

دراسات

تأثير انضمام المملكة العربية السعودية لاتفاقية المشتريات الحكومية التابعة لمنظمة التجارة العالمية على أحكام نظام المنافسات والمشتريات السعودي

د. إبراهيم محمد الحديشي

أستاذ مشارك بكلية الحقوق والعلوم السياسية
ومدير عام الإدارة القانونية، جامعة الملك سعود، الرياض

المملكة العربية السعودية ليست عضواً دائمًا في اتفاقية المشتريات الحكومية حتى الآن، وإنما عضواً مراقباً من 13/12/2007، وقد كان أحد شروط قبول العضوية في منظمة التجارة العالمية عام 2004 أن تقبل أن تبدأ في المفاوضات لتكون عضواً دائمًا في اتفاقية المشتريات الحكومية، ورغم موافقة المملكة على هذا الشرط إلا أن هذا لا يعني قبولها للانضمام مباشرة لاتفاقية، وإنما يعني ترتيب أوضاعها الداخلية لبداً في التفاوض لعضوية الاتفاقية، ولهذا استبحث هذه الورقة لآثار الإيجابية والسلبية التي قد تواجهها السعودية عند قبولها عضواً في الاتفاقية.

وبنطرة سريعة لنظام المنافسات والمشتريات السعودي، واتفاقية المشتريات الحكومية لمنظمة التجارة العالمية نجد هناك فروقاً كبيرةً بينهما؛ إذ تركز الاتفاقية على عدم التمييز بين مقاولي الدول الأعضاء في الاتفاقية وتقديم معاملة تفضيلية لهم، بينما يركز نظام المنافسات على تسهيل إجراءات التعاقد مع المقاولين المسجلين شركاتهم في السعودية بغض النظر عن جنسية الشركة، وقد يمنع امتيازات أو استثناءات لبعض المقاولين أو بعض المنتجات المحلية؛ لأسباب قانونية، بينما تعارض الاتفاقية ذلك، وتؤكد على إعطاء الأولوية لمقاولي ومنتجات الدول الأعضاء، وعدم التمييز ضدتهم على حساب المقاول المحلي حتى لو كان في ذلك دعم للصناعة المحلية أو للشركات الصغيرة أو المتوسطة.

تحرص الاتفاقية على ألا تتعارض أنظمة وإجراءات المشتريات الحكومية الخاصة بالدول الأعضاء مع قواعد وشروط الاتفاقية. علماً أن الملاحق الخاص بالاتفاقية في وثيقة انضمام العضو هي التي تطبق عليها قواعد الاتفاقية بعد أن يوثق بها ما يتم الاتفاق عليه في المفاوضات، ولذا تعتمد ادراج أو عدم إدراج أي بضائع، أو مقاولين أو أي استثناءات تعتمد على المفاوضات السابقة للانضمام، ويدخل في هذا أيضا تحديد الدول التي سوف تعامل الدولة العضو معها، إذ يجب على كل دولة تفاوض للانضمام أن تبين من البداية أنها لا تريد أن تعامل مع دولة معينة من الدول الأعضاء، ويجب أن يكون هذا الرفض مبرراً، وبالتالي تمنع مستقبلاً عن السماح لبضائع أو منتجات أو مقاولى تلك الدولة من دخول أسواقها، وعلى سبيل المثال يجب على المفاوضات السعودية أن يطلب صراحة التأكيد في وثيقة الانضمام، وفي الملاحق الخاصة بمرسوم الانضمام عدم رغبته في التعامل مع إسرائيل، وهي دولة عضو في الاتفاقية، وهكذا.

وللتقليل من الآثار السلبية التي أشرنا لها في ثانياً البحث، يجب على المفاوضات السعودية الاستفادة من خبرات الدول الأخرى التي أصبحت عضواً، وتلك التي تفاوض حالياً للدخول في نادي أعضاء المشتريات الحكومية، بحيث يستفيد من الاستثناءات التي منحت للدول النامية، والتي ستعرض لها بشيء من التفصيل لاحقاً، كذلك الاستفادة من ملاحق جداول الدول الأعضاء في الاتفاقية، فعلى سبيل المثال طلبت كوريا استثناء العقود التي لها علاقة بمطاراتها أيًّا كان نوعها من تطبيق نصوص الاتفاقية عليها، وتم لها ذلك، كذلك طلبت اليابان منحها عشر سنوات كمدة تحضيرية قبل تفعيل مواد الاتفاقية على عقودها، وحصلت على تلك المدة.

هناك ملاحظة جوهرية ينبغي الإشارة إليها عند المقارنة بين القواعد القانونية التي تحكم النظمتين؛ أن نظام المشتريات السعودي ولائحته التنفيذية يتضمنان تفاصيل دقيقة وإجرائية لعمليات الشراء، بينما اتفاقية المشتريات تتضمن أطرًا عامة تكتفي بالزام الأعضاء بها، وتترك لهم حرية اتخاذ ما يرون من إجراءات بشرط ألا تتعارض مع مبادئ الاتفاقية. ولهذا لن تنصب هذه الدراسة على الفروق الدقيقة بين النظمتين، وإنما يبحث المبادئ العامة التي تحكمهما، وبيان مدى تكيف قواعد المشتريات السعودية معها.

الملاحظ عزوف البلدان النامية عن الانضمام للاتفاقية رغم الإغراءات تارة، والضغط تارة أخرى من قبل الدول الأعضاء، ورغم تقديم بعض المميزات الجديدة للبلدان النامية في نسخة الاتفاقية المعدلة عام 2006، إذ تعتقد البلدان النامية أن انضمامها للعضوية اتفاقية المشتريات الحكومية سوف يخدم الدول القوية في المنظمة على حسابها، حيث ستفرض تلك الدول عليها سياسات وقيود ستؤثر تأثيراً مباشراً على صناعاتها المحلية، وعلى شركاتها التجارية، وسيكون هناك تمييز ضد صناعتها المحلية، ومقاولتها لأنها لن تستطيع تقديم أي نوع من أنواع الدعم لهم إذا لم توافق الدول الأعضاء على ذلك أثناء التفاوض. وحتى لو وضعت الاتفاقية شروطاً تحفيزية للدول النامية، لأن تلك الشروط لن تعادل الخسائر التي ستحقق بأسواق الدول النامية، حيث ستسيطر الشركات القوية التابعة للدول المتقدمة على الأسواق، وسيترتب عليها خروج الشركات الصغيرة والمتوسطة التابعة للدول النامية من السوق، عندها لن تفيد

الحوافز التي وضعتها الاتفاقية، ولن تعوض خسارة تلك الدول. ولهذا لم تشجع الدول النامية كثيراً لتصبح عضواً في اتفاقية المشتريات.

أسئلة البحث

تجاذب هذا البحث أسئلة كثيرة، يحاول الإجابة عنها، تتعلق بتأثير اتفاقية المشتريات الحكومية على سوق المشتريات السعودي بصفة عامة، وعلى نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحته التنفيذية بصفة خاصة.

ما هي اتفاقية المشتريات الحكومية، وهل يلزم الانضمام لها، وهل يختلف نطاق الاتفاقية عن نطاق المشتريات الحكومية السعودية، وما هي التأثيرات الإيجابية والسلبية المتوقعة من الانضمام للاتفاقية، وهل يمكن أن تستفيد السعودية من المزايا الممنوحة للبلدان النامية؟
أسئلة كثيرة سيحاول هذا البحث الإجابة عنها.

أهمية البحث

اتفاقية منظمة التجارة العالمية للمشتريات الحكومية من أهم الاتفاقيات التي تحرص المنظمة على تسويفها على الدول، وتشجيعهم أحياناً، والضغط عليهم أحياناً أخرى للانضمام إليها لأنها تفتح أسواق الدول أمام الشركات والمنتجات الخاصة بالدول الأعضاء في الاتفاقية، ولذا من المهم جداً معرفة سلبيات وإيجابيات هذه الاتفاقية، وتقديمها للمفاوض السعودي أولاً؛ والعربي ثانياً ليكون فكرة واضحة عن هذه الاتفاقية، خاصة أن البحوث باللغة العربية عنها قليلة جداً إن لم تكن نادرة، وسيسد هذا البحث ثغرة في مواضيع المشتريات الحكومية الدولية، وأنه يحاول إبداء حلول واقتراحات لكثير من العقبات التي قد تتعارض المختصين بالمشتريات الحكومية في السعودية وخارجها.

موضوع البحث

يتناول هذا البحث تأثير انضمام المملكة العربية السعودية لاتفاقية المشتريات الحكومية التابعة لمنظمة التجارة العالمية على أحكام نظام المنافسات والمشتريات السعودي، وذلك بإجراء دراسة تحليلية مقارنة لنصوص نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحة التنفيذية مقارنة بنصوص مواد اتفاقية المشتريات الحكومية وبيان الآثار المتولدة من هذا التحليل على موضوع البحث، وقد قسمت هذه الدراسة إلى فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول: نشأة الاتفاقية، وأنظمة المشتريات الحكومية السعودية، ونطاقهما.

الفصل الثاني: التأثير الإيجابي والسلبي المتوقع من الانضمام للاتفاقية على سوق المشتريات الحكومية السعودية.

الفصل الأول

نشأة الاتفاقية، وأنظمة المشتريات الحكومية السعودية، ونطاقهما

سيقدم هذا الفصل نبذة تاريخية لاتفاقية المشتريات الحكومية، تاريخها، ونشأتها، وتطور نصوصها القانونية، ونطاقها، مع تقديم فكرة عن منظمة التجارة العالمية، وشروط الانضمام لها، ثم يستعرض تاريخ المشتريات الحكومية السعودية، ونشأتها، والجهات التي ينطبق عليها هذا النظام في خمسة مباحث على الوجه التالي.

المبحث الأول: تاريخ الاتفاقية

لم تكن المشتريات الحكومية مهمة في نظر القائمين على الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة (الجات)، لذا لم تحظ بالاهتمام الكافي، بل تم التركيز على القطاعات التجارية الأخرى، وكانت بعض الدول الأعضاء في الجات تسعى إلى استبعاد المشتريات الحكومية من اتفاقيات الجات لأن لها مصالح خاصة من ذلك، منها استثمار مقابلتها ومتطلباتها الوطنية بدعم ورعاية قد تقدّمها إذا أصبحت المشتريات الحكومية ضمن اتفاقيات الجات، غير أن جولة طوكيو التي عقدت في عام 1976 أسفرت عن إنشاء لجنة خاصة بالمشتريات الحكومية، وهذا ما سوف نستعرضه في المطالب التالية:

المطلب الأول: تمهيد عن منظمة التجارة العالمية (1)

تهدف منظمة التجارة العالمية إلى «تفوية النظام التجاري وزيادة حجم التجارة العالمية والاستثمار والتوظيف ونمو الدخل خلال العالم كله». ويُسر طلب العضوية بثلاث مراحل أساسية هي: المرحلة الأولى: مناقشة السياسة التجارية للدولة الراغبة في العضوية. المرحلة الثانية: تقديم الدولة الراغبة في العضوية لعراض التزاماتها المحددة في مجال تجارة السلع والخدمات، المرحلة الثالثة: الإعداد لمشروع بروتوكول الانضمام.

(1) انضمت المملكة العربية السعودية رسمياً لمنظمة التجارة العالمية في 11/11/2005 الموافق 1426/10/9 هـ لتصبح العضواً رقم 149، وجمعت وثائق الانضمام في ثلاث وثائق هي:

1. وثيقة تقرير فريق العمل WT/ACC/SAU/61؛

2. وثيقة الجداول الموحدة للسلع WT/ACC/SAU/61/ADD1؛

3. وثيقة الجداول الموحدة للخدمات WT/ACC/SAU/61/ADD2؛

وهذه الوثائق موجودة في موقع منظمة التجارة العالمية www.wto.org ويمكن الوصول للوثيقة مباشرة بالبحث عنها في موقع المنظمة.

وتعود بدايات منظمة التجارة العالمية إلى عام 1947م حيث دارت في جنيف مفاوضات بين (23) دولة لتخفيض التعرفة الجمركية ومحاولة إزالة العقبات التي تعرّض التجارة العالمية فيما بينهم وكانت هذه الجولة بداية لما عرف فيما بعد بـ«الاتفاقية العامة للتعرفة والتجارة» General Agreements on Trade And «Tariffs» (GATT) اختصاراً يسمى (الجات).

وقد نشأت منظمة التجارة العالمية نتيجة جولات مفاوضات طويلة ومضنية بدأت من تاريخ التوقيع على أحكام اتفاقية الجات عام 1947 وحتى جولة الأوروغرافي التي بدأت عام 1986 واستمرت أكثر من ثمان سنوات وانتهت بنتائج عديدة منها الانفاق بشأن إنشاء منظمة التجارة العالمية. وهذه الجولات هي:

1. الجولة الأولى تمت في جنيف بسويسرا في الفترة 1947-1948م وشاركت فيها 23 دولة وانتهت في هافانا وتم تنفيذ بنود الاتفاقية في 1/1/1948م.

2. جولة أنيسي ANNECY بفرنسا عام 1949م وشاركت فيها 13 دولة.

3. جولة توركواي TORQUAY بإنجلترا في الفترة 1950-1951-1951م وشاركت فيها 38 دولة.

4. جولة جنيف بسويسرا عام (1955-1956-1956) وشاركت فيها 26 دولة.

5. جولة ديلون في الفترة 1962-1962م وشاركت فيها 26 دولة وانتهت بتوقيع الاتفاق بجنيف.

6. جولة كندي بجنيف في الفترة 1964-1967-1967م وشاركت فيها 62 دولة.

7. جولة طوكيو باليابان في الفترة 1973-1979-1979م وشاركت فيها 102 دولة وانتهت بتوقيع الاتفاق في جنيف.

8. جولة أورو جواي في الفترة 1986-1993-1993م وشاركت فيها 124 دولة وانتهت بتوقيع الاتفاق بمدينة مراكش في المغرب في 1/1/1995.

وركزت الجولات الأولى على السلع والخدمات والتعرفة الجمركية، واستبعدت المستويات الحكومية، إذ نصت المادة (3/8) والمادة (2/17) على استبعاد المستويات الحكومية من أحكام هذه الاتفاقية (2). وهو المادتان الخاضتان بمبدأ الدولة الأولى بالرعاية، وبمبدأ المعاملة الوطنية إذ رأت بريطانيا وكثير من الدول الموقعة على الاتفاقية عدم إدراج المستويات الحكومية ضمن الاتفاقية الأساسية للغات حتى يستمر تمنع شركائهم ومنتجاتهم المحلية بالمزايا التي لا يرغبون في منحها لمقاولين ومنتجات الدول الأخرى (3).

يشترط لقبول الدولة لعضوية منظمة التجارة العالمية ما يلي (1): أن يقبل العضو جميع البنود والأحكام لاتفاقيات التجارية متعددة الأطراف (وتسمى الاتفاقيات الإجبارية MULTILATERAL) كوحدة واحدة لا تجزأ، ولا يصدر أي تحفظات على أي حكم من أحكامها العامة. أما (الاتفاقيات

(2) J. Jackson, *World Trade And The Law of GATT*, Bobbs, Merrill Co., 1969, p. 291.

(3) J. Jackson, *Supra* note 2, p. 291.

الاختيارية PLURILATERAL) مثل اتفاقية الطيران المدني، واتفاقية المشتريات الحكومية؛ فتعتمد على رغبة الدولة في أن تكون عضوًا في أي منها (2). أن يعمل العضو على ترتيب قوانينه المحلية لضمان تطابق قوانينه وإجراءاته للالتزامات المنصوص عليها بالاتفاق ومرفقاته (3). تتم الموافقة على العضوية بأغلبية ثلثي أعضاء المنظمة وفقاً للمفاوضات التي تتم بينه وبين الدول الأعضاء في المنظمة. وأشارت المادة 113 من مواد منظمة التجارة العالمية إلى أن الانضمام إلى أي اتفاقية ثنائية تحكمه قواعد وشروط الاتفاقية، وأشارت المادة XXIV2 من اتفاقية المشتريات الحكومية أن الانضمام إلى الاتفاقية مفتوح لجميع أعضاء منظمة التجارة العالمية، حسب الشروط التي يتفق عليها الأعضاء عند التفاوض للانضمام، وأشارت أنه يجب على جميع أعضاء الاتفاقية أن يوافقوا على انضمام العضو الجديد. وتاريخياً فإن الاتفاقيات الثنائية هي: (1) المشتريات الحكومية (2) اتفاق اللحوم (3) اتفاق الألبان (4) اتفاق الطيران المدني. وفي عام 1997، ألغى اتفاق اللحوم والألبان، فأصبحت هذه الاتفاقيات الثنائية الثلاث فقط هما: المشتريات الحكومية، والطيران المدني.

