

قراءة سريعة في تمويل البنية التحتية

العروض المُقدّمة دون دعوة لِمَ، ولمَ لا، ورهن أي شروط؟



كان كثيرون يعتقدون في وقت ما أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص هي الحل لجميع المسائل المتعلقة بالبنية التحتية - بما في ذلك التمويل ومحدودية القدرات، والكفاءة. لكن منذ ذلك الحين، تراكمت لدينا خبرات كافية لندرك أن الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي تتميز بحسن التخطيط والإدارة والتنفيذ والمراقبة هي وحدها التي يمكن أن تحقق النجاح.

والآن، ماذا نفعل حيال العروض المقدمة دون دعوة للشراكات بين القطاعين العام والخاص؟ نشر المرفق الاستشاري للبنية التحتية المشتركة بين القطاعين العام والخاص (PPIAF) مبادئ توجيهية للسياسات لإدارة العروض المقدمة دون دعوة في مشروعات البنية التحتية ودورة للتعليم الإلكتروني¹ لتوجيه الحكومة والممارسين، ولكن فيما يلي ورقة موجزة عن الأساسيات. وتوجد المبادئ التوجيهية الكاملة للسياسات في مختبر المعارف الخاص بالشراكات بين القطاعين العام والخاص باللغات الإنجليزية والفرنسية والإسبانية: www.pppknowledge.org

نشر البنك الدولي مبادئ توجيهية للسياسات المتعلقة بالعروض المقدمة دون دعوة. هل يعني ذلك أن البنك الدولي يوصي بها أو يشجعها؟

الجواب البسيط هو لا. فمن الممكن أن تجلب الشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال العروض المطلوبة (أو الشراكات التي يسعى إليها القطاع العام) الفوائد ذاتها التي تجلبها العروض المقدمة دون دعوة، وهي أنسب لتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع مقدمي العروض، وتحقيق المصلحة العامة والقيمة مقابل المال، والامتثال للمبادئ الأساسية للشفافية.

وكان الهدف من المبادئ التوجيهية للسياسات هو سد الفجوة المعرفية وتوجيه السلطات العامة بمجرد أن تقرر السماح بالعروض المقدمة دون دعوة. وكان القصد منها ضمان قدرة الحكومات على الاستفادة من

ما هي العروض المقدمة دون دعوة؟

التعريف البسيط هو عرض لمشروع يقدمه كيان خاص إلى هيئة عامة دون طلب صريح من هذه الهيئة العامة. ويمكن أيضا اعتباره عرضا لفكرة مشروع يقدمه كيان خاص إلى الهيئة العامة دون طلب صريح أو التماس لتقديم العروض من جانب الهيئة، ويكون إما (1) غير مدرج في مشروع الحكومة أو قائمة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص قيد الإعداد أو (2) يقترح حلا مبتكرا لمشروع مدرج في خطط مشروعات الحكومة. وفي حين أن البعض قد يعتقد أن العروض المقدمة دون دعوة عبارة عن صفقات يتم التفاوض عليها بشكل مباشر بين الهيئة العامة ومقدم العرض، فإن الاختلاف الرئيسي الوحيد ما بين الشراكات التي يبادر بها القطاعان العام والخاص يحدث في مرحلة بدء المشروع.

من قبل. ومن غير المحتمل أن يكون بوسع الحكومات التي تفتقر إلى قدرات أن تتفاوض على اتفاقية شراكة بين القطاعين العام والخاص تضمن المصلحة العامة والقيمة مقابل المال، مما يزيد من فرص أن تصبح العروض المقدمة دون دعوة صفقات سيئة للمجتمع.

"تسمح العروض المقدمة دون دعوة للحكومات الاستفادة من ابتكارات القطاع الخاص، مما يؤدي إلى كفاءة في توفير البنية التحتية".

