حكومة إقليم كوردستان

وزارة التخطيط

المذكّرة التوضيحية للتعاقدات المستدامة

حزيران 2016

المذكّرة التوضيحية للتعاقدات المستدامة

يرتكز مفهوم "التعاقدات المستدامة"[1]على الاهتمام المتزايد بالدور الإستراتيجي والشامل الذي يجب أن تؤديه التعاقدات الحكومية في تعزيز التنمية المستدامة للمجتمع الذي يخدمه نظام التعاقد، بما في ذلك البُعد البيئي والاقتصادي وبُعد الرعاية الاجتماعية للتنمية[2].

أولا– أبرز أنواع السياسات والممارسات في مجال التعاقدات المستدامة

أ. التعاقدات الحكومية الصديقة للبيئة

يُشار إليها أحياناً بعبارة "التعاقدات الخضراء"، وتعتبر في كثير من الحالات الجانب الأكثر وضوحاً في سلسلة التعاقدات المستدامة. تتضمّن أهداف سياسة التعاقدات الخضراء ما يأتي:

1. الحد من التعاقدات غير الضرورية وإلغائها؛
2. تحقيق تحسّن في كفاءة طاقة؛
3. تخفيض البصمة الكربونية وآثار التغيّر المناخي المرتبطة بالإنفاق في التعاقدات؛
4. تخفيض/التخلّص من المواد السامة؛
5. الحد من تراكم النفايات، على سبيل المثال عبر استخدام المواد المُعاد تدويرها أو القابلة للتدوير؛
6. الكفاءة في استعمال المياه؛
7. استخدام منتجات بيولوجية منتجة من مواد خام صُنّعت بطريقة مستدامة ومن موارد طبيعية؛
8. أبنية خضراء (مثلاً استخدام مواد منخفضة الكربون ومُعاد تدويرها، وإعادة تدوير مخلّفات البناء، خصائص الحفاظ على المياه والطاقة).

[1] وفقاً لتقرير "Procuring the Future"– الصادر عن فريق العمل البريطاني المعني بالتعاقدات المستدامة (حزيران/يونيو 2006)، تشكّل التعاقدات المستدامة عملية تلبّي من خلالها المنظمات احتياجاتها من السلع، والخدمات، والأعمال، والمرافق بطريقة تحقّق أفضل قيمة للمال العام على مدى الحياة، بما يعود بالفائدة على المنظمات، ولكن أيضاً على المجتمع والاقتصاد، مع الحد قدر الإمكان من الضرر على البيئة". وقد اعتمدت هذا التعريف أيضاً فرقة عمل مراكش المعنية بالتعاقدات الحكومية المستدامة، وهي مبادرة حكومية دولية لتطوير السياسات والممارسات في مجال التعاقدات المستدامة وتُظّمت بموجب سياسات تعزيز التعاقدات المستدامة الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP).
http://www.unep.fr/scp/procurement/whatisspp/

[2] على سبيل المثال، وردت الجملة التالية في الملاحظات التمهيدية للتوجيه الأوروبي الصادر في العام 2014 بشأن تعاقدات القطاع العام: "على السلطات العامة أن تستفيد بطريقة فضلى واستريتيجية من التعاقدات الحكومية لتشجيع الابتكار. فشراء المنتجات والأعمال والخدمات المبتكرة تؤدّي دوراً رئيساً في تعزيز فعالية الخدمات العامة ونوعيّتها مع مجابهة أبرز التحديات المجتمعية. كما أنّها تساهم في تحقيق أفضل قيمة للمال العام، فضلاً عن فوائد اقتصادية وبيئية ومجتمعية أوسع لجهة توليد أفكار جديدة، وترجتمها إلى منتجات وخدمات مبتكرة، وبالتالي، تعزيز النمو الاقتصادي المستدام."

