



MAS

معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ملخص سياساتي

الإجراءات التصحيحية والتميز الإيجابي في العطاءات الحكومية

آيار 2022



معهد أبحاث السياسات
الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

Tel: +972 (2) 298 7053/4 | Fax: +972 (2) 298 7055
info@mas.ps | www.mas.ps

ملخص سياساتي: الإجراءات التصحيحية والتميز الإيجابي في العطاءات الحكومية

إشراف: د. رابح مرار

الباحث الرئيسي: بكر اشتيه

الباحثة المساعدة: أروى أبو هشيش

مساعدة البحث: رند طويل

اشتق هذا الملخص السياساتي من الدراسة التي أعدها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) لصالح وزارة الاقتصاد الوطني ضمن مشروع الشفافية والأدلة والمساءلة (TEA/UNDP) الذي ينفذه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP-PAPP) بتمويل من وزارة الخارجية البريطانية وشؤون الكومنولث (FCDO).

ارتكزت الدراسة التي يستند إليها الملخص السياسي على تحليل البيئة الناظمة لعمليات الشراء العام في الضفة الغربية، والتعرف على أبرز العقبات القانونية والإجرائية التي تحد من قدرة المنشآت متناهية الصغر والصغيرة جداً والصغيرة (م. ص. ص) من المشاركة في المشتريات العامة (الحكومية). وبالتالي، تسعى الدراسة لوضع تصوّر عام لأبرز الإصلاحات القانونية والإجرائية التي من شأنها أن تعمل على رفع كفاءة إجراءات الشراء العام، وصياغة التدخلات المطلوبة من أجل منح المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) بعض المزايا التفضيلية في المشتريات الحكومية، علماً بأن حصة المشتريات العامة في الناتج المحلي الإجمالي للضفة الغربية تصل إلى 12.3%، توزعت على اللوازم والأشغال والخدمات الاستشارية وغير الاستشارية. كما أن مجموع المتأخرات على الحكومة لصالح القطاع الخاص في كافة عمليات الشراء العام كانت قد بلغت 2.5 مليار دولار حتى نهاية العام 2019.⁽¹⁾

1. حصة المنشآت الصغيرة من عمليات الشراء العام

شكّلت المنشآت متناهية الصغر والصغيرة جداً والصغيرة (وفق التعريف الحديث المعتمد من قبل وزارة الاقتصاد الوطني) ما نسبته (98.75%) و(98.5%) من إجمالي المنشآت العاملة في الضفة الغربية وفقاً لتعداد المنشآت للعامين 2012 و2017 على التوالي، فيما لم تتجاوز حصة تلك المنشآت (التي تشغل أقل من 20 عاملاً وبدورة مبيعات لا تتجاوز \$500,000) وفق دراسة للبنك الدولي 8% من حيث عدد العطاءات، و6% من حيث القيمة وفق المنهجية القديمة لوزارة الاقتصاد الوطني،⁽²⁾ فيما ارتفعت النسبة إلى 17.9% من حيث العدد، و15.3% من حيث القيمة وفقاً للمنهجية الجديدة للوزارة خلال الأعوام (2017 - 2019).

ومن اللافت في تقديرات البنك الدولي تلك اتساع الفارق في التقدير رغم أن التقديرين اعتمدا على ذات المتطلبات من عدد العمال ودورة المبيعات، ما يدعو كل من وزارة المالية والمجلس الأعلى إلى إعادة النظر في سياسات الشراء العام لمنهجية ومصادر بيانات تلك التقديرات، من أجل خلق قواعد بيانات شاملة تسمح بتقدير أكثر دقة لخصائص المنشآت المشاركة في عمليات الشراء العام.

2. أسباب انخفاض مشاركة المنشآت الصغيرة في المشتريات العامة

صنّفَت الدراسة أسباب انخفاض مشاركة المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) في المشتريات العامة في الضفة الغربية إلى:

1-2 عوامل ذاتية، منها:

- تدني الثقة بإجراءات الإعلان عن العطاءات وترسيّتها. فعند تتبع إجراءات الشراء العام، ومن خلال الدراسة الميدانية للمناقصين، يتضح أن حالة عدم الثقة في إجراءات الشراء العام تتركز حول التشكيك بنزاهة إجراءات التوسيف والاستلام من خلال احتمالية نواطؤ لجنة الضبط والاستلام مع رئيس لجنة المشتريات لصالح أحد المناقصين، ويكون ذلك التواطؤ من خلال قبول مواصفات أدنى (عند الاستلام) من المواصفات المعلن عنها.
- صعوبة حصول شركات المقاولات الصغيرة على تصنيف لدى اتحاد المقاولين.
- تراكم المتأخرات الضريبية لدى بعض المنشآت الصغيرة، ما يحد من أهلية تلك المنشآت للمشاركة في عمليات الشراء العام.
- تكاليف الكفالات البنكية وكفالة حسن التنفيذ، ومتطلبات تسجيل الموردین والمقاولين، والمتطلبات والإجراءات المستندية، ومتطلبات التأهيل.
- فترات السداد الطويلة، وإجراءات تسوية المنازعات التعاقدية المعقدة.

