الشراء العام المستدام: توجيه القدرة الشرائية للدولة نحو الاستدامة

المبادئ والأهداف والوسائل والتحديات الخاصة بالعالم العربي

فريد ياكر(*)
وكارلوس أندريس إيمانويل أورتيز(**)

(*) مسؤول برنامج الصفقات العمومية المستدامة في برنامج الأمم المتحدة للبيئة
(**) مستشار في البرنامج نفسه

١- ما هو الشراء المستدام؟

يشرح برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) مفهوم الشراء المستدام من خلال التعريف التالي:

"يتمثل الشراء المستدام بالعملية الشرائية التي تسمح للمؤسسات باستيفاء حاجاتها من السلع والخدمات والأعمال والمرافق بطريقة تحقق قيمة للمال على أساس دورة حياتية كاملة عبر تحقيق الأرباح ليس للمؤسسة فحسب بل للمجتمع والاقتصاد أيضاً، مع خفض الأضرار على البيئة إلى أبعد حدود ممكنة".

ترتبط إحدى الخصائص الجوهرية لهذا التعريف بواقع أن الشراء المستدام لا يقتصر على تحقيق مصالح الجهة المشترية فقط بل يأخذ في الحسبان أيضاً مصالح المجتمع ككل (الآثار البيئية والاجتماعية والاقتصادية محلياً وعالمياً). عند شراء مركبة مثلاً، يجب النظر في الآثار المترتبة على الاحترار العالمي إلى جانب التلوث المحلي.

أما الخاصية الأساسية الأخرى للتعريف فترتبط بواقع أن الشراء المستدام يراعي تكاليف دورة حياة المنتج التي تختلف في أغلب الأحيان عن تكاليف الاقتناء، لأنها تشمل تكاليف الإنتاج والاستهلاك المترتبة من «المهد إلى اللحد»، مثل المصاريف التشغيلية أو مختلف المؤثرات الخارجية في التدهور البيئي والصحي... الخ.

٢- لماذا الشراء الحكومي المستدام؟

يسمح الشراء الحكومي المستدام للدولة بالوفاء بما وعدت به ويجعلها قدوة مثالية يحتذى بها، كما يساهم في خفض البصمة البيئية للسلطات العامة (تأثير الشراء الحكومي في الموارد الطبيعية)، والأهم من هذا هو أن الشراء الحكومي المستدام يقدّم إلى الحكومات أداة فعّالة لدعم برامجها التنموية المستدامة. علاوة على ذلك، يساهم هذا الشراء المستدام، إلى جانب الإجراءات الأخرى المتخذة في المجال المالي أو التشريعي، في تحقيق أهداف السياسات الرئيسية التي نذكر منها، على سبيل المثال، تلك الأهداف المتعلقة بخلق فرص عمل وتقديم

> **"يتمثل الشراء المستدام بكونه العملية الشرائية التي تسمح للمؤسسات باستيفاء حاجاتها من السلع والخدمات والأعمال والمرافق بطريقة تحقق قيمة للمال على أساس دورة حياتية كاملة عبر تحقيق الأرباح ليس للمؤسسة فحسب بل للمجتمع والاقتصاد أيضاً، مع خفض الأضرار على البيئة إلى أبعد حدود ممكنة"**

الدعم إلى المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والابتكار، والإنتاج المحلي الأنظف، والحد من الفقر، وخفض انبعاث الغازات المسببة بالاحتباس الحراري. ومن خلال حفز الطلب في المجالات المستهدفة، يمكن السلطات العامة أن تساهم أيضاً في التحولات السوقية المتّجهة نحو تحقيق الأهداف الاجتماعية، أو الاقتصادية، أو البيئية.