المبحث الثاني: نشأة الاتفاقيات

لم تكن المشتريات الحكومية مهمة بالدرجة التي تجعل المشرعين الأوائل لاتفاقيات الجات يدر جونها ضمن مناقشاتهم، بل استبعدت منذ البداية، وتم التركيز على السلع والخدمات والجمارك فقط، ونصت على أنها لا تشملها مبدأ الدولة الأولى بالرعاية ، والمعاملة الوطنية، اللذان يعتبران من أهم المبادئ التي قامت عليها اتفاقية الجات. ومع ذلك فإنه وفقاً للدكتورة سوأرو سميث بدأ الاهتمام بالمشتريات الحكومية منذ عام 1961م حيث أنشئت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية Organisation of Economic Co-operation And Development (OECD)

إذ بدأ الاهتمام بقطاع المشتريات الحكومية للدول الأعضاء في هذه المنظمة بعد أن اشتكت كل من بريطانيا وبلجيكا من التمييز الذي تمنحه أمريكا لمشترياتها الحكومية من الأسلحة، الأمر الذي جعل إدارة الـ (OECD) تشريع في عام 1964م، لجنة خاصة للمشتريات الحكومية (5).

(4) منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (Organisation for Economic Co-operation and Development) اختصاراً لها OECD هي منظمة دولية مقرها فرنسا وعدد أعضائها حالياً 30، نشأت في عام 1947 عن منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي OEEC التي كان يترأسها الفرنسي روبر مارجولين، للمساعدة على إدارة خطة مارشال لإعادة إعمار أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية. وفي عام 1961 تم إعادة هيكلتها وتم توسيعها لتشمل عضويتها بلدان غير أوروبية، لكن تكون منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وقدعدلت المنظمة أهدافها حتى أصبحت تهدف إلى مساعدة أعضائها للوصول إلى تطوير السياسات الاقتصادية والعملية وتنسيق السياسات المحلية لتطوير التنمية والاقتصاد للدول الأعضاء. للاستزادة <http://www.oecd.org>

(5) Sue Arrowsmith, *Government Procurement in the WTO*, Kluwer Law International, London, 2003, p. 33.

وقد لعبت هذه المنظمة دوراً أساسياً في قطاع المشتريات الحكومية لاتفاقية الجات، ثم منظمة التجارة العالمية فيما بعد (6)، إذ عندما تم إنشاء لجنة للتحضير لجولة طوكيو عام 1976م تم تشكيل لجنة خاصة بالمشتريات الحكومية استفادت من خبرات منظمة الـ (OECD) ومن القواعد الخاصة التي اتخذتها تلك المنظمة.

وبالتالي نستطيع القول أن المسودة الأولى للمشتريات التي تمت مناقشتها عند التحضير لجولة طوكيو هي تلك التي تم إقرارها في منظمة الـ (OECD).

بعد ثلاث سنوات من المفاوضات انتهت جولة طوكيو عام 1979م، وفيها أقرت لأول مرة اتفاقية المشتريات الحكومية، ولكن لم تعتبر من الاتفاقيات الإيجارية Multilateral التي يجب على كل من يوقع اتفاقية الجات أن يتلزم بها، وإنما اعتبرت اتفاقية ثنائية Plurilateral تعتمد على التفاوض بين أعضاء الاتفاقية ومن يرغب في الانضمام إليها.

بعد إقرار الاتفاقية نصت المادة (9/فقرة 6/ب) على أن تبدأ المفاوضات بشأن المشتريات بين الدول الأعضاء بعد سنة من تاريخ الاتفاقية (7)، أي في عام 1980م واستمرت المفاوضات حتى عام 1983م، وتم استئنافها، وصدر بروتوكول تعديل الاتفاقية في عام 1986م، حيث تم تعديل المواد (الأولى، والثانية، والرابعة، والخامسة، وال السادسة)، على أن يسري التعديل بعد سنة من إقراره؛ أي في 14 فبراير 1988 (8)، في هذه الأثناء -أي في عام 1986م- بدأت مفاوضات جولة الأرجواني Uruguay Round لتحرير التجارة الدولية، واستمرت حتى عام 1994م ونتج عنها إلغاء اتفاقية الجات وإنشاء منظمة التجارة العالمية Organisation World Trade

أثناء مفاوضات جولة الأرجواني كانت هناك آراء بأن تكون اتفاقية المشتريات الحكومية ضمن الاتفاقيات الإيجارية بحيث يتلزم كل عضو من أعضاء المنظمة بشرطها إلا أن تلك الآراء قوبلت برفض كبير من الأعضاء وخاصة البلدان النامية، فاستمر الوضع كما هو عليه في جولة طوكيو، أي استمرت اتفاقية المشتريات من ضمن الاتفاقيات الأربع الاختيارية، فعلى كل دولة ترغب في الانضمام لاتفاقية أن تتفاوض مع الدول الموقعة على هذه الاتفاقية فقط وليس مع جميع أعضاء منظمة التجارة العالمية، بالإضافة إلى ذلك فقد تم تعديل كثير من مواد الاتفاقية، كذلك أُسند إلى منظمة التجارة العالمية WTO مهمة حل المنازعات المتعلقة بالمشتريات، ونصت المادة (5/24) على أن تعديل كل دولة من الدول الأعضاء قوانينها المحلية الخاصة بالمشتريات بحيث لا تتعارض مع مواد اتفاقية المشتريات الحكومية، ويتربّ على هذا أن تكون هناك شفافية واضحة في كل إجراءات المنافسات الحكومية، وألا يتم تمييز

(6) Sue Arrowsmith, Supra note 4, p. 33.

(7) اتفاقية المشتريات لجولة طوكيو، المادة (b) IX:6.

(8) www.wto.org/procurement.

الماولين المحليين أو المنتجات المحلية بأي ميزة عن المقاولين الآخرين التابعين للدول الأعضاء في الاتفاقية.

أما عدد الأعضاء الذين انضموا للاتفاقية أثناء جولة طوكيو فعددهم لا يتجاوز خمس عشرة دولة (بما فيها الاتحاد الأوروبي وهو يتكون من 28 دولة ولكن يعامل كعضو واحد)، وهناك أكثر من عشرين دولة قبلت كمراقب، منها تسع دول تفاوض مع أعضاء الاتفاقية لقبولها كعضو كامل في الاتفاقية، منها المملكة العربية السعودية، والأردن، وسلطنة عمان (9).

تم توقيع الاتفاقية الجديدة للمشتريات الحكومية في شهر أبريل عام 1994م في مراكش، ضمن الاتفاقيات الأخرى لمنظمة التجارة العالمية، على أن يبدأ سريانها في 1 يناير 1996م، وأشارت المادة (24/ج) إلى تعديل الاتفاقية التي تم إقرارها في جولة طوكيو، ليصبح بعد التعديل هي الاتفاقية المعتمدة للمشتريات الحكومية التي تم التوفيق عليها كإحدى اتفاقيات منظمة التجارة العالمية الثانية (10).

بعد اعتماد هذه الاتفاقية تم إنشاء لجنة خاصة بالمشتريات الحكومية العالمية تختص بتطوير أعمال المشتريات الحكومية والتأكد من عدم وجود أي تعارض بين نصوص اتفاقية المنظمة والأنظمة المحلية للدول الأعضاء، وكذلك حسن تطبيق أحكام الاتفاقية، وتطوير تلك الأحكام. بعد حوالي عشر سنوات من إنشاء اللجنة قررت - بناءً على طلب كثير من الأعضاء - إعادة النظر في نصوص مواد الاتفاقية، فقامت بأخذ رأي الدول الأعضاء حال ذلك، ثم جمعت الكثير من الملاحظات على نصوص مواد الاتفاقية، وقامت بصياغة مشروع اتفاقية جديدة أخذت فيه بالملحوظات التي أبدتها الأعضاء على الاتفاقية السابقة، ورفعت مسودتها المقترحة، ونقاشت، وتم إقرارها يوم الجمعة 8 ديسمبر 2006 (11)، وأصبحت هذه الاتفاقية المعتمدة للمشتريات الحكومية، وسُرِّكَ في هذه الدراسة على هذا النص مع الإشارة إلى نصوص الاتفاقية القديمة كلما كان ذلك مجدياً.

وفي 6 أبريل 2014 طلبت اللجنة الخاصة بالمشتريات الحكومية من الأعضاء إيداع مرميائهم حال تعديل الاتفاقية المعدلة، واقتربت طرح عدة مجالات جديدة مثل المشتريات الإلكترونية، وضع

(9) Currently, it covers 43 WTO members: Armenia; Canada; the European Union, with its 28 member states; Hong Kong, China, Iceland, Israel, Japan, Korea, Liechtenstein; the Kingdom of the Netherlands with respect to Aruba; Norway; Singapore; Switzerland; Chinese Taipei and the United States. The accession terms of Montenegro and New Zealand were approved on 29 October, 2014 and are awaiting domestic ratification.

Other WTO members that have started the process of acceding to the Agreement on Government Procurement are Albania, China, Georgia, Jordan, the Kyrgyz Republic, Moldova, Oman and Ukraine. A further five members – the Former Yugoslav Republic of, Mongolia, the Russian Federation, Saudi Arabia and Tajikistan – have provisions regarding accession to the Agreement in their respective protocols of accession to the WTO. For more information see https://www.wto.org/english/news_e/news15_e/gpro_11feb15_e.htm

(10) www.wto.org/procurement

(11) Arrowsmith, Sue, *The Revised Agreement on Government Procurement: Changes to the procedural rules and other transparency provisions, Chapter 10 on The WTO Regime on Government Procurement Agreement: Challenge and Reform*, Sue Arrowsmith and Robert Anderson, Cambridge University Press, 3rd printing 2011, p. 285.

نصوص تحارب الفساد في المشتريات الحكومية، ونصوص تحمي البيئة (12)، ولا زالت اللجنة في انتظار تجارب الدول الأعضاء تقوم بإجراءات التعديل الجديد لاتفاقية.

المبحث الثالث: نطاق الاتفاقية

لم يرد في نصوص اتفاقية جملة الأرغواني، وكذلك النص المعدل في 2006 تعريف يحدد معنى المشتريات الحكومية رغم أن النص الأخيير تضمن بذلك التعريف بالمصطلحات الواردة في الاتفاقية، ولعل هذا يعود إلى التباين والاختلاف بين الدول الموقعة على الاتفاقية، إذ كل دولة تنظر إلى تحديد معنى المشتريات الحكومية من الزاوية التي تضمن مصالحها من جهة، ولفتح أسواق الدول الأخرى الأعضاء أمام مقاولتها ومنتجاتها من جهة ثانية، وينعكس هذا على تحديد أنواع معينة من المشتريات ليطبق عليها أحكام اتفاقية المشتريات الحكومية لأن كل دولة عضو تضع مبدأ السيادة الوطنية كعائق أمام الدول الأخرى لتنشئي نوع معين من المشتريات من انتهاك أحكام الاتفاقية عليه، وترتب على هذا عدم تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل بين أطراف الاتفاقية (13).

وبالرغم أن نصوص نطاق الاتفاقية يجب أن تشير إلى أن اتفاقية الجهات حددت بطريقة غير مباشرة نطاق اتفاقية المشتريات الحكومية إذ عندما استثنى اتفاقية الجهات المشتريات الحكومية من مبدأ المعاملة الوطنية أشارت إلى أن ذلك يخص المشتريات التي يتم تأمينها عن طريق الأجهزة أو الهيئات الحكومية وتكون للأغراض الحكومية، أما المشتريات التي تكون للأغراض التجارية أو التي سيتم شراوها لإعادة بيعها بطرق تجارية فإنها تطبق عليها أحكام الاتفاقية العامة (14)، وقد تبنت هيئة المنازعات في الاتفاقية هذا التوجه في حكمها الصادر عام 1992م في القضية المرفوعة من الاتحاد الأوروبي ضد الولايات المتحدة التي يتعلق جزء منها بتطبيق اتفاقية المشتريات الحكومية (15).

ولكن هيئة المنازعات أشارت إلى أن المشتريات الحكومية التي تقوم بها شركات خاصة ولكن تحت إشراف الجهة الحكومية، ولصالحها، فإنها أيضاً تعتبر مشتريات حكومية تخضع لاتفاقية المشتريات الحكومية.

(12) WTO: 2014 NEWS ITEMS, 7 April 2014, Revised WTO Agreement on Government Procurement enters into force, https://www.wto.org/english/news_e/news14_e/gpro_07apr14_e.htm.

(13) Sue Arrowsmith, Jane Linarall, and Don Wallace, Jr, «Public Procurement: National and International Prospective», Kluwer Law International, London, p. 149.

(14) The GATT, art. III, 8 (9).

(15) Re Recurement of a Sanar Mapping system: European Community V. United States of America [1992] 3 CMLR 573, AT 594.

للبحث عن القضية بشكل أوسع راجع.
Arie Reich, *International Regimes on Public Purchasing*, Kluwer Law International, London, 1999, p. 111-112.

رغم أن الاتفاقية المعدلة لم تُشر إلى المادة الأولى في نص اتفاقية طركيو والتي كانت تنص على أن تطبق الاتفاقية على «كل قانون أو لائحة أو ممارسة تتعلق بأي إجراء للدول التي تشملها الاتفاقية كما هو محدد في الملحق (I)»⁽¹⁶⁾ إلا أن معنى هذه المادة لا زال قائماً، إذ يجب الاعتراض أنظمة وإجراءات المشتريات الحكومية الخاصة بالدول الأعضاء مع قواعد وشروط الاتفاقية. ورغم أن الدول الأعضاء الموقعة على الاتفاقية وافقت على هذا الشرط إلا أنه غير مطبق بدقة في الدول الأعضاء، لأن بعض مواد الاتفاقية قيدت هذا العموم، فمثلاً لكل دولة الحق في أن تحدد أنواعاً معينة من المشتريات تكون خاضعة لشروط الاتفاقية مما يعني أن تلك التي لم تدرج ضمن ملاحق الاتفاقية لكل دولة تعتبر غير خاضعة لقواعد الاتفاقية؛ ولهذا فإن الولايات المتحدة على سبيل المثال استثنى مشاريع حكومات الولايات التي تحصل على دعم من الحكومة الفيدرالية من قواعد اتفاقية المشتريات الحكومية⁽¹⁷⁾.

أشارت الفقرة (4) في المادة الثانية من النص المعدل إلى ستة قطاعات تشملها أحكام الاتفاقية وهي:

1. الحكومة المركزية.
2. الحكومات المحلية.
3. الهيئات الحكومية الأخرى.
4. قطاع الخدمات.
5. قطاع خدمات الإنشاءات.
6. أي ملاحظات عامة يتفق عليها الأعضاء.

وتهدف الاتفاقية إلى تغطية أكبر قدر من القطاعات الحكومية والخدمية، لذا تلافق النص المعدل للاتفاقية الشغرة الواردة في النص القديم، وأشار إلى ستة ملاحق، بحيث لو لم تتطبق الاتفاقية على ملحق؛ انطبق عليها الملحق الآخر، بالإضافة إلى أنها جعلت الملحق السادس عاماً يتعلق باتفاق الأعضاء، فقررت أنه إذا كان هناك أي ملاحظة عامة يتفق عليها الأعضاء حتى ولو لم تكن تدخل ضمن نطاق الخمسة ملاحق الأولى، فإن للأعضاء إضافتها إذا وافقوا على ذلك.

