

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الصفقات العمومية

رافعة استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

إحالة ذاتية رقم 7 / 2012

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الصفقات العمومية

رافعة استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية

طبقا للمادة 6 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيمه وسيره، قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتاريخ 22 ديسمبر 2011 إبداء رأي في إطار الإحالة الذاتية حول "الصفقات العمومية، رافعة استراتيجية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية".

في هذا الإطار، أشرفت اللجنة الدائمة المكلفة بالشؤون الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية بإعداد تقرير حول هذا الموضوع.

وقد صادقت الجمعية العامة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي خلال دورتها التاسعة عشرة المنعقدة بتاريخ 27 شتنبر 2012 بالإجماع على هذا التقرير الذي انبثق عنه هذا الرأي.

بيان الأسباب

- شهد المغرب خلال العشرية المنصرمة طفرة اقتصادية لا سبيل إلى إنكارها، كان لها أثر حاسم في الحسابات العمومية، وفتحت أمام الدولة هوامش مناورة تاريخية في مجال الميزانية. وقد استفادت الصفقات العمومية من ذلك استفادة كبيرة، حيث نمت من حيث القيمة بمعدل سنوي قدره 6% بين 2002 و2006، لتقفز بعدها إلى 30% سنويا بين 2007 و2011.
 - إن الصفقات العمومية، التي تشمل نفقات الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات المحلية، قد شهدت ارتفاعا كبيرا خلال العشرية المنصرمة لتبلغ، في سنة 2011، 160 مليار درهم أي ما يناهز 24% من الناتج الداخلي الخام، وغدت بالتالي مكوناً من مكونات النشاط الاقتصادي لا يمكن تجاهله.
 - شهد الإطار التنظيمي للصفقات العمومية منذ 1997 مجموعة من الإصلاحات الرامية إلى الارتقاء بحكامته، فيما يتعلق بمسؤولية الأمرين بالصرف والمراقبين والمحاسبين العموميين، والمصادقة على دفاتر البنود الإدارية العامة (CCAG) المطبقة على صفقات الأعمال وصفقات الخدمات، وكذا فيما يتعلق بمراقبة الدولة المالية للمقاولات والمؤسسات العمومية. وقد ركزت هذه الإصلاحات، التي تبقى غير مكتملة، على مرحلة التفويت وعلى الجوانب المتعلقة بالمطابقة المسطرية، مع إضافة مراقبة مادية النفقات، لكن دون بلوغ الأهداف المنشودة في ما يتعلق بالشفافية وتبسيط المساطر.
 - فخلال السنوات العشر المنصرمة، صدرت تقارير عن هيئات وطنية ودولية مختلفة، تشير كلها إلى استمرار مشاكل ثقل المساطر وغياب الشفافية، وخصوصا في مجال الصفقات العمومية. وقد بين بحث ميداني أجري لفائدة منظمة ترانسبارنسي المغرب مع عينة من 400 مقالة، أن 10% منها فقط تشارك بانتظام في الصفقات العمومية، وأن ما يقارب 60% تعتبر أن المساطر المتعلقة بتلك الصفقات معقدة ومكلفة وتطبعها ممارسات فساد.
 - يتضح أيضا أن الإصلاحات المذكورة لم تأت بالجواب على الإشكاليات المرتبطة بالمراحل القبلية (من تحليل للفرص وتحديد الحاجيات وتصور لملف طلب العروض وغير ذلك)، والمراحل البعدية (من تنفيذ واستلام وقبول المنجزات وتقييم وقياس للنتائج والآثار).
 - في ظل هذه الظروف، لا يمكن للصفقات العمومية أن تكون مفيدة بطريقة فعالة لتنمية الاقتصاد الوطني، أو أن تدعم إقلاع المقاولات ذات الأداء الجيد، وخصوصا منها المقاولات الصغرى والمتوسطة.
 - أخذاً بعين الاعتبار الملاحظات السابقة وبناء على استشراف التوجهات الحكومية في بعدها الاقتصادي والاجتماعي برسم السنوات الخمس القادمة، وخصوصا في مجال الحكامة المسؤولة، وتشجيعاً لمشاركة أكبر للمقاولات الصغرى والمتوسطة المغربية في الصفقات العمومية، قام المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالنظر في مسألة الصفقات العمومية في إطار إحالة ذاتية، سعيًا منه إلى الإسهام في جعلها رافعة استراتيجية حقيقية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- و لبلوغ هذا الهدف، فقد هيكل المجلس أشغاله حول محاور عديدة منها: (i) تجميع وتحليل الوثائق بهدف تحديد الحالة الراهنة لمعالجة الصفقات العمومية؛ (ii) تحليل كمي وكمي؛ (iii) تشخيص وتحديد منجزات وحدود وإكراهات التجارب الناجحة في المغرب؛ (iv) تنظيم سلسلة من جلسات الانصات واللقاءات مع مسؤولين عموميين وفاعلين خواص وفاعلين من المجتمع المدني؛ (v) دراسة تركيبية مقارنة لأفضل الممارسات الدولية. وتفصي كل هذه الخطوات إلى تظعيم مجموعة شاملة من التوصيات المتكاملة، بلورها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في إطار مقاربة تشاورية وتبادلية مع مختلف الفاعلين المعنيين، بهدف تحقيق قيمة مضافة للموضوع قيد المعالجة.