2-2 عوامل خارجية قانونية وتنظيمية، منها:

- لم يشمل قانون أو نظام الشراء العام أي نص صريح يشير إلى إمكانية تجزئة العطاءات الكبيرة لأغراض زيادة قدرة المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) على المشاركة بها.
- تأخر جهات الشراء (مراكز المسؤولية الحكومية) في سداد قيمة المشتريات العامة نتيجة ضعف القدرات المالية للحكومة، وتراكم متأخرات عقود القطاع الخاص. فبينما تتمكن المنشآت الكبيرة من تجاوز المشكلات المتعلقة بالمتأخرات بشكل أفضل، فإن قدرة المنشآت الصغيرة على ذلك تكون محدودة نتيجة محدودية هوامش التدفقات النقدية لها.
- ميل الجهات الحكومية والبلديات المشتريّة إلى تجنب المخاطرة في عمليات الشراء العام، وبالتالي قد تحدد جهات الشراء الحكومية والبلديات متطلبات مالية أو خبرة راسخة تستبعد المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) الأحدث والأضعف من الناحية المالية.
- عدم معرفة أي من المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) التي شملت ميدانياً بالدراسة بوجود بوابة إلكترونية موحدة للشراء العام، إضافة إلى ضعف قدرة البوابة على الوصول إلى المنشآت المستهدفة في عمليات الشراء العام، واقتنارها لقواعد البيانات الكافية المتعلقة بتأهيلهم ومجالات اهتمامهم وتصنيفاتهم، وعدم

(1) https://www.aman-palestine.org/cached_uploads/download/migrated-files/uploads/files/PublicDept.pdf

(2) المنشآت المتوسطة فما دون وفقاً للمنهجية القديمة للوزارة، والمنشآت الصغيرة فما دون وفقاً للمنهجية الجديدة للوزارة، هي المنشآت التي تشغل أقل من 20 عاملاً، بدورة مبيعات لا تتجاوز \$500,000.

- وجود أي بند في عمليات التسجيل عبر البوابة يخدم هذا التوجه.
- تأخر مجلس الوزراء في حسم إلزامية اللجوء للبوابة الإلكترونية الموحدة من قبل مراكز المسؤولية.
- لا تعتمد وحدة التوريدات في بعض مراكز المسؤولية منهجية تدوير الموظفين المطلعين على تفاصيل وثائق العطاءات.
- في حالتي استدرج عروض الأسعار والمناقصات، يتم تشكيل لجنة لتقييم ودراسة العروض المقدمة من قبل المنشآت، ولا يوجد في القانون ما يحدد السقف الزمني لعمل تلك اللجنة، الأمر الذي يؤدي في الكثير من الحالات إلى طول فترة البت في العروض من أجل إحالتها إلى الشركة الفائزة بالعطاء من قبل لجنة المشتريات.

3. سياسات وإجراءات تعزيز مشاركة المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) في الشراء العام للحالة الفلسطينية

ويكون ذلك من خلال:

1-3 التدخلات غير المباشرة (إصلاح وتطوير جودة أنظمة وعمليات الشراء العام)

- التزام الحكومة المركزية ومراكز المسؤولية تجاه عقود المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) بدفعة أولى من قيمة العقد عند التسليم (نصف المبلغ مثلاً) وجدولة باقي المبلغ على دفعات. علماً بأن إجمالي التزامات الحكومة لها لا يتجاوز بأعلى تقدير 115 مليون دولار (2% من موازنة 2021).
- استكمال إدراج جميع مراكز المسؤولية الحكومية والهيئات المحلية في البوابة الإلكترونية الموحدة التابعة للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، مع ضرورة الالتزام بالإعلان عن الدعوات لتقديم العطاءات أو طلبات التأهيل المسبق أو التعبير عن الاهتمام عبر موقع البوابة.
- استكمال خطة المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام الساعية لاستهداف كافة المنشآت (مما فيها الصغيرة) للتسجيل المباشر من قبل الشركة في قواعد بيانات البوابة الموحدة عبر النموذج الإلكتروني للبوابة، مع ضرورة مراعاة تطوير النموذج الإلكتروني المعد لتسجيل المنشآت عبر البوابة بحيث تكون الحقول التصنيفية اللازمة لعمليات تحليل البيانات إجبارية (مجال الاختصاص، عدد العاملين، حجم المبيعات، رأس مال الشركة، ... الخ).
- تعريف كافة المنشآت بوحدة مراجعة النزاعات (التابعة للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام).
- تقديم برامج تدريبية من أجل التأهيل الإداري والإجرائي والفني للعاملين في المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) في مجالات التقدم للعطاءات وإجراءات الشراء العام ومتطلبات التأهيل المالي والفني، وذلك من خلال طواقم المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، ووزارة المالية، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، والجهات التمثيلية الشريكة من نقابات واتحادات.
- استخدام إقرار ضمان العطاء بدل كفالة دخول المناقصة، وطلب كفالة حسن التنفيذ أينما يكون ذلك ضرورياً فقط.
- مراعاة الجهات المشتريّة تناسب معايير التأهيل ومتطلبات التوثيق مع حجم عملية الشراء وظروفها وعدم المبالغة فيها بما يحد من مشاركة المنشآت الصغيرة والمتوسطة.
- عدم الاكتفاء بنصوص قانون ونظام المشتريات التي تتيح لجهات الشراء تجزئة العطاءات دون أي إشارة إلى أفضلية تجزئة العطاءات لأغراض زيادة قدرة المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) على المشاركة بها (خاصة في العطاءات المركزية الكبيرة).
- تعديل نظام الشراء العام بإضافة أن تُلزم لجنة المشتريات في الوزارة المختصة بتبرير عدم أخذها بتوصية لجنة التقييم.