وبالتالي الملاحق الستة، يمكن تقسيمها إلى ثلاثة مجموعات: الجهات الحكومية، والقطاعات الخدمية، وما يتفق عليه الأطراف، على التفصيل التالي:

أولاً : الجهات الحكومية

أخذت الاتفاقية في الاعتبار التباين السياسي بين دول العالم واختلاف نوع الدولة في دساتير الدول المختلفة لذا حددت أنواع الحكومات بالمركزية والمحليية⁽¹⁸⁾ حتى لا يكون هناك حاجة لبعض

(16) المادة 1 من نص اتفاقية طركيو.

(17) John Jackson, William Davey and Alan Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations*, West Publishing Co. 1995, p. 552.

(18) Trebilcock Michael and Howse Robert, *The Regulations of International Trade*, 2nd edition, 1999, Routledge publisher, London, p. 201.

الأعضاء بأن تطبق الاتفاقية على حكومتهم المركزية فقط ولا تطبق على حكومات المحافظة باعتبارها مستقلة مالياً وإدارياً عن الحكومة المركزية.

ويقصد بالحكومة المركزية هنا الحكومة التي تدير الدولة وما يتبعها من وزارات وأجهزة حكومية، ولهذا تم اعتبار الأجهزة الحكومية المستقلة التي ترتبط مباشرة بالحكومة المركزية والتي تحصل على ميزانيتها من الخزينة العامة؛ مثل المؤسسات والهيئات العامة أجهزة حكومية تتبع للحكومة المركزية وتخضع لنطاق اتفاقية المشتريات الحكومية.

ثانياً: الحكومات المحلية

دستور بعض الدول تمنع بعض الأقاليم أو المحافظات استقلالاً معيناً يجعل ارتباطها بالحكومة المركزية ارتباطاً محدوداً أو مقيداً، إذ تكون لتلك الأقاليم قوانينها الخاصة التي تحكمها، ولهذا حرست الاتفاقية على أن تدرج كل دولة عضو في الاتفاقية، أو تلك التي ترغب في الانضمام إليها، مشتريات تلك الحكومات المحلية في الملاحق الخاصة بها (19)، وقد أثار هذا الأمر احتجاج بعض الدول الأعضاء في الاتفاقية مثل اليابان وكوريا وكذلك إذا كانوا يرغبون في فتح أسواق الحكومة المركزية فقط أمام الدول الأعضاء في الاتفاقية، أما الولايات المتحدة الأمريكية فقد احتجت أن كل ولاية من الولايات لها قانونها الخاص، وأنه يجب التفاوض مع كل ولاية إذا كانت الدول الأعضاء في الاتفاقية ترغب في إدراج مشترياتها ضمن ملاحق الولايات المتحدة الخاصة بالاتفاقية، ولذا نجح عن ذلك أن (37) ولاية أمريكية فقط من (51) تخضع للاتفاقية (20).

ثالثاً: القطاعات الخدمية

ويقصد بالقطاعات الخدمة الجهات الحكومية التي تقدم خدمات وتسمى (Utilities) مثل الكهرباء والمياه، والمواصلات بأنواعها: الجوي والبري والبحري، وكذلك الغاز.

ولعل هذا النوع من أنواع الخدمات من أكثر الأمور التي دارت مفاوضات شديدة بين الأعضاء بشأنها، إذ رأتها من أهم القطاعات الحيوية للدول، ولذا شددت أغلب الدول الأعضاء في السماح بإدراج مثل تلك الخدمات في الملاحق الخاصة بها التي تطبق عليها أحكام الاتفاقية، ونتج عن ذلك تباين واضح في القطاعات الحكومية المدرجة في ملاحق كل دولة، فمثلاً كوريا رفضت بشدة إضافة مجال النقل الجوي أو البري في الملاحق الخاصة بها، ورفضت اليابان منع مجال النقل الجوي أو البري أو قطاع الكهرباء، ورفضت كذلك إدراج معظم القطاعات الخدمية في ملاحقها. والنتيجة أن رفض هذه الدول ترتب عليه أثران قانونيان:

(19) المادة 2 فقره (4)/(2) من الاتفاقية المعدلة.

(20) DeGraf and King, «Towards a more Global Government Procurement Market: The Expansion of The GATT Government Procurement Agreement in the Context of the Uruguay Round», (1995) International Lawyer, p. 449.

الأول، التمسك بمبدأ المعاملة بالمثل (Reciprocity) لكل دولة؛ فاشترطت كوريا مثلاً أن يسمح لمقاوليها بالمشاركة في مشتريات قطاع الكهرباء في الدول الأعضاء التي ترغب في الدخول في منافسات الكهرباء الكورية، ورفض دخول باقي الدول تبعاً لهذا الشرط، وهذا يعني معاملة كل دولة بنفس المعاملة التي تتمتع بها الدولة الأخرى.

الثاني، الخروج على مبدأ الدولة الأولى بالرعاية؛ وهو مبدأ من أهم مبادئ الاتفاقية ويعني أن تتمتع جميع الدول الأعضاء بنفس المعاملة التي تتمتع بها الدولة العضو، فمثلاً لو وقع الاتحاد الأوروبي اتفاقية مع السعودية - وهي ليست عضواً في اتفاقية المشتريات الحكومية - بأن يمنحك المقاولين السعوديين قروضاً ميسرة، أو تخفيض الضرائب عنهم للاستثمار في دول الاتحاد الأوروبي، فإنه طبقاً لهذا المبدأ يجب أن يتمتع جميع مقاولي الدول الأعضاء في الاتفاقية بهذه المميزات؛ حتى ولو لم توقع تلك الدول أي اتفاقيات مع السعودية، ولهذا فإنه بتطبيق مبدأ المعاملة بالمثل في اتفاقية المشتريات الحكومية أبعدت الدول الأعضاء عن تطبيق مبدأ الدولة الأولى بالرعاية، سواءً كان ذلك بقصد أو بدون قصد، ولعل هذا أحد الأسباب التي جعلت كثير من الدول غير الأعضاء تُحجم من الانضمام إلى اتفاقية المشتريات الحكومية، حاول النص المعدل للاتفاقية أن يسهل عملية التفاذ إلى الأسواق للمشتريات الحكومية إلا أن بعض العقود المتعلقة بالخدمات، وعقود الامتياز (Utilities) المطروحة من الحكومات المحلية، أو البلديات، أو المحافظات اتضحت أن تأثيرها كان محدوداً، لأن بعض الأعضاء ليس لديهم الرغبة في السماح بالمشاركة في عقود تلك الخدمات (21).

ويحدِّر بالذكر الإشارة إلى أن قطاع الاتصالات رغم أنه من أهم القطاعات الخدمية التي تفترض أن تطبق عليه أحكام اتفاقية المشتريات، إلا أنه القطاع الذي لم تطبق عليه أحكام الاتفاقية أبداً، إذ رغم المفاوضات الشاقة والمعيرة بين أطراف الاتفاقية وخاصة أمريكا والاتحاد الأوروبي لفتح قطاع الاتصالات أمام المقاولين للدول الأعضاء، إلا أن تلك المفاوضات باءت بالفشل، وجعلت كل طرف يتشدد في شروطه واحتياطاته، ولا زالت تلك المفاوضات جارية لإدراج قطاع الاتصالات ضمن القطاعات الخدمية في الاتفاقية (22).

أما الإنشاءات Construction فيقصد بها عقود الأشغال العامة إذ على كل دولة أن تحدد في الملحق رقم (5) عقود الأشغال العامة التي يجب أن تتضمنها الاتفاقية، ومن المعلوم أن عقود الأشغال العامة يجب أن تُنفذ لصالح شخص معنوي عام سواءً كانت الحكومة المركزية أو أحد فروعها، وليس عقود الإنشاءات الخاصة التي تبرم لأغراض تجارية، وتطبيقاً لذلك فقد رفعت الولايات المتحدة الأمريكية في 16 فبراير 1999م قضية ضد كوريا أمام هيئة المنازعات في منظمة التجارة العالمية حيث ادعت الولايات

(21) Bovis Christopher, *EC Public Procurement : Case Law and Regulations*, Oxford University Press, 1st published, 2006, p. 125.

(22) Sue Arrowsmith, GPA in the WTO, p. 117.

المتحدة أن بعض مشاريع الإنشاءات الخاصة بمطار كوريا خالفت فيه الحكومية الكورية قواعد منظمة التجارة العالمية وبالتالي التزاماتها الواردة في الملحق (أ) الخاص بها، إذ طلت عروضاً من شركات كورية فقط، وأن إجراءات تأهيل المقاولين غير متجانسة مع قواعد الاتفاقية، وقد صدر الحكم في 1 مايو 2000م انتهت فيه هيئة المنازعات إلى أن مشاريع الإنشاءات الخاصة بمطار كوريا لا تدخل ضمن الالتزامات التي وافقت الحكومة الكورية أثناء التفاوض معها على إدراجها ضمن الملحق الخاص بها، وبالتالي فإن أحكام اتفاقية المشتريات الحكومية لا تطبق عليها (23).

وأخيراً يندرج تحت القطاعات الخدمية عقود الخدمات (services) وهنا ينبغي أن نفرق بين عقود مشتريات الخدمات الخاصة لاتفاقية المشتريات، وعقود الخدمات التي تدخل في نطاق الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات، (GATS) (24).

فالخدمات التي تخضع لاتفاقية المشتريات؛ هي الخدمات التي تُلزم لصالح الجهات الحكومية مثل الصيانة والتشغيل، وعقود النظافة، وعقود الخدمات الاستشارية، والخدمات المحاسبية، وخدمات المعلومات سواء الاستشارية أو الإلكترونية، الخ، فهذه الخدمات يلزم أن تدرج في اتفاقية كل دولة حتى تلتزم بها، ولهذا نصت المادة XIII من اتفاقية الخدمات GATS على عدم انتبار أحكامها على المشتريات الحكومية (25).

إحدى الفترات الواردة في الاتفاقية التي وقعت في جولة الأرجواني أنها نصت على عقود الخدمات والإنشاءات كلاً منها على حده، ووضعت أسعار العقود إذا تجاوزتها فإنها تطبق عليها أحكام الاتفاقية، وميزّت الاتفاقية بين أسعار الخدمات وأسعار الإنشاءات إذ أن أسعار عقود الإنشاءات أعلى من أسعار عقود الخدمات، وأن الاتفاقية ميزت بينهما فإنها لم تأخذ في الاعتبار العقود المختلطة، أي العقود التي تتضمن إنشاءات وخدمات في نفس الوقت، فالامر غير واضح هل ستطبق على هذه العقود أسعار الخدمات أم أسعار الإنشاءات. ولهذا تلافت الاتفاقية المعدلة في عام 2006 هذه الشغرة، ونصت في الفقرة (أ) من المادة الثانية على العقود المختلطة المكونة من السلع والخدمات، ولم تشر إلى العقود المختلطة من الإنشاءات والخدمات.

ويفترض في العقود المختلطة أن ينظر إلى العنصر الغالب فيهما وتطبق عليه أحكام الاتفاقية، فإذا كانت الإنشاءات هي العنصر الغالب في العقد، والخدمات أقل فمن وجهة نظر الباحث يعتبر العقد عقد

(23) Korea-Measures Affecting Government Procurement, dispute, DS 163, available on www.WTO.org

(24) اتفاقية الخدمات (GATS) هي إحدى اتفاقيات المبنية عن جولة الأرجواني ونهدف إلى وضع قواعد وضوابط خاصة بالسياسات التي تؤثر في الوصول إلى أسواق الخدمات، وأشارت المادة الأولى منها على انتبارها على: - توريد الخدمات عبر الحدود، وتوريد الخدمات التي يتطلب انتقال المستهلك إلى بلد المورد، والخدمات التي تباع فيإقليم أحد الأعضاء، بواسطة منشآت تقع في إقليم آخر، وانتقال الأشخاص الطبيعيين. ومن أمثلة تلك الخدمات خدمات التأمين، والبنوك، والسياحة، والاتصالات، الخ.

(25) *The General Agreement on Trade in Services*, article XIII.

إنشاءات، أي أن طبيعة العقد هي التي تحدد نوعيته، أما إذا كانت الخدمات هي التي تستحوذ على أكثر بنود العقد؛ فإن العقد يعتبر عقد خدمات، وتطبق عليه سعر عقود الخدمات أي أحكام المادة (1/4). وبالتالي تطبق عليه أحكام اتفاقية المشتريات الحكومية، إذ حددت الفقرة الرابعة من المادة الأولى أن تطبق أحكام الاتفاقية على كل عقد تمثل أو تزيد قيمته عن القيمة المحددة في الملحق رقم (1) (26). تختلف أسعار العقود التي حددتها الاتفاقية باختلاف الملحق الملحقة بها، فهناك - كما أشرنا - ستة ملخص: اثنان منها يخصان نوع الحكومة؛ سواء مرکزية أو غير مرکزية، وثلاثة تخص الإنشاءات والخدمات، والسادس يخضع للتفاوض بين الأعضاء.

الملحق الأول والخاص بالحكومة المركزية حدد العقد الذي تبرمها هذه الحكومة (130.000 SDR) (27)، بحيث كل عقد تمثل قيمته أو تزيد عن (130.000) يبرم لصالح الحكومات المركزية للدول الأعضاء تطبق عليه أحكام الاتفاقية.

الملحق من 5-2 تختلف باختلاف طبيعة العقود؛ فمثلاً أسعار عقود الخدمات تبدأ من (150.000 SDR)، أما عقود الإنشاءات فيلزم الانتقال عن خمسة ملايين SDR بالنسبة للدول الأعضاء، غير أن كوريا واليابان في بداية انضمامهما للاتفاقية رفضتا تطبيق الاتفاقية على عقود الإنشاءات لأن سعر العقد قليل جداً ولكن بعد مفاوضات شاقة وافقت الدول الأعضاء على السماح لهما برفع أسعار عقود الإنشاءات إلى 15 مليون SDR (28) ولهذا فعلى الدول الراغبة في الانضمام إلى الاتفاقية أن تأخذ من تجارب الدول الأعضاء، وتدرس بعناية جميع الملحق والأسعار والقطاعات الحكومية التي تطبق عليها الاتفاقية حتى تجري المفاوضات عن علم وخبرة، وحتى لا تفتح أسواقها على مصراعيها للدول الأعضاء في الاتفاقية، فإذا رغبت هي في دخول أسواق بعض الدول الأعضاء فوجئت بعدم إمكانية ذلك لأن تلك الدول حصلت منذ البداية على استثناءات أو موافقة من الدول الأعضاء.

ولهذا شددت الفقرة (أ) من البند (6) من المادة الثانية على عدم تجزئة العقود بقصد التهرب من تطبيق أحكام الاتفاقية (29). وقد كانت الفقرة الرابعة من المادة الثانية أكثر وضوحاً إذ أشارت إلى أنه حتى يتم التأكد من عدم تجزئة العقود فإنه يجب أن يتم تقديم أسعار نفس المنافسة للآخرين عشر شهرًا السابقة على طرح المنافسة الجديدة التي تم تجزئتها حتى تتأكد أطراف الاتفاقية من أنه لم يجر هناك أي محاولة للتهرّب من طرح المنافسة لمقاولي الدول الأعضاء في الاتفاقية (30)، فإذا لم يكن هناك عقد سابق، فإنه

(26) نص الاتفاقية، المادة (4).¹

(27) The Special Drawing Right, SDR (27) سلة عملات دولية أنشئت في عام 1969م بواسطة صندوق النقد الدولي يتضمن بعض العملات العالمية الرئيسية مثل الدولار الأمريكي، والجنيه الاسترليني، والين الياباني، والمارك الألماني، والفرنك الفرنسي. والحق به اليورو بعد عام 1999م.

(28) www.org.com/procurement.

(29) نص الاتفاقية المعدل، المادة (2)(أ) (ج).

(30) نص الاتفاقية القديم، المادة (2)(د) (1).

يلزم وفقاً للفقرة (2) من هذه المادة أن يتم البحث في سعر السوق، وتقدير قيمة المنافسة خلال السنة السابقة لطறها للمنافسة (31). أما أسعار عقود الخدمات، فنبأ من (150.000) SDR.

