

# تعزيز الاستخدامات الإستراتيجية للشراء العمومي

في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا وبلدان مجلس التعاون  
الخليجي

Advancing the Strategic Use of Procurement  
in MENA and GCC Countries

المتدرب

باسم ساجت يوسف / مهندسين اقدم



MENA-OECD  
GOVERNANCE  
PROGRAMME

## دورة تدريبية إقليمية دورة افتراضية

- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD
- مركز صندوق النقد الدولي للاقتصاد والتمويل في الشرق الاوسط

## مهاور ومواضيع البرنامج التدريبي

•اكتساب معارف متعمقة بشأن كيفية تعزيز نظم الشراء العمومي وكيفية تنفيذ سياسات تتسم بالكفاءة؛

•معرفة كيفية إدارة مشروعات التوريدات العمومية المعقدة على نحو يغطي كامل دورة التوريدات التي تتألف مما يلي: مرحلة الإعداد، ومرحلة التنفيذ، ومرحلة الختام؛

•اكتساب معارف متعمقة بشأن الحوكمة وتقدير المخاطر في مجال الشراء العمومي لا سيما في مشاريع البنية التحتية الضخمة التي تُعد عرضة لأكبر المخاطر في هذا السياق؛

•التعرف على أمثلة متعددة وملموسة لكيفية تحقيق أقصى درجات النجاح ومردودية الإنفاق؛ وتستند تلك الأمثلة إلى تجارب بلدان من منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبلدان أخرى نظيرة؛

•توسيع شبكات العلاقات المهنية والتعلم من المشاركين الآخرين.

## المنهاج التدريبي والمواصفات التخصصية

- المنهاج التدريبي: عرض تقديمي تضمن :-
- أهمية المشتريات الحكومية
- المشتريات الحكومية في سياق جائحة كوفيد -19
- الاستخدامات والاهداف الاستراتيجية للمشتريات الحكومية
- تحليل السوق وتشخيص الاحتياجات الحكومية
- تحسين الأداء الحكومي من خلال تقييم كفاءة وفاعلية عمليات سلسلة المشتريات الحكومية
- تدريب ومناقشة جماعية وعرض للنتائج مع تقديم لكل بلد.
- شرح وتحليل مؤشرات (حوكمة المشتريات الحكومية، هيكلية المشتريات او الاستيرادات الحكومية، قضايا التنمية المستدامة والعقود الخضراء، الأطراف الفاعلين في نظام المشتريات الحكومية، الجهات الرقابية والمسؤولية الاجتماعية، مبادئ حوكمة المشتريات الحكومية الحديثة، المنهج الحديث في المشتريات الحكومية، العقود والتوقيع الالكتروني).
- المواصفات التخصصية: مؤشرات ولوائح البنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD.

المفهوم	مبادئ الحوكمة الصادرة عن OCED
ويقصد به ان يسهم اطار الحوكمة في رفع مستوى الشفافية وكفاءة الخدمات او المخرجات وان يتوافق مع القانون النافذ ويحدد بوضوح الادوار والمسؤوليات للجهات عن الاشراف والتنفيذ والرقابة	الاطار الفعال الحوكمة
ضمان حقوقهم الاساسية (التسجيل والملكية والحصول على المعلومات والمشاركة)	حقوق الاطراف
ضمان تحقيق المساواة في المعاملة والحقوق والتعويض وغيرها تشجيع التعاون بين ذوي الشأن والمصلحة وفق القانون في تحسين مستوى الاداء والحصول على المعلومات	العدالة والمعاملة المتساوية المشاركة ودور اصحاب المصلحة
يضمن هذا المبدأ تحقيق الافصاح والشفافية لجميع المعلومات عن الاطراف واصحاب المصلحة دون قيود ووفق القانون	الافصاح والشفافية
يؤكد على ضمان التوجيه والارشاد الاستراتيجي وتحديد مسؤولية المحاسبة	المسؤولية
مراعاة قضايا التنمية المستدامة	قضايا التنمية المستدامة

المفهوم	خصائص الحوكمة
توافر المعلومات الكافية و إتاحتها	الشفافية
وضوح الادوار وتحديد الاعمال	المساءلة
وضوح الاجراءات التصحيحية في أنشطة الادارة	المسؤولية
المعاملة المتوازنة للطراف المستفيدة	العدالة والانصاف
ضمان القدرة على التقدير والحكم بعيدا عن الضغوطات الداخلية والخارجية	الاستقلالية
مراعاة السلوك الاخلاقي وتبني القوانين والانظمة والتعليمات	الانضباط
وهي التزام ذاتي وقانوني في تحقيق اهداف الرفاهية الاجتماعية ورضا المجتمع وحماية البيئة	المسؤولية الاجتماعية

