

الملخص التنفيذي، والتوصيات المتضمنة في التقرير الصادر عن

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بالتعاون مع

برنامج دعم تحسين الحوكمة الرشيدة والإدارة (SIGMA)

حول

" تقييم مخاطر الفساد في نظام المشتريات العامة في المملكة الأردنية الهاشمية "

١. خلفية

المشتريات العامة هي من الوسائل الرئيسة التي يتم من خلالها إنفاق الأموال العامة. ويقصد بالمشتريات العامة عادة الشراء الذي يتم من قبل الحكومات، ومن قبل مؤسسات البضائع، والخدمات، والأشغال المملوكة للدولة. و قد قدرت نسبة المشتريات العامة في الناتج المحلي الإجمالي (GDP) بنحو ١٢%، وبنحو ٢٩% من النفقات الحكومية العامة للدول الأعضاء في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) في عام ٢٠١٣، ما يقارب ٤,٢ تريليون يورو.

وهذه النسبة الكبيرة من أموال دافعي الضرائب تتطلب أن تقوم الحكومات بتنفيذ إجراءات الشراء العام بأسلوب كفؤ وبمعايير "توزيع خدمات" عالية الجودة، حماية للمصلحة العامة. وتشكل المشتريات العامة سوقاً هاماً للقطاع الخاص، وقد تؤثر في هيكله اقتصاد الدولة. وتكون تأثيراتها واضحة جداً بالنسبة للمواطنين، وتلعب دوراً هاماً في تحديد مدى ثقتهم بالحكومة. ومع ذلك، فهي في الوقت ذاته الناحية التي تكون فيها مخاطر سوء الانفاق والفساد عالية.

ويتعين أن تكون جميع الجهات المعنية بالشراء العام على وعي كافٍ بكافة أشكال مخاطر الفساد، ويتعين عليهم تعزيز والحفاظ على نزاهة نظام المشتريات العامة في كافة مراحل الدورة الشرائية، من التخطيط للمشتريات، مروراً بإحالة العقود، إلى إدارة العقود. والنزاهة- والتي تتعلق بتطبيق القيم والمبادئ والمعايير- هي حجر الزاوية للحاكمية الرشيدة، وهي جانب هام في الحفاظ على الثقة بالحكومة. وعليه، فإن نظام النزاهة الشمولي والمتسق يشكل القاعدة لأي جهد يهدف إلى كبح الفساد في المشتريات العامة.

وضمن شفافية كفاءة في نظام المشتريات العامة خلال كافة مراحل دورة المشتريات هو أيضاً بنفس القدر من الأهمية. فالشفافية تدعم أهداف الحاكمية الرشيدة، مثل ضمان المنافسة العادلة- وتوفير وسائل لأصحاب المصالح لتقييم عمل النظام ككل.

ومهنية الموظفين المعنيين بصنع القرارات المتعلقة بالمشتريات العامة هي جانب أساسي أيضاً في الحاكمية الرشيدة، ومنع إساءة التصرف، وضمن الالتزام والمراقبة. ويحتاج الموظفون إلى خبرات فنية لمساعدتهم في تنفيذ التقييمات الداخلية. وتدريب الموظفين في المجالات المختلفة للدورة الشرائية، والاعتراف بالشراء "كمهنة" من الممكن أن يساعد أيضاً في زيادة الوعي بشأن الممارسات الرشيدة والنزاهة.

إضافة إلى ذلك، فإن توصيات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لعام ٢٠١٥ "بشأن المشتريات العامة" تؤكد على أنه يتعين على الحكومات تنفيذ أدوات نزاهة عامة للقطاع العام، وأن يتم تكييفها وفقاً لمخاطر محددة ضمن دورة المشتريات حسب الحاجة. و يتعين عليهم أيضاً تطوير أدوات تقييم مخاطر، لتحديد ومعالجة العوامل التي تهدد المسار الصحيح لنظام المشتريات العامة.

ومع الأخذ بعين الاعتبار للعوامل المذكورة أعلاه، فقد طلبت هيئة النزاهة ومكافحة الفساد من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية/ سيغما تنفيذ مراجعة لنظام مشتريات القطاع العام في المملكة الاردنية

الهاشمية. والهدف الرئيس من المراجعة هو رسم خريطة المخاطر المحتملة في نظام المشتريات العامة وإعداد التوصيات الكفيلة بتحسين النظام، بتركيز خاص على تعزيز الشفافية والنزاهة، وتطوير استراتيجيات لمعالجة/ والتخفيف من مخاطر الفساد. وتهدف المراجعة أيضاً إلى تنفيذ واحد من الاجراءات المقررة في خطة العمل الخاصة بتنفيذ الاستراتيجية الاردنية الوطنية لمكافحة الفساد للأعوام ٢٠١٣-٢٠١٧.

وقد شكّلت هيئة النزاهة ومكافحة الفساد فريق عمل ضمن مشروع تقييم مخاطر الفساد يضم ممثلين عن ديوان المحاسبة الاردني، ودائرة العطاءات الحكومية، ودائرة الشراء الموحد، ودائرة اللوازم العامة. وتم تكييف المنهجية المتبعة في المراجعة بما يتفق والاطر السياسية والتنظيمية والمؤسسية والإجرائية للمملكة الاردنية الهاشمية، وبقيت في الوقت ذاته متفقة مع المعايير والممارسات الدولية للدول الأخرى.