وبالنظر إلى الأسعار الواردة في ملحق الاتفاقية نجد أنها أسعار زهيدة ستزيد الدول الأعضاء بالإعلان عن جميع مناقصاتها الحكومية تقريباً في الأوعية الإعلامية التي تنشر طرها الاتفاقية؛ مما سيمجع الفرصة لجميع مقاولي الدول الأعضاء للمنافسة على تلك المناقصات، وسيترتب عليه مزاحمة المقاول المحلي، ولذا كان من الأولى أن يرفع سقف أسعار العقود بحيث يمنع المقاول المحلي فرصته فيأخذ حصته من مناقصات بلده دون منافسة من مقاولين أجانب، وقد أخذت كوريا واليابان هذا الأمر في الاعتبار وأخبرت الأعضاء في الاتفاقية بحيث يمنع المقاول المحلي في البلدين الفرصة لتنفيذ جميع عقود الانتدابات التي تقل عن 15 مليون SDR كما أشرنا أعلاه، وهذا أمر ينبغي أن يستحضره المفاوضون السعوديون في مرحلة التفاوض للانضمام لاتفاقية.

المبحث الرابع: تاريخ المشتريات الحكومية السعودية

توجد المشتريات الحكومية مع تواجد الدولة، فإذا نشأت الدولة نشأت حاجتها إلى توفير مستلزماتها لتسيير أعمالها؛ سواء اليومية أو الدورية، ومهما كان حجم الدولة صغيراً أو كبيراً فلا غنى لها عن شراء ما تحتاج إليه لتحقيق بعض أهداف وجودها. والمملكة العربية السعودية إحدى الدول التي بدأت في مرحلة تأسيس ثم انطلاق، وقد رافق البدايات الأولى لمرحلة التأسيس لجوئها إلى سن قواعد قانونية وتعليمات لتوفير مستلزماتها من الشراء. وكانت مشتريات الحكومة في بداية تأسيس الدولة شبه مركزية، تناط بجهة معينة للشراء، وبآخرى للرقابة على عقود المشتريات. ومع توسيع الدولة، واستقرار الحكومة، وإنشاء مجلس للوزراء أخذت قواعد الشراء الحكومي بعداً تنظيمياً أكثر دقة وشمولاً.

وبالنظر إلى تاريخ المشتريات الحكومية السعودية نرى أنه بعد دخول الملك عبد العزيز الحجاز عام 1344 هـ شكل لجنة من الأهلية للنظر في المصالح العامة وكانت إحدى مهماتها المشتريات الحكومية، إذ نصت المادة الثالثة من مهام اللجنة على «إبرام العقود مع الشركات والتجار الخاصة بمشتريات وبيعات لوازم دوائر الحكومة» (32).

بعد إنشاء مجلس الشورى وصدور نظامه في 1/7/1346 هـ أُسنِدَت إليه الأمور المتعلقة بالمشتريات الحكومية، حيث نصت المادة السابعة من نظامه على أنه يختص «بالنفقات العارضة التي تعرض لدوائر

(31) نص الاتفاقية القديم، المادة (2/د) (2).

(32) وزارة المالية والاقتصاد الوطني ومراحل تطور النظام المالي في المملكة العربية السعودية، كتاب أعدته الشؤون الإدارية والمالية بوزارة المالية بمناسبة مرور 100 عام على توحيد المملكة، شمال 1419 هـ، ص. 7.

الحكومة في بحر السنة، إذا زاد المطلوب عن مائة جنية»، وكذلك نص في المادة التاسعة على اختصاصه «بالعقود مع الشركات أو التجار لمشترى أو بيع لوازم دوائر الحكومة إذا زاد المبلغ عن مائة جنية» (33). ثم صدر نظام وكالة المالية العامة في 18 ربيع أول 1347هـ، وأكمل اختصاص هذه الوكالة بأمور المشتريات الحكومية، وتضمن هذا النظام عدداً من المواد المنظمة للمشتريات الحكومية، إذ فرضت المادة (25) على وكالة المالية وضع نظام لأجل المزايدة العلنية والمناقصة، والمادة (26) على وكالة المالية وضع نظام لمشتريات الحكومة، وكذلك نصت المادة (34) على أن «العميرات والترميمات التي تحدث بدائرة الحكومة والعقارات الأميرية والأوقاف تعرض بطريق المناقصة العلنية للراغبين بشروطها طبقاً لنظامها المخصوص». وكذلك نصت المادة (36) على أن «المقاولات العائدية لجلب أشياء لمنفعة الحكومة من الخارج، أو لبعض إصلاحات، وكلما هو في معنى ذلك، يجب أن يجري بواسطة لجنة يكون ترشيح أعضائها من قبل وكالة المالية العامة، والتعيين من قبل النيابة العامة، ويكون مرتكراً لها الأساسي (جدة) على أن يكون تشكيلها وسيرها في عملها طبقاً لنظام يوضع لذلك الغرض» (34).

واستمر الوضع على هذا التحول حوالي أربع سنوات تقريباً إلى أن أنشئت وزارة المالية بالمرسوم الملكي رقم (381) وتاريخ 11/04/1351هـ الموافق 14/08/1932 فأوكلت إليها جميع اختصاصات وكالة المالية العامة، وأقيمت صلاحية تعيين أعضاء لجنة فحص العروض والتي كانت قد أقيمت بالنيابة العامة، وأصبحت وزارة المالية هي المسئولة وبشكل رئيسي و مباشر عن مشتريات الحكومة، وأناطت المادة (15) بوزير المالية «الحق في التوقيع على كل المقاولات العائدية للحكومة، وليس لأحد الحق في عقد مقاولات في الشؤون المالية من غير واسطة وزارة المالية، أما التعهدات والمقاولات الداخلية العائدة لدوائر الحكومة بأجمعها فتجري بموجب المواد بنظامها المخصوص».

وقد ميز النظام بين نوعين من المشتريات: الأولى المالية، والثانية المقاولات الداخلية العائدة لدوائر الحكومة، ويسع النظم - في المشتريات المالية - على الإدارات الحكومية عقد أي اتفاق أو إبرام أي عقد (من غير واسطة وزارة المالية)، أما المقاولات غير المالية (تجري بموجب المواد بنظامها المخصوص)، أي أن لها نظامها الخاص الذي يجب أن يتم المناقصات على ضوئه، وقد استغرق (نظامها المخصوص) الذي نصت عليه المادة (15) المشار إليها ثلاثة أقسام من النظام هي قسم المزايدات العلنية، المواد (45-65)، وقسم المقاولات الخارجية المواد من (70-66)، وقسم الأحكام العمومية وهي أحكام لجميع أقسام النظام، وبعض المواد مثل رقم (100) خاصة بالمشتريات الحكومية (35).

(33) صادق محمد توفيق، تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة، الطبعة الأولى، الرياض، 1385هـ، ص. 36.

(34) وزارة المالية والاقتصاد الوطني ومراحل تطور النظام المالي في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص. 14-15.

(35) وزارة المالية والاقتصاد الوطني ومراحل تطور النظام المالي في المملكة العربية السعودية، مرجع سابق، ص. 25-30.

بعد ذلك تم التمييز بين المزایدات والمناقصات، وصدر لكل منها نظام مستقل عن الآخر بسمى نظامي المزایدات والمناقصات العلنية. وقد صدرت الموافقة على هذين النظامين بالأمررين رقم (5510) وتاريخ 1361/4/17هـ، ورقم (8427) وتاريخ 1361/7/3هـ، ويشتمل نظام المزایدات على أربع وثلاثين مادة تتضمن أحكام وقواعد النصرف في المصالح التي تعرض للالتزام، وشروط ذلك، والآثار المترتبة على ترسية المزایدات، ويشمل نظام المناقصات على إحدى وأربعين مادة تتوضح أنواع المناقصات والإجراءات الواجب اتباعها، والآثار المترتبة على ترسية المناقصة (36).

ثم صدر نظام الممثلين الماليين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (85) وتاريخ 20/9/1380هـ في عشرين مادة، أربع مواد منها (16-17-18-19) خاصة بالمناقصات.

ثم صدر نظام المناقصات والمزایدات بالمرسوم الملكي رقم (م 6) وتاريخ 14/2/1386هـ في مائة وسبعين مادة، وهذا أول نظام يتضمن أحكاماً تقضيلية للمشتريات الحكومية، وقد استمراثني عشر عاماً إلى أن الغي بتصدور نظام تأمين مشتريات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها بالمرسوم الملكي رقم (م 14) وتاريخ 25/3/1397هـ، وقد استمرت أحكامه تنظيم أعمال المشتريات والمزایدات الحكومية ثلاثة سنوات حتى الغي بتصدور نظام المناقصات والمشتريات الحكومية بالمرسوم الملكي رقم م 58 وتاريخ 2/9/1427هـ.

المبحث الخامس: نطاق المشتريات الحكومية السعودية

كما هو الحال في اتفاقية المشتريات الحكومية؛ لم يرد في نصوص أنظمة المشتريات السعودية المتعاقبة تعريف يحدد معنى المشتريات الحكومية، ولعل هذا يعود إلى أنه معلوم عرفاً أنها العقود التي تبرمها الجهات الحكومية لتوفير احتياجاتها التي تساعدها على تسيير أعمالها، أو تحقيق الأهداف التي نشأت من أجلها. وجدير بالذكر أن أنظمة المشتريات السعودية المتعاقبة لم تحدد القطاعات التي يلزم أن تلتزم بنظام المشتريات الحكومية، لهذا لم يرد بها تفصيل كما هو الحال في اتفاقية المشتريات إلى تحديد القطاعات التي تشملها الاتفاقية، وإنما أي جهة تابعة للحكومة، أو بمعنى أدق تحصل على ميزانيتها من الخزينة العامة فإنها تخضع لأنظمة المشتريات الحكومية. وقد أخذ الفقه الإداري السعودي بالتقسيم الشائع للإدارة فاعتمد المركبة الإدارية وكذلك الامركرية الإدارية كمحددات للتنظيم الإداري السعودي. وتمثل المركبة الإدارية فيما يتعلق بالمشتريات الحكومية في مجلس الوزراء، والوزارات وفروعها، والامركرية الإدارية في المؤسسات العامة، والبلديات والمناطق.

ولهذا يجب على هذه الجهات تطبيق أحكام المناقصات والمشتريات الحكومية على مشترياتها ولا يجوز لها عدم الأخذ به إلا إذا حصلت على استثناء من مجلس الوزراء.

(36) الوهبي، عبدالله بن حمد، القواعد المنظمة للعقود الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، الطبعة الثانية، 1429هـ، ص. 53.

الفصل الثاني

التأثير الإيجابي والسلبي المتوقع من الانضمام لاتفاقية على سوق المشتريات الحكومية السعودية

سيركز هذا الفصل على بحث وتحليل الآثار الإيجابية والسلبية المتوقعة من انضمام الحكومة السعودية لاتفاقية المشتريات الحكومية في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: التأثير الإيجابي المتوقع من الانضمام لاتفاقية على سوق المشتريات الحكومية السعودية

نود الإشارة أنه ليس من خطة هذا البحث الدخول في الجدل القانوني عن علاقة المعاهدات الدولية بالقوانين المحلية، ومدى تأثير كل منها على الآخر، وهل للالتزامات التعاهدية الدولية الأسبقية على القوانين المحلية عندما تعارض القوانين المحلية السعودية والالتزامات التعاهدية الدولية. خاصة أن الفقرة الرابعة من المادة السادسة عشر من قواعد إنشاء منظمة التجارة العالمية نصت على أنه يجب على كل دولة عضو أن تتأكد أن قوانينها ولوائحها، وقرارتها الداخلية متوافقة مع التزاماتها الواردة في الملحق الخاص بها. لكن نشير إشارات عابرة إلى أن المعاهدات والاتفاقيات الدولية تخضع لنفس إجراءات إنشاء وتصديق الأنظمة في المملكة، وتصدر بمراسيم ملكية بعد دراستها في مجلس الشورى والوزراء، وتحكمها المادة (70) من النظام الأساسي للحكم (37)، والمادة (18) من نظام مجلس الشورى، والمادة (20) من نظام مجلس الوزراء؛ بحيث «تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية». ولا يوجد في النظام الأساسي للحكم نص صريح بسمو المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية على الأنظمة الداخلية في حال تعارضهما، ومع ذلك فقد نصت المادة (81) من النظام الأساسي للحكم «بأنه لا يخل تطبيق النظام بما ارتبطت به المملكة مع الدول والهيئات والمنظمات الدولية من معاهدات واتفاقيات». وتنظيمًا لذلك فقد صدر أمر سام برقم (12661) ونار تاريخ 14/3/1424هـ بإعادة النظر في آلية دراسة وإعداد وإصدار مشاريع الأنظمة والتنظيمات، وألزم في البند أولًا الجهات الحكومية عندما تظهر لها حاجة إلى اقتراح نظام جديد، أو تعديل نظام قائم؛ أن تأخذ في الاعتبار ما تقتضي به الأنظمة، والاتفاقيات التي تكون المملكة طرفا فيها ذات الصلة بالمشروع المقترن.

(37) النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم 90/أ وتاريخ 27/8/1412هـ. وبعتر النظام الأساسي للحكم الدستوري الرضعي للملكة العربية السعودية، ويأتي في قمة الهرم القانوني بالنسبة لقواعد القانونية المعمول بها في المملكة.

وما من شك أن المفاوضات لانضمام السعودية إلى منظمة التجارة العالمية التي ابتدأت عام 1995 أثرت بشكل كبير على البيئة القانونية والعدلية في المملكة، حيث طالب الأعضاء أثناء المفاوضات أن تُنشر كل القواعد القانونية، والقضائية التي تنظم البيئة التجارية، والاقتصادية، والعدلية في المملكة، وأن تتاح الفرصة للأعضاء، لمعرفة كافة التدابير والتشريعات المطبقة في المملكة، وتلك التي لها تأثير على أحکام الاتفاقيات، بحيث تنشر كافة القوانين واللوائح والقرارات الإدارية التي تحكم الموضوعات التي تحكم سلوك السياسة التجارية للعضو الأعضاء والمتعلقة باتفاقيات المنظمة، وكذلك ضرورة نشر الأحكام القضائية، وذلك تطبيقاً للمادة العاشرة من اتفاقية الجات، وكذلك الفقرة الأولى من المادة الثالثة من اتفاقية الخدمات (الجاتس) حيث نصت على أن «ينشر كل عضو جميع الإجراءات ذات الصلة، وذات النطقيات العامة التي تتعلق بتنفيذ هذه الاتفاقية أو تؤثر على تفيذهما،... وكذلك نشر جميع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالتجارة في الخدمات أو المؤثرة فيها والتي يكون العضو قد وقع عليها».

«وفي هذا الإطار، قامت لجنة في هيئة الخبراء بدراسة هذا الموضوع بمشاركة مندوبي من وزارات: العدل، والمالية والاقتصاد الوطني، والتجارة، وديوان المظالم، ورفعوا توصياتها في هذا الشأن. وقد صدرت الموافقة السامية بتاريخ 17/2/1421هـ على دراسة الموضوعات ذات الصلة من قبل لجان متخصصة في هيئة الخبراء. وتشمل تلك الموضوعات: إعادة النظر في مشروع نظام المحاكم التجارية والعملية والمرورية، ودراسة موضوع إسناد النظر في المنازعات التجارية إلى جهة قضائية على درجتين، وكذلك ما يتعلق بالأنشطة التجارية الأخرى. حيث قامت اللجنة المتخصصة في هيئة الخبراء بإعداد المحضر المتعلق بهذا الموضوع وتم رفع توصيات اللجنة لاستكمال الإجراءات النظامية لإقرارها. وكذلك إعداد الترتيبات المناسبة لإصدار وتوزيع نشرة دورية واحدة أو أكثر تتضمن الأحكام النهائية التي تصدرها الجهات القضائية. حيث صدر قرار مجلس الوزراء رقم (162) وتاريخ 17/6/1423هـ القاضي بنشر الأحكام والقرارات النهائية الصادرة عن المحاكم وديوان المظالم ولجان الأوراق التجارية ولجان العمل وفق الضوابط الواردة في القرار» (38). وكذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم (66) وتاريخ 17/3/1421هـ القاضي بأن تقوم جميع الأجهزة الحكومية بمراجعة جميع الأنظمة ذات العلاقة بما يتفق مع ما يقتضيه انضمام المملكة إلى منظمة التجارة العالمية. وبناءً على ذلك فقد حدثت بعض الأنظمة الموجودة استجابة لشروط المنظمة ومنها على سبيل المثال:

- أ - نظام العلامات التجارية.
- ب - نظام حق المؤلف.
- ج - نظام براءة الاختراع.