معظم العروض المقدمة دون دعوة التي تقبلها الحكومة ليست ابتكارات حقيقية. ويضم عدد قليل جداً من الدراسات الخاصة بهذه العروض تقنيات جديدة أو مفاهيم فريدة حيث كان معظمها ببساطة مشروعات للطرق السريعة أو السكك الحديدية لم تحددها الهيئات العامة - أو تم تحديدها ولكن لم يتم تنفيذها بعد. وتؤدي مزاعم الابتكار أو الملكية الفكرية التي لا أساس لها من قبل مقدمي العروض دون دعوة إلى نقص الشفافية وتزيد من صعوبة تحقيق تكافؤ الفرص في عملية شراء تنافسية. ويمكن تحقيق الابتكار من خلال وسائل أخرى، مثل منافسات تطوير الأفكار وعمليات الشراء متعددة المراحل والمواصفات المستندة إلى المخرجات.

هل تساعد العروض المقدمة دون دعوة الممارسات الفاسدة أو المحسوبة؟

أحد البواعث لتلك العروض التي أبرزها أصحاب المصلحة الذين التقينا بهم لإعداد المبادئ التوجيهية للسياسات يتعلق بإساءة الاستخدام المحتملة للعروض للانخراط في ممارسات الفساد والمحسوبة، خاصة من خلال تجنب المنافسة. فقد توفر العروض المقدمة دون دعوة التي يتم التفاوض عليها مباشرة البيئة الخصبة لهذه الممارسات، ويرجع ذلك جزئياً إلى أنها تجعل من الأسهل التستر على الفساد والمحسوبة. وبسبب الافتقار إلى الشفافية أو غياب التنافسية في عملية الشراء فإن العروض المقدمة دون دعوة عرضة للاعتقاد بوجود فساد، حتى لو كان ذلك غير صحيح. ويؤدي هذا في كثير من الأحيان إلى تحديات قانونية وسياسية، وإلى تأخير المشروعات. السؤال الرئيسي هو ما هي حلول السياسات التي قد تسمح للحكومات بالتغلب على تصورات الفساد المرتبطة بالعروض المقدمة دون دعوة. وهناك عوامل مثل اعتماد سياسة واضحة للعروض المقدمة دون دعوة وتطبيق سياسة إفصاح في خطوات معينة من العملية تشكل جزءاً من الحل.

بم يوصي البنك الدولي؟ هل يجب أن تسمح الحكومات بالعروض المقدمة دون دعوة أم لا؟

يجب على الحكومات أن تبحث بعناية في مزايا وعيوب هذه العروض وتنتظر في العوامل الخاصة بكل بلد عند اتخاذ هذا القرار. ويجب عليها التفكير في قبول هذه العروض فقط إذا كانت قادرة على (1) حماية المصلحة العامة أثناء تقييم المشروع، وإعداده، وخلال عملية المشتريات و(2) ضمان الشفافية والمساءلة طوال العملية. ويجب أن

نقاط القوة في القطاع الخاص مع حماية المصلحة العامة في التعامل مع التحديات المرتبطة بتلك العروض. وتوجد بدائل للعروض المقدمة دون دعوة عندما يتعلق الأمر بتحفيز قدرة القطاع الخاص على الابتكار- مثل وضع النهج القائمة على المخرجات بدلا من التركيز على تقنيات المدخلات، أو السماح بحوار شفاف وتفاعل بين الهيئة العامة ومقدمي العروض أثناء عملية المناقصة بحيث يتم تحسين جودة العقد ومواءمته مع احتياجات القطاع العام. وعند الشروع فيها، يجب إدارة العروض المقدمة دون دعوة واستخدامها بحذر كاستثناء للأساليب المتبعة في المشتريات العامة.

يدعي مؤيدو هذه العروض أنها تحقق بعض الفوائد. ما هو موقف البنك الدولي؟

دعونا ننظر في هذه الحجج الواحدة تلو الأخرى..

"إن تنفيذ عرض مقدم دون دعوة سيكون أسهل وأسرع من تنفيذ مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص بناء على طلب من هيئة عامة".

لا يوجد دليل على ذلك. عندما تلتف العروض المقدمة دون دعوة حول لوائح المشتريات أو يتم التفاوض عليها بشكل مباشر، غالباً ما تؤدي الشبهات العامة إلى تأخير المشروعات. وعادة ما يكون التفاوض على مشروع وتنفيذه مع مقدم عرض دون دعوة أكثر تحدياً ويستغرق مزيداً من الوقت بسبب عدم اتساق المعلومات وضعف الموقف التفاوضي للهيئة العامة.