مقاربة تنظيمية وقانونية للصفات العمومية

- يفضي إحصاء النصوص وتحليلها، وكذا تحليل تطبيقها على أرض الواقع، إلى الخروج بثلاث خلاصات، تؤكد نتائج جلسات الانصات التي أجريت مع فاعلين، سواء منهم الأمرون بالصرف أم المقاولات:
- تضع النصوص القانونية مبادئ واضحة، وتقر مسؤولية مختلف الفاعلين على امتداد المسلسل، في حين أن النصوص التطبيقية (من مراسيم وقرارات ودفاتر البنود الإدارية العامة)، لم تأتي سوى بالتعقيد وإمكانية الترجمة التي تؤدي إلى عدم ضبط المسؤولية؛
- إن في تشتت النصوص ما يفسر صعوبات التطبيق ويدعو إلى بذل جهد حقيقي للتنميط القانوني؛
- لا وجود لما ينص بصراحة على مهمة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في النصوص المنظمة للصفات العمومية، مما يضيع على البلاد فرصة جعلها رافعة حقيقية للتنمية، وتنتج عن استعمال هذه النصوص و تطبيقها من طرف الهيئات الرقابية مخاطر تهدد الأمرين بالصرف الذين يودون القيام بمجهود في هذا الاتجاه.

تحليل كمي للصفات العمومية بالمغرب

- لا بد من الإشارة، قبل تقديم التحليل الكمي، إلى أن هذا الأخير كان من المفروض أن يكون أكثر تعمقا، لولا الصعوبات التي واجهها المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الحصول على معطيات متعلقة بالصفات العمومية، وذلك رغم إلحاح المجلس ومتابعته للموضوع عبر مراسلات تذكيرية لدى القطاعات والإدارات المعنية. وقد كان من المفروض أن يقوم المجلس بتعميق أشغاله على أساس تلك المعلومات، وإنجاز تحليل كمي على مستوى قطاعي أكثر دقة، ليخرج بتوصيات متكاملة ونوعية خاصة ببعض القطاعات التي يرتبط نموها و/أو إمكانيات تطورها بقوة بالصفات العمومية.
- مكن التحليل الكمي للمعطيات المتعلقة بالصفات العمومية الخروج بالملاحظات التالية:
- غياب آليات قادرة على تأمين الاستفادة المثلى من الإمكانيات التي توفرها الصفات العمومية، من أجل ضمان تقوية الاقتصاد الوطني، وبالتالي دعم النمو والشغل؛
- يترتب على الأثر الضعيف لنمو الصفات العمومية في نمو القيمة المضافة المحلية، ارتفاع كبير في حجم الاستيراد الذي يقوم به المشترون العموميون بطريقة مباشرة أو غير مباشرة؛
- ينجم عن هذه الظاهرة أثر جد سلبي على نمو الصفات العمومية في توازن الميزان التجاري، يفضي بدوره إلى تفاقم عجز ميزان الأداءات بشكل كبير؛
- يقتضي هذا الوضع تحديد الآليات المناسبة التي من شأنها أن تتيح تحقيق المزيد من القيمة المضافة المحلية في تغطية حاجيات الصفات العمومية؛
- إن في لجوء المؤسسات والمقاولات العمومية بشكل مكثف إلى الاستيراد بأحجام كبيرة، ما يؤكد ضرورة العمل على تحقيق تنسيق أفضل، عبر إجراءات دقيقة، بين السياسة الصناعية والنفقات العمومية؛
- إن في الفوارق الكبرى القائمة بين مختلف الفاعلين العموميين في مجال حجم الصفات وأنماط التفويت وطبيعة المشتريات، فيما يتعلق بمحتوى الواردات، ما يبرر تعدد التوصيات التي يكمل بعضها البعض، من أجل بلوغ الأهداف التي رسمها المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وبخاصة في اتجاه تشجيع خلق قيمة مضافة محلية وتسهيل ولوج المقاولات الصغرى والمتوسطة إلى الصفات العمومية.

توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي

من المهم التذكير، بدايةً، بالمبادئ الأساسية التي سارت وفقها أشغال المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في إطار الإعداد لهذا التقرير، وهي الأشغال التي أفضت إلى بلورة التوصيات الواردة أدناه. إن السياسة المنشودة في مجال الصفقات العمومية ينبغي لها أن تضمن:

- تغطية حاجيات المؤسسات العمومية، مع مراعاة مستويات الجودة والأداء تساير المعايير الأكثر تقدماً؛
 - إحداث أثر قوي في النسيج الاقتصادي، في مجال التنمية والرفع من القدرات التنافسية وتحسين تموقع المقاولات الوطنية في الأسواق محلياً ودولياً؛
 - استثمار خصوصيات وقدرات العرض المحلي، مع دعم هذا الأخير عبر التشجيع على التجديد والاستثمار في البحث والتطوير وفي الرفع من القيمة المضافة؛
 - تخطيطاً يراعي استباق الحاجيات، مع إطلاق برامج رائدة، قادرة على الرفع من مستوى التحكم في الحاجيات المستهدفة، وإتاحة الفرصة في الآن نفسه للعرض المحلي كي يقوي استعداده لمرحلة المنافسة المفتوحة.
- وكما تم التذكير بذلك في المدخل، فقد رغب المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن تكون مقارنة الصفقات العمومية مقارنة شاملة، حتى لا يتم التركيز على مرحلة التفويت وحدها. بذلك امتد التفكير ليشمل مجموع المراحل المتعلقة بالصفقات العمومية، انطلاقاً من مرحلة دراسة الفرص والتحديد الدقيق للحاجيات، وانتهاءً بالمراقبة والافتحاص، مروراً بمراحل تتبع التنفيذ وتدبير العلاقة بين الأطراف.
- من هذا المنظور فإن مرحلة تحديد الحاجيات تعد أساسية، سواء من أجل الوصول إلى تغطية الحاجيات أم لضمان انفتاح كبير على العرض وإمكانياته وعلى المنافسة و كذا تأمين علاقة تعاقدية ومتوازنة بين الأطراف.
- في إطار هذه المبادئ، واعتباراً للتشخيص الدقيق المكثف الذي تم إنجازه، وللممارسات الجيدة على المستوى الوطني والدولي، فقد قرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يهيكل توصياته حول محورين رئيسيين اثنين:

- المحور القانوني والمسطري
- محور التنمية الاستراتيجية

I توصيات تخص المحور القانوني والمسطري

من المهم العمل على خلق مزيد من التكامل والانسجام، عبر عملية تفكير وإصلاح شامل ومهيكل لمجموع النصوص المنظمة للصفات العمومية. وينبغي في هذا الإطار:

- التنصيب بوضوح على مسؤولية صاحب المشروع وصلاحيته في اتخاذ القرارات التي تساعد على بلوغ الأهداف المرسومة له، بما في ذلك إحداث آثار في الاقتصاد والشغل؛
- مواكبة هذه المسؤولية بواسطة نظام للمراقبة أكثر فعالية وأكثر عمقا، يستهدف - بناء على قاعدة موضوعية لتقييم المخاطر - الطلبات التي تتضمن مخاطر، وتتمه نسبة اعتباطية تطبق على جميع الطلبات؛
- إقرار المبادئ الموجهة الرئيسة حسب أهداف قابلة للقياس، مع العمل مستقبلا على إدماج الجانب المتعلق بالتأثير على التنمية الاقتصادية والاجتماعية بصفته هدفا رئيسا.

1. مواءمة النصوص ووضع قانون عام للصفات العمومية

العمل، على أساس المبادئ المذكورة أنفا، على تنظيم و مواءمة النصوص المنظمة للصفات العمومية، وذلك على ثلاثة مستويات:

- قانون عام للصفات العمومية، يحدد كل القواعد الأساسية في مجال الضمانات، من شفافية وتنافسية و توجيه للصفات انطلاقا من تحديد الأهداف، وتوازن في العلاقة بين الأطراف، وفعالية للطعون، وغير ذلك؛
- مراسيم تطبيقية تحدد وتكمل القانون، عبر تغطية المراحل المتعلقة بتحديد الحاجيات والتفويت والتنفيذ والمراقبة، وذلك حسب القطاعات و/أو طبيعة الحاجيات المطلوب تغطيتها، من أشغال أو أعمال فكرية أو خدمات أو تموين؛
- إذا كانت المراسيم تحدد الأنماط التي سيتم عبرها تطبيق القانون العام للصفات العمومية، فلا ينبغي لها أن تحل محل الدفاتر المسطرية، والتي يتعين تفصيلها مع الاخذ بعين الاعتبار نوعية الإدارة والجماعة الترابية والمؤسسة والمقابلة العمومية. وتعرض الدفاتر المسطرية - التي يجب أن تكون لها صفة إجبارية - على موافقة السلطة ذات الوصاية. كما يجب أن تمثل مستوى أول للمراقبة، يتحدد حسب خريطة لمخاطر الفساد يجري إعدادها تبعا للقطاعات.

