

مذكرة اقتراحية لتعديل مشروع مرسوم الصفقات العمومية

أحمد جزولي: المدير التنفيذي لمكتب "طالم" للأبحاث والدراسات
خبير في الحكامة الديمقراطية والسياسات العمومية
حوالي 15 سنة خبرة في إعداد الصفقات وتقديم العروض ورئاسة وعضوية اختيار
المشاريع الفائزة على المستوى الدولي

مشروع مرسوم الصفقات العمومية في حاجة لتعديلات جوهرية من بينها:

- تقديم تعريف دقيق للصفقة العمومية
- إشراك العموم في إعداد طلبات العروض
- تحديد المدة المنطقية لإعداد العروض
- تبسيط الإجراءات وضمان فعاليتها بجعلها على مرحلتين
- نبد تكريس الربح بإلغاء شرط التراخيص (les

(agrément)

- تعزيز شفافية اختيار العرض الفائز
- الإلزام بتقديم تقرير لمقدمي العروض غير الفائزة
- تشجيع التجديد والابتكار
- إلغاء الكفالة
- تسهيل تمويل تنفيذ الصفقات والإلزام بجدول للأداء
- إشراك المواطنين والمواطنات في متابعة تقدم التنفيذ وتقييم خدمة ما بعد التنفيذ

عرضت الأمانة العامة للحكومة على النقاش العمومي مشروع مرسوم الصفقات العمومية¹، وهذه بادرة تحسب لها وللحكومة والمجتمع، وتدخل في إطار أعمال مبدأ الديمقراطية التشاركية وإشراك المواطنين والمواطنات (بما في ذلك المجتمع المدني والقطاع الخاص) في التشريع، ناهيك عن أعمال الالتزامات الدولية للمغرب في مجال الحكومة المنفتحة واتفاقيات التبادل الحر.

**"مشروع مرسوم
الصفقات العمومية،
كما هو الآن، بقي
حبس التشريعات
الجارية ويكرسها دون
تجديد كافٍ"**

وككل مشروع معروض على النقاش العمومي، يحتاج إلى التنقيح، وهذا هو الغرض من عرضه. إلا أن مشروع مرسوم الصفقات العمومية، كما هو الآن، بقي حبس التشريعات الجارية ويكرسها دون تجديد كافٍ بالرغم من محاولته تعزيز الشفافية واعتماد مبادئ الحكامة الجيدة، وما إلى ذلك من المبادئ السامية والنبيلة. لكن نعتقد أن مشروع المرسوم فشل في أعمال مبادئ رئيسية متعارف عليها دولياً في مجال الصفقات العمومية ومن بينها ما يلي:

تقديم تعريف دقيق للصفقة العمومية: أعتقد أن الصفقات العمومية في المغرب اليوم تدخل في إطار تمكين الشركات والجمعيات والتعاونيات والمقاولين الذاتيين من تنفيذ أعمال لصالح الإدارة العمومية في إطار إنجاز برامجها بتكلفة أقل وبجودة أعلى، في إطار الشراكة قطاع خاص - قطاع عام، والشراكة قطاع عام - مجتمع مدني. وهذا ما يعرف بالاستعانة بالمصادر من خارج الإدارة "Outsourcing".

لكن، يجب تمييز طلب العروض في إطار الصفقات العمومية عن طلب مشاريع من الجمعيات والتعاونيات في إطار دعم القطاع الثالث.

¹ http://www.sgg.gov.ma/portals/0/AvantProjet/224/Avp_decret_2.22.431_Ar.pdf

وبناء عليه، يمكن لهذا التعريف أن يكون كما يلي: "الصفقات العمومية هي تمكين القطاع الخاص والجمعيات والتعاونيات والمقاولين الذاتيين من تنفيذ أعمال لصالح الإدارة العمومية وفق طلب عروض علي في إطار إنجاز برامجها" ويمكن للتعريف أن يضيف "وهذا لا علاقة

له بطلب مشاريع من الجمعيات والتعاونيات في إطار دعم أنشطتها التي قد تكون جزءاً من برامج القطاعات الحكومية المعنية."