(38) رجب، د. عمرو بن براهيم، الانضمام لمنظمة التجارة العالمية: تحديات موائمة الأنظمة التجارية الوطنية، ورقة مقدمة في ندوة الرؤية المستقبلية للاقتصاد السعودي التي نظمتها وزارة التخطيط، الرياض 13-17/8/1423هـ الموافق 23-29 أكتوبر 2002م، ويمكن الوصول لها من خلال الرابط التالي: <http://faculty.ksu.edu.sa/asemarab/DocLib4/.htm>

كما استحدثت أنظمة لم تكن موجودة بالأصل مثل:

- أ - نظام الأسرار التجارية.
- ب - الاستثمار الأجنبي (39).

وبالنظر إلى سير المفاوضات للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية وما نتج عنها من تعديل في كثير من القوانين التي تمس المجال التجاري والاقتصادي، فإنه من المتوقع أن تواجه الحكومة السعودية نفس الطلب خلال المفاوضات لانضمام لاتفاقية المشتريات الحكومية، بحيث يطلب منها أن تنشر كل ما يتعلق بالمشتريات الحكومية من أنظمة ولوائح وقرارات إدارية، وقد تضطر إلى تعديل بعض تلك القواعد - كما سنبيّن في ثنياً هذا البحث - كمتطلب للدخول في نادي أعضاء المشتريات الحكومية.

وللتعرف على الآثار الإيجابية التي قد تؤثر على الاقتصاد السعودي بصفة عامة، وعلى سوق المشتريات الحكومية بصفة خاصة نستعرض المطالب التالية:

المطلب الأول: تأكيد فرضية الاقتصاد الحر

تؤمن السعودية باقتصاديات السوق، وحرية التجارة، ويقتصر تدخل الحكومة في الاقتصاد على التنظيم والإشراف، بحيث تتحذّل الحكومة من الإجراءات ما يضمن حماية حرية السوق، فلا تتدخل الحكومة بشكل مباشر في وضع أسعار السلع أو تحديدها، وإنما يقتصر دورها على المراقبة والتاكيد من أن الأسعار المحددة هي أسعار موضوعة طبقاً لقوى العرض والطلب.

ويتمتع السوق السعودي باهتمام الشركات العالمية التي ترغب في النفاذ إليه، ووصول منتجاتها واستثمارتها إلى هذا السوق الذي تحكم أسعاره روح المنافسة، وقواعد العرض والطلب.

ورأى الدكتور إبراهيم العساف وزير المالية السعودي في مؤتمر «يورو موني السعودية 2014» المعقد في الرياض في شهر رجب 1435هـ، أن الحكومة السعودية اتخذت في السنوات الأخيرة سياسات اقتصادية تهدف إلى تحقيق الاستقرار المالي والنقد والتحسين مناخ الأعمال، وقد انعكس على متانة وقوه الاقتصاد والملاعة المالية للمملكة فرفعت وكالة (فيتش للتصنيف الائتماني) مؤخراً التصنيف السيادي للمملكة من (AA-) إلى (AA) مع نظرة مستقبلية مستقرة. وأشار إلى تأكيد تقرير مشاورات المادة (الرابعة) الصندوق النقدي الدولي لعام 2013م أفضليّة أداء اقتصاد المملكة بين مجموعة العشرين في السنوات الأخيرة، وإيجابية الآفاق المنتظرة للاقتصاد، وترحيب المديرين التنفيذيين للصندوق بالدابير التي اتخذتها الحكومة لتعزيز إدارة المالية العامة، وبالخطوات المستمرة لتدعم التطور المالي وتعزيز التنظيم والرقابة الماليين، وإشادتهم بالإتفاق الكبير على التعليم والتدريب؛ إذ يتوقع الصندوق أن ينمو

(39) الناصر، د. إبراهيم، منظمة التجارة العالمية وآثارها الثقافية و موقف المملكة فيها، بحث منشور على النت ويمكن الوصول إليه من خلال الرابط التالي: <http://www.google.com.sa/url?sa>

الاقتصاد بمعدل (4,1%) هذا العام، و(4,2%) العام القادم 2015م. وأشار وزير المالية أنه بلغ عدد عقود المشاريع التي طرحت خلال العام 2014 نحو (2330) عقداً تبلغ قيمتها الإجمالية ما يقارب (157) مليار ريال، كما واصلت الصناديق الحكومية المتخصصة توفير الائتمان في سياق تنفيذ لسياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، التي يتطلع إلى أن تسهم في تعزيز لدور القطاع الخاص وخاصة في توليد فرص العمل للمواطنين (40).

من أهم الإيجابيات التي سيستفيد منها سوق المشتريات السعودي من دخول الشركات الأجنبية الخاصة بالدول الأعضاء في الاتفاقية أنه سيفتح السوق السعودي أمام العالم بحيث يقدم صورة واضحة عن متانة ومكانة واستقرار الاقتصاد السعودي. أيضاً سيترتب على دخول المستثمر الأجنبي للسوق السعودي تعزيز الاستثمار المؤسسي، وتوسيع قاعدة السوق، وتحقيق الاعتماد على الشركات المحلية في تنفيذ العقود، ولذا تتوقع أن تقدم الشركات الأجنبية ثقافة جديدة في الاستثمار، وتنفيذ العقود، وإدارتها، وتقديم المعرفة والخبرات، وهم من يملكون الخبرة من خلال الأسواق الدولية التي يتعاملون بها. كذلك سيكون للمستثمر الأجنبي دور مهم في تطور الشركات السعودية، وتحسين أدائها من خلال قبولها للتتحدي في منافسة المستثمر الأجنبي، حيث ستعمل جاهدة على تثبيت اقدامها في السوق السعودي إما بالاندماج مع بعضها، أو بتطوير استراتيجياتها المرحلية، وزيادة الإنفاق على شراء التكنولوجيا الحديثة التي تساعده على تنفيذ عقودها.

يعرف عن الشركات الدولية عدم تقديرها بفضل مواطني الدولة التي ستندى مشاريعها فيها عند اختيارها للعاملين الذين سينفذون تلك المشاريع، لأنها تعتمد غالباً على معيار الكفاءة بحيث تقوم - إن اضطررت إلى ذلك - باختيار أو تسلك العمال بعد عمل مقابلات شخصية لهم، بعد اجتياز العديد من الاختبارات، والتحديات التي ثبتت كفاءتهم، في حين أن الحكومة السعودية ترغب في منح أكبر عدد من المواطنين المتخصصين في أعمال المشتريات فرصاً للمشاركة في تنفيذ تلك المشاريع حتى لو كان مستوى كفاءتهم لا يصل إلى المعايير التي تضعها تلك الشركات.

المطلب الثاني: فتح أسواق جديدة أمام المستثمر السعودي

يفترض في الدولة العضو في اتفاقية المشتريات الحكومية أن تفتح لها أسواق الدول الأعضاء الأخرى، فستقدم مثلها مثل مقاولي وتجار تلك الدول في المنافسة على عقود المشتريات الحكومية التي ستطرح في أسواق الدول الأعضاء.

من الرؤية النظرية، فإن فتح أسواق جديدة أمام المقاول السعودي ستعطيه فرصة جيدة للدخول في الأسواق الأخرى، ومنافسة شركات محلية في تلك الدول للفوز بتنفيذ عقود المشتريات. هذه إيجابية

(40) جريدة اليوم، الثلاثاء، 15 رجب 1435 هـ الموافق 6 مايو 2014، العدد 14935.

ولا شك، يجب أن يستثمرها المقاول السعودي، لكنها - من وجهة نظر الباحث - إيجابية نظرية فقط، لأن سوق المشتريات الحكومية السعودية سوق كبير جدًا، لم تستطع شركات المقاولات السعودية تعطية هذا السوق لعدة أسباب: الأولى: كثرة عدد المشاريع المطروحة في أغلب مدن المملكة، وفي وقت واحد تقريبًا، وفي تقرير منشور في موقع وزارة المالية أشار أنه بلغ إجمالي عدد العقود التي أجازتها وزارة المالية خلال السنة المالية 1434/1435هـ (3474) عقداً، قيمتها الإجمالية (215) مليار ريال بزيادة عن العام المالي السابق 1433/1434هـ بـ (42) مليار ريال وبنسبة (25%)، علمًا أن هذا العدد لا يشمل العقود المجازة والتي تقل مدتها عن سنة وتقل قيمتها عن (5) ملايين ريال طبقاً لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية (41). ويسبب هذا الأمر لاحظت وزارة المالية أن بعض المقاولين ينفذ عدة عقود في وقت واحد، وقد تسبب ذلك في تعذر إنجاز بعض تلك العقود، أو تأخر تسليمها في الوقت المحدد المتفق عليه، لهذا قررت أن تضع تنظيماً له، بحيث تكون صلاحية إجازة تلك المشاريع للجنة فحص العروض (42)، وهي اللجنة المختصة بفحص العروض المقدمة للمنافسة من الناحية الفنية، والمالية. لذا نصت المادة الثالثة والعشرون من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية أنه يجوز للجنة فحص العروض التوصية باستبعاد أي عرض من العروض من المنافسة حتى لو كان أقل العروض سعراً، إذا تبين أن لدى صاحب العرض عدداً من المشاريع في وقت واحد؛ ورأى اللجان أن حجم التزاماته التعاقدية قد أصبح مرتفعاً على نحو يفوق قدراته المالية أو الفنية بما يؤثر على تنفيذه للتزاماته التعاقدية. ونظر الحجم عقود المشتريات المطروحة من الجهات الحكومية للمنافسة فقد تم استدعاء شركات صينية متخصصة في أعمال التشييد والبناء للدخول في سوق الإنشاءات والتشييد في السعودية لتنفيذ عدد من المشروعات، بعد صدور قرار مجلس الوزراء رقم (62) في شهر مارس (آذار) 2005 والذي يسمح للوزارات بالاستعانة بالشركات الصينية لتنفيذ المشروعات المعتمدة في الميزانية وفائض الميزانية والتي رصد لها مليارات الريالات، حيث تضمن القرار السماح بالتعامل المباشر دون وسطاء وفي إطار المنافسة النظامية لتنفيذ المشروعات المعتمدة في الميزانية، وتمكن الشركات الصينية من إحضار معداتها وإعادتها إلى موطنها بعد انتهاء التفويض دون فرض جمارك عليها، إضافة إلى العمل على تسهيل وسرعة إجراء إصدار التأشيرات لتلك الشركات، والاكفاء بضمان الحكومة الصينية (43). وفي لقاء مع رئيس الغرفة التجارية

(41) تقرير عن العقود التي تمت إجازتها خلال السنة المالية 1434/1435هـ، موقع وزارة المالية، <https://www.mof.gov.sa/Arabic/Roles/Pages/Report.aspx>

(42) نصت المادة التاسعة والعشرون، والمادة الثلاثون من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية على مهام لجنة فحص العروض كالتالي: توسيع لجنة فحص العروض بالترسية على أقل العروض سعراً، وأفضلها من الناحية الفنية، المطابق للشروط والمواصفات، وتستبعد مالا يتفق من العرض مع الشروط والمواصفات، وفقاً لأحكام النظام وهذه اللائحة. ويجب على لجنة فحص العروض، ولجان الشراء الأخرى، ولجان التحليل الفني، أن تلتزم بالمعايير الفنية والنظامية لتحليل العرض، وتحديد المقدرة الفنية والمالية للمتنافسين، المحددة بموجب أحكام النظام وهذه اللائحة.

(43) جريدة الشرق الأوسط، الأحد 22 ربيع الثاني 1427 هـ 21 مايو 2006، العدد 10036 .
<http://archive.aawsat.com/details.asp?section=6&article=364219&issueno=10036#VUAWD9EcTIU>

والصناعية بالريلاض أفاد أن سبب التجوء إلى الشركات الصينية «المواجهة لكم الكبير الذي تشهده المملكة من المشاريع العملاقة التي أقرها خادم الحرمين الشريفين» (44).

الثالث: أن الدخول للأسوق العالمية يتطلب إمكانات ضخمة، وأس مال كبير، وقدرة على المنافسة الدولية، وتكيف مع المتغيرات التي قد تواجه الشركات السعودية من اختلاف الثقافات، واللغة، وأنظمة الجمارك والضرائب. ولهذا ينبغي على المقاول السعودي أن يستعد لكل هذه الأمور قبل التفكير في دخول الأسواق الدولية.

المهم في الأمر أن هناك فرصاً كبيرة ستتاح للمقاولين السعوديين لدخول بعض الأسواق الدولية بعد أن تصبح السعودية عضواً في الاتفاقية.

المطلب الثالث: تطوير سوق المشتريات السعودي

توقع ورقة عمل حول قطاع المقاولات السعودي، أن يصل حجم سوق المقاولات والإنشاءات في المملكة إلى 1.125 تريليون ريال (300 مليار دولار) خلال العام 2015. وأوضح رئيس اللجنة الوطنية للمقاولين في هذه الورقة أن قطاع المقاولات السعودي له نقاط قوة عدّة، فهو ثاني أكبر القطاعات الاقتصادية في المملكة بعد قطاع النفط، كما تمثل شركات المقاولات 27 في المائة من إجمالي المنشآت المسجلة في المملكة. حيث يبلغ حجم أصول قطاع الإنشاءات نحو 200 مليار ريال، ويبلغ حجم العقود الحكومية في العام الماضي 157 مليار ريال، ويبلغ عدد المقاولين المسجلين في المملكة 115 ألف مقاول. وحول الفرصة الاستثمارية المتاحة في السعودية، تقدر مشاريع البنية التحتية بـ 750 مليار ريال، ومشاريع توسيع قطاع المقاولات بـ 345 مليار ريال، ومشاريع الطاقة الكهربائية بـ 340 مليار ريال، ومشاريع تحلية المياه بـ 330 مليار ريال (45). ولهذا فإن انضمام السعودية لاتفاقية المشتريات الحكومية سوف يؤثر في هذا سوق المشتريات السعودي، وفي سوق المشتريات الدولي أيضاً تأثيراً كبيراً. سوف يُؤثر في هذا سوق المشتريات السعودي، وفي سوق المشتريات الدولي أيضاً تأثيراً كبيراً. الشركات العالمية شركات قوية، معتادة على المنافسة الدولية، تدار - غالباً - بطريقة حديثة، وتملك تكنولوجيا متقدمة تساعدها على المنافسة، والفوز بالعقود الدولية. ولهذا سوف يتأثر السوق السعودي في عدة نواحي؛ منها تشجيع الشركات السعودية على التكامل والاندماج حتى تستطيع منافسة الشركات العالمية، ومن الملحوظ أنه يغلب على شركات المقاولات السعودية أنها شركات متوسطة أو صغيرة الحجم، وأن عدد الشركات الكبيرة محدود قد لا يصل إلى عشرين شركة، وعلىه إذا أرادت الشركات السعودية منافسة الشركات العالمية فيجب أن تتحد وتندمج مع بعضها.