وخلال المراجعة قام فريق المراجعة المشكّل من قبل سيغما جنباً إلى جنب مع الفريق المشكّل من قبل هيئة النزاهة ومكافحة الفساد بتنظيم عدة اجتماعات مع الأطراف ذوي العلاقة ضمن نظام المشتريات العامة الاردني، وتم عقد أول مقابلتين بشأن "التعرف على الواقع" يوم ٧ كانون اول عام ٢٠١٥، في حين نظمت مقابلة "التعرف على الواقع" الرئيسة خلال الفترة ٧-١٢ شباط ٢٠١٦. ومن أجل جمع المزيد من المعلومات، فقد تم إعداد مسحين اثنين، أحدهما للقطاع العام والآخر للقطاع الخاص، واللذان تضمنتا أسئلة للحصول على معلومات حول مخاطر الفساد في المشتريات العامة. و تم التحقق من نتائج التقرير خلال جلسة عمل مع الهيئة وفريق المشروع يومي ١٥ و١٦ أيار ٢٠١٦، وعقدت جلسة عمل ثانية يوم ٢٦ تموز ٢٠١٦. وتم إعادة مسودة التقرير للتحقق النهائي من النتائج في بداية شهر أيلول ٢٠١٦. و تم استكمال التقرير بناءً على الملاحظات التي تم تسلمها خلال فترة اختبار المراجعة.

و جرى هناك تعاون وثيق بين هيئة النزاهة ومكافحة الفساد وفريق سيغما، وتحقق مستوى من الرضى بين كافة الاطراف المشمولة. وبذلت جهود مشتركة من جانب سيغما وفريق عمل هيئة النزاهة ومكافحة

الفساد خلال اجتماعات "التعرف على الواقع"، وتم اعداد المسوح، وتحليل المعلومات، وإعداد مسودة التقرير.

ومع ذلك، فقد واجه فريق المراجعة مشكلة نقص المعلومات الاحصائية المتعلقة بأهم خصائص نظام المشتريات العامة الحكومي، بما في ذلك حجم سوق المشتريات العامة الحكومي. لا يوجد هنالك مؤسسة مختصة بجمع هذه المعلومات، أو القيام بمهمة صياغة السياسات المتعلقة بنظام المشتريات العامة في الاردن. وحيث أنه لا يتوفر في الوقت الحالي، هيئة مختصة بجمع المعلومات المتعلقة بالمشتريات، فالمعلومات الاحصائية في هذه الناحية تكاد تكون معدومة.

وقد كشف هذا التقرير عن أنه من المتوقع مجابهة العديد من التحديات فيما بعد، وأنه يوجد هنالك أيضاً مجالاً للتحسين في عدة جوانب من جوانب النظام ككل. وجميع تلك التحسينات تتطلب تغييرات في إطار العمل التشريعي، على الرغم من أن بعضها من الممكن أن ينفذ دون تدخل تشريعي.

وتم خلال الاجتماعات والمسوح المنفذة بين الاطراف المعنية الرئيسة في نظام المشتريات التأكيد على مخرجات التقرير، وخاصة فيما يتعلق بالحاجة إلى إصلاح تشريعي ومؤسسي لنظام المشتريات العامة.

٢. المخرجات الرئيسة

الملخص التنفيذي لخص النقاط والنتائج الرئيسة بطريقة توفر معرفة سريعة للقراء حول ما تضمنه التقرير. وللحصول على مزيد من المناقشات، والمعلومات المرجعية، والتحليلات، يرجى مراجعة الفصل ٤ و٥ و٦.

و من أجل توفير نظام مشتريات عامة فاعل، فإنه لابد من توفير العناصر الأربعة التالية:

- تشريع بشأن المشتريات العامة (بما يتماشى والممارسات والمعايير الدولية).
- بناء مؤسسي لوظائف المشتريات العامة، مع توزيع واضح للأدوار والمهام والمسؤوليات بين المؤسسات المختلفة.
- قدرة تشغيلية تضمن أن الأجهزة العامة، وممثلي القطاع الخاص يدركون أهمية المشتريات العامة والممارسات الجيدة للمشتريات العامة.
- مهام للرقابة والمتابعة، والتي تساعد في تصحيح الأخطاء في النظام.

تعمل أنظمة المشتريات العامة ضمن مجموعة واسعة من الترتيبات التشريعية والمؤسسية والادارية في كل دولة. وحتى في الدول التي يوجد فيها تشريع ملائم ومحكم، فإن عملية التطبيق غالباً ما يعترضها بعض المعوقات. وتبعاً لذلك، فقد تم التركيز من خلال هذه المراجعة على الأعمدة الأربعة لنظام المشتريات العامة:

- أ) السياسات، وإطار العمل التشريعي والتنظيمي
- ب) إطار العمل المؤسسي والقدرة
- ت) القدرة التشغيلية وفعالية السوق
- ث) هيكله الرقابة والاشراف، وآليات النزاهة

المخرجات الرئيسة ضمن الأعمدة الأربعة هي:

- أ) السياسات، وإطار العمل التشريعي والتنظيمي
- إطار العمل التشريعي والتنظيمي المتعلق بالمشتريات العامة في الاردن هو مجزأ ، وغير موحد، مع عدم توفر قانون خاص بالمشتريات العامة، وهناك مخاطر عدم التزام وتغطية، وعدم تيقن تشريعي بالنسبة للمناقصين وعدم توفر حماية كافية لموظفي المشتريات العامة، ووجود فرص للاستثناءات غير المبررة، إضافة الى ذلك، فإن إطار العمل التنظيمي لا يعكس الانماط التشريعية الدولية.