"العروض المقدمة دون دعوة توفر فرصاً أكبر للحصول على التمويل مقارنة بالمشروعات التي يطلبها القطاع العام".

بالتأكيد أن التحضير الأفضل للمشروع هو ما يعزز قابليته للحصول على تمويل من البنوك وقدرته المالية. ولا يوجد دليل يشير إلى أن تلك العروض توفر فرصاً للحصول على تمويل لن يكون متاحاً في إطار عملية منظمة جيداً تبدأ بناء على طلب القطاع العام. وعادة ما تنشأ تحديات توفير التمويل بسبب سوء هيكل المشروع بما في ذلك التصميم أو الإيرادات أو المساندة الحكومية أو الدعم الائتماني. ويتمثل الحل الحقيقي طويل الأجل في أن تعزز الحكومات قدراتها الفنية في إعداد المشروعات أو أن تستعين بمستشارين لمساعدتها في تطوير مشاريع يمكنها الحصول على تمويل من البنوك.

"تساعد العروض المقدمة دون دعوة الحكومات على التغلب على نقص القدرات الفنية لإعداد وتنفيذ الشراكات بين القطاعين العام والخاص إجراءات المشتريات الخاصة بها".

العروض المقدمة دون دعوة ليست حلاً للتغلب على شح القدرات. في الواقع، يتطلب ضمان الحصول على صفقة جيدة من عرض مقدم دون دعوة قدرات أكبر من تلك التي يتطلبها مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص بناء على طلب من هيئة عامة، كما لوحظ

هل هناك مبادئ توجيهية ينبغي أن تستند إليها سياسة العروض المقدمة دون دعوة؟

نستعين بستة مبادئ توجيهية:

الصالح العام: يجب أن يتماشى مشروع عرض مقدم دون دعوة مع أولويات البنية التحتية الوطنية وأن يلبى حاجة مجتمعية واقتصادية حقيقية.

القيمة مقابل المال: يجب على الحكومات تنظيم مشروعات العروض المقدمة دون دعوة على أنها شركات بين القطاعين العام والخاص فقط إذا كان من المتوقع أن تولد قيمة أكبر مقابل المال كشراكة أكثر منها كمشروعات تقليدية.

القدرة على تحمل التكاليف: يجب على الحكومات أن تعي تأثير العروض المقدمة دون دعوة على المالية العامة، بما في ذلك ما إذا كانت الالتزامات المالية مقبولة، والمخاطر يمكن التحكم فيها بشكل كاف.

التسعير السوقي العادل: يجب على الحكومات التأكد من أن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص الناتجة عن عروض دون دعوة تعكس أسعار السوق، وتتجنب تحقيق القطاع الخاص لعائدات مفرطة، وتشمل توزيع المخاطر بصورة مناسبة للحكومة.

الشفافية والمساءلة: يجب على الحكومات الكشف عن جميع المعلومات المتعلقة بالمشروع.

المواءمة بين إجراءات الشراكة بين القطاعين العام والخاص وإجراءات العروض المقدمة دون دعوة: يجب على الحكومات مواءمة سياسات الشراكة بين القطاعين العام والخاص و العروض المقدمة دون دعوة لزيادة مساندة أصحاب المصلحة، وتعزيز الفائدة السوقية، وضمان الاتساق في صنع القرار العام.

ما هي أفضل الممارسات في خلق المنافسة أثناء عملية المشتريات؟

ثبت نجاح خمسة مجالات من أفضل الممارسات:

الهيئة العامة تقود إعداد المشروع: عندما "تتولى" الهيئة العامة المشروع بعد فترة وجيزة من تقديم العرض المقدم دون دعوة - تقود إعداد المشروع بما في ذلك دراسات الجدوى ووثائق المشتريات - فإن ذلك يقلل من الميزة الإستراتيجية لمقدم العرض ويساعد على تحقيق تكافؤ الفرص.

الشفافية والإفصاح: يجب أن يتمكن جميع مقدمي العروض من الحصول على نفس المعلومات. الكشف عن الوثائق نفسها، إن لم يكن أكثر، كما هو الحال بالنسبة لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي يبدأها القطاع العام. يجب أن تكون القواعد واضحة للجميع، بما في ذلك الحوافز أو المزايا المقدمة لأصحاب العروض دون دعوة.

