ورقة سياسات

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning

إصلاح نظام المشتريات الحكومية ودوره في دعم جهود التنمية الوطنية في العراق

د. عدنان فرحان الجوراني

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Studies and Planning

إصلاح نظام المشتريات الحكومية ودوره في دعم جهود التنمية الوطنية في العراق

سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط / قسم الابحاث / الدراسات الاقتصادية

الاصدار / ورقة سياسات

الموضوع / الاقتصاد والتنمية

د. عدنان فرحان الجوراني/ كلية الإدارة والاقتصاد - القرنة - جامعة البصرة

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عملية جليّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنّما تعبّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2025

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

الملخص التنفيذي:

- يشكل نظام المشتريات العامة في العراق حصة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي، تتراوح بين 20 % و27 %، وهي الأعلى في المنطقة، إلا أنه يعد من أكثر المجالات التي لا تسهم بشكل فعّال في تحقيق التنمية أو رفع مستوى الطلب المحلي.
- وفقاً للمؤشرات، تعرض 60 % من الموظفين الحكوميين لعرض رشوة مرة واحدة على الأقل، بينما يشعر حوالي 66.3 % منهم بعدم الأمان في حال الإبلاغ عن الفساد داخل مؤسساتهم.
- تعتمد التشريعات والقوانين الخاصة بالمشتريات في العراق على تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، التي يعتبرها الكثيرون غير مواكبة للتطورات الحديثة.
- يحتاج العراق إلى تشكيل هيئة وطنية للمشتريات الحكومية، إذ يفتقر إلى منصة وطنية موحدة للشراء الإلكتروني، كما يوجد تفاوت كبير بين الوزارات في إجراءات الشراء وآليات التقييم.
- يعاني نظام المشتريات من ضعف توثيق البيانات، مما يحد من الرقابة والتحليل، إضافةً إلى غياب قانون موحد للمشتريات على غرار السعودية ومصر، وعدم وجود منصة وطنية للشراء مماثلة لـ JONEPS في الأردن أو TUNEPS في تونس.
- يفتقر النظام إلى التخطيط والتنسيق ووضع رؤية وطنية واضحة، مما ينعكس على ضعف التنسيق بين الجهات الحكومية ويؤدي إلى مشاكل في تخصيص الموارد وتأخير إقرار الموازنات.
- يميل نظام المشتريات إلى تفضيل الاستيراد على الإنتاج المحلي، ما يؤثر سلباً على قدرة النمو والإنتاج المحلي.

- يحتاج النظام الى تبسيط الإجراءات وتقليل التعقيدات الإدارية عبر برامج مثل العملية الصفرية التي تهدف إلى تقديم الخدمات من خلال جهة واحدة وتحديد مدة زمنية للانتهاء من القضايا.

- يحتاج العراق الى ثلاث عوامل مترابطة وهي: وجود إطار قانوني محدّث ومتناسق، تحويل الإجراءات إلى نظام إلكتروني موحّد، بناء قدرات مهنية للمشتريين.
- تعزيز المهارات والقدرات المهنية للقوى العاملة في مجال المشتريات لضمان نظام مشتريات عامة حديث وفعال.
- تحديث وتطبيق الإجراءات التي تعزز أنظمة المشتريات العامة الأكثر فاعلية واستجابة وتضم الخطوات الحرجة تقييم المؤهلات وتقييم العروض وإدارة العقود.

يحتاج العراق إلى خطة إصلاحية خمسية لنظام المشتريات، تتضمن:

- **السنة الأولى:** إعداد إطار تشريعي وتنظيمي من خلال تشريع قانون المشتريات الموحد وإنشاء الهيئة الوطنية للمشتريات.
- **السنة الثانية:** بناء البنية التحتية الرقمية، بما في ذلك تصميم منصة حكومية إلكترونية للمشتريات، وتدريب موظفي الوزارات على استخدامها.
- **السنة الثالثة:** اعتماد وثائق ونماذج موحدة للمشتريات، وتجربة المنصة في خمس وزارات لتقييم إيجابياتها وسلبياتها ومعالجة أية مشكلات.
- **السنة الرابعة:** تعميم العمل على المنصة لكافة الوزارات، وتفعيل نظام الشكاوى الإلكتروني.
- **السنة الخامسة:** إصدار تقارير شفافة عن أداء جميع الوزارات، ومراجعة السياسات وتحديثها بما يعزز كفاءة النظام وفعاليته.

كما يحتاج النظام إلى بناء المؤشرات التالية:

1. مؤشر مدة دورة الشراء: خفض مدة دورة الشراء بنسبة 30 % خلال ثلاث سنوات.
2. مؤشر نسبة الشراء الإلكتروني: زيادة نسبة العقود المنفذة من خلال المنصة الحكومية لتصل إلى 60 % في السنة الثالثة و90 % في السنة الخامسة.
3. مؤشر نسبة التعاقد المباشر: تقليل العقود التي تُبرم مباشرة دون منافسة لتصبح أقل من 10 % من إجمالي العقود الحكومية خلال ثلاث سنوات.
4. مؤشر مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة: رفع نسبة مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة لتصل إلى 25 % خلال خمس سنوات.

أولاً: المقدمة

تُعدّ المشتريات الحكومية من الأدوات الرئيسة لتنفيذ السياسات العامة وتحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ تمثل نسبة كبيرة من الإنفاق العام. غير أن نظام المشتريات في العراق يواجه مشكلات إدارية وتشريعية وهيكلية تحدّ من كفاءته وشفافيته. ومن هنا تنبع أهمية دراسة دور إصلاح نظام المشتريات الحكومية في دعم جهود التنمية الوطنية، وتعزيز كفاءة استخدام الموارد العامة، وتحقيق النمو المستدام.

يُعدّ نظام المشتريات العامة أداة محورية لتقديم الخدمات العامة وتحقيق النتائج المرجوة والأداء المطلوب، كما يستخدم كأداة استراتيجية لتعزيز الأداء الحكومي وتحسين جودة الخدمات. ولضمان فعالية الإصلاح، يلزم اتباع مقاربة متعددة الأوجه، إذ لا يكفي قياس كفاءة أنظمة المشتريات العامة بالامتثال الرسمي للإجراءات فحسب، بل يجب أن يشمل التقييم الأهداف التنموية وأهداف السياسات العامة الأخرى.

تُعدّ المشتريات الحكومية أحد أكبر مكونات الإنفاق العام في الدول العربية، حيث تتراوح نسبتها بين 12 % و20 % من الناتج المحلي الإجمالي، بينما تتجاوز 27 % في العراق. وتعتبر هذه المشتريات أداة مركزية لتحقيق التنمية الاقتصادية، وضمان جودة الخدمات العامة، وتعزيز الحوكمة. وقد شهد العقد الماضي موجة إصلاحات في عدد من الدول العربية، أبرزها الأردن والسعودية والإمارات ومصر والمغرب وتونس، ركّزت على تحديث التشريعات، واعتماد الرقمنة، وتوحيد إجراءات الشراء، ورفع مستوى الشفافية.

تتمتع المشتريات الحكومية بأهمية بالغة في تحفيز النمو الاقتصادي على الصعيد المحلي، إذ تشكل إحدى أهم أدوات السياسة المالية للدولة، كما لها دور مماثل في التجارة الدولية سواء في الشق السلعي أو الخدمي. ونظراً لهذه الأهمية، أصبح موضوع المشتريات الحكومية منذ أكثر من أربعين عاماً عنصراً محورياً في مفاوضات واتفاقيات التجارة الدولية، سواء على الصعيد الثنائي أو الإقليمي أو الدولي. وقد نتج عن هذا الاهتمام اتفاقية المشتريات الحكومية (Government Procurement Agreement – GPA)، التي تُعدّ حالياً إحدى اتفاقيات منظمة التجارة العالمية، ودخلت حيز النفاذ في عام 2014 بعد مصادقة العدد اللازم من الدول، وتم تطبيق صيغتها الجديدة في كانون الثاني/يناير 2021.

فضلاً عن ذلك، تشكل المشتريات الحكومية **العمود الفقري للإنفاق العام**، بدءاً من البنية التحتية وصولاً إلى التجهيزات والخدمات الفنية. ويؤثر ضعف نظام المشتريات على عدة جوانب أساسية، منها:

1. كفاءة تخصيص الموارد.
2. جودة المشاريع الحكومية.
3. قدرة الدولة على جذب القطاع الخاص.
4. مستويات الفساد وتكاليفه.
5. تحقيق أهداف التنمية الوطنية.

المشكلة المركزية التي تتناولها هذه الورقة يمكن تلخيصها فيما يلي: يعاني نظام المشتريات الحكومية في العراق من ضعف الحوكمة والشفافية وتشتت التشريعات، مما يؤدي إلى هدر مالي وانخفاض كفاءة الخدمات العامة. وتهدف الورقة إلى تقديم مسار إصلاح شامل يعزز التنمية الوطنية. وتشمل الورقة تشخيصاً دقيقاً لجذور المشكلة وتحليلاً للفجوات المؤسسية، كما تستند إلى مقارنات دولية، لاسيما تجربة سنغافورة، للخروج بخارطة طريق لإصلاح يمتد لخمس سنوات، ويعزز الدور التنموي للمشتريات الحكومية.

ثانياً: مفهوم ومبادئ وأساليب المشتريات العامة:[1]

أ- مفهوم المشتريات العامة:

تعرف المشتريات العامة بأنها العملية التي تقوم من خلالها الجهات الحكومية بالحصول على السلع والخدمات. كما تُعرف بأنها مجموع النفقات والاستثمارات الإجمالية التي تنفقها الحكومات، سواء الفيدرالية أو المحلية، على المشتريات، باستثناء مدفوعات التحويل والفوائد. وتشمل هذه العملية جميع الأنشطة المرتبطة بالحصول على السلع والخدمات، بدءاً من تحديد الاحتياجات وصولاً إلى استلامها من الموردين.

ب- مبادئ المشتريات العامة:

وهناك مبادئ عامة للمشتريات الحكومية يجب اتباعها من أجل ضمان أن تتم عمليات الشراء بعدالة وفعالية، الأمر الذي يعمل على تعزيز التنافسية وتحفيز القطاع الخاص، فضلاً عن تحقيق أهداف المؤسسات العامة بالحصول على أفضل السلع والخدمات بأفضل الأسعار، وأهم هذه المبادئ ما يأتي:

1. الشفافية: يجب أن تكون جميع إجراءات وعمليات المشتريات مفتوحة وواضحة للجميع، مما يقلل من مخاطر الفساد والتواطؤ.

1- حكومة دبي (2024). المشتريات الحكومية المستدامة، الدائرة المالية.

2. النزاهة والمساواة: معاملة جميع الموردين على قدم المساواة ومنع أي تفضيل غير مبرر لضمان عدالة الفرص.
3. القيمة مقابل المال: الهدف الأساسي هو الحصول على أفضل جودة ممكنة للسعر المدفوع، مع مراعاة تكاليف دورة حياة المنتج أو الخدمة.
4. المنافسة: تشجيع المنافسة بين الموردين لضمان الحصول على أفضل العروض، وهذا يساعد في تحسين بيئة الأعمال ونمو القطاع الخاص.
5. التوثيق: الاحتفاظ بسجلات دقيقة ومفصلة لكل خطوة في عملية الشراء، بما في ذلك طلبات الشراء وعقود الموردين وأوامر الدفع، لضمان المساءلة وسهولة المراجعة.
6. الاستدامة: التأكد من أن المشتريات لا تضر بالبيئة أو المجتمع على المدى الطويل.

ج- **الهيكل العام للمشتريات الحكومية وأساليبها:**

- المنصة الإلكترونية: يوجد نظام إلكتروني يُعرف بـ «النظام الإلكتروني للمشتريات الحكومية» (e-GP) يهدف إلى توفير الشفافية والوصول المتاح للمناقصات الحكومية للموردين المحليين والدوليين.
- أساليب المشتريات: تشمل الأساليب المستخدمة في النظام:
    1. المناقصة العامة: الطريقة الأساسية للتعاقد على المشتريات والخدمات.
    2. المناقصة المحدودة.
    3. المناقصة المحلية.
    4. الشراء بالممارسة.
    5. الشراء المباشر.

- لجان المشتريات: تُشكّل لجان متخصصة لتقييم العروض، ويجب أن يكون أعضاء هذه اللجان ذوي خبرة، ويوقعون على إقرار بالحيادية والسرية قبل البدء بالعمل.
- صلاحيات العقود: توجد صلاحيات محددة للمصادقة على العقود حسب قيمتها، وما يزيد عنها يعرض على مجلس الوزراء.
- مراقبة الأداء: توجد آليات لمراقبة وتقييم أداء إدارة المشتريات، بما في ذلك تحديد نقاط القوة والضعف في العملية.

ث- آليات وضمانات

- تجزئة المشتريات: يُمنع تجزئة المشتريات أو مبالغ المناقصات بقصد إدخالها في صلاحيات محددة، وتُعد مكررة إذا تكررت في نفس الشهر لنفس المواد أو الخدمات.
- دورية أعضاء اللجان: يتم استبدال أعضاء لجان المشتريات بشكل دوري (بمعدل ثلث الأعضاء)، ولا يجوز تجديد عضويتهم إلا للضرورة القصوى ولفترة لا تقل عن سنة واحدة من تاريخ انتهاء عضويتهم السابقة.
- التعاقدات طويلة الأمد: عند الالتزام بعقود تمتد لأكثر من سنة، يجب تخصيص المبالغ المالية اللازمة لها في ميزانية السنة القادمة.
- الرقابة والشفافية: تتم الرقابة على كافة الأنشطة لتحديد نقاط القوة والضعف، ويساعد النظام الإلكتروني على توفير الشفافية في جميع مراحل العملية.
- تفضيل المنتجات الوطنية: في المناقصات الدولية، تُمنح أفضلية للمقاولين الوطنيين بنسبة 10 % مع مراعاة التعليمات ذات الصلة.

ثالثاً: تحليل الوضع الراهن وفرص الإصلاح

الواقع الحالي:[2] إن أهم مميزات الوضع الراهن لنظام المشتريات الحكومية في العراق يمكن تلخيصها بالآتي:

1. تشريعات المشتريات في العراق تعتمد على **تعليمات تنفيذ العقود الحكومية** التي يعدّها الكثيرون غير مواكبة للتطورات.
2. هيئات متعددة تتداخل صلاحياتها (الوزارات، المحافظات، الهيئات المستقلة).
3. هناك نسبة عالية من التعاقد المباشر في المشاريع.
4. عدم وجود هيئة وطنية للمشتريات الحكومية وبالتالي غياب منصة وطنية موحدة للشراء الإلكتروني.
5. تفاوت كبير بين الوزارات في إجراءات الشراء والتقييم.
6. ضعف توثيق البيانات، مما يحد من الرقابة والتحليل.
7. غياب قانون موحد للمشتريات على غرار السعودية ومصر.
8. لا توجد منصة شراء إلكترونية وطنية مثل JONEPS الأردنية أو TUNEPS التونسية.
9. نقص التخصص المهني لدى العاملين في هذا المجال.
10. ضعف آليات التظلم والمراجعة.

2- دائرة العقود الحكومية (5202). مهام الدائرة وخطة العمل، وزارة التخطيط، بغداد، متوافر على الموقع الالكتروني: qi.vog.pom//:sptth

رابعاً: أبرز مشاكل نظام المشتريات العامة في العراق وفرص الإصلاح:[3]

أ- أهم مشاكل نظام المشتريات العامة:

تتمثل أبرز مشاكل نظام المشتريات العامة في العراق في الفساد، والمحاصصة السياسية، والافتقار إلى الشفافية، وضعف التخطيط الاستراتيجي، وتفضيل الاستيراد على الإنتاج المحلي، ونقص الكفاءات والتدريب في مجال المشتريات. هذه المشاكل تؤدي إلى تعطل المشاريع الحكومية وتؤثر سلباً على الاقتصاد الوطني وتنمية الصناعة المحلية، وكما يأتي:

1. **الفساد والمحاصصة السياسية**: تلعب المحاصصة والتدخلات السياسية دوراً في عرقلة القرارات والصفقات الحكومية، مما يؤدي إلى الفساد ويعيق عمل النظام. ووفقاً لتقرير مؤسسة الشفافية الدولية لمؤشر مدركات الفساد لعام 2024، حصل العراق على 26 نقطة من أصل 100، ما يشير إلى ارتفاع مستوى الفساد مقارنة بدول أخرى في المنطقة؛ إذ حصلت دولة الإمارات على 68 نقطة، بينما حققت كل من قطر والسعودية 59 نقطة. وتجدر الإشارة إلى أن هذا المؤشر يقيس تصوّر الفساد وإدراكه وليس مقدار الضرر المالي الفعلي الناتج عنه. وتشير مؤسسة الأمم المتحدة للتنمية (UNDP) في تقريرها (Corruption in Iraq's Public Sec-tor) إلى أن 60 % من الموظفين المدنيين تعرضوا لعرض رشوة مرة واحدة على الأقل، بينما يشعر حوالي 66.3 % من الموظفين بعدم الأمان عند الإبلاغ عن الفساد في مؤسساتهم. ومن بين الذين يدفعون الرشاوى، يبلغ فقط 4.5 % السلطات المعنية. كما يظهر تفاوت جغرافي في مظاهر الفساد؛ ففي محافظة بغداد، أفاد حوالي 29.3 % من المواطنين بدفع رشى، مقارنة بنسبة أقل في المحافظات الأخرى.[4]

3- د. عدنان حسين الخياط (0202). إشكالية المفاضلة بين المنتج المحلي والمنتج المستورد للمشتريات الحكومية في العراق، مركز الدراسات الاستراتيجية، جامعة كربلاء.

4- elbaliavA .4202 xednI noitpecreP noitpurroC .(5202) lanoitanretnI ycnerapsnarT :no ttps://:selfi.gro.ndcycnerapsnart.segami/gro.ndcycnerapsnart.selfi//:sptth -13-01-5202_hsilgnE_tropeR_4202IPC/segami/gro.ndcycnerapsnart.selfi//:sptth .fdp.blks_824441

2. **غياب الشفافية:** يُعد نقص الشفافية في آليات اتخاذ القرار أحد أبرز العوامل التي تجعل نظام المشتريات العامة عرضة للفساد وتدنّي الكفاءة في اختيار الموردين والمناقصات. إذ يؤدي غياب الشفافية إلى زيادة احتمالات الفساد، وإهدار المال العام، وسوء استخدام الموارد، كما يفتح المجال لاستغلال الصلاحيات لأغراض شخصية، ويعزز فرص المحسوبية والتلاعب بالعطاءات والصفقات. ونتيجة لذلك تتضرر المنافسة العادلة وتتراجع جودة السلع والخدمات المقدمة للمواطنين.
3. **ضعف التخطيط والتنسيق:** غياب رؤية وطنية واضحة، وضعف التنسيق بين الجهات الحكومية، يؤدي إلى مشاكل في تخصيص الموارد وتأخير إقرار الموازنات.
4. **تفضيل الاستيراد على الإنتاج المحلي:** تركيز التوجيهات على الاستيراد والعقود الخارجية دون مراعاة دعم المنتجات المحلية يؤثر على الصناعة الوطنية ويحد من نموها. يرى العديد من الباحثين أن لجوء الدولة إلى تفضيل المنتجات المحلية في مشترياتها لا يندرج تحت بند الدعم الذي قد يتعارض مع قواعد منظمة التجارة العالمية، حتى وإن كان البلد عضواً في المنظمة. بل إن هذه السياسة تُصنّف ضمن التسهيلات والتشجيع التي ينبغي أن تمارسها الدولة تجاه المشاريع الإنتاجية الوطنية، باعتبارها عاملاً محفّزاً يعزز عملية التنمية الاقتصادية. إن توجيه المشتريات الحكومية في العراق نحو الاستيراد وتفضيل العقود الخارجية، دون مراعاة الاعتبارات التنموية والأثر الكبير لدعم المشتريات الحكومية للمنتجات المحلية، قد ساهم في فقدان المشاريع الإنتاجية المحلية جزءاً مهماً من أسواقها. كما أدى هذا التوجه إلى اتساع ظاهرة الاستيراد في الاقتصاد العراقي وزيادة التحويلات والمدفوعات المالية إلى الخارج،
5. **ضعف الكفاءات والتدريب:** يؤدي نقص التدريب المتخصص للعاملين في مجال المشتريات إلى انخفاض كفاءة العمليات، ويجعل النظام عرضة للأخطاء وسوء التنفيذ، مما ينعكس سلباً على جودة المشتريات وكفاءة استخدام الموارد العامة.

6. **الاعتماد على الطرق التقليدية:** ما زال نظام المشتريات يعتمد بشكل كبير على الأساليب التقليدية، إذ يفتقر إلى الرقمنة والتكنولوجيا الحديثة التي من شأنها زيادة الكفاءة وتقليل الأخطاء. حيث تقوم فرق المشتريات بإدارة البيانات يدويًا، عن طريق إدخالها في جداول وأنظمة قديمة ذات قدرات محدودة على الأتمتة والتحليل. ونظرًا للتعامل اليدوي مع البيانات، تصبح هذه البيانات غير متسقة وعرضة للخطأ البشري، مما يؤدي إلى ضعف وبطء عملية اتخاذ القرار وتراجع جودة العمليات بشكل عام.
7. **مشاكل في إعداد الطلبات والتنفيذ:** قد تحدث أخطاء في طلبات الشراء أو مشاكل في الجودة مع الموردين، مما يؤثر على سير العمل. حيث أن إدارة العقود هي الأساس للحفاظ على العلاقات مع الموردين. في حين أن العقد هو وثيقة قانونية تشير إلى بداية علاقة جديدة مع المورد، إلا أن أهدافه أوسع من ذلك بكثير، فالهدف هو تمكين الشركة من تسليم المنتجات بسعر تنافسي. يضمن العقد تسليم المواد بشكل مستقر وعالي الجودة وفعالية التكلفة الإجمالية للصفقة.

من هنا، يستنتج أن نظام المشتريات الحكومية في العراق منخفض الكفاءة وعالي المخاطر، مما يؤدي إلى هدر كبير في المال العام ويعيق مسيرة التنمية الوطنية. وعليه، يمكن تلخيص المشكلات الرئيسية كما يلي:

- تشتت القوانين وتعدد التعليمات.
- البيروقراطية وتعقيد الإجراءات التي تؤخر التعاقد وتنفيذ المشاريع.
- ضعف الشفافية وصعوبة الوصول إلى المعلومات.
- غياب التخصص المهني لدى موظفي المشتريات.
- الاعتماد الكبير على التعاقد المباشر أو الاستثناءات.
- ضعف آليات التظلّم وفض النزاعات.
- انخفاض مستوى مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة.

ب- فرص الاصلاح:

لفهم فرص الإصلاح، يمكن الاستفادة من تجربة سنغافورة الناجحة في المشتريات العامة، والتي ترتكز على الشفافية والكفاءة والتحول الرقمي كوسائل لتقليل الفساد. وقد اعتمدت سنغافورة على إنشاء أنظمة مفتوحة للمشتريات الحكومية متاحة عبر مركز أعمال إلكتروني، مع تحديد مدة زمنية قصوى للانتهاء من القضايا، ووضع مدونة إجراءات إدارية واضحة. كما ركّزت على استقطاب الكفاءات البشرية عالية الجودة للعمل في القطاع العام، والاستفادة من التكنولوجيا لتحسين جودة الخدمات المقدمة.

آليات الإصلاح في سنغافورة

1. التحول الرقمي: قامت الحكومة الرقمية بوضع احتياجات المستخدمين في صميم الخدمات الحكومية، واستخدام البيانات لربط الجهات الحكومية وتوفير تجربة سلسة للمتعاملين عبر منصات رقمية.
2. الشفافية: لجذب الكفاءات المتميزة للعمل في القطاع العام، قدمت الحكومة منحاً دراسية وبرامج تطوير مهني، كما تستقطب الكفاءات الأجنبية للاستفادة من خبراتها ومهاراتها.
3. تبسيط الإجراءات: تم تقليل وتبسيط الإجراءات الإدارية عبر برامج مثل «العملية الصفرية» (ZIP)، التي تهدف إلى تقديم الخدمات من خلال جهة واحدة وتحديد مدة زمنية للانتهاء من القضايا.
4. مكافحة الفساد: تم تعزيز الشفافية وتقليل فرص الفساد من خلال وضع آليات لجمع آراء الموظفين والمواطنين، وتحديد أجل زمني للانتهاء من القضايا، وتدخل الهيئة العامة لمكافحة الفساد لمنع المتورطين في قضايا فساد من تولي مناصب قيادية.
5. استقطاب الكفاءات: لجذب الكفاءات المتميزة للعمل في القطاع العام، قدمت الحكومة منحاً دراسية وبرامج تطوير مهني، كما تستقطب الكفاءات الأجنبية للاستفادة من خبراتها ومهاراتها.

تُظهر مقارنة التجارب أنّ نجاح الإصلاح يرتبط بثلاثة عوامل:[5] (1) وجود إطار قانوني محدّث ومتناسق، (2) تحويل الإجراءات إلى نظام إلكتروني موحّد، (3) بناء قدرات مهنية للمشتريين. وبالنسبة للعراق، فإن البيئة المؤسسية الحالية تتضمن فرصًا كبيرة لتحسين كفاءة الإنفاق العام، إلا أن النظام لا يزال يعتمد بشكل كبير على العمليات اليدوية والتشريعات القديمة واللامركزية غير المنضبطة، لذا فإن الورقة توصي باعتماد خارطة طريق من ثلاث مراحل خلال خمس سنوات، تشمل إصلاح الإطار التشريعي، إطلاق منصة وطنية موحّدة، وإنشاء هيئة مركزية للمشتريات تعمل بمعايير مهنية مستقلة.

خامساً: توصيات عملية قابلة للتطبيق لصناع القرار[6]

1. أتمتة مبنية على تصميم عملي ومراحل تجريبية: البدء بتطبيق الأتمتة على القطاعات القابلة للتحجيم، مثل المشتريات غير المعقدة، ثم توسيع نطاق الأتمتة تدريجياً لتشمل جميع أنواع المشتريات.
2. توحيد وثائق وإجراءات الشراء (قوالب قياسية ومستندات نموذجية) لتسهيل المنافسة ودخول الشركات الصغيرة.
3. هيئة مركزية مستقلة للمشتريات مع صلاحيات تنظيمية ومساءلة وتلقي شكاوى، تتولى هيئة المشتريات العامة المهام الإشرافية والتنظيمية لجميع أنشطة المشتريات، فضلاً عن جمع البيانات وتحليلها، وإدارة الامتثال، وبناء القدرات، وما إلى ذلك.
4. برنامج تدريب واعتماد للمشتريين: اشتراط مستوى مهني/شهادات على رؤساء وحدات المشتريات.
5. نظام شكاوى ووسائل مراجعة فعّالة يضمن إنصاف المتنافسين وسرعة البت.

5 -aM mrofeR s'nadroJ .(4202) noitarepooC lanoitanretnI dna gninnalP fo yrtsiniM .nadroJ .(4202 – 8102) xirt

6- الهنائي، د. عبد الملك عبد الله (2202). المشتريات الحكومية والنمو الاقتصادي، جريدة عمان، 82 مارس أذار 5202.

يمكن أن تُحدث مكونات برامج إصلاح المشتريات الأساسية التالية أثراً إيجابياً مباشراً على تقديم الخدمات العامة وتحسين النتائج والأداء، من خلال ما يلي:[7]

1. على المستوى التشريعي: توحيد واستكمال وتنسيق الإطار القانوني لتوفير توجيهات واضحة حول التنفيذ الفعّال للمشتريات العامة، بما يحد من أوجه عدم الكفاءة ويعالج تأثير الإطار القانوني القديم أو المشوب على جودة الخدمات.
2. على المستوى المؤسسي: هيكلة أنظمة المشتريات وإدارتها بشكل متكامل، بحيث تشمل: الهياكل المناسبة ضمن الجهات القائمة بالشراء، مهام الرقابة والسياسات الفعّالة، الموارد البشرية المؤهلة في وحدات الشراء، وتحقيق التوازن بين المركزية واللامركزية.
3. على مستوى الكفاءات البشرية: تعزيز المهارات والقدرات المهنية للقوى العاملة في مجال المشتريات، وهو أساسي لضمان نظام مشتريات عامة حديث وفعّال، بما في ذلك برامج بناء القدرات وتنميتها.
4. على المستوى الإداري والتنفيذي: تحديث وتطبيق الإجراءات التي تعزز فعالية واستجابة أنظمة المشتريات العامة، وتشمل الخطوات الحرجة مثل تقييم المؤهلات، تقييم العروض، وإدارة العقود، بالإضافة إلى استخدام أدوات وإجراءات داعمة كاتفاقيات الإطار والنظام الإلكتروني للمشتريات.

للحصول على أنظمة فعالة للمشتريات العامة، من الضروري أن تركز الاصلاحات على استحداث نظام كامل ومتعدد الأوجه وشامل يحتوي على المكونات الأربعة الأساسية آنفة الذكر، تعتمد فعالية أنظمة المشتريات كذلك على تكاملها مع أنظمة ومبادرات الإصلاح ذات الصلة (مثل الإصلاحات في إدارة الأموال العامة ومبادرات النظام الإلكتروني الحكومي). ويؤدي تجزئة الأنظمة - لإدارة الاستثمارات العامة وإعداد الميزانيات والمشتريات العامة - إلى آليات ضعيفة لتقديم الخدمات وتكاليف متزايدة وأداء ضعيف وتكاليف وفترات زمنية تفوق التوقعات، فضلاً عن غياب المنافسة ونقص في التمويل اللازم للصيانة.

7- البنك الدولي (2102). لم السعي الى اصلاح أنظمة المشتريات العامة، واشنطن.

إن نظام المشتريات العامة الجيد يعد شرطاً أساسياً للنمو الاقتصادي وتحقيق استثمارات عامة فعّالة. فضعف الحوكمة يمكن أن يحوّل الاستثمارات العامة إلى أعباء سياسية واقتصادية كبيرة، ويعيق تحقيق الأهداف والنتائج التنموية، أو يؤدي إلى تكاليف مالية باهظة على المال العام.

وعليه، يمكن القول إن أنظمة المشتريات تعزز الحوكمة الرشيدة وتدعم تنفيذ الإصلاحات في أنظمة الحوكمة. كما أن نظام مشتريات فعّال يتميز بالشفافية، المساءلة، ومشاركة الجهات المعنية يشكّل أداة عملية لإجراء إصلاحات حقيقية ومستدامة في مجال الحوكمة.

وفيما يتعلق بعلاقة المشتريات الحكومية بالتنمية، أسفرت دراسات الاستدامة عن ظهور مفهوم المشتريات الحكومية المستدامة، والذي يُعرف بأنه: «عملية تقوم بموجبها الجهات الحكومية بتلبية احتياجاتها من السلع والخدمات والأعمال بطريقة تحقق القيمة مقابل المال على أساس دورة الحياة للتوريد، ليس فقط على المستوى التنظيمي، بل أيضاً على مستوى المجتمع والاقتصاد، مع تقليل الأضرار البيئية." ويعني ذلك ضمان شراء السلع والخدمات من قبل الحكومة بشكل مستدام قدر الإمكان، مع تقليل الأضرار البيئية إلى الحد الأدنى، وتحقيق فاعلية اقتصادية أكبر وتأثير اجتماعي إيجابي.[8]

في الختام، تعرض الورقة أمام صانع القرار خطة خمسية للإصلاح، تتضمن ما يلي:

1. السنة الأولى: إعداد إطار تشريعي وتنظيمي يهدف إلى تشريع قانون المشتريات الموحد، وإنشاء الهيئة الوطنية للمشتريات.
2. السنة الثانية: بناء البنية التحتية الرقمية، بما في ذلك تصميم منصة حكومية إلكترونية للمشتريات، وتدريب موظفي الوزارات على استخدامها.
3. السنة الثالثة: اعتماد وثائق ونماذج موحدة للمشتريات، وتجربة المنصة في خمس وزارات لتقييم الإيجابيات والسلبيات ومعالجة القصور المكتشف.

8 -erucorP cilbuP .(5202) mrofeR evitartsinimdA rof etatS fo retsiniM eht fo ecffiO nonabeL .noitamrofsnarT tnem

4. السنة الرابعة: تعميم العمل على المنصة لكافة الوزارات، وتفعيل نظام الشكاوى الإلكتروني.
5. السنة الخامسة: إصدار تقارير شفافة عن أداء جميع الوزارات، ومراجعة السياسات وتحديثها بما يعزز الكفاءة والفعالية.

ومن أجل متابعة تنفيذ هذه التوصيات، تم تحديد مؤشرات قياس أداء رئيسية تشكل جزءاً أساسياً من الخطة، وهي كالتالي:

1. مؤشر مدة دورة الشراء: قياس الفترة من الإعلان حتى توقيع العقد، مع الهدف بخفض مدة دورة الشراء بنسبة 30 % خلال ثلاث سنوات.
2. مؤشر نسبة الشراء الإلكتروني: قياس العقود المنفذة عبر المنصة الحكومية الإلكترونية، مع الاستهداف بزيادة النسبة إلى 60 % في السنة الثالثة و90 % في السنة الخامسة.
3. مؤشر نسبة التعاقد المباشر: قياس العقود التي أُبرمت مباشرة دون منافسة، مع الهدف بتقليل التعاقد المباشر ليصبح أقل من 10 % من إجمالي العقود الحكومية خلال ثلاث سنوات.
4. مؤشر مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة: رفع نسبة مشاركة الشركات الصغيرة والمتوسطة في المشتريات الحكومية لتصل إلى 25 % خلال خمس سنوات.

الخلاصة:

إن إصلاح نظام المشتريات الحكومية ليس إصلاحاً إدارياً فحسب، بل يمثل رافعة تنموية رئيسة لزيادة الكفاءة والشفافية ودعم القطاع الخاص والصناعة المحلية، ويعد تبني نهج يجمع بين التشريع الموحد، التحول الرقمي، والحوكمة المؤسسية الطريق الأمثل للنهوض بنظام المشتريات وتحقيق التنمية الوطنية في العراق. كما تمثل خارطة الطريق المقترحة إطاراً عملياً يمكن تطبيقه على أرض الواقع، بشرط التزام الحكومة والإدارات المختلفة بتنفيذها وفق جدول زمني واضح ومعايير دقيقة للمتابعة والتقييم.

المصادر:

1. حكومة دبي (2024). المشتريات الحكومية المستدامة، الدائرة المالية.
2. الهنائي، د. عبد الملك عبد الله (2022). المشتريات الحكومية والنمو الاقتصادي، جريدة عمان، 28 مارس أذار 2025.
3. البنك الدولي (2012). لم السعي الى اصلاح أنظمة المشتريات العامة، واشنطن.
4. دائرة العقود الحكومية (2025). مهام الدائرة وخطة العمل، وزارة التخطيط، بغداد، متوافر على الموقع الالكتروني: https://:iq.gov.mop
5. د. عدنان حسين الخياط (2020). إشكالية المفاضلة بين المنتج المحلي والمنتج المستورد للمشتريات الحكومية في العراق، مركز الدراسات الاستراتيجية، جامعة كربلاء.
6. Ministry of Planning and International Cooperation (2024). Jordan's Reform Matrix (2018 – 2024). Jordan.
7. Office of the Minister of State for Administrative Reform (2025). Public Procurement Transformation. Lebanon.
8. Transparency International (2025). Corruption Perception Index 2024. Available on: https://files.transparencycdn.org/images/CPI2024_Report_English_2025-10-31-144428_sklb.pdf.

لِدولةٍ فاعلةٍ ومجتمعٍ مُشارِك

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org