٣- كيف يتم تطبيق الشراء الحكومي المستدام؟

وضعت عدة بلدان حول العالم سياسات تتعلق بالشراء الحكومي المستدام؛ فالولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، اعتمدت في القرن العشرين سياسة الشراء الحكومي المستدام بنجاح لزيادة الحد الأدنى للأجر وتسهيل وصول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم إلى الشراء الحكومي أو أجهزة كومبيوتر وفق مواصفات Energy Star. أما الاتحاد الأوروبي، فيركّز على البعد البيئي للشراء الحكومي المستدام، واضعاً سياسة خضراء (مؤاتية للبيئة) للشراء الحكومي المستدام تستهدف في ٢٧ دولة أعضاء ١٠ منتوجات أساسية، مثل مواد البناء، ومنتوجات وخدمات التنظيف، والأقمشة، والمواد والخدمات الغذائية، والأثاث، والأجهزة المعلوماتية للمكاتب، والورق، والنقل...الخ.

كما عمدت عدة مدن وشركات إلى تعزيز نمطها الشرائي على النحو الذي يتمشى مع سياساتها ومستلزماتها التنموية المستدامة. ويمكن عرض أمثلة عن إجراءات الشراء المستدام التي اتخذتها المدن الرائدة على الموقع الالكتروني لحملة Procura Plus التي أطلقها المجلس الدولي للمبادرات البيئية المحلية (ICLEI) لدعم وتعزيز الشراء العام المستدام بين السلطات العامة[١].

ينشط برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) في دعم الشراء العام المستدام على المستوى العالمي، وقد شاركنا منذ عام ٢٠٠٤ في العمل الذي قام به فريق عمل مراكش المعني بالشراء الحكومي المستدام حيث قام بوضع منهجية عرفت بـ «منهجية فريق عمل مراكش للشراء العام المستدام» بهدف تسهيل ودعم تطبيق الشراء الحكومي المستدام[٢].

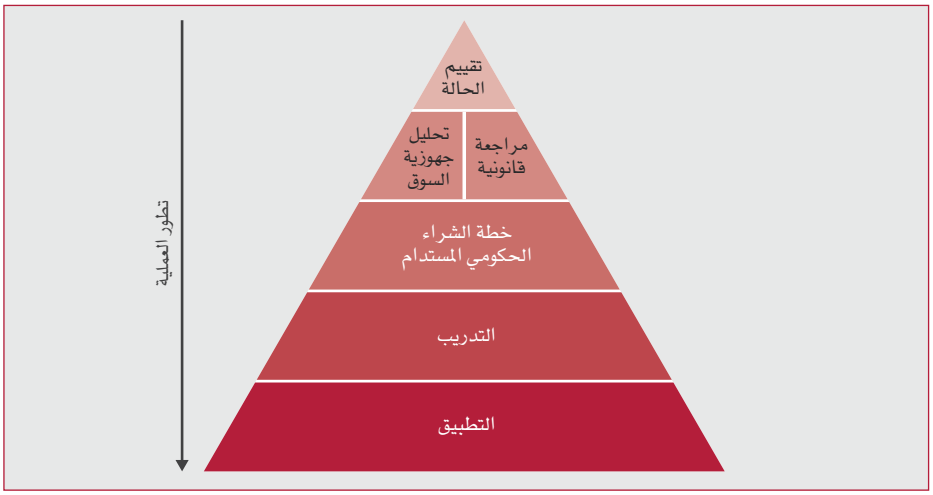
أ- كيف تعمل المنهجية؟

أولاً، تقوم الدول قيد التجربة بتقييم وضعها الشرائي من خلال تعبئة استمارة إلكترونية على الموقع (تقييم الوضع)؛ ثانياً، تُجرى مراجعة لتحديد إطار العمل التشريعي للشراء في الدولة ولتحليل إمكان دمج المعايير الاجتماعية والبيئية في الأنشطة الشرائية؛ ثالثاً، يجري تحليل جهوزية السوق في البلد من أجل تحديد الإمكانيات الحالية لإنتاج المنتوجات والخدمات المستدامة واستجابة السوق لمناقصات الشراء الحكومي المستدام. وبعد إنجاز هذه الخطوات الثلاث بنجاح، تقوم الدول قيد التجربة بوضع سياستها الخاصة بالشراء الحكومي المستدام في البلد وبتنفيذ برنامج بناء القدرات لموظفي المشتريات. وسيعمد خبراء من برنامج الأمم المتحدة للبيئة وفريق عمل عملية مراكش إلى مساعدة الدولة قيد التجربة على تنفيذ المنهجية ومتابعة تطبيق سياسة الشراء الحكومي المستدام خلال سنة واحدة.