(44) جريدة نسمس، العدد 1783، بتاريخ 29/11/2010
<http://www.shms.com.sa/html/story.php?id=116937>

(45) فهد بن محمد الحمادي، الفرصة الاستثمارية في قطاع المقاولات السعودي، عرضت أمام منتدى الأعمال الكوري السعودي الأول الذي انطلق في سبولي في 29 أكتوبر 2014، ونشرت مقتطفات منها في جريدة الحياة، الخميس، 30 أكتوبر / 1-125/<http://alhayat.com/Articles/5372549>، تشرين الأول 2014

يعتمد نجاح الشركات السعودية في البقاء في سوق المشتريات، ومنافسة الشركات الكبيرة للدول الأعضاء على عوامل كثيرة؛ منها ضرورة مواكبة التطورات التكنولوجية المتعلقة بالمشتريات الحكومية، والاستفادة منها في الارتفاع بأساليب ونظم العمل في هذه الشركات، وكذلك إيجاد نظام متظر للجودة الشاملة، يحدد آليات تحليل العقود المختلفة، والصعوبات التي واجهتها، وأسس تحديد مواصفات وشروط الجودة. كذلك يلزم أن تخصص هذه الشركات في أعمال معينة من المقاولات، بحيث ترتكز على هذا النوع، لتبدع فيه، مثلاً عقود رصف الطرق أو تشييد المباني، أو نظافة المدن، وهذا الأمر يتطلب نظام تصنيف المقاولين، لكنه من الممكن للشركة أن تخصص في أكثر من خدمة. تطور سوق المشتريات السعودية سيغير بعض الشركات السعودية بالعمل خارج المملكة، لذا من الأفضل أن ترتكز الشركات السعودية على مناطق جغرافية معينة تختارها بعناية بعد دراسة البيئة التشريعية، والاقتصادية، والتجارية، والثقافة العامة للناس في تلك المنطقة فترتكز على التواجد فيها، مثلاً آسيا، أو أوروبا الشرقية، الخ بحيث لا تشتت الشركة نفسها بالانتقال من دولة في شرق آسيا إلى دولة في غرب أوروبا للمشاركة في أسواق المشتريات، بل إن التركيز على منطقة جغرافية معينة سيجعل الشركات السعودية قادرة على دراسة سوق المشتريات بعناية، وعلى معرفة قوة وحجم الشركات المنافسة، كذلك إلى معرفة الإجراءات الحكومية التي قد تساعد، أو تطرد بعض الشركات من المنافسة لسهولتها أو تعقيدها.

كذلك فإن التأثير لن يقتصر على شركات المقاولات فقط، بل إنه سيشمل أيضاً كل ما يتعلق بهذا السوق، إذ يفترض أن تُعدل الأنظمة واللوائح التي تحكم سوق المشتريات الحكومية لجعله أكثر مرونة، وتنافسية. ومن أهم الإجراءات التي نعتقد أنها ستتّخذ التركيز على الشفافية في الأنظمة واللوائح، والإجراءات القضائية. الشفافية عامل مهم جداً يساعد على قراءة السوق قراءة واضحة، ويشجع على جلب الاستثمارات الأجنبية، وسيصبح أحد الوجهات الاستثمارية المستهدفة من قبل شركات المقاولات للدول الأعضاء في الاتفاقية، ولهذا سيكون أحد مطالب الفريق التفاوضي تطبيق الالتزام بالمادة السادسة عشر من الاتفاقية التي تتطلب الشفافية في إجراءات الإعلان عن العروض، واستلامها، وكيفية فحصها، وتحديد الأسباب التي بناء عليها تم الاختيار، وأسباب رفض العروض الأخرى، علماً بأن هذه الإجراءات كلها تبناها نظام المنافسات والمشتريات الحكومية في المادة الأولى، والمادتين السابعة والثلاثين، والأربعون من اللائحة التنفيذية، لكن قد يطلب تقديم هذه الإجراءات باللغات الرسمية للمنظمة.

من الأمور التي سوف تؤثر إيجاباً على نظرير سوق المشتريات الحكومية السعودية الاستفادة التكنولوجية التي ستصاحب الشركات الأجنبية، إذ ستعمل الشركات السعودية على الاستفادة من التطورات التكنولوجية الجديدة التي سيحضرها المقاول الأجنبي للسوق السعودي، كذلك سيؤثر في تحسين بيئة إدارة العمل.

كذلك يتوقع أن تدخل في سوق المشتريات السعودية شركات مقاولات لديها خبرات عالمية من العمل في الأسواق العالمية لتساهم في انتقال الخبرات الاستثمارية والفنية المختلفة إلى السوق السعودي.

المطلب الرابع: الاستفادة من المزايا الممنوحة للبلدان النامية

أحد المواضيع التي أزعجت الدول الأعضاء في اتفاقية المشتريات الحكومية هو عدم رغبة الدول النامية في أن تصبح عضواً في الاتفاقية. نصوص اتفاقية عام 1994 منحت الدول النامية بعض الحوافر التي يفترض أن تشجعهم على الانضمام، وقد بدأت دياجدة المادة الخامسة من الاتفاقية بالطلب من الدول المتقدمة أن تأخذ عوامل كثيرة تتعلق بالدول النامية في الاعتبار عند التفاوض، مثل النظر إلى ميزان مدفوعات البلد النامي وحمايته، وحماية المنتجات الوطنية للبلد النامي، وحماية المصانع الصغيرة والمتوسطة لذلك البلد، وكذلك حماية المواد الخام، بالإضافة إلى أن المادة السادسة تضمنت معاملة خاصة للبلدان الأقل نمواً، لكن الفقرات (2، 3، 4، 5) التي تلت هذه الفقرة خالفت هذا الترجمة، حيث تضمنت الفقرة (5) من المادة الخامسة أن تطلب الدولة النامية عند التفاوض استثناء بعض منتجاتها، أو مصانعها من انتطاب نصوص الاتفاقية عليها، وتقوم بطلب هذا الاستثناء عند تفاوضها مع كل الدول الأعضاء في الاتفاقية، وقد توافق بعض الدول وترفض بعضها، فإذا رفضت إحدى الدول فيجب أن تعطي الدولة النامية نفس المعاملة للدول الأخرى - حتى لو وافقت على الاستثناء أثناء المفاوضات - تطبيقاً لمبدأ المعاملة بالمثل، ومبدأ المعاملة الوطنية، فإذا نجحت بعد المفاوضات الشاقة في الحصول على استثناءات معينة فإنها لن تتمتع بها إلا لمدة محددة، قيدتها الفقرة (14) من المادة الخامسة بثلاث سنوات. كذلك تضمنت الاتفاقية القديمة 1994، والمعدلة 2006 النص على أحكام خاصة للبلدان الأقل نمواً بحيث تلزم الدول الأعضاء بتقديم المساعدات لها فيما يتعلق بإجراءات التعاقد، وتطوير سوق المشتريات (46).

تعتقد البلدان النامية أن انضمامها لعضويه اتفاقية المشتريات الحكومية سوف يخدم الدول القوية في المنظمة على حسابها، إذ ستفرض تلك الدول عليها سياسات وقيود ستؤثر تأثيراً مباشراً على صناعاتها المحلية، وعلى شركاتها التجارية، وسيكون هناك تمييز ضد صناعتها المحلية، ومقابلها لأنها لن تستطيع تقديم أي نوع من أنواع الدعم لهم إذا لم توافق الدول الأعضاء على ذلك أثناء التفاوض. وحتى لو وضعت الاتفاقية شروطاً تحفيزية للدول النامية، لأن تلك الشروط لن تعادل الخسائر التي ستلحق بأسواق الدول النامية، حيث ستنسيطر الشركات القوية التابعة للدول المتقدمة على الأسواق، وسيترتب عليها خروج الشركات الصغيرة والمتوسطة التابعة للدول النامية من السوق، عندها لن تفید الحوافر التي وضعتها الاتفاقية، ولن تعود خسارة تلك الدول. ولهذا لم تتحمس الدول النامية كثيراً لتصبح عضواً في اتفاقية المشتريات، ولأن هذا الأمر أفلق مجلس إدارة الاتفاقية فقد بحث هذا الأمر، وروي أن منع الدول النامية فرضاً أكبر وتنازلات أكثر قد يشجعهم على الانضمام للاتفاقية، لذا أخذ هذا في الاعتبار عند محاولة تعديل صياغة الاتفاقية عام 2006، حيث تضمنت المادة الخامسة عشر فقرات، الفقرتان (3 و4)

(46) اتفاقية المشتريات المعدلة، المادة (5) وفقرة (1).

تضمنتا (7) فقرات أيضاً تصب - بصفة عامة - في صالح البلدان النامية، إذ تمت الإشارة إلى الأتعاب التفضيلية Price preferences (47)، والتخفيضات والدعم offsets (48)، وتم رفع سعر المنافسة التي يمكن للدول الأعضاء دخولها، بحيث يسمح للمنافسات الأقل أن تخخص لمقاولي الدولة النامية (49)، وقامت اللجنة الخاصة بالمشتريات الحكومية في جنيف بزيارات عديدة للدول النامية (50) لشرح أحكام الاتفاقية، وتشجيع الدول النامية على الانضمام، ولكن ذلك لم يجد نفعاً لافتتاح هذه الدول بأن الهدف من انضمامها للاتفاقية سيخدم الدول المتقدمة أكثر من خدمة الدولة النامية، إذ لن تستطيع شركاتها، ولا صناعتها، ولا مقاولتها منافسة المقاول الأجنبي ذو الخبرة الكبيرة، والتكنولوجيا المتقدمة، ورأس المال الكبير، ولم تؤثر تلك التعديلات التأثير الذي كانت تطمح إليه الدول الأعضاء من فتح أسواق الدول النامية لها ولذا جاءت إلى طريقة جديدة، وهي الضغط على الدول التي ترغب في الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية أن يلزم أن تحدد تاريخاً معيناً بعد انضمامها لمنظمة التجارة العالمية تبدأ بعده خطوات التفاوض للانضمام إلى اتفاقية المشتريات الحكومية، وهذا بالضبط ما حدث مع السعودية، والبرازيل أثناء مفاوضاتهما للانضمام إلى منظمة التجارة العالمية، إذ كان أحد شروط الانضمام، والمكتوب في صك انضمام السعودية إلى منظمة التجارة العالمية (51) أن تبدأ في التفاوض لتصبح عضواً في نادي المشتريات الحكومية، وقد حضر الباحث مؤتمراً للمشتريات الحكومية عقد في جامعة نورثهامبريانة عام 2004 ووجه سؤالاً لمسؤوله لجنة المشتريات الحكومية في منظمة التجارة العالمية عن مدى صحة هذه المعلومة فأجاب إن السعودية يجب أن تكون عضواً في اتفاقية المشتريات الحكومية، وأن تفتح أسواقها للأعضاء كأحد شروط انضمامها لمنظمة التجارة العالمية (52).

ولاحظت الدول النامية للانضمام لاتفاقية المشتريات الحكومية وأشار أحد الباحثين (53) إلى أن البلدان النامية تستطيع أن تستفيد من النصوص الخاصة بالبلدان النامية الواردة في البند الخامس من نصوص الاتفاقية، وأورد ست نقاط يرى أنها أحد الأسباب التي تشجع البلدان النامية على الانضمام للاتفاقية؛ وهي:

(47) اتفاقية المشتريات المعدلة، المادة (5) وفقرة (3/أ).

(48) اتفاقية المشتريات المعدلة، المادة (5) وفقرة (3/ب) وأنظر المادة (4) فقرة (3).

(49) اتفاقية المشتريات المعدلة، المادة (5) وفقرة (3/ج).

(50) كانت إحدى هذه الزيارات للسعودية في شهر مارس 2013، وقد شارك الباحث فيها.

(51) وثيقة تقرير فريق العمل WT/ACC/SAU/61 1 November 2005 وهذه الوثائق موجودة في موقع منظمة التجارة العالمية www.wto.org ويمكن الوصول للوثيقة مباشرة بالبحث عنها في موقع المنظمة.

(52) The conference Public Procurement, Global Revolution II, held at Nottingham on 24th and 25th June 2004.

(53) Muller, Anna Caroline, Special and Differential Treatment and other Special Measures for Developing Countries under the Agreement on Government Procurement: The Current Text and New Provisions, Chapter 11 on The WTO Regime on Government Procurement Agreement: Challenge and Reform, Sue Arrowsmith and Robert Anderson, Cambridge University Press, 3rd printing 2011, p. 342-343.

1. زيادة الفرص التجارية للبلدان النامية، وذلك بفتح أسواق البلدان الأعضاء لها.
2. تهدف نصوص الاتفاقية إلى حماية مكتسبات البلدان النامية.
3. المزرونة في الالتزامات والسياسات العامة والوسائل للبلدان النامية.
4. الحصول على فترات زمنية للتوافق مع نصوص الاتفاقية.
5. الحصول على مساعدات فنية.
6. إبراد نصوص خاصة بالبلدان الأقل نمواً.

وقد حضر الباحث بعض المؤتمرات والندوات الخاصة بالاتفاقية وسمع نفس الأفكار تقريباً بحيث يُسوق لسهولة دخول البلد النامي لأسوق البلدان الأخرى في الاتفاقية، والاستفادة العظيمة التي قد تعود على أسواقه بعد الانضمام. وفي الحقيقة أن الاستفادة نسبية، ولنطبق الفقرات السبعة السابقة على السعودية لنرى هل ستستفيد من الانضمام لاتفاقية بسبب النصوص التي وضعت في الاتفاقية للبلدان النامية:

أولاً: زيادة الفرص التجارية للبلدان النامية

وذلك بفتح أسواق البلدان الأعضاء لها: السعودية بلد ذو اقتصاد حر، له وزنه الاقتصادي الذي يحسب له حساب، وقد أشار وزير العمل السعودي أن حجم التجارة الخارجية بين السعودية واليابان مثلًا بلغت 56 مليار دولار عام 2014 (54)، وبلغ حجم التبادل التجاري بين السعودية والولايات المتحدة الأمريكية 282.285 مليون ريال عام 2013 (55). وبهذا يتضح أنه لن يكون للانضمام تأثير كبير في فتح الأسواق أمام المنتج أو المقاول السعودي، إذ أن أسواق أغلب الدول الأعضاء في الاتفاقية مفتوحة أمام المستثمر السعودي، وما من شك أن انضمام السعودية لاتفاقية سيعزز من هذا التواجد، وسيصب في صالح الاقتصاد السعودي، ولكن هذا الاقتصاد لا يعتمد بشكل رئيسي على الانضمام لاتفاقية، والانضمام سيكون إيجابياً لفتح أسواق الدول الأخرى المغلقة أما الشركات السعودية لكونها لن يكون مؤثراً تأثيراً يفهم منهم أن عدم الدخول لتلك الأسواق سينتزع عنه خسائر كبيرة للاقتصاد السعودي. لأن هذا غير صحيح، لأن المقاول السعودي حالياً وقبل فتح تلك الأسواق لم يعاني من قلة الفرص الاستثمارية، بل إن لديه من الأسواق حالياً ما يجعله متربداً في الدخول إلى أسواق جديدة قد ينجح، أو لا ينجح في الاستثمار فيها.

ثانياً: تهدف نصوص الاتفاقية إلى حماية مكتسبات البلدان النامية

مكتسبات البلدان النامية تمثل غالباً في وضع قواعد نظامية تهدف إلى حماية الشركات والمؤسسات والمصانع الصغيرة في تلك البلدان، وكذلك حماية اليد العاملة المحلية بحيث تمنع أولوية في الحصول

(54) جريدة الجزيرة، 2015/05/19/http://www.aljazirahonline.com/news/50533#sthash.7IrvdrDa.dpuf

2-282/http://alhayat.com/Articles/1431471

(55) جريدة الحياة، الجمعة، 28 مارس / آذار 2014، 171

على العمل في الشركات والمؤسسات التي تعمل في السوق. وعلى سبيل المثال صدر في السعودية قرار مجلس الوزراء بالرقم المقاول الأجنبي بأن يعهد إلى مقاول سعودي بما لا يقل عن 30% من الأعمال المتعاقد عليها، وشراء الأدوات والمعدات ومواد البناء التي تلزمها في تنفيذ عقده من المصانع السعودية أو الوكالء السعوديين لهذه المعدات والآلات بالمملكة في حالة عدم توفرها محلياً، ومن ناحية السعودية (وهي توطين العامل السعودي محل العامل الأجنبي في وظائف القطاع الخاص) يلتزم المقاول بأن يرفق مع عرضه تأييداً من مكتب العمل بثبات التزامه بنسبة السعودية المقررة بموجب توصيات مجلس القوى العاملة الخاصة بتوظيف القوى العاملة الوطنية محل العمالة الأجنبية في منشآت القطاع الخاص والتي أقرها مجلس الوزراء المقر بالقرار رقم (50) وتاريخ 1415/4/21هـ، كذلك أقر مجلس الوزراء في جلسته المعقودة في 25 سبتمبر 2012 تشكيل لجنة عليا لتوطين وظائف برامج التشغيل والصيانة في القطاعات الحكومية برئاسة وزير العمل تتولى العمل على تفعيل الأوامر والقرارات والتعليمات الخاصة بسعودة الوظائف في عقود التشغيل والصيانة، ووضع آلية لتوطين وظائف برامج التشغيل والصيانة في القطاعات الحكومية (56). ومثل هذه القرارات كثيرة، غير أنها في المجمل تتعارض مع أهداف الاتفاقية التي تلزم إعطاء الدول الأعضاء في الاتفاقية معاملة تفضيلية تتوافق مع تلك التي تمنح لمقاولي، ومنتجات ذلك البلد، ولهذا ستخسر الدول النامية المكتسبات التي وضعتها لحماية سوقها المحلي لأن أحكام الاتفاقية تلزمها بذلك، حتى لو منحت فترة السماح التي اقتضتها المادة الخامسة من الاتفاقية، ومدتها ثلاثة سنوات. لذا ستخسر الدول النامية في النهاية أي مكتسبات ستتميز بها مقاولاتها أو منتجاتها.

