الجدوى الاقتصادية تُغيّر ممارسات الشراء الحكومي: التجرَبة الفرنسية

كريم دراز

رئيس القسم القانوني في مصلحة مشتريات الدولة – باريس

تعاني فرنسا، على غرار بلدان أخرى، دَيناً وعجزاً في الموازنة بلغا مستويات غير مسبوقة، إذ يظهر واضحاً أن ترشيد وخفض الإنفاق على شؤون الدولة والبالغ ١٧ مليار يورو سنوياً، يكتسيان طابع الأولوية المطلقة. وفي هذا السياق، ينبغي أن يركز المشتري العام اهتمامه على تحسين المكتسبات المحققة في مختلف عمليات الشراء الجارية، وهي:

- المخصصات العقارية التي يبلغ إنفاقها السنوي أكثر من ٧ مليارات يورو.
- المخصصات العامة التي يبلغ إنفاقها السنوي نحو ٤،٥ مليار يورو.
- التجهيزات العامة التي يبلغ إنفاقها السنوي نحو ٣،٥ مليار يورو.
- المعلوماتية والاتصالات اللاسلكية التي يبلغ إنفاقها السنوي نحو ١،٩ مليار يورو.
- الختم والطباعة بإنفاق سنوي يبلغ أكثر من ٠،٦٠ مليار يورو.

حُددت إستراتيجية إصلاح سياسة المشتريات العامة الوطنية في إطار المراجعة العامة للسياسات الحكومية (RGPP) انطلاقاً من فرضية أن الشراء يمثل إجراءً اقتصادياً قبل أن يكون مجرد حصول على سلعة، أو أن يكون مجرّد إجراء قانوني. على أن المقصود بهذا الإثبات هو إبداء الإرادة السياسية الاهتمام بتوجه جديد في مجال الشراء العام، حيث تضع الدولة موضع التنفيذ خطة وآليات للشراء الحكومي تتسم بالمستوى نفسه من المهنية المعتمد من جانب كبريات الشركات العالمية. ويتعلق الأمر عملياً بالتوصل من الآن وحتى عام ٢٠١٢ إلى تحقيق وفر محدد بمبلغ طموح يبلغ ١ مليار يورو من أصل ١٧ ملياراً من المشتريات سنوياً في الصفقات والاتفاقات التي تجريها الدولة.

> حُددت إستراتيجية إصلاح سياسة المشتريات العامة الوطنية انطلاقاً من فرضية أن الشراء يمثل إجراءً اقتصادياً قبل أن يكون مجرد حصول على سلعة، أو أن يكون مجرّد إجراء قانوني

إن هذه الإرادة التي تندرج على نحو طبيعي في السياق القانوني لنظام الصفقات العامة، تحدد وترسم آفاق الأحكام الواردة في هذا النص، إذ وفقاً للمادة الأولى من القانون، يراعي تحديد العرض الأمثل اقتصادياً مبادئ عدم التمييز والشفافية. وإذا كان هذا الالتزام يمثّل أساس قواعد طلبات الشراء العام، فإن تحديد الوسائل العملية التي تضمن فاعلية عملية الشراء والاستخدام الجيد للأموال العامة يبقيان أمرين مطلوبين.

١- منظور جديد للممارسات في مجال مشتريات الدولة

إن تقسيم المشترين وتجزئة مشترياتهم إلى مجموعات مفرّقة، والأولوية الممنوحة لمراعاة الإجراءات على حساب الصياغة التعاقدية، وقصر الاهتمام فقط على الحاجة الآنية، وإيلاء التكلفة

الإجمالية للشراء أهمية ثانوية، تمثل كلها كوابح في وجه عملية صوغ طرق شراء مثمرة اقتصادياً. ولهذا السبب، ومن أجل بلوغ هدف التوفير المأمول والمحدد من خلال إصلاح الدولة، فإن إصلاح تنظيم مشتريات الدولة يحقق تغييراً في الممارسات المعتادة.

من أجل توفير ١ مليار يورو سنوياً، يحدد التطوير الجديد الإستراتيجيةَ التي ينبغي وضعها موضع التنفيذ وفق التوجهات الأربعة الآتية:

- تنظيم أفضل لمخصصات ووظائف الشراء الحكومي.
- إضفاء طابع مهني على مشترياتها.
- تسهيل إطلاع المؤسسات المتوسطة والصغيرة على الطلبيات العامة.
- تشجيع الشراء الاجتماعي والاقتصادي المسؤول (الشراء المستدام).

"تهدف استراتجية الإصلاح إلى تحقيق وفر قيمته ١ مليار يورو من أصل ١٧ ملياراً تمثل حجم مشتريات الدولة الفرنسية"

٢- فاعلون جدد

لتحقيق هذه التوجهات، أنشئت مصلحة مشتريات الدولة (SAE) تحت سلطة وزير الموازنة والحسابات العامة وإصلاح الدولة، بالمرسوم رقم ٢٠٠٩/٣٠٠ تاريخ ١٧ آذار/ مارس ٢٠٠٩، على أن تكون مهمتها تحديد سياسة مشتريات الدولة الجارية ووضعها موضع التنفيذ.