التساؤل عن الحوافز: تجنب كل من التفاوض المباشر وحصول مقدم العرض على فوائد ضخمة (على سبيل المثال، الحق في المطابقة، أو

يكون موقف الحكومة من العروض المقدمة دون دعوة متسقاً ومعلناً بوضوح. لكن موقفها من هذه العروض يجب ألا يكون دائماً. فمن الممكن أن يتغير بمرور الوقت مع تطور القدرات أو الخبرة أو مصالح القطاع الخاص، شريطة أن يكون الموقف واضحاً.

كيف ستقوم الحكومة بدمج سياسة العروض المقدمة دون دعوة في لوائح الشراكة بين القطاعين العام والخاص وغيرها من اللوائح القائمة؟

يجب على الحكومات ضمان الاتساق بين أطر وإجراءات الشراكة بين القطاعين العام والخاص والعروض المقدمة دون دعوة، وقد يكون دمج إجراءات هذه العروض في وثيقة سياسات الشراكة بين القطاعين العام والخاص الطريقة الأكثر فاعلية للقيام بذلك. ويمكن لسلطات الاختصاص التي لا تمتلك سياسة مُحكمة للشراكة بين القطاعين العام والخاص أن تستغل الفرصة لتقويتها وتعزيزها، لتشمل أيضاً إجراءات العروض دون دعوة. إن وضع سياسة قائمة بذاتها للعروض المقدمة دون دعوة في هذه الأثناء هو أيضاً خيار. ويجب أن تكون أطر العروض المقدمة دون دعوة متسقة مع نماذج تنفيذ الشراكات بين القطاعين العام والخاص وغيرها لتجنب المراجعة التنظيمية.

ما الهدف من وضع سياسة للعروض المقدمة دون دعوة؟ وكيف يمكن أن تطور إدارة هذه العروض؟

- توفر سياسة للعروض المقدمة دون دعوة "قواعد اللعبة" من خلال ضمان الوضوح والقدرة على التنبؤ والشفافية والمساءلة لكل من الهيئات العامة والكيانات الخاصة. وتحقق المكاسب التالية في إدارة العروض:
- الوضوح لمقدمي العروض فيما يتعلق بالإجراءات ومعاملة العروض المقدمة دون دعوة، مما يساعد على تعزيز اهتمام القطاع الخاص ببرامج الشراكة بين القطاعين العام والخاص والمحافظة عليه
- توجيه الموظفين العموميين، ومساعدتهم على التعامل مع العروض المقدمة دون دعوة بفاعلية وكفاءة باستخدام إجراءات متسقة وتتسم بالشفافية، وكذلك قواعد يمكنهم الرجوع إليها. وتظهر خبرات البنك الدولي أنه في غياب سياسة للعروض المقدمة دون دعوة أو عندما تكون هذه السياسة غامضة، يجد موظفو الحكومة صعوبة كبيرة مع مقترحات القطاع الخاص - دون معرفة كيف يمكنهم المضي في التعامل معها، وكيفية إدارة الأمور المتعلقة بالسرية وحقوق الملكية الفكرية والمطالبات النهائية، وكيفية رفض العرض إذا لم يكن ذا صلة أو لم يستوف الوثائق المطلوبة.
- ضمان أن تتسق العروض المقدمة دون دعوة مع أولويات الحكومة فيما يخص البنية التحتية وخطط التنمية.

المشروعات وهيكلتها. إن تعيين المستشارين لا يجلب الثقة إلى السوق ويساعد على تحقيق المساواة في شروط تقديم العطاءات فحسب، بل يزيد من فرص الحكومة في إبرام صفقات عادلة تحقق قيمة مقابل المال من خلال عملية تنافسية بحق.

الحصول على مكافأة كبيرة أثناء تقييم العطاء) يساعد على تحقيق المساواة في شروط العطاءات. مدة إعداد العطاء: يجب إعطاء الوقت الكافي لإعداد العطاء، ومنح مزيد من الوقت للمشروعات الأكبر أو المعقدة.