- هنالك ضبابية في القواعد التشريعية المتعلقة بالعديد من النقاط المحددة الهامة، مثل اختيار الاجراءات وتقييم العطاءات، الأمر الذي يؤدي إلى تزايد مخاطر ارتكاب المخالفات. بسبب- على سبيل المثال- عدم كفاية المتطلبات المتعلقة بالتخطيط والتحضير للمشتريات، والإعلان عن فرص الشراء.
- هنالك ضمن التشريع الحالي، إمكانيات (وحاجة) لإجراء تحسينات في كافة مراحل الدورة الشرائية من مرحلة التخطيط إلى مرحلة تنفيذ العقد. ويجب ان تصاغ مسودة التشريع بشكل واضح، وأن تستند إلى مبادئ محكمة وإلى مردود جيد لانفاق الأموال.

(ب) إطار العمل المؤسسي، والقدرة

- يتصف إطار العمل المؤسسي بعدم وضوح السياسات و مهام التنسيق. ولا يوجد هنالك مؤسسة لتطوير السياسات والاستراتيجيات التشريعية في مجال المشتريات العامة، والعديد من الوظائف الهامة التي يتم تنفيذها عادة من قبل مثل تلك المؤسسة هي تبعاً لذلك غير منفذه ضمن نظام المشتريات العامة. إضافة إلى ذلك، هنالك نقص في المعلومات الإحصائية و التحليلات.
- لا يوجد هنالك استراتيجية ملائمة بشأن تطوير نظام المشتريات العامة.
- لم يجر بعد تأسيس تعاون وثيق بين الأطراف ذوي العلاقة.
- هنالك حاجة إلى منهج استراتيجي، وبناء للقدرة ضمن نظام المشتريات العامة بأكمله.

(ج) القدرة التشغيلية وفعالية السوق

- ما لم يتم توفير المعلومات الاحصائية الكافية، يصبح من غير الممكن توفير تحليلات بشأن سوق المشتريات العامة في الاردن. وبناءً على المقابلات التي تمت خلال فترة تنفيذ المسوح، فإنه من الممكن وصف نظام المشتريات العامة بالخصائص التالية:
- غالباً ما يتم، على وجه الحصر، استخدام معايير تسعير متدنية.

- هناك ثلاث مؤسسات حكومية معنية بجوانب الشراء المختلفة، ويتم تنفيذ المهام الرئيسية ضمن سلطات التعاقد من قبل عدد من اللجان المختلفة (مثل لجان العطاءات، واللجان الفنية، ولجان الاستلام، واللجان الخاصة).
- لا يوجد هناك اعتراف بمهنة الشراء كما أن الدعم الموفر لموظفي المشتريات العامة هو غير كافٍ.
- وقد عرضت المؤسسات المختلفة المعنية حالياً بالمراقبة عدد من القضايا:
- فيما يتعلق بالالتزام، هنالك تجزء كبير في العقود، واستخدام واسع للأوامر التغييرية.
- وفي ناحية الكفاءة، فإن الموقف يتصف بضعف التخطيط واستخدام متطلبات غير ملائمة فيما يتعلق على سبيل المثال، بمؤهلات العطاء.
- هنالك بعض المشاكل التي تعترض إدارة العقود بسبب نقص الموارد المطلوبة لمراقبة الأداء والحوار الفني.
- يتعين زيادة المعارف وزيادة أعضاء اللجان ، وتعزيز جودة وثائق العطاءات/ المواصفات الفنية.

د. الرقابة، هيكله الرقابة والإشراف/ وآليات النزاهة

- تجابه عملية مراقبة الالتزام والكفاءة مشكلة عدم توفر هيئة مختصة معنية بالشراء العام.
- لا يوجد هنالك اجراءات مراجعة شكاوى فعالة ومستقلة كافية ضمن نظام المشتريات العامة.
- تميل الرقابة الخارجية إلى التركيز على الالتزام بدلاً من التركيز على الأداء في عمليات المشتريات العامة، وقد تم الكشف عن عدد كبير من أوجه القصور الإجرائية.

