 ويعمل حالياً بفهرس الكتروني يضم أكثر من 10ملايين عنصر. يعدّ MePA ( السوق الالكتروني للادارة العامة) أحد الأسواق الالكترونية الرائدة العاملة حالياً في أوروبا. توفر MePA، التي تديرها consip، بيئة غير ورقية لمنح عقود عامة منخفضة القيمة للسلع والخدمات وأعمال الصيانة. إنّه سوق رقمي يمكن فيه للسلطات المتعاقدة (CAS) شراء السلع والخدمات التي تقدمها الشركات المؤهلة بقيمة أقل من عتبة

1-Nicholas, C. and M. Fruhmann (2014), "Small and medium-sized enterprises policies in public procurement: Time for a rethink?", *Journal of Public Procurement*, Vol. 14/3, pp. 328-360.

الاتحاد الأوروبي. في الواقع، تشجع MePA المشغلين الاقتصاديين (EOs) على التعامل مع CAs في جميع أنحاء إيطاليا، يوفّر السوق الإلكتروني مرونة تشغيلية، ممّا يسمح بالعطاء المباشر من الكتالوجات الإلكترونية الموحّدة وطلبات عروض الأسعار (RFQ).

يمكن ل CAs الاختيار من بين مجموعة واسعة من السلع والخدمات التي يقدمها عدد متزايد من EOs . كما أنّ MePA ،مفتوح لأي نوع من المؤسسات التي تفي بمعايير التأهيل.

ويمكن ل CAs الوصول الى كتالوج MePA الإلكتروني، وهو عبارة عن نافذة متجر سهلة الاستخدام تعرض السلع والخدمات المتاحة: مقارنة الأسعار بسهولة والميزات وشروط التسليم التي تقدّمها EOs المختلفة، ثم متابعة عملية الشراء وفقاً لأمر الاجراء المباشر المختار او RFQ. وتنقسم العملية الى ثلاث خطوات:

1. تنشر consip عطاءات MePA

2. EOs يؤهل وينشر كتالوجاتهم الإلكتروني والعروض المتوافقة مع مؤشرات العطاء.

3. تصدر CAs أوامر مباشرة أو تفاوض على الأسعار وشروط التوريد أثناء RFQ.

وتقدّم MePA فوائد رئيسية ل CAs، وهي:

- توفير الوقت.
- الشفافية وامكانية تتبع عملية الشراء بأكملها.
- مجموعة أكبر من المنتجات للشراء مع امكانية مقارنة الأسعار والخصائص التي تقدّمها المنظمات الخارجية في جميع أنحاء البلاد.
- فرصة لتلبية الاحتياجات المخصصة عن طريق RFQ التي تحدد محدّدة متطلبات.

كما تقدّم MePA فوائد رئيسية ل EOs، ألا وهي:

- تقليل التكاليف التجارية وتحسين أوقات البيع.
- وصول أوسع الى سوق المشتريات العامة وفرصة لاقتراح العروض في جميع أنحاء التراب الوطني.
- التعزيز المحتمل للشركة، على الرغم من صغر حجم المؤسسة.
- التنافسية والمقارنة المباشرة مع السوق المرجعي.
- حافظ لتجديد عمليات البيع.

إنّ MePA هي أداة متنامية في سوق أخذ في التوسّع، ففي نهاية عام 2017 ولأول مرّة، بلغت قيمة المعاملات المنفّذة على MePA حوالي 600 ألف بقيمة 3,1 مليار يورو. يمكن أن يزيد هذا الرقم بشكل

كبير، بالنظر الى السوق المحتمل للإففاق العام والنمو المتسارع ل MePA. وقبل خمس سنوات فقط، في نهاية 2012، كانت قيمة المشتريات السنوية عُشر ما هي عليه اليوم، 360 مليون يورو سنوياً. وكان متوسط النمو المسجل خلال السنوات القليلة الماضية أكثر من 50% سنوياً. اليوم، أصبحت MePA تدريجياً أكبر، بل "عالمية" بالفعل.

في آب عام 2017، بدأت consip في اعادة تنظيم العرض على MePA، وتبسيط هيكلها وفي نفس الوقت توسيع فئات المنتحات المتاحة للمستخدمين. انتقلت عطاءات المنتجات / الخدمات الحالية من 41 الى 9: 1 فقط للسلع، 1 للخدمات، و 7 لمختلف فئات أعمال الصيانة. تُسهّل عملية اعادة التنظيم هذه التنبؤ بفئات جديدة للشراء وتوسيع عدد المنتجات والخدمات المتاحة، بما يشمل جميع عمليات الشراء المحتملة التي تقلّ عن الحد الأدنى. كما يمكن شراء الكثير من خلال MePA، فإذا كانت مبالغ المشتريات الفردية على MePA أقل أهمية من المناقصات الكبيرة، فلا ينبغي أن يؤدي ذلك الى استنتاج مفاده أنّ هذا السوق ليس له أهمية تُذكر.

في الواقع، في جميع أنحاء الادارة العامة، تمثل مشتريات التوريد منخفضة القيمة، من حيث العدد، غالبية المبلغ الاجمالي للمشتريات التي تزيد عن 99% من حوالي 4,5 مليون عقد يتم اجراؤها سنوياً ومن حيث القيمة تمثل حوالي 20% من القيمة الاجمالية للمناقصات المنشورة كل عام ( تصل الى أكثر من 100 مليار يورو). علاوة على ذلك، في سوق أعمال الصيانة، الذي تبلغ قيمته حوالي 5 مليارات يورو كل عام، يتعلّق نصف الانفاق بإجراءات تقلّ قيمتها عن مليون يورو (وبالتالي من المحتمل عبر MePA).

#### الفقرة الثانية: عوامل تمكين للاشتراك في الشراء.

غالباً ما يوفّر تلقي مدفوعات من الحكومات في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية درجة عالية من اليقين. ومع ذلك، إذا لم تتم المدفوعات بطريقة سريعة، فقد يشكّل ذلك خطراً اضافياً على الشركات الصغيرة والمتوسطة. على وجه الخصوص، فإن التأخير في المدفوعات له تأثير سلبي على التدفق النقدي للشركات.

بالنسبة للشركات الأصغر على وجه الخصوص، يمكن أن يؤثر ذلك بشدّة على سيولة الشركة بل ويجبر بعض الشركات على الخروج من سوق المشتريات العامة وحتى الإفلاس في بعض الأحيان<sup>1</sup>. يمكن أن تتفاقم المشكلة في حالة عدم وجود نظام شكاوى فعّال. حيث تفاقمت الصعوبات خلال أوقات الصعوبات المالية والاقتصادية، بسبب القيود المفروضة على خطوط الائتمان والقروض المصرفية<sup>2</sup>.

نفّذت الحكومات تدابير لوضع قيود قانونية على فترة الدفع لعقود المشتريات العامة، في الاتحاد الاوروبي على سبيل المثال، يُلزم التوجيه المتعلّق بمكافحة المدفوعات المتأخرة في المعاملات التجارية السلطات العامة بالدفع مقابل شراء السلع والخدمات في غضون 30 يوماً<sup>3</sup>. وعليه وبهدف حماية الشركات الاوروبية، ولا سيّما الشركات الصغيرة والمتوسطة، من المدفوعات المتأخرة وتحسين قدرتها التنافسية، تم اعتماد التوجيه

1-OECD, *Financing SMEs and Entrepreneurs 2017: An OECD Scoreboard*, OECD Publishing, Paris, 2017.

2-Wehinger, G. (2013), "SMEs and the credit crunch: Current financing difficulties, policy measures and a review of literature", *OECD Journal: Financial Market Trends* 2.

3- OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 69.

EU /7/2014 بشأن مكافحة المدفوعات المتأخرة في المعاملات التجارية في 16 فبراير 2011، وكان من المقرر ان يتم دمجها في القانون الوطني من قبل دول الاتحاد الاوروبي بحلول 16 مارس 2013.

أظهر تقرير حول تنفيذ هذا التوجيه، تم اعتماده في عام 2016، أنه في حين أن متوسط فترة الدفع يتناقص ببطء في كل من القطاعين العام والخاص، لم تحترم الكيانات العامة في أكثر من نصف الدول الأعضاء حدّ الثلاثين يوماً الذي يفرضه القانون. علاوة على ذلك، ذكر التقرير أن ما يقرب من نصف جميع الدائنين لا يمارسون حقوقهم في المطالبة بفوائد التأخر في السداد أو التعويض أو تكاليف الاسترداد على النحو المنصوص عليه في التوجيه، خوفاً من الإضرار بعلاقاتهم التجارية. كما كشف التقييم الخارجي عن استمرار العديد من الشركات الصغيرة والمتوسطة في قبول شروط الدفع الطويلة التي تفرضها الشركات الكبرى للسبب نفسه.

هذا جانب متأصل في ثقافة الأعمال الناتجة عن المواقف المختلفة للشركات في سلسلة التوريد، وحجمها ودرجة اعتمادها على بعضها البعض، بالإضافة الى عوامل أخرى مثل خصوصيات قطاع معين. فعند وجود التزام قانوني بالدفع في غضون 30 يوماً من تقديم الفاتورة، أبلغت البلدان أن المدفوعات تتم بشكل عام في الوقت المناسب وبطريقة فعّالة، على سبيل المثال تلتزم المملكة المتحدة أيضاً بدعم الدفع الفوري والموثوق للفواتير.

في عام 2015، دفعت إدارات الحكومة المركزية في المملكة المتحدة 80% من جميع الفواتير خلال خمسة أيام ومعظم الباقي في غضون 30 يوماً<sup>1</sup>.

ومع ذلك، من أجل الشروع في عملية الدفع، غالباً ما يحتاج الموردون الى الحصول على شهادة من السلطات المتعاقدة تشهد بتنفيذ العقد. وبالتالي، فإنّ الروتين الإداري أو العمليات المعقّدة التي ينطوي عليها الحصول على الشهادة لن تنعكس في احصاءات الموعد النهائي للدفع.

في فرنسا، (UGAP: Union des Groupements d'Achats Publics)، وهي هيئة شراء مركزية وطنية، تأخذ الشركات الصغيرة والمتوسطة في الاعتبار في أنشطتها، نفذت آلية تحدّد موعداً نهائياً للهيئات العامة للتصديق على اداء العقود. ومنذ يناير 2016، يقوم الموردون بإبلاغ UGAP والمشتري بشأن أداء العقد من خلال نظام عبر الانترنت. اذا لم يرد المشتري المسؤول عن التصديق على تنفيذ العقد في غضون 20 يوماً، تعتبر UGAP أنه تم تنفيذ العقد واحترام شروطه وبالتالي يدفع للمورد. حيث طوّرت UGAP حلاً يُسمّى "التخصيم العكسي التعاوني"<sup>2</sup> (affacturage collaborative) والذي يسمح لها بتسديد الفواتير في غضون أيام قليلة بشروط مالية مواتية، وتوفير الدعم المالي لزيادة تسريع عملية الدفع. تسمح هذه الآلية للموردين بالدفع في في خمسة أيام (أو اقل) في المتوسط بدلاً من الموعد النهائي القانوني وهو 30 يوماً.

تقترح UGAP هذا الحل لمورديها، وتستحدث الشركات الصغيرة والمتوسطة كمجموعة ذات أولوية، يمكن للموردين الالتزام بهذا الحل على أساس طوعي ويمكن استخدامه إمّا لجميع فواتيرهم او على أساس كل حالة على حدة حسب احتياجاتهم المالية. ولا يقتصر الالتزام القانوني للدفع الفوري على الدول الأوروبية، يتم أيضاً تطبيق مدة سداد أقصاها 30 يوماً في كندا وأستراليا على العقود التي تصل قيمتها الى مليون دولار

1- Crown Commercial Service, *Central government prompt payment performance*, 2016.

2- OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 70.

استرالي. تعمل كندا على تطوير برامج تجريبية لتقليل أوقات الدفع بشكل أكبر، على سبيل المثال كما هو مفصّل في خطة عمل بشأن الدفع الفوري في صناعة البناء التي وضعتها مجموعة عمل الحكومة والصناعة.

كمثال إضافي، دائرة أو خدمة المشتريات العامة (PPS)، هيئة المشتريات المركزية في كوريا، يوفّر دفعة مقدّمة تصل إلى 70% من قيمة العقد الحكومي. بالنسبة لبعض عقود المبلغ الإجمالي للسلع تصل قيمتها إلى 423,800 دولاراً أمريكياً، بما في ذلك الطلبات على عقود سعر الوحدة، يحق للموردين الدفع الفوري.

قد يحق أيضاً للشركات الحصول على مدفوعات فورية مقابل عقود السلع الأخرى بناءً على طلب المستخدم النهائي. في هذه الحالات، يتم الدفع من حساب PPS خاص ثم يتم سداده من قبل المستخدم النهائي.

على الرغم من أن الكيانات الحكومية المركزية يحق لها فترة سداد تصل إلى خمسة أيام، يسمح الدفع الفوري للشركات الصغيرة والمتوسطة بتلقي المدفوعات في أقل من أربع ساعات عمل. كما يمكن أن تكون المتطلبات العالية المفرطة المطلوبة من مقدمي العطاءات أحد العوائق الرئيسية أمام مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في أسواق المشتريات العامة؛ قد يكون هذا نتيجة لطبيعة تجنّب المخاطر لمسؤولي المشتريات العامة أو الافتقار إلى الكفاءة المهنية من جانبهم.

فإنّ المستوى غير متناسب من المتطلبات الفنية والمالية للمشاركة في فرص المشتريات العامة يحول دون وجود عدد كبير من الشركات الصغيرة والمتوسطة. وعند تحديد معايير الاختيار، يجب أن تضمن متطلبات القدرات الفنية والمهنية أنّ "مقدم العطاء لديه القدرة المطلوبة للعقد المعني، وليس القدرة العامة للمناقصين"<sup>1</sup>.

على مستوى الاتحاد الأوروبي، يحدّ توجيه الشراء لعام 2014 من متطلبات المبيعات السنوية إلى ضعف قيمة العقد المقدّرة على الأكثر، باستثناء الظروف المبرّرة حسب الأصول، مثل بعض العقود عالية المخاطر.

كما أدخل قانون المشتريات العامة في المجر، قيوداً معيارية على معايير الاختيار. فبموجب القانون، إنّ السلطة التقديرية للسلطات المتعاقدة في تحديد معايير الاختيار محدودة بشكل كبير:

- يجب ألا يتجاوز المبلغ المطلوب أو مقياس المراجع 75% من القيمة المقدّرة أو كمية أخرى من العقد؛ علاوة على ذلك، أدخل القانون شرط قبول جميع المراجع التي تعادل موضوع العقد من وجهة نظر فنية.
- يجب ألا يتجاوز المبلغ الإجمالي المطلوب من الدخل السنوي على مدى السنوات الثلاث الماضية القيمة المقدّرة للإجراء.

كما أنّ الضمانات المالية غير المتناسبة تحدّ من مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة. ويصدق هذا بشكل خاص لأن الشركات الصغيرة والمتوسطة في العديد من البلدان تواجه صعوبات في الحصول على ضمانات مالية، مثل ضمانات العطاء أو ضمان حسن الأداء. ولديهم المزيد من الصعوبات في الوصول إلى الأسواق المالية والحصول على هذه الأدوات في ظل ظروف مالية مواتية بسبب التصنيف الائتماني المنخفض ومستويات التمويل المحدودة. على نفس المنوال، فإنّ الاحتفاظ غير المبرّر بالموارد من قبل السلطات المتعاقدة له تأثير حاسم على الشركات الصغيرة والمتوسطة، ولا سيّما تدفقها النقدي.

1- Bovis, C. (2016), *Research Handbook on EU Public Procurement law*, Elgar.



في هذا الصدد، عند طلب ضمانات مالية فقط في مستوى يتماشى مع مخاطر عقد الشراء المحدد، يمكن للسلطات ان تساعد بشكل كبير الشركات الصغيرة والمتوسطة في أسواق المشتريات العامة، وآدائها بشكل عام. وغالباً ما لا يأخذ تمثيل الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة في الحسبان تلك الشركات التي تشارك في تسليم العقود العامة كمقاولين من الباطن. بالنسبة للعقود الكبيرة او المعقدة، قد لا تكون الشركة الصغيرة أو المتوسطة في وضع يمكّنها من ان تكون مقاولاً رئيساً او تنفيذ العقد بأكمله، او حتى مناقصة مشتركة مع مشغلين اقتصاديين آخرين بسبب صغر حجمها او تخصصها او مواردها المحدودة. لذلك، قد يوفّر التعاقد من الباطن فرصاً جيدة للشركات الصغيرة والمتوسطة لأداء بعض الخدمات أو الأعمال المدرجة في المشروع. وبهذه الطريقة، يمكن أن يسهل التعاقد من الباطن وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى سوق المشتريات العامة.

تشكّل السرعة واليقين في الدفع ايضاً مجالاً رئيسياً لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تشارك في فرص المشتريات العامة كمقاولين من الباطن. وبشكل عام، هناك درجة منخفضة من الشفافية في الدفع بين المقاولين الرئيسيين والمقاولين من الباطن. ومن أجل حماية مقاولي الباطن من المعاملة غير العادلة، اتخذت الحكومات تدابير مختلفة لتحسين مراقبة المدفوعات للمقاولين من الباطن. كما يمكن ان يتعرّض المتعاقدون من الباطن لمطالب تخفيض الاسعار، وتأخر السداد، او عدم السداد، واستخدام العقود المزدوجة في مرحلة ما بعد المنح بسبب انخفاض درجة الشفافية والمساءلة عن المدفوعات بين الشركات الخاصة.

وفي هذا الإطار أذكر مثلاً على ذلك نظام إدارة مقاولي الباطن في كوريا<sup>1</sup>؛ وبهدف حل هذه القضية، أنشأت PPS نظام إدارة العقود من الباطن للعقود الحكومية (SMSC) للسماح لأصحاب المشاريع بإدارة عملية التعاقد من الباطن باستمرار وفعالية. فاعتباراً من عام 2014، مع 588 مؤسسة عامة مسجلة في نظام SMSG - أكثر من أولئك الذين يقومون بأعمال البناء التي تقدر قيمتها بأكثر من مليون دولار امريكي او مشاريع البرمجيات التي تزيد قيمتها عن 300 الف دولار امريكي - تم استخدام النظام في 772 مشروعاً بقيمة 5.6 مليار دولار امريكي تقريباً، وهو ما يتجاوز بشكل كبير الهدف الأولي البالغ 2.7 مليار دولار امريكي للنشر الأولي.

كان هناك استخدام متزايد للنظام حيث تم تسجيل 888 كياناً في عام 2017. تم استخدام النظام في عام 2017 ل 4936 مشروعاً تقدر قيمتها بنحو 19.8 مليار دولار امريكي. بالنظر إلى أن العديد من مقاولي البناء وموردي المواد وشركات تكنولوجيا المعلومات هي مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم، فإنّ التقدم في ضمان الدفع المناسب - في الوقت المحدد والمبلغ المناسب وفي الغاء العقود المزدوجة - بمثابة وسيلة اضافية ومبتكرة لدعم هذه المجتمعات.

كما توفر الإدارة الرقمية لهذه العمليات ايضاً مصدراً لبيانات السوق التي يمكن استخدامها لتخطيط وإجراء عمليات شراء كبيرة بشكل أفضل بمرور الوقت. تدرس الحكومات طرقاً لضمان الدفع في الوقت المناسب ليس فقط للمقاولين الرئيسيين ولكن ايضاً للمقاولين من الباطن، مثل امكانية الدفع المباشر للمقاولين من الباطن، كما هو الحال في بولندا وجمهورية التشيك. وفي اسبانيا، تستطيع السلطات المتعاقدة مراقبة مدفوعات المقاولين الرئيسيين للمقاولين من الباطن.

1- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 72.

كما أنّ أنظمة الشراء الإلكتروني، التي تشير الى دمج التقنيات الرقمية في استبدال أو اعادة تصميم الإجراءات الورقية طوال دورة الشراء، تزيد الشفافية من خلال تحسين الوصول إلى المناقصات العامة والسماح بنشر المعلومات في الوقت المناسب الى مجموعات متنوعة من أصحاب المصلحة.

هذه المعلومات تسهّل مشاركة المزيد من الموردّين وخاصةً الشركات الصغيرة والمتوسطة في عمليات المشتريات العامة من خلال خفض تكاليف التسويق والمعاملات.

في الواقع، تم تحديد افتقار الشركات الصغيرة والمتوسطة للمعرفة بفرص تزويد القطاع العام كعائق رئيسي أمام مشاركتها<sup>1</sup>.

وركّز تطوير أنظمة المشتريات الإلكترونية بشكل اساسي على وظيفتها كمنصة اعلامية؛ كل دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لديها منصة مشتريات إلكترونية تُنشر عليها معلومات عن فرص المشتريات العامة واشعارات المنح (العقود)<sup>2</sup>.

يتم إيلاء اهتمام خاص لاتاحة المعلومات للموردين حول فرص المشتريات العامة القادمة، من خلال برامج أو خطط المشتريات السنوية على سبيل المثال، وهي لا تساعد فقط السلطات المتعاقدة على التخصيص بشكل أفضل لأنشطة المشتريات والتحكم في إنفاقها بطريقة أكثر تنظيماً، بل إنه ضروري أيضاً للموردين ليظلّوا على اطلاع حتى يخططوا لهم ويستعدوا لها. تعكس هذه الفوائد، نشر خطط المشتريات العامة على أنظمة المشتريات الإلكترونية في 80% من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية.

إنّ هيئات الشراء المركزية، بصفتها سلطات تعاقدية مسؤولة عن الشراء المركزي، تفعل ما بوسعها لإتاحة هذه المعلومات<sup>3</sup>. بالإضافة الى ذلك، غالباً ما تتواصل هيئات حماية المستهلك بنشاط بشأن المناقصات القادمة من أجل تعزيز مشاركة الموردّين، بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة. بالإضافة الى توفير المعلومات من خلال المنشورات عبر الانترنت، ينظم العديد من هيئات حماية المستهلك والسلطات المتعاقدة الكبرى أحداثاً لشرح احتياجاتهم والفرص القادمة بشكل أفضل؛ هذه هي الحال OGP في أيرلندا، التي تنظم أحداث " لقاء المشتري" مع Enterprise Ireland.

في الوقت نفسه، اعتبرت جمعيات الشركات الصغيرة والمتوسطة أنّ الافتقار الى الرؤية، لاسيّما العقود منخفضة القيمة، الى جانب العبء الإداري الكبير، يمثلان أصعب التحديات التي تواجه الوصول الى فرص المشتريات العامة. وقد عالجت بعض البلدان هذه القضية من خلال تطوير أدوات إلكترونية لتمكين الشركات ولا سيّما الشركات الصغيرة والمتوسطة من ايجاد فرص شراء ذات قيمة صغيرة، على سبيل المثال يعدّ موقع contracts finder في المملكة المتحدة مثلاً على جهود الدولة لزيادة توافر المعلومات حول العقود ذات القيمة الأصغر<sup>14</sup>.

1- Fee, R., A. Erridge and S. Hennigan (2002), "SMEs and government purchasing in Northern Ireland: Problems and Opportunities", *European Business Review*, Vol. 14/5, pp. 326-334.

2- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 73.

3- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 74.

4- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 75.

كما ساعد استخدام التقنيات الرقمية في المشتريات العامة، ولا سيّما تطوير أنظمة المشتريات الالكترونية، بشكل كبير في تبسيط عمليات المشتريات العامة. وبحكم التعريف، الشراء الالكتروني يعني توحيد العمليات وتبسيطها وتكاملها.

كما أنّ دور المشتريات الالكترونية في تحسين أنظمة المشتريات العامة معترف به أيضاً في توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن المشتريات العامة<sup>2</sup>.

وتؤثر تكاليف المعاملات المرتبطة بعمليات المشتريات العامة بشكل غير متناسب على أنظمة المشتريات الالكترونية خاصة على المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

تُتيح أنظمة المشتريات الالكترونية التي تغطي دورة الشراء بأكملها توفير التكلفة والوقت من خلال اتمام وتوحيد عملية الشراء، وبالتالي تحقيق فوائد الكفاءة للموردين والقطاع العام.

كما يمكنها دعم التنفيذ الفعّال ورصد السياسات من خلال تسهيل جمع البيانات والمعلومات.

وقد أكدت البلدان بالفعل الفوائد التي تعود على المنشآت الصغيرة والمتوسطة من زيادة الكفاءة وتقليل الأعباء الادارية التي تنجم عن توحيد العمليات وتكاملها، ودعوات لتقديم عطاءات تتخذ شكلاً منظماً ، وتقصير أوقات عملية الشراء، وتقليل الأعباء الادارية عن طريق ازالة الورق والمغلفات والسماح بتقديم العطاءات الكترونياً يقلل أيضاً من تكاليف المعاملات للشركات الصغيرة والمتوسطة في التعامل مع القطاع العام.

يُقدّم التقديم الالكتروني للفواتير أيضاً تحسينات كبيرة ليس فقط في الجداول الزمنية للدفع ولكن أيضاً في تقليل تكاليف المعاملات. إذ هناك دراسة اكااديمية تثبت الصلة بين انخفاض مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات الحكومية مع الافتقار الى الانظمة الالكترونية في معالجة الطلبات والفواتير<sup>3</sup>.

فعلى مستوى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، تمكّن حوالي ثلث البلدان فقط من تقديم الفواتير الكترونياً من خلال أنظمة المشتريات الالكترونية المركزية.

تقوم الحكومات الأوروبية بشكل تدريجي بوضع تدابير لتطبيق الفواتير الالكترونية لعقود السلطة العامة بموجب تشريعات المشتريات<sup>4</sup>.

ولوحظ مركزة أنشطة المشتريات وتجميع الاحتياجات في جميع بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي. حيث يتم إنشاء هيئات الشراء المركزية بشكل متزايد من اجل جني فوائد تجميع الطلبات والمخرجات لأنشطة المشتريات<sup>5</sup>. وتم الاعتراف على نطاق واسع بفوائد أنشطة الشراء المركزية مثل

---

5- يرجى مراجعة القسم المتعلق بالسوق الالكتروني في ايطاليا MePA.

1- OECD, *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, 2015. (accessed on 18 May 2017).

2- Karjalainen, K. and K. Kemppainen, "The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size", 2008, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 14/4, pp. 230-240.

3- European Commission, *Commission Staff Working Document: Evaluation of the Late Payment Directive / REFIT Evaluation*, 2016,(accessed on 18 July 2018).

4- OECD, *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, 2017.

الأسعار تكون الافضل من خلال وفورات الحجم وانخفاض تكاليف المعاملات وتحسين القدرات والخبرة.بينما تشير هذه التغييرات الى ان مشاريع المشتريات العامة واسعة النطاق قد تؤثر سلباً على مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة، تركز الحكومات وهيئات الشراء المركزية الجهود لضمان حصول الشركات الصغيرة والمتوسطة على فرصة عادلة للمشاركة وسط تجميع أحجام المشتريات. يعد تشجيع تقسيم عقود (CPBs) إلى مجموعات من أكثر الأساليب استخداماً على نطاق واسع لتسهيل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في فرص الشراء الخاصة بمكاتب CPB.

يعتبر تقسيم العقود الى مجموعات في الدول الاوروبية، كما تمت مناقشته في المطلب السابق، التزاماً قانونياً، بحيث عندما يكون هناك قرار بالقيام بخلاف ذلك، يجب تبريره. ووفقاً لذلك، يقسم CPBs في الدول الأوروبية العقود إلى مجموعات جغرافية ووفقاً لأهداف الشراء مع مراعاة خصائص الحاجة والسوق.

في حالة الخدمات العامة والمشتريات الكندية، وهي هيئة الشراء المركزية في ذلك البلد، تقوم PSPC بهيكلة المشتريات حيث تسمح الاتفاقيات التجارية، للسماح بإمكانية تقديم عطاءات في مناطق جغرافية محددة، بدلاً من طلب توفير السلع/ الخدمات في مناطق جغرافية واسعة من قبل مورد وحيد.

أحياناً يتجسد التزام CPBs بإشراك الشركات الصغيرة والمتوسطة في أنشطتها في أهدافها المؤسسية؛ على سبيل المثال، يحدد القانون المتعلق بإنشاء هيئة الشراء المركزية في النمسا،

## BBG (Bundesgesetz über die Errichtung einer Bundesbeschaffung

(Gesellschaft mit beschränkter Haftung)، أهدافها المؤسسية على النحو التالي:

*In order to take account of the special role of the small and medium-sized supplier structure, the central purchasing body has to advertise services at NUTS 3 Region-Level in those cases where this is practical [...] in such a way that even microenterprises are able to participate in tenders (eligibility criteria), taking particular account of the local supply structure<sup>1</sup>.*

إن الدور الذي يمكن أن تلعبه المشتريات العامة في دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة هو في بعض الأحيان الدافع الرئيسي وراء إنشاء CPB. في أيرلندا على سبيل المثال، حدّد برنامج الحكومة الدور الحاسم الذي تلعبه المشتريات العامة في السماح بوصول أكبر للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بما في ذلك الشركات الصغيرة إلى سوق المشتريات العامة. وكجزء من خطة إصلاح الخدمة العامة، أنشأت الحكومة مكتب المشتريات الحكومية (OGP) لدفع نهج موحد ومتكامل للمشتريات العامة. وتلتزم شراكة الحكومة المفتوحة بضمان مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل كامل في مشتريات القطاع العام والفرص التي تتيحها. بالاشتراك مع دائرة الوظائف والمشاريع والابتكار، أنشأت شراكة الحكومة المفتوحة مجموعة ريفية المستوى بشأن وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الى المشتريات العامة. وبصرف النظر عن تعزيز الوصول، فإنّ المجموعة مرتبطة بخطة عمل الحكومة للوظائف، وتحديداً تلك الاجراءات التي تهدف الى تعظيم فرص الشراء للشركات الصغيرة والمتوسطة في القطاع العام.

1- Article 2 Para (1a) of Act concerning the establishment of the central purchasing body, BBG.

مثال آخر إضافي للاعتبارات الخاصة الممنوحة للشركات الصغيرة والمتوسطة في أنشطة الشراء المركزية في SKI، هيئة الشراء المركزية في الدنمارك، وقد وضعت سياسة محددة لإدراج الشركات الصغيرة والمتوسطة. وعند تصميم المناقصات، يقوم بتحليل هيكل التوريد المتعلق بالعقد ويحدد الدور الذي يمكن أن تلعبه الشركات الصغيرة والمتوسطة في العطاء.