(١) http://www.procuraplus.org/

(٢) http://www.unep.fr/scp/marrakech/taskforces/procurement.htm

الشكل رقم (١)
مراحل عملية مراكش للشراء المستدام



تعتمد منهجية فريق عمل مراكش على عدة مبادئ:

١ - **الشراء الجيد هو شراء مستدام: وهو يشمل ثلاث ركائز للتنمية المستدامة:** اجتماعية وبيئية واقتصادية. وتمثّل الشفافية، والعدالة، وعدم التمييز، والمنافسة، والمساءلة وإمكان التحقق، عناصر أساسية في الشراء الحكومي المستدام كما في الشراء الجيد. وفي حين يتم الشراء في إطار أسواق عالمية فإنه يمكن بالتالي رصد آثار أنشطة الشراء المستدام على أساس عالمي ويجب أخذها في الحسبان على المستويات الثلاثة، المحلي والوطني والدولي.

٢ - **القيادة:** تساعد المناصب العالية المستوى وأصحاب النفوذ على تعزيز وترسيخ الشراء الحكومي المستدام وعلى ضمان توافر الموارد للتسليم. إلى ذلك، يمكن للمؤسسات التي تبرع في الشراء المستدام أن تبرز قيادتها من خلال عرض أفضل الممارسات وتشجيع الآخرين.

> **لا بد من أن يُبنى الشراء الحكومي المستدام على مبدأ التحسين المستمر وعلى منهجية "دورة الحياة"، وأن يعتمد على مبادئ التراتبية الهرمية للشراء والإقرار بالفوائد أينما نشأت. إلى ذلك، ينبغي الاستناد إلى منهجية خالية من المخاطر تستهدف المجالات ذات الأثر الأعلى أو الأولوية القصوى**

٣ - **السياسة من خلال الشراء:** يساهم الشراء الحكومي المستدام في تحقيق مجموعة كبيرة من الأهداف التنظيمية، أو قد يمثّل الوسيلة الرئيسية التي تساعد على تحقيق هذه الأهداف. سوف تشمل الإستراتيجيات والأهداف التنظيمية (التي تعكس أبعاداً دولية ووطنية) الكفاءة وإستراتيجية الأعمال والتنمية المستدامة والاستهلاك والإنتاج المستدام. وفي حين يمكن تحقيق نتائج جيدة في الشراء الحكومي المستدام من دون وجود سياسة، فإن توافر سياسات واضحة ومتسقة تشرح الأهداف التنظيمية يساعد مسؤولي الشراء على اتخاذ قرارات سليمة في عملياتهم الشرائية. ويجب أن يفهم صناع القرار طريقة عمل الشراء لكي يتمكنوا من وضع سياسات يمكن لمسؤولي الشراء تنفيذها. كذلك يجب أن يشارك مسؤولو الشراء في المراحل

الأولى لعملية وضع السياسة لكي يقدموا نصائحهم حول طريقة التنفيذ.