ثالثاً: المرونة في الالتزامات والسياسات العامة والوسائل للبلدان النامية، والحصول على فترات زمنية للتوفيق مع نصوص الاتفاقية

أجاز البند الخامس من الاتفاقية من الدول النامية، والأقل نمواً مرونة في الالتزامات والسياسات العامة، فمثلاً سمح للبلد النامي برفع سعر المنافسات التي يجوز للبلدان الأعضاء الدخول فيها، بحيث يسمح لشركات ومؤسسات البلد النامي المنافسة لوحدهم على العقود الأقل سعراً من تلك التي تشاركتهم فيها مقاولي ومنتجات الدول الأعضاء (57). ورغم أنه تم الإشارة إلى أن تكون أسعار العقود التي تبرمها

(56) صحيفة عكاظ، الثلاثاء، 09/11/1433هـ، الموافق 25 سبتمبر 2012م، العدد 4118.

(57) تختلف أسعار العقود التي حددتها الاتفاقية باختلاف الملحق الملحق بها، فهناك ستة ملاحق: اثنان منها يخصان نوع الحكومة؛ سواء مركبة أو غير مركبة، وثلاثة تخص الإنشاءات والخدمات، والسادس يخصن للتفاوض بين الأعضاء. الملحق الأول والخاص بالحكومة المركزية حدد العقود التي تبرمها هذه الحكومة (130.000 SDR) بحيث كل عقد تمثل قيمته أو تزيد عن (130.000) يبرم لصالح الحكومات المركزية للدول الأعضاء تطبق عليه أحكام الاتفاقية. الملحق من 5.2 تختلف باختلاف طبيعة العقود؛ فمثلًا أسعار عقود الخدمات تبدأ من (150.000) SDR، أما عقود الإنشاءات فيلزم إلا نقل عن خمسة ملايين SDR بالنسبة للدول الأعضاء، انظر: ص. 15 من هذا البحث.

الحكومة المركزية 130000 للدول الأعضاء، إلا أن الاتفاقية لم تبين كم الأسعار التي ستتحقق على البلد النامي، وهي بهذا تركت تحديد الأسعار للتفاوض عند الانضمام للاتفاقية مما يعني أن كل بلد نامي قد يحصل على أسعار تختلف عن البلد الآخر تبعاً لقوم أو ضعف فريقه التفاوضي.

أما بالنسبة للحصول على فترات زمني للتوافق مع نصوص الاتفاقية فقد نصت الفقرة (4. ب) من المادة الخامسة على إعطاء الدول النامية فترة ثلاثة سنوات بعد الانضمام، وخمس سنوات للدول الأقل نمواً للتتوافق مع نصوص الاتفاقية، وما من شك أن هذه المدة قصيرة جداً خاصةً إذا أخذنا في الاعتبار الاجراءات البيروقراطية التي تغلف البيئة التشريعية في كثير من الدول النامية. ونشير إلى ما أشرنا إليه سابقاً من أن اليابان وكوريا، وهما لا تعتبران وقت الانضمام للاتفاقية من الدول النامية طلبتا مدة عشر سنوات للتكيف مع مواد الاتفاقية، كشرط للانضمام للاتفاقية، وقد حصلتا على تلك المدة، ولذا فإن فترة ثلاثة أو خمس سنوات تعتبر فترة غير كافية للتكيف الدول النامية مع الاتفاقية، وقد يكون هذا الشرط سبباً قوياً في عدم انضمام تلك الدول إلى الاتفاقية.

المبحث الثاني: التأثير السلبي المتوقع من الانضمام للاتفاقية على سوق المشتريات الحكومية السعودية

المطلب الأول: السيطرة على سوق المشتريات السعودية

يلاحظ أن الدول الأعضاء في اتفاقية المشتريات الحكومية هم من الدول التي يطلق عليها متقدمة، وهي البلدان التي تملك اقتصاديات قوية ومستقرة، توفر فيها رؤوس الأموال الضخمة، ودخول الأفراد المرتفعة، ومهارة اليد العاملة، والتطور التكنولوجي الهائل، والاتحادات الجمركية، والاقتصادية الكبيرة. بالإضافة إلى كل هذا تستخدم هذه الدول قوتها السياسية للضغط على الدول الأخرى للانضمام إلى الاتفاقية لتسهيل دخول أسواق جديدة، وقد لاحظ أعضاء الاتفاقية أن البلدان النامية لم تطلب الانضمام للاتفاقية، فكانت هناك محاولات لتشجيعهم أحياناً، والضغط عليهم أحياناً أخرى للانضمام للاتفاقية، ومن وسائل التشجيع إعادة كتابة نصوص الاتفاقية لمحفز الدول النامية للانضمام للاتفاقية (58).

تعتمد الشركات الدولية على التخطيط الاستراتيجي الذي يساعد على تحقيق أهدافها الآتية والمستقبلية، بحيث تضع خططاً طويلة المدى، وأخرى قصيرة المدى تحاول من خلالها اقتناص الفرص المتاحة لدخول أسواق جديدة، وخاصة أسواق الدول النامية لأنها قد تجذب مبدأ منافسة شركات تلك الدول بأقل المخاطر، وسيترتب على ذلك دخول أسواق جديدة، وفرصة الاستحواذ عليها، وزيادة في العوائد المالية، وتحقيق معدلات مرتفعة في معدل العائد على رأس المال المستثمر.

(58) أنظر: Anderson Robert, «Renewing the WTO Agreement on Government Procurement: Progress to Date and Ongoing Negotiations», *Public Procurement Law Journal*, 16 (2007), May 2007, p. 1.

القدرة التنافسية لشركات المقاولات السعودية ستتأثر سلباً من منافسة شركات المقاولات العالمية الأعضاء في الاتفاقية لها، إذ ستخسر حصة كبيرة من السوق ستشاركتها فيه الشركات الأجنبية، كذلك ستتأثر اليد العاملة المحلية، إذ لاحظ الباحث أن الشركات الدولية، الصينية والكورية مثلاً التي كانت تعمل - وبعضاها لا زالت تعمل في المملكة - تشتغل إحضار عمالها لمساعدتها في تنفيذ العقود المسندة لها، وقد صرخ وزير العمل بوجود ما يزيد على 200 ألف منشأة في السوق المحلية لا تضم أي عامل أو موظف سعودي (59)، الأمر الذي سيؤثر حتماً على فرص العامل المحلي، وعلى كفاءاته.

ستؤدي القدرة التنافسية لشركات المقاولات العالمية إلى سيطرة قوية على سوق المشتريات السعودي، والمنافسة في هذه المجالات يمكن أن تحدث آثاراً سلبية على الاقتصاد السعودي في قطاع المشتريات على المدى القصير والمتوسط.

إن دخول شركات مقاولات قوية، ومنظمة، وذات قدرة عالية على المنافسة للسوق السعودي يمكن أن يؤثر تأثيراً سلبياً على شركات المقاولات الصغيرة والمتوسطة، ما لم يتخد المقاوضون السعوديون هذا الأمر في الاعتبار، ويزرع هذه النقطة بوضوح، ويقدم لأعضاء الاتفاقية ضوابط محددة تحمي الكيانات التجارية الموجودة في السوق السعودي والتي لا تستطيع منافسة الشركات العالمية.

ويرى الباحث أن السوق السعودي سوق مهم للغاية، وترغب شركات الدول الأعضاء الدخول فيه، لكن يفترض أن يكون دخول تلك الشركات متراجعاً، بحيث يطلب المقاوضون السعوديون أن تُقيّد عملية دخول الشركات الغير سعودية إلى السوق لمدة معينة، عشر سنوات مثلاً، بحيث يسمح بعدد معين من الشركات الغير سعودية للمنافسة في العقود التي تزيد عن 250 مليون ريال سعودي، وأن تقدم شركة واحدة فقط من كل دولة عضو للمنافسة، وإذا فازت إحدى الشركات بعقد لا يسمح لها بالمنافسة في عقد آخر إلا بعد أن تنتهي من تنفيذ العقد الذي أبرمته.

المطلب الثاني: خروج الشركات الصغيرة من السوق

تضمن الهدف الاستراتيجي الخامس من الاستراتيجية الوطنية للصناعة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (35) وتاريخ 1430/2/7هـ «دعم وتعزيز المؤسسات الصناعية الصغيرة والمتوسطة». وجزء من الدعم يعني حماية هذه المؤسسات، والعمل على عدم خروجها من السوق.

«وتتمثل المنشآت الصغيرة والمتوسطة حوالي 90% من المنشآت الاقتصادية العاملة؛ ونمو وتطور قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة في المملكة يواجهه مجموعة من المشاكل، وتعتبر طبيعة المشاكل

(59) تحقيق صحفي يعنوان «نافوس الخطر يهدد المؤسسات الصغيرة في السوق السعودية» نشر في صحيفة البراءة الإلكترونية في 24 فبراير 2013. <http://www.albawaba.com/ar/%D8%A3%D8%B9%D9%D8%A7%%84%85%D8%A7%D9%D9%http://www.albawaba.com/ar/%D8%A3%D8%B9%D9%D8%A7%D9%88%D9%84%D8%B3%D9%D9%8A-472694%88%D8%AF%D9%84%D8%B3%D8%B9%D9%82-%D8%A7%D9%88%D9%84%D8%B3%D9%D9%8A>

التي تتعرض لها المشروعات الصغيرة والمتوسطة متداخلة مع بعضها البعض، وبشكل عام يعتبر جزء من هذه المشاكل داخلي؛ وهى المشاكل التي تحدث داخل المؤسسة أو بسبب صاحبها، في حين نجد أن هناك مشاكل أخرى حدثت بفعل وتأثير عوامل خارجية، وبعضها بسبب البيئة المحيطة بهذه المنشآت، ومن خلال دراسة واقع هذه المنشآت نستطيع أن نتوصل إلى الحلول التي تضمن الاستمرارية لهذه المنشآت ومن هذه الحلول توفير الأفراد المهنيين المُدرَّبين الراغبين في العمل، وإنشاء جهة تكون مسؤولة عن حماية المنشآت الصغيرة والمتوسطة، بالإضافة لتيسير إجراءات التمويل من البنوك».

ويرى مركز المنشآت الصغيرة والمتوسطة التابع للأكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية بالأردن أن نمو وتطور قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة في العالم العربي يواجه مجموعة من المشاكل، من أهمها: كلفة رأس المال، والتضخم، من حيث تأثيره في ارتفاع أسعار المواد الأولية وكلفة العمل، والتمويل، حيث تواجه المشروعات الصغيرة والمتوسطة صعوبات تمويلية بسبب حجمها (نقص الضمانات) ويسوء حداثتها (نقص السجل الائتماني)، إضافة إلى الإجراءات الحكومية، وهذه مشكلة متوازنة في الدول النامية خصوصاً في جانب الأنظمة والتعليمات التي تهم بتنظيم عمل المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. وكذلك المنافسة؛ فالمنافسة والتسيير من المشاكل الجوهرية التي ت تعرض لها المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وأهم مصادر المنافسة هي الواردات والمشروعات الكبيرة (60).

وفي المملكة تواجه المؤسسات الصغيرة والمتوسطة - كما أشرنا - نفس المشكلات تقريباً، وبالذات مشكلة صعوبة إيجاد التمويل، حيث تعتمد غالباً على التمويل الذاتي المقدم من ملاك المؤسسة أو الشركة، وبالتالي محدودية الإمكانيات المالية، وأغلب هذه المؤسسات فردية، أو شركات ذات مسؤولية محدودة وبالتالي لا تستطيع زيادة رأس مالها عن طريق طرح أسهم في سوق الأوراق المالية لأنها ليست شركات مساهمة، وأنها مؤسسات فردية فإن القطاعات المصرفية مثل البنك قد تتردد في منحها قروضاً ائتمانية.

ولاحظ بعض المراقبين (61) عدم وجود خطط استراتيجية زمنية سواء كانت خمسية أو سبعية أو عشرية تُمكِّن المنشآت الصغيرة والمتوسطة من تحقيق القوة التنافسية في السوق والمحافظة عليها، كما تُمكِّن صاحب المؤسسة من تقييم إمكانيات عمله ودراسة المشاريع التي تعرض عليه بعناية، ومدى القدرة على تنفيذها، كذلك لوحظ (62) تدني استخدام التكنولوجيا الحديثة في أعمال بعض هذه المؤسسات، لأن التكنولوجيا قد تستدعي بذل مبالغ مالية عالية للحصول عليها وتحديدها.

(60) «المنشآت المتوسطة والصغيرة.. إدارتها وأساليب تطبيتها»، تقرير من إعداد/نایف الحسين، مجلة التنمية الإدارية الصادرة عن معهد الإدارة العامة، العدد 125، جمادى الأولى 1436 هـ.

(61) جريدة اليوم، الاثنين الموافق 5 مايو 2003 العدد 10916، <http://www.alyaum.com/article/1074983>

(62) جريدة الشرق الأوسط، الأربعاء 12 صفر 1429 هـ 20 فبراير 2008 العدد 10676 http://archive.aawsat.com/details.asp?article=459297&issueno=10676#.VWjuutEw_IU

كذلك فإن أحد المشكلات الرئيسية التي تواجه مؤسسات المقاولات الصغيرة والمتوسطة في المملكة مشكلة العمالة الفنية المدرية، إذ لا توجد عمالة وطنية كافية مدربة تدريباً جيداً تفي باحتياجات هذه المؤسسات، وإنما تعتمد على العمالة الوافدة، الغير مدرية أحياناً.

تجدر الإشارة إلى أن هذا البحث غير معنى ببحث مشاكل وحلول المؤسسات الصغيرة والمتوسطة بقدر ما يشير لها وفقاً لما يقتضيه سياق البحث، والتركيز على المؤسسات المختصة بتنفيذ عقود المشتريات الحكومية، إذ أن دخول الشركات العالمية الكبيرة لسوق المشتريات السعودية سيترتب عليه خروج بعض هذه المؤسسات من السوق لأنها لن تستطيع الدخول معها في منافسة، ولأنها تعاني من كثير من المشكلات التي أشرنا إليها أعلاه، ولهذا نقترح عدد من الحلول لضمانبقاء هذه المؤسسات في السوق: منها أن تندمج بعض هذه المؤسسات مع بعض لتكون قوة اقتصادية جديدة، حيث يترتب على الاندماج فوائد عديدة، إذ ستستفيد منها الشركات المندمجة، أو تتعكس على الاقتصاد المحلي، وتعزيز قوى السوق؛ حيث يؤدي إلى قوة الشركات المندمجة، وبالتالي قدرتها على المنافسة، والحصول على حصة جيدة من سوق المشتريات، وسيؤدي هذا إلى توحيد جهود ملاك الشركات، وتوحيد القرارات الإدارية المتعددة، وزيادة الإيرادات، وجودة الإنتاج وخفض النفقات، وسيجد أيضاً من منافسة الشركات الدولية، بل سيحقق أهداف أبعد وهي دخول أسواق جديدة كان من الصعبه بممكان للشركات الصغيرة والمتوسطة دخولها، كذلك سيؤدي الدمج إلى تقوية الاقتصاد المحلي، وزيادة رؤوس الأموال.