الميزة الإستراتيجية: يمكن للهيئات العامة إما رفض أو إعادة هيكلة مشروعات العروض المقدمة دون دعوة عندما يمتلك مقدم العرض ميزة إستراتيجية يصعب على مقدمي العروض المنافسين التغلب عليها (مثل امتلاك أرض، أو تمديد العقود، أو التكنولوجيا المسجلة). أو يمكنهم إجراء تمارين المعايير المرجعية واختبار السوق قبل التفاوض مباشرة مع مقدم العرض دون دعوة.

تواجه الهيئات العامة تحديات في إدارة الكثير من العروض المقدمة دون دعوة منخفضة الجودة. ما هي الخيارات المتاحة؟

تشمل الآليات التي تسمح للحكومات بتلقي عدد أقل من العروض المقدمة دون دعوة لكنها ذات جودة أعلى الوفاء بمتطلبات التقديم وفحص الامتثال، وتحديد رسوم مراجعة العرض، وإضفاء الطابع المركزي على عملية التقديم.

تواجه الحكومات التي تفتقر إلى القدرات الفنية والمالية اللازمة لتنفيذ المشروعات تحديات خاصة مع العروض المقدمة دون دعوة. فما الذي يجب عمله؟

هناك مفارقة هنا: تستخدم بعض السلطات العروض المقدمة دون دعوة على وجه التحديد للتغلب على افتقارها إلى القدرات، في حين أن هذه العروض تتطلب في الواقع قدرة أكبر من جانب الحكومة. قد تساعد إستراتيجيتان هنا:

تقرر الحكومات عدم السماح بالعروض المقدمة دون دعوة. على الرغم من اعتقاد البعض أن هذا سيؤدي إلى عدد محدود من المشروعات في أقاليم الاختصاص ذات القدرات المنخفضة، فهناك حجج قوية لعدم السماح ببساطة بالعروض المقدمة دون دعوة عندما تواجه الحكومات تدفقا كبيرا لا يمكن إدارته من الطلبات أو تعاني من نقص موارد القطاع العام اللازمة لتقييم تلك الطلبات.

تسمح الحكومات بالعروض المقدمة دون دعوة بمجرد وضع سياسات محكمة وشفافة. ثم تقوم الحكومات بتعيين مستشارين خارجيين لإعداد

هل يمكن أن يوافق البنك الدولي على تمويل عروض مقدمة دون دعوة؟

يجوز أن يوافق البنك على مشروعات شراكة بين القطاعين العام والخاص من عروض مقدمة دون دعوة. وفي جميع حالات العروض المُقدّمة دون دعوة، يحدد المقترض نحو واضح إجراءات وخطوات تقييم وتحديد الأفضل لملاءمة للغرض ونهج تحقيق القيمة مقابل المال عند إرساء عقد مقدم دون دعوة.

وعند خضوع عرض مقدم دون دعوة لعملية اختيار تنافسية، يجوز أن يستخدم المقترض أحد الأساليب التالية عند السماح للشركة التي قدمت العرض دون دعوة للمشاركة في هذه العملية:

أ. قيام المقترض بعدم منح أي مزايا للشركة في هذه العملية. جواز قيام المقترض بتعويض الشركة بصورة منفصلة إذا تم السماح بها بموجب الإطار التنظيمي المعمول به الخاص بالمقترض؛ أو

ب. منح الشركة مزايا في عملية الاختيار، على سبيل المثال، نقاط مكافأة في التقييم أو ضمان الدخول إلى المرحلة الثانية في العملية المكونة من مرحلتين. ويتم الإفصاح عن هذه المزايا في وثيقة طلب العروض/العطاءات، كما يتم تحديدها على نحو لا يمنح المنافسة الفعالة.

2 لائحة المشتريات الخاصة بالبنك الدولي لمقترض تمويل المشروعات الاستثمارية، الملحق الرابع عشر، الفقرتان 3.5-4.5.

2019/11



جونغليم هاهم هي أخصائي أول في البنية التحتية تعمل في مجموعة تمويل البنية التحتية، والشركات بين القطاعين العام والخاص والضمانات في البنك الدولي. فيليب نيفيز هو أخصائي أول في البنية التحتية لدى المرفق الاستشاري للبنية التحتية المشتركة بين القطاعين العام والخاص (PPIAF).



سلسلة القراءة السريعة في تمويل البنية التحتية من إعداد مجموعة تمويل البنية التحتية، والشركات بين القطاعين العام والخاص والضمانات في البنك الدولي.