٤ - **تمكين التسليم:** لكل من صناع القرار والسياسيين والمستهلكين الداخليين والموردين والمتعهّدين، وكذلك مسؤولي الشراء، دور في تمكين التسليم. إن المهارات التي يستلزمها الشراء الحكومي المستدام مماثلة لتلك المهارات التي يتم تحديدها عادة في الشراء التجاري – وهي القدرة على التأثير والتفاوض والتواصل والتحليل. وقد يحتاج مسؤولو الشراء إلى إطلاع مورديهم ومتعهّديهم مع الحرص على إعلام وإشراك السوق في المراحل الأولى من أجل تعزيز فرص توفير حلول مستدامة ومبتكرة. كما أنهم يحتاجون إلى المعلومات التي تساعدهم على اتخاذ القرار الأفضل، بما في ذلك قاعدة جيدة من المعلومات المتعلقة بالشراء. من ناحية أخرى، يتطلب الشراء الحكومي المستدام توصيل رسالة متسقة مصممة بحسب حاجات مختلف الجهات المستهدفة، الداخلية والخارجية، وبخاصة حين تتوافر المساءلة وحين يترتب على تسليم الشراء حوافز أو عقوبات.

> **"قد تتمثل النتائج التي يحققها الشراء الحكومي المستدام بمستوى أفضل للأداء البيئي، بما في ذلك انخفاض في مستوى انبعاث الغازات ... وبالادخار في التكاليف بما في ذلك الإقرار بالفوائد والتكاليف غير الملموسة؛ وبالحوكمة الجيدة، وخلق فرص العمل؛ وتمكين الأقليات، وتقليص الفقر؛ وإنشاء ثروة ونقل المهارات والتقانة"**

٥ - **التسليم:** لا بد من أن يُبنى الشراء الحكومي المستدام على مبدأ التحسين المستمر وعلى منهجية "دورة الحياة"، وأن يعتمد على مبادئ التراتبية الهرمية للشراء والإقرار بالفوائد أينما نشأت. إلى ذلك، ينبغي الاستناد إلى منهجية خالية من المخاطر تستهدف المجالات ذات الأثر الأعلى أو الأولوية القصوى، مع إبراز النجاح المباشر أيضاً من خلال منهجية المكاسب السريعة. ومن شأن دمج الشراء الحكومي المستدام في نظم إدارة المؤسسة، بما في ذلك نظم الإدارة البيئية، أن يساهم في جعل الشراء المستدام جزءاً لا يتجزأ من الممارسة الروتينية للشراء.

٦ - **النتائج:** قد تتمثل النتائج التي يحققها الشراء الحكومي المستدام بمستوى أفضل للأداء البيئي، بما في ذلك انخفاض في مستوى انبعاث الغازات (الأهداف البيئية العالمية والمحلية)؛ وبالادخار في التكاليف بما في ذلك الإقرار بالفوائد والتكاليف غير الملموسة؛ وبالحوكمة الجيدة، وخلق فرص العمل؛ وتمكين الأقليات، وتقليص الفقر؛ وإنشاء ثروة ونقل المهارات والتقانة. كذلك يمكن الاعتماد على الشراء الحكومي المستدام لحفز المنافسة "المناسبة"؛ وإنشاء أسواق للتقانة المناسبة (أي ليس بالضرورة الحلول التقانية المتقدة)؛ وتوجيه الأسواق نحو الحلول المبتكرة والمستدامة؛ وتشجيع المشاركة والحوار المبكر مع السوق (في حدود قواعد الشراء)؛ وتعزيز الحوار مع المجتمع المدني.

ب- تطبيق منهجية فريق عمل مراكش المعني بالشراء الحكومي المستدام

في عام ٢٠٠٨، قامت الحكومة السويسرية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة بتصميم مشروع لنشر منهجية فريق عمل مراكش للشراء الحكومي المستدام في ١٤ دولة في العالم. وحظي هذا المشروع الذي عُرف بـ"بناء القدرات للشراء الحكومي المستدام في الدول الناشئة" بدعم المفوضية الأوروبية وسويسرا ومنظمة الدول الفرونكوفونية؛ ويقوم برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتطبيقه وتجريبه حالياً في موريشيوس وتونس وكوستاريكا وكولومبيا وأوروغواي وتشيلي ولبنان.