2. دعم المنافسة

- مراقبة البنود التي تحد من المنافسة

إضافة بنود تتيح للمتنافسين أن يتقدموا بملاحظاتهم وانتقاداتهم على دفاتر التحملات وخاصة فيما يتعلق بالبنود التي تحد من المنافسة، وأن يطلبوا من صاحب المشروع، خلال فترة الاستشارة، العمل على تغييرها. أما القرار النهائي، الذي يجب أن يكون مبررا وأن يتم نشره على العموم، فيبقى من مسؤولية صاحب المشروع. وإن من شأن هذا الإجراء، إن هو ارتبط بتدابير تضمن المراقبة الناجعة، أن يُمكن من تجنب إقصاء عروض كان من الممكن أن تكون مناسبة، بسبب طلب عروض موجه بصفة مقصودة أو غير مقصودة، يفضي إلى إعطاء الامتياز لمنتج أو مترشح معين.

• تطور نظام منح تراخيص الاعتماد لمكاتب الدراسات

إن طبيعة الانتاج الفكري وتقديم الخبرات لا تخضع بالضرورة إلى المعايير الشكلية لتراخيص الاعتماد بل هي مرهونة بالدرجة الاولى بمقاربة منهجية تعتمد على التأهيل والابتكار المستمرين، مع درجة عالية من التخصص. لذا فإن جودة خدمات مكاتب الدراسات ينبغي أن تتطور في إطار نظام التقييس وشهادات المطابقة المسلمة من طرف منظمات مختصة. ولهذا الغرض فعلى المهنيين أن يسهروا على اختيار وضبط المقاييس والمعايير الدولية وتكميلها بأخرى وطنية تسائر مستلزمات السوق الداخلية وتنمية القطاعات المعنية.

• التخلي عن سرية التقدير المالي لصاحب المشروع

التخلي عن سرية التقدير المالي الذي يقوم به صاحب المشروع، سعياً إلى تحقيق المزيد من الشفافية. فنشر هذا التقدير لا يعوق سريان المنافسة، بل على العكس من ذلك يمنع من إعطاء الأفضلية بطريقة غير مشروعة لبعض المترشحين، دون الآخرين.

• إعداد طلب المنافسة

خلق الظروف التي تؤمن، خلال المرحلة السابقة لطلب المنافسة، وفي إطار مفتوح وشفاف، تواصلًا بين المقاولات والمشتري العمومي، حتى يكون هذا الأخير على بينة من الأمر أثناء تحريره لدفاتر التحملات، إذ يكون متمكناً من خصوصيات العرض وإمكانياته. ويتعين خلال هذه المرحلة العمل على إعطاء أهمية، كلما كان ذلك ضرورياً، للجوء إلى الخبرة الخارجية لمؤازرة صاحب المشروع في تحديد حاجياته.

3. الشفافية والمراقبة الناجمة

• إمكانية التتبع والولوج المفتوح إلى المعلومة

من أجل تمكين أدوات المراقبة من أن تكون فعالة، يجب ضمان إمكانية تتبع كامل لمجموع المعطيات والمبادلات التي تجري خلال سريان المسطرة وحتى نهاية تنفيذ الصفقة وتقييمها، والعمل على نشر تلك المعطيات عبر بوابة الصفقات العمومية (باستثناء العناصر الحساسة والمرتبطة بحماية مهارات المقاولات ومعطياتها التجارية السرية).

• تحديد أهداف عمليات الافتحاص ونشر التقارير

جعل عمليات المراقبة أكثر فعالية، وذلك عبر تدعيم إمكانات التتبع، والولوج إلى المعلومة، وتحديد الصفقات موضوع الافتحاص المالي على أساس تقييم للمخاطر يتبعه قياس للعينات (عوض القيام كما هو الحال بتحديد عتبة قيمة الصفقة بغض النظر عن طبيعتها وعن القطاع المعني).

العمل، وخصوصاً من خلال بوابة الصفقات العمومية، على نشر تقارير عمليات الافتحاص التي تم إجراؤها على عينة الصفقات المختارة، وكذا المعايير التي تم اعتمادها في اختيار تلك العينة.

تأخذ عمليات المراقبة في اعتبارها النتائج المحصل عليها وكذا الوسائل التي تم تخصيصها، مقارنة مع تلك التي تم تحديدها في البداية، والمركزات الموضوعية لاختيارات صاحب المشروع (من نمط التفويت إلى الأخذ بملاحظات وطعون المتنافسين، وكذا مختلف الأجال المحددة لانطلاق الأعمال والتنفيذ والاستلام والأداء وغير ذلك)، دون إغفال قياس الآثار الاجتماعية والاقتصادية المتوقعة والمتحققة عبر الطلبية أو الطلبيات التي تم تفويتها.