ب. التنمية الاقتصادية

يمكن صياغة سياسات التعاقد بحيث تعزّز التنمية الاقتصادية بطرقٍ شتّى، بما فيها:

1. الابتكار التكنولوجي والأسواق المتغيّرة (مثلاً، تشجيع القطاع الخاص على تطوير الابتكارات التكنولوجية وملائمة منتجاته مع طلب السوق، وبالتالي زيادة القدرة التنافسية)؛
2. تشجيع الأعمال الصغيرة (القطاع الخاص)؛
3. تعزيز التنمية على مستوى الإقليم؛
4. تقديم الدعم إلى المناطق الضعيفة اقتصادياً؛
5. ضمان استمرار توافر قدرات صناعية استراتيجية معيّنة.

ج. الرعاية الاجتماعية

تعالج السياسات والممارسات في مجال التعاقدات المستدامة مجموعة متنوّعة من المسائل المتّصلة بالرعاية الاجتماعية، منها:

1. ممارسات عمل عادلة تشمل صحة وسلامة العمال الذين ينفّذون عقود التعاقد (مثلاً، التقيّد بالاتفاقيات الأساسية الصادرة عن منظمة العمل الدولية)؛
2. المساواة بين الجنسين؛
3. سياسات تجارية عادلة (مثلاً، تذهب حصة عادلة من السعر إلى المنتجين الفعليين[3])؛
4. منح الأفضلية للأعمال التي يملكها المعاقون أو المحرومون أو التي توظّف أشخاص كهؤلاء؛
5. الصحة العامة والرعاية الاجتماعية (مثلاً، إشراك القطاع الثالث (القطاع المختلط) ومنظمات الرعاية الاجتماعية)؛
6. الرفق بالحيوان.

ثانيا– تطبيق التعاقدات المستدامة ضمن عملية التعاقد

يرتبط تحديد السياسات الخاصة بالتعاقدات المستدامة وتنفيذها ارتباطاً وثيقا بإعتماد ممارسات وإجراءات التعاقد الحديثة، ويتعلّق ذلك بالدخول في مختلف مراحل دورة التعاقد وجوانبها. و تتضمّن:

[3] يعتبر مفهوم "التجارة العادلة" المشار إليه بالعبارة المذكورة واحدا من أهم العناصر الأساسية لسياسة التعاقد المستدام (خصوصا في بُعد الرعاية الإجتماعية لبرنامج سياسة التعاقد المستدام). "ويهدف إلى ضمان حصول المنتجين في البلدان الأقل تطوّرا على أسعار عادلة ليس لتغطية الكلفة الحقيقية فقط لمنتوجاتهم وأعمالهم وإنما ليكون الإنتاج عادل إجتماعيا ومتين بيئيا" (من – إشتري بعدل – الدليل الإسترشادي للتعاقد المستدام على منتوج التجارة العادلة، الصفحة 2. .(http://www.fairtrade.net/fileadmin/user_upload/content/Buy_Fair_Guide.pdf
بإمكان أنظمة التعاقدات/السلطات العامة إعتماد وتطبيق سياسات ومعايير التجارة العادلة في إجراءات التعاقد، بضمنها في المواصفات الفنية وكذلك ضمن معايير تقييم العطاءات.

أ. التخطيط للتعاقد (مثلاً، التأكّد من الحاجة إلى إجراء التعاقدات، مخاطر سلسلة التجهيز والفرص المتاحة كاختيار المواد، والتزام المقاولين الثانويين)؛

ب. صياغة المواصفات الفنية (مثل متطلّبات قابلية إعادة التدوير أو التحلّل البيولوجي، استخدام المواد غير السامة، ضرورة ضمان كفاءة الطاقة، الإشارة إلى العلامات التجارية)؛

ج. مؤهّلات مقدّمي العطاءات (مثلاً، وضع سجل أداء يتعلّق بالتقيّد بالمتطلّبات البيئية والاجتماعية وغيرها من متطلبات الاستدامة و برنامج مصدّق للإدارة البيئية)؛