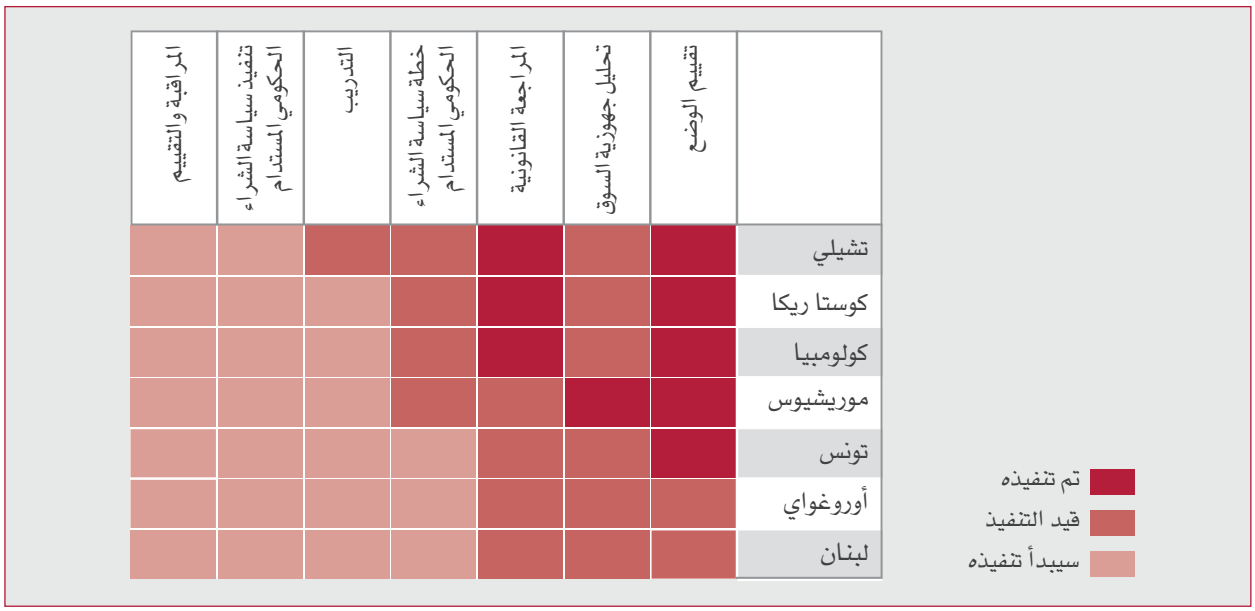
يتمثل الهدف الأقصى للمشروع بمساعدة الدول قيد التجربة على تناول المسائل البيئية والاقتصادية والاجتماعية من خلال أنشطتها الشرائية. وتم تخطيط عدد من أنشطة بناء القدرات لتمكين مسؤولي الشراء الحكومي وصناع القرار من دعم الحكومات في تنفيذ الشراء الحكومي المستدام. كما يساعد برنامج الأمم المتحدة للبيئة صناع القرار وأهم الجهات المعنية بالمشتريات الحكومية على تحديد الفوائد الاجتماعية والبيئية والاقتصادية التي تنتج من الشراء بطريقة مستدامة أكثر (مثلاً، انخفاض التأثيرات السلبية في البيئة وتعزيز الابتكار والتنافسية، وزيادة توافر المنتوجات والخدمات المستدامة... الخ). وستساهم الدروس المستمدة من المشروع في تحسين المنهجية وستؤدي إلى وضع منهجية قياسية لطريقة وضع وتنفيذ سياسة وطنية معنية بالشراء الحكومي المستدام. وسيتم جمع هذه التحسينات في إصدار يجري توزيعه على السلطات الوطنية وعلى المنظمات الدولية المانحة. فضلاً عن تحقيق الشراء الحكومي المستدام في الدول قيد التجربة، سيطرح المشروع عدداً من التوصيات السياسية في الجلسة الاستثنائية للجنة التنمية المستدامة حول الاستهلاك والإنتاج المستدام في أيار/ مايو ٢٠١١، وسيتم إدراجها في تقرير فريق عمل مراكش المعني بالشراء الحكومي المستدام الذي سيرفع إلى لجنة التنمية المستدامة.