## ابعاد الحوكمة الرشيدة

- **البعد الاقتصادي؛** الذي يهتم في امكانية انتاج السلع والخدمات بشكل مستمر وقابل للإدارة ويخفف المعوقات والاختناقات الاجتماعية الناتجة عن تطبيق السياسات الاقتصادية، فضلا عن التقليل من الفوارق التنموية وتحقيق التنمية المستدامة.
- **البعد الاجتماعي؛** الذي يهتم بجعل التنمية وسيلة للانتماء الاجتماعي، والانصاف، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وتطوير قدرات التنمية البشرية، وتحسين الخدمات والوظائف.
- **البعد البيئي؛** ويهدف الى الحفاظ على الموارد الطبيعية والنظم البيئية وتحقيق الاستخدام الامثل لها على اساس مستدام.
- **البعد السياسي؛** ويتمثل بطبيعة السلطة السياسية وشرعيتها، ومستوى المشاركة المجتمعية في تحديد الاولويات والسياسات واتخاذ القرارات السياسية الاستراتيجية.
- **البعد الاداري؛** الذي يعتمد على عمل الادارة العامة وكفاءة وفاعلية موظفيها من اجل تحقيق استقلال الادارة وعدم تاثرها بالضغوطات الخارجية والداخلية.

## مؤشرات الحوكمة في العراق

السنة	المساءلة	السياسات الايجابية (الشفافية والمشاركة)	الاداء الحكومي	السيطرة على الفساد	سيادة القانون	الاستقرار السياسي
1996	-1.96	-2.15	-2.09	-1.6	-1.56	-1.82
2003	-1.5	-1.41	-1.7	-1.21	-1.64	-2.39
2004	-1.64	-1.65	-1.59	-1.48	-1.83	-3.18
2007	-1.13	-1.32	-1.57	-1.46	-1.84	-2.77
2010	-0.99	-1.05	-1.2	-1.26	-1.56	-2.24
2013	-1.06	-1.24	-1.1	-1.28	-1.45	-2.01
2014	-1.14	-1.25	-1.11	-1.33	-1.33	-2.48
2015	-1.13	-1.24	-1.25	-1.37	-1.42	-2.26
2016	-1.02	-1.13	-1.27	-1.39	-1.63	-2.31
2017	-1.05	-1.2	-1.26	-1.37	-1.64	-2.31
2018	-0.99	-1.16	-1.32	-1.4	-1.76	-2.52
2019	-0.95	-1.18	-1.34	-1.34	-1.72	-2.56
المتوسط	-1.21	-1.33	-1.40	-1.37	-1.62	-2.40

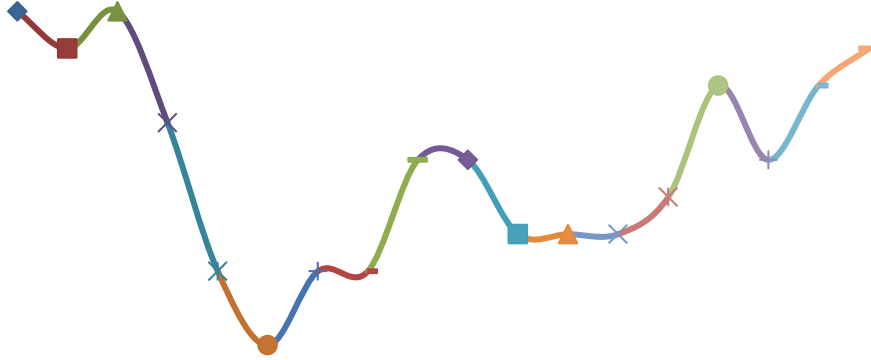
المصدر: مجموعة البنك الدولي worldwide governance indicators، وقيمة المؤشر (2.5) تمثل (قوي) و (-2.5) تمثل ضعيف

### ومن الجدول يمكن الاستنتاج

1. ان العراق يفتقر الى تطبيق سياسات وآليات الحوكمة الادارية وتوظيفها في دعم التنمية والتنمية المستدامة (ظاهرة متأصلة) وان المؤسسات والممارسات الديمقراطية فيه ضعيفة جدا، مع وجود ثبات نسبي في التدني والتراجع في تطبيق عناصر الحوكمة في العراق بشكل كبير، والبلد بحاجة الى استراتيجية اصلاحية لهذا الغرض
2. ان مؤشرات (الاستقرار السياسي وسيادة القانون ومكافحة الفساد والاداء الحكومي) تمثل النسب الاقل بين مؤشرات الحوكمة الاخرى ولها تأثيرات سلبية على تحقيق استراتيجيات التنمية ومنها المستدامة



### مؤشر مدركات الفساد للعراق للمدة (2003 - 2020)



يشير الشكل اعلاه، الى تراجع مرتبة العراق ضمن مؤشر مدركات الفساد الصادر من منظمة الشفافية الدولية للمدة 2003- 2020، مما يوشر تراجع وضعف الشفافية والديمقراطية وخدمات البنية التحتية والفساد الاداري والمالي المتمثل بضعف الاداء الحكومي وانتشار الرشوة وتضخم الاسعار والمحسوبية، فضلا عن ازمة كوفيد وانخفاض اسعار النفط ، وهذا سبب ضعف العدالة الاجتماعية وضعف الخدمات العامة والانشطة الاقتصادية وارتفاع المديونية والبطالة والفقر والامية وبالتالي ضعف معدلات النمو الاقتصادي.