التوصيات

تم في هذا التقرير أيضاً بيان ومناقشة المخاطر الرئيسية المتعلقة بالنزاهة في نظام المشتريات الأردني. وعدد من تلك المخاطر التي تمت ملاحظتها هي ناتجة عن عدم توفر إطار عمل تشريعي متسق، وعدم توفر قدرة تشغيلية ومهنية كافية، إضافة إلى وجود أوجه قصور في عمليات الشراء. ويمكن من ضمن عوامل الخطورة تلك تصنيف بعضها على أنها مخاطر رئيسية وفقاً لتحليل "القابلية للتعرض لتلك المخاطر" في الفصل ٦ ويمكن تلخيصها على النحو التالي:

- لا يوجد هنالك مؤسسة مركزية لصياغة السياسات ولا يوجد نظام للشكاوى.
- هنالك عدم اتساق أو ترابط في التشريعات.
- هنالك مشاكل تتعلق بالقدرات في مجال تقييم العقود ومراقبة العقود (إدارة العقود).
- لا يوجد هنالك متطلبات محددة في التخطيط والإعداد للمشتريات العامة.
- لا يوجد هنالك نظام للمراقبة.
- لا يوجد هنالك معالجة للمعلومات الاحصائية بشأن نظام المشتريات العامة.

تعزيز النزاهة في المشتريات العامة يحتاج إلى منهج نظامي متسق، وأية استراتيجية وطنية، وخطة عمل للتخفيف من المخاطر المرتبطة بالنزاهة سوف تحتاج إلى المناقشة ضمن إطار نظام المشتريات العامة ككل. ولا يمكن بحث الفساد والاحتيال في المشتريات العامة بمعزل عن الجوانب الأخرى للمجتمع، إذ تشكل تلك الأجزاء جميعها معاً مرآة للموقف العام في الدولة. والحشد المشترك لجميع الأطراف الرئيسية هو ناحية أساسية لإصلاح الثقافة والممارسات السياسية والادارية والتجارية للدولة. وهنالك حاجة لاتخاذ خطوات تشريعية وتطوير للمؤسسات، وبناء للقدرات بشكل عام، لبحث تلك المخاطر والتي غالباً ما تكون مترابطة في عدد من الجوانب. ومن المقترح التخفيف من تلك المخاطر من خلال مجموعة من الخطوات الضرورية لتطوير نظام الشراء العام في الاردن (يفضل من خلال استراتيجية شاملة لتطوير نظام الشراء في الاردن).

تتطلب عملية تعزيز النزاهة في المشتريات العامة توفير منهج نظامي متسق. ومن أجل تعزيز الشفافية والنزاهة في نظام المشتريات العامة فإنه يمكن للسلطات العامة الاردنية أخذ النواحي التالية بعين الإعتبار:

١. إنشاء هيئة مركزية لمهام صنع القرار في ناحية المشتريات العامة (أو تكليف هيئة موجودة أصلاً القيام بتلك المهام).
٢. موائمة الإطار التنظيمي والتشريعي الحالي : تطوير وتبني قانون مشتريات متسق وسليم وعصري .
٣. تبني سياسة وقواعد واضحة بشأن الإعداد لإجراءات الشراء بهدف التخفيف من الأوامر التغييرية (تعديل العقود خلال مرحلة التنفيذ).
٤. تطوير القواعد المتعلقة بتضارب المصالح ومدونات السلوك في القطاعين العام و الخاص.
٥. دعم، والاستثمار في مهنية المهام المتعلقة بالمشتريات العامة من خلال تطوير استراتيجية تدريب وطنية في المشتريات العامة.
٦. توفير بناء قدرة للقطاعين العام والخاص في مجال المشتريات العامة.
٧. توفير معالجات فعالة (آليات شكوى) لمعالجة التحديات المتعلقة بقرارات الشراء وتعزيز الثقة بنزاهة وعدالة نظام المشتريات.

ومن أجل ضمان إدارة كفؤة وفعالة للمخاطر التي تم تحديدها وتنفيذ التوصيات، فإنه ينصح بتشكيل لجنة متابعة (أو تمديد فترة عمل فريق المشروع المشكل لهذه الغاية).

وإعداد خطة عمل لتنفيذ التوصيات المذكورة أعلاه سوف يمثل الخطوة الهامة القادمة. ويجب أن تعكس خطة العمل هذه الإجراءات المطلوبة لتنفيذ التوصيات، والأطر الزمنية للتنفيذ، والمصادر الضرورية اللازمة.

ويجب أن تتابع لجنة المتابعة عملية تنفيذ خطة العمل ورفع التقرير المتعلق بالإنجاز الى دولة رئيس الوزراء.

وفيما يلي عرض مفصّل لتلك التوصيات

١. انشاء أو تكليف هيئة مركزية تعنى بالقضايا المتعلقة بسياسة المشتريات العامة

ينظر إلى الشراء العام على أنه نشاط استراتيجي (لا على أنه مهمة ادارية بسيطة) ،والذي يلعب دوراً هاماً في منع سوء الإدارة ، والهدر المالي، والفساد. ومن أجل تفعيل عمل نظام المشتريات على كافة المستويات، فإنه لا بد من تنفيذ عدد من المهام على كافة المستويات. وقد تتضمن تلك المهام ما يلي:

- تطوير ، وتحسين وتنسيق نظام المشتريات العامة بأكمله.
- جمع وتسجيل، و معالجة، وتحليل البيانات المتعلقة بالمشتريات العامة وإعداد التقارير الإحصائية المتعلقة بها.
- إعداد وتنسيق وتطوير مسودات مقترحات بشأن قوانين وأنظمة المشتريات العامة والمشاركة في إعداد الأنظمة ذات الصلة.
- إعداد وتطبيق الأنشطة المتعلقة بالتدريب وبناء القدرة (مثل الندوات وورش العمل، وإعداد الأدلة ذات العلاقة) للأشخاص المشاركين في نظام المشتريات العامة.
- متابعة تطبيق التشريعات المتعلقة بالمشتريات العامة.
- المشاركة في إعداد الوثائق المتعلقة بالمعايير المختلفة الخاصة بالمشتريات العامة.
- التعاون مع الأجهزة الحكومية الاردنية بهدف التوصل إلى تفسير موحد وتطبيق سليم لأنظمة المشتريات العامة.
- إصدار آراء، وتعليمات، ونصوص قانونية تتعلق بتطبيق التشريع المتعلق بالمشتريات العامة.
- تطوير أدوات الشراء الالكتروني.
- تعزيز التعاون الدولي.

و من أجل تنفيذ تلك المهام ، فإنه لا بد من توفير إطار مؤسسي فعال وبتحديد واضح لمهام ومسؤوليات الأجهزة المختلفة. وينصح بإنشاء هيئة خاصة بصياغة السياسات الخاصة بالمشتريات العامة، لتقوم بمهمة قيادة وإدارة نظام المشتريات العامة. أو تكليف إحدى الهيئات الموجودة للقيام بتلك المهمة. ومن

خلال إنشاء مثل تلك الهيئة الحكومية، سوف يتوفر لنظام المشتريات العامة هيئة مسؤولة عن تطويره، وعن إجراء المزيد من التحسينات عليه وبتعقيدات أقل، وفعالية أفضل.

في الوقت الحالي، فإن مهمة صياغة السياسة المتعلقة بالمشتريات العامة هي غير متوفرة ضمن نظام المشتريات الأردني. ومثل تلك المهمة تمارس حالياً نوعاً ما من قبل هيئات ثلاث تعنى بالشراء المركزي، إلا أن دور الهيئة الحكومية المعنية بصياغة السياسات المتعلقة بالشراء سوف يختلف عن دور تلك الهيئات، وسوف يكون لها أيضاً مجموعة من الأنشطة المختلفة، إذ لا يمكن لهيئات الشراء المركزي ممارسة هذه المهمة بسبب أعباء العمل اليومي الملقى على عاتقها، ولأن مثل تلك المهمة لا تعتبر أيضاً ضمن مهامها الأساسية. و تبعاً لذلك، فإن من الصعب لتلك الهيئات الحفاظ على دور أساسي في تطوير نظام المشتريات العامة.

٢. ترشيح النظام التشريعي والتنظيمي: يجب توحيد قوانين المشتريات الثلاثة ضمن قانون واحد وبما يتفق مع الاصلاحات التشريعية

يتعين إعداد مسودة واضحة للبند المتضمنة في التشريع الخاص بالمشتريات العامة، على أن تستند تلك المسودة إلى مبادئ ومردود إنفاق رشيد للأموال العامة. كما ويتعين أن تتماشى مع التشريعات والأهداف الاستراتيجية الوطنية، والمعايير الدولية الفضلى. ويجب أن يتجنب الإطار التشريعي المتطلبات المؤدية إلى ازدواجية أو تعارض مع أية تشريعات أو أنظمة أخرى .

ويضمن التشريع الموحد توفير قواعد مشتركة للحالات التي لا يحتاج الأمر فيها إلى تنظيم للمشتريات بشكل مختلف، مثل المشتريات المتعلقة باللوازم، والخدمات والأشغال. و سوف تسهم القواعد المشتركة في تسهيل عملية المراقبة والمتابعة، وبالتالي التخفيف من مخاطر المخالفات. وبدون تشريع مشتريات عام موحد، يصبح من الصعب إيجاد نظام مشتريات عامة شفاف وكفؤ.

وتعتبر أنظمة المشتريات العامة الأعمدة الرئيسة للإدارة الاستراتيجية للأموال العامة الهادفة إلى تعزيز مردود إنفاق الأموال العامة، ومنع الفساد. وعليه، فإن توفير تشريع موحد مبني على المبادئ والممارسات الدولية الفضلى هو أمر ضروري لضمان مستوى ملائم من التنافسية. ويجب أن يتضمن التشريع الموحد قواعد أكثر وضوحاً فيما يتعلق، على سبيل المثال، بتحديد الاجراءات وتقييم العروض. وإدخال قواعد تشريعية أكثر تفصيلاً حول النشر والمشتريات من خلال إصدار نشرة رسمية (يفضل من خلال موقع بوابة الكترونية)، وفرض قيود على التعديل في شروط العروض والعطاءات. وفيما يتعلق بالأوامر التغييرية، فإنه ينصح أن لا يسمح فيها إلا ضمن حدود مالية محددة. والتي يجب أن تحدد بموجب التشريع، وأن لا يتم اختراقها من قبل أي جهة بما في ذلك الحكومة. وممثلو القطاع الخاص هم تبعاً لذلك ملزمون أيضاً بتطبيق بنود العقد، وعلمهم تعزيز جودة عروضهم وإجراءات تنفيذ تلك العقود.

٣. تنفيذ سياسة واضحة خاصة بإعداد المشتريات، وخاصة فيما يتعلق بالتخفيف من استخدام الأوامر التغييرية

إن الاستخدام المكثف للأوامر التغييرية يظهر أن هنالك إجراءات يتعين تنفيذها من أجل تحسين عملية التخطيط والإعداد لتنفيذ الإجراءات المتعلقة بالشراء. وتمثل الأوامر التغييرية "منطقة رمادية"، فيما يتعلق بالشراء العام في عدد من الدول فتلك الإجراءات وغيرها من الإجراءات المشابهة تتسبب سواء بشكل مباشر أو غير مباشر في خلق عدد من المشاكل في أنظمة الشراء، ابتداءً من مرحلة التخطيط وانتهاءً بمرحلة تنفيذ العقد.

والاستخدام الموسع للأوامر التغييرية في الأردن يشكل حالات "عدم تيقن" في سوق المشتريات العامة. وفي الوقت الحالي، فإنه يمكن تغيير الجوانب الأساسية للعقد من خلال الأوامر التغييرية، حتى وإن كان سيتم إصدار إجراءات إحالة عطاءات جديدة. إن التطبيق الموسع للأوامر التغييرية والتنظيم غير الكفؤ في التشريع يقوّض التنافسية بين ممثلي القطاع الخاص خلال مرحلة استدراج العروض. وحيث أنه غالباً ما يتم تمديد العقود أو يتم إضافة بنود أو كميات إلى عقد موجود (بدلاً من إصدار عطاء جديد)، يقوم

المناقصون عادةً بتقديم العروض بأسعار متدنية دون مبرر، لعلمهم بأنه من خلال الأوامر التغييرية سوف تتاح أمامهم الفرصة لمعالجة المشاكل خلال مرحلة تنفيذ العطاء . وما لم يتم وضع سياسة واضحة بشأن الأوامر التغييرية، فإنه يصبح من الصعب تحسين جودة تنفيذ وإدارة العقد.

ومن الممكن أن يسهم الحد من فرص استخدام الأوامر التغييرية إلى ضغوطات على سلطات التعاقد لإعداد وثائق ومواصفات تعاقد أكثر جودة. وإذا ما كان من الممكن استخدام الأوامر التغييرية دون أية محددات، فإن جودة وثائق العطاء والمواصفات الفنية سوف تبقى متدنية، مع زيادة في مخاطر حدوث أية تأثيرات غير مبررة.

وتبعاً لذلك فإنه احتمالية تغيير العقود يجب أن تنظم بتفصيل من خلال التشريع، وأن تكون احتمالية التعديل محدودة ومحصورة فقط على حالات مبررة واستثنائية. و يجب أن يتم إتباع الخطوات التشريعية بمتطلبات إعداد مشتريات محددة بدقة. ويتعين أن تستند تلك المرحلة التحضيرية إلى الممارسات الدولية الفضلى، والتي تتضمن ثلاث مراحل:

- تقييم الاحتياجات، والذي يتضمن مشاورات بين فرق المستخدمين، ودراسة دقيقة للاحتياجات لتجنب أي تحديد غير دقيق للاحتياجات، وإضاعة فرص المنافسة دون مبرر.
- تحليل للسوق، للمقارنة ما بين الاحتياجات المتفق بشأنها في المرحلة الأولى مع ما هو متوفر في السوق فيما يتعلق بالسعر والنوعية.
- تحديد مواصفات ومعايير العطاء، وإجراءات الشراء.

وهذه المراحل هي ليست منفصلة عن بعضها البعض بشكل دقيق، خاصة وأنه قد يكون هنالك سبب لمراجعة تقييم الاحتياجات في ضوء ما يعرضه السوق من حلول بديلة. والمهم هنا أن تنفذ المرحلتين من خلال إجراءات ومتطلبات إعداد تقارير محددة بدقة. ومن المفضل، أن يستند الشراء بأي حجم معقول إلى ملف من الوثائق التي تبرهن على أن الشراء قد أعد بالشكل الملائم. وتأثير الإعداد والتخطيط المتين

للشراء يمتد إلى ما هو أبعد من المشاكل المتعلقة بالأوامر التغييرية : فالشراء المخطط والمعد بشكل محكم يخفض في العادة من فرص التأثير غير المناسب. ولهذا السبب، فإن إجراءات التخطيط/ الإعداد تعتبر العنصر الرئيس في منع الفساد.

٤. تطبيق سياسة واضحة لمعالجة معايير النزاهة، وتضارب المصالح

ينبغي العمل على إعداد مدونة سلوك ومدونة أخلاقيات لجميع الموظفين العاملين في المشتريات العامة. ويشكل تضارب المصالح عنصر تهديد للنزاهة في المشتريات العامة في نواحي الوظائف والأنشطة والمشروعات. و من الممكن معالجة تلك المخاطر من خلال الآليات التي تسهم في تعزيز ثقافة النزاهة في الخدمات العامة. على سبيل المثال، من الممكن لهيئة النزاهة ومكافحة الفساد رسم خريطة مخاطر تحدد الوظائف المعرضة لمخاطر خرق النزاهة، وأنشطة المشتريات التي كانت مخاطر الفساد فيها في السابق عالية، والمشروعات المعرضة للمخاطر نظراً لارتفاع تكاليفها وتزايد التعقيد فيها.

وتعتبر معايير النزاهة عنصراً رئيساً في تعزيز المهنية، نظراً للتأثير الذي تحدثه في التصرفات اليومية لموظفي المشتريات وتسهم كذلك في تعزيز ثقافة النزاهة. ومن أجل منع المصالح الفردية الخاصة التي تؤثر في صنع القرار العام، فإنه ينبغي على المسؤولين إدراك الظروف والعلاقات التي قد تؤدي إلى حالات تضارب المصالح. وقد تشمل تلك الحالات قبول الهدايا والمنافع والاستضافة، ومنافع مالية واقتصادية أخرى، وعلاقات شخصية وعائلية وارتباطات مع المنظمات، أو وعود بتوظيف مستقبلي. ونشر معايير النزاهة هو ناحية أساسية في التوعية وبناء قدرات الموظفين للتعامل مع النواحي المتعلقة بالأخلاقيات وتعزيز النزاهة. وتنطبق هذه الناحية الهامة أيضاً على كبار المسؤولين والموظفين الخارجيين، والمتعاقدين في مجال المشتريات.

وهنالك وجهان اثنان للمشتريات العامة والخاصة. وعليه فإن التعاون الوثيق بين الحكومة والقطاع الخاص، وبالتحديد في مجال إدارة العقود، هو أمر مطلوب للحفاظ على معايير نزاهة عالية المستوى. ويتعين على الحكومة وضع معايير نزاهة واضحة للقطاع الخاص وضمان التقيد بها. ويمكن أيضاً تشجيع

الموردين على اتخاذ خطوات طوعية لتعزيز النزاهة في علاقتهم مع الحكومة. وتتضمن الأدوات المفيدة مدونات السلوك، وبرامج تدريب الموظفين في مجال النزاهة، والاجراءات التي تتخذها الشركات في الابلاغ حول حالات الفساد والاحتيال، والضوابط الداخلية، وإجازة الوثائق، والتدقيق من قبل طرف ثالث مستقل.

٥. مهنية وظيفة المشتري العام وإيجاد قاعدة بيانات لجميع أعضاء اللجان الفنية، ولجان العطاءات، ولجان الاستلام، واللجان الخاصة.

يعتبر تطوير قدرات الموظفين المهنيين المتمرسين في المشتريات العامة عامل أساسي في تعزيز نظام المشتريات العامة. حيث أنه يوجد هنالك عدد من الأعضاء ضمن اللجان الفنية، ولجان العطاءات، ولجان الاستلام، واللجان الخاصة فإنه ينبغي تحديد هؤلاء الأعضاء. وإيجاد قاعدة بيانات لجميع أعضاء تلك اللجان سوف يتيح المجال لأجهزة المراقبة للحفاظ على سجلات أفضل وتحديد الموظفين الحكوميين ذوي الخبرة في مجالات معينة في المشتريات العامة.

التعريف بالموظفين العاملين في ناحية المشتريات العامة كمهنيين، هو جانب حاسم في تعزيز مكافحة سوء الإدارة، والهدر المالي، والفساد. وينبغي على الحكومات، تبعاً لذلك، الاستثمار في المشتريات العامة و توفير حوافز ملائمة لاستقطاب الموظفين المؤهلين تأهيلاً عالي المستوى. وينبغي عليهم أيضاً العمل على تطوير معارف ومهارات الموظفين على أساس نظامي، بالشكل الذي يعكس التطور التنظيمي والاداري والتكنولوجي. ويتعين على الموظفين العاملين أن يكونوا على وعي بمعايير النزاهة وأن يكونوا قادرين على تحديد النزاعات المحتملة بين مصالحهم الخاصة والواجبات العامة، والتي يمكن أن تؤثر في صنع القرار العام.

شروط التوظيف العام والحوافز - فيما يتعلق بالأجور، والتقدم الوظيفي، والتطوير الشخصي- سوف يسهم في استقطاب والمحافظة على المهنيين من ذوي المهارات العالية. كما أنه يتعين تشجيع عملية الانتقال ضمن الإدارة إلى أبعد حد ممكن مدعماً بالتدريب الملائم.

٦. بناء القدرة في القطاع العام و القطاع الخاص

تعتمد درجة فعالية عمل نظام المشتريات العامة إلى حد كبير على مدى توفر التدريب الملائم للموظفين ذوي العلاقة، والمتعاقدين، والمعنيين الآخرين مثل الخبراء، والفنيين، والمدققين، والقضاة. وموظفو المشتريات العامة المدربين والمتمرسين هم وحدهم فقط الذين يتصرفون وفقاً لمعايير النزاهة. والاعتراف بمهنة الشراء ضمن الحكومة من خلال إيجاد نظام منح الشهادات للموظفين المؤهلين، وزياد الأجور (ضمن الحدود التي تفرضها قوانين الخدمة المدنية) سوف يساعد في تخفيض احتمالية أن يلجأ الموظفون بعد حصولهم على التدريب، إلى، إما ترك الخدمة العامة أو الانخراط في أنشطة الفساد.

ويساعد تدريب موظفي الشراء في إدراك الأخطاء المحتملة عند تنفيذ المهام الإدارية، ويمنحهم الفرصة لتحسين ممارساتهم. و يتعين توفير برامج التدريب الرسمي والعملي للمستوى المبتدئ، ولموظفي الشراء الأكثر خبرة على حد سواء، وبالشكل الذي يضمن أن موظفي المشتريات الذين هم أعضاء في اللجان المختلفة يلبون متطلبات التأهيل عالي المستوى والمعرفة والمهارة والنزاهة. ولا بد أيضاً من أن يتمتع موظفو المشتريات بالقدرة الملائمة التي تمكنهم من تنفيذ مهامهم المختلفة. وبدون الموظفين العامين المتمرسين في مجال المشتريات يصبح من غير الممكن تحسين جودة نظام المشتريات العامة.

٧. تعزيز النزاهة في مجال العلاقات بين القطاع العام وقطاع الأعمال (المناقصين المحتملين) من خلال ضمان سهولة الحصول على الحماية القانونية (وسائل الحماية القانونية)

وسائل الحماية القانونية هي الاجراءات القانونية الموفرة للمشغلين الاقتصاديين المشاركين في إجراءات الشراء العام، والتي تتيح المجال أمامهم لطلب إنفاذ أنظمة الشراء العام عندما تفشل سلطات التعاقد سواء عن قصد أو بدون قصد في الالتزام بإطار العمل التشريعي للشراء العام. و تشجع تلك الآليات المشغلين الاقتصاديين على مراقبة إجراءات إحالة العقود، وطلب أن يتم اتباع قواعد الشراء، بحيث لا يتم الانتقاص دون وجه شرعي من فرصهم في الحصول على العقد، ومثل تلك المعالجات سوف تسهم في تعزيز قانونية الإجراءات وتشجع المنافسة.

وأحد أهم أهداف الحماية القانونية هو إتاحة الفرصة لمعالجة أية مخالفات قد ترتكب بأسرع وقت ممكن وحال حدوثها. ويجب أن يساعد ذلك في زيادة قانونية وشفافية إجراءات إحالة العقود وزيادة الثقة بين رجال الأعمال وتسهيل عملية فتح أسواق العقود العامة المحلية للمنافسة الأجنبية. وبدون فتح المجال للحماية القانونية فإن أية أخطاء في وثائق عملية إحالة العطاءات سوف تترك دون تصحيح. وغالباً ما يشكل مثل هذا الأمر مشاكل خلال مرحلة تنفيذ العقد والتي تؤدي بدورها إلى استخدام الأوامر التغييرية، وتأخر في تنفيذ العقود، وزيادة في النفقات العامة، إضافة إلى عدة تبعات أخرى.

وينصح تبعاً لذلك أن يتم إنشاء هيئة مستقلة لمعالجة الشكاوى، على أن تكون مستقلة عن هيئات سياسات الشراء المركزية، ومثل هذا الإجراء هو إجراء متبع في العديد من الدول. وهناك العديد من الحلول الهيكلية، ولكن الجانب المهم هنا هو أن يتمكن المناقصون من تقديم شكاواهم المتعلقة بمخالفة إجراءات الشراء، وأن يمنحوا بعض الحقوق الاجرائية، وخاصة فيما يتعلق بحقهم في أن يتم معالجة شكاواهم.

وفي المجلد، فإن المكونات السبعة التي ذكرت أعلاه (توصيات ٧-١) تشكل استراتيجية للتعامل مع النواحي التي أمكن تحديدها من خلال المراجعة على مخاطر فساد رئيسة في نظام المشتريات الاردني. وأية أوجه قصور تشريعية أو مؤسسية في الوقت الحالي من الممكن أن تستغل لأغراض ارتكاب الفساد. ومن أجل معالجة هذه الناحية فقد تم ضمن المكونات السبعة للاستراتيجية تغطية مجموعة واسعة من الإجراءات. والأثر التكميلي جراء تنفيذ هذه الاستراتيجية، إضافة إلى التخفيف من مخاطر الفساد، هو التحسين العام في كفاءة ونزاهة نظام المشتريات العامة الاردني ككل.

ويهدف ضمان فعالية وكفاءة إدارة المخاطر التي تم تحديدها، فإننا ننصح أيضاً بإنشاء لجنة متابعة (أو تمديد فترة عمل فريق المشروع المشكل لغايات تلك المراجعة).

كما أن تطوير خطة عمل لتنفيذ التوصيات المذكورة أعلاه سوف يشكل الخطوة الهامة القادمة. ويجب أن تحدد خطة العمل إجراءات عملية ملموسة لتنفيذ التوصيات، وإطار زمني محدد، والهيئات المسؤولة عن التنفيذ، ونوعية الموارد المطلوبة.

ويجب أن تراقب لجنة المتابعة تطبيق خطة العمل والتقارير حول الانجاز إلى دولة رئيس الوزراء.

ترجمة: نادرة ابراهيم الطيان

وحدة التعاون الدولي

هيئة النزاهة ومكافحة الفساد

٢٠١٧/١/١٨