بعد ذلك، يتم تصوّر العطاء بطريقة تسهل مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. فضلاً عن ذلك، تنظّم SKI بانتظام ندوات للشركات الصغيرة والمتوسطة حول كيفية المشاركة في المشتريات العامة. وعلى نفس المنوال، فإنّ بوابة المشتريات هي ميزة عبر الإنترنت تساعد الشركات الصغيرة والمتوسطة في العثور على شركاء في اتحاد لتقديم عطاءات مشتركة.

تُدِير Consip<sup>1</sup>، بصفتها هيئة الشراء المركزية الوطنية في إيطاليا، برنامج ترشيد المشتريات العامة نيابةً عن وزارة الاقتصاد والمالية، من خلال تنفيذ الاتفاقيات الاطارية وأنظمة الشراء الديناميكية (DPS)، وإدارة السوق الرقمية العامة MePA، لصالح الإدارة العامة بأكملها. كما طوّرت Consip استراتيجية عمل شاملة تستند الى عرض متنوع وشامل لأنواع مختلفة من الاجراءات، وفقاً لخصائص المنتج والخدمة (البضائع القياسية أو المخصصة) وتركز تجزئة سوق الموردين.

تتجذب الشركات الصغيرة والمتوسطة بالفعل بقوة من خلال تلك الإجراءات التي تعالج احتياجات محددة ل CA (سلع وخدمات مخصّصة) في بيئة سوق مجزأة، مثل MePA و DPS<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة.

تبذل الحكومات جهوداً لجعل أنظمة المشتريات العامة مواتية للمشاركة والتنافس بين المشغلين الاقتصاديين من جميع الأحجام، بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة.

بينما تركز معظم البلدان على ازالة الحواجز أمام الشركات الصغيرة والمتوسطة، فإنّ الخصائص المميزة لأسواق المشتريات العامة لا تسمح بإزالة هذه الحواجز بالكامل. فعندما تواجه الشركات الصغيرة والمتوسطة حواجز أمام المناقصات التي لا تواجهها الشركات الأخرى، يمكن اعتبار الحكومات مبررة في اتّخاذ قرار بالتدخل من خلال تقديم الدعم الموجه للشركات الصغيرة والمتوسطة. وتظهر الأبحاث أن الشركات الصغيرة والمتوسطة ذات الكفاءة تكون في وضع غير مواتٍ عند التنافس مع الشركات الكبرى في أسواق الائتمان بسبب الظروف غير المتكافئة<sup>3</sup>.

1- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 76-77.

2-OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 78-79.

3- Yukins, C. and G. Piga (2012), "Dialogue: Set-asides for small and medium firms, as in the USA system with the Small Business Act that reserves shares of tenders to SMEs only", in Piga, G. and S. Treunenr (eds.), *The Applied Law and Economics of Public Procurement*, Routledge, London.

## الفقرة الأولى: سياسة دعم وتطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة.

قد أدى التأثير غير المتناسب للظروف ببعض البلدان إلى تقديم دعم محدد للمنشآت الصغيرة والمتوسطة، مثل تفضيل عطاءات الشركات الصغيرة في المناقصات الحكومية أو إنشاء آليات لضمان السداد المبكر للفواتير.

ومع ذلك، يجب على صانعي السياسات، الموازنة بين استخدام هذه الأنواع من الدعم والرغبة في الحفاظ على المنافسة المفتوحة من خلال ساحة لعب متكافئة لجميع الموردين، وكذلك مع مجالات سياسة الشركات الصغيرة والمتوسطة الأخرى. كما تختلف التحديات التي تواجهها الشركات الصغيرة والمتوسطة وفقاً لحجمها والقطاع الذي تعمل فيه. فالعيوب التي تواجهها الشركات الصغيرة والمتوسطة عند التنافس في المناقصات العامة موثقة جداً.

بالنسبة للشركات الصغيرة والمتوسطة، تمثل المشاركة استهلاكاً للموارد أعلى نسبياً. ومع ذلك، تواجه البلدان معضلة عند تقرير ما إذا كانت مثل هذه التحديات تتطلب التدخل، لاسيما عندما يؤدي التدخل إلى إعطاء الأولوية للشركات الصغيرة. فالحجة القائلة بأن الشركات الصغيرة تواجه حواجز لا تستطيع الشركات الأكبر حجماً أن تبرر تنفيذ التدابير وفقاً لتفضيلاتها. ومع ذلك، يمكن طرح حجة أقوى للتدخل حيث يتم تحديد فشل السوق.

تشمل الأمثلة على التدابير التفضيلية المبالغ المجنبة وتفضيلات أسعار العطاءات. ففي حالة وجود حواجز كبيرة أمام الدخول، يمكن أن تؤدي هذه الإجراءات إلى زيادة عدد الطول المنافسة في السوق. في الوقت نفسه، بالنسبة للعديد من البلدان، فإن هذا يعارض مبدأ ضمان تكافؤ الفرص، وبالتالي يحد استخدام هذه الأنواع من التدابير لكونها تمييزية. من بين هذه الدول، الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، حيث يقال أن مثل هذه التدابير تمثل قيوداً على المنافسة الكاملة والمفتوحة؛ على الرغم من أن اتفاقية منظمة التجارة العالمية WTO بشأن الإعانات والتدابير التعويضية، على وجه الخصوص، تحظر أيضاً دعم الصادرات والمساعدات المشروطة باستخدام السلع المحلية على السلع المستوردة، أو منح معاملة خاصة للشركات الفردية.

في الواقع، هناك عدد قليل فقط من دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لديها أحكام تشريعية بشأن أفضلية العطاءات (مثل كوريا والمكسيك) والمخصصات (مثل كندا وكوريا والولايات المتحدة).

ومع المبالغ المخصصة، يتم تخصيص حصة معينة من عقود المشتريات الحكومية لفئة مستهدفة من مقدمي العطاءات التي تفي بمعايير التأهيل التفضيلي. بموجب هذا البرنامج، يتنافس مقدمو العطاءات المؤهلون للمشاركة في المشتريات الجانبية ضد بعضهم البعض. تستخدم التعويضات في بعض الأحيان لتصحيح إخفاقات السوق التي نشأت، على سبيل المثال من خلال معاملة الأفراد المحرومين تاريخياً الذين ربما حرّموا من فرصة بناء أو تحقيق إمكاناتهم المحتملة<sup>1</sup>. تؤثر المشتريات العامة، ولا سيما من خلال اظهار تفضيل هذه المجموعات، بشكل ايجابي على التماسك الاجتماعي والتوظيف من خلال توفير الفرص لمجموعات العمال ورجال الاعمال الذين يتم استبعادهم بشكل عام من سوق العمل<sup>2</sup>.

1- Asian Development Bank, *SME Development: Government Procurement and Inclusive Growth*, 2012. (accessed on 10 July 2017).

2-Cravero, C. (2017), "Socially responsible public procurement and set-asides: A comparative analysis of the US, Canada and the EU", *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 8, pp. 174-192.

فكندا لديها برنامج مخصص لشركات السكان الأصليين، ومعظمهم من الشركات الصغيرة والمتوسطة ضمن الإطار الفيدرالي للتنمية الاقتصادية للشعوب الأصلية. يهدف هذا البرنامج إلى ضمان حصول الامم الاولى والإنويت (Inuit) والميتيس (Metis) على كل الفرص للمشاركة في الفرص الاقتصادية للبلاد والازدهار. يشتمل البرنامج على مخصصات إلزامية لجميع المشتريات التي تزيد عن 5000 دولار كندي والتي يكون السكان الأصليون هم المستفيدون الرئيسيون منها، والمخصصات الطوعية التي يمكن أن تستخدمها الإدارات والوكالات الفيدرالية في شراء السلع أو الخدمات أو البناء حيث توجد قدرة السكان الأصليين<sup>1</sup>.

أنشأت الولايات المتحدة أنواعاً مختلفة من التعويضات التي تستهدف فئات الموردين المختلفة. تحدد المنح الأمريكية أيضاً أهدافاً لفئات محددة من الشركات الصغيرة بما في ذلك الشركات الصغيرة المملوكة للنساء، والأعمال التجارية الصغيرة المحرومة، والشركات الصغيرة المملوكة للمخضرمين المعوقين بالخدمة والشركات من مناطق الأعمال غير المستغلة تاريخياً.

من ناحية ثانية، إن الأعمال الصغيرة تنمي الولايات المتحدة، حيث تعدّ عمليات التخصيص أداة قوية لمساعدة الشركات الصغيرة على التنافس على العقود الفيدرالية والفوز بها. فالحكومة الفيدرالية الأمريكية تشتري كل عام، ما يقارب من 400 مليار دولار أمريكي من السلع والخدمات من القطاع الخاص. عندما يخلص أبحاث السوق إلى أن الشركات الصغيرة متاحة وقادرة على أداء العمل أو توفير المنتجات التي يتم شراؤها من قبل الحكومة، ويتم "تخصيص" هذه الفرص حصرياً لمصالح العمل الصغيرة.

هناك العديد من الأنواع المختلفة للمخصصات، بعضها مفتوح لجميع الشركات الصغيرة والبعض الآخر مفتوح فقط للشركات الصغيرة مع تعيينات معينة<sup>2</sup>.

كما يمكن أيضاً توجيه برامج التخصيص والتفضيل إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل عام، من أجل زيادة حصتهم في سوق المشتريات العامة. في هذه الحالات، تتدخل الحكومات بشكل مباشر أكثر لضمان حصول الشركات الصغيرة والمتوسطة على أموال عامة من خلال المشتريات العامة.

حيث يعد تطوير سياسات المشتريات العامة لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة في الصين مثلاً على ذلك<sup>3</sup>، حيث أدركت الحكومة الصينية تأثير المشتريات العامة على الشركات الصغيرة والمتوسطة منذ بداية جهودها لإصلاح المشتريات، حيث صدر في العام 2002 أول كود شامل للمشتريات الحكومية، قانون المشتريات الحكومية GPL. حيث تنص المادة التاسعة منه على أن "المشتريات الحكومية يجب أن تتم بطريقة تسهل تحقيق أهداف سياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر حماية البيئة ومساعدة المناطق المتخلفة أو الاقليات العرقية والتنمية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم". بالإضافة إلى ذلك، ينص قانون تشجيع الشركات الصغيرة والمتوسطة لعام 2002، الذي اعتمده الكونغرس الشعبي الوطني في نفس يوم GPL، في المادة 34 على أنه: "في المشتريات الحكومية، يجب ترتيب الأفضلية للسلع أو الخدمات التي نشأت من مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم".

1- Indigenous and Northern Affairs Canada (n.d.), *Procurement Strategy for Aboriginal Business*.

2- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 86-87.

3- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 88.

بالإضافة إلى ذلك، ينص الإجراء المؤقت لعام 2011، في الصين، بشأن تسهيل تطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات الحكومية الذي تم اعتماده بشكل مشترك من قبل وزارة المالية (MOF) ووزارة الصناعة وتكنولوجيا المعلومات (MIIT) على تخصيص 30% من ميزانية المشتريات الحكومية من أجل شراء السلع والخدمات من الشركات الصغيرة والمتوسطة ويتم منح 60% من هذه العقود المحجوزة للمؤسسات الصغيرة أو متناهية الصغر. علاوة على ذلك، تمنح المؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر المشاركة في المشتريات غير المخصصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة أفضلية سعرية في حدود 6-10% بهامش دقيق تحدده الجهة المشترية ذات الصلة أو وكيلها. كما يشجع الإجراء المؤقت الشركات الكبرى على استخدام الشركات الصغيرة والمتوسطة كمقاولين من الباطن وتشكيل اتحادات معهم. ويشجع المؤسسات المالية على تقديم ائتمانات/ضمانات للشركات الصغيرة والمتوسطة لدفع الودائع وتنفيذ العقد.

أخيراً، يتعين على الجهات المشترية الإبلاغ عن تنفيذ الاجراء وتنشر البيانات التي تم جمعها على وسائل المشتريات الحكومية الرسمية:

(website: [www.ccg.gov.cn](http://www.ccg.gov.cn); newspaper: Chinese Finance and Economy; and magazines: Chinese Government Procurement, China State Finance).

كما تدعم بعض السلطات المتعاقدة تطوير الموردين الوطنيين والمحليين في أنشطة المشتريات العامة الخاصة بهم، وعلى سبيل المثال أطلقت PEMEX (PetrólesMexicanoS)، شركة البترول المكسيكية المملوكة للدولة، مشروع تطوير إقليمي في ولاية تاباسكو في عام 2013 لزيادة المشتريات العامة في قطاع النفط من الموردين المحليين. وقد تم ذلك من خلال إنشاء قسم واحد لإدارة المشتريات والتوريد، وفهرسة الطلب المتوقع على السلع والخدمات، وتحديد العناصر التي يمكن تحويل شرائها من الموردين الأجانب الى الموردين المحليين، وإنشاء قائمة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي لديها القدرة على تقديم السلعة أو الخدمة، وتقديم استشارة مجانية للشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم وتقديم المشورة بشأن المجالات التي تحتاج الى التوسع، وتقديم خطاب تقييم لتسهيل وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الى القروض المصرفية للاستثمار في الأصول ذات الصلة<sup>1</sup>.

وهناك مخاوف جدية بشأن الآثار السلبية لبرامج الأفضليات على المنافسة في سوق المشتريات العامة. في حالة PEMEX، يمكن أن تعاني المنافسة من النتائج والمخاطر السلبية التالية:

- فقدان كفاءة التكلفة من خلال دفع أسعار أعلى للوحدات؛
- الأضرار التي لحقت بالموردين المحليين والتي قد تصبح غير فعّالة وغير قادرة على المنافسة؛
- زيادة عدم المساواة من خلال مطالبة دافعي الضرائب بدعم أصحاب الأعمال؛
- والعمل الانتقامي المدمر للطرفين من البلدان التي يخسر مصدرها.

من الصعب تحديد التأثير على نتائج المشتريات لأن الواقع المقابل هو غير واضح. ومع ذلك، فإن النماذج الاقتصادية واضحة أن سياسات التفضيل تقلل من القيمة التي تحصل عليها السلطة المتعاقدة، باستثناء الحالات التي تظهر فيها الأفضلية لغير أصحاب الوظائف بدلاً من الشركات الكبيرة أو المحلية<sup>2</sup>. وفيما يتعلق بمسألة عدم الكفاءة، تشير بعض الأدلة التجريبية من بيانات المزارد أيضاً الى ان هذه البرامج التي تحوّل

1-OECD, *Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions*, OECD Publishing, Paris, 2017.

2- Jehiel, P. and L. Lamy, "On discrimination in auctions with endogenous entry", *The American Economic Review*, 2015, Vol. 105/8, pp. 2595-2643.



الممنوحين الى الفئة المفضلة من مقدمي العطاءات يمكن ان ترفع التكاليف وتقلل الجودة للسلطة المتعاقدة، لاسيما من خلال زيادة معدل الغاء العقد.

يجادل متخصصو المشتريات في معهد المشتريات العامة، بأن سياسات التفضيل المحلية تتعارض مع مبادئ المشتريات العامة الاساسية المتمثلة في النزاهة والمنافسة الكاملة والمفتوحة. لذلك، فهم لا يدعمون استخدام سياسات التفضيل المحلية كأداة منافسة مناسبة لتحسين الاقتصادات المحلية<sup>1</sup>. كما تشير بعض الدراسات الاكاديمية الى أنه - بافتراض عدم وجود إجراءات انتقامية من جانب البلدان الاخرى نيابةً عن شركاتها المصدرة - اذا كانت السلطة المتعاقدة تريد زيادة أرباح الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تحميها، فإن استخدام سياسات تفضيل العطاءات المحلية سيساعدها على تحقيق هذا الهدف. ومع ذلك، لا يوجد سوى القليل من الأدلة على آثار تلك السياسات على نطاق أوسع، بما في ذلك على الديناميكية العامة للاقتصاد. وهذا يجعل من الصعب اتخاذ قرار بشأن مزيج السياسات الأمثل لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة في مجال المشتريات العامة. وتدعو الدراسات الاكاديمية ايضاً الى مزيد من الاستكشاف لتأثير هذه السياسات على تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة<sup>32</sup>.

#### الفقرة الثانية: آليات ملائمة لاحتياجات الشركات الصغيرة والمتوسطة.

نفذت الحكومات تدابير لمعالجة المستوى الاداري المنخفض نسبياً من القدرات المالية والفنية للشركات الصغيرة والمتوسطة. وقد اتخذت بعض الحكومات مزيداً من الخطوات لتكثيف هذه التدابير وفقاً لاحتياجات الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال زيادة وعي الشركات الكبيرة بالفرص لاضافة قيمة الى عطاءاتهم من خلال التعاقد من الباطن مع الشركات الصغيرة والمتوسطة ذات الكفاءة العالية التي تتمتع بسجل تسليم قوي. ونظرت بعض دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في طرق تعزيز مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة كمقاولين من الباطن. في دراسة هذه التطورات في الولايات المتحدة والدول الاوروبية، يخلص كيدالوف<sup>4</sup> 2013 الى أن: "مجرد شفافية المشاريع مع إمكانية التعاقد من الباطن جنباً إلى جنب مع الأهداف الطموحة للتعاقد من الباطن، ليست كافية لتعزيز عقود الأعمال الصغيرة من الباطن في المشتريات الحكومية".

إنّ تعاقد الشركات الصغيرة من الباطن في الولايات المتحدة<sup>5</sup> يكون لجميع العقود التي تتجاوز عتبة الاستحواذ المبسطة (150 الف دولار امريكي). فمن المتوقع أن يوفّر المقاولون أقصى قدر ممكن من الفرص

1- The Institute for Public Procurement, *Local Preference in Public Procurement: The Importance of Best Value Analysis when Government Has Adopted Local Procurement Preferences*, 2015.

2- Murray, J. (2014), "Debate: Public procurement needs outcome evaluations", *Public Money & Management*, Vol. 34/2, pp. 141-143.

3- Flynn, A., D. McKeivitt and P. Davis (2015), "The impact of size on small and medium-sized enterprise public sector tendering", *International Small Business Journal*, Vol. 33/4, pp. 443-461.

4- Kidalov, M. (2013), "U.S. and E.U. SME subcontracting policy and practice trends: Towards a transatlantic accountability consensus", *Journal of Public Procurement*, Vol. 13/1, pp. 39-71.

5- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 90-91.

العملية للمشاركة في أداء العقود للشركات الصغيرة والشركات الصغيرة المملوكة للمخضرمين، والشركات الصغيرة المملوكة للمخضرمين المعوقين في الخدمة، والشركات الصغيرة في منطقة الأعمال غير المستغلة تاريخياً (HUBZone)، والشركات الصغيرة المحرومة، والشركات الصغيرة المملوكة للنساء.

بالنسبة للعقود او تعديلات العقود التي يُتوقَّع ان تتجاوز 650,000 دولار امريكي (بما في ذلك الخيارات) التي تحتوي على فرص تعاقد من الباطن، يتعيَّن على المورد الناجح تقديم خطة تعاقد من الباطن مفصَّلة. يؤدي عدم تقديم الخطة إلى جعل المورد غير مؤهل لمنحها، وأي مقاول أو مقاول من الباطن لا يمثل بحُسن نية لمطالبات خطة التعاقد من الباطن، يعتبر انتهاكاً مادياً لعقده. لا ينطبق شرط خطة التعاقد من الباطن على الحالات التي يكون فيها المورد المحدد هو نفسه شركة صغيرة، او على عقود الخدمات الشخصية، او العقود المنفذة بالكامل خارج الولايات المتحدة.

وبدلاً من وضع خطة تعاقد من الباطن بكل إجراء عقد، يجوز للمقاولين وضع خطة رئيسية على أساس المصنع ابو على مستوى القسم الذي يحتوي على جميع العناصر الضرورية باستثناء الأهداف المحددة للعقود الفردية، يتم بعد ذلك دمج الخطة الرئيسية في خطة التعاقد من الباطن الفردية جنباً إلى جنب مع الأهداف الخاصة بذلك العقد. هذه الخطط سارية المفعول لمدة ثلاث سنوات بعد الموافقة عليها، ولكن يظل المقاول مسؤولاً عن صيانة وتحديث الخطة الرئيسية. كما يجب الموافقة على أي تغييرات في الخطة الرئيسية من قبل مسؤول التعاقد.

بالإضافة إلى متطلبات الامتثال التي ترضها خطة التعاقد من الباطن، قد يشجع المسؤول المتعاقد على تطوير فرص تعاقد من الباطن متزايدة في الاستحواذ المتفاوض عليه من خلال توفير حوافز نقدية في شكل دفعات بناءً على انجاز التعاقد من الباطن الفعلي أو التعاقد مقابل رسوم المنح. هذه الحوافز مناسبة فقط عندما يضمن مسؤول التعاقد ان الاهداف واقعية وان أي من هذه الحوافز تتناسب مع الجهود التي لم يكن المقاول لبيدها لتحقيقها. كما تشجع بعض البلدان المتعاقدين الرئيسيين على التعاقد من الباطن مع الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال تضمين هذا الاعتبار كجزء من معايير التقييم، على سبيل المثال تمنح المكسيك نقاطاً إضافية من مقاولين الرئيسيين الذين يتعاقدون من الباطن مع الشركات الصغيرة والمتوسطة وفقاً لإرشادات معايير التقييم. كما يتم تشجيع النظر في إشراك الشركات الصغيرة والمتوسطة كمقاولين من الباطن بنشاط في العقود الكبيرة في بلدان مثل كندا وأستراليا.

تخصص كندا على سبيل المثال، عقود دفاع معيّنة للمشاركة المحتملة للشركات الصغيرة والمتوسطة قبل التماس العطاءات. تنقل وثائق الائتماس لمقدمي العطاءات أنهم سيحصلون على نقاط تقييم مكافأة للاقتراح والالتزام التعاقد باستخدام الشركات الصغيرة والمتوسطة في أداء العقود.

ومع ذلك، في تلك الحاليتين، تخلق هذه السياسات خطراً جسيماً يتمثل في تضخيم تكاليف الشراء وإعادة توزيع أموال دافعي الضرائب على أصحاب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

يمكن العثور على مثال افضل للترويج للشركات الصغيرة والمتوسطة، في استرالياً مثلاً، كمقاولين من الباطن محتملين في المناقصات الكبيرة<sup>1</sup>.

1-OECD,SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018,page 90.

وتعيق قيود الموارد على وجه الخصوص مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة. فالتأكد من ان الوصول المحدود للشركات الصغيرة والمتوسطة الى التمويل لا يمنعها من المشاركة في سوق المشتريات العامة. وقد أنشأت كوريا<sup>1</sup> على سبيل المثال آلية تمويل لها، حيث يأتي دعم السيولة في مجال المشتريات العامة ضمن برنامج قروض الشبكة. تحت هذا البرنامج دخلت 10 بنوك تجارية في شراكة مع خدمة المشتريات العامة PPS ، هيئة الشراء المركزية في كوريا، لتقديم شروط تسمح للشركات الصغيرة والمتوسطة بالحصول على قروض تصل إلى 80% من مبلغ العقد بناءً على العقد المبرم مع PPS فقط. وتعدّ هذه وسيلة دعم قيمة للشركات الصغيرة والمتوسطة، التي قد لا تتمتع بخلاف ذلك بالمركز المالي لتمويل أداء عقود المشتريات العامة. وتم توسيع البرنامج بشكل كبير في السنوات الأخيرة، حيث قدم ما يصل إلى 13,000 قرصاً بأكثر من 400 مليون دولار أمريكي.

وتختلف مشاركة وأداء المجموعات الفرعية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة - وفقاً لحجمها - لاسيّما الشركات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر بشكل كبير في المشتريات العامة. إنّ المؤسسات متناهية الصغر أكثر عرضة للقيود التي يمكن ان تفرضها أطر المشتريات العامة، مثل العبء الإداري للإجراءات والدفعات المتأخرة<sup>2</sup>. بالتالي، إنّ احتمالية فوز شركة متناهية الصغر وصغيرة ومتوسطة بكفاءة بمشتريات ستختلف وفقاً للقطاع الذي تعمل فيه، فعلى سبيل المثال قد يكون لشركة ناشئة في مجال تكنولوجيا المعلومات (مصنّفة على انها "متناهية الصغر") فرصة أكبر للنجاح في مناقصة وطنية لخدمات تكنولوجيا المعلومات من شركة تصنيع متوسطة الحجم في مناقصة إقليمية. ويؤكد هذا على حاجة البلدان إلى النظر في كيفية ادخال سياسات لزيادة قدرة الشركات الصغيرة والمتوسطة على تقديم العطاءات وإبراز قدراتها، والتي قد تكون ذات قيمة خاصة في قطاعات معينة.

في الوقت الذي تساهم فيه المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة في التوظيف<sup>3</sup>، والقيمة المضافة<sup>4</sup> لهذه المساهمات كبيرة، فإنّ مشاركتهم وادائهم في المشتريات العامة لا يتناسبان مع حصتهم في السوق. وكان ذلك نتيجة دراسة لسوق المشتريات العامة في الاتحاد الاوروبي، التي أظهرت أنّ الشركات المتوسطة الحجم ممثلة بشكل جيّد فيما يتعلّق بحصتها في السوق مقارنةً بالمؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر<sup>5</sup>. ولقد أشار التحليل القائم على دراسة استقصائية للشركات في فنلندا إلى أن حجم الشركات الصغيرة والمتوسطة هو عامل مؤثر على مشاركتها في أسواق المشتريات العامة. على وجه الخصوص، تسبّب الافتقار الى الموارد الإدارية والخبرة القانونية وقدرات التوريد على المزيد من المشاكل للمؤسسات الصغيرة مقارنةً بنظيراتها الصغيرة والمتوسطة الحجم<sup>6</sup>.

2- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 91.

1- Nicholas, C. and M. Fruhmann (2014), "Small and medium-sized enterprises policies in public procurement: Time for a rethink?", *Journal of Public Procurement*, Vol. 14/3, pp. 328-60.

2- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 26.

3- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 26.

4- PwC, ICF GHK and Ecorys (2014), *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*.

5- Karjalainen, K. and K. Kempainen (2008), "The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size", *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 14/4, pp. 230-240.

وخلصت دراسة اخرى، عن الشركات الصغيرة والمتوسطة الايرلندية التي تتنافس على العقود العامة، إلى أن حجم الشركات الصغيرة والمتوسطة يتوافق أيضاً مع خبرة المناقصات، وعدد الأشخاص المشاركين في المناقصات، والميل إلى المشاركة في التدريب المتعلق بالعطاءات، وكل ذلك يؤثر بدوره على قدرة هذه الشركات على تقديم المناقصات<sup>1</sup>.

إنّ برامج تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة المعتمدة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، لا تفرّق بين الشركات الصغيرة والمتوسطة من حيث الحجم، وبدلاً من ذلك، تصف الشركات الصغيرة والمتوسطة بأنها مجموعة واحدة. ومع ذلك، فإنّ مثل هذا الانقسام بين الشركات الكبيرة والشركات الصغيرة والمتوسطة يمكن ان يقلل من عدم تجانس الشركات الصغيرة والمتوسطة.

كما إنّ عدم تجانس الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم يطال ايضاً قطاع الصناعات المختلفة. نظراً للاختلافات في وفورات الحجم وتكاليف الدخول وكثافة رأس المال لقطاعات التصنيع.

علاوةً على ذلك، يختلف أداء الشركات الصغيرة والمتوسطة، لاسيّما مساهمتها في التوظيف والقيمة المضافة، بشكل كبير عبر القطاعات ايضاً. ففي قطاع الخدمات، تمثل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم 60% او اكثر من إجمالي العمالة والقيمة المضافة في جميع البلدان تقريباً. في مجال التصنيع من ناحية اخرى، تقدم الشركات الكبيرة - رغم قلّة عددها نسبياً - مساهمة غير متناسبة في التوظيف والقيمة المضافة، مما يعكس بشكل أساسي زيادة العوائد القياسية من الإنتاج الأكثر كثافة في رأس المال، فضلاً عن حواجز الدخول المتعلقة بالاستثمار<sup>2</sup>.

يمكن أن تنطوي الخصائص غير المتجانسة للشركات الصغيرة والمتوسطة على تحديات قطاعية محددة في سوق المشتريات العامة. وتعكس نتائج دراسة استقصائية للشركات الصغيرة والمتوسطة الكندية هذا التصوّر<sup>3</sup>، لدى الشركات الصغيرة والمتوسطة في مختلف الصناعات تصوّرات مختلفة للقيود المتعلقة بسوق المشتريات العامة. تظهر النتائج أن بعض القطاعات تتأثر بشكل ملحوظ بنوع معين من الحواجز من القطاعات الاخرى.

كذلك سلط الأكاديميون الضوء على الحاجة الى مزيد من البحث الدقيق حول خصائص الشركات الصغيرة والمتوسطة وكيفية تأثيرها على المناقصات<sup>4</sup>. ومع ذلك، كما تم ابرازه سابقاً، نظراً لغياب الأدلة المتعلقة بتأثير السياسات على مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة والأهداف الاقتصادية والاجتماعية الأوسع، يمكن ردود الفعل المتسارعة في السياسة أن تتقل كاهل الشركات الصغيرة والمتوسطة بمزيد من التعقيد.

---

1-Flynn, A., D. Mckevitt and P. Davis (2015), "The impact of size on small and medium-sized enterprise public sector tendering", *International Small Business Journal*, Vol. 33/4, pp. 443-461.

2- OECD, *Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions*, OECD Publishing, Paris, 2017.

3- OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 95.

4- Flynn, A., D. Mckevitt and P. Davis (2015), "The impact of size on small and medium-sized enterprise public sector tendering", *International Small Business Journal*, Vol. 33/4, pp. 443-461.

الى هنا ينتهي المبحث الأول المتعلق بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة وأهمية دعمها وتأمين بيئة مؤاتية لتفعيل عملها، أنتقل الآن الى الاطار المتعلق بالتنفيذ وما الذي تحتاجه لتحقيق مشاركتها وضرورة المراقبة والتقييم والمتابعة للاجراءات المتخذة في صدها.

## المطلب الثاني: مقتضيات التنفيذ ومراقبة الأداء.

يعتمد نجاح سياسات الشركات الصغيرة والمتوسطة على فعالية تنفيذها من قبل السلطات المتعاقدة، وفي النهاية من قبل ممارسي المشتريات العامة. لهذا السبب، تذهب الحكومات عادة الى ما هو أبعد من تطوير السياسات لدعم التنفيذ من خلال توفير التدريب والتوجيه والادوات.

تهدف استراتيجيات تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الى تسهيل الوصول الى فرص المشتريات العامة وضمان تكافؤ الفرص بين المشغلين الاقتصاديين. ومع ذلك، في حين أن تطوير السياسات هو جزء اساسي في تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة، فإن تنفيذ هذه التدابير في عمليات الشراء اليومية سيكون له تأثير حاسم على تأثيرها.