"ثمة عدد من التحديات والعوائق التي تقف في وجه الجهود المبذولة لتنفيذ ونشر الشراء الحكومي المستدام على المستوى العالمي. ترتبط المشاكل الرئيسية التي تعرقل هذا التنفيذ بغياب الالتزام السياسي"

يتم تنفيذ مشروع الشراء العام المستدام على نحو تدريجي في مختلف الدول قيد التجربة. يوضح الشكل رقم (٢) تقدّم التنفيذ:

الشكل رقم (٢)

برنامج الشراء الحكومي المستدام في بعض البلدان الناشئة



٤- تنفيذ مشروع الشراء المستدام في لبنان

انضم لبنان إلى برنامج الشراء الحكومي المستدام الخاص ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة في شهر أيلول/ سبتمبر ٢٠١٠. ويتم تنفيذ المشروع التجريبي اللبناني من خلال معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي التابع لوزارة المالية وذلك بالتعاون مع المكتب المحلي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

حقق المشروع لغاية اليوم النتائج التالية:

- تأسست لجنة لإدارة المشروع في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٠، ووافقت اللجنة على تقييم وضع الشراء الحكومي المستدام في لبنان، الذي تمّ تحضيره بالتركيز على الوضع الوطني.
- يجري حالياً تحليل جهوزية السوق ووضع دراسات قانونية من قبل SOFRES Liban والقاضي إيلي معلوف.

ثمة عدد من التحديات والعوائق التي تقف في وجه الجهود المبذولة لتنفيذ ونشر الشراء الحكومي المستدام على المستوى العالمي. ترتبط المشاكل الرئيسية التي تعرقل هذا التنفيذ بغياب الالتزام السياسي. وفي ما يتعلق بهذا التحدي بالذات، ثمة حاجة بديهية إلى تحسين فهم مفهوم الشراء الحكومي المستدام والفوائد الممكنة التي يمكن أن تنتج منه في وظيفة الشراء وفي برامج سياسية أخرى في البلدان المعنية.

> يمثّل النهج القصير الأمد لأنشطة التمويل ووضع الميزانية عائقاً آخر أمام الشراء الحكومي المستدام، إذ إنه لا يشجع على استعمال خطط تحديد التكاليف لـ"دورة الحياة"

ومن بين العوامل الرادعة الأخرى يبرز النقص في المنتوجات والخدمات المستدامة في الدول الناشئة (مثلاً الورق المدور) وذلك يعود إلى الاعتقاد السائد أن المنتوجات المستدامة مكلفة أكثر من المنتوجات التقليدية. وعلى الرغم من صحة هذا الاعتقاد في أغلب الأحيان، فإنه يجب التذكر بأن الشراء الحكومي المستدام يهدف إلى خفض أسعار المنتوجات المستدامة على نحو تدريجي من خلال رفع قدرات الإنتاج واقتصادات القياس. وهذا ما حصل في حالة الورق المدور الذي أصبح سعره اليوم معادلاً لسعر الورق غير المدور في معظم الدول الصناعية. إلى ذلك، يرتبط السعر عكسياً بحجم الشراء، الأمر الذي يقدم تبريراً واضحاً لخيار الشراء الجماعي.

يُذكر أيضاً من بين العوائق في وجه الشراء الحكومي المستدام قلة توافر العلامات البيئية وارتفاع تكلفة خطط التحقق في حالة سلسلة توريد عالمية معقدة.