• دعم دور المفتشين العامين والمشرفين على عمليات الافتتاح الداخلي

العمل، في ما يخص المراقبة، على تقوية ودعم دور المفتشين العامين في الوزارات، ودور المراقبين الداخليين في المقاولات والمؤسسات العمومية. ومن أجل ذلك، لا بد من العمل على تطوير الوضع القانوني لهؤلاء المفتشين، بما يضمن استقلاليتهم التامة عن التراتبية الإدارية (عن الوزير والمدير العام وغير ذلك).

4. تدعيم مسؤولية الأمرين بالصرف، وتحقيق توازن أمثل في العلاقات بين الأطراف المتعاقدة

• اختيار نمط التفويت وكيفية تقييم العروض

إن صاحب المشروع، بصفته الطرف المستفيد والمسؤول عن الخدمة، يجب أن يبقى صاحب السلطة في اختيار الطريقة الأنجع لتفويت الصفقة ومحتوى دفتر التحملات الخاصة. في المقابل، يجب عليه أن يبرر اختياراته ضمن وثيقة تضم إلى ملف الاستشارة، وتوضع تحت تصرف العموم على بوابة الصفقات العمومية. ولا ينبغي أن يكون صاحب المشروع، في هذا الإطار، ملزماً بأن يعتمد بصفة منهجية قاعدة الأقل سعراً.

غير أن ملف طلب المنافسة، واختيارات صاحب المشروع فيما يتعلق بطريقة التفويت، تبقى كلها قابلة للطعن وللتعديل، إن لزم ذلك، على أثر تقديم أحد المتنافسين الدليل على كون بعض البنود تحدد من المنافسة.

تعتبر الورقة التبريرية لاختيارات صاحب المشروع، وكذا المراسلات المتبادلة التي تمت مع المتنافسين، عناصر ينبغي ضمها إلى ملف الصفقة وطلب المنافسة، الذي يمكن أن يكون موضوع افتتاح كما ذكر ذلك أنفاً.

• تأطير إلغاء طلبات العروض

يجب ألا يتم إلغاء صفقة سبق إسنادها إلا في حالات محددة ومبررة، لأن من شأن ذلك أن يحد من حالات إلغاء طلب عروض في ظل شروط غير واضحة، تفتح الباب أمام إمكانية تغطية نفس الحاجيات في إطار صفقة أخرى بمعايير جديدة موجهة.

• تخفيض وضمان آجال الأداء

بغض النظر عن المرسوم المتعلق بالفوائد المترتبة على التأخير، وعن القانون المتعلق بآجال الأداء، من المهم إرساء آليات تضمن التحكم في الآجال الحقيقية للأداء كما يشهدها واقع العقود المبرمة في إطار الصفقات العمومية. ومن أجل ذلك، يتعين التحكم من جهة في آجال الاستلام، المحددة انطلاقاً من تاريخ تسليم العمل، ومن جهة أخرى في آجال الأداء، المحددة انطلاقاً من تاريخ إيداع الفاتورة أو الحساب.

• تأطير أجل توجيه طلب الخدمة

تحديد الأجل الذي يتعين على صاحب المشروع أن يوجه داخله طلب الخدمة إلى المقاول التي رست عليها الصفقة.

• إبلاء الاعتبار لعرض الطرف المتعاقد معه مثل مراعاة دفتر التحملات الخاصة

العمل على الحد من السلطة التقديرية لصاحب المشروع في التأويل الواسع لبنود دفتر التحملات الخاصة، حتى ولو كانت هذه الأخيرة غير دقيقة وكان العرض المقبول قد جاء بالتدقيقات الضرورية فيما يخص تدقيق الفهم وتغطية الحاجيات المحددة وفقاً لذلك. ولهذا الغرض، فإن الصفقة المبرمة بين الطرفين يجب أن تتضمن العرض المقبول، الذي يصبح ملزماً للطرفين. وبذلك تتحمل المقاول مسؤوليتها الكاملة في الالتزام بالعرض الذي تقدمت به، ويتحمل صاحب المشروع مسؤولية المصادقة على هذا العرض وقرار إسناد الصفقة.

• تأطير قرارات فسخ الصفقات

الحد من الحالات التي يستطيع فيها صاحب المشروع اتخاذ قرار بفسخ الصفقة، حين لا يكون القرار مبرراً بعجز مثبت لدى المقاول التي رست عليها تلك الصفقة. وفي هذه الحال فإن من الضروري إعادة النظر في شروط الفسخ بما يجعلها أكثر إنصافاً ويحول دون تسبب الفسخ في الإضرار بمصالح المقاول أو حتى تهديد وجودها.

• افتتاح مرحلة المفاوضات

اللجوء إلى مفاوضات وتدقيقات بين صاحب المشروع والمقاول المستفيدة من تفويت الصفقة بطريقة منهجية كلما تعلق الأمر بمشتريات استراتيجية أو غير اعتيادية. وسيكون من شأن هذه المرحلة إضفاء مزيد من الوضوح على العقد، دون المس بالمعايير المعتمدة في المنافسة بين المترشحين.