ولدعم التنفيذ الناجح، قدّمت السلطات المركزية في العديد من البلدان، أدوات التنفيذ مثل خطط العمل والمبادئ التوجيهية وبرامج التدريب وحلقات العمل للسلطات المتعاقدة وممارسي المشتريات.

كما تم تحديد تقنيات القياس المختلفة التي تستخدمها الدول لتحسين تطوير وتنفيذ السياسات واللوائح. وايضاً تم فحص الدور الرئيسي الذي تلعبه هيئات الشراء المركزية (CPBs)، تليها نظرة فاحصة على مختلف التحديات التي تواجه قياس فعالية سياسات دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة.

وسيتم فيما يلي معالجة:

- الفرع الأول: توفير الاحتياجات لتأمين تنفيذ الشراء.

- الفرع الثاني: تقييم عمل الشركات الصغيرة والمتوسطة.

### الفرع الأول: توفير الاحتياجات لتأمين تنفيذ الشراء.

يرتبط أداء سياسات التمكين للشركات الصغيرة والمتوسطة ارتباطاً وثيقاً بقدرة ممارسي المشتريات المسؤولين عن تنفيذها. وعلى هذا النحو، فإن قدرة المتخصصين في المشتريات العامة لها آثار حاسمة على التنفيذ الفعال لإستراتيجيات المشتريات العامة والتشغيل السليم للنظام. ومع ذلك، لعدد من الأسباب، تواجه الحكومات تحديات في تجهيز وظيفة المشتريات العامة بقدرات كافية<sup>1</sup>.

وسيتم في هذا الفرع معالجة تعزيز قدرات العاملين في الشراء العام لتسهيل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وفي المقابل بناء قدرات هذه الشركات للمشاركة في الشراء العام، وضرورة أن يتم تنفيذ هذه الأطر وضمان هذا التنفيذ، وأخيراً أهمية التعامل مع هذه الشركات لما له من انعكاس ايجابي على الشراكة بينها وبين القطاع العام.

1-OECD *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2013.

## الفقرة الاولى: توجيه وتدريب مسؤولي المشتريات العامة.

يتضح ممّا سبق ان التنفيذ السليم للسياسات والاستراتيجيات يعتمد الى حد كبير على مدى فهم السلطات المتعاقدة للسوق والحاجة. كما تعتمد التدابير المنفّذة لتسهيل مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة (كما نوقش في الفرع الثاني من المطلب الأول) على عدّة عوامل من بين امور اخرى، موضوع الشراء، وظروف السوق، واحتياجات السلطات المتعاقدة والمخاطر المرتبطة بالعملية.

يجب على الحكومات تقديم إرشادات كافية لمساعدة مسؤولي المشتريات العامة على أخذ هذه العناصر في الاعتبار عند إجراء تحليل السوق، وتصميم المواصفات الفنية، ومعايير الترسية، الخ... كما يجب أيضاً أن تؤخذ الاعتبارات المتعلقة بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الاعتبار أثناء تطوير استراتيجية الشراء وتصميم وثائق العطاء وتنفيذ الإجراء. حيث يجب إبلاغ هذه العناصر بوضوح لمسؤولي المشتريات العامة بطريقة تتماشى مع السياسات والاستراتيجيات الوطنية، على سبيل المثال، تعميم 10/14<sup>1</sup>، الذي أصدرته إدارة الإنفاق العام والإصلاح في أيرلندا، تحدد إرشادات لجميع هيئات القطاع العام لزيادة تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل أكبر من التنافس على العقود العامة. ويغطي المجالات الرئيسية التي تؤثر على مشاركتهم<sup>2</sup>، مثل تحليل السوق، ومتطلبات السعة ودوران العقود، وتقسيم العقود الفرعية (من الباطن) الى مجموعات (عقود) وما إلى ذلك.

يمكن أن تساعد هذه التعليمات السلطات المتعاقدة على فهم التطبيق العملي لقواعد المشتريات العامة ومجالات مراعاة مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة. قد تتوفر إرشادات حول تسهيل وصولهم الى المشتريات العامة إما كوثيقة قائمة بذاتها أو كجزء من إرشادات أوسع بشأن المشتريات الاستراتيجية على سبيل المثال، أو المشتريات العامة بشكل عام. على سبيل المثال، في إطار سياستها العامة للمشتريات العامة، وضعت بلجيكا دليلاً لمساعدة السلطات المتعاقدة على مراعاة معايير التنمية المستدامة. تتمثل أحد الأهداف الرئيسية للدليل "تحسين جودة النمو الاقتصادي والقدرة التنافسية للشركات وظروف المنافسة من خلال إنشاء ساحة لعب متكافئة تسمح لعدد كافٍ من الشركات بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة بالمشاركة في المشتريات العامة".

أصدرت استراليا إرشادات بشأن سياسات الدفع واستخدام الوثائق الموحدة، وتهدف إلى تحسين ممارسات الشراء بشكل عام على الرغم من أن الشركات الصغيرة والمتوسطة ستستفيد من هذه المبادرات. يتم توفير إرشادات إلزامية للسلطات المتعاقدة في هولندا بشأن استخدام مبدأ التناسب (Gidsproportionaliteit).

في ليتوانيا، صدرت توجيهات بشأن التنفيذ السليم لقانون المشتريات العامة، الذي أعده مكتب المشتريات المركزي.

اعتمدت سلوفاكيا عدة مبادئ توجيهية حول كيفية الشراء في فئات معينة، بما في ذلك المبادئ التوجيهية للحصول على الأشغال: الخدمات المعمارية والهندسية؛ وحول المعلومات وخدمات والأمن (قيد الإعداد والتشغيل حالياً)، وكذلك توصيات لتطبيق التأمين المالي في المشتريات العامة.

1- Circular 10/14: Initiatives to assist SMEs in Public Procurement.

2- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 103.

بالإضافة الى الارشادات، يمكن أيضاً دعم جهود التنفيذ من خلال إجراء تغييرات على وثائق العطاء النموذجية المقدمة إلى السلطات المتعاقدة. في نيوزيلندا وفرنسا، أدى تطوير العقود النموذجية وتبسيط وتوحيد وثائق المناقصات الأخرى إلى خفض تكاليف الامتثال للموردين التي تشعر بها الشركات الصغيرة والمتوسطة بشدة. وقامت ليتوانيا بنشر مواد تعليمية على الانترنت، مثل الأفلام التعليمية، والاختبارات والاحاطات والرسوم البيانية، كل ذلك بهدف بناء قدرات المتخصصين في المشتريات.

كما يمكن أن يساعد تقديم تدريب عالي الجودة موظفي المشتريات العامة على زيادة وعيهم بسياسات الشركات الصغيرة والمتوسطة، وبالتالي تحسين قدرتهم على تطبيقها في عمليات الشراء. كما أنّ الإدارة والتقييم المستمر لقدرات القوى العاملة، جنباً إلى جنب مع مراقبة جهود تنمية القدرات، يمكن ان يساعد في الحفاظ على تحسينات الاداء<sup>1</sup>.

ومن اجل ضمان التنفيذ السليم لاستراتيجيات وسياسات دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، نظّم أكثر من نصف دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي شملها الاستطلاع دورات تدريبية محدّدة لتعزيز قدرة مسؤولي المشتريات العامة<sup>2</sup>، على سبيل المثال، نظّمت استراليا دورات تدريبية للمبادرات الرئيسية التي تفيده الشركات الصغيرة والمتوسطة، مثل وثائق المشتريات الموحّدة. ومن بين الدول التي نظّمت دورات تدريبية محدده للقوى العاملة في مجال المشتريات العامة حول تنفيذ الاستراتيجيات والسياسات التي تدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم هي استراليا وكندا وكوريا والصين.

على وجه الخصوص، تم تنظيم دورات تدريبية وجلسات احاطة لمناقشة التغييرات في القواعد او ادخال أطر تنظيمية جديدة للمشتريات العامة، تتضمن بعض الامثلة وتشمل ما يلي:

- الدنمارك: تدريب على تنفيذ قانون المشتريات العام الجديد لعام 2016، تم تنظيمه لموظفي الحكومة.
- نيوزيلندا: عقد جلسات إحاطة للسلطات المتعاقدة، بما في ذلك إحاطات الرؤساء التنفيذيين، وجلسات " الإفطار " المنتظمة، وجلسات الإحاطة المخصصة بشأن السياسات الجديدة (مثل تحديث القواعد الحكومية المتعلقة بتحديد المصادر وتمديد القواعد وإطار عقود الخدمات الهامة).
- سلوفينيا: تم تنفيذ عروض ترويجية في عدّة مناطق في البلاد، بالإضافة الى التعليم القائم على الموضوعات بعد اعتماد قانون المشتريات العامة (ZJN-3)، وسيستمر تنفيذها بشكل دوري.
- ايرلندا: مؤتمر سنوي ينظمه مكتب المشتريات الحكومية يغطي جميع التطوّرات الأخيرة في السياسات ذات الصلة بالموردين.

بالإضافة إلى التدريب الذي يتم تنظيمه على المستوى المركزي، يتم تنظيم بعض الدورات التدريبية من قبل السلطات المتعاقدة لموظفيها، كما هو الحال في الوزارة الاتحادية للعلوم والبحوث والاقتصاد في النمسا.

تعتبر مكاتب المشتريات المشتركة أطرافاً فاعلة رئيسية في نظام المشتريات العامة الشامل. بذلت الجهود لتدريب موظفيها على تنفيذ السياسات واستراتيجيات تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة. في حالة كندا

1- Mpfu, M. and C. Hlatywayo (2015), "Training and development as a tool for improving basic service delivery: The case of a selected municipality", *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, Vol. 20/39, pp. 133-136.

2- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 104.

مثلاً، يتم تقديم دورة تدريبية بشكل مستمر لموظفي الخدمات العامة والمشتريات الكندية (PSPC) حول كيفية إشراك أصحاب المصلحة أثناء إدارة المشتريات. وهناك دورة أخرى قيد التطوير حول كيفية بناء توافق في الآراء مع أصحاب المصلحة لموظفي PSPC.

يدرك عدد متزايد من البلدان أن فعالية وتأثير المشتريات العامة الاستراتيجية يعتمدان بشكل كبير على مهارات وكفاءات القوى العاملة في مجال المشتريات<sup>1</sup>. تدمج 43% من البلدان اعتبارات الشركات الصغيرة والمتوسطة في أنشطة بناء القدرات للقوى العاملة في مجال المشتريات العامة<sup>2</sup>. في تشيلي، تمت تغطية إدراج الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة كموضوع في اختبار الاعتماد لموظفي المشتريات العامة. كما يمكن أن تكون النهج التعاونية مع مراكز المعرفة وسيلة قيمة لتوسيع قدرة القوى العاملة في مجال المشتريات العامة. من أجل الاستفادة من خبرة مراكز المعرفة وقّعت وزارة التجارة والصناعة والسياحة في كولومبيا، على سبيل المثال، اتفاقية في عام 2012 مع PROPAS (معهد تنمية المشاريع الصغيرة)، وهو كيان مختلط يتكوّن من كيانات عامة وخاصة؛ تهدف الاتفاقية إلى تطوير الأعمال التجارية الصغيرة والمتناهية الصغر من خلال توفير التدريب وورش العمل حول المشتريات العامة في مناطق مختلفة من كولومبيا.

وبالمقارنة مع نظيراتها الأكبر حجماً، غالباً ما تفتقر الشركات الصغيرة والمتوسطة الى الخبرة القانونية والتقنية لاعداد العطاءات أو فهم إجراءات المشتريات العامة. يجادل البعض أيضاً، بأن نقص الموارد البشرية والمالية قد يمنع الشركات الصغيرة من تبني حلول تكنولوجية جديدة من شأنها تحسين أدائها العام<sup>3</sup>. وهذا يعني أيضاً، أن الشركات الصغيرة والمتوسطة قد تكون في وضع غير مواتٍ عندما يطلب منها اعتماد تقنيات مختلفة للمشتريات العامة. تشير الابحاث الى ان المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم تشعر أن مواردها وقدراتها تؤثر على أدائها في أسواق المشتريات العامة، وأن الافتقار إلى الموارد الإدارية والخبرة القانونية يمثل عائقاً أمام مشاركتها<sup>4</sup>.

وإدراكاً للقدرة المنخفضة نسبياً للشركات الصغيرة والمتوسطة، تنظّم الحكومات التدريب وورش العمل من أجل تزويدها بشكل أفضل بالمعلومات والمعرفة اللازمة للمشاركة في أسواق المشتريات العامة. في ثلثي بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي شملها الاستطلاع، يتم تنظيم تمارين بناء قدرات الموردين لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة.

ومن بين البلدان التي قامت بتنفيذ دورات تدريبية وورش عمل لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة في مجال المشتريات العامة: المكسيك، وأوكرانيا، وبولندا وكوريا وإيرلندا وكندا وأستراليا والنمسا وكولومبيا.

---

1- OECD, *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2018.

2- OECD, *SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits*, Op. cite, 2018, page 106.

3- Grando, A. and V. Belvedere (2006), "District's manufacturing performances: A comparison among large, small-to-medium-sized and district enterprises", *International Journal of Production Economics*, Vol. 104/1, pp. 85-99.

4- Karjalainen, K. and K. Kempainen (2008), "The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size", *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 14/4, pp. 230-240.



فعادةً ما يتم تنظيم تمارين بناء قدرات الموردين من قبل الهيئات العامة<sup>1</sup> المسؤولة عن سياسات المشتريات العامة وهيئات الشراء المركزية (على الرغم من أنها موجودة في بعض البلدان داخل نفس المؤسسة).

إذ إنّ هناك دورات تدريبية تنظّم من قبل سلطات المشتريات العامة، وفي هذا الإطار بعض الامثلة لبعض بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وهي تباعاً:

- النمسا: يغطي التدريب الذي تقدمه الغرف الاقتصادية ومؤسسات الشراء المركزية وشركات المحاماة جميع جوانب نظام المشتريات العامة.
- هنغاريا: نظم مكتب رئيس الوزراء وهيئة المشتريات العامة العديد من المؤتمرات وورش العمل، مع التركيز بشكل خاص على قواعد المشتريات العامة الجديدة.
- النرويج: أطلقت الهيئة المركزية للشراء في النرويج، DIFI، وهي هيئة المشتريات المركزية في النرويج، ورشة عمل حول "المشتريات العامة المتوازنة"، حيث يتم تدريب الشركات الصغيرة والمتوسطة على عمليات المشتريات العامة.
- إنّ ورش العمل هذه هي أحداث اعلامية خاصة بالقطاع يتم تنظيمها بانتظام من قبل هيئات الشراء المركزية.
- سويسرا: لزيادة الوعي بفرص تقديم العطاءات للمشتريات الحكومية وانواع الإجراءات وانواع المشتريات (سلع/ خدمات/ انشاءات).
- بولندا: تقدم الوكالة البولندية<sup>2</sup> لتنمية المشاريع أيضاً التدريب والخدمات التي تساعد رواد الأعمال على المشاركة في سوق المشتريات العامة.

ويتم أيضاً توفير تدريب الموردين بشكل شائع بالشراكة مع الهيئات غير العامة التي تركز على تطوير الأعمال، وعلى سبيل المثال InterTradeIreland، هيئة تطوير التجارة والأعمال عبر الحدود الممولة من قبل وزارة الأعمال والمشاريع والابتكار في أيرلندا (DBEI) ووزارة الاقتصاد في أيرلندا الشمالية، توفر التدريب على مراحل مختلفة من العطاءات. وبدعم مكتب المشتريات الحكومية، هيئة الشراء المركزية في أيرلندا<sup>3</sup>.

تقدّم، InterTradeIreland، عدداً من الخدمات للأعمال التجارية بهدف تعزيز فرص النمو والابتكار والقدرة التنافسية. ومن المعروف انها تقدّم خدمات تستهدف بشكل خاص الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تهدف الى مساعدتها على المنافسة في اسواق المشتريات. إنّ خدمتها الأولى في هذا الصدد، هي خطة التدريب Go-2-Tender، وهي ورش عمل عملية للمناقصة لمدة يومين مصمّمة لجمهور الشركات الصغيرة والمتوسطة والتي تغطي الجوانب الرئيسية للمشتريات. ويتم إجراء هذه الورش من قبل متخصصين ذوي خبرة في المناقصات ويقدمون نظرة ثاقبة لممارسات الشراء لهيئات القطاع العام في أيرلندا.

فضلاً عن ذلك، تنظّم InterTradeIreland ندوات عملية لمدة نصف يوم تستهدف على وجه التحديد أصحاب الأعمال الصغيرة الذين سيكونون جدداً في مناقصات القطاع العام ولديهم معرفة و/ أو خبرة محدودة

1-SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018,page 108.

2- OECD,SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018,page 109.

3-OECD,SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018,page 110.

بالسوق، او يريدون ببساطة تحديث معرفتهم بالقطاع العام. تستهدف هذه الندوات القطاع الصغير (أقل من 10 موظفين)، وتركّز على الفرص منخفضة القيمة، كما أنهم يرتبون أحداث "لقاء المشتري"، وإتاحة الفرصة للشركات الصغيرة والمتوسطة للتفاعل وجهاً لوجه.

كما تقدّم أوكرانيا مثلاً على كيفية تنظيم التدريب وورش العمل للشركات الصغيرة والمتوسطة بالتعاون مع مقدمي الخدمات التجاريين ومراكز المعرفة، بما في ذلك على المستوى الإقليمي<sup>1</sup>.

تقدّم نيوزيلندا مثلاً آخر للشراكة الحكومية مع الشركات الإقليمية لتوفير المعلومات والتدريب، وإذا كان ذلك مناسباً، التمويل للشركات المحلية. كما تعمل جمعيات الاعمال والصناعة مع الشركات المحلية المهمة بتقديم عطاءات الى الحكومة والمؤسسات الكبيرة الاخرى.

### الفقرة الثانية: ضمان التنفيذ لبناء شراكة قوية.

غالباً ما يتم تحديد أطر المشتريات العامة التي تهدف إلى تمهيد ساحة اللعب لمشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة على المستوى المركزي. ومع ذلك، لا تنص السياسات الوطنية على تطبيقات محددة للتدابير الفردية. كل سلطة متعاقدة لديها احتياجات مختلفة للمشتريات العامة، وبالتالي فإنّ تطبيقها سيعكس تلك الاحتياجات ويكون وثيق الصلة بسوق الموردين المعني.

مع وضع ذلك في الاعتبار، تركز البلدان الجهود لضمان التنفيذ السليم للسياسات والاستراتيجيات المركزية عبر الحكومة. في حالة السويد مثلاً، تسهّل الهيئة المخصصة المسؤولة عن الرقابة تنفيذ الاستراتيجية المركزية على مستوى الحكومة. في حين أن كل سلطة متعاقدة مسؤولة عن تنفيذ الاستراتيجية الوطنية للمشتريات العامة، فإنّ الوكالة الوطنية للمشتريات العامة لديها مهمة محددة تتمثل في متابعة تنفيذ اهداف السياسة السبعة للاستراتيجية.

إنّ وجود هيئة أو وحدة مخصصة تقدّم الدعم لبرامج تمكين الشركات الصغيرة والمتوسطة في مجال المشتريات العامة، يمكن أن يسهّل التواصل بين القطاعين العام والخاص، وبالتالي تعزيز التماسك بين مختلف اجزاء الحكومة.

يقوم مكتب المؤسسات الصغيرة والمتوسطة داخل PSPC في كندا دوراً استشارياً في هذا الصدد<sup>2</sup>. كما يمكن تقديم الطلبات على المستوى المركزي إلى السلطات المتعاقدة على المستويين الإقليمي والمحلي من أجل دعم التنفيذ الواسع للسياسات والاستراتيجيات الوطنية.

يمكن العثور على مثال في اليابان، حيث تم اصدار طلب من قبل وزير الاقتصاد والتجارة والصناعة الى رؤساء كل وكالة ووزارة، وحكام المقاطعات، وجميع رؤساء البلديات ورؤساء الاقسام الخاصة بطوكيو (1805 منظمة) فيما يتعلق بموافقة مجلس الوزراء على السياسة الأساسية لعقود الدولة مع الشركات الصغيرة والمتوسطة. وحثّ الطلب السلطات المتعاقدة على زيادة الفرص للشركات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر في نشاط المشتريات العامة.

1- OECD,SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018,page 111.

2- OECD,SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018,page 112.

إنّ التشاور مع الوكالات الحكومية المسؤولة عن سياسات الشركات الصغيرة والمتوسطة، او المجموعات، او اللجان الاستشارية للمنشآت الصغيرة والمتوسطة التي تعينها الحكومة، يمكن ان تسهّل التنفيذ الفعّال لسياسات واستراتيجيات المشتريات العامة لدعمها. في فنلندا على سبيل المثال، هناك شبكة من وكلاء المشتريات منظمة على المستوى الإقليمي تدعم مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة. وفي العام 2009، اطلق اتحاد الشركات الفنلندية خدمة جديدة لتحسين مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة، وهي تساعد على المشاركة في عمليات المناقصات، ولا سيّما من خلال توفير المعلومات وتنظيم الدورات التدريبية والندوات. كما توفر أدوات الكترونية وحقائيق عن السوق ومعلومات أخرى ذات صلة تتعلق بعمليات المناقصات. إنّ الهدف من الشبكة هو توفير كل المساعدة المطلوبة من مكان واحد. حيث يوجد حالياً أكثر من 17000 شركة صغيرة ومتوسطة، و2000 جهة تعاقدية تستخدم الخدمة. وإنّ الخدمة الأكثر شيوعاً هي "دعوة لمشاهدة العطاءات"، والتي تقدم للشركات معلومات مصنّفة حول دعوات تقديم العطاءات في مجالات الاعمال الخاصة بالشركات. ويتم استخدام هذه الخدمة أكثر من 35 الف مرة كل شهر.

ويشكل الانخراط مع أصحاب المصلحة مثل أولئك الذين سيتأثرون بشكل مباشر بسياسة معينة عنصراً أساسياً في تطوير وتنفيذ تلك السياسة. وبصورة مماثلة، فإنّ دمج صوت الشركات الصغيرة والمتوسطة عند تطوير برامج تمكين لهذه الشركات في المشتريات العامة يساعد الحكومة على فهم تحدياتها بشكل افضل، وتصميم وتنفيذ السياسات التي من شأنها تعزيز مشاركتها وادائها. تقوم الحكومات بالفعل في كثير من الأحيان بإجراء مشاورات مع الشركات الصغيرة والمتوسطة من خلال جمعياتها او في المناسبات العامة عند تقييم قيود أطر المشتريات العامة.

وأثّه اثناء تنفيذ التوجيهات الاوروبية في عام 2016 (EU/14/2014)، من خلال تعديل قانون المشتريات العامة الهولندي ("Aanbestedingswet 2012")، عُقدت مشاورات مع المنظمة الفرعية للشركات الصغيرة والمتوسطة (MKB Nederland). وعلاوة على ذلك، أُنحت الفرصة لجميع الشركات الصغيرة والمتوسطة للتعليق على القانون من خلال التشاور عبر الإنترنت. حيث سُئلت تلك الشركات عن تجاربها مع قانون المشتريات العامة الهولندي خلال تقييمها في عام 2015، وخلص التقييم إلى أن المشكلات المتعلقة بالقانون ترجع اساساً الى التطبيق العملي له، وليس بسبب القانون نفسه.

وللتغلب على هذه المشاكل العملية، أطلقت الحكومة الهولندية مشروع Better Public Procurement (BeterAanbesteden)، في عام 2016؛ في هذا المشروع، تعمل الشركات الصغيرة والمتوسطة جنباً الى جنب مع السلطات المتعاقدة في مختلف المناطق لتحديد القيود ووضع إجراءات ملموسة لتحسين المشتريات العامة. كما تم التشاور مع منظمات المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم على المستوى الوطني لمناقشة القيود والإجراءات.

وفي الختام، تكرّس الحكومات الجهود لبناء علاقات مستدامة مع الشركات الصغيرة والمتوسطة، وليس فقط عند إدخال تغييرات قانونية أو تنظيمية. فعلى سبيل المثال، تقدم بولندا اجتماعات إعلامية منتظمة مع الشركات المهتمة، وخاصة الشركات الصغيرة والمتوسطة، لتشجيع مشاركتها ومعرفتها بالموضوعات، مثال ذلك منصة الكتلوج الالكتروني لمكتب المشتريات العامة.

## الفرع الثاني: مراقبة وتقييم عمل الشركات الصغيرة والمتوسطة.

تركز الحكومات التي تقيس سياسات الشركات الصغيرة والمتوسطة، على المشاركة والنجاح في عمليات المناقصات. هذه التدابير مفيدة لقياس التغييرات في مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة بمرور الوقت،

لكنها لا تسلط الضوء على موقع او حجم الحواجز التي تواجهها الشركات الصغيرة والمتوسطة. ولقد ادى انتشار أنظمة المشتريات الإلكترونية إلى إنتاج قدر كبير من البيانات التي يمكن تحليلها بتحقيق هذه الغاية. يعدّ تقييم نتائج السياسات امراً بالغ الأهمية لمراقبة تنفيذها، وكذلك بإدارة أداء نظام المشتريات العامة، كما أبرزته توصية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الصادرة عن مجلس المشتريات العامة<sup>1</sup>.

علاوة على ذلك، تسعى الحكومات الى التنمية الاقتصادية والمجتمعية من خلال نمو الشركات الصغيرة والمتوسطة. لذلك من الضروري تقييم ما إذا كانت التدابير المطبقة تحقق هذه الأهداف. وبالنظر إلى العدد الكبير من خيارات السياسة المختلفة التي يمكن للحكومة اتباعها، وكثير منها لا علاقة له بالمشتريات العامة، يمكن أن يساعد التقييم الشامل في تحديد مزيج السياسات الأكثر فعالية. هذا التقييم يجعل من الممكن قياس الأداء، وبالتالي ادارة وظيفة المشتريات العامة بشكل أفضل من خلال مساعدة الحكومة على تحديد ثغرات التنفيذ، إذا وجدت، والآثار السلبية غير المتوقعة لهذه التدابير. يناقش هذا الفرع المناهج الحالية لتقييم تنفيذ تسيير المشاريع الصغيرة والمتوسطة ودعم سياسات واستراتيجيات وتدبير المشتريات العامة. بالإضافة الى مناقشة كيفية مراقبة التنفيذ، فإنه يتناول قياس فعالية المشتريات في تحقيق الأهداف المختلفة، كما أكدت عليه توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.

#### الفقرة الأولى: حصة الشركات الصغيرة والمتوسطة في سوق المشتريات العامة.

تُعدّ حصة مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في أسواق المشتريات العامة، إحدى طرق قياس سهولة الوصول إليها.

في الواقع، فإنّ حصة العقود التي تمّ منحها للشركات الصغيرة والمتوسطة، من حيث العدد والقيمة، هي المجال الأكثر شيوعاً للقياس، ومع ذلك لا يزال يُقاس فقط بأقلّ من نصف عدد الدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية<sup>2</sup>.

تخطط بعض البلدان، مثل ألمانيا وبولندا، حالياً لجمع البيانات بشكل منهجي حول حصة المشتريات العامة الممنوحة للشركات الصغيرة والمتوسطة. كما تحدّد البلدان أحياناً الجدول الزمني الذي يجب ان يتحقّق الهدف من خلاله؛ على سبيل المثال، لدى المملكة المتحدة هدف يتمثل في تخصيص 33% من انفاق الحكومة المركزية للمشتريات الى الشركات الصغيرة والمتوسطة، بشكل مباشر وعبر سلسلة التوريد، بحلول عام 2022. وهذا يحل محل الهدف السابق الذي تم تحقيقه، لتحقيق 25% بحلول عام 2015. يمكن توضيح الأهداف المحدّدة في الأطر التنظيمية للمشتريات العامة التزام الحكومات بهدف زيادة مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة. توجد أهداف في بعض البلدان مثل المكسيك<sup>3</sup>، حيث ينص قانون الحيازة والإيجارات والخدمات للقطاع العام على انه من اجل تعزيز تنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة ومشاركتها في وكالات المشتريات العامة، يجب على الوكالات منحها ما لا يقل عن 50% من العقود التي تم تنفيذها استثناءات للمناقصة المفتوحة كل سنة.

1- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 118.

2- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 119.

3- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 120.

علاوة على ذلك، فإنَّ قانون تنمية القدرة التنافسية للمؤسسات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة، ينص على أنَّ الوكالات يجب ان تخطِّط لمنح ما لا يقل عن 35% من مشترياتها من السلع والخدمات والاشغال تدريجياً الى الشركات الصغيرة والمتوسطة. تضع لجنة مشتركة بين الوزارات هدفاً سنوياً لكل وكالة وفقاً لميزانيتها.

وتمثّل الشركات الصغيرة والمتوسطة حصة أعلى من حيث عدد عقود المشتريات العامة الممنوحة من حيث القيمة<sup>1</sup>، كما يختلف رقم حصة العقد بشكل كبير عبر البلدان وفي بعض البلدان بين السنوات. بالإضافة إلى هذه الحصة، يعكس عدد العطاءات المقدمة من الشركات الصغيرة والمتوسطة ايضاً مطاربتها للوصول الى أسواق المشتريات العامة ويمكن أن توفر رؤية حقيقية لأداء الشركات الصغيرة والمتوسطة في الفوز بالعقود. ومع ذلك، أظهر المسح أن تقييم عدد العطاءات الواردة من قبل الشركات الصغيرة والمتوسطة ليس ممارسة شائعة.

قد يقلّ تقييم حصة العقود الممنوحة للشركات الصغيرة والمتوسطة من مستوى مشاركتها الفعلية من خلال استبعاد المشاركين كمقاولين من الباطن أو في سلسلة التوريد.

يجب على البلدان دراسة مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في أسواق المشتريات العامة مقسمة، على سبيل المثال، حسب قطاع السوق، والخصائص الاجتماعية للشركات، ومستوى التقنيات والمهارات والخبرات المتاحة.

وعلى الرغم من الاعتراف المتزايد في الاستخدام الاستراتيجي للمشتريات العامة لتحقيق أوسع الأهداف ، لم يتم تقييم نتائج هذه الجهود بشكل كامل.

في موازنة استخدام المشتريات العامة لتحقيق أهداف سياسية أوسع مقابل الأهداف الأساسية، تسلّط توصية منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن المشتريات العامة الضوء على أهمية " استخدام منهجية مناسبة لتقييم الأثر لقياس فعالية المشتريات في تحقيق أهداف السياسة الثانوية"<sup>2</sup>.