هنا يجب التمييز بين طلب عروض في إطار الصفقات العمومية المفتوحة أمام الشركات والجمعيات والتعاونيات والمقاولين الذاتيين، وطلب مشاريع في إطار الدعم المفتوح فقط أمام

"يجب التمييز بين طلب عروض في إطار الصفقات العمومية المفتوحة أمام الشركات والجمعيات والتعاونيات والمقاولين الذاتيين، وطلب مشاريع في إطار الدعم المفتوح فقط أمام الجمعيات والتعاونيات"

الجمعيات والتعاونيات ويمكن أن يكون مفتوحاً أمام الأفراد أيضاً من ذوي المبادرات الاجتماعية، لكن لا مجال أمام الشركات في هذا الباب. هنا المرسوم أمام وجوب التمييز بين طلب عروض في إطار الصفقات العمومية وطلب مشاريع في إطار الدعم. ويمكن للمرسوم أن يحدد القطاعات أو الأعمال (les travaux) التي يعتمد فيها طلبات العروض، والقطاعات أو الأعمال التي يعتمد فيها طلب مشاريع.

شخصياً، أنا مع فتح طلبات العروض للجمعيات والتعاونيات إسوة بالشركات والمقاولين الذاتيين، ولكن أليس من الأنجع، ومن باب احترام قواعد التنافسية، ترك الجمعيات والتعاونيات والأفراد في طلب مشاريع الجمعيات (ضمن تصور شامل للشراكة قطاع عام - مجتمع مدني، بأغلفة مالية محترمة تضمن الفعالية في تنفيذ المشاريع وليس بالفتات)، وترك الشركات والمقاولين الذاتيين في الصفقات العمومية، علماً أن تشريعات بعض

"يمكن للمشرع أن يلزم صاحب طلب الخدمة أن يوضح من هو المؤهل لتقديم العرض في كل صفقة عمومية على حدة"

الدول (الولايات المتحدة مثلاً) تسمح للقطاع الخاص بتقديم مشاريع رفقة الجمعيات ضمن طلبات الدعم في إطار الدور الاجتماعي للمقاولة وضمن أنشطتها التي لا تهدف إلى الربح. يمكن للمشرع أن يلزم صاحب طلب الخدمة أن يوضح من هو المؤهل لتقديم العرض في مجال كل صفقة عمومية على حدة. مثلاً، هل يمكن لشركة مجهولة الاسم أن تتنافس على طلب عروض قيمته المالية 2 مليون درهم أو أقل؟ وهل يمكن لمقاول ذاتي أن يتنافس على طلب عروض يفوق ثلاثة ملايين درهم، حتى ولو كان تنفيذه ممتداً على عدة سنوات؟ وكذلك الأمر بالنسبة للشركات المحدودة المسؤولية ذات الشريك الوحيد، والشركات

المحدودة المسؤولية التي يجب أن تطلب منها عروض وفق إمكانياتها في التنفيذ، وأيضا بما يسمح لها بالتطور والنمو.

إشراك العموم في إعداد طلبات العروض: قليلة هي التشريعات التي توجب إعلان طلب معلومات من خلال نشر مسودات الصفقات العمومية وطلب معلومات من الجمهور من أجل تدقيق طلبات العروض وتجويدها. إن صياغة طلبات العروض حرفة وخبرة تتأتى لأصحابها عبر الممارسة، وتساعدهم الدلائل الإرشادية المؤسسية لتقديم نصوصهم. لكن هذا لا يقلل من أهمية طلب رأي الجمهور الذي قد يكون بعضه معنيا بالخدمة المرغوب في إنجازها (مد طريق، بناء سد، بناء مدرسة، إنجاز دراسة لتقييم مشروع ما...ألخ) أو حتى الشركات التي تعترم تقديم عروض، يمكنها أن تقدم مقترحات أو أسئلة، دون أن يعطيها هذا أي امتياز، علما أن أسئلة هذه الشركات تكون أساسية لأنها تفك الكثير من الالتباسات التي قد تتضمنها مسودات العروض.

ويجب أن يتضمن طلب المعلومات هذا التاريخ المتوقع لنشر طلب العروض (دون إلزام، لأنه متوقع فقط) وهذا ما سيعطي للشركات المتخصصة الفرصة للشروع في إعداد عروضها بشكل مبكر، علما أن جودة العرض هو المقدمة لجودة الخدمة. ويساهم الإشراك على هذا المستوى في أعمال المقاربة التشاركية التي جاء بها الدستور، وأيضا تفعيل الالتزامات الدولية للمغرب في إطار برنامج الحكومة المنفتحة، وضمان فعالية طلب العروض لأنه يضمن أن يكون هناك عدد مهم من العروض، علما أنه كلما اتسع الأجل بين الإعلان وآخر أجل لطلب العروض، كلما كانت جودة العروض أفضل.

"يساهم الإشراك على هذا المستوى في أعمال المقاربة التشاركية التي جاء بها الدستور، وأيضا تفعيل الالتزامات الدولية للمغرب في إطار برنامج الحكومة المنفتحة"

وهذا لا يعني بأنه على كل إدارة تعلن عن طلب معلومات في إطار نشر مسودات طلب العروض ستكون ملزمة بإخراج طلب العرض المعني، إذ يمكنها التأجيل أو الإلغاء لأي سبب كان بما في ذلك بسبب عدم التوفر على الاعتمادات المالية للتنفيذ. وأهمية جعل الإدارة في حل من هذا الالتزام، يهدف إلى تمكينها من طلب المعلومات حتى قبل أن تكون لديها الميزانية المخصصة، وإذا لم تتوفر لها الميزانية ستكون في وضعية ليس فيها إكراه.

وخلافا لما يعتقد الكثيرون، إن تحرير الإدارة من الضغوط غير الضرورية مثل هذه يساعدها على النشر وتمكين مقدمي العروض من إعداد عروضهم، وهذا يؤدي إلى إنتاج الجودة في نهاية الخدمة.

تحديد المدة المنطقية لإعداد العروض: يجب أن يتم تحديد المدة المنطقية لإعداد العروض في الإعلان، وأتصور ألا تقل عن 60 يوما بشكل قار وموحد وحازم. وهنا، لا يجب ترك الهوامش في القانون للتمديد والتمطيط، لأن هذا هو مرتع الرشوة والزيونية، وكلما كانت المدة

"لا يجب ترك الهوامش في القانون للتمديد والتمطيط، لأن هذا هو مرتع الرشوة والزيونية"

كافية لإعداد العروض، كلما كانت جودتها أفضل.

تبسيط الإجراءات وضمان فعاليتها بجعلها على مرحلتين: يجب أن تكون الإعلانات عن طلبات العروض مبسطة ومعروضة بمنهجية موحدة، وفق مواد متتالية تضمن الحد الأدنى الكافي لشرح الخدمة المطلوبة، وأية إضافات يمكن أن تكون ضمن ملاحق. إن الثقل الذي تعاني منه الشركات هو ضمان التمويل من أجل إعداد العروض، خصوصا أن نسبة عدم الفوز تكون دائما أكبر بكثير من نسبة الفوز. وإذا كان هذا طبيعيا في مجال الأعمال عندما تسود الشفافية، فمن الضروري بالنسبة للشركة أن تتوفر على موارد بشرية متخصصة في إعداد طلبات العروض، وبالمناسبة إن الموارد البشرية المتخصصة في هذا المجال عالية الأجر.

"نقترح أن يكون طلب العروض على مرحلتين: مرحلة أولى يتم فيها تقديم ملخص ومرحلة ثانية لمطالبة الفائزين في المرحلة الأولى بتقديم العرض الكامل الذي يتم بناء عليه التقييم النهائي، وبالتالي تحديد الفائز بالصفقة."

يجب عدم إثقال كاهل الشركات بإعداد العروض، ولهذا نقترح أن يكون طلب العروض على مرحلتين كما يلي: مرحلة أولى يتم فيها تقديم ملخص العرض التقني، وملخص الموارد البشرية التي ستتولى التنفيذ، والعرض المالي الإجمالي، على ألا تتعدى مجموع الصفحات مجتمعة خمس صفحات

(ويكون كل تجاوز موجبا للإقصاء). وبعدها سيتم فرز ما بين الثلاث والخمس الأوائل مرشحين، بعد هذا ستنتقل المرحلة الثانية عبر مطالبة الفائزين في المرحلة الأولى بتقديم العرض الكامل الذي يتم بناء عليه التقييم النهائي، وبالتالي تحديد الفائز بالصفقة.

نبد تكريس الربيع بإلغاء شرط التراخيص: يجب إلغاء شرط الرخص (Agréments) من كل طلبات العروض وتعويضها بالشروط التقنية الخاصة بكل عرض على حدة. إن التراخيص

"يجب إلغاء شرط الرخص (Agréments) من كل طلبات العروض وتعويضها بالشروط التقنية الخاصة بكل عرض على حدة"

وسيلة لتكريس الاحتكار تجعل صاحب الترخيص وحده مؤهلا لتقديم عروض مما يفرض على العديد من الشركات أن تعمل تحت ظل شركات أخرى، فقط لأن ليس لها ذلك الترخيص الذي يسلم بسهولة ولو توفرت في طالبه كل الشروط، بينما لا تكون الشروط التقنية الدقيقة متوفرة في الحاصل على الرخصة.

إن إلغاء شرط التوفر على رخصة معينة من شروط طلبات العروض سيساعد على فتح مجال تنفيذ المشاريع مع الدولة أمام طاقات جديدة، وبالتوالي سيساعد على تنويع العروض والرفع من جودة الخدمة العمومية في النهاية، وهذا من بين الأهداف الجوهرية للصفقات العمومية.

تعزيز شفافية اختيار العرض الفائز: لا يجب إقرار التفاوض المباشر تحت أية ذريعة كانت. وما يتضمنه مشروع المرسوم في هذا الباب من "تفاوض" يتناقض مع ما أعلنه من مبادئ وخصوصا مبدأي الشفافية والإنصاف وأيضا ضمان المنافسة الشريفة. وكي تتمكن الإدارة طالبة الخدمة من تفسير ما تريده، يمكنها أن تعلن، كما ذكرنا أعلاه، مسودات طلبات العروض، ويمكنها أن تنظم يوما أو أياما لتفسير مسودات طلبات العروض قبل إعلانها رسميا، وأن تفتح المجال لتلقي الأسئلة بعد الإعلان الرسمي عن طلب العروض (شرط أن تجيب على الأسئلة كلها وتنشر الأجوبة على العموم).

يجب أن توضع أمام الإدارة كل الفرص لتدقيق طلبات عروضها حتى تكون متلائمة مع ما تريده، ولما تختار العرض الفائز، فلها أدوار تأطيرية تمكنها من تدقيق أهدافها، وهذا أمر طبيعي.

ونظرا لواقع ضعف شفافية طلبات العروض، يمكن تغيير رئيس وأعضاء لجنة اختيار العروض بين المرحلة الأولى والمرحلة الثانية التي نقترحها.

"يمكن أن يقر المرسوم
وجوب تقديم جواب تقني
لمقدمي العروض يحدد نقط
قوة ونقط ضعف كل عرض
على حدة"

الإلزام بتقديم تقرير لمقدمي العروض غير الفائزة: نظرا لما يبذله مقدمو العروض من مجهودات، ومن أجل تكريس الشفافية يمكن أن يقر المرسوم وجوب تقديم جواب تقني لمقدمي العروض يحدد نقط قوة ونقط ضعف كل عرض على حدة، علما أن كل اللجان تعد تقارير حول كل عرض لكنها تبقى في رفوف الإدارة. يمكن لمقدمي العروض أن يستفيدوا من هذه الملاحظات لتحسين عروضهم المستقبلية.

وهنا، لا يجب التخوف من إمكانية استعمال التقارير في الطعن، لأن الطعن مكفول بالقانون العام، وأيضا ما هو مفروض بوجوب تعليل قرارات الإدارة، وهذه مكتسبات للمغرب الحديث.

تشجيع التجديد والابتكار: لا أتفق مع المرسوم في ذهابه إلى عدم السماح للإدارة العمومية بتمويل الأفكار المبتكرة مباشرة إن لم تكن ضمن برامج جارية أو طلبات عروض قادمة. وعرض الأفكار المبتكرة (كما ورد في مشروع المرسوم) ضمن طلبات عروض عامة فيه إجحاف في حق صاحب الابتكار. يمكن للمرسوم أن يدقق أكثر في معنى الأفكار أو العروض المبتكرة، لكنه لا يحق له أن يقبرها ويحولها إلى أداة لمكافأة غير المجتهدين.

"يمكن للمرسوم أن يدقق أكثر في معنى
الأفكار أو العروض المبتكرة، لكنه لا يحق له
أن يقبرها ويحولها إلى أداة لمكافأة غير
المجتهدين"

هناك في العديد من التشريعات ما يعرف بـ "العروض غير المطلوبة"²، حيث يتقدم صاحب عرض لطالب

خدمة مفترض بفكرته، وفق معايير تكون متضمنه في المرسوم أو ضمن ملحقاته. هنا يمكن أن يتحدد سقف لتمويل المشاريع المبتكرة، وحد أقصى للمشاريع التي يمكن أن تتقدم بها كل شركة أو مقاول ذاتي في السنة. عكس توجه مشروع المرسوم، يجب تشجيع الأفكار المبتكرة لأنها الأداة الأساسية للتنمية والتقدم.

إلغاء الكفالة: يجب إلغاء "مبلغ الكفالة" كلية كشرط لتقديم عرض معين، لأنه بدون معنى، ويزيد من "الاقتصاد الخاطئ la fausse économie" (وضع مبالغ مالية وسحبها دون

² من بين الدول التي تعمل بهذا الولايات المتحدة الأمريكية ومن بين المنظمات الدولية البنك الدولي (unsolicited proposals).

قيمة مضافة حقيقية في السوق)، وهو أصلاً غير موجود في المثير من تشريعات الدول المتقدمة، ولضمان التنفيذ، انظر الاقتراح الموالي.

تسهيل تمويل تنفيذ الصفقات والإلزام بجدول للأداء: يجب إقرار أداء نسبة من التكلفة

"يجب إقرار أداء نسبة من التكلفة الإجمالية لصاحب العرض الفائز (ألا تقل عن 10% عند التوقيع، لتمكينه من العمل بالتمويل المخصص للصفقة، عوض جعله يصرف على الحكومة من موارده الذاتية"

الإجمالية لصاحب العرض الفائز (لا تقل عن 10%) عند التوقيع، لتمكينه من العمل بالتمويل المخصص للصفقة، عوض جعله يصرف على الحكومة من موارده الذاتية. من الناحية الاقتصادية، جعل الفائز بالصفقة يصرف من ماله استغلالاً، وهذا ما أدى بالكثير من الشركات إلى الموت بسبب تأخر أداء الإدارة.

ويجب أن يكون الأداء حسب تسليم الخدمة مع ترك نسبة للضمان حسب طبيعة كل خدمة على حدة، وهناك خدمات مثل الدراسات والأبحاث، قد لا

تحتاج إلى الإبقاء على أي ضمان، لأن الموافقة النهائية على الدراسة أو البحث هو المطلوب ويكون في لحظة اختتام العمل.

ومطلوب من المرسوم حسم موضوع التأخر في الأداء، لأن الإدارة بالنسبة للشركات كأبي زبون كما يجب وضع أجل لتسديد ثمن الفواتير، مثلاً ألا يتجاوز تسديد فاتورة شهرين من تاريخ تسلمها، وهنا يجب أن تكون المطالبة بتغيير تاريخ الفاتورة قضية جنائية.

إشراك المواطنين والمواطنات في متابعة تقدم التنفيذ وتقييم خدمة ما بعد التنفيذ: إن الإعلان عن انطلاق تنفيذ المشاريع والإعلان عن إمكانية ومجالات التنفيذ، وإشعار الساكنة

أو ذوي الاهتمام سيساعد على مشاركة المواطنين والمواطنات في متابعة تقدم التنفيذ، ومن المؤكد أن بعضهم سيقدم اقتراحات وملاحظات ستساعد على جودة التنفيذ. ولهذا، يجب إحداث موقع إلكتروني خاص بالصفقات قيد التنفيذ لتسهيل

"يجب إحداث موقع إلكتروني خاص بالصفقات قيد التنفيذ لتسهيل المتابعة والتقييم، ويكون مستقلاً عن الموقع الإلكتروني الخاص بالإعلان عن الصفقات العمومية، لأن الوظيفتين مختلفتين"

المتابعة والتقييم، ويجب أن يكون مستقلاً عن الموقع الإلكتروني الخاص بالإعلان عن الصفقات العمومية، لأن الوظيفتين مختلفتين.

ولما يحين وقت تقييم التنفيذ الذي يجب أن يكون بمشاركة المجتمع المدني، حسب ما نص عليه الفصل 12 من الدستور، سيكون هذا التقييم فعالا وسيساعد على وضع سياسات جديدة نظرا لما سيتم استخلاصه من أفكار عبر هذا التقييم.

إن الصفقات العمومية وسيلة فعالة لتنفيذ البرامج الحكومية بتكلفة مالية أقل، وبجودة أعلى

مقارنة بالتنفيذ المباشر. عبر الصفقات العمومية، توكل الحكومة تنفيذ أعمالها لمتخصصين غير متعاقدين مع الإدارة تنتهي مهامهم بانتهاء عملهم، وتخضع أعمالهم للتتبع والمراقبة والتقييم، حيث يتم اعتماد الأداء مقابل الخدمة. وقد تكون هذه

"الصفقات العمومية وسيلة فعالة لتنفيذ البرامج الحكومية بتكلفة مالية أقل، وبجودة أعلى مقارنة بالتنفيذ المباشر"

السياسة أكثر فعالية إذا ما ترافقت مع التقليص المتواصل للتكلفة المالية للإدارة العمومية على المستويين القطاعي والترابي، لفائدة تعاقدات أكبر مع القطاع الخاص ضمن اللجوء إلى الخدمات الخارجية، وهذا ما سيخفض من التكاليف الإجمالية للسياسات العمومية، ويمكن الخزينة العامة من توفير ميزانيات كبيرة، يمكن استثمارها في مجالات أخرى وتسريع التنمية.

إن هذه الملاحظات متأتية من تجربة طويلة (2007.2022) في إعداد طلبات العروض وأيضا تقديم عروض ورئاسة وعضوية لجان اختيار العروض الفائزة، وهذا على المستوى الدولي في إطار برامج منظومة الأمم المتحدة، والإتحاد الأوروبي، ومجلس أوربا، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

وانطلاقا من هذه التجربة أؤكد أن التشريع في وطننا في مجال الصفقات العمومية قاصر على

تحقيق الجودة في الخدمة، والشفافية في اختيار العروض الفائزة. ولهذا إن النقاش العمومي بمناسبة إعداد مرسوم الصفقات العمومية يمثل فرصة مهمة لتعزيز فعالية السياسات العمومية من أجل إنتاج أثر على الحياة اليومية للمواطنين والمواطنات كما أوصى بذلك تقرير النموذج التنموي

الجديد، لأن الهدف هو ضمان فعالية كل صفقة عمومية في خدمة أهداف الدولة في التنمية، وهذا ما يجب أن يكون موضوع متابعة وتقييم من قبل مؤسسة مستقلة لتتبع وتقييم السياسات العمومية نحن في حاجة لإحداثها في بلدنا.

"إن النقاش العمومي بمناسبة إعداد مرسوم الصفقات العمومية يمثل فرصة مهمة لتعزيز فعالية السياسات العمومية من أجل إنتاج أثر على الحياة اليومية للمواطنين والمواطنات"

"طالم" TALM مكتب للدراسات والأبحاث، تأسس سنة 2009

**نقدم خدماتنا للمنظمات الدولية والحكومات والجماعات الترابية
والمجتمع المدني**

www.talmgroup.com

contact@talmgroup.com

"طالم" .. نبدع معكم لتحقيق أهدافكم

للاتصال حول هذه الدراسة: أحمد جزولي 0661223772

للاتصال بـ"طالم": 0662375858 أو 0676830630

Email : contact@talmgroup.com

talmgroupsince2009@gmail.com