من جهة أخرى، يمثّل النهج القصير الأمد لأنشطة التمويل ووضع الميزانية عائقاً آخر أمام الشراء الحكومي المستدام، إذ إنه لا يشجع على استعمال خطط تحديد التكاليف لـ"دورة الحياة". تقر خطة عمل الشراء المستدام في المملكة المتحدة بأن "الإدارة المنفصلة لميزانية الإيرادات وميزانية رأس المال من شأنها أن تعيق اختيار الحل المستدام (مثلاً، قد ترى أنه أمام ضغوط أخرى، قد يمتنع صاحب ميزانية رأس المال عن الدفع مسبقاً لحل ذات تكاليف تشغيلية منخفضة، لأن ميزانيته ربما لا تستفيد من المدخرات التي قد تساهم في ميزانية الإيرادات)[٣].

ويُعَد الضعف في القدرات والمهارات المؤسسية بين المسؤولين الحكوميين المعنيين من العوائق المهمة

(٣) خطة عمل الشراء المستدام لحكومة المملكة المتحدة. إدراج رد الحكومة في تقرير فريق عمل الشراء المستدام. ديفرا، ٢٠٠٧.

التي تحول دون انتشار الشراء المستدام، وهو ما مثّل محور مشروع بناء القدرات لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة منذ عام ٢٠٠٩.

وفي بلاد الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، يختلف الوضع من بلد إلى آخر. إلا أن العوامل التالية تمثّل أبرز التحديات التي تواجه الانتقال إلى الشراء الحكومي المستدام:

- أسعار الطاقة الرخيصة لا تشجّع على شراء المنتوجات ذات الكفاءة في استهلاك الطاقة.
- محدودية القطاع الصناعي يحد من عدد السلع المستدامة التي يتم إنتاجها محلياً والتي يمكن أن تحظى بالدعم من خلال سياسات الشراء الحكومي المستدام.
- العوائق التجارية وحجم السوق المحدود في عدد من بلدان المنطقة تؤدي إلى خفض ربحية الأعمال الخضر وبالتالي توفّر السلع المستدامة.
- عدم الاستقرار السياسي والنزاعات والاضطراب الاجتماعي كلها تضع المشاغل البيئية في آخر سلم الأولويات.

الخلاصة

من خلال توجيه القدرة الشرائية للسلطات العامة نحو السلع المستدامة، يساعد الشراء الحكومي المستدام الحكومات على تقليص بصمتها البيئية ويجعل منها قدوة مثالية يحتذى بها. نشأت ظاهرة الشراء الحكومي المستدام خلال العقد الماضي كأداة فعّالة مكمّلة تسمح للسلطات العامة بتحقيق الأهداف طبقاً لبرامجها التنموية المستدامة وقيادة الأسواق نحو الاستدامة.

لا يستهدف الشراء الحكومي المستدام المجال البيئي فحسب، بل يمكن الاستناد إليه لتحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية أيضاً (توفير فرص عمل، دعم الإنتاج المحلي، الابتكار... الخ)

يتطلب تطبيق الشراء الحكومي المستدام مستوىً عالياً من الدعم السياسي الذي من شأنه تسهيل تعبئة الموارد لمصلحة الأنشطة اللازمة لضمان الانتقال إلى ممارسات الشراء الجديدة: بناء القدرات، والإصلاح القانوني، علاوات مبدئية على بعض المنتوجات والخدمات.

نعتقد أن الشراء الحكومي المستدام يجب ألاّ يقتصر على الدول النامية فقط. ويقدم برنامج الأمم المتحدة للبيئة خدمات استشارية إلى الحكومات التي ترغب في الانتقال إلى الشراء الحكومي المستدام. وبصفة أكثر تحديداً، تقدّم المنظمة منهجية مرحلية (مثلاً منهجية فريق عمل مراكش المعني بالشراء الحكومي المستدام) تسمح للسلطات العامة بتطبيق الشراء المستدام تدريجاً، وتتحلى هذه الأداة بمرونة كافية لتقديم الفوائد إلى جميع البلدان مهما كانت درجة نموها[٤].

(٤) لمزيد من المعلومات:

http://www.unep.fr/scp/procurement/

http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

http://www.procuraplus.org/