بالإضافة الى فتح اسواق المشتريات العامة لمنح فرص متساوية للموردين، تهدف الدول إلى توسيع نطاق هذه السياسات والاستراتيجيات لتشمل التنمية المجتمعية والاقتصادية، من خلال زيادة القدرة التنافسية للشركات الصغيرة والمتوسطة، وتحفيز التوظيف وخلق فرص العمل وتعزيز الابتكار<sup>3</sup>.

وعندما يتم تقديم هذه الأنواع من أهداف السياسة بعبارات وصفية، فمن الصعب قياس تحقيقها بفعالية. يتضمّن قياس فعالية هذه السياسات والتدابير، تقييم ما اذا كانت تحقيق اهدافها، فيما يتعلّق بكل من فوائد وتكاليف استخدام المشتريات العامة لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة، وفعالية المشتريات كرافعة للسياسة مقارنةً بالوسائل الأخرى.

عند اجراء تغييرات على الاطر التنظيمية، يمكن للبلدان اجراء تقييمات الاساس، والعديد من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية تفعل ذلك فيما يتعلّق بتأثيرها على الشركات الصغيرة والمتوسطة. على سبيل المثال، يتطلب الإطار القانوني في النمسا تقييم تأثير الأحكام القانونية الجديدة، وأحد الأبعاد التي يغطيها التقييم هو تأثير القانون على الشركات الصغيرة والمتوسطة.

وفي هذا الإطار، تقدّم التجربة الهولندية<sup>1</sup>، بعد إدخال قانون المشتريات العامة الهولندي لعام 2012 مثلاً على هذا التقييم، حيث تم تقييم نظام المشتريات العامة من حيث وصول الشركات الصغيرة

1- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 121.

2- OECD, *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, 2015. (accessed on 18 May 2017).

3- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 31.

والمتوسطة؛ فبعد سنّ هذا القانون قامت الحكومة الهولندية في عام 2014 بتقييم تأثيره فيما يتعلق بالطموحات التي تمت صياغتها في صياغته، والتي تضمّنت مثلاً على ذلك تعزيز جذور الشركات - وخاصة الشركات الصغيرة والمتوسطة - الى العقود الحكومية، وخلق مجال للابتكار والاستدامة. بينما تخضع المشتريات العامة لعدد متزايد من الأهداف، يظل الهدف الأساسي في تسليم السلع والخدمات اللازمة، لإنجاز مهمة الحكومة، في الوقت المناسب وبطريقة اقتصادية وفعّالة. في سياق مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة، هناك توترات بين الأهداف المتنافسة المحتملة، على سبيل المثال بين تفضيل الشركات الصغيرة والمتوسطة ومبادئ المنافسة العادلة والميل نحو توحيد العقود، خاصة في حالة الأخير. بينما يتيح دمج احتياجات الشراء في عقد واحد كبير توفير التكاليف من خلال وفورات الحجم وانخفاض التكاليف الإدارية، فإنّه يمكن أيضاً أن يحدّ من مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة<sup>2</sup>.

هناك بعض المنهجيات التي اعتمدها البلدان لقياس فعالية سياساتها واستراتيجياتها في دعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ومثلاً على ذلك منهجية هنغاري التي هي عبارة عن إحصاءات سنوية منتظمة، بما في ذلك معدلات نجاح المشاريع الصغيرة والمتوسطة في المشتريات العامة التي تقوم بها هيئة المشتريات العامة. ومنهجية السويد التي تستند إلى دراسة استقصائية حول الاستخدام الاستراتيجي للسلطات المتعاقدة للمشتريات العامة، والتي أجرتها الوكالة الوطنية للمشتريات العامة في عام 2016، ثمّ كل 18 شهراً. إنّ المنهجيات التي تستخدمها البلدان لتقييم نظام المشتريات لديها فيما يتعلق بمشاركة واداء الشركات الصغيرة والمتوسطة، لا تعكس الاهداف المختلفة لهذه السياسات فحسب، بل أيضاً الأطر المؤسسية وتنظيم الجمهور نظام المشتريات في بلدانهم.

ومن شأن المنهجيات الملائمة والمتسقة أن تحسن بشكل كبير إدارة وظيفة المشتريات العامة من خلال المراقبة الموضوعية وتقييم الأداء. تقدم كندا<sup>3</sup> مثلاً على رصد وتقييم العديد من جوانب نظام المشتريات، مثل أهداف الإنصاف والانفتاح والشفافية، والمستوى العام لرضى العملاء والموردين وحسن توقيت الخدمات.

وبالإضافة إلى البيانات الكمية، تستخدم البلدان بيانات المسح لفهم آراء المستخدمين. عند تحديد منهجية قياس فعالية نظام المشتريات العامة، يمكن للبلدان ان تنظر في جمع آراء اصحاب المصلحة، ثم استخدام بيانات التصوّر هذه لتقييم أداء عمليات المشتريات العامة.

ويساعد التعامل مع أصحاب المصلحة في بناء فهم مشترك بين القطاعين العام والخاص للنظام والتحديات التي يواجهها. على سبيل المثال، حدّدت البلدان التبسيط الإداري وتنفيذ أنظمة المشتريات الإلكترونية كإجراءات أساسية لتسهيل وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الى فرص المشتريات العامة.

ولكن في الوقت نفسه، أشارت بعض جمعيات الأعمال إلى التحديات التي واجهتها الشركات الصغيرة والمتوسطة في استخدام أنظمة المشتريات الإلكترونية، والعبء الإداري المرتفع وغياب الرؤية للعقود ذات القيمة الأصغر.

علاوة على ذلك، بينما تتفق جمعيات الأعمال على ان استخدام حلول المشتريات الإلكترونية هو أحد أكثر التدابير قيمة لمساعدة الشركات الصغيرة والمتوسطة في اعداد العطاءات للعقود العامة؛ لم يتم التوصل الى

1- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 123-124.

2-Kidalov, M. and K. Snider (2011), "US and European Public Procurement Policies for Small and Medium-Sized Enterprises (SME): A Comparative Perspective", *Business and Politics*, Vol. 13/04, pp. 141.

3- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 125.

فهم مشترك حول ما اذا كان قد أدى الى تحسين وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة الى اسواق المشتريات. في حين أن الاختلافات في كيفية تصميم - البلدان لأنظمة المشتريات الإلكترونية الخاصة بها تحتاج الى الاعتراف بها، والمشاركة مع المستخدمين بما في ذلك مقدمي العطاءات والموردين والسلطات المتعاقدة - يمكن أن تساعد في فهم التناقضات بين الآثار المتوقعة والحقيقية للتدابير بشكل أفضل.

#### الفقرة الثانية: مراقبة أداء هيئات الشراء المركزية (CPBs).

وكما تمت مناقشته سابقاً، قامت CPBs بصفتها سلطات تعاقدية، غالباً ما يتم انشاؤها لمركزية أنشطة المشتريات العامة والقوة الشرائية الاجمالية بتنفيذ تدابير لدعم الشركات الصغيرة والمتوسطة في أنشطة المشتريات العامة الخاصة بها. تختلف المهمة المؤسسية والاعدادات والأهداف ونطاق أنشطة هذه الجهات من دولة إلى أخرى.

بغض النظر عن خصوصيات كل CPBs، فإن جزءاً أساسياً من ادارة ادائهم يتضمن قياس النتائج. تحدد بعض CPBs اهدافها المؤسسية حول توفير جميع المشغلين الاقتصاديين، بما في ذلك الشركات الصغيرة والمتوسطة، مع فرصة عادلة للمشاركة في فرص المشتريات العامة. ومع ذلك، في أقل من نصف بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، تجري هيئات الشراء المركزية تقييمات من أجل تقييم نتائج تدابير دعم هذه الشركات<sup>1</sup>.

بالنسبة إلى CPBs أيضاً، تمثل حصة العقود من حيث القيمة والعدد التي تم منحها للشركات الصغيرة والمتوسطة، منهجية التقييم الأكثر استخداماً.

في كوريا، دائرة المشتريات العامة (PPS)، وهيئة المشتريات المشتركة في الدولة، تجعل من هذه الإحصائيات متاحة على أساس شهري ومقسمة حسب نوع الشراء (السلع او الخدمات او الاعمال). تستخدم هيئات الشراء المركزية في بعض البلدان، مثل السويد ونيوزيلندا استبيانات رضى الموردين بالإضافة إلى تلك المنهجية. كما توفر بالفعل فرص شراء كبيرة للشركات الصغيرة والمتوسطة، لاسيما بالنظر الى الحصة الكبيرة من اجمالي عدد العقود التي تمت ترسيتهما للشركات الصغيرة والمتوسطة. كما تُمنح الشركات الصغيرة والمتوسطة عموماً عقوداً أصغر قيمة من قبل الهيئات المركزية للشراء بالإضافة الى أن حصتها أكبر من حيث عدد العقود من القيمة.

بينما تخضع للأهداف المؤسسية لتجميع الاحتياجات الشرائية للجهات المتعاقدة لإيجاد شروط وأحكام أفضل للمشتريات الحكومية، كما يمكن لبطاقات الشراكة القطرية أن تحدث أثراً غير مباشرة على الاقتصاد من خلال زيادة مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في عمليات الشراء العامة الخاصة بها.

وبهذا المعنى، فإن بعض هيئات حماية المستهلك تراقب أيضاً عدد الشركات الصغيرة والمتوسطة المشاركة في عقودها، مثل BBG في النمسا<sup>2</sup>.

كما سلّطت الحكومات والاكاديميون الضوء على قيود المنهجيات الحالية الكامنة وراء التقييمات الكمية لسياسات دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة. على سبيل المثال، أشارت إحدى الدراسات إلى أن المنهجيات الكمية لا تأخذ في الحسبان بشكل كافٍ النتائج الايجابية الصافية، ووزن الخسارة والترشيد<sup>3</sup>.

1- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 126.

2- يتزايد عدد الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم باستمرار، ويرجع ذلك جزئياً الى استراتيجية الشركات الصغيرة والمتوسطة في BBG، والتي يمكن أن تتطلع الى الحصول على حصة تبلغ 66% في الشركات الصغيرة والمتوسطة.

1- Curran, J. (2000), "What is small business policy in the UK for? Evaluation and assessing small business policies", *International Small Business Journal*, Vol. 18/3, pp. 36-50.

ولكون سياسات دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة منطقة سياسة أفقية، فهي متعدّدة الأبعاد، وهي حقيقة تشير إلى الحاجة إلى مراعاة أوجه التآزر والمقايضات بين السياسات. ويزرتب على ذلك، أن التقييم الدقيق لسياسة دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة لا يمكن اجراءه دون مراعاة التكاليف والفوائد النسبية.

كما أن الصعوبات المتعلقة بتحديد عيّنات التحكم المتطابقة بسبب عدم تجانس مجتمع الشركات الصغيرة والمتوسطة تزيد من تعقيد التقييم الكمي وفعالية السياسة.

يشير هذا إلى أن التصميم السليم لسياسات دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة يجب أن يعتمد على فهم شامل بدور الشركات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد.

ومع ذلك، فإنّ "التفكير الضعيف والاستنتاجات المشوّشة، والمشاكل التي تفاقمت بسبب عدد كبير من القضايا المتعلقة بتوافر وجودة البيانات<sup>1</sup> ذات الصلة" تزيد من التعقيد<sup>2</sup>.

قد لا تكون المعلومات التي تم جمعها من قبل سلطات المشتريات العامة كافية لإجراء تقييم لسياسات دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة؛ على سبيل المثال، قد لا يتم جمع حالة مقدمي العطاءات أثناء عملية الشراء لأسباب تتعلق بالإنصاف، مما يجعل من المستحيل معرفة أي منهم كان من الشركات الصغيرة والمتوسطة. وبالتالي، يمكن أن يتطلب التقييم الكمي للسياسات التنسيق بين المؤسسات أو تكامل أنظمة الحكومة الإلكترونية.

وسهّل تطبيق أنظمة المشتريات الإلكترونية جمع البيانات والمعلومات التي تجعل تقييم الاداء وادارته امراً ممكناً. ومع ذلك، لا تزال العديد من الحكومات تواجه صعوبات في جمع البيانات الصحيحة لإنشاء مؤشرات أداء لنظام المشتريات العامة. حيث يتطلب تحقيق ذلك عادةً، إدراج وظائف إضافية في أنظمة المشتريات الإلكترونية الحالية، فضلاً عن تكامل الأنظمة أو تبادل البيانات مع تقنيات الحكومة الإلكترونية. وبالفعل، فإنّ تطوير بنية تحتية الكترونية شاملة لتبادل المعلومات بين وكالات القطاع العام والافراد والشركات يمكن الإدارة العامة من تقديم خدمات ذات جودة أفضل، فضلاً عن تكييف عمليات القطاع العام بشكل افضل مع احتياجات المستخدمين النهائيين وتفضيلاتهم.

يقتضي عند تحديد مؤشرات الأداء المتعلقة بمشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة وأدائها في المشتريات العامة، ان تكون متوافقة مع أهداف النظام. وفقاً لذلك، قبل معالجة الصعوبات الفنية، يجب على الحكومات أولاً تحديد المجالات التي سيتم فيها إجراء تقييمات الأداء. ففي ضوء ذلك، يمكن النظر في المؤشرات التالية:

1. عدد الشركات الصغيرة والمتوسطة المسجلة في سجل الموردين.

2. حصة العطاءات الواردة من الشركات الصغيرة والمتوسطة.

3. حصة العقود الممنوحة للشركات الصغيرة والمتوسطة.

لهذا الغرض، سيكون من المناسب بشكل خاص مراعاة الشركات الصغيرة والمتوسطة التي تشارك في سلاسل التوريد. كما أن رصد هذه المؤشرات بمرور الوقت، جنباً إلى جنب مع المؤشر الأول والثاني، يمكن أن يلقي الضوء أيضاً على القدرة التنافسية النسبية للشركات الصغيرة والمتوسطة في أسواق المشتريات العامة، والتي قد تتأثر بالأداء الاقتصادي للشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل عام أو بالتغيرات في نظام المشتريات العامة.

4. امتثال الشركات الصغيرة والمتوسطة بشروط العقد.

2- OECD, SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits, Op. cite, 2018, page 129.

3- Freeman, A. (2013), *Challenging Myths about the Funding of Small Businesses...: Finance for Growth*, Demos, London.



يمكن النظر في هذه المؤشرات على مستويات مختلفة - على مستوى عملية الشراء، ومستوى السلطة المتعاقدة والمستوى الحكومي الكلي - وكذلك فيما يتعلق بأنواع السلع والخدمات والأشغال. يجب أيضاً مراقبة هذه المؤشرات فيما يتعلق بالمؤشرات الأخرى لنظام المشتريات العامة بشكل عام، فضلاً عن الظروف الاقتصادية والسوقية العامة للشركات الصغيرة والمتوسطة. تواجه التجارب التجريبية القوية قيوداً عديدة، مثل عدم وجود عيّنات قابلة للمقارنة، فضلاً عن الصعوبات المتعلقة بتجانس المؤشرات. ومع ذلك، فإنّ المراقبة المستمرة لهذه المؤشرات، جنباً إلى جنب مع التقييم النوعي من خلال المقابلات وتمارين إشراك أصحاب المصلحة، من شأنه أن يساعد الحكومات على فهم تحديات الشركات الصغيرة والمتوسطة بشكل أفضل، وتشكيل السياسات والتدابير نحو نظام مشتريات عامة أكثر كفاءة وفعالية.

الى هنا ينتهي الفصل الأول المتعلق بالمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، وننتقل الآن الى الفصل الثاني المتعلق بالتنمية المستدامة خلال العملية الشرائية العامة.

## المبحث الثاني: توجيه القدرة الشرائية نحو الاستدامة.

إنّ التنمية المستدامة هو مصطلح اقتصادي اجتماعي أممي، رسمت به هيئة الأمم المتحدة خارطة للتنمية البيئية والاجتماعية والاقتصادية على مستوى العالم، هدفها الأول هو تحسين الظروف المعيشية لكل فرد في المجتمع، وتطوير وسائل الانتاج وأساليبه، وادارتها بطرق لا تؤدي الى استنزاف موارد كوكب الأرض الطبيعية، حتى لا نحمل الكوكب فوق طاقته، ولا نحرم الاجيال القادمة من هذه الموارد.

من هنا، يمكن للمشتريات العامة، التي تُمثّل في المتوسط 13 إلى 20% من الناتج المحلي الإجمالي، أن تساهم بشكل حاسم في حلّ أزمات المناخ والطبيعة والتلوث الحالية على كوكب الأرض. ومن خلال تفضيل شراء المنتجات الأكثر مراعاةً للبيئة - الدائرية، والمنخفضة الكربون، وما إلى ذلك - تستطيع السلطات العامة أن تقلّل بشكل كبير من أثارها البيئية. علاوةً على ذلك، فإنّ الحكومات، باعتبارها أكبر المستهلكين في اقتصاد معيّن، في وضع فريد يسمح لها بدمج معايير الاستدامة في قرارات الشراء على نطاق يمكن أن يُحدّث تحولاً. ومع تحرّك قضايا الاستدامة تدريجياً إلى قمة الأولويات الوطنية والعالمية، أصبح اعتماد ممارسات المشتريات العامة المستدامة الفعّالة (SPP)<sup>1</sup> ضرورة. ولقد حان الوقت لإيقاظ العملاق النائم الذي تبلغ قيمته عدة تريليونات من الدولارات لحشد الإمكانيات الكاملة للمشتريات العامة المستدامة سعياً لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وأجندة 2030.

ومنذ نشر الطبعة الأولى من المبادئ التوجيهية للمشتريات العامة المستدامة (Global Review Of Sustainable Public Procurement 2017)، قدّم برنامج الأمم المتحدة للبيئة الدعم إلى 20 دولة في تطوير وتنفيذ سياسات المشتريات العامة المستدامة. وباعتبارهم أمناء الهدف 12.7 من أهداف التنمية المستدامة (يحدّد الهدف دور القطاع العام من خلال ممارسات الشراء العمومي المستدامة)، قاموا بتطوير منهجية لحساب مؤشر الهدف 12.7.1 من أهداف التنمية المستدامة. أظهرت أول عملية جمع بيانات للمؤشر

1- SPP: Sustainable Public Procurement.

12.7.1 أجريت في عام 2021 أن غالبية البلدان المتقدّمة كانت تتبع بنشاط سياسات المشتريات العامة المستدامة. وتجري أيضاً جهوداً كبيرةً في أمريكا اللاتينية وآسيا، وبدأت في الظهور في أفريقيا، للشروع في تنفيذ المشتريات العامة المستدامة. إنّ طموحهم هو دعم هذه الحركة العالمية من خلال مبادئهم التوجيهية والعمل الشامل بشأن المشتريات العامة المستدامة<sup>1</sup>.

وبالنظر إلى أنه يُنظر إلى المشتريات العامة المستدامة اليوم على أنها أفضل ممارسة للمشتريات العامة، يمكن الآن العثور على أنشطة المشتريات العامة المستدامة في جميع أنحاء العالم، والتي تعالج قضايا تتراوح بين تقليل النفايات وكفاءة الموارد إلى زيادة التنوع وتقديم الدعم للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم (MSMEs). يمكن العثور على أمثلة أخرى لبرامج ومبادرات المشتريات العامة المستدامة في مركز المعرفة التابع لبرنامج One Planet SPP<sup>2</sup> وفي منصة المشتريات المستدامة التي يديرها المجلس الدولي للمبادرات البيئية المحلية.

والجدير ذكره في هذا الصدد، أنّ انضمام لبنان إلى برنامج الشراء الحكومي المستدام الخاص ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة كان في شهر ايلول 2010. ويتم تنفيذ المشروع التجريبي اللبناني من خلال معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي التابع لوزارة المالية، وذلك بالتعاون مع المكتب المحلي لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي.

### المطلب الأول: مفهوم الشراء العام المستدام.

يسمح الشراء الحكومي المستدام للدولة بالوفاء بما وعدت به ويجعلها قدوة مثالية يحتذى بها، كما يساهم في خفض البصمة البيئية للسلطات العامة (تأثير الشراء الحكومي في الموارد الطبيعية)، والأهم من هذا هو أنّ الشراء الحكومي المستدام يقدّم إلى الحكومات أداة فعّالة لدعم برامجها التنموية المستدامة. علاوة على ذلك، يساهم هذا الشراء المستدام، إلى جانب الإجراءات الأخرى المتّخذة في المجال المالي أو التشريعي، في تحقيق أهداف السياسات الرئيسية التي أذكر منها على سبيل المثال، تلك المتعلقة بخلق فرص عمل وتقديم الدعم إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والابتكار، والانتاج المحلي الأنظف، والحدّ من الفقر وخفض انبعاث الغازات المسبّبة للاحتباس الحراري. ومن خلال تشجيع الطلب في المجالات المستهدفة، يمكن للسلطات العامة أن تساهم أيضاً في التحوّلات السوقية المتّجهة نحو تحقيق الأهداف الاجتماعية، أو الاقتصادية، أو البيئية.

### الفرع الأول: تعريف الشراء العام المستدام.

يشرح برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) مفهوم الشراء المستدام من خلال التعريف التالي: " يتمثّل الشراء المستدام بالعملية الشرائية التي تسمح للمؤسسات باستيفاء حاجاتها من السلع والخدمات والاعمال

1- Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT", Introduction the United Nations Environment Programmes Approach, second edition,2021,page 12.

2- Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT", Introduction the United Nations Environment Programmes Approach,Op. cit,page 38.

والمرافق بطريقة تحقق قيمة للمال على أساس دورة حياتية كاملة عبر تحقيق الأرباح ليس للمؤسسة فحسب بل للمجتمع والاقتصاد أيضاً، مع خفض الأضرار على البيئة الى أبعد حدودٍ ممكنة<sup>1</sup>.

#### الفقرة الأولى: ماهية الشراء العام المستدام.

تجمع فكرة المشتريات العامة المستدامة بين جانبيين من جوانب المساعي الحكومية - المشتريات العامة والتنمية المستدامة، فتشير المشتريات العامة إلى العملية التي تقوم من خلالها السلطات العامة، مثلاً الوزارات التنفيذية والإدارات والمؤسسات المملوكة للدولة، بشراء السلع والأشغال والخدمات من القطاع الخاص؛ وتتطلب التنمية المستدامة<sup>2</sup> من الحكومات والمنظمات أن تأخذ في الاعتبار الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية لعملياتها، مع التركيز بشكل متساوٍ على الأبعاد الثلاثة جميعها<sup>43</sup>.

ويتم تعريف دمج أهداف التنمية المستدامة في المشتريات العامة، والمعروف باسم المشتريات العامة المستدامة، أو "SPP"، على أنه: "عملية تلبي من خلالها مؤسسات القطاع العام احتياجاتها من السلع والخدمات والأشغال والمرافق بطريقة تحقق القيمة للمال على أساس الحياة بأكملها من حيث توليد فوائد ليس فقط للمنظمة، ولكن أيضاً للمجتمع والاقتصاد، مع تقليل الأضرار التي تلحق بالبيئة، وتجنبها إن أمكن".

يستخدم مصطلح "المشتريات العامة الخضراء" أو "GPP" أحياناً بالتبادل مع SPP، ومع ذلك وبشكل عام يتضمن SPP بشكلٍ أكثر وضوحاً الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية للتنمية المستدامة. يعرف الاتحاد الأوروبي EU ال GPP على النحو التالي: "عملية تسعى من خلالها السلطات العامة إلى شراء السلع والخدمات والأعمال ذات الأثر البيئي المنخفض طوال دورة حياتها بالمقارنة مع السلع والخدمات والأعمال التي لها نفس الوظيفة الأساسية التي كان من الممكن شراؤها بطريقة أخرى".

حيث ترتبط إحدى الخصائص الجوهرية لهذا التعريف بواقع أن الشراء المستدام لا يقتصر على تحقيق مصالح الجهة المشترية فقط بل يأخذ في الحسبان أيضاً مصالح المجتمع ككل (الأثار البيئية والاجتماعية والاقتصادية محلياً وعالمياً).

---

1-الشراء العام المستدام: توجيه القدرة الشرائية للدولة نحو الاستدامة، المبادئ والاهداف والوسائل والتحديات الخاصة بالعالم العربي، السادسة مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، العدد 2، آذار/ مارس 2012، صفحة 64.

2-The internationally recognised definition of sustainable development is: 'Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs', WCED (the Brundtland Commission) (1987) World Commission on Environment and Development: Our Common Future.

3- Definition developed by the UK Task Force on Sustainable Procurement, revised by UNEP and the One Planet SPP Programme.

4- Commission of the European communities (2008) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Public procurement for a better environment.

وتدعم هذه التعريفات مفهوم القيمة مقابل المال. بينما يشير المفهوم تقليدياً إلى اعتبارات الجودة/التكلفة عند نقطة الشراء، فقد امتد معناه في السنوات الأخيرة ليشمل تكلفة الاستخدام، الصيانة والتخلص، أو "التكلفة الإجمالية للملكية". وكما هو الحال في كثير من الحالات، لاتتمثل النفقات الرأسمالية الأولية سوى جزء صغير من التكلفة الإجمالية للملكية. ويجب أيضاً أن تأخذ القيمة مقابل المال في الاعتبار وكلما كان ذلك ممكناً، الآثار البيئية والاجتماعية أو "المؤثرات الخارجية" للشراء على المجتمع والكوكب.

أما الخاصية الأساسية الأخرى للتعريف فترتبط بواقع أن الشراء المستدام يراعي تكاليف دورة حياة المنتج التي تختلف في أغلب الأحيان عن تكاليف الاقتناء، لأنها تشمل تكاليف الإنتاج والاستهلاك المترتبة من "المهد إلى اللحد"، مثل المصاريف التشغيلية أو مختلف المؤثرات الخارجية في التدهور البيئي والصحي..

حيث يسمح تقييم دورة الحياة بتحديد وقياس تأثيرات الاستدامة على دورة حياة المنتجات، في حين تساعد تكلفة دورة الحياة في تقدير التكلفة الإجمالية للسلعة أو الخدمة بعد تسييل عواملها الخارجية على مدى عمرها<sup>1</sup>. ف فيما يتعلق ب "تقييم دورة الحياة"، تختلف نوع تأثيرات الاستدامة خلال دورة الحياة من منتج لآخر، ويتطلب التقييم الكامل بيانات تفصيلية لا تكون متاحة في كثير من الأحيان. تتغلغل الشركات الكبرى بشكل متزايد في سلاسل التوريد الخاصة بها، لكن هذا قد يكون مستحيلاً بالنسبة للشركات الصغرى والصغيرة والمتوسطة. إن الافتقار إلى الشفافية والتعقيد الذي تتسم بها سلاسل التوريد العالمية يعني أن تقييم التأثيرات بشكل موثوق يمثل تحدياً. ومع ذلك، يمكن أن يكون فهم التأثيرات المحتملة نقطة انطلاق نحو أخذ الاعتبارات الصحيحة في الاعتبار.

بالنسبة للعديد من المنتجات، لا تحدث التأثيرات الأكبر على الاستدامة أثناء مرحلة الاستخدام، بل قبلها أو بعدها. وبالتالي، يجب أن تؤخذ المراحل المختلفة لسلسلة القيمة بعين الاعتبار عند وضع معايير الاستدامة. يمكن تقليل التأثير الإجمالي إلى الحد الأدنى عن طريق تقليل الاستهلاك، على سبيل المثال من خلال الاستخدام المشترك و/أو أنظمة خدمة المنتج<sup>2</sup>، ومن خلال اتباع نهج دائري<sup>3</sup> على سبيل المثال، من خلال شراء المنتجات التي يمكن إصلاحها وترقيتها.

بينما "تكلفة دورة الحياة" (LCC) هي تقييم اقتصادي يأخذ في الاعتبار جميع تدفقات التكاليف الهامة والمتوقعة المتفق عليها خلال فترة التحليل المعبر عنها بالقيمة النقدية. التكاليف المتوقعة هي تلك اللازمة لتحقيق مستويات محددة من الأداء، بما في ذلك الموثوقية والسلامة والتوافر<sup>4</sup>. إن سعر الشراء هو مجرد

---

1- Life Cycle Initiative. *What is Life Cycle Thinking?* Available at: [www.lifecycleinitiative.org/starting-life-cycle-thinking/what-is-life-cycle-thinking/](http://www.lifecycleinitiative.org/starting-life-cycle-thinking/what-is-life-cycle-thinking/) [Accessed 19 May 2021].

2-"A product service system is a competitive system of products, services, supporting networks and infrastructure. The system includes product maintenance, parts recycling and eventual product replacement, which satisfy customer needs competitively and with lower environmental impact over the life cycle". Source: UNEP. Product-service systems.

3-Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT,Op. cit.,page 21.

1- International Institute for Sustainable Development(IISD) (2009) Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Question of Value.

أحد عناصر التكلفة في عملية الشراء والامتلاك والتصرف برمتها. تعني تكلفة دورة الحياة النظر في جميع التكاليف التي سيتم تكبدها خلال عمر المنتج أو العمل أو الخدمة: سعر الشراء وجميع التكاليف المرتبطة به (التسليم والتركيب والتأمين، وما إلى ذلك)؛ تكاليف التشغيل، بما في ذلك استخدام الطاقة والوقود والمياه وقطع الغيار والصيانة؛ وتكاليف نهاية العمر (مثل إيقاف التشغيل أو التخلص) أو القيمة المتبقية (أي الإيرادات من بيع المنتج)<sup>1</sup>.

وفي سياق المشتريات العامة المستدامة (SPP)، يعد استخدام LCC أمرًا ضروريًا لإثبات أن عمليات وقرارات الشراء يجب أن تتجاوز النظر في سعر شراء سلعة أو خدمة، لأن سعر الشراء لا يعكس التكلفة المالية وغير المالية.

فمن خلال تطبيق LCC، يأخذ المشترون العاملون في الاعتبار تكاليف استخدام الموارد وصيانتها والتخلص منها والتي لا تنعكس في سعر الشراء. وفي كثير من الأحيان، سيؤدي هذا إلى مواقف "مربحة للجانبين" حيث يكون المنتج أو العمل أو الخدمة الأكثر مراعاةً للبيئة أرخص بشكل عام. فالإمكانية الرئيسية للتوفير على مدى دورة حياة السلعة أو العمل أو الخدمة هي<sup>2</sup>: توفير في استخدام الطاقة والمياه والوقود؛ ووفورات في الصيانة والاستبدال؛ ووفورات في تكاليف التخلص.