### مؤشرات العراق ضمن مؤشر مدركات الفساد العالمي للمدة (2003 - 2020)

السنة	التسلسل	درجة المؤشر
2003	113	22
2004	129	21
2005	137	22
2006	160	19
2007	178	15
2008	178	13
2009	176	15
2010	175	15
2011	175	18
2012	169	18
2013	171	16
2014	170	16
2015	161	16
2016	166	17
2017	169	20
2018	168	18
2019	162	20
2020	160	21

المصدر: منظمة الشفافية الدولية، تقرير مؤشر مدركات الفساد (سلسلة زمنية)

• يشير هيكل توزيع الاستيرادات او المشتريات الحكومية وهي تمثل نحو (44%) من اجمالي الاستيرادات العراقية لعام (2018) وتمثلت بمنتجات (نفطية وصناعية ومعدات نقل وغيارها وسلع راسمالية واستهلاكية وغذائية متنوعة)، وتوزعت حسب الجدول المرفق.

• وبلغت اهميتها عام (2015) نحو (70%) من اجمالي استيرادات العراق (الحكومي + الخاص + الاجنبي)، بينما بلغت عام (2017) نحو (40.4%) من اجمالي الاستيرادات، فضلا عن ان معظم استيرادات القطاع الخاص هي لأغراض حكومية.

• وهذا يتطلب الموضوع تحليل اتجاهاتها وأهميتها الاقتصادية للدولة.

الاهمية النسبية للاستيرادات الحكومية في العراق حسب الفئة الاقتصادية (%)			
2018	2017	2015	الفئة الاقتصادية
13.0	2.2	2.5	الغذائية والمشروبات
21.2	33.7	23.9	التجهيزات الصناعية
0.1	0.3	0.7	الوقود والزيوت
20.1	34.4	52.6	السلع الراسمالية
9.3	7.8	11.5	معدات النقل وقطع الغيار
19.0	2.5	1.0	السلع الاستهلاكية
17.4	19.1	7.9	المنتجات النفطية
100.0	100.0	100.0	المجموع

المصدر: تقرير الاستيرادات السنوي لعام 2018

## التجارب المستفادة

ان اهم تجربة مستفادة هو ضرورة مراعاة الواقع المحلي او المكاني عند رسم سياسات المشتريات والاستيرادات الحكومية وتحديد الاحتياجات الحكومية والمجتمعية بدقة مع تقييم الإجراءات والسياسات المتبعة حاليا وسابقا. وان من اهم الدروس المستفادة من البرنامج هي ما يلي:-

- أهمية المراقب الداخلي والخارجي لسلسلة عمليات المشتريات والعقود الحكومية في تعزيز القيمة المضافة من عملية تنفيذ العقد الحكومي او التجهيز الحكومي، مع قيام ديوان الرقابة المالية بمراجعة وتحليل القوانين والتعليمات والضوابط المنظمة للمشتريات والعقود الحكومية كل (5 الى 10) سنوات لبيان فاعليتها وكفاءتها في تنفيذ اهداف الدولة العامة.

- أهمية مرحلة تحديد الاحتياجات وتحليل المخاطر في رفع كفاءة القطاع العام وزيادة ثقة المواطن بالقطاع الحكومي.

- أهمية التخطيط الاستراتيجي للمشتريات الحكومية في تحقيق السياسات العامة محليا ودوليا.
- التعرف على المبادئ منضمة OECD الاثني عشر لحوكمة المشتريات الحكومية ( الشفافية، النزاهة، التمكين، التوازن، المشاركة، الكفاءة، التامين، القدرة والأهلية، التقييم، إدارة المخاطر، المسؤولية، التكامل).

- التعرف على مؤشرات واهداف المشتريات الحكومية الاستراتيجية (الاستدامة، دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، الابتكار، العقود الخضراء) والتي تهدف الى تحقيق افضل قيمة اقتصادية واجتماعية من المشتريات الحكومية إضافة الى ممارسات السلوك التجاري المسؤول.