2-3 التدخلات المباشرة وسياسات التمييز الإيجابي

- تتطلب سياسات التمييز الإيجابي تدخلات مباشرة من قبل كل من المجلس الأعلى لسياسات الشراء، ووزارة المالية، ومراكز المسؤولية المختلفة، ويكون ذلك من خلال تدخلات مباشرة من قبل مجلس الوزراء في نص نظام الشراء العام حيثما دعت الحاجة إلى تعديله. ويكون ذلك من خلال:
- استهداف المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) في القطاعات والأنشطة الإستراتيجية (وفق الإستراتيجية الوطنية الفلسطينية) ذات الكثافة العمالية الأعلى و/أو المكوّن الوطني الأكبر بسياسات تمييز سعري في عقود العطاءات بنسبة مساوية للنسبة الممنوحة في العطاءات الحكومية للمنتج الوطني (15%) في حال لم تكن منتجات تلك المنشآت وطنية المنشأ.
- إلزام المنشآت الكبيرة المناقصة في العطاءات الكبيرة على الالتزام بنسبة 30% تعاقدات من الباطن مع المنشآت الصغيرة (م. ص. ص)، ويتطلب ذلك إجراء دراسة تفصيلية قطاعية لعمليات الشراء القابلة للتعاقد من الباطن.
- تخصيص نصف عمليات الشراء المباشر (دون \$3,000 لوزم أو \$5,000 أشغال)، وما لا يقل عن نصف عمليات استدرج العروض للمشتريات دون \$20,000 (لوزم وأشغال وخدمات غير استشارية) للمنافسة بين المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) المستوفية لشروط التأهيل المطلوبة.
- تخصيص زاوية عبر البوابة الإلكترونية الموحدة للشراء العام لعرض منتجات وخدمات المنشآت الصغيرة (م. ص. ص) لجهات الشراء ومراكز المسؤولية المختلفة لأغراض الترويج والتشبيك.
- متابعة قرار مجلس الوزراء بخصوص منح «المعاملة التفضيلية» للجمعيات التعاونية في عقود الشراء العام، وذلك من خلال:
 - تعريف مصطلح «المعاملة التفضيلية» من قبل وزارة المالية والمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام.
 - تحديد الإجراءات الكفيلة بتحقيق تلك المعاملة التفضيلية ومتابعة مدى الالتزام بها.

- تحديد القطاعات الأكثر ملاءمة لدمج المشاريع النسوية في المشتريات العامة من خلال آليات الشراء المباشر والتعاقدات من الباطن مع العطاءات الكبيرة واستدراج العروض. ويمكن أن تكون البداية في أنشطة الصناعات الغذائية والمشغولات اليدوية والإنتاج الزراعي، مع التركيز على منتجات الجمعيات التعاونية النسوية.
- استهداف نسبة 20% من عمليات الشراء العام لصالح المنشآت الصغيرة (م. ص. ص)، مع تخصيص نصف تلك النسبة (10% من عمليات الشراء العام) للمنافسة بين المنشآت والجمعيات الشبابية أو النسوية أو منشآت ذوي الإعاقة للمنافسة فيما بينهم، دون السماح لباقي المنشآت بالدخول في تلك المنافسة، الأمر الذي يتطلب متابعة دورية لمدى فاعلية أي من السياسات المعتمدة من أجل الوصول للنسبة المستهدفة.
- تعزيز الشفافية في إجراءات الاستدراج والترسية من خلال تفعيل الرقابة القبليّة على تصميم إجراءات الشراء العام، وعدم الاكتفاء بالرقابة البعدية (بعد إتمام عمليات الشراء العام) التي تكون بمشاركة كل من وزارة المالية (من خلال الإدارة العامة للرقابة المالية المدنية)، وديوان الرقابة المالية والإدارية، ووحدة الرقابة الداخلية في مراكز المسؤولية.
- وجوب وجود موظف من ديوان الرقابة المالية والإدارية لحضور محاضر الضبط والاستلام، مع إمكانية استعانة الديوان بأي خبير يراه مناسباً من أجل تعزيز ثقة الفئات المستهدفة بسلامة الإجراءات.