• إعطاء صبغة مهنية للمشتري العمومي وتغطية جميع المراحل

من أجل بلوغ الأهداف المرسومة للصفقات العمومية، يتعين تمكين المشتريين العموميين من تطوير قدراتهم والتأهيل الضروري لتحقيق عمليات الشراء، وتمكينهم من الولوج، كلما لزم الأمر، إلى الخبرة الخارجية المساعدة في إدارة المشاريع والمقدمة لصاحب المشروع.

وهذا يعني على وجه الخصوص أنه يجب معالجة العمليات بالوسائل المناسبة على امتداد جميع المراحل (من تحديد الحاجيات إلى صياغتها الشكلية فالاستشارة والتنفيذ فالاستلام). وفي هذا الإطار يجب أن تكون عملية الدراسات الاستطلاعية لتبرير جدوى المشاريع محل اهتمام خاص، مع اللجوء، متى لزم ذلك، إلى أبحاث ميدانية ذي فائدة عمومية، تتيح للمواطنين فرصة الإدلاء بتقديراتهم واقتراحاتهم، أو ما لديهم من مؤاخذات على المشاريع، وذلك لتمكين السلطة المعنية من أن تكون على بينة من كل العناصر الضرورية لاتخاذ القرار.

5. الطعون والتحديد الدقيق لحالات تنازع المصالح

• تحديد حالات تنازع المصالح

عوض الاكتفاء بمنع تنازع المصالح، سيكون من الأنسب أن يتم الإبلاغ عن كل احتمال لوقوع تنازع للمصالح من شأنه إعطاء الامتياز لمترشح معين، وذلك من قبل صاحب المشروع وكل الأشخاص المعنيين معه بتدبير الصفقات العمومية. كما يجب على صاحب المشروع، و/أو كل شخص معني، أن يتخذ، في حال وجود احتمال لتنازع المصالح، الإجراءات الوقائية التي يراها ضرورية وكافية، وأن يخبر بها العموم (عبر البوابة على الخصوص)، وتحديد المترشحين.

• إحداث هيئة متكافئة الأعضاء للطعون

لقد بينت الطريقة المتبعة حالياً في الطعون عن عدم فعاليتها، لأنها لا توفر الشروط الكافية للحياد والنزاهة. ومن أجل ضمان اضطلاع الطعون بدورها الكامل، يوصى بإحداث هيئة مستقلة، متكافئة الأعضاء، قادرة على أن تتخذ، في آجال محددة، قرارات ذات طابع نافذ. وينبغي أن تعتمد الهيئة الجديدة في عملها على خبراء مهنيين مشهود لهم بالنزاهة والحياد. وبالموازاة مع إحداث الهيئة المشار إليها، إعداد وتشجيع الوساطة والتحكيم لمعالجة النزاعات التي يمكن أن تحدث في تأويل أو تنفيذ عقود مرتبطة بالصفقات العمومية.

6. إقرار إجبارية التعويض الصناعي

استعمال قوة القانون في إقرار إجبارية التعويض الصناعي تكون عتبات الصفقات التي تنطبق عليها والنسب المطبقة كلها داخل حدود تحدد حسب المجال القطاعي، وتعود مسؤولية تحديدها إلى لجنة تضم على الخصوص قطاعات الاقتصاد والمالية والصناعة.

ويمكن لهذا التعويض، الملزم للمقاولة المتعاقد معها، أن يتخذ الأشكال التالية:

- مناولة أو تعاقد مشترك، يضمن نسبة من الإنتاج المحلي؛
- شراء منتجات أو خدمات ذات صنع محلي؛
- استثمارات مباشرة؛
- تطوير الإطار الذي يضمن اكتساب التكنولوجيات وتطويرها.

ينبغي أن تكون مسألة تحديد الآليات والعتبات والمجالات القطاعية المعنية موضوعا لدراسة معمقة تتيح تحديد السياسة الواجب تبنيها في هذا المجال، وتزويد السلطات العمومية بوسائل التفاوض مع المقاولات الأجنبية الكبرى والفاعلين الأجانب.

بالموازاة مع ذلك، يتعين وضع الإطار التشريعي والتنظيمي الضروري لضمان فعالية حقيقية للتعويض الصناعي، الذي يمثل مفهوما حديث العهد في المغرب، وإعداد آليات التتبع والتقييم انطلاقا من نقطة التعاقد. ومن شأن هذا الإطار الجديد أن يمكن المسؤولين المعنيين بالعقد، والجهات المشرفة، من تتبع مدى احترام الالتزامات من قبل الأطراف المعنية، وخصوصا منها الفاعل الأجنبي المستفيد من الطلبية، وتطبيق إجراءات التقييم اللازمة عند الاقتضاء.

7. تشجيع خلق القيمة المضافة المحلية

إن الجواب على الإشكاليات الكبرى بالمغرب - من نمو وتشغيل وتنافسية للاقتصاد ودعم لمداخيل الدولة وتعديل للميزان التجاري وميزان الأداءات - يحتم علينا تشجيع تطوير القيمة المضافة المحلية، وهو ما من شأن الصفقات العمومية وبصفة عامة الطلبات العمومية أن تساهم فيه بقدر كبير. ومن أجل ذلك يجب رفع نصيب القيمة المضافة المحلية في الصفقات العمومية، وذلك عبر الآليات التالية:

- تعمل الدولة، مع المؤسسات والهيئات العمومية، وخصوصا في إطار عقود-برامج، على تحديد أهداف للأثر الاقتصادي والاجتماعي المترتب على الصفقات العمومية المزمع إطلاقها. وكما هو الشأن بالنسبة إلى الأهداف المرتبطة مباشرة بمهمتها العضوية، فإن تتبع مدى بلوغ تلك الأهداف، المتمثلة في الآثار الناجمة عن الصفقة، تبقى من مسؤولية الهيئات العمومية المكلفة بالتدبير والحكامة؛
- الزيادة المنهجية (بغرض المقارنة) بما قدره 15 إلى 20% في قيمة عروض المقاولات الأجنبية، وتطبيق الإجراء نفسه، متى أمكن ذلك، على القيمة المستوردة داخل العروض المقدمة. للإشارة، فقد جاء نص مرسوم 2007 بهذه الإمكانية (بطريقة اختيارية) دون أن يمثل ذلك أي تناقض مع الالتزامات الدولية للمغرب؛

- عند اختيار عرض يقدم أعلى قيمة مضافة محليا لكنه يتميز بفارق في الثمن داخل حدود الأفضلية الوطنية (من 15 إلى 20% حسب القطاعات ونوعية الحاجيات)، ينبغي تمكين صاحب المشروع من أن يتفاوض على العرض من أجل تقريبه من أفضل العروض خارج احتساب القيمة المضافة المحلية، شريطة أن يكون قد تم التصريح بذلك في طلب المنافسة. ويجب أن يتم خلال هذه المرحلة من التفاوض الاخذ بعين الاعتبار الدعم الذي تتمتع به المنتجات والخدمات، المكونة للعرض المرجعي في المفاوضة، من قبل بلدانها الأصل؛
- بالنسبة إلى العروض التي تبلغ حجما معينا، إقرار نسبة مئوية كحد أدنى للمنتجات والمواد المصنعة محليا، يجب أن يتوفر عليها العرض الذي تم اختياره، مع إلزام المتعاقد معه بالإدلاء بما يثبت مصدر المنتجات والمواد المعنية؛
- إقرار حصة معينة كحد أدنى لمشاركة المقاولات التي تنتج قيمة مضافة محلية أو وطنية (يتم تحديد تلك النسبة حسب القطاعات وطبيعة الحاجيات) في الصفقات العمومية، سواء بصفتها صاحبة عروض أو بصفتها مشاركة في تنفيذ العقد أو مكلفة بالمناولة؛
- منع طلب تقديم شهادات الانجاز متعلقة بمشاريع مشابهة، وخصوصا حين يكون المشروع المعني من نوع لم يسبق إنجازه في المغرب ومن خلال قيمة مضافة محلية؛
- إحداث الآليات التي من شأنها تسهيل تجميع المشتريات من طبيعة واحدة في بعض القطاعات، قصد تشجيع الاستثمار المحلي والولوج إلى التكنولوجيا، علما أن الهدف هو استباق الحاجيات وجعلها مشتركة، لتوضيح الرؤية للمقاولات، وضمان تغطية أمثل للحاجيات في نهاية المطاف؛
- تشجيع تطوير مشاريع شراكة بين القطاعين العمومي والخاص، والعمل في هذا الإطار على تشجيع نقل وتفويض المرافق العمومية، عبر تطوير الكفاءة الوطنية وتوسيعها لتشمل المجالات المعنية.

8. المشتريات الاستراتيجية في إطار برامج ابتكارية

- في ما يخص المشتريات التي تقوم بها الدولة، والتي تكون من الناحية التكنولوجية في متناول المقاولات الوطنية، فينبغي القيام باستشارات وفق المراحل التالية:
- مرحلة تحديد المقاولات التي لديها القدرة أو الامكانية على تغطية الحاجيات المستهدفة؛
 - مرحلة سابقة على الاستشارة، مع دعم من الدولة لتلك المقاولات التي ستتكفل بتغطية الحاجيات في مجال محدد ومتحكم فيه؛
 - مرحلة المصادقة على مدى ملاءمة العرض المقدم مع الحاجيات الواجب تغطيتها؛
 - مرحلة طلب العروض المفتوح.

ملحوظة: يتضمن التقرير المفصل أمثلة عن التطبيق القطاعي لهذا المسعى.

9. تشجيع ومواكبة المقاولات الصغرى والمتوسطة

- وضع أدوات معينة لتسهيل وتشجيع ولوج المقاولات الصغرى والمتوسطة إلى الصفقات العمومية:
- خدمات إعلامية لصالح المقاولات الصغرى والمتوسطة، تؤمن اليقظة في مجال الصفقات العمومية، لتسهيل عملية تحديد وتوجيه الصفقات الملائمة لهذه المقاولات؛

- تشجيع ولوج المقاولات الصغرى والمتوسطة إلى الاستشارة القانونية، وخصوصا في مجال الصفقات العمومية، سواء خلال المرحلة القبلية لتقديم العرض أم أثناء مرحلة التعاقد وتنفيذ الصفقات؛
- وضع ملفات نموذجية مبسطة ومصادق عليها لفائدة المقاولات الصغرى والمتوسطة؛
- تأمين دعم مالي للجوء إلى خدمات خبراء في مرحلة إعداد العروض (في امتداد لبرنامج "مساندة" للوكالة الوطنية لإعاش المقاولات)؛
- عروض للتمويل أكثر ملاءمة، مقدمة من قبل الصندوق الوطني للصفقات؛
- فتح الإمكانية أمام الدولة للأداء المباشر لمستحقات المقاولات الصغرى والمتوسطة المكلفة بالمناولة في إطار الصفقات العمومية؛
- تحديد أمثل للعلاقات بين المقاولات الكبرى التي ترسو عليها الصفقات وبين المقاولات الصغرى والمتوسطة المكلفة بالمناولة؛
- تضمين النصوص إمكانية تأمين صاحب المشروع مقدم أجر عن الصفقة للمقاولات الصغرى والمتوسطة.

10. تشجيع الاقتصاد الاجتماعي

- وضع إطار ملائم بالنسبة إلى المشتريات التي يمكن أن يقوم بها فاعلون في الاقتصاد الاجتماعي، يتميز بما يلي:
- مسطرة أقل إكراها وأكثر تلاؤما مع أنظمة وهياكل الكيانات المستهدفة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة؛
- ضوابط تقوم على معايير ينبغي تشجيعها، ترتبط خاصة بما يلي:
 - الحفاظ على البيئة؛
 - التجارة العادلة؛
 - التسميات الأصلية الخاضعة للمراقبة؛
 - تشجيع المقاولاتية النسائية.

11. إحداث هيئة مركزية مكلفة بالصفقات العمومية

- إحداث هيئة لدى رئيس الحكومة مكلفة بقيادة سياسة الصفقات العمومية على أساس استراتيجية حقيقية للمشتريات. ويناط بهذه الهيئة الجديدة المهمات التالية:
- مرصد للصفقات العمومية يجمع كل المعطيات حول الصفقات العمومية، ويتتبع المؤشرات وقياس مدى بلوغ الأهداف (وخصوصا المتعلقة منها بالأثر الاقتصادي والاجتماعي) حسب محاور عديدة (الجهة والقطاع والمؤسسة ونسبة المحتوى من العناصر المستوردة قياسا إلى محتوى القيمة المضافة المحلية، وغير ذلك)؛
- إحداث سجل مرجعي للمقاولات، من أجل مركزة المعلومات المفيدة للمشتريين العموميين؛
- تكوين وتأطير المشتريين العموميين؛
- المواكبة في وضع السياسات الاستراتيجية للمشتريات، وخصوصا في البرامج الابتكارية؛
- التنظيم.

تتدخل الهيئة الجديدة على مستوى المواكبة الاستراتيجية للصفقات العمومية، وتكون مكلفة بالنهوض بتطوير مهنة المشتري، ومواكبة المتعاقدين (بما في ذلك اللجوء عند الضرورة إلى خدمات المساعدة الخارجية على التعاقد AMO) لبلوغ الأهداف الاستراتيجية للصفقات العمومية.

ومن المهم الإشارة إلى أن:

- مهمات المراقبة والمحاسبة تبقى على مستوى الخزينة العامة للمملكة؛
- مهمة الطعون لا تدخل في مهام الهيئة المكلفة بقيادة سياسة الصفقات العمومية بل هي مناطة بالهيئة الجديدة متكافئة الأعضاء المذكورة أنفا (والتي يمكنها أن تحل محل اللجنة المركزية للصفقات).

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

تقاطع زنقة المشمش وزنقة الدلبوت، قطاع 10، مجموعة 5
حي الرياض، 10 100 - الرباط
الهاتف : +212 (0) 538 01 03 00 الفاكس : +212 (0) 538 01 03 50
البريد الإلكتروني : contact@ces.ma