- أهمية توحيد وتأطير تشريعات وقوانين العقود والمشتريات العامة او الحكومية في قانون خاص لاهميتها في تعزيز الحوكمة والمساءلة الاجتماعية، وتقديم الخدمات العامة وتطوير القطاع الخاص والتجاري وتنمية القدرات في إدارة ومتابعة نظام المشتريات الحكومية.

- التعرف على مكونات دراسات تحليل الاحتياجات وتحليل السوق

## التوصيات والمقترحات

• تعزيز وتطوير اليات المراقبة والتدقيق الداخلي والخارجي على سلسلة إجراءات التعاقد والشراء الحكومي، وتفعيل دور الرقابة المالية في ديوان الرقابة المالية لمتابعة سلسلة عمليات وإدارة العقود والمشتريات الحكومية، وتفعيل الصلاحيات الجزائية في ديوان الرقابة المالية في مجال اكتشاف المخالفات وتنشأ بنص قانوني.

• ضرورة تحديد الاحتياجات الحكومية من السلع والخدمات وغيرها بدقة وبما يتلاءم مع حجم التمويل المالي المحدد وبما يحقق الرفاهية الاجتماعية ويضمن المسؤولية وسلامة الأطراف المتعاقدة، ويمكن اعتماد او استخدام منصة الكترونية خاصة موحدة ورسمية لهذا الغرض.

• تاسيس مؤسسة مختصة بقضايا الشراء الحكومي وعقود التجهيز، كما في تونس والمغرب.

• ضرورة مراعاة الاهتمام بمبادئ التنمية المستدامة والحوكمة الإدارية (الشفافية، المساءلة، التمكين والمشاركة، المساواة، مكافحة الفساد، سيادة القانون) بهذا المجال.

• ضرورة تنمية القدرات المهنية في (المعرفة القانونية والتشريعية، الاتجاهات الحديثة في المشتريات العامة، التخطيط وإدارة العقود الحكومية والاتصالات، عمليات وتقنيات التوثيق والحفظ وسهولة الوصول الى المعلومات)، من خلال التعاون والتدريب المشترك مع المنظمات الدولية ذات الصلة.

• يفضل استخدام المواصفة الدولية 20400 ايزو 2017 الخاصة بقواعد الشراء المستدام في مختلف مراحلها في إدارة العقود الحكومية الكترونيا في وزارة التخطيط والتي تهدف الى دمج التنمية في السياسة الشرائية للدولة وزيادة الأثر الاجتماعي لتنفيذ خطط التنمية وتقليل الأثار السلبية المحتملة من الشراء الحكومي وغيره، مع اعداد مواصفة عراقية مماثلة لتحسين ثقة وسمعة المؤسسات الحكومية في العراق امام المنظمات الدولية ودول العالم.

• انشاء قاعدة بيانات رسمية بالموردين والمجهزين المحليين والدوليين المتعاملين مع القطاع الحكومي.

## الموائمة و/او محاور أخرى

محاور البرنامج التدريبي تناولت سياسات واستراتيجيات وأفكار إبداعية في مجال إدارة العقود الحكومية الكترونيا يمكن مؤامتها قدر الممكن للحالة العراقية ولكن تحتاج الى دراسة تشخيصية تحليلية معمقة لتعقد الحالة الإدارية والتشريعية ذات الصلة في العراق ولكن يمكن الاستفادة من مخرجات البرنامج في برامج الإصلاحات الهيكلية والإدارية والمالية المعتمدة في العراق حاليا ومستقبلا (الورقة الإصلاحية الحكومية البيضاء) و(رؤية العراق 2030)، وكذلك هي تساعد الدولة في تسهيل انضمامها في المنظمات الدولية الفاعلة مثل (البنك الدولي ومنظمة التجارة الدولية وغيرها).





مركز صندوق النقد الدولي للاقتصاد والتمويل في الشرق الأوسط  
دولة الكويت

*The International Monetary Fund's Middle East Center for Economics and Finance  
Kuwait*

&

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

*The Organization for Economic Co-operation and Development*

يشهد بأن

*Certify that*

باسم ساجت يوسف

*Basem S. Yousif*

قد أكمل بنجاح الدورة التدريبية عن "تعزيز الاستخدامات الاستراتيجية للشراء العمومي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا وبلدان مجلس التعاون الخليجي"

15 - 18 فبراير 2021

*has successfully completed the course on "Advancing the Strategic Use of Public Procurement in MENA and GCC Countries"*

*February 15-18, 2021*

*Carlos Conde*  
Head of the Middle East and Africa Division, Global  
Relations Secretariat, OECD

مدير المركز  
أسامة كنعان

*Oussama Kanaan*  
Director, IMF-CEF



شكرا لدائرة التعاون الدولي لأقامتها هذا البرنامج التدريبي وشكرا للحضور  
على حسن الاستماع والمشاركة