وكما أنّ قرارات الشراء التي تتخذها الدولة لا تؤثر على الدولة نفسها فحسب، بل تؤثر على الاقتصاد والبيئة والمجتمع، ولهذا السبب، يمكن لوظيفة الشراء في الدولة أن تلعب دورًا رئيسيًا في المسؤولية الاجتماعية وتساعد على دمجها على مستوى الإدارة، لذلك يوفر معيار ISO 20400، المشتريات المستدامة – المبادئ التوجيهية، إرشادات للمؤسسات الراغبة في دمج الاستدامة في عمليات الشراء الخاصة بها. وهو تطبيق خاص بقطاع محدد للمعيار ISO 26000، إرشادات المسؤولية الاجتماعية، والذي يكمله من خلال التركيز بشكل خاص على وظيفة الشراء<sup>3</sup>.

تستهدف هذه الدورة كبار المديرين ومديري وظيفة الشراء، وتغطي الجوانب السياسية والاستراتيجية لعملية الشراء، أي كيفية مواءمة المشتريات مع أهداف الدولة وغاياتها وخلق ثقافة الاستدامة. ويحدد المعيار مبادئ المشتريات المستدامة، بما في ذلك المساواة والشفافية واحترام حقوق الإنسان والسلوك الأخلاقي، ويسلط الضوء على الاعتبارات الرئيسية مثل إدارة المخاطر وتحديد الأولويات. كما يغطي مراحل مختلفة من عملية الشراء، ويحدد الخطوات المطلوبة لدمج المسؤولية الاجتماعية في وظيفة الشراء.

فمن خلال تطبيق ISO 20400، ستساهم الدولة بشكل إيجابي في المجتمع والاقتصاد من خلال اتخاذ قرارات شراء مستدامة وتشجيع الموردين وأصحاب المصلحة الآخرين على فعل الشيء نفسه. وسيساعد المعيار على تقليل التأثير على البيئة، ومعالجة قضايا حقوق الإنسان وإدارة العلاقات مع الموردين، مع تنسيق التكاليف العالمية طويلة الأجل وتحسين أداء الشراء، وبالتالي منح الميزة التنافسية للمؤسسات من جميع الأحجام، في كل من القطاعين العام والخاص، حيث أنه ينطبق تقريبًا على كل قرار شراء بدءًا من

2- European Commission. Life cycle costing.[Accessed 15 June 2021].

3- للمزيد من التفاصيل حول كيفية استخدام نهج LCC كجزء من إجراءات المشتريات العامة، راجع المادة 68 (2) من التوجيه EU/24/2014 والمادة 83 (2) من التوجيه EU/25/2014.

4- ISO 20400, Sustainable Procurement, edition 1, 2017, Page 1.

اللوازم المكتبية ومقدمي الطعام إلى مزودي الطاقة ومواد البناء، و... وسيساعد استخدام المعيار على تحسين التواصل بين المقاولين وجميع أصحاب المصلحة وتعزيز العلاقات متبادلة المنفعة. كما أنه سيعمل على تنسيق وظيفة الشراء من خلال تحسين العلاقات مع الموردين وتقليل المخاطر في سلسلة التوريد، مثل الاضطرابات الناجمة عن سحب المنتج أو فشل المورد. علاوة على ذلك، يعد ISO 20400 أداة مفيدة لتعزيز الإنتاجية وتحسين التكلفة وتحفيز الابتكار في السوق.

إنَّ العديد من المنظمات تقوم بالفعل بتنفيذ ممارسات الشراء المستدامة في عملياتها، فعلى سبيل المثال، تفخر شركة براسكيم الدولية لصناعة المواد الكيميائية والبلاستيك بمدونة قواعد سلوك لموردي الإيثانول، إلى جانب برنامج التحسين المستمر، الذي يسمح للموردين بمقارنة أنفسهم مع الآخرين وتتبع التقدم بمرور الوقت. لدى Itaipu Binacional، أكبر محطة للطاقة الكهرومائية في العالم، والتي شاركت في تطوير ISO 20400، بالفعل سياسة وبرنامج شراء مستدام يهدف إلى ترسيخ ثقافة الاستدامة في المنظمة والتأكد من أن كل عملية شراء تأخذ الاستدامة في الاعتبار.

وسيساعد ISO 20400 أيضًا المؤسسات الأخرى على بناء الاستدامة في عمليات الشراء الخاصة بها وتحسين البرامج والأنظمة الحالية، بالاعتماد على الخبرة وأفضل الممارسات من جميع أنحاء العالم.

#### الفقرة الثانية: مبادئ المشتريات العامة المستدامة.

تهدف المبادئ التالية للمشتريات العامة المستدامة إلى مساعدة البلدان والمنظمات في الحصول على فهم مشترك لهذا المفهوم. حيث تعتبر المبادئ جزءًا أساسيًا من نهج المشتريات العامة المستدامة وقد تم تطويرها من قبل فريق عمل مراكش المعني بالمشتريات العامة المستدامة وتم تعديلها من قبل شبكة الكوكب الواحد (One Planet SPP) في عام 2015. وقد تم تحديث المبادئ مع تقرير الأمم المتحدة عام 2021<sup>1</sup>.

**المبدأ 1: الشراء الجيد هو شراء مستدام:** يتبع نظام المشتريات العامة العناصر الأساسية للمشتريات العامة الجيدة، وهي: الشفافية، والعادلة، وعدم التمييز، والتنافسية، والمساءلة، والاستخدام الفعال للأموال العامة، والقابلية للتحقق، مع دمج الأبعاد الثلاثة للتنمية المستدامة: الاجتماعية والبيئية والاقتصادية. يتطلب SPP فهمًا لجميع تأثيرات الشراء طوال دورة حياة المنتج أو الخدمة، بدءًا من مصادر الموارد الطبيعية وحتى إدارة نهاية العمر.

**المبدأ 2: تنفيذ الشراء العام المستدام يحتاج إلى القيادة:** هنا بحاجة إلى سياسيين وصناع قرار رفيعي المستوى مؤثرين لتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويمكنها ضمان تخصيص الموارد الكافية لتنفيذ هذه الشراكة بين القطاعين، وتعميم الشراكة بين القطاعين في المشتريات العامة وتبادل أفضل الممارسات على نطاق واسع.

---

1- Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT", Introduction the United Nations Environment Programmes Approach, Op. cit, page 18.

**المبدأ 3:** يساهم القطاع العام والقطاع الخاص في تحقيق أهداف السياسة العامة: يساهم الإنفاق الاستراتيجي في تحقيق مجموعة واسعة من الأهداف الحكومية أو التنظيمية من خلال الإنفاق الاستراتيجي، أو قد يمثل الوسيلة الرئيسية التي تساعد على تحقيق هذه الأهداف. ومن أمثلة هذه الأهداف الإدارة المستدامة للموارد الطبيعية، وكفاءة استخدام الموارد، والتنمية المستدامة، والاستهلاك والإنتاج المستدامين. يمكن للمشتريات العامة المستدامة أن تدفع الأسواق نحو حلول مستدامة ومبتكرة، وتشجيع المشاركة المبكرة في السوق وخلق فرص عمل خضراء ولائقة.

**المبدأ 4:** يحترم SPP مصالح أصحاب المصلحة ويبني على مشاركة أصحاب المصلحة: تحترم SPP وتراعي وتستجيب لمصالح أصحاب المصلحة المشاركين في أنشطة المشتريات أو المتأثرين بها - بما في ذلك منظمات الشراء والمصنعين والجمهور، وتمهد الرؤى المشتركة والحلول الشاملة والتواصل المستهدف الطريق لمشاركة أصحاب المصلحة.

**المبدأ 5:** يعتمد تنفيذ SPP على مبادئ الإدارة التنظيمية السليمة: يعتمد SPP على نهج قائم على المخاطر والفرص، ويعيد التقييم باستمرار ويستهدف المجالات ذات التأثير الأعلى أو الأولوية. ويمكن إثبات النجاحات الفورية من خلال نهج "الفوز السريع"، وبدء - وليس استبدال - نهج أكثر شمولاً على المدى الطويل. إن وجود SPP كجزء من نظام الإدارة التنظيمية يساعد على تعميم نهج SPP كجزء من ممارسة المشتريات الروتينية، حيث يتم دعم SPP من خلال خطوط واضحة للمساءلة مع حوافز للتنفيذ.

**المبدأ 6:** تقوم SPP بمراقبة مخرجاتها ونتائجها: لا يمكن التحسين المستمر لتنفيذ SPP إلا إذا كانت المخرجات المحققة والنتائج المحققة معروفة. تعد أنظمة الرصد والتقييم التي تقيس المخرجات والنتائج ضرورية لتتبع التقدم وتحديد مجالات التحسين. ستكون جهود القياس أكثر فعالية وذات مغزى عندما تكون خطوط الأساس والأهداف الخاصة بسياسة SPP محددة مسبقاً.

وفي هذا الصدد يقتضي الإشارة الى أنّ هناك أربع مراحل لنهج المشتريات العامة المستدامة (SPP)<sup>1</sup> تستلزم جميعها عناصر مهمة لتنمية القدرات ودعم الميزانية، وهي التالية:

**البدء:** تستلزم المرحلة الأولى إنشاء هيكل قيادي لقيادة وتوجيه برنامج المشتريات العامة المستدامة SPP<sup>2</sup>، يتضمن ذلك تعيين منظمة (منظمات) التنسيق الوطنية، أو "NFO"، وإنشاء وحدة SPP وتشكيل اللجنة التوجيهية. وهناك عنصر آخر مهم في هذه المرحلة هو إجراء تقييم للحالة، أو دراسة الإطار القانوني للبلاد وعمليات المشتريات العامة، بالإضافة إلى تحديد أصحاب المصلحة المعنيين. تستغرق هذه المرحلة عادةً من 6 إلى 12 شهراً.

**الالتزام:** المرحلة الثانية هي حيث يتم صياغة بيان سياسة SPP بالتشاور مع أصحاب المصلحة وتقديمه إلى صنّاع القرار للموافقة عليه. يتم ضمان الالتزام الأولي من أصحاب المصلحة الرئيسيين لبرنامج SPP. ويتم

1-Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT", Introduction the United Nations Environment ProgrammesApproach,Op. cit, page30.

2- For further details on phase 1 see Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT", Introduction the United Nations Environment ProgrammesApproach,Op. cit, Chapter 3 page 34 to 44.

إبلاء الاهتمام أيضاً لتعبئة التمويل لدعم تنفيذ الشراكة الإستراتيجية<sup>1</sup>. تستغرق هذه المرحلة عادةً 6 أشهر في المتوسط.

**التخطيط:** المرحلة الثالثة هي حيث يتم تطوير خطة عمل SPP بالتشاور مع أصحاب المصلحة وتقديمها إلى صناع القرار للموافقة عليها. يتم تحديد الأهداف والإجراءات الرئيسية والجدول الزمني وتخصيص الأدوار والمسؤوليات والميزانية في خطة العمل<sup>2</sup>. تستغرق هذه المرحلة عادةً ستة أشهر.

**التنفيذ:** المرحلة الرابعة هي التطبيق والتحسين المستمر لممارسات القطاع العام والقطاع الخاص، وفقاً لخطة العمل التي تم تطويرها في المرحلة الثالثة. خلال هذه المرحلة، تتم مراجعة تشريعات المشتريات العامة، وتحديد المنتجات ذات الأولوية، وتحديد معايير الشراء المستدامة، وتطوير وتنفيذ استراتيجية بناء القدرات والاتصالات، وإنشاء نظام للرصد والتقييم<sup>3</sup>. تستغرق هذه المرحلة عادةً من أربع إلى خمس سنوات، وبعد ذلك يتم إعداد خطة عمل جديدة، وتبدأ مرحلة تنفيذ جديدة.

### الفرع الثاني: آثار تطبيق الشراء المستدام.

إنَّ الشراء العام المستدام باعتباره أفضل ممارسة للشراء الجيد، الذي يحقق قيمة للمال على أساس دورة حياتية كاملة عبر تحقيق الأرباح ليس للمؤسسة فحسب بل للمجتمع والاقتصاد أيضاً، فكان له، من جهة، آثاره المتعددة ، ومن جهة ثانية عوائق تحول دون الالتزام به وتطبيقه.

### الفقرة الأولى: فوائد المشتريات الحكومية المستدامة:

سنتاح للبلدان التي تلتزم باستثمار وقتها ومواردها البشرية والمالية وتمويلها لتنفيذ المشتريات العامة المستدامة، الفرصة للقيام بالمساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة من خلال المشتريات العامة المستدامة، حيث يمكن للحكومات أن تكون مثلاً يحتذى به وأن تحقق أهداف السياسة الرئيسية، بما في ذلك جميع أهداف التنمية المستدامة ومجموعة واسعة جداً من أهداف التنمية المستدامة.

وتوفّر خطة التنمية المستدامة لعام 2030، التي اعتمدها جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في عام 2015، خطة مشتركة لتحقيق السلام والرخاء للناس والكوكب، الآن وفي المستقبل. وفي جوهرها توجد أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر<sup>4</sup> والغايات المئة والتسعة والستون (169). حيث يهدف الهدف 12 من أهداف التنمية المستدامة إلى ضمان أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدام.

1-For further details on phase 2 see Rapport UN Environment Programme,Op. cit, Chapter 4 page 46 to 50 .

2- For further details on phase 1 see Rapport UN Environment Programme,Op. cit, Chapter 5 page 52 to 54.

3- For further details on phase 4 see Rapport UN Environment Programme,Op. cit, Chapter 6 page 56 to 92.

4- Sustainable Development Goals, UNESCO, accessed 9 June 2021.



يدور الإنتاج والإنتاج المستدام حول تحقيق المزيد والأفضل بموارد أقل، وفصل النمو الاقتصادي عن التدهور البيئي، وزيادة كفاءة استخدام الموارد، وتعزيز أنماط الحياة المستدامة<sup>1</sup>. وتشمل سياسات الإنتاج والإنتاج المستدامين جميع القطاعات والصناعات. وقد تم الاعتراف بمفهوم الاستهلاك والإنتاج المستدامين في خطة جوهانسبرج للتنفيذ، التي اعتمدت في عام 2002 في مؤتمر القمة العالمي للتنمية المستدامة (WSSD: World Summit on Sustainable Development)، حيث تم الاعتراف بأن التغييرات الأساسية في الطريقة التي تنتج بها المجتمعات وتستهلكها لا غنى عنها لتحقيق التنمية المستدامة العالمية. ودعت خطة جوهانسبرج للتنفيذ جميع البلدان إلى تعزيز أنماط الاستهلاك والإنتاج المستدامة، مع قيام البلدان المتقدمة بدور قيادي، واستفادة جميع البلدان من هذه العملية. ووضعت الخطة مخططاً للحكومات والمنظمات الدولية ذات الصلة والقطاع الخاص وجميع المجموعات الرئيسية للعب دور نشط في تغيير أنماط الاستهلاك والإنتاج غير المستدامة.

كما يهدف التخطيط الاستراتيجي والسياسي كأداة للسياسة العامة، إلى دعم أهداف التنمية المستدامة الوطنية، فعلى سبيل المثال، يمكن للمشتريات الحكومية أن تدعم تنفيذ سياسات الطاقة الوطنية والإقليمية التي تقلل من استخدام الطاقة من خلال شراء مصابيح LED المؤثرة للطاقة بدلاً من مصابيح الإضاءة التقليدية<sup>2</sup>. وأن تقلل من الأضرار التي تلحق بالبيئة وتساهم في مواجهة التحديات البيئية، بدءاً من تغيير المناخ إلى تدهور التربة والتخلص من النفايات وما إلى ذلك. تتيح تكلفة دورة الحياة (LCC) للمشتريين تحديد اعتبارات الاستدامة للمشتريات العامة عبر دورة حياة المنتج<sup>3</sup>.

كما يمكن للمشتريات المستدامة أن تسرع الانتقال إلى الاقتصاد الدائري والتحول نحو أنماط أكثر استدامة للاستهلاك والإنتاج. تعتمد المشتريات الدائرية على المفهوم الأوسع للمشتريات المستدامة، ممّا يضيف التركيز على حلقات الطاقة والمواد المغلقة. يمكن تعريفها بأنها "العملية التي تقوم من خلالها السلطات العامة أو الخاصة بشراء السلع أو الأعمال أو الخدمات التي تساهم في الاحتفاظ بالقيمة على طول سلسلة التوريد، عن طريق شراء منتجات صديقة للبيئة ذات عمر طويل، وإعادة استخدام المنتجات وإعادة تصنيعها عدة مرات بطريقة دائرية، دون التسبب في آثار ضارة إضافية، وتمكين إعادة تدوير المواد. ولا تُعدّ إدارة المشتريات المستدامة وسيلة فعّالة للحد من الآثار البيئية السلبية فحسب، بل يمكنها أيضاً مساعدة سلطات المشتريات العامة على تقليل التكاليف. في حين أن المشتريات العامة بالمعنى التقليدي تفضل أرخص عرض عند نقطة الشراء في عملية مناقصة تنافسية، فإنّ SPP تسعى إلى تحقيق "القيمة مقابل المال" في منظور دورة الحياة من خلال مراعاة عوامل مثل استهلاك الطاقة والمواد؛ الإصلاح

---

1- Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT", Introduction the United Nations Environment ProgrammesApproach,Op. cit, page 20-21.

2- Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT", Introduction the United Nations Environment ProgrammesApproach,Op. cit, page 22.

3- For example KEITI(Korea Environmental Industry and Technology Institute) (2014) Policy Handbook for Sustainable Consumption and Production of Korea,Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT",page 23.

والصيانة وقطع الغيار؛ متوسط العمر المتوقع للمنتج؛ وتكاليف التخلص منها في نهاية العمر. بالنسبة لبعض المنتجات التي تستهلك كميات كبيرة/باهظة الثمن من الموارد أثناء الاستخدام (على سبيل المثال: المنتجات كثيفة الاستهلاك للطاقة)، لا يمثل سعر الشراء مقدماً سوى جزء صغير من إجمالي تكاليف الحياة، مقارنةً بتكاليف منتجين<sup>1</sup>. على سبيل المثال، وفّرت شركة السكك الحديدية الوطنية الهندية، ما يقارب من 7 ملايين دولار أمريكي سنوياً من وفورات الطاقة المباشرة البالغة 112500 ميغا وات في الساعة، عن طريق استبدال 1.41 مليون مصباح كهربائي متوهج بمصابيح فلورسنت مدمجة موفرة للطاقة عبر ما يقرب من 400000 أسرة في مستعمرات السكك الحديدية. على الرغم من أنه تم تحديد التحديات التي تواجه عملية التحوّل، بما في ذلك انخفاض وعي المستهلك، وضعف توافر مصابيح الفلورسنت في الأسواق الريفية وارتفاع التكلفة الأولية لهذه البدائل الموقرة للطاقة (خمسة إلى ستة أضعاف تكلفة المصابيح التقليدية)، وأكّد تقييم تكلفة دورة الحياة الفوائد الاقتصادية المحتملة لمثل هذه المبادرة.

إضافةً إلى أن المشتريات العامة المستدامة يمكنها أن تطوّر أسواق المنتجات والخدمات المستدامة وتحفّز الابتكار، كما يمكن للحكومات أن تستفيد من قوتها الشرائية لدفع الأسواق نحو إنتاج أكثر استدامة. وتحفيز الموردين ليس فقط لإنتاج المزيد من المنتجات البيئية، ولكن أيضاً لتعديل عمليات الإنتاج وسلاسل التوريد الخاصة بهم لتقليل التأثيرات على البيئة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن للإنفاق الحكومي أن يشجع ويدفع ابتكار المنتجات الخضراء. على سبيل المثال، في الولايات المتحدة، تزايد الطلب على التكنولوجيات الموقرة للطاقة في أعقاب الأمر التنفيذي لعام 1993 الذي ألزم الحكومة الفيدرالية بشراء أجهزة الكمبيوتر التي تحمل علامة "Energy Star" فقط، وبالتالي تحويل هذا السوق بشكل كبير. وبحلول نهاية عام 1994، كان أكثر من 2000 طراز مؤهل من Energy Star متاحاً، وشاركت جميع الشركات المصنّعة الكبرى في البرنامج. منذ عام 1992، نجحت شركة Energy Star في دفع الأسر والشركات في الولايات المتحدة إلى توفير 5 تريليون كيلو وات/ساعة من الكهرباء، أي ما يعادل أكثر من 450 مليار دولار من تكاليف الطاقة وتحقيق 4 مليارات طن متري من تخفيضات الغازات الدفيئة. وفي عام 2019 وحده، وفّرت شركة Energy Star وشركاؤها ما يقرب من 500 مليار كيلو وات/ساعة من الكهرباء، وتجنّبت تكاليف طاقة تعادل 39 مليار دولار<sup>2</sup>.

ويمكن أن يحقق SPP فوائد مهمة للمجتمع حيث يمكن للحكومات الاستفادة من قوتها الشرائية لتعزيز الامتثال للتشريعات الاجتماعية وتشريعات العمل القائمة، والتي يمكن أن تضمن ظروف عمل عادلة وأمنة. على سبيل المثال، قد يُطلب من المقاولين الحكوميين دفع الحد الأدنى للأجور للموظفين أو تلبية معايير معينة للصحة والسلامة. كما يمكن للشراكة الاجتماعية والقطاع الخاص أن تحفز العدالة الاجتماعية والاندماج الاجتماعي، من خلال تعزيز الفئات المحرومة (النساء والأقليات والشباب والمعوقين، وما إلى

1- Öko-Institut and ICLEI (2007). Costs and Benefits of Green Public Procurement in Europe. [www.ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/eu\\_recommendations\\_1.pdf](http://www.ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/eu_recommendations_1.pdf) More information on Life Cycle Costing can be found at: European Commission (2008) Green Public Procurement Toolkit – Module 1: Managing GPP Implementation [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1\\_factsheet\\_lcc.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/toolkit/module1_factsheet_lcc.pdf).

2- Energy Star Impacts. Available at: [/www.energystar.gov/about/origins\\_mission/impacts](http://www.energystar.gov/about/origins_mission/impacts) [Accessed 12 May 2021].

ذلك) في التعاقدات الحكومية. علاوة على ذلك، يمكن تحسين الظروف المعيشية والحد من الفقر من خلال زيادة فرص العمل وتنمية المهارات.

ويمكن الاستفادة من المشتريات العامة لتشجيع الشمول والمساواة بين الجنسين في مكان العمل، فضلاً عن تعزيز الأعمال التجارية المملوكة للنساء من خلال سياسات الشراء التفضيلية<sup>1</sup>. ففي حين أن بعض البلدان لديها سياسات شراء تفضيلية معمول بها لدعم الفئات المحرومة على المستوى الوطني<sup>2</sup>، فإنه في حالات أخرى يمكن توجيه هذه الجهود على مستوى البلديات؛ فعلى سبيل المثال، سعت مدينة أمستردام، في محاولة لمعالجة البطالة بين الشباب في عام 2013، إلى تعظيم القيمة الاجتماعية للأموال من خلال المشتريات العامة وذلك من خلال دمج معايير "العائد الاجتماعي". وتم تشجيع المقاولين على تقديم عطاءات تخلق فرص عمل أو تدريب أو فرص عمل للشباب وغيرهم من الفئات الضعيفة التي تفتقر إلى المؤهلات أو الخبرة العملية. بالإضافة إلى ذلك، تم تحديد نسبة مئوية دنيا من أرباح مقدم العرض التي سيتم استثمارها مرة أخرى في أنشطة مثل برامج التدريب.

ولدى عدد من البلدان في جميع أنحاء العالم سياسات تفضيلية للمشتريات العامة تهدف إلى تعزيز الشركات المملوكة للنساء، بما في ذلك العديد من البلدان في أفريقيا - بوتسوانا، وكينيا، وناميبيا، وجنوب أفريقيا، وزامبيا. في منطقة البحر الكاريبي، على سبيل المثال، تقدم جمهورية الدومينيكان مثالاً موثقاً جيداً لتشجيع الأعمال التجارية المملوكة للنساء من خلال ممارسات المشتريات العامة المستدامة. تمثل المؤسسات متناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة أكثر من نصف إجمالي العمالة (54.5%) في جمهورية الدومينيكان، وهي الموردون الرئيسيون للسلع والخدمات، حيث تمثل 38.6% من الناتج المحلي الإجمالي.

ومن خلال إغفال الشركات المملوكة للنساء، يتم إهدار العديد من الفرص المؤسسية، مثل توسيع الأسواق العالمية، وتنويع سلاسل التوريد، وتنمية الاقتصاد، إلى جانب تحسين حياة النساء والفتيات في جميع أنحاء العالم.

حيث تساهم الشركات المملوكة للنساء بشكل كبير في الاقتصاد العالمي من خلال توليد الملايين من فرص العمل الجديدة وتحفيز التنمية المحلية. فالأعمال التجارية التي تديرها النساء هي في الغالب شركات صغيرة أو صغيرة الحجم.

يُعدُّ تعزيز ريادة الأعمال النسائية من خلال مشتريات الأمم المتحدة/استراتيجية عمليات الأعمال (Business Operations Strategy: BOS) إحدى الاستراتيجيات لتضييق الفجوة بين الجنسين. يعد BOS إطاراً إلزامياً للتخطيط الاستراتيجي يسهل تطوير وإدارة ورصد وإعداد التقارير الخاصة بالدعم المشترك لفرق الأمم المتحدة القطرية لتنفيذ البرامج من خلال عمليات الأعمال المشتركة. تتسم الأداة بالمرونة وتسعى إلى تعزيز جودة وفعالية الأعمال المشتركة من حيث تكلفة العمليات. يركز BOS على ستة خطوط خدمة تشغيلية، منها خط خدمة المشتريات الذي لديه القدرة على إحداث تأثير كبير على الهدف الخامس من أهداف التنمية المستدامة وهو "المساواة بين الجنسين". ونظرًا لأن الأداة إلزامية، سيكون لدى

1- OECD Working Party on Gender Mainstreaming and Governance, 2021: Draft Policy Framework for Gender-sensitive Public Governance.

2- Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT", Introduction the United Nations Environment Programmes Approach, Op. cit, page 25.

جميع فرق الأمم المتحدة القطرية البالغ عددها 131 فريقًا مكتتبًا للإدارة بحلول عام 2021، ممّا يضمن وضع إطار لدفع المشتريات التي تراعي الفوارق بين الجنسين على المستوى القطري. ولزيادة عدد الشركات المملوكة للنساء والتي تشارك في مشتريات الأمم المتحدة، يجب على الأمم المتحدة التأكد من تعميم المشتريات المستجيبة للنوع الاجتماعي في جميع أنحاء سلاسل التوريد الخاصة بها. كما يوفّر برنامج المشتريات المستدامة للحكومات فرصة "القيادة بالقدوة". ومن الممكن أن تؤدي ممارسات الشراء الأكثر استدامة والتي توفر القيمة مقابل المال إلى تحسين صورة الحكومة ليس فقط، بل وأيضاً زيادة وعي المستهلك والطلب على المنتجات المستدامة. بالإضافة إلى ذلك، يمكن إعادة توجيه المدّخرات المحتملة الناتجة عن شراء المنتجات و/أو الخدمات المستدامة أو الخضراء إلى مجالات حكومية أخرى. وفي حالة الاتحاد الأوروبي، ترى أغلبية واضحة من المواطنين أن حماية البيئة هي إحدى الأولويات الرئيسية للاتحاد الأوروبي. وتظهر ممارسات المشتريات العامة الخضراء للاتحاد الأوروبي (GPP) مثلاً التزام القطاع العام بحماية البيئة والاستهلاك والإنتاج المستدامين. ويمكن أن يؤدي إلى تصور إيجابي للإدارة المسؤولة.<sup>1</sup>

#### الفقرة الثانية: تحديات تطبيق الشراء المستدام.

إنّ العائقان الأكثر شيوعاً هما "التصور بأنّ المنتجات و/أو الخدمات المستدامة "أكثر تكلفة" و "الافتقار إلى الخبرة في تنفيذ المشتريات المستدامة". ويمكن التغلب على عوائق أخرى، مثل الافتقار إلى الخبرة في مجال المشتريات المستدامة من خلال زيادة التركيز على التدريب وتبادل المعرفة، كما يجب أن تتضاءل المخاوف بشأن التوافر المحلي للمنتجات والخدمات المستدامة مع نضوج السوق "الأخضر" واستمرار توسع برامج وضع العلامات البيئية. ومع ذلك، سيكون من الأصعب معالجة العائق المتعلق بـ "الأولويات المتنافسة" - حيث تشير المقابلات مع أصحاب المصلحة إلى أنه من الشائع أن تعاني مجموعات المشتريات من نقص الموارد وغالباً ما تكون مرهقة. في حين أن بعض هذه الحواجز سواء كانت كبيرة أو مستمرة، يمكن التغلب على الكثير منها، إن لم يكن معظمها، بمرور الوقت<sup>2</sup>. إن زيادة اعتماد المنهجيات المستندة إلى تكلفة دورة الحياة سوف تلعب دوراً كبيراً في المساعدة على معالجة المخاوف المتعلقة بالتكاليف. وهذا أمر بالغ الأهمية، حيث أنّ جميع الحكومات الوطنية تقريباً تسعى إلى إيجاد طرق فعّالة من حيث التكلفة، كما أن النظر بشكل أكبر في تكاليف دورة الحياة الكاملة للمنتجات والخدمات يعدّ عنصراً أساسياً في المسؤولية المالية. والعوائق التي تحول دون تنفيذ المشتريات المستدامة<sup>3</sup>، هي:

1-European Commission. Benefits of GPP. [www.ec.europa.eu/environment/gpp/benefits\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/gpp/benefits_en.htm) [Accessed 12 May 2021].

2- Ecovadis proved in the latest SP barometer that challenges with SPprogramme implementation lowers with the length of implementation. More about the relationship is available at: Ecovadis (2019). Sustainableprocurement Barometer 2019: From Compliance to Performance.35.

3- Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT", Introduction the United Nations Environment ProgrammesApproach,Op. cit, page 28.

- التصور بأنّ المنتجات و/أو الخدمات المستدامة أكثر تكلفة؛
- ونقص الخبرة في تنفيذ المشتريات العامة المستدامة SPP؛
- وعدم وجود التزامات سياسية/أهداف عمل محطات؛
- والافتقار إلى قيادة سياسية وتنظيمية قوية في مجال الخدمة الاجتماعية؛
- وعدم وجود قواعد /تشريعات إلزامية للخدمة الخاصة؛
- وعدم وجود منتجات و/أو خدمات مستدامة للشراء؛
- وعدم كفاية عمليات الرصد والتقييم و/أو إنفاذ سياسات الحماية الاجتماعية؛
- وأولويات الشراء المتنافسة؛
- وعدم تدريب موظفي المشتريات في المشتريات المستدامة (SP)؛
- ونقص المعلومات حول ممارسات الاستدامة وعمليات الموردين.