قد لا تتوافق بعض المؤسسات على الاندماج، ولذا أمام المقاولات السعودية عدة حلول؛ منها أنه يستطيع أن يطلب أثناء المفاوضات حماية هذه المؤسسات على اعتبار أنها تمثل حوالي 90% من المنشآت الاقتصادية العاملة، ويطلب أن تمنع استثناءً بأن تفقد وحدتها العقود التي تدخل ضمن تصنيف الدرجة الثالثة في نظام تصنيف المقاولين، فمثلاً في تنفيذ المباني تكون مقتصرة على المؤسسات المتوسطة والصغيرة السعودية للعقود التي لا تزيد عن خمسين مليون ريال سعودي وهكذا باقي القطاعات.

المطلب الثالث: إلغاء تفضيل الصناعة الوطنية

أحد المواقف التي ستكون مثاراً لسلسلة كثيرة من فريق أعضاء الاتفاقية التفاوضي وبال مقابل تتطلب حرجاً قوية من الفريق السعودي هو موضوع دعم الصناعة الوطنية. وأن الصناعة الوطنية السعودية ناشئة، وغير منافسة، وتحتاج إلى حماية فقد خصصت لها الحكومة تصوياً كثيرة، وفي مناسبات مختلفة يمكن تلخيصها في جملة واحدة «دعم الصناعة المحلية»، ولهذا انضم الهدف الاستراتيجي الثامن من الاستراتيجية الوطنية للصناعة الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم (35) وتاريخ 1430/2/7هـ «رفع القدرة التنافسية للمنتجات الوطنية»، ويقصد بالمنتجات الوطنية هنا كل المنتجات التي تصنع في السعودية سواءً كان لها علاقة بالمشتريات الحكومية أم لا، ولهذا قيد نظام المنافسات والمشتريات هذا

التفسير الواسع في بعض النصوص الخاصة بالمنتجات المتعلقة بالمشتريات الحكومية، حيث نصت المادة الخامسة من النظام على أن « تكون الأولوية في التعامل للمصنوعات والمنتجات والخدمات الوطنية وما يعامل معاملتها ». ونصت المادة الثانية من اللائحة التنفيذية للنظام على أن « تكون الأفضلية في التعامل للمصنوعات والمنتجات والخدمات الوطنية، والمنتجات ذات المنشأ الوطني، وما يعامل معاملتها من منتجات وخدمات الدول الأخرى ، وفقاً لقواعد تفضيل المنتجات الوطنية ، ويتم النص على ذلك في شروط ومواصفات الأعمال المطلوب تفيدها ». فلم تقتصر على المادة على تفضيل المنتج السعودي فقط، بل أكدت على أن يتم التنص على هذا التفضيل في شروط ومواصفات الأعمال المطلوب تفيدها. ونصت المادة 12/2 /أ من عقد الأشغال العامة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 136 وتاريخ 13/6/1408هـ، بأن يتلزم المقاول بأن يشتري المنتجات الوطنية ولا يجوز له أن يستخدم شبيهة بها مستوردة من الخارج لغرض تنفيذ العقد. ونصت الفقرة (هـ) من نفس المادة على أن « يتلزم المقاول بشراء الأدوات والمعدات التي تلزم في تنفيذ عقده من الوكلاء السعوديين لهذه المعدات والآلات في المملكة ، ولا يجوز له الاستيراد مباشرة من الخارج إلا في حالة استيراد المعدات المستعملة الخاصة به »، كذلك صدر تعليمي سامي برقم 7/651/2 وتاريخ 3/4/1405هـ تضمن بالزام الجهات الحكومية بأن تومن احتياجاتها من المنتجات الوطنية، بل ذهب الأمر إلى أبعد من ذلك، وشمل ليس فقط المنتجات ذات المنشأ السعودي بل شملت المنتجات المصنعة في دول مجلس التعاون الخليجي، حيث صدر قرار مجلس الوزراء رقم 139 وتاريخ 25/6/1407هـ بالقواعد الموحدة لإعطاء الأولوية في المشتريات الحكومية للمنتجات الوطنية، والمنتجات ذات المنشأ الوطني بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية (63). وهذه القرارات وغيرها تعارض بشكل واضح مع أحد المبادئ المهمة والأساسية لاتفاقية المشتريات الحكومية وهو عدم التمييز Non-Discrimination الوارد في الفقرة (1/أ) من المادة الرابعة من الاتفاقية، ويقتضي هذا المبدأ أن تمنع الدولة العضو مباشرة وبدون أي قيود معاملة تفضيلية لكل دولة عضو في الاتفاقية تساوي مع نفس المعاملة التي منحت لأي منتجات للعضو سواء كانت هذه المنتجات مصنوعة محلياً أو يتم استيرادها من الخارج. وبناءً على هذا النص فإن المفاضل السعودي سيجد حرجاً في إعطاء المنتجات السعودية، أو المنتجات الواردة من دول مجلس التعاون أي معاملة تفضيلية، ويمكن للمفاضل السعودي أن يجد مخرجاً من هذه المادة في اتخاذ بعض الإجراءات الآتية:

1. نصت الفقرة (2/أ) من المادة الثانية من الاتفاقية أنها «تطبق على المنتجات التي يتم تسجيلها في الملحق الخاص بالعضو»، وعلى هذا فعلى المفاضل السعودي ابتداءً تحديد المنتجات التي لا يرغب في

(63) الشيء، بالشيء، يذكر، حيث أعلنت وزارة الاقتصاد الإماراتية عن بدء تنفيذ قرار مجلس الوزراء لعام 2015 والخاص بالقواعد الموحدة لإعطاء الأولوية في المشتريات الحكومية للمنتجات الوطنية بدول مجلس التعاون الخليجي، جريدة الجريدة، الخميس 8 رمضان 1436هـ، العدد 15610، ص. 24.

أن تطبق عليها الاتفاقية، وبهذا يستطيع حماية هذه المنتجات، وبالنظر إلى ملحق بعض الدول الأعضاء نجد أن أعضاء الاتفاقية عند التفاوض مع العضو الجديد تقدم له قائمة مكونة من (54) بندًا تتضمن أغلب المنتجات التي يتم تصنيعها في الدول، ثم يقوم الفريق التفاوضي لمن يرغب في الانضمام للاتفاقية بمناقشتها كل منتج على حدة، والاتفاق على أن يدرج ضمن البند الذي تخضع للاتفاقية أو يتم استبعاده بعد أن يقنع الفريق التفاوضي فريق الدول الأعضاء بضرورة الاستثناء، وباستعراض ملحق بعض الدول نجد أن بعض الأعضاء وافق على أن تطبق أحكام الاتفاقية على جميع المنتجات الوطنية مثل هونغ كونغ، وبعض الدول استثنى بعض المنتجات من دخولها تحت قواعد الاتفاقية، فمثلاً رفضت إسلاندا دخول كل المنتجات الزراعية المصنعة داخلياً، وأثبتت ذلك في الملحق الخاص بها، وطلبت اليابان مثلاً استثناء بعض المنتجات المتعلقة بوزارة الدفاع من خضوعها للاتفاقية، وتمت الموافقة على ذلك، وكوريا طلبت عدم شمول المنتجات التي تستخدم في المطارات لأحكام الاتفاقية وقد وافق الأعضاء على ذلك.

2. الاستفادة من المواد الخاصة بالبلدان النامية؛ حيث بدأ نص الفقرة الأولى من المادة الخامسة من الاتفاقية بتحديد متى يستفيد البلد النامي من بعض الاستثناءات من أحكام الاتفاقية، فنصت على ما يلي: «عند التفاوض للانضمام للاتفاقية، على أعضاء الاتفاقية منع معاملة تفضيلية خاصة للتطور، والمالية، والاحتياجات التجارية الخاصة بالبلدان النامية، والبلدان الأقل نمواً. (وهذا الأمر قد يترتب عليه اختلاف بلد نامي عن بلد آخر نتيجة للمفاوضات ومواضيع الاستثناءات)». فأخذت نصوص الاتفاقية في الاعتبار وضع بعض البلدان الاقتصادي والتجاري فمحنتها امتيازات خاصة لا يتمتع بها الأعضاء الآخرون. وقبل تحليلنا لهذه المادة ومدى استفاده السعودية منها نذكر أن هذا هو النص المعدل للاتفاقية المصدق عليه عام 2012، إذ بعد أن درست اللجنة الخاصة بالمشتريات في منظمة التجارة العالمية أسباب عزوف البلدان النامية عن الانضمام للاتفاقية توصلت إلى أسباب كثيرة منها عدم قدرة البلدان النامية على منافسة شركات ومنتجات الدول المتقدمة، وأغلبها أعضاء في الاتفاقية، فرأى أن تزيد في مرونة المواد الخاصة بالبلدان النامية لعلها تنضم إلى الاتفاقية⁽⁶⁴⁾. لكن بالنظر إلى هذا النص فلم أر أنه أضاف جديداً يذكر لأنّه ترك منع الاستثناءات للبلدان النامية والأقل نمواً القدرة ممثلي تلك الدول في المفاوضات، ولهذا لازال إيجام الدول النامية عن الدخول في نادي المشتريات الحكومية لأنها ستختسر منتجاتها الوطنية، وستخرج شركاتها من سوق المشتريات نظرًا لعدم قدرتها على منافسة شركات الدول النامية، ومن هنا المنطلق فليس أمام المفاوض السعودي إلا التفاوض بقوة وصلابة للحصول على استثناء بعض المنتجات الوطنية أو الخليجية من تطبيق أحكام الاتفاقية عليها.

(64) Wang, Ping, Accession to the Agreement on Government Procurement: the Case of China, Chapter 3 on The WTO Regime on Government Procurement Agreement: Challenge and Reform, Sue Arrowsmith and Robert Anderson, Cambridge University Press, 3rd printing 2011, p. 93.

المطلب الرابع: إلغاء تفضيل المقاولين السعوديين

نفس الاهتمام الذي منحته الحكومة السعودية للممتلكات الوطنية منحه للمقاول السعودي، بل قد تكون القرارات الحكومية التي صدرت لصالح المقاولين أكثر من تلك التي تحمي الممتلكات الوطنية. ويعود هذا الأسباب كثيرة لعل أعمها حداة أعمال المقاولات في المملكة، وكثرة المؤسسات والشركات الصغيرة والمتوسطة التي تحتاج - كما أشرنا أعلاه - إلى دعم ومساندة حتى لا تخرج من السوق.

نصت المادة (12/د) من عقد الأشغال العامة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (136) وتاريخ 1408/6/13هـ، بأن يتلزم المقاول الأجنبي بأن يعهد إلى مقاول سعودي بما لا يقل عن (30%) من الأعمال المتعاقد عليها، وتقوم الجهة ذات العلاقة بالاتفاق مع وزارة المالية والاقتصاد الوطني بإعفاء المقاول الأجنبي من الالتزام كلياً أو جزئياً بإعطاء المقاول السعودي النسبة المذكورة إذا ثبت عدم وجود أعمال يمكن تنفيذها بواسطة مقاول سعودي، أو إذا توفرت أعمال بنسبة أقل من (30%). وتضمن الأمر السامي رقم (3/هـ/2601) وتاريخ 10/2/1401هـ بأن تقتصر مقاولات الطرق والجسور والمباني الصغيرة والمتوسطة على المقاولين السعوديين فقط، بل إن عناية الحكومة السعودية بالمقاولين المحليين جاوزت هذا الأمر، فصدر بعد سبعة أشهر من هذا القرار أمر سامي برقم (3/وـ/23401) وتاريخ 18/10/1401هـ تضمن بذلك أقصى جهد في سبيل إتاحة الفرصة للمقاولين السعوديين لتنفيذ المشاريع الحكومية، واعتبار ذلك من الأهداف الأولية التي يجب ملاحظتها بصورة مستمرة.

والأوامر والقرارات الحكومية الداعمة للمقاولين السعوديين كثيرة، لذا نكتفي بالإشارة إلى ما سبق، وهذه القرارات وغيرها تتعارض بشكل واضح مع أحد المبادئ المهمة والأساسية لاتفاقية المشتريات الحكومية وهو عدم التمييز Non-Discrimination الوارد في الفقرة (2/أ) من المادة الرابعة من الاتفاقية، ويقتضي هذا المبدأ أن تمنع الدولة العضو مباشرة وبدون أي قيود معاملة تفضيلية لكل دولة عضو في الاتفاقية، تساوى مع نفس المعاملة التي منحت لأي مقاول أو مؤسسة سجلت في بلد العضو، وألا يتم التمييز لصالح المقاول المحلي ضد المقاول أو الشركة الأجنبية التي تعود لأي بلد عضو في الاتفاقية، ولا كذلك تمييز مقاولي أي دولة أخرى سواء كانت عضواً في الاتفاقية أم لا على حساب المقاولين الآخرين المرتبطين للبلدان الأعضاء في الاتفاقية. وطبقاً لهذا رفع الاتحاد الأوروبي في شهر مايو 1996 قضية على كوريا لأنها منحت مقاولي الولايات المتحدة معاملة تفضيلية عندما طرحت منافسة في قطاع الاتصالات وذلك بالمخالفة لنصوص الاتفاقية. وصدر الحكم في 29 أكتوبر 1997⁽⁶⁵⁾. وكما أشرنا عند الحديث عن تفضيل المنتج السعودي، سوف يواجه المقاولون السعوديون رفضاً قوياً لأي تفضيل للمقاولين السعوديين على حساب المقاولين الآخرين المرتبطين للبلدان الأعضاء للاتفاقية، ولعلنا نقدم بعض الاقتراحات التي قد يستفيد منها المقاولون السعوديون كما يلي:

(65) Dispute DS40, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds40_e.htm

1. كل التزامات الدولة العضو سوف يتسم التفاوض بشأنها ثم يتم إثباتها في ملحق الانضمام الخاص بالعضوية، ولهذا على المفاوض السعودي الطلب باقتصار بعض المناقصات على المقاولين السعوديين دعماً للاقتصاد الوطني، وحتى لا يترتب علني ذلك خروج المقاول السعودي من السوق لعدم قدرته على المنافسة، وبالتالي سيطرة المقاول الأجنبي على سوق المشتريات السعودي. وقد أشرنا سابقاً أن الولايات المتحدة رفعت قضية ضد كوريا في 16 فبراير 1999 حيث طرحت هيئة الطيران المدني الكورية منافسة لبناء مطار محلي، واقتصرت الدعوة على المقاولين الكوريين فقط، ورأى الولايات المتحدة أن هذا يخالف أحكام المادة الأولى والمادة الثانية والعشرون فقرة 2 من الاتفاقية، وبعد النظر في الدعوى، وجدت هيئة المحكمة أن بناء المطارات المحلية غير موجود في الملحق الخاص بدولة كوريا؛ وبالتالي لا تطبق عليه الاتفاقية (66). ولهذا على المفاوض السعودي الاستفادة من تجارب الآخرين، وطلب عدم إدراج مقاولات معينة في الملحق الخاص بالسعودية عند الانضمام لقصرها على المقاولين السعوديين.
 2. تستطيع الحكومة إدراج المناقصات التي تطبق عليها نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، ويخرج وبالتالي المناقصات الأخرى التي لها نظام خاص مثل مناقصات وزارة الدفاع، أو أي مناقصة تتعلق بالأمن الوطني، أو سيادة الدولة، وقصرها على المقاولين السعوديين.
 3. للحكومة استثناء بعض المناطق التي تحتاج تطوير من انتظام أحكام الاتفاقية عليها وقصرها على المقاولين السعوديين.
 4. تضمنت المادة الثامنة من الاتفاقية حضراً يمنع بعض المقاولين الأجانب من دخول سوق المشتريات لبلد عضو آخر، منها منع المقاول المفلس من المشاركة، وكذلك المقاول الذي صدر بحقه حكم قضائي وأصبح نهائياً، وعلى هذا يستطيع المفاوض السعودي أن يطلب تطبيق أحكام المواد (35، 77، 78) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ولائحة التنفيذية على مقاولي الدول الأعضاء في الاتفاقية الذين تطبق عليهم أحكام الحضرة، ولا يقتصر فقط على الحالات السبعة التي أوردتها الاتفاقية، لأنه