د. تقييم العطاءات (تحديد و تطبيق معايير تقييم العطاءات وفقاً لمبدأ أفضل قيمة للمال العام) وقد تتضمّن مجموعة موزونة من معايير التقييم المحدَّدة كمّياً بمكافئها النقدي (مثل كلفة دورة الحياة)، المعايير الإلزامية المقيَّمة على أساس النجاح/الفشل، ومعايير النوعية المطبّقة على أساسٍ مقدَّر (نقاط الجدارة)؛ وفي حالة العطاءات منخفضة السعر بشكلٍ غير طبيعي، يجب على سلطات التعاقد أن تتأكّد من الالتزام بالمعايير البيئية والاجتماعية ومعايير العمل؛

هـ. الكلفة الشاملة ومنهجية تقييم الأثر – اعتماد مقاربة كلفة دورة الحياة التي تتضمّن تقييم العطاءات بطريقة تتخطّى أسعار العطاءات و اعتماد كلفة التشغيل أيضاً (مثل استهلاك الوقود)، والملكية (مثل الصيانة، التصليح، تجديد المعدات)، والقيمة المتبقّية المحتملة أو تكاليف التخلّص من السلع في نهاية العمر التشغيلي الخاص بها (أنظر الأمثلة الواردة في الملحق). وعلى نطاق أوسع، تعمد طريقة التقييم "مدى الحياة" ("من المهد إلى اللحد") إلى تقييم استهلاك الموارد والأثر البيئي وغيره من آثار سلسلة التجهيز بدءاً من استخراج المواد الخام و مروراً بعمليات التصنيع والتعاقد لغاية التخلّص منها أو إعادة تدويرها؛

و. إدارة العقود – يجوز أن تطلب إدارة التعاقد في العقد أن يلبّي المقاولون معايير الأداء البيئي و/أو غيرها من متطلّبات الاستدامة الواردة في مستندات المناقصة؛ آفاق سلسلة التجهيز، بما في ذلك التزام المقاولين الثانويين؛ وكما هي الحال في معايير الإحالة، قد يكون من الضروري ربط هذه المعايير بالعقد (مثلاً، في ما يتعلّق بعمليات تصنيع اللوازم التي تمّ شراؤها)[4]. في الوقت عينه، وبصرف النظر عن أي سياسات استدامة يمكن أن تُحدد، يجب أن يتوافق تنفيذ العقود مع الشروط البيئية والاجتماعية وشروط العمل المطلوبة بموجب القانون النافذ كمبدأ اساس.

[4] ينص التوجيه الأوروبي الصادر في العام 2014 بشأن تعاقدات القطاع الحكومي على ضرورة أن ترتبط معايير الاستدامة والمتطلّبات المعتمدة في إحالة وتنفيذ التعاقد بالعقد (المادة 67.3 والمادة 70).

ثالثا– الموارد الداعمة

بالإمكان تعزيز فعالية التخطيط للسياسات والممارسات في مجال التعاقدات المستدامة وتنفيذها من خلال اتخاذ مجموعة من الخطوات:

أ. استراتيجية التعاقدات المستدامة – تتمثّل أهمّيتها في التخطيط بشكل ملائم، والتطبيق المنهجي، والتشريع الرسمي لسياسة التعاقدات المستدامة. ويُشكّل تطوير استراتيجية للتعاقدات المستدامة ذات خطة للتنفيذ، أداةً مفيدة للتخطيط والتنظيم. ولا بدّ من إجراء مراجعة وتعديل لاستراتيجية التعاقدات المستدامة بصورة دورية من أجل إدخال التعديلات في منتصف المسار إذا لزم الأمر.

ب. اعتماد التعاقدات الإلكترونية – إلى جانب كفاءة المعاملات، يمكن أن يكون للتعاقدات الإلكترونية أثر تنموي مضاعف باعتبار أنّها تشجّع اقبال الشركات في الاقليم، لاسيّما الشركات الصغيرة والمتوسطة، على التجارة الإلكترونية وزيادة مشاركتها في التعاقدات؛