### المطلب الثاني: دراسات حالة اعتمدت نهج الشراء المستدام.

قام فريق عمل مراكز المعنى بالمشتريات العامة المستدامة (MTF on SPP) بقيادة سويسرا في الفترة من 2006 إلى مايو 2011 بتطوير نهج لتنفيذ المشتريات العامة المستدامة (SPP) المعروف باسم نهج MTF on SPP. وفي عام 2008، قامت الحكومة السويسرية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بتصميم مشروع لنشر هذا النهج على المستوى العالمي. ويحظى هذا المشروع، الذي يحمل عنوان "بناء القدرات من أجل المشتريات العامة المستدامة في البلدان النامية"، بدعم من المفوضية الأوروبية وسويسرا ومنظمة البلدان الناطقة بالفرنسية. ويجري حالياً تجريب هذا المشروع من قبل برنامج الأمم المتحدة للبيئة في شيلي وكولومبيا وكوستاريكا ولبنان وموريشيوس وتونس وأوروغواي. وقد ساعدت الدروس المستفادة من المشروع على تحسين النهج الذي يتطوّر إلى منهجية موحدة لتصميم وتنفيذ السياسات الوطنية بشأن المشتريات العامة المستدامة. وتهدف الدراسة إلى إظهار فوائد المشتريات العامة المستدامة على البلدان النامية والمتقدمة والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. ويسعى البرنامج أيضاً إلى إطلاق منهجية لقياس التأثيرات الكمية على التنمية المستدامة والسوق لأنشطة المشتريات العامة المستدامة، وهي: زيادة توافر السلع والخدمات المستدامة، وتعزيز القدرات الإنتاجية والقدرات التصديرية، وخلق فرص العمل، وتحسين ظروف العمل، وتقليل استهلاك الطاقة والمياه، وتقليل انبعاث الغازات الدفيئة، وزيادة القدرة التنافسية للصناعات الخضراء، واستيعاب التكنولوجيات الخضراء، والاستخدام الأكثر كفاءة للموارد الطبيعية، وما إلى ذلك. كما قدّم الفريق الاستئماني المتوسط الأجل المعنى بالإدارة المستدامة للغابات وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة مجموعة أولى من الاستنتاجات والتوصيات المتعلقة بالسياسات، والتي تم عرضها في حدث جانبي بشأن الشراء المستدام تم تنظيمه خلال الدورة التاسعة عشرة للجنة التنمية المستدامة في نيويورك في مايو/أيار 2011. وفي عام 2012، يخطط برنامج الأمم المتحدة للبيئة لتوسيع نطاق المشروع من خلال تقديم الدعم إلى 20 بلداً في تنفيذ المشتريات العامة المستدامة من خلال نهج الشراء العام المستدام والمنقح.

## الفرع الأول: الاندماج الاجتماعي عبر الشراء المستدام.

تعتبر قضايا التوظيف والشمول الاجتماعي ضرورية من قبل الهيئات العامة التي تعمل على تعزيز هذه الأولويات من خلال عمليات الشراء الخاصة بها. وتستهدف المناقصات بعض التأثيرات الاجتماعية بشكل مباشر، مثل مشاركة الشركات التي توظف الأشخاص ذوي الإعاقة في الحالة الفرنسية أو مكافحة الأمية في اسكتلندا. وفي هذا الإطار سيتم تناول كل من حالة فرنسا واسكتلندا، والتطرق أيضاً في عرضهما لمختلف الآثار الناتجة عن اتباع هذا النهج من الشراء.

### الفقرة الأولى: فرنسا: خراطيش الحبر لطابعة الليزر.

في عام 2004، أطلقت وزارة التعليم الفرنسية طلباً وطنياً لتقديم عطاءات تتعلق بشراء خراطيش الحبر. ولزيادة قدرتها على المساومة، قررت الوزارة طلب كميات أكبر. وبالتالي، فقد تم توسيع نطاق هذه المناقصة، لتشمل ليس فقط مقرّ الوزارة، بل أيضاً الأقسام الجهوية (Regionalisme)، ومقر وزارة التعليم العالي والبحث، بقيمة إجمالية قدرها 2.2 مليون يورو. وفي عام 2008، نفذت وزارة التعليم مشروعاً لتجديد العقد السابق لخرطوشة الحبر، في إطار سياق وطني أكثر ملاءمة لإدراج اعتبارات التنمية المستدامة في المشتريات العامة لعقد توريد خرطوشة الحبر لمدة عامين، فتم تقسيم طلب المناقصة إلى قسمين، فكانت الدفعة الأولى عبارة توريد وتسليم خراطيش الحبر الكلاسيكية والمعاد تصنيعها؛ والدفعة الثانية توريد وتسليم خراطيش الحبر المعاد تصنيعها، المقدمة من الشركات التي توظف بشكل رئيسي الأشخاص ذوي الإعاقة، في إطار المادة 15 من قانون المشتريات العامة. ووفقاً لهذه المادة اختارت وزارة التعليم الحصول على خراطيش الحبر الخاصة بها من مورد يستخدم الأشخاص ذوي الإعاقة بشكل أساسي. ونظراً لأن هذا الإجراء كان جديداً إلى حدٍ ما في ذلك الوقت، فقد استمرت عملية الشراء لفترة أطول من المعتاد. وللسماح بتنفيذ عملية إدماج حقيقية ولمموسة للأشخاص ذوي الإعاقة بموجب هذا العقد، كان على الوزارة إجراء دراسة سوقية أولية. وبعد البحث، تم إدراج حوالي ستين مرجعاً لخرطوشة الحبر في الدفعة الثانية، التي سيتم شراؤها في إطار المادة 15 من قانون المشتريات العامة.

تركز هذه الدراسة على المجموعة الثانية وتأثيراتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

وتم إجراء تقييم العرض في المرحلة الثانية من العملية، وقامت الوزارة أولاً بتقييم القدرات المهنية والمالية والفنية لمقدمي العروض. وبموجب هذا المخطّط تم منح معيار سياسة التنمية المستدامة وزناً بنسبة 40%. تقدمت شركتان بطلب إلى المكاملة، منحت الوزارة القطعة الثانية إلى جمعية الشلل الفرنسي (APF Entreprises 34 – الجمعية الفرنسية للأشخاص المشلولين)، وهي منظمة مقرها في مقاطعة هيرولت الفرنسية ومخصصة لدعم الأشخاص المعاقين والمشلولين. وكانت APF Entreprises 34 واحدة من أولى المنظمات الفرنسية التي تقدمت بطلب لمعيار التنمية المستدامة AFAQ 1000 NR في عام 2008. ويقيم هذا المعيار التزام الشركات بالتنمية المستدامة، على أساس أربعة مستويات: الالتزام؛ والتحسين؛ والنضج؛ والمثالية. وتم تصنيف APF Entreprises 34 على مستوى النضج.

المعادل الدولي لـ AFAQ 1000 NR هو حالياً المعيار الدولي ISO 26000 الذي تم تسليمه بواسطة AFNOR CERTIFICATION منذ نوفمبر 2010. قامت 34 APF Entreprises بتزويد مختلف الإدارات الإقليمية والمقرية للوزارة في جميع أنحاء البلاد على مدار العامين ونصف العام الماضيين. وتم تمديد العقد للعام الثالث حتى نهاية عام 2011.

فكان لهذا الاجراء الأثار البيئية التي تمثلت بإعادة تصنيع 40% من خراطيش الحبر التي اشترتها الوزارة مقارنة بـ 6% قبل عام 2008. وبدأت الوزارة حملة إعلامية في عام 2008 للترويج لاستخدام خراطيش الحبر المعاد تصنيعها وتسليط الضوء على انخفاض أثارها البيئية. ولذلك، تشير التقديرات إلى أنه تم توفير 7452 كجم من النفايات في الفترة من يناير 2009 إلى يونيو 2011. بالإضافة إلى ذلك، تقوم APF Entreprises 34 بجمع خراطيش الحبر التي تستخدمها إدارات الوزارة في المناطق التالية: إيل دو فرانس، وبروفانس ألب كوت دازور، وميدي بيرينيه، ولانغدوك روسيون. ومنذ عام 2009، تم استرداد الآلاف من خراطيش مسحوق الحبر.

ولهذا العقد أثار اقتصادية إيجابية لكل من المشتريين العموميين ومورديهم، من وجهة نظر الإدارة، فإن شراء خراطيش الحبر المعاد تصنيعها يحمل فائدة اقتصادية كبيرة لأن تكلفة خراطيش الحبر المعاد تصنيعها أقل بنسبة 30% إلى 40% من خراطيش الحبر التقليدية. في الواقع، أنفقت الوزارة 310.138 يورو في الفترة من يناير 2009 إلى يونيو 2011. ويمثل هذا انخفاضاً في التكلفة بنسبة 30% على مدار عامين ونصف. ومن المهم التأكيد على حقيقة أن جودة التوريد لم يتم إهمالها حيث كان مطلوباً فرض نفس العقوبات والتأخير في كلا الدفعتين. ومن وجهة نظر المورد (APF Entreprises 34)، فقد شكلت قيمة هذا العقد ما يقرب من 4.57% من إجمالي مبيعات الشركة منذ عام 2009. كما كان لتطبيق المادة 15 أثر مالي كبير على وزارة التربية والتعليم، ويفرض قانون 10 تموز/يوليو 1987 التزاماً على الشركات الخاصة والهيئات العامة التي يزيد عدد موظفيها عن 20 موظفاً بتوظيف ما لا يقل عن 6% من الأشخاص ذوي الإعاقة. وقامت وزارة التعليم بتوظيف 1.5% من الأشخاص ذوي الإعاقة (12498 موظفاً) في عام 2010. وإذا لم يستوف أي كيان هذا المطلب، فيجب عليه دفع رسوم تعويض سنوية إلى Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique (FIPHP). صندوق لإدماج الأشخاص ذوي الإعاقة في الخدمات العامة). ومع ذلك، ينص القانون أيضاً على أنه قد يُسمح للكيانات بالخروج عن هذه القاعدة من خلال التعاقد مع الشركات التي توظف الأشخاص ذوي الإعاقة، مثل APF Entreprises 34، للوصول إلى حصصها، مما يسمح بتخفيض رسوم التعويض السنوية بنسبة تصل إلى 50%. وفي حالة وزارة التعليم، أدى عقد خرطوشة الحبر إلى تخفيض الرسوم بمقدار 41330 يورو في عام 2009 و49332 يورو في عام 2010.

إنّ التحسينات التي أدخلها قانون المشتريات العامة الفرنسي سمح بتحقيق التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية المذكورة أعلاه، وبفضل هذا القانون وتحديداً من خلال المادة 15 منه، سمح بإمكانية تفضيل منظمة أو شركة توظف بشكل رئيسي الأشخاص ذوي الإعاقة. وقد ساعد عنصر الاستدامة على تحسين إمكانية توظيفهم وإنشاء حلقة حميدة على جميع مستويات الاستدامة الثلاثة. إضافة إلى ترويج الشركات التي

توظف أشخاصًا ذوي إعاقة حصرًا، مثل APF Entreprises 34. وتم تمكين توريد خراطيش الحبر وتسليمها إلى الإدارات الإقليمية والمقر الرئيسي للوزارة APF Entreprises 34 توفير فرص عمل بدوام كامل لـ 7 أشخاص من ذوي الإعاقة في عام 2009 و 9 أشخاص من ذوي الإعاقة في كل من عامي 2010 و 2011.

#### الفقرة الثانية: اسكتلندا والمملكة المتحدة: خدمات الاستشارات والموظفين المؤقتين.

يواجه حوالي ربع السكان الاسكتلنديين (26.7%) تحديات تتعلق بقضايا القراءة والكتابة، كما يمكن أن يساهم التجمع الجغرافي لهذه المشكلات في الصعوبات الاقتصادية التي تواجهها بعض المناطق مقارنةً بمناطق أخرى. ويعتمد اقتصاد اسكتلندا بشكل كبير على المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم (شركات القطاع الخاص التي يعمل بها أقل من 250 موظفًا)<sup>1</sup>. إنهم يساهمون بشكل كبير في دعم الأفراد الأقل قدرة ويساعدون في تحسين مستويات القراءة والكتابة والحساب. ومع ذلك، فإن العديد من هذه الشركات لم تتمكن تاريخياً من "الارتقاء" والتنافس بنجاح على فرص الأعمال في القطاع العام. وهدفت الحكومة الاسكتلندية إلى "تركيز الحكومة والخدمات العامة على إنشاء دولة أكثر نجاحًا، مع توفير الفرص لجميع اسكتلندا للازدهار، من خلال زيادة النمو الاقتصادي المستدام". وبالتالي فإنَّ التحدي الرئيسي الذي يواجهه محترفو المشتريات في القطاع العام الاسكتلندي هو الوصول إلى هذا الهدف مع تعظيم الكفاءة الاقتصادية في الإنفاق العام. وتسعى الحكومة الاسكتلندية إلى الاستفادة من الفرصة لزيادة دعم النمو الاقتصادي من خلال توفير إمكانية الوصول إلى العقود العامة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة.

ومن أجل تلبية المتطلبات المعقدة للقطاع العام الاسكتلندي من الموظفين المرنين، قامت إدارة المشتريات الاسكتلندية بإعداد 5 اتفاقيات إطارية لتوفير مستشاري إدارة الأعمال و 8 اتفاقيات لتوفير الموظفين المؤقتين (وهي تشمل، على سبيل المثال، عمال نظافة الطرق الذين يتم استخدامهم لتغطية فترات الغياب الطويلة مثل إجازات الأمومة أو الأمراض طويلة الأمد). ويهدف تنفيذ عملية المشتريات العامة التي تقلل التكاليف وفي الوقت نفسه تسهّل وتشجع النمو الاقتصادي المحلي ونمو المهارات من خلال زيادة التنسيق والتعاون في تحديد مصادر الموظفين المرنة عبر القطاع العام الاسكتلندي؛ وزيادة وصول الشركات الصغيرة والمتوسطة إلى فرص الأعمال في القطاع العام؛ والعمل مع الموردين من أجل زيادة مستويات القراءة والكتابة والحساب، لتحسين التقدم الوظيفي. وفي الوقت نفسه أعطت حلولاً تمثّلت بالمشاركة والعمل مع مجموعة واسعة من الموردين المحتملين قبل ممارسة المناقصة؛ وتشجيع الشركات الصغيرة على التعاون مع بعضها البعض من أجل تقديم عطاءات للحصول على عقود معقدة والتنافس بنجاح أكبر مع الشركات الأكبر؛ وتصميم استراتيجية المشتريات التي تسهل المنافسة المتساوية من قبل الشركات من جميع الأحجام؛ والسماح لمقدمي العروض بحرية الابتكار في كيفية تقديم مبادرات التدريب.

1-UNEP, The Impacts of Sustainable Public Procurement, Eight Illustrative Case Studies, 2012, page 48.



قبل اثني عشر شهرًا من نشر المناقصة، اجتمعت شركة المشتريات الاسكتلندية مع الموردين ومنظمات المستخدمين من جميع الأحجام ومع مكتب كبير المستشارين الاقتصاديين التابع للحكومة الاسكتلندية<sup>1</sup> من أجل الحصول على فهم تفصيلي لسوق التوريد ومتطلبات المستخدمين. بالإضافة إلى الاجتماعات والاستطلاعات غير الرسمية، عقد الفريق "أيام مشاركة الموردين" حيث شاركت سلطات المشتريات الاسكتلندية استراتيجياتها وتوقعاتها من السوق بالإضافة إلى النطاق المحتمل لتدريبات العطاءات الناتجة. وشمل ذلك اقتراح الاتحادات والتعاقد من الباطن كهياكل للشركة يمكن من خلالها للعديد من الشركات إضفاء الطابع الرسمي على العلاقات الجديدة أو القائمة من أجل إظهار تغطية جغرافية واسعة بما فيه الكفاية ومجموعة من الخدمات للاتفاقية الإطارية. وتضمن كل اجتماع فرصًا للتواصل وتمكنت خلالها الشركات من تبادل تفاصيل الاتصال وإقامة علاقات جديدة. وتم تمديد الجداول الزمنية القياسية للمناقصات لتعزيز التعاون بين مقدمي العروض المحتملين، واتفق الفريق على اتباع نهج مرن عندما يأتي مقدمو العروض الفائزون لإضفاء الطابع الرسمي على شراكتهم. ومن أجل زيادة مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة، تم تقسيم المتطلبات إلى أسواق متخصصة (على سبيل المثال، أطر منفصلة للموظفين الإداريين وموظفي تقديم الطعام). وقد سمح هذا لمجموعات صغيرة من الشركات المتخصصة بالتنافس إلى جانب الشركات الأكبر. تم تقسيم العديد من الأطر إلى مجموعات إقليمية، مما يسمح للموردين المحدودين جغرافيًا بتقديم عطاءات للأعمال التجارية في منطقتهم. نظرًا لاستكمال المناقصات باستخدام عملية قائمة مختصرة للمناقصات مكوّنة من مرحلتين، مُنحت الشركات التي فشلت في التقدم إلى المرحلة الثانية الفرصة للدخول في علاقات تعاقد من الباطن مع تلك الشركات التي أحرزت تقدُّمًا. تم نشر قوائم كاملة بأسماء مقدمي العروض الناجحين في كلتا مرحلتي المناقصة على موقع Procurement Scotland الإلكتروني لتتمكن جميع الشركات من الوصول إليها.

تم تضمين شرط لتسهيل معرفة القراءة والكتابة والحساب وتحسينات التقدُّم الوظيفي في القوى العاملة المرنة ضمن المواصفات. وطلب من الشركات اقتراح حلولها الخاصة. وتضمنت المقترحات المبتكرة ما يلي: توجيه الأفراد غير المتعلمين والأميين نحو برامج التعليم والتوظيف التي تمولها الحكومة (على سبيل المثال، مخطط "The Big Plus"<sup>2</sup> التابع للحكومة الاسكتلندية)، وتطوير شراكات العمل مع مراكز العمل، وتنفيذ خطط التدريب المهني والتقدم للعمال تحت رعايتهم.

تهدف عملية المشتريات الاسكتلندية إلى إزالة العوائق التي تحول دون مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة ومطالبة الشركات بدعم التدريب، مما أدى في عام 2011 إلى حصول 15 شركة صغيرة ومتوسطة (14 شركة مقرها في اسكتلندا) على عقود كموردين بموجب اتفاقيات توريد تعاونية وطنية (من إجمالي 53 مقاولًا أساسيًا)، حيث لم يتم تسمية أي منهم سابقًا، وتمكّن ما مجموعه 33 شركة صغيرة ومتوسطة من الوصول إلى فرص الأعمال في القطاع العام إمّا من خلال التحالف أو التعاقد من الباطن،

1- UNEP, The Impacts of Sustainable Public Procurement, Eight Illustrative Case Studies, 2012, Op. cite, page 49.

2- The Big Plus, The Big Plus is Scotland's campaign to promote the free help that's available across the country <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Education/Life-Long-Learning/17551/big-plus>.

حيث لم يتم ذكر أي منها من قبل، ومن خلال هذه الأطر، تم توفير 3000 فرصة عمل مؤقتة من خلال الشركات المطلوبة الآن لدعم التحسينات في تدريب العمال (مثل معرفة القراءة والكتابة والحساب والتقدم الوظيفي). كان أحد أهداف الأطر هو إنشاء خط أساس مفصل لمستويات التدريب على القراءة والكتابة والحساب حيث كان "خط الأساس" الوحيد هو أن الشركات لم يتم توجيهها سابقاً لدعم هذه المبادرات؛ 4% من إجمالي الإنفاق العام على توريد الموظفين المؤقتين مخصص الآن للشركات الصغيرة والمتوسطة؛ وتم تحقيق وفورات تصل إلى 46% من الإنفاق على الموارد المرنة. وهذا يعني أن هناك تخفيضاً في التكلفة بنسبة 46% مقارنة بالتكاليف السابقة؛ والشركات التي كانت تعمل في السابق فقط في المنافسة المباشرة، تعاونت الآن للتنافس على فرص الأعمال في القطاع العام الاسكتلندي: قامت 51 شركة منفصلة بتطوير عطاءات تعاونية من أجل الفوز بعقود ضمن الاتفاقيات الإطارية.

إن إجمالي عدد الشركات المتعاونة للعمل على الأطر والعدد الإجمالي لعمليات التعاون الجديدة (بما في ذلك الاتحادات وعلاقة التعاقد من الباطن)، هي: 9 اتحادات جديدة و15 شركة تستخدم مقاولين من الباطن في أطر استشارية؛ و3 اتحادات و3 شركات تستخدم مقاولين من الباطن في أطر الموظفين المؤقتين.

ويجري العمل بالفعل لإدراج أهداف واضحة ومؤشرات أداء رئيسية تتعلق بمحو الأمية والحساب في إعادة المناقصة القادمة لأطر مصادر المشتريات الاسكتلندية.

سيستمر هذا في تطوير سياسة الحكومة الاسكتلندية لتوفير الفرص لجميع اسكتلندا لتزدهر.

### الفرع الثاني: التأثيرات البيئية للشراء المستدام.

تكشف دراسات الحالة عن تنوع التأثيرات البيئية في مراحل مختلفة من دورة حياة المنتجات، تُظهر دراسة فيرارا (إيطاليا) تأثيرات بيئية إيجابية موزعة طوال دورة الحياة، وتظهر دراسات حالة البناء أو الخدمات (منطقة يوركشاير وهامبر، المملكة المتحدة)، تأثيرات كبيرة تتعلق بالحدّ من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، وإنتاج النفايات، واستهلاك المياه. وفي هذا الإطار سنتناول كل من حالة المملكة المتحدة وإيطاليا، والتطرّق الى عرض مختلف الآثار الناتجة عن اتّباع اسلوب الشراء المستدام.

### الفقرة الأولى: إيطاليا: الأغذية العضوية لأطفال المدارس.

مع 44 ألف منتج، تحتل إيطاليا المركز الأول في أوروبا والمركز السابع على مستوى العالم في عدد المزارع العضوية. مع أكثر من مليون هكتار من الأراضي الزراعية العضوية المعتمدة، أي ما يعادل أكثر من 9% من الأراضي الزراعية، تحتل إيطاليا المرتبة الثانية في أوروبا والثامنة في العالم فيما يتعلق بالمساحات المخصصة للزراعة العضوية<sup>1</sup>.

1- UNEP, The Impacts of Sustainable Public Procurement, Eight Illustrative Case Studies, 2012, Op. cite, page34.

تتمتع المشتريات الغذائية المستدامة بتاريخ طويل في إيطاليا. وفي الواقع، فإنّ "المبادئ التوجيهية لنظام غذائي صحي إيطالي"، التي نشرها المعهد الوطني للتغذية، روّجت بشكل واضح في عام 1986 لنموذج الغذاء المتوسطي في تقديم الطعام العام.

إنّ النظرة المتعدّدة الوظائف للوجبات المدرسية تدعم الشراء المستدام بثلاث طرق: تتمتع السلطات المتعاقدة بالسيطرة الكاملة على الخدمة؛ لديهم إمكانية التمييز لصالح المشغلين المحليين واستخدام تفسير واسع لمصطلح "القيمة الأفضل". وتدير البلديات بنفسها (باستخدام هيكل داخلي) خدمة تقديم الطعام للمقاصف المدرسية، أو تقوم بالإستعانة بمصادر خارجية لشركات خاصة من خلال الدعوة لتقديم العطاءات.

يبلغ عدد سكان مدينة فيرارا، عاصمة مقاطعة فيرارا في منطقة إميليا رومانيا، 135.369 نسمة. على الرغم من الحصة الكبيرة للزراعة في الاقتصاد المحلي (12.7% في عام 2010)، فقد انخفض عدد المزارع بشكل كبير خلال السنوات الماضية، ممّا يجعل هذه القضية حاسمة بالنسبة للبلدية.

يمكن تنظيم تقديم الطعام المدرسي إمّا مباشرة من قبل المدرسة (عندما يكون لديها مطبخ خاص بها) أو يمكن تنظيمه من قبل الإدارة. فقد قامت بلدية فيرارا بتطوير طليين متميزين لتقديم العروض لتقديم الطعام المدرسي<sup>1</sup>. انخرطت مدينة فيرارا في تحديات الاستدامة في وقت مبكر جدًا والتزمت بعملية التغيير في وقت مبكر من التسعينيات. في 20 مايو 1994، اعتمد مجلس مدينة فيرارا مشروعًا عالميًا يسمى "الغذاء – الإنسان – البيئة" (Cibo-uomo-ambiente). يهدف هذا المشروع الطموح إلى تعزيز صحة الطلاب ورفاهيتهم من خلال التزام البلدية بالأغذية العضوية في المقاصف<sup>2</sup> المدرسية. وقد حظي هذا المشروع باهتمام خاص لأنه تم إنشاؤه فيما يتعلق مباشرة بالحق العالمي للأطفال في الوجبات والتغذية<sup>3</sup>، وضمان الحصول على الغذاء الصحي. ومن المهم التأكيد على أنه في ذلك الوقت، كان تقديم الأغذية العضوية نهجًا رائدًا. ثم حدّدت مدينة فيرارا تحدّيين رئيسيين وهما ضرورة وجود زراعة جيّدة، واحترام البيئة والحفاظ على التقاليد والمعرفة المحلية، والتحدّي الثاني هو ضمان الامتثال بين المتطلبات الصحيّة ومتطلبات الجودة للبلدية بالإضافة إلى القيود المتعلقة بالميزانية والقيود القانونية. وحاول مشروع "الغذاء – الإنسان – البيئة" مواجهة هذه التحدّيات من خلال التركيز على اتجاهين رئيسيين: اتخاذ خيارات لمقاصف البلدية تحترم البيئة من جهة، والرهان على فضول الطلاب للتنبؤ من جهة أخرى. يهدف المشروع في الواقع إلى توعية طلاب فيرارا بما يعنيه الاستهلاك المسؤول. أدّى هذا النهج إلى إدخال الأغذية العضوية في قوائم الطعام دون أي تأثير على أسعار الوجبات.

1- UNEP, The Impacts of Sustainable Public Procurement, Eight Illustrative Case Studies, 2012, Op. cite, page35.

2- المقصف المدرسي: محل عمومي للأكل والشرب واللّهو في أوقات الفراغ، وهو مكان يُخصّص لتناول الطعام والشراب.  
3- الهدف الثاني من أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، وهو: القضاء التام على الجوع وتوفير الأمن الغذائي والتغذية المحسّنة وتعزيز الزراعة المستدامة؛ يمكن الاطّلاع على هذه الأهداف أكثر عبر الموقع الإلكتروني للأمم المتحدة التالي:

[sdgs.un.org](http://sdgs.un.org)

في إطار المشروع، تم التحقق من صحة أحد معايير التقييم المشتركة لطلب تقديم العروض لكلا المناقستين (المقاصف التي تقوم بالطهي في الموقع وتلك التي يتم إعدادها)، وتسليم الوجبات: كان على جميع الشركات المتقدمة للمناقصة اللجوء إلى الموردين الحاصلين على شهادة الايزو 14001 (ISO 14001) وهو نظام ادارة البيئة الذي يدعو المؤسسات الى ادارة أثرها البيئي بشكل استباقي عبر الالتزام بمنع التلوث والامتثال القانوني والتحسين المستمر، أو شهادة خطة الادارة والتدقيق البيئي (EMAS Eco-Management and Audit Scheme)، وهو بمثابة نظام للادارة البيئية المنهجية ولإجراء عمليات التدقيق البيئي، كما يحتوي على متطلبات ملزمة لإعداد بيان بيئي. بالإضافة إلى ذلك، نصت كلاً طلبتي العروض على أن المواد الغذائية التالية يجب أن تكون عضوية: الخبز، المعكرونة، دقيق الذرة، الأرز، الفاصوليا الجافة، علب الطماطم، معجون الطماطم، الدقيق، مربى البرتقال، الشعير اللؤلؤي، الشعير القابل للذوبان، البابونج، عصير البرتقال، لحم البقر، السلطة الخضراء، البطاطس، الجزر، التفاح، الموز، الخضروات المجمدة، البيض المبستر. بل إن الشركة التي فازت بالمناقصة تجاوزت متطلبات طلب تقديم العروض من خلال تقديم منتجات عضوية إضافية. وهكذا، ومن خلال اقتراح مجموعة واسعة من المنتجات العضوية، مكّنت هذه الشركة البلدية من تحقيق أهدافها: توفير الغذاء الصحي للأطفال للتعرف على تنوع الأذواق في الطبيعة.

في 30 يونيو 2010، حصلت بلدية فيرارا على شهادة ISO 14001 لنظام إدارة البيئة الخاص بها. في إطار هذه الشهادة، يتعلق أحد مجالات التحسين بتنظيف المقاصف (المطبخ وغرفة الطعام) بطريقة أكثر صداقة للبيئة. وبالتالي، تم إدراج المتطلبات التالية في طلبات تقديم العروض المتعلقة بخدمات التنظيف، وهي استخدام منتجات آمنة ذات تأثير بيئي منخفض جداً (المنتجات القابلة للتحلل لتنظيف الأرض، صابون الأيدي، منظف الأطباق...)، واستخدام الملابس المصنوعة من الألياف الدقيقة، وتدريب موظفي التنظيف على إعادة التدوير من قبل مؤسسة الخدمات التعليمية (Instituzione dei Servizi Educativi). وفي إطار مشروع «الغذاء – الإنسان – البيئة»، حاولت مدينة فيرارا أيضاً تعزيز إعادة التدوير في المقاصف المدرسية، وتشجيع فرز القمامة. وللقيام بذلك، تم تدريب المعلمين وموظفي الدعم وموظفي المطبخ وغيرهم من الموظفين. وفي العام الدراسي 2010-2011، تم فرض إعادة تدوير البلاستيك والورق على جميع المدارس. علاوة على ذلك، قامت 11 مدرسة أيضاً بإعادة تدوير النفايات القابلة للتحلل، والتي تأتي بشكل أساسي من الأطعمة المقدمة. ومع ذلك، فإن إعادة تدوير النفايات العضوية لا تزال محدودة للغاية بسبب بعض المشاكل المرتبطة بجمع النفايات. وسوف يتحسن هذا الأمر بمجرد توقيع اتفاقية مع الشركة المسؤولة عن جمع النفايات (Azienda per la raccolta pubblica – HERA). خلال العام الدراسي 2010-2011، تعاونت البلدية مع مورديها لرفع مستوى الوعي، وبالتالي تم إطلاق مبادرات مختلفة. تم توزيع مجموعة أدوات إعادة التدوير في مدارس فيرارا؛ كما تم توزيع منشورات توعوية حول إعادة التدوير والحد من النفايات. بالإضافة إلى ذلك، تم توزيع حقيبة مصنوعة من القطن العضوي بنسبة 100% لكل طالب حتى يتمكن الأخير من وضع الطعام الذي لم يأكله (خبز، فاكهة...) داخله لإعادته إلى المنزل، وذلك لتقليل الهدر.