وفي هذا السياق جرى تعيين مسؤولين جدد عن عمليات الشراء على أكثر من مستوى:

- مسؤول مشتريات في كل إدارة مركزية تعيّنه الوزارة ويكون مختصاً بمجمل مشتريات ادارته.
- مسؤول مشتريات في كل منطقة، يُعين لدى محافظ المقاطعة، ويسهر على إنجاح التوجهات الإستراتيجية الأربعة المتعلقة بمشتريات الدولة.

تمثل قدرة هؤلاء المسؤولين على تنسيق عملهم الضمانة لنجاح إصلاح مشتريات الدولة. ويخضع دور مصلحة مشتريات الدولة والمسؤولين المذكورين أعلاه في ترشيد النفقات، للتصنيف الآتي:

- تحدد مصلحة مشتريات الدولة السياسة الخاصة بالمشتريات العامة غير المحددة بالأساس، وتعقد الصفقات والاتفاقات لبعض المجموعات المفرّقة الواردة في المرسوم ٢٠٠٩/٣٠٠ تاريخ ١٧ آذار/ مارس ٢٠٠٩، وتسهر على حسن تنفيذها. علاوة على ذلك، تنشّط هذه المصلحة إجراءات المشتريات وتضفي عليها طابعاً مهنياً.
- يتأكد المسؤولون عن المشتريات في أي وزارة أن حاجات وزارتهم مأخوذة في الحسبان في توجهات مصلحة مشتريات الدولة. فضلاً عن أن هؤلاء المسؤولين يمكنهم أن ينفذوا صفقات على مستوى وزاراتهم بأنفسهم، على أن تكون مبنية على قرار من مصلحة مشتريات الدولة.
- يساهم مسؤولو مشتريات المناطق في مصلحة مشتريات الدولة في معرفة وتحديد حاجات المناطق المسؤولين عنها، وفي وضع إستراتيجيات الشراء الخاصة في كل منطقة بناءً على حاجات هذه المنطقة أو تلك، كما يعملون على متابعة تنفيذ هذه الإستراتيجيات. في المقابل، يمكن مقدمي طلبات الشراء في الإدارات الموجودة في المناطق أن ينفذوا بعض صفقات الشراء مباشرة من السوق المحلية، لكن استناداً إلى قرار شراء من مصلحة مشتريات الدولة.

"يهدف إضفاء الطابع المهني على عمليات الشراء العام إلى تعزيز الأداء الاقتصادي وتطويره. وبعد تحديد الحاجات وتوحيد مرجعية عملية الشراء العام ومراقبة السوق، يمكن تحديد الخيارات التي يمكن من خلالها تحقيق توفير في السعر الإجمالي لعمليات الشراء"

٣- تعزيز المستوى المهني لمسؤولي الشراء العام

من أجل مراعاة المدونة الإستراتيجية التي تؤدي إلى إضفاء الطابع المهني على المشتريات، الصادرة في حزيران/ يونيو ٢٠٠٩، أنشئ برنامج مهم يهدف إلى إعداد خطط عمل متعددة الأطراف تضم المسؤولين عن الشراء وطالبي الصفقات في مختلف الإدارات انطلاقاً من الخبرات الميدانية التي سبق أن أعطت نتائج.

> **يصوغ المشتري حاجته، في بعدها المراعي للبيئة من خلال التصنيفات والمعايير الفرنسية والأوروبية الموضوعة في تصرفه، كما في بعدها الاجتماعي من خلال مشتريات أخلاقية ومنصفة وتكافلية تراعي الحقوق الاجتماعية الأساسية، وتشجع اندماج الأشخاص المعوقين أو المبعدين من التوظيف**

يهدف إضفاء الطابع المهني على عمليات الشراء العام إلى تعزيز الأداء الاقتصادي وتطويره. وبعد تحديد الحاجات وتوحيد مرجعية عملية الشراء العام ومراقبة السوق، يمكن تحديد الخيارات التي يمكن من خلالها تحقيق توفير في السعر الإجمالي لعمليات الشراء.

تختص الدفعة الأولى من وسائل توفير عام ٢٠٠٩ بـ ١٠ مجموعات مفرّقة من المشتريات تمثل إنفاقاً بقيمة ٢،٦ مليار يورو، تتعلق بالتجهيزات المعلوماتية والطباعة وعقود التأمين واستغلال المباني والحراسة والتدريب. وتمثل هذه القطاعات وفراً محتملاً بنسبة ١٣ في المئة.

تهتم الدفعة الثانية الخاصة بالبحث عن فرص توفير عام ٢٠١٠ بتحقيق مكاسب تبلغ ١٥ في المئة على الأقل، على مستوى المجموعات المفرّقة لتجهيزات المعلوماتية والاتصالات اللاسلكية والنفقات العقارية لثلاث مناطق، فضلاً عن المخصصات الفكرية والأثاث والتنقلات والسفر وعمليات النقل والانتقال والطاقة.

٤- الأخذ في الحسبان أهداف التنمية المستدامة في مشتريات الدولة

يرتكز الشراء العام المستدام على جملة مواصفات ومعايير توفق بين سلامة البيئة والتقدم الاجتماعي والتنمية الاقتصادية، وتحديداً من خلال السعي لتحقيق الفاعلية وتحسين نوعية المخصصات وتحسين كامل للأسعار الآنية والآجلة إلى أبعد حد ممكن.

يندرج هذا الهدف في سياق مراجعة السياسات العامة (RGPP) وفي تعميم رئيس الوزراء الفرنسي بتاريخ ٣ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨ حول الدولة النموذجية، مع المهمات الآيلة إلى إصلاح المشتريات العامة في الدولة. لهذا الغرض، يصوغ المشتري حاجته، في بعدها المراعي للبيئة من خلال التصنيفات والمعايير الفرنسية والأوروبية الموضوعة في تصرفه، كما في بعدها الاجتماعي من خلال مشتريات أخلاقية ومنصفة وتكافلية تراعي الحقوق الاجتماعية الأساسية، وتشجع اندماج الأشخاص المعوقين أو المبعدين من التوظيف.

يمكن أن يذكر من بين النجاحات التي وضعتها الدولة موضع التنفيذ:

- في المجال البيئي، بنود سوق الأثاث ومقار المكاتب.
- في المجال الاجتماعي، توفير التنمية المستدامة لسوق خدمات الانتقال، إذ ينص بند اجتماعي على أن المتعهدين يلتزمون تخصيص قدر من ساعات العمل لمصلحة أشخاص يعانون صعوبات اجتماعية أو مهنية خاصة.

- في مجال المساعدة على توفير عمل لذوي الحاجات الخاصة، إذ يمكن سوق تدمير وإعادة تدوير بقايا التجهيزات الكهربائية والإلكترونية (DEEE) أن تؤمن عملاً للأشخاص المعوقين.

٥- خطط عمل معدة بالشراكة

تتطلب المقاربة الجديدة للعلاقات بين مختلف الفاعلين في مجال الشراء، حواراً متبادلاً بين المشتري والمورِّد، على أن يستفيد طالب الشراء من القيمة المضافة التي يحدثها المورِّد، وذلك في مجالات صوغ الأفكار المشتركة وتقدير النفقات، وتقديم المشورة العامة في كل مراحل إعداد خطط عمل الشراء، التي تتكون من المراحل الآتية:

- يقوم التقدير المسبق للنفقات على تمييز النفقات التي يؤمل تحقيق حسم عليها.
- تحديد المجموعات المفرّقة التي تنبغي دراستها بحسب الأولوية، مقروناً ذلك بتحديد الاستحقاقات القسرية من أجل وضع جدول زمني تقديري للعمل، يوضح دائرة الأفكار.
- يمكن استباق تحديد احتمال تحقيق مكاسب بتكلفة كاملة عبر عمل شراء.
- قياس علاقة الجهد الذي ينبغي القيام به والرهان المعتبر.
- في الختام، تثبيت المشاريع التي ينبغي إطلاقها وجداولها الزمنية.

تتركز وسائل نجاح الأداء الذي ينبغي اعتماده للتوصل إلى الجدوى الاقتصادية المرجوة، على عدة محاور:

- إن تحديد مستوى جيد للترويج للعقود يمكن أن يكوّن مادة استشارات تطلق على مستوى عدّة وزارات ومجموعات من المستفيدين، أو أن يضفى عليه طابعٌ لا مركزي على المستوى المناطقي من خلال المكلف بمهمة الشراء المناطقية.
- إن تطبيق ممارسات شراء جيدة أمر مطلوب. وهكذا، لا بد من إجراء حوار داخلي مع مصدِّري طلبات الشراء من أجل تنظيم حاجاتهم، وإعداد قاعدة معلومات لأسعار القطاع المهني للشراء، وكذلك إجراء التفاوض قدر المستطاع مع المضاربين الاقتصاديين.

حتى الآن، تم تحديد ٥٠٠ مليون يورو من التوفير المحتمل، وهي ثمرة عمل عدة وزارات يقوم على الإفادة من فرص التوفير السهلة التي ينبغي تحقيقها، في حين أن مصلحة مشتريات الدولة احتفلت للتوِّ بعيد ميلادها الأول.

٦- استكشاف يقوم به رواد الشراء العام المستحدث

تُحدث مختلف فاعليات إصلاح مشتريات الدولة موضع التنفيذ تحولاً مهماً في بنية الإدارة العامة، وذلك بوضع وإدارة خطط عملها عبر مجموعات مفرّقة من المشتريات ذات رهان كبير. وهي تؤكد نفسها كفاعليات رئيسة في التقدم المتواصل والضروري لتأمين بلوغ هدف تحقيق وفورات بقيمة ١ مليار يورو على مشتريات الدولة غير النوعية من الآن وحتى عام ٢٠١٢.