ج. مراقبة و قياس الأداء – لعلّ من أهمّ أدوات إدارة برنامج سياسات التعاقدات المستدامة قياسُ الأثرَيْن الكمي والنوعيّ لسياسات التعاقدات المستدامة التي يتمّ تطبيقها[5]. ومن الضروري وضع أهداف واضحة وتحديد مؤشرات قياس الأداء مسبقا. ويُعتبر قياس العائد الاجتماعي على الاستثمار Social Return on Investment **(SROI)** مثالاً لأداة تحليلية لقياس قيمة الآثار الاجتماعية والبيئية الإيجابية من الناحية النقدية ويمكن أن تكون مفيدة في تخطيط البرامج المستندة على الاستدامة وتقييم نتائجها ورفع تقارير بها (على سبيل المثال، تحسّن مستويات التوظيف في المجتمعات المستهدَفة)؛

د. إشراك المواطنين – في كافة مراحل عملية التعاقد، يمكن لمشاركة المواطنين أن تقدّم إسهاماً لا غنىً عنه في تحديد أهداف الاستدامة وتحقيقها، بما فيه الإشراف الفاعل على تنفيذ العقود؛

هـ. بناء القدرات – من أجل وضع سياسة للتعاقدات المستدامة وتطبيقها، لا بدّ من تدريب الايدي العاملة في مجال التعاقد (على سبيل المثال، تطبيقاً لتحليل كلفة دورة الحياة). كما ينبغي تأمين التدريب إلى الجهات المعنية الأخرى منها القطاع الخاص والمجتمع المدني.

[5] يشير معهد المعايير البريطاني م.ع 8903:2010 (حول التعاقدات المستدامة) (ص.13) إلى نوعين من مؤشرات الأداء: مؤشرات الأداء الإداري التي تقيس قدرة المنظمة والجهود التي تبذلها في إدارة المسائل المتعلّقة بالاستدامة، والمؤشرات التشغيلية التي تقيس النتائج الفعلية لمبادرات الاستدامة.

الملحق – أمثلة عن تحليل كلفة دورة الحياة

اللمبة الموفّرة للطاقة

	اللمبة التقليدية 100 واط	**لمبة التوفير 20 واط**
دورة الحياة	سنة واحدة	8 سنوات
استهلاك الطاقة	100 واط x 8000 ساعة = 800 كيلوواط	20 واط x 8000 ساعة = 160 كيلوواط
السعر	8 x 1.25 يورو = 10 يورو	12 يورو
كلفة الاستخدام (0.11 يورو/كيلوواط بالساعة)	0.11 x 800 = 88 يورو	0.11 x 160 = 17.6 يورو
الكلفة الإجمالية على المستهلك	88 + 10 = 89 يورو	17.6 + 12 = 29.6 يورو

المصدر: وزارة البيئة الفرنسية

المصدر: "التعاقدات المستدامة – المفاهيم الرئيسية– تجربة برنامج الأمم المتحدة للبيئة" (بروكسيل في 20 أيلول/سبتمبر 2011)،
http://www.irfnet.ch/files-upload/news-gallery/green_public_procurement/2.YAKER_UNEP.pdf

مقاربة تقييم العطاءات – كلفة دورة حياة الباصات (السعر بالدولار)

1. التكاليف الأوّلية

أسعار العطاء (تُقرأ علناً عند فتح المظاريف)		
أسعار العطاء – سعر المصنع/التكلفة والتأمين والشحن (EXW/CIF)	65،000	70،000
التعديل لتاريخ التسليم (المكافئ النقدي)	6،000	1،000
المجموع	71،000	71،000

2. كلفة التشغيل والصيانة

كلفة الوقود لكلّ سنة	(8،000)	(6،000)
صافي القيمة الحالية لـ6 سنوات (نسبة الخصم هي 10%)	34،840	26،130
قطع الغيار – السعر المضمون (متوسط السعر) لكل سنة	(5،000)	(4،000)
صافي القيمة الحالية لـ6 سنوات	21،775	17،420
المجموع	56،615	43،550

3. قيمة الإندثار (يجب طرحها)

العمر التشغيلي	(6 سنوات)	(8 سنوات)
القيمة المتبقّية	0	2،500

4. الكلفة الإجمالية لدورة الحياة	12،7615	112،050
التصنيف النهائي للعطاءات	2	1