كما ذكر أعلاه، يحظر طلب تقديم العروض للزراعة العضوية استخدام الأسمدة والمبيدات الحشرية ومبيدات الفطريات والكائنات المعدّلة وراثياً في الزراعة. ومن بين التأثيرات الإيجابية التي يُشار إليها غالباً،

تجدر الإشارة إلى التأثيرات التالية، تقليل تلوث المياه العميقة والسطحية بفضل الزراعة العضوية. مع الزراعة التقليدية، تتلوث هذه المياه بسهولة بالنترات التي هي نفايات الأسمدة الاصطناعية الناتجة عن الترشيح والتسبيل الحقلي؛ والتنوع البيولوجي محمي ولم تتعرض صحة الإنسان للخطر بفضل حظر استخدام المبيدات الاصطناعية في الزراعة العضوية؛ ويمكن الحد من استخدام المنتجات البتروكيماوية من خلال فرض الزراعة العضوية. وهذا مهم لأن تلك المواد الكيميائية (الأسمدة والمبيدات الحشرية ومبيدات الفطريات ومثبات النمو) تحتاج إلى الكثير من الطاقة لإنتاجها.

بالنسبة للتأثيرات البيئية الإيجابية على سبيل المثال، يؤكد العديد من الخبراء<sup>1</sup> أن الزراعة العضوية تتيح توفيرًا يتراوح بين 0 و30% من غازات الدفيئة مقارنةً بالزراعة التقليدية. وفي الواقع، يُشار إلى الأسمدة النيتروجينية باعتبارها أكبر مصدر للطاقة في الإنتاج غير العضوي. كما أنه لا يتم إنتاج الأسمدة النيتروجينية باستخدام الوقود الأحفوري فحسب، بل إن عملية التحويل إلى أسمدة قابلة للاستخدام تتطلب طاقة كثيفة وتؤدي منطقيًا إلى إطلاق انبعاثات الغازات الدفيئة<sup>2</sup>.

#### الفقرة الثانية: المملكة المتحدة: YORBuild البناء المستدام.

YORbuild عبارة عن سلسلة من أطر البناء التعاونية لشراء أعمال البناء الجديدة والتجديد والتصميم للسلطات المحلية الإثنتين وعشرون (22) في منطقة يوركشاير وهامبر وغيرها من هيئات القطاع العام الإقليمية، بما في ذلك منظمات القطاع الثالث. ومع مستوى إنفاق يبلغ 1.86 مليار دولار سنويًا في جميع السلطات المحلية في منطقة يوركشاير وهامبر في إنجلترا، فإن البناء هو أكبر فئة من الإنفاق. وقد أدت المبالغ الهائلة من الأموال المستثمرة في عقود البناء، المرتبطة بالتأثيرات المحتملة العالية لهذا النشاط، إلى تطوير نهج أكثر ابتكارًا نحو الاستدامة. إطار YORbuild عبارة عن اتفاقية مدتها 4 سنوات بين السلطات المحلية YORbuild والشركات التي اختارت منح العقد لها. كما هو مفصل في وثائق YORbuild، يقدم الإطار خمس طرق مختلفة للاستدعاء<sup>3</sup> لتناسب الاحتياجات الفردية للمستخدمين، والتي يمكن إدارتها في غضون أسابيع حيث تم بالفعل استيفاء متطلبات تشريعات الاتحاد الأوروبي؛ وتحقيق المرونة في تخصيص أوزان السعر/الجودة؛ وتسهيل تعيين العقود بموجب مجموعة عقود NEC3<sup>4</sup> وهي صيغة عقد البناء الموصى بها من قبل دائرة المشتريات الحكومية (الحكومة المركزية في المملكة المتحدة) للقطاع العام، والتي تحظى بالاحترام لتشجيعها على ممارسات مبادئ إدارة المشاريع السليمة والأساس القانوني.

1- Environmental impacts of food production and consumption, A Research Report Completed For The Department for Food and Rural Affairs by Manchester Business School, December 2006.

2- Energy use in organic food systems, Natural Resources Management and Environmental Department, FAO, Rome. August 2007.

3- طريقة الاستدعاء هي نوع من العقود التي توفر المزيد من المرونة.

4- NEC3 is a family of contracts that facilitates the implementation of sound project management principles and practices as well as defining legal relationships. It is suitable for procuring a diverse range of - Works, Services and Supply spanning major framework projects through to minor works and purchasing of supplies and goods.

حيث تم تقسيم الإطار إلى ست قطع لتشجيع تنوع أكبر للمقاولين. ومن خلال المضي قدمًا بهذه الطريقة، كانت YORbuild تهدف إلى تقديم نفس الفرص لكل من الشركات الكبيرة والشركات الصغيرة والمتوسطة، والتي غالبًا ما تكون الأخيرة مقاولين من الباطن للأولى. كما أدى إطار عمل YORbuild إلى بدء 97 مشروع بناء في عام 2010، ولكن جانبها الأكثر ابتكارًا على الإطلاق هو الجهد الذي تم بذله في عملية الشراء الأولية - والاستعدادات بعد ذلك - لمحاولة دمج جميع الركائز الثلاث للتنمية المستدامة.

في إطار المسؤولية الاجتماعية، ركزت YORbuild على تعزيز التوظيف والمهارات بشكل فعال من خلال الترتيبات التعاقدية الرسمية بدلاً من نهج "أفضل المساعي" المعتاد، وهو نهج سلبي. وكجزء من التقييم، كان على مقدمي العروض ملء جدول يلتزم بـ "الاستثمار" في عدد من المجالات ذات الصلة<sup>1</sup>. كما سعت YORbuild أيضًا إلى تحقيق أقصى قدر من التأثيرات الإيجابية على الاقتصاد المحلي. شجّع المشروع مقدمي العروض بشكل نشط على إظهار كيف اعتمدوا ممارسات إدارة سلسلة التوريد التي تركز على المنطقة في الماضي (من خلال طلب دراسات الحالة).

علاوة على ذلك، لإظهار كيف يمكنهم تحقيق فوائد للاقتصاد المحلي من خلال أنشطتهم الإطارية. كان المبادرون بمشروع YORbuild حريصين بشكل خاص على التعرف على كيفية إدراج المقاولين من الباطن المحليين في سلسلة التوريد الأوسع لمقدمي العروض، لا سيما في تحديد مصادر مواد البناء وآلات المصانع المصنوعة داخل المنطقة. تم إعطاء الأولوية أيضًا لمقدمي العروض الذين يمكنهم إثبات علاقات استباقية مع القطاع الثالث، أي المجموعات التطوعية والمجتمعية والجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية.

وفي هذا الصدد، فإن الآثار الاجتماعية والاقتصادية شملت جميع المشاريع التي تتم إدارتها من خلال إطار عمل YORbuild، بما في ذلك المدارس والمستشفيات ومباني المكاتب العامة والمسكن السكنية. فكان للمشروع ككل تأثيرات اجتماعية كبيرة على سبيل المثال وحتى الآن حضر 2091 تلميذًا زيارات إلى مواقع البناء/ورش عمل؛

تقدم 286 شخصًا من التدريب إلى التوظيف كنتيجة مباشرة لهذا البرنامج؛ تم الانتهاء من 310 برنامج تدريب مهني (NVQ)<sup>2</sup> للموظفين الحاليين؛ تم توفير 195 فرصة عمل للخبرة العملية؛ وتم تقديم 45 تدريبًا

1- UNEP, The Impacts of Sustainable Public Procurement, Eight Illustrative Case Studies, 2012, Op. cite, page 41.

2- NVQ: National Vocational Qualification. It is a 'competence-based' qualification: this means participants learn practical, work-related tasks designed to help them develop the skills and knowledge to do a job effectively.

NVQs are based on national standards for various occupations. The standards cover what a competent person in a job should have in terms of relevant skills. As students progress through the course, they compare their skills and knowledge with these standards as they learn, so they can see what they need to do to meet them.

مهنيًا. وهذا يتجاوز بكثير الأهداف التي حددها مركز خبرة البناء CITB<sup>1</sup> الذي منح مؤخرًا أكاديمية المهارات الوطنية للبناء مكانة لإطار عمل YORbuild تقديرًا لعمله الرائد<sup>2</sup>.

وهذا يشجع CITB على الاستمرار في توفير الأموال والموارد لمساعدة مقاولي YORbuild، وبالتالي المساعدة في تدريب أشخاص جدد. كما تم بذل جهود كبيرة لإنشاء شراكات مع عدد لا يحصى من المنظمات في قطاع البناء، بما في ذلك شراكات الأعمال التعليمية ووكالة يوركشاير وهامبر للتدريب المهني (YHATA).

تتمثل مهمة YHATA<sup>3</sup> في الريادة في تطوير التدريب المهني في مجال البناء بشكل مرن وعالي الجودة من وجهة نظر كل من أصحاب العمل والمتدربين في المنطقة.

كما شهد التطوير الأولي لبرنامج التوريد المحلي الخاص بـ YORbuild قيام فريق إدارة الإطار بتنظيم وتقديم أربع فعاليات "لقاء بالمشتري"، والتي حضرها أكثر من 1200 مندوب من موردي YORbuild الإقليميين ومقاوليهم من الباطن والوافدين الجدد المحتملين. بالإضافة إلى ذلك، يتم تشكيل شراكة مع Think Zero، الذي سيساعد فريق YORbuild في مواصلة تطوير استراتيجيات المشاركة بهدف تعزيز الاقتصاد المحلي بشكل أكبر من خلال علاقات سلسلة التوريد متعددة المستويات الخاصة بـ YORbuild.

بناءً على تلبية حضور المشتري، أظهرت الدراسات الاستقصائية أن 73% من الحاضرين وجدوا عملاء جدد و27% وجدوا فرصًا لتقديم عطاءات لأعمال المقاول من الباطن تحت إشراف أحد مقاولي YORbuild الرئيسيين، مما يدل على نجاح المبادرة. وقد أظهر التحليل أن تحسينات الكفاءة التي يوفرها توحيد الطلب عبر المشاركين في YORbuild قد تعادل انخفاضًا في التكلفة بنسبة 10% تقريبًا. وتتمثل خطة العمل للمضي قدمًا في الحصول على بعض وفورات الكفاءة من إطار العمل وإعادة تدويرها إلى صندوق يساعد في توفير الموارد التي يمكن بعد ذلك استثمارها في مبادرة ثنائية تسمى "4 مشاريع جيدة". ستأخذ هذه المنح على شكل منح وسيتمكن مستخدمو الإطار من التقدم للحصول عليها حيث يمكنهم إثبات أن مقترحاتهم تقدم فوائد كبيرة ومستدامة للمجتمعات المحلية المعنية.

أما من الناحية البيئية<sup>4</sup>، يعد قطاع البناء قطاعًا حساسًا عندما يتعلق الأمر بالبيئة. ولهذا السبب يتعين على الشركات إظهار الجهود المبذولة للحد من الأضرار البيئية. بالنسبة لإطار عمل YORbuild، يجب على مقدمي العروض أخذ المعرفة والخبرة في تقنيات الحد من الكربون وتكنولوجيات الطاقة المتجددة في الاعتبار، وكذلك الالتزام التنظيمي بالحد من النفايات وإعادة التدوير.

---

3-CITB: Council and Industry Training Board .

4- في الواقع، YORbuild هو الإطار الوحيد في الدولة بأكملها الذي حصل على هذا التكريم.

1- Yorkshire and Humber Apprenticeship Training Agency (YHATA).

2- UNEP, The Impacts of Sustainable Public Procurement, Eight Illustrative Case Studies,2012,Op. cite,page 44.

حدّدت YORbuild معلمتين رئيسيتين هما، تقنيات الحد من الكربون في البناء، وتدابير نفايات البناء. ففيما يتعلق بتقنيات الحد من الكربون، يتطلب إطار YORbuild من جميع المقاولين إثبات قدرتهم على استخدام تقنيات التخفيف، ومن خلال فرض معيار خفض الكربون، توقّعت شركة YORbuild من المقاولين إظهار مستوى عالٍ من الكفاءة من حيث المعرفة والخبرة المحددة لتقنيات الحد من الكربون وشرح كيف يمكن استخدام التقنيات، والتقنيات المناسبة على وجه التحديد، كجزء من الإطار نفسه لتحقيق تخفيضات ملموسة في الكربون في جميع أنحاء المنطقة وطرح نظام حوكمة شامل ومناسب وتقديم خطة تنفيذ رسمية.

وكان على جميع مقدمي العروض تقديم أمثلة للخبرة السابقة في مجال البناء المستدام. تم تخصيص النقاط المناسبة حيث يمكن للشركة إثبات اعتمادها سابقاً لأساليب بعيدة المدى في السعي لتحقيق حلول بناء مستدامة. بالإضافة إلى ذلك، حرصت YORbuild على توضيح أن تعريفها للاستدامة القوية سيأخذ في الاعتبار عملية التصميم بالإضافة إلى مرحلة البناء نفسها. وبصرف النظر عن المسائل المتعلقة بالكربون، أولت شركة YORbuild اهتماماً خاصاً لنفايات البناء.

ففي المملكة المتحدة، تولد صناعة البناء ما يقرب من ثلث إجمالي النفايات في البلاد. ولمعالجة هذه المشكلة، طُلب من مقدمي العروض إظهار التحسن المستمر من حيث تقليل النفايات وإعادة تدوير النفايات. وكان لا بد من تقديم أدلة قوية لدعم هذه التوقعات. وتماشياً مع التسلسل الهرمي للنفايات، تم منح الأفضلية لمقدمي العروض الذين ركزوا على تقليل النفايات بدلاً من التركيز على إعادة التدوير فقط.

وبالنسبة للمشاريع البيئية سيتم التركيز على نتائج مشروع مواقع بناء مدرسة كارلتون المجتمعية الثانوية ومقر شرطة هامبرسايد. حيث كان الهدف هو أن تأخذ جميع مشاريع البناء التأثيرات البيئية الخاصة بالمشروع بعين الاعتبار. على سبيل المثال، حصل عدد كبير من المخططات على تصنيف<sup>1</sup> BREEAM "جيد جداً". علاوة على ذلك، قامت العديد من المشاريع بدمج واحدة على الأقل من التقنيات (techniques) // التقنيات (technologies) التالية: الأنظمة السلبية للتهوية والإضاءة، وتجميع مياه الأمطار، وتوليد الحرارة والطاقة المشتركة، والتوليد الصغير (بما في ذلك الخلايا الكهروضوئية، والمضخات الحرارية لمصدر الهواء، وتوربينات الرياح)، والطاقة الشمسية، الألواح والمحتوى المعاد تدويره / المواد المتجددة والأسطح الخضراء. كما تولي شركة YORbuild اهتماماً خاصاً لمخلفات البناء، ويعد رصد أرقام النفايات التزاماً لأن إطار YORbuild هو أحد الموقعين على مبادرة برنامج عمل النفايات والموارد (WRAP's) "خفض النفايات إلى النصف في مكب النفايات". وتظهر أرقام الأداء الحالية أدناه أن هناك اتجاهًا قوياً نحو التحسين المستمر. بالإضافة إلى ذلك، تظهر النتائج أن مشاريع YORbuild قد وصلت بالفعل إلى الهدف المتعلق بـ WRAP. وبالتالي، يتم تطبيق مؤشرات الأداء الرئيسية التالية على جميع استدعاءات YORbuild: تقليل النفايات الناتجة إلى أقل من 10 أطنان لكل شريحة أعمال بقيمة 100

1- يضع BREEAM معياراً لأفضل الممارسات في تصميم المباني المستدامة وتشغيلها، وقد أصبح واحداً من أكثر المقاييس شمولاً ومعترفاً بها على نطاق واسع للأداء البيئي للمبنى. يستخدم تقييم BREEAM مقاييس الأداء المعترف بها، والتي يتم وضعها وفقاً للمعايير المحددة، لتقييم مواصفات المبنى وتصميمه وتشغيله واستخدامه. تمثل التدابير المستخدمة مجموعة واسعة من الفئات والمعايير من الطاقة إلى البيئة. وهي تشمل الجوانب المتعلقة باستخدام الطاقة والمياه والبيئة الداخلية (الصحة والرفاهية) والتلوث والنقل والمواد والنفايات والبيئة وعمليات الإدارة. التأثيرات التي تم أخذها بعين الاعتبار: • التعرف على السوق للمباني ذات التأثير البيئي المنخفض / • الثقة التي تم دمجها في الممارسات البيئية المجربة والمختبرة في المبنى / • الإلهام لإيجاد حلول مبتكرة تقلل من التأثير البيئي / • معيار أعلى من التنظيم / • نظام للمساعدة في تقليل تكاليف التشغيل، وتحسين بيئات العمل والمعيشة / • معيار يوضح التقدم نحو تحقيق الأهداف البيئية المؤسسية والتنظيمية.



ألف جنيه إسترليني؛ وتقليل النفايات في مدافن النفايات إلى أقل من 5 أطنان لكل شريحة من الأعمال بقيمة 100 ألف جنيه إسترليني، واسترداد 70% من مخلفات البناء، واسترداد 80% من مخلفات الهدم والحفر، و15% من المواد المستخدمة يتم إعادة تدويرها/إعادة استخدامها، ويجب الإبلاغ عن الأداء على بوابة WRAP للإبلاغ عن النفايات على <http://reportingportal.wrap.org.uk>.

يعد تبادل الكفاءات والمعرفة حول المشتريات المستدامة وقطاع البناء مفيدًا للغاية، كما أن إنشاء هذا النوع من الإطار يسمح بتحقيق نتائج أفضل فيما يتعلق بالتنمية المستدامة من خلال دفع السوق لتقديم حلول مستدامة. إلا أن عامل النجاح الرئيس لهذا المشروع هو عمله الاجتماعي والاقتصادي الرائد والنهج المبتكر الذي اعتمده بهدف تحقيق وفورات الكفاءة ودعم الأهداف الاستراتيجية حول التنمية المستدامة.

علاوة على ذلك، كانت روح التعاون القوية بين السلطات المحلية محورية في إنشاء مشروع YORbuild المشترك، وقد ساعد هذا الهيكل الجديد جميع الشركاء ليس فقط على الإنفاق بحكمة أكبر فحسب، بل أيضًا على تقديم منافع مجتمعية مشتركة أيضًا. وفي الواقع، فإن الرابط المشترك بين جميع أهداف الإطار هو الكفاءة.

ومن خلال إدراج معايير بيئية واجتماعية واقتصادية قوية، تمكن الإطار من تأمين مجموعة من المقاولين ذوي الكفاءة الكاملة، من حيث الخبرة والخبرة في مجال المسؤولية الاجتماعية. وحتى الآن، أثبت الإطار نجاحه الكبير، حيث تجاوز جميع الأهداف المتوقعة، وقد مهد هذا الطريق لإنجازات أكثر إثارة للإعجاب في المستقبل. ويتمثل التحدي الآن أمام السلطات المتعاقدة التي تستخدم الإطار لإظهار طموح متزايد والتفكير بشكل أكثر تقدمًا عند تحديد متطلباتها، خاصة من منظور بيئي واجتماعي.

تتمثل نتيجة العمل الذي يركز عليه YORbuild في أن البنية التحتية في المنطقة يجب أن تصبح أكثر مراعاة للبيئة بشكل تدريجي وتخلق قيمة مضافة أكبر، ليس فقط فيما يتعلق بالمباني الجديدة ولكن أيضًا مشاريع التجديد والتحديث أيضًا. ومن الممكن أن يكون للإطار العديد من الفوائد غير المباشرة أيضًا. على سبيل المثال، في مجمع الإسكان الاجتماعي الذي تم بناؤه باستخدام الإطار، يجب أن تكون هناك تدابير مدمجة تجعل السكن أكثر كفاءة في استخدام الطاقة. وهذا بدوره يعني أن المستأجرين الفقراء والضعفاء بشكل عام سيوفرون الأموال التي تنفق على فواتير الخدمات العامة، مما يساعد في التخفيف من فقر الوقود. ستعمل المدارس ومباني القطاع العام الأخرى المشاركة في الإطار أيضًا على تسخير القدرة على خفض تكاليف الطاقة والفرص المتاحة للأشخاص الذين قد يفتقرون إلى المهارات المناسبة أو العاطلين عن العمل، مما يقلل الضغط على نظام المزايا الممولة من دافعي الضرائب الذي يدعم دولة الرفاهية لدينا. يساعد على إعداد الاقتصاد المحلي للنمو المستقبلي. وقد قُدرت مكاسب الكفاءة الناتجة عن تعزيز الطلب على القطاع العام الإقليمي بنحو عشرات الملايين من الجنيهات الإسترلينية على مدى مدة الاتفاقية، وهو ما سيوفر مبلغًا كبيرًا من المال.

## الخاتمة

ترتكز الإدارة العامة الحديثة على توفير الخدمات للمواطنين بشكل أسرع وأفضل وبأقل كلفة ممكنة بحيث تتفق أموال المكلفين بحسب معايير صارمة للجودة و للأثر البعيد المدى. ولا تتعلق هذه الممارسة بمفهوم الإدارة الرشيدة فقط، بل بالقدرة على التوقع، والتخطيط وإدارة المخاطر، واستخدام تكنولوجيا المعلومات لخلق مناخ تنافسي للأعمال وبيئة محفزة على الابتكار. وفي عصر العولمة، ومع بروز الأسواق الجديدة وضرورة اعتماد نهج مسؤول تجاه البيئة والمجتمع، يحمل الشراء العام فرصاً وتحديات جديدة يمكن أن تساهم في تحسين المناخ العام. حيث تتمتع نظم المشتريات العامة بالقدرة، ومن ثم المسؤولية، على تحسين الأحوال المعيشية للمواطنين من خلال أثرها على تقديم الخدمات العامة. وعندما تزداد فاعلية وكفاءة عملية تقديم الخدمات العامة، تزداد أعداد المستفيدين من السلع والخدمات الضرورية. وكذلك، عندما تتصف النظم بالشفافية وحسن الإدارة، تتمكّن البلدان من الاستفادة بصورة أفضل من الأموال العامة، ومن تشجيع المنافسة وزيادة الاستثمارات في اقتصاداتها.

فالسعي إلى إصلاح نظام المشتريات العامة، له فوائد قد تكون كبيرة لكل قطاع في المجتمع - العام والخاص والمدني. كما يعزّز نظام المشتريات العامة الجيد "الحوكمة الجيدة والمساءلة الاجتماعية". ويساهم في جعل تقديم الخدمات أكثر فاعلية ومساواة. ومن شأنه أن يزيد من مشاركة القطاع الخاص وبيني قدرات كافة الجهات المعنية. ومن خلال تحقيق هذه الانجازات كلها، سيشجع إصلاح نظام المشتريات العامة القدرة التنافسية الوطنية ويحفّز النمو الاقتصادي.

ومن أهم الأبعاد التي يمكن للإصلاحات مساعدة نظم المشتريات العامة، هي من خلال نهج وأدوات حديثة من أجل زيادة كفاءة وفاعلية نظم المشتريات العامة، ومن خلال أيضاً العمل بفاعلية مع الاطراف الاخرى صاحبة الشأن مثل القطاع الخاص والمجتمع المدني، ومن خلال استثمار رأس المال البشري (مسؤولي المشتريات) بغرض زيادة قدراتهم على التصدي للتحديات الحديثة، وعلى اعتبار الإطار القانوني والتنظيمي الحديث اساساً جوهرياً في إصلاح نظام المشتريات العامة.

حيث يعتبر لبنان أحد البلدان التي تعاني من عجز هيكلية دائم، ويرزح تحت عبء مديونية عالية حيث تشكل خدمة الدين العام ثلث الإنفاق، ومن شأن الطرق التي تتبعها الهيئات العامة في تأمين السلع والأشغال والخدمات أن تلعب دوراً اكينداً في تحقيق بعض الوفر وتقديم الخدمات بشكل أفضل بالمواطنين.

إنّ اصلاح الشراء العام ليس محوراً منعزلاً عن غيره، فمكامن الضعف القائمة في انظمة الشراء التي كانت سائدة هي في بعض الاحيان نفسها، في وظائف الموازنة العامة والخدمة المدنية. ويتوجب بالتالي رفع درجة الوعي لدى صانعي السياسات حول الأهمية الاستراتيجية للشراء العام. كما وتعزيز التعاون بين الجهات المعنية لتصميم سياسات مستدامة قادرة على مواجهة الثغرات وتحقيق التغيير المطلوب في القطاع العام.

فتحديث الإطار القانوني والمؤسسي يعتبر مدخلاً لتطوير التخطيط في عمليات الشراء وتنفيذ الموازنة، حيث يمكن للقانون الجديد دعم ذلك من خلال اعتماد دفا تر شروط نموذجية موحدة على مستوى القطاع العام، ووضع ارشادات توجيهية تعزز من تماسك النظم وآليات التمثيل وتشجع الموظفين على اعتماد التجارب الجيدة ومراعاة التوازن في عمليات الشراء. وكما أنّ إشراك جميع الجهات المعنية في الشراء وممثلين عن منظمات القطاع الخاص في مسار التحديث، خلال مرحلة الإعداد للدراسة وما تلاها من لقاءات رسمية، واجتماعات، وندوات للنقاش، ومشاورات، مساهمة فاعلة في جمع المعلومات القيمة وتوضيح الأدوار والمسؤوليات والتوصل الى تطوير استراتيجية لبناء القدرات، ورفع الوعي حول الحاجة لاعتماد مكوناتها على المدى الطويل.

كما أنّ للتوظيف في القطاع العام دوره، حيث يعتبر العنصر البشري ركيزة أساسية في منظومة إصلاح الشراء العام ونجاحه على المستويين الاستراتيجي والعملي. وان الاعتراف بالشراء كمهنة قائمة بحد ذاتها، ينتج عنه الحاجة الى تمعّ العاملين فيها بمروحة واسعة من المعارف والمهارات والمواقف والأخلاقيات، مع اعطاء الاولوية بتحديث عملية التوظيف ورسم المسار المهني ومراجعة الرتب والرواتب والتأسيس بإدارة الطاقات البشرية، حيث يساهم هذا كله في جذب العناصر الكفوءة والحد من المخاطر الناتجة عن تغيير الموظفين ذوي الكفاءات العالية والمدربين.

إنّ غياب سياسات واضحة لإدارة الموارد البشرية، يلحظ خطر ارتفاع معدل المداورة للموظفين الكفوئين وبالتالي عدم بقاء موظفي الشراء الخاضعين للتدريب في وظائفهم واستبدالهم بموظفين جدد غير مدربين أو ترك الخدمة المدنية. وإن مواصلة توفير البرامج التدريبية المتخصصة ومأسسة مسار تعزيز القدرات من شأنه أن يحدّ من هذه المخاطر؛ ويتطلب ذلك جهوداً إضافية من قبل صانعي القرار والتنفيذيين ورصد موازنات واستراتيجية تمويلية.

فالمساعدة التقنية والمالية التي تقدّمها مؤسسات دولية داعمة لإصلاح أنظمة الشراء، هي مساهمة للحدّ من مخاطر خسارة الطاقات البشرية الكفوءة، وذلك من خلال الاستثمار في الخدمات والأدوات التدريبية المتوفرة بدلاً من تخصيص موازنات لتنفيذ مشاريع جديدة. ومن الممكن ان تحاول الكوادر المدربة والكفوءة البحث عن فرص جديدة خارج القطاع العام، لذلك من شأن إبتكار حوافز وظيفية مدروسة في اطار الاستراتيجية الشاملة للموارد البشرية المساهمة في ابقاء هؤلاء الموظفين المؤهلين والحفاظ عليهم.

إنّ الخطوة التحديتية في استقطاب الموظفين الطموحين ذوي الكفاءات والمهارات العالية تقع على عاتق مجلس الخدمة المدنية، وهي تستدعي التأسيس الى حوار متواصل وتعاون وثيق مع جميع المعنيين بهدف تطوير خطط مشتركة لجعل مهنة الشراء أكثر جاذبية. فالخطوة الأولى في هذا الاتجاه هي في استحداث مسمّى وظيفي جديد وهو "الشراء العام" في إطار تصنيف وظائف الخدمة المدنية؛ يليها تطوير نظام للتوظيف مبني على الكفاءات والمهارات والإنصاف والجدارة.

كما يقتضي الاعتراف بتلازم مساري تعزيز القدرات وإدارة التغيير، إذ لا يمكن لأي إصلاح أن ينجح إذا لم يترافق مع تعزيز القدرات البشرية على المستويين التقني والإداري والتحضير للأرضية اللازمة للتغيير. كما أنه من المهم الإشارة الى أنّ مسار تحديث الشراء هو مسار طويل ويمكن أن يواجه الكثير من المقاومة، ولا يمكن تخطي أي من العقبات من دون سياسات واضحة لتعزيز القدرات.

حيث يعتبر بناء القدرات القيادية خطوة أساسية في إحداث التغيير المنشود في الشراء. فالقيادة تحتاج إلى وضوح وإلى رؤية من أجل تحقيق نتائج ملموسة تزيد من مستوى الثقة بين جميع المعنيين والمواطنين. وفي هذا الإطار، يمكن الانطلاق من مخرجات الاستراتيجية المتوسطة المدى لتشكيل فرق عمل صغيرة تضم كوادر إدارية وسطى ومتخصصين من الذين شاركوا في الدورات التدريبية التي نظّمها المعهد المالي والاقتصادي لباسل فليحان المتعلقة بالقانون الجديد للشراء العام، بحيث يتمكن المدير أو صاحب القرار في كل إدارة من تطوير معارفه والعمل المستمر مع الخبراء لتطوير القيمة المحققة من الانفاق العام وتعزيز الشفافية والكفاءة في عملية تخطيط وتنفيذ عملية الشراء.

إن توفير البرامج التخصصية للمهتمين يهدف إلى تشجيع تبادل الخبرات والممارسات الناجحة بين البلدان التي تعاني من تحديات مشابهة. وقد تؤدي هذه الخطوة إلى إنشاء مركز تدريب إقليمي متخصص بالشراء العام في لبنان يمنح شهادات مهنية للمشاركين من المنطقة، أو تنظيم مؤتمرات إقليمية أو دولية حول الشراء بالتعاون مع مؤسسات دولية. ويقتضي تطوير وتنويع عرض التدريب وذلك من خلال تقديم برامج تدريبية جديدة أو مجموعة من المؤهلات المهنية التي تعكس الممارسات الدولية الجيدة في الشراء أو من خلال تطوير مناهج الكترونية على سبيل المثال، وتطوير آليات للمرافقة والإشراف لتعزيز أثر برامج التدريب.

كما تظهر الأجيال الجديدة حساسية بالغة تجاه قضايا المجتمع والبيئة. وعليه، فإن ربط الشراء العام بهذين البعدين يشكل قوة دفع في مسار التحديث. بالنسبة للقطاع العام، يمكن أن تستند هذه العملية على تطوير وتنفيذ برامج قصيرة هادفة للموظفين الذين تم تعيينهم حديثاً، مما يضعهم على مسار وظيفي واعد. كما أن إدراج الشراء العام في المناهج الأكاديمية، وإنشاء ماجستير في الشراء لدى إحدى الجامعات المرموقة في لبنان، ودمج محتوى المناهج التدريبية المتوفرة في مناهج كليات إدارة الأعمال ودعوة كل من يرغب في متابعة التخصص في التوريد أو المشتريات من موظفي الخدمة المدنية أو من القطاع الخاص من المهتمين في تعزيز معارفهم بالآليات الشراء العام وفهم العلاقة بين القطاعين العام والخاص في هذا المجال. كما يقتضي تشجيع زيادة التعاون في مجال المشتريات العامة، وخاصة فيما يتعلق بالقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني ومؤسسات الأعمال الصغيرة والمتوسطة. والتأسيس أيضاً لحوار دائم مع القطاع الخاص، حيث يشجع على المشاركة في توفير السلع والخدمات وتعزيز حركة السوق المحلي، وزيادة المساءلة والثقة في أداء الحكومة.

ويساهم العديد من اللاعبين على المستويين الداخلي والخارجي، في دعم مسار تحديث الشراء العام في لبنان. إلا أن نشاطات الدعم هذه ليست دائماً منسقة بشكل فعّال وممنهج. ومن شأن التنسيق فيما بين الجهات المانحة، ومع الحكومة اللبنانية، أن يساهم في تحقيق النتائج المرجوة وفي زيادة فعالية المساعدات الدولية لبنان. ويتوقع أن ينعكس تعزيز القدرات في مجال الشراء العام على الجهات المانحة، بحيث تشكل السلطات المحلية 54% من المستفيدين من المساعدات الدولية، علماً أن العاملين فيها غير مطلّعين على أنظمة وإجراءات الشراء الخاصة بها. بالتالي، يساعد اعتماد الآليات المناسبة على حشد وإدارة ورصد المساهمات وهبات الجهات المانحة التي تدعم مشاريع التنمية في لبنان، مما يؤدي إلى ارتفاع في التمويل الخارجي ويضمن الاستخدام الفعّال لهذه الأموال.

ومن أبرز المخرجات والتوصيات في هذا الصدد تتمحور حول:

- دور وأهمية التخطيط للشراء،
- ضرورة تطوير الرقابة على عمليات الشراء من خلال تعزيز دور وقدرات الجهات الرقابية؛
- أهمية تبادل المعلومات من أجل زيادة الشفافية وتخفيف مقاومة التغيير داخل الهيئات الحكومية؛

- ضرورة تطوير قاعدة بيانات للمواصفات، والاسعار والموردين من اجل تشجيع المنافسة وتطوير نوعية الشراء؛
- اقتراح إنشاء مكتب فني يوفّر المشورة التقنية في إدارة عمليات الشراء؛
- تأمين الدعم العملي من خلال توفير أدلة حول الشراء ودفاتر شروط نموذجية لمساعدة العاملين في الشراء على أداء العمليات اليومية؛
- تعميم الممارسات الجيدة؛
- الحاجة إلى هيكلة وتنظيم الحوار مع الموردين؛
- ضرورة الاعتراف بالشراء كمهنة قائمة بحدّ ذاتها وإنشاء وحدات متخصصة بالشراء تضم موظفين مدربين يتمتعون بكفاءة وجهوزية عالية؛
- الحاجة إلى بناء القدرات من خلال التدريب الذي يسبق اقرار قانون الشراء الجديد،
- أهمية التدريب الذي يرافق المسار الاصلاحى وينسجم مع التوجهات الدولية في الشراء الحكومى، ممّا يسمح بفهم أفضل للإجراءات في حال المشاريع الممولة من جهات المانحة؛ وأن يصار الى تدريب الجهات المانحة الأخرى، مثل منظمات المجتمع المدني؛
- أهمية تنظيم استشارات واسعة حول القانون الجديد وأهميته المشتملة على الابعاد الجديدة والابتكارية للشراء مثل الشراء المستدام والشراء الأخضر.
- تعزيز مادة الاقتصاد في المدارس لتربية جيل يعي ما له وما عليه.
- تخصيص مساحة للحوار العلمي والعملية المبني على الخبرات والبيانات.

وأمام هذه الاصلاحات التي أتى بها القانون الجديد وعلى ضوء ما ذكر من تجارب واقعية ودراسات حالة على مستوى عالمي دولي، والسعي الدائم من قبل المتخصصين والخبراء الى تحسين مهام الشراء العام تحقيقاً للغايات التي من أجلها تمّ وضعه وقراره، هل ستعطي هذه الجهود ثمرتها في المضي قدماً نحو تحقيق الرفاه الاجتماعي والاقتصادي وتكون حجر الزاوية والأساس الذي سيؤيني عليه الاصلاحات الادارية اللاحقة؟ أم أنّ التجاذبات السياسية ستظلّ عتبة أمام أي مقترح اصلاحى في لبنان؟!..

مواضيع مختلفة لم تلقَ صدًى حتى الآن في لبنان، فإلى متى سيظل وطننا مُتخلف عن الركب الحضاري؟!.. هل سيأتي من يدرس ويتعمق ويكتب في كل موضوع من مواضيع الشراء العام ويكون هناك مراجع محلية يركز عليها الباحثون في هذا المجال؟!..

الى متى سيظل لبنان عاجزاً عن مواكبة التحضّر بينما كان في سالف عهده "سويسرا الشرق"، ومضرباً للأمثال بالتطوّر والرقي؟!..

هل سنظل نتغنّى بإنجازات ماضية قديمة، غير مجدبة في وقتنا، ونتحسّر على الماضي؟!.. أم سنخطو جميعنا خطوة نحو الاصلاح والتغيير، واضعين جُلّ طاقاتنا في النهوض بالوطن ومكافحة الفساد الاداري، وساعين الى تطوير الادارات وتطوير نطاق عملها، ملتزمين معايير دولية اصلاحية على مستوى عالٍ من الكفاءة والمهنية؟!..

هل سيسمح لبنان ومؤسساته في هجرة الرأسمال البشري وخسارة الكفاءات العالية؟!..

أمام كل هذه التحديّات كيف ستكون الصورة في المستقبل القريب...

## لائحة المختصرات:

- KONEPS: Korean e-Procurement System.
- OECD: Organisation for Economic and Development.
- DAC: Development Assistance Committee.
- UNEP: United Nations Environment Programme.
- MSME: Micro, Small, and Medium Enterprises.
- SME: Small and Medium sized Entreprises.
- OGP:Office of Government Procurement, Ireland.
- CCS: Commonwealth Contracting Suite, Australia.
- ESPD: European Single Procurement Document.
- MePA: Public Administration e Marketplace (*MercatoElettronicoubblicaAmministrazione*), Italy.
- CA: Contracting authorities.
- EOs: Economic operators.
- RFQ: Requests for quotations.
- EU: European Union.
- UGAP: Union des Groupements d`Achats Publics.
- PPS: Public Procurement Service, Korea.
- SMSGC: Subcontract Management System for Government Contracts, Korea.
- DPS: Dynamic purchasing system
- SKI: National Procurement Ltd (*Staten ogKommunernesIndkøbsservice A/S*), Denmark.
- MOF: Ministry Of Finance.
- MIIT: Managing Innovation and Information Technology.
- CPBs: Central purchasing bodies
- PSPC: Public Services and Procurement Canada.
- DiFi: Agency for Public Management and eGovernment(*Direktoratet for ForvaltningOgIkt*), Norway

- DBEI: Department of Business Enterprise and Innovation, Ireland
- BBG: Federal Procurement Agency (Bundesbeschaffung GmbH), Austria.
- EOs: Economic operators.
- MKB Nederland: Small and medium-sized firms (*Midden- enkleinbedrijf*), Netherlands.
- SPP: Sustainable Public Procurement.
- GPP: Green Public Procurement.
- LCC: Life Cost Cycle.
- ISO: International Standards Organisation.
- NFO: National Focal Organisation.
- WSSD: World Summit on Sustainable.
- BOS: Business Operation Strategy.
- SP: Sustainable Procurement.
- MTF on SPP: Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement.
- FIPHFP: Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique.
- EMAS: Eco-Management and Audit Scheme.
- NVQ: National Vocation Qualification .
- CITB: Council and Industry Training Board.
- YHATA: Yorkshire and Humber Apprenticeship Training Agency.
- BREEAM: Building Research Establishment Environmental Assessment Methodology.
- WRAP: Waste and Resources Action Programme.
- HUBZone : Historically Underutilized Business Zones, United States.
- GPA : Government Procurement Agreement.
- PIU: Project Implementation Unit.

## لائحة المصادر والمراجع:

1- باللغة العربية:

أ- المؤلفات:

1- العليّة (جان)، الخلل في الصفقات العمومية والاصلاحات الممكنة، الطبعة الأولى، بيروت، المؤسسة الحديثة للكتاب، 2019.

2- بن عشي (عمّار)، اتجاهات التدريب وتقييم أداء الأفراد، الطبعة الأولى، الأردن /عمان، دار أسامة للنشر والتوزيع، 2012.

3- قطيش (عبد اللطيف)، الصفقات العمومية تشريعاً وفقهاً واجتهاداً (دراسة مقارنة)، الطبعة الثانية، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.

ب - الدراسة في الكتاب يحتوي على مجموعة دراسات:

1- مونييه، جاك، "اعداد الموظفين في اطار السياسة الانمائية الشاملة"، منشور في الكتاب السنوي في الادارة العامة، التنمية الادارية والتدريب، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت - لبنان، الطبعة الأولى، 1983.

ج - التقارير:

1-معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، الشراء العام في لبنان(الصفقات العامة) الواقع والممارسات استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات، Dar EL Kotob-DOTS، 2014.

2- البنك الدولي، المؤتمر الاقليمي للمشتريات العامة في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا، تحسين نتائج المشتريات العامة عبر الشفافية وتمكين الجهات المعنية وبناء القدرات، تونس، 2012.

3- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، استطلاع حول الافادة عن التقدّم المحرز منذ التوصية بشأن الشراء العام لعام 2011، 2008.



4-البنك الدولي، لمّ السعي الى اصلاح أنظمة المشتريات العامة؟، 2012.

د -النصوص القانونية:

1- القانون 2021 /244 " الشراء العام في لبنان"، الجريدة الرسمية، العدد 30، 2021/7/29.

2- قانون أصول المحاكمات المدنية اللبناني، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 90 تاريخ 16/9/1983، منشورات زين الحقوقية.

هـ - المواقع الالكترونية:

1- الموقع الالكتروني للمعهد المالي والاقتصادي لباسل فليحان: [www.institutdesfinances.gov.lb](http://www.institutdesfinances.gov.lb).

2- الموقع الالكتروني لهيئة الشراء العام: [www.ppa.gov.lb](http://www.ppa.gov.lb).

3- موقع المنتدى العربي لإدارة الموارد البشرية: [hrdiscussion.com](http://hrdiscussion.com).

4- الموقع الالكتروني لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية: [www.omsar.gov.lb](http://www.omsar.gov.lb).

## 2- باللغة لأجنبية:

أ- تقارير أجنبية:

1-OECD, **SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits**, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, 2018.

2-European Bank for Reconstruction and Development, **Public Procurement Is open competition good for small and medium-sized enterprises?**, 2017.

3-OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 18 May 2017).

4- OECD (2014), *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth: Enabling Reform through Evidence and Peer Reviews*, [http://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurementfor%20Sustainable-and-Inclusive-Growth\\_Brochure.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurementfor%20Sustainable-and-Inclusive-Growth_Brochure.pdf) (accessed on 13 April 2018).

5- OECD (2015), *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*,

[http://www.oecd.org/gov/publicprocurement/publications/Going\\_Green\\_Best\\_Practices\\_for\\_Sustainable\\_Procurement.pdf](http://www.oecd.org/gov/publicprocurement/publications/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf).

6- EBRD (2017), “Is open competition good for small and medium-sized enterprises?”, <http://www.ebrd.com/documents/ogc/public-procurement-is-open-competition-good-forsmes.PDF>.

7- European Commission (2013), *Top 10 Most Burdensome EU Laws for Small and Medium-Sized Enterprises: How the Commission is Helping SMEs*, [http://europa.eu/rapid/pressrelease\\_MEMO-13-168\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/pressrelease_MEMO-13-168_en.htm) (accessed on 18 July 2018).

8- European Commission (n.d.), *What is an SME?*, [http://ec.europa.eu/growth/smes/businessfriendly-environment/sme-definition\\_fr](http://ec.europa.eu/growth/smes/businessfriendly-environment/sme-definition_fr) (accessed on 18 July 2018).

9- HM Treasury (2008), “Accelerating the SME economic engine: through transparent, simple and strategic procurement”, [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hmtreasury.gov.uk/d/pbr08\\_economicengine\\_2390.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hmtreasury.gov.uk/d/pbr08_economicengine_2390.pdf) (accessed on 15 November 2017).

10- OECD (2017), *Enhancing the Contributions of SMEs in a Global and Digitalised Economy*, <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-8-EN.pdf>.

11- OECD (2017), *Entrepreneurship at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur\\_aag-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2017-en).

12- OECD (2017), *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2017-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en).

13- OECD (2017), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268821-en>.

14- OECD (2017), *Public procurement for innovation : good practices and strategies.*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/22190414>.

15- OECD (2017), *Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275683-en>.

16- OECD SIGMA (2016), “Small and Medium-sized Enterprises (SMEs) in Public Procurement”, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-33-200117.pdf> (accessed on 02 September 2017).

17- UNEP (2013), *Sustainable Public Procurement: A Global Review | Full Report* *Sustainable Public Procurement: A Global Review*, <https://www.globalecolabelling.net/assets/Documents/unep-spp-report.pdf>.

- 18- US Small Business Administration (2017), *Table of Small Business Size Standards*, <http://www.sba.gov/contracting/getting-started-contractor/make-sure-you-meet-sba-sizestandards/table-small-business-size-standards>.
- 19- Competition and Consumer Protection Commission (2014), “Consortium Bidding: How to comply with competition law when tendering as part of a consortium”, [https://www.ccpc.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2017/02/Consortium-Bidding-Guide\\_0.pdf](https://www.ccpc.ie/business/wp-content/uploads/sites/3/2017/02/Consortium-Bidding-Guide_0.pdf).
- 20- Crown Commercial Service (2016), *Central government prompt payment performance*, <https://www.gov.uk/guidance/central-government-prompt-payment-performance>.
- 21- European Commission (2017), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Review of the Practical Application of the European Single Procurement Document (ESPD)*, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0242&from=en> (accessed on 18 July 2018).
- 22- European Commission (2016), *Commission Staff Working Document: Evaluation of the Late Payment Directive / REFIT Evaluation*, <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18543> (accessed on 18 July 2018).
- 23- European Commission (2016), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on Combating Late Payment in Commercial Transactions*, <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0534&from=EN> (accessed on 18 July 2018).
- 24- European Union (n.d.), *Rules and procedures in Public Tendering across Europe*, [https://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index\\_en.htm](https://europa.eu/youreurope/business/public-tenders/rules-procedures/index_en.htm).
- 25- Fee, R., A. Erridge and S. Hennigan (2002), “SMEs and government purchasing in Northern Ireland: Problems and Opportunities”, *European Business Review*, Vol. 14/5, pp. 326-334, <http://dx.doi.org/10.1108/09555340210444176>.
- 26- Karjalainen, K. and K. Kempainen (2008), “The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size”, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 14/4, pp. 230-240, <http://dx.doi.org/10.1016/J.PURSUP.2008.08.003>.
- 27- SIGMA (2016), “Division of contracts into lots”, *Brief 36*, <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-36-200117.pdf> (accessed on 14 September 2017).

- 28- SIGMA (2016), “Small and medium-sized enterprises (SMEs) in public procurement”, <http://sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-33-200117.pdf> (accessed on 14 September 2017).
- 29- OECD SIGMA (2016), “Division of Contracts into Lots”, <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-36-200117.pdf> (accessed on 22 November 2017).
- 30- OECD SIGMA (2016), “Small and Medium-sized Enterprises (SMEs) in Public Procurement”, <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-33-200117.pdf> (accessed on 02 September 2017).
- 31- Asian Development Bank (2012), *SME Development: Government Procurement and Inclusive Growth*, <https://www.adb.org/publications/sme-development-government-procurement-and-inclusive-growth> (accessed on 10 July 2017).
- 32- Flynn, A., D. McKeivitt and P. Davis (2015), “The impact of size on small and medium-sized enterprise public sector tendering”, *International Small Business Journal*, Vol. 33/4, pp. 443-461, <http://dx.doi.org/10.1177/0266242613503178>.
- 33- Nicholas, C. and M. Fruhmann (2014), “Small and medium-sized enterprises policies in public procurement: Time for a rethink?”, *Journal of Public Procurement*, Vol. 14/3, pp. 328-60, <http://dx.doi.org/10.1108/JOPP-14-03-2014-B002>.
- 34- OECD (2017), *Small, Medium, Strong. Trends in SME Performance and Business Conditions*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264275683-en>.
- 35- OECD (2016), *Entrepreneurship at a Glance 2016*, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur\\_aag-2016-en](http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2016-en).
- 36- OECD (2016), *The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249431-en>.
- 37- OECD (n.d.), *OECD Public Procurement Toolbox*, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/> (accessed on 30 August 2017).
- 38- PwC, ICF GHK and Ecorys (2014), *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*.
- 39- The Institute for Public Procurement (2015), *Local Preference in Public Procurement: The Importance of Best Value Analysis when Government Has Adopted Local Procurement Preferences*, <http://www.nigp.org/docs/default-source/New-Site/positionpapers/localpreferencepositionpaper2015cap>.
- 40- Yukins, C. and G. Piga (2012), “Dialogue: Set-asides for small and medium firms, as in the USA system with the Small Business Act that reserves shares of tenders to SMEs only”, in Piga, G. and S. Treumenr (eds.), *The Applied Law and*

*Economics of Public Procurement*, Routledge, London,  
<http://www.routledge.com/books/details/9780415622165/>.

41- Karjalainen, K. and K. Kemppainen (2008), “The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size”, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 14/4, pp. 230-240, <http://dx.doi.org/10.1016/J.PURSUP.2008.08.003>.

42- Mpofu, M. and C. Hlatywayo (2015), “Training and development as a tool for improving basic service delivery: The case of a selected municipality”, *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, Vol. 20/39, pp. 133-136, <http://dx.doi.org/10.1016/J.JEFAS.2015.10.004>.

43- OECD (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Public Governance Reviews,

44- OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264190191-en>.

45- OECD (2016), *Roadmap: How to Elaborate a Procurement Capacity Strategy*, <http://www.oecd.org/governance/ethics/Roadmap-Procurement-Capacity-Strategy.pdf>.

46- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 18 May 2017).

47- OECD (2013), *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement: Progress since 2008*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201385-en>.

48- Caldwell, N. et al. (2005), “Promoting competitive markets: The role of public procurement”, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 11/5-6, pp. 242-51, <http://dx.doi.org/10.1016/J.PURSUP.2005.12.002>.

49- Curran, J. (2000), “What is small business policy in the UK for? Evaluation and assessing small business policies”, *International Small Business Journal*, Vol. 18/3, pp. 36-50, <http://dx.doi.org/10.1177/0266242600183002>.

50- Freeman, A. (2013), *Challenging Myths about the Funding of Small Businesses...: Finance for Growth*, Demos, London, [http://www.demos.co.uk/files/DF\\_-\\_Finance\\_for\\_Growth\\_-\\_web.pdf?1378216438](http://www.demos.co.uk/files/DF_-_Finance_for_Growth_-_web.pdf?1378216438).

51- Kidalov, M. and K. Snider (2011), “US and European Public Procurement Policies for Small and Medium-Sized Enterprises (SME): A Comparative Perspective”, *Business and Politics*, Vol. 13/04, pp. 1-41, <http://dx.doi.org/10.2202/1469-3569.1367>.

52- Nicholas, C. and M. Fruhmann (2014), “Small and medium-sized enterprises policies in public procurement: Time for a rethink?”, *Journal of Public*

*Procurement*, Vol. 14/3, pp. 328-360, <http://dx.doi.org/10.1108/JOPP-14-03-2014-B002>.

53- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 18 May 2017).

54-Storey, D. (1999), "Six Steps to Heaven: Evaluating the impact of public policies to support small businesses in developed economies", in Sexton, D. and H. Landström (eds.), *The Blackwell Handbook Of Entrepreneurship*, Blackwell Publishing Ltd, Oxford, United Kingdom, <http://dx.doi.org/10.1111/b.9780631215738.1999.00012.x>.

55- Rapport UN Environment Programme, Sustainable Public Procurement How To " WAKE THE SLEEPING GIANT", Introduction the United Nations Environment Programmes Approach, second edition, 2021, page 12.

56- UNEP, The Impacts of Sustainable Public Procurement, Eight Illustrative Case Studies, 2012, page 48.

57- UNEP. The Marrakech task Force on sustainable lifestyles. [www.unep.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/one-planet-network/marrakech-task-force-sustainable](http://www.unep.org/explore-topics/resource-efficiency/what-we-do/one-planet-network/marrakech-task-force-sustainable) [Accessed 12 May 2021].

58- European Commission. Life cycle costing. <https://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm> [Accessed 15 June 2021].

59- Sustainable development goals knowledge platform <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sustainableconsumptionandproduction> [Accessed 12 May 2021].

60- United Nations. Department for Economic and Social Affairs: The 17 goals. Available at: [www.sdgs.un.org/goals](http://www.sdgs.un.org/goals).

61- KEITI (2014) Policy Handbook for Sustainable Consumption and Production of Korea. 1. [www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/policy\\_handbook\\_for\\_sustainable\\_consumption\\_and\\_production\\_of\\_korea.pdf](http://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/policy_handbook_for_sustainable_consumption_and_production_of_korea.pdf).

62- European Commission (2017). Public procurement for a circular economy: Good practice and guidance. [https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public\\_procurement\\_circular\\_economy\\_brochure.pdf](https://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Public_procurement_circular_economy_brochure.pdf).

63- UNEP (2018) Building circularity into our economies through sustainable procurement. [www.wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26599/circularity\\_procurement.pdf?isAllowed=y&sequence=1](http://www.wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/26599/circularity_procurement.pdf?isAllowed=y&sequence=1).

64- International Labour Organization (2018). The gender gap in employment: What's holding women back?, March. Available at: [www.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Employment/barriers-women-global-gap](http://www.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Employment/barriers-women-global-gap) [Accessed 8 June 2021].

- 65- UNEP (2017) Global Review of Sustainable Public Procurement [www.oneplanetnetwork.org/resource/2017-global-review-sustainable publicprocurement](http://www.oneplanetnetwork.org/resource/2017-global-review-sustainable-publicprocurement).
- 66-CEGESTI (2016). Promoting the participation of Small and MediumSize Enterprises (SMEs) in Green Public Procurement.[www.oneplanetnetwork.org/resource/promoting-participation-small-andmedium-size-enterprises-smes-green-public-procurement](http://www.oneplanetnetwork.org/resource/promoting-participation-small-andmedium-size-enterprises-smes-green-public-procurement).
- 67-European Commission. Benefits of GPP.[www.ec.europa.eu/environment/gpp/benefits\\_en.htm](http://www.ec.europa.eu/environment/gpp/benefits_en.htm) [Accessed 12 May 2021].
- 68- United Nations Sustainable Development Group. BusinessOperations Strategy (BOS) 2.0 Guidance. Available at:[www./unsdg.un.org/resources/business-operations-strategy-bos-20-guidance](http://www.unsdg.un.org/resources/business-operations-strategy-bos-20-guidance).

## الفهرس

شكر وعرافان .....	
الإهداء .....	
المقدمة .....	1
الفصل الاول: مفهوم الشراء العام. ....	7
المبحث الأول: طرق اجراء الشراء العام. ....	8
المطلب الأول: الطرق التقليدية للشراء: .....	8
الفرع الأول: المناقصة العمومية: .....	9
الفقرة الأولى: الاعلان عن المناقصة العمومية: .....	9
الفقرة الثانية: التجهيز للاشتراك في الشراء العام: .....	11
الفقرة الثالثة: إرساء التلزم: .....	14
الفقرة الرابعة: تنفيذ عقد الشراء العام: .....	21
الفقرة الخامسة: انتهاء الشراء أو العقد: .....	26
الفرع الثاني: الاتفاق الرضائي: .....	28
الفقرة الأولى: شروط الاتفاق الرضائي .....	29
الفقرة الثانية: اجراءات التعاقد بالاتفاق الرضائي. ....	30
الفرع الثالث: الشراء بالفاتورة: .....	30
الفقرة الأولى: شروط الشراء بالفاتورة. ....	31
الفقرة الثانية: اجراءات الشراء بالفاتورة. ....	31
المطلب الثاني: الطرق الجديدة للشراء العام. ....	31
الفرع الأول: الشراء الالكتروني: .....	32
الفقرة الأولى: الشراء الالكتروني حجر زاوية لنظام شراء حديث .....	32
الفقرة الثانية: النظام الالكتروني للشراء في لبنان. (من المادة 66 الى المادة 71) .....	34
الفرع الثاني: المناقصة على مرحلتين. ....	35
الفقرة الأولى: شروط استخدام المناقصة على مرحلتين .....	36
الفقرة الثانية: اجراءات المناقصة على مرحلتين. ....	36



37	الفرع الثالث: طلب عروض الأسعار.....
38	الفقرة الأولى: شروط طلب عروض الأسعار.....
38	الفقرة الثانية: اجراءات طلب عروض الأسعار.....
38	الفرع الرابع: طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية.....
39	الفقرة الأولى: شروط طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية (المادة 45).....
39	الفقرة الثانية: اجراءات طلب الاقتراحات للخدمات الاستشارية (المادة 59).....
40	الفرع الخامس: الاتفاق الاطاري.....
40	الفقرة الأولى: تعريف الاتفاق الاطاري.....
41	الفقرة الثانية: اجراءات ارساء الاتفاق الاطاري.....
44	الفرع السادس: التأهيل المسبق للعارضين.....
44	الفقرة الأولى: اجراءات التأهيل المسبق للعارضين.....
45	الفقرة الثانية: طريقة تقديم طلبات التأهيل المسبق.....
46	المبحث الثاني: مبادئ الشراء العام.....
46	المطلب الأول: مرتكزات الشراء العام.....
47	الفرع الأول: المبادئ الاساسية للشراء العام.....
47	الفقرة الأولى: قواعد الشراء العام الأساسية.....
49	الفقرة الثانية: البُعد الاستراتيجي لمبادئ الشراء العام.....
51	الفرع الثاني: الأحكام المشتركة لإجراء الشراء العام.....
51	الفقرة الأولى: الاعداد للشراء العام.....
56	الفقرة الثانية: شروط الاشتراك في الشراء العام.....
59	المطلب الثاني: تمهين الشراء العام وبناء القدرات.....
59	الفرع الأول: التسمية الوظيفية للشراء العام.....
59	الفقرة الأولى: اصفاء الطابع المهني على الشراء العام.....
64	الفقرة الثانية: محددات إشغال الوظائف.....
66	الفرع الثاني: اعداد الموظفين ضمن الاطار الانمائي للشراء العام.....
67	الفقرة الأولى: بناء القدرات: برنامج اصلاحي لنظام المشتريات.....

72	الفقرة الثانية: استراتيجية وطنية لتعزيز القدرات:
78	الفصل الثاني: أثر الشراء العام على الاقتصاد:
78	المبحث الأول: دور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد:
80	المطلب الأول: الاعتبارات الاستراتيجية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة في مجال المشتريات العامة:
81	الفرع الأول: العلاقة بين المشتريات العامة والشركات الصغيرة والمتوسطة:
81	الفقرة الأولى: دور الشركات الصغيرة والمتوسطة في الشراء العام:
84	الفقرة الثانية: عوائق الاشتراك في الشراء العام:
89	الفرع الثاني: تأمين بيئة عمل مؤاتية للاشتراك في الشراء:
89	الفقرة الأولى: تحديد الحجم المناسب لعقود المشتريات العامة:
98	الفقرة الثانية: عوامل تمكين للاشتراك في الشراء:
105	الفرع الثالث: دعم الشركات الصغيرة والمتوسطة:
105	الفقرة الأولى: سياسة دعم وتطوير الشركات الصغيرة والمتوسطة:
109	الفقرة الثانية: آليات ملائمة لاحتياجات الشركات الصغيرة والمتوسطة:
113	المطلب الثاني: مقتضيات التنفيذ ومراقبة الأداء:
113	الفرع الأول: توفير الاحتياجات لتأمين تنفيذ الشراء:
114	الفقرة الأولى: توجيه وتدريب مسؤولي المشتريات العامة:
118	الفقرة الثانية: ضمان التنفيذ لبناء شراكة قوية:
120	الفرع الثاني: مراقبة وتقييم عمل الشركات الصغيرة والمتوسطة:
120	الفقرة الأولى: حصة الشركات الصغيرة والمتوسطة في سوق المشتريات العامة:
123	الفقرة الثانية: مراقبة أداء هيئات الشراء المركزية (CPBs):
125	المبحث الثاني: توجيه القدرة الشرائية نحو الاستدامة:
126	المطلب الأول: مفهوم الشراء العام المستدام:
127	الفرع الأول: تعريف الشراء العام المستدام:
127	الفقرة الأولى: ماهية الشراء العام المستدام:
130	الفقرة الثانية: مبادئ المشتريات العامة المستدامة:

132	الفرع الثاني: آثار تطبيق الشراء المستدام.....
132	الفقرة الأولى: فوائد المشتريات الحكومية المستدامة:
136	الفقرة الثانية: تحديات تطبيق الشراء المستدام.....
137	المطلب الثاني: دراسات حالة اعتمدت نهج الشراء المستدام.....
138	الفرع الأول: الاندماج الاجتماعي عبر الشراء المستدام.....
138	الفقرة الأولى: فرنسا: خراطيش الحبر لطابعة الليزر.....
140	الفقرة الثانية: إنجلترا والمملكة المتحدة: خدمات الاستشارات والموظفين المؤقتين.....
142	الفرع الثاني: التأثيرات البيئية للشراء المستدام.....
142	الفقرة الأولى: إيطاليا: الأغذية العضوية لأطفال المدارس.....
145	الفقرة الثانية: المملكة المتحدة: YORBuild البناء المستدام.....
150	الخاتمة.....
154	لائحة المختصرات:
156	لائحة المصادر والمراجع: