

ملخص سياسات

اتفاقية وتشريعات المشتريات الحكومية

ومدى ملاءمتها لسوريا

إعداد:

م.محمود ببيلي

قسم السياسات التجارية

دمشق - حزيران 2012

الفهرس

1.....	مقدمة
1.....	1- أهمية تحرير المشتريات الحكومية
2.....	2- اتفاقية المشتريات الحكومية في إطار منظمة التجارة العالمية
2.....	3- المشتريات الحكومية في إطار اتفاقيات التجارة الحرة
2.....	1-3 الاتحاد الأوروبي والمشتريات الحكومية
3.....	2-3 المشتريات الحكومية في سوريا
4.....	4- تجربة الأردن مع اتفاقية المشتريات الحكومية
4.....	5- تجربة السعودية وعمان
4.....	6- الآثار الفعلية لتطبيق اتفاقية المشتريات الحكومية
7.....	الخلاصة
9.....	التوصيات
11.....	المصادر

مقدمة

في معظم البلدان تتحكم الدولة والمؤسسات الحكومية بشراء أنواع معينة من السلع الزراعية وغيرها ولا سيما السلع الأساسية، وغالباً ما تكون أي منافسة أجنبية لمثل هذه المؤسسات محتومة الفشل.

وما يزال موضوع المشتريات الحكومية احد المجالات القليلة التي لا تغطيها المفاوضات متعددة الأطراف (في إطار منظمة التجارة العالمية) ولكنه موضوع مطروق بشدة في معظم اتفاقيات التجارة الحرة الإقليمية وغيرها. وتعتبر المشتريات الحكومية أداة تنموية فعالة إذا أحسن استخدامها كما أنها أداة مهمة لإدارة الاقتصاد الكلي الوطني. وتعرف التشريعات المتعلقة بالمشتريات الحكومية بأنها السياسات التفضيلية التي تحظى بها المؤسسات الحكومية المركزية أو تلك التي تتحكم بها الحكومة مقارنة بالمؤسسات الخاصة والأجنبية، وعادة ترتبط المشتريات الحكومية بمزايا تتعلق باحتكار أو تقييد شراء منتجات معينة لصالح المؤسسات المذكورة.

هذا وتستغرق هذه المشتريات نفقات طائلة في الكثير من الدول النامية، حيث تبلغ في بعض الدول النامية ما بين 15% إلى 20% من إجمالي الناتج الوطني¹. وتقدم الدول التي تمارس المشتريات الحكومية مبررات عديدة لهذه الممارسة منها الأمن الاجتماعي أو تشجيع قطاعات إنتاجية معينة، لذلك فإن للتدابير الحكومية تطبيقات مختلفة تتراوح بين التنمية الاجتماعية والربح الاقتصادي وخلق فرص التوظيف ... إلخ.

1- أهمية تحرير المشتريات الحكومية

إن تحرير المشتريات الحكومية سواءً تم في إطار اتفاقيات إقليمية أو في إطار "اتفاقية المشتريات الحكومية" عديدة الأطراف التي وقعها عدد من الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية قد يؤدي إلى نتائج تنموية مهمة منها رفع كفاءة الإنتاج للمؤسسات الحكومية نتيجة وضعها في موقع المنافسة الحرة مع القطاع الخاص وتحفيز الإنتاج في القطاع الخاص نتيجة زوال المعوقات التنافسية التي كانت تقف في وجهه ومنها كذلك زيادة الشفافية والتنبؤية وتخفيض نفقات القطاع العام على تلك المؤسسات ولا سيما عندما تكون خاسرة وأخيراً إتاحة الفرصة للميزة النسبية كي تلعب دورها - من خلال تساوي المنتج الحكومي والخاص والأجنبي - في وصول المنتج بأقل تكلفة ممكنة للمستهلك المحلي.

¹ مركز الجنوب، 2008.

2- اتفاقية المشتريات الحكومية في إطار منظمة التجارة العالمية

ثمة نوع من الاتفاقيات في إطار منظمة التجارة العالمية يسمى بالاتفاقيات عديدة الأطراف وهي تسري فقط على الدول التي وقعتها والتزمت بها وليس على جميع الدول الأعضاء في المنظمة. ومن بين هذه الاتفاقيات هناك اتفاقية خاصة بالمشتريات الحكومية، هذه الاتفاقية تضم حالياً 28 دولة (إذا احتسبنا الاتحاد الأوروبي بلداً واحداً) وعدد من الدول بصفة مراقب، ومعظم الدول النامية ليست عضواً فيها، وتتضمن الاتفاقية نصوصاً تضمن إمكانية الدخول للمزودين الأجانب إلى المشتريات السلعية والخدماتية بشكل غير تمييزي، وتشمل الاتفاقية عدم احتكار المؤسسات الحكومية المركزية والمحلية لاجراءات المشتريات وتوقيع العقود التجارية إلا تحت عتبة معينة (185 ألف دولار).

وكان التفاوض حول هذه الاتفاقية قد حصل للمرة الأولى في إطار جولة طوكيو (1973-1979)، ودخلت حيز التنفيذ في العام 1981، وهي تتضمن عنصرين: الأول يتعلق بالالتزامات العامة والثاني جداول بالمؤسسات الوطنية الخاضعة لاتفاقية المشتريات الحكومية، وقد تم إعادة التفاوض حول هذه الاتفاقية في جولة الأورغواي وتطويرها لتشمل المزيد من المؤسسات الحكومية وتم تفعيل الصيغة الجديدة للاتفاقية في 1-1-1996.

وفي جولة الدوحة فقد رفضت معظم الدول النامية إدراج اتفاقية المشتريات الحكومية ضمن الاتفاقيات الملزمة لأسباب سياسية وتشريعية ومؤسسية وبذلك بقيت هذه الاتفاقية ضمن الاتفاقيات الاختيارية.

أما في أواخر العام 2011 فقد تم التوصل إلى إتفاق على تعديل جديد يوسع من صلاحيات الاتفاقية ومن المتوقع أن يدخل هذا التعديل حيز التنفيذ في العام 2012.

هذا ويخضع أي نزاع حول المشتريات الحكومية بين بلدين عضوين في الاتفاقية إلى آلية فض النزاعات الموجودة في منظمة التجارة العالمية.

3- المشتريات الحكومية في إطار اتفاقيات التجارة الحرة

يتنامى التركيز على موضوع المشتريات الحكومية في اتفاقيات التجارة الحرة كالاتفاقيات الثنائية والإقليمية، وتتضمن نصوص هذه الاتفاقيات ما يلزم الدول النامية (غالباً) بفتح سوق المشتريات الحكومية للمؤسسات الأجنبية، إلا أن العتبة المشار إليها في الفقرة السابقة تتباين هنا من اتفاقية لاتفاقية.

1-3 الاتحاد الأوروبي والمشتريات الحكومية

يعتبر مضمون اتفاقية المشتريات الحكومية سياسة استراتيجية للاتحاد الأوروبي وهو يعمد إلى تضمين تشريع خاص بالمشتريات الحكومية في الاتفاقيات التي يدخل طرفاً فيها، ومن القطاعات التي يركز عليها الاتحاد الأوروبي في

اتفاقيات قطاع المياه حيث يرفض هيمنة الدولة الشريكة على المشتريات الخاصة بهذا القطاع في بلدها، كما هو الحال مثلاً في اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي واتحاد الأنديان² أو دول أمريكا الوسطى.

3-2 المشتريات الحكومية في سوريا

تتدخل الحكومة في سوريا بشكل واضح في مجال المشتريات الحكومية، ومن أهم المؤسسات الحكومية التي تتحكم بالمشتريات كل من:

- المؤسسة العامة لتجارة وتصنيع الحبوب
- المؤسسة العامة لحلج وتسويق الأقطان
- المؤسسة العامة للتبغ
- المؤسسة العامة للسكر

وتتولى المؤسسة العامة لتجارة وتصنيع الحبوب "تسويق محاصيل الحبوب داخلياً وخارجياً وتأمين حاجة المستهلك المحلي من هذه المحاصيل وهي (القمح – العدس – الحمص) ويتبع للمؤسسة شركتان هما الشركة العامة للمطاحن والشركة العامة للمخابز.³ تقوم المؤسسة بشراء الحبوب من المنتجين السوريين ومن الأسواق الخارجية (استيراد) وتتحكم بالتوزيع الداخلي للحبوب التي تشتريها وتصدير الفائض وحفظ الاحتياطي الاستراتيجي من الحبوب بالإضافة إلى إقامة مشاريع استثمارية في مجال اختصاصها، ويبقى الشعير الذي تشتريه أحياناً المؤسسة العامة للأعلاف وذلك حسب حاجتها من هذه المادة⁴.

وبالنسبة للمؤسسة العامة لحلج وتسويق الأقطان فهي تتولى مهام "استلام وتخزين وتسويق وحلج الأقطان وتصدير الفائض منها وتسليم البذور الناتجة عن عمليات الحلج إلى شركات القطاعين العام والخاص ومنها المؤسسة العامة لإكثار البذار"⁵

أما المؤسسة العامة للتبغ فهي شركة حكومية تجارية صناعية زراعية تتولى شراء التبغ المنتج محلياً وتصنيعه⁶، كما تتولى المؤسسة العامة للسكر إنتاج وتكرير مادة السكر الأبيض والمنتجات الثانوية المرافقة لها حيث تقوم باستلام كميات الشوندر السكري المنتجة محلياً وتقوم بتكريره في معاملها لإنتاج السكر ومنتجات ثانوية أخرى⁷.

² اتحاد جمركي يضم دول أمريكية جنوبية ويشمل بوليفيا – كولومبيا – الإكوادور - البيرو

³ موقع المؤسسة العامة لتجارة وتصنيع الحبوب

⁴ راجع مثلاً صحيفة الاقتصادية السورية <http://www.iqtissadiya.com/print.asp?id=6433>

⁵ موقع غرفة صناعة حلب <http://www.aci.org.sy>

⁶ موقع دليل الشركات السورية.

⁷ نفس المصدر.

ويرتبط عمل هذه المؤسسات بالأساس بما يعرف بالخطة الزراعية والتي هي عبارة عن خطة مركزية تلزم المزارعين بمساحات معينة تخصص هذه المحاصيل.

وتعكس أسعار شراء القمح والتبغ والشوندر السكري التدخل الحكومي في هذه القطاعات والذي يهدف إلى ضمان الأمن الغذائي وتحقيق عائد مالي معقول للمزارعين الذين ينتجون هذه المحاصيل. يعتبر هذا التدخل من وجهة نظر "تحرير التجارة" تشجيعاً – من خلال المشتريات الحكومية - لقطاعات قد تكون أقل كفاءة من غيرها وعائقاً أمام المنافسة الحرة، لكن من وجهة نظر المزارعين – ولنقل الاتحاد العام للفلاحين في حالة سوريا – فهذا التدخل مطلوب وأساسي لا يُستغنى عنه.

4- تجربة الأردن مع اتفاقيات المشتريات الحكومية

الأردن بلد مجاور لسوريا ولديه تجربة خاصة متميزة مع موضوع المشتريات الحكومية، لذلك سنلقي بعض الضوء على هذه التجربة.

يعتبر الأردن بلداً مراقباً في الاتفاقية وهو ما يزال في مرحلة مفاوضات الانضمام وتؤيد الحكومة الأردنية بقوة اتمام الانضمام للاتفاقية⁸ بينما تعارض غرفة تجارة الأردن التوقيع على الاتفاقية "لتأثيرها السلبي على الاقتصاد الوطني وأعمال القطاع الخاص".⁹ وتقول الغرفة " أن للاتفاقية ايجابيات وسلبيات تعتمد على قوة اقتصاد الدول المنضمة إليها حيث أن الايجابيات هي لصالح الدول الصناعية الكبرى في حين أن السلبيات سوف تصيب الدول ذات الاقتصادات الصغرى من خلال فتح باب المنافسة الدولية على المشتريات الحكومية من خلال الاتفاقية دون أي تمييز لمصالح المصنّع والتاجر المحلي."¹⁰

5- تجربة السعودية وعمان

تلقي الضوء أيضاً على التجربة التفاوضية خصوصاً لكل من السعودية وسلطنة عمان. تعرضت كل من السعودية وسلطنة عمان أثناء مفاوضات الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية إلى ضغوط كبيرة بهدف الموافقة على الانضمام إلى اتفاقية المشتريات الحكومية، وقد تمكنت كلا الدولتين من تمرير هذه الضغوط دون الالتزام القاطع بالتوقيع على الاتفاقية حيث عمدتا إلى الموافقة على الانضمام بصفة مراقب مع الالتزام بالنظر في إمكانية الانضمام إليها في وقت لاحق "إذا وجدنا أن ذلك في صالحهما"¹¹.

6- الآثار الفعلية لتطبيق اتفاقية المشتريات الحكومية

هناك عدد من الآثار المتوقع حصولها عند الانضمام لاتفاقية المشتريات الحكومية أو ما يماثلها، ومنها:

⁸ راجع مثلاً صحيفة الغد الأردنية 2012-3-13

⁹ جريدة الرأي الأردنية 2011-11-12

¹⁰ نفس المصدر

¹¹ جريدة الاقتصادية السعودية، 2007-7-9.

- تحقيق المزيد من الاندماج والتكامل مع الأسواق العالمية
 - فقدان القدرة على استخدام المزايا التفضيلية الممنوحة للمؤسسات الوطنية كأدوات سياسات محلية
 - فقدان العوائد المالية الناجمة عن المشتريات الحكومية التي تقوم بها المؤسسات الوطنية / أو توفير الخسائر المالية التي كانت تتحملها خزينة الدولة في حال كانت تلك المؤسسات خاسرة مالياً
 - احتمال تراجع مستوى الأمن الغذائي في حال السلع الغذائية والأمن التصنيعي في حال السلع الزراعية الصناعية نتيجة الاعتماد على المزودين الموجودين في السوق وليس على مؤسسة حكومية متخصصة وفاعلة.
- وبشكل عام تقاوم الدول النامية عادة الانضمام للاتفاقية او لما يشابهها حتى لا تفقد التحكم بالتفضيلات الممنوحة للمؤسسات الحكومية كأدوات تنموية وكذلك بسبب التكاليف المرتبطة بالتحول من المشتريات الحكومية إلى "المشتريات السوقية" ويعتبر كل من ضعف الخبرة ونقص الإمكانيات الفنية والإدارية والصعوبات التشريعية عقبات بارزة في هذا المجال. ومن الأسباب الأخرى الخوف من عدم قدرة المؤسسات الوطنية على منافسة المؤسسات الأجنبية في حال إلغاء المشتريات الحكومية ولاسيما إذا كان المنافس الأجنبي قوياً وفعالاً.

الخلاصة

إن المشتريات الحكومية سواء أكانت الاتفاقية غير الإلزامية في إطار منظمة التجارة العالمية أو كانت التشريعات الخاصة المتضمنة في الاتفاقيات الإقليمية هي من وجهة نظر معظم الدول النامية تنازل غير محبذ عن أداة تنموية هامة في يد الدول، وتقاوم الدول النامية بشكل عام الانضمام لهذه الاتفاقية أو القبول بتلك التشريعات ولكنها تقبل بها أحياناً تحت وطأة الضغوط السياسية التي تضعها الدول المتقدمة أثناء مرحلة التفاوض للإنضمام إلى منظمة التجارة العالمية أو بسبب الرغبة بالمزايا التفضيلية وغيرها التي يمكن للبلد النامي أن يحصل عليها من خلال إتفاقيات التجارة الحرة.

التوصيات

من خلال ما سبق يمكن الخروج بالتوصيات التالية:

- إن الانضمام لاتفاقية المشتريات الحكومية ليس في مصلحة الدول النامية إلى حد كبير، وتحديدًا ليس في مصلحة الفقراء في تلك الدول، لذلك من الأفضل لسوريا عندما تبدأ مفاوضات الانضمام لمنظمة التجارة العالمية¹² أن تقاوم الانضمام لهذه الاتفاقية قدر الامكان.
- في حال الاضرار للتنازل في مجال الانضمام لهذه الاتفاقية فمن الأجدى انتهاج سلوك مشابه لما قامت به كل من السعودية وسلطنة عمان، أي القبول بصفة مراقب فقط في الاتفاقية مع الوعد بتقييم الموقف لاحقاً.
- بالنسبة لتشريعات المشتريات الحكومية في إطار إتفاقيات التجارة الحرة فقد تكون أقل ضرراً من الاتفاقية في إطار منظمة التجارة العالمية، ولا سيما إذا كانت تلك الاتفاقيات إقليمية، لذلك من الأفضل عدم الاعتراض مبدئياً على مثل هذه التشريعات قبل دراستها وتقييمها بشكل وافٍ على أن يشمل التقييم التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية للتشريع.
- بافتراض الاضرار إلى الانضمام لاتفاقية المشتريات الحكومية بشكل حتمي، فمن الضروري للغاية طلب معونات فنية واستثمارية لإنجاز التحول من هيمنة المؤسسات الحكومية إلى مؤسسات السوق الحر والمنافسة المفتوحة.

¹² سوريا الآن لها صفة مراقب في منظمة التجارة العالمية ولم تبدأ بمرحلة مفاوضات الانضمام بعد.

المصادر

- مركز الجنوب (2008): التدابير الحكومية في اتفاقيات الشراكة الاقتصادية واتفاقيات التجارة الحرة، مركز الجنوب، جنيف.
- موقع منظمة التجارة العالمية www.WTO.org
- عشاق، محمد و هاري، بول (1997): التحول إلى السوق في أوكرانيا ما بعد الشيوعية، مركز التحول والإصلاح الاقتصادي، أدنبرغ
- موقع المؤسسة العامة لتجارة وتصنيع الحبوب
<http://www.syrecon.org/index.php?module=subjects&func=viewpage&pageid=325>
- موقع دليل الشركات السورية <http://www.sptechs.com/emarket/syrian.asp>
- جريدة الرأي الأردنية 2011-11-12
- جريدة الغد الأردنية 2012-3-13
- جريدة الاقتصادية السعودية 2007-7-9
- جريدة الاقتصادية السورية <http://www.iqtissadiya.com/print.asp?id=6433>
- موقع غرفة صناعة حلب <http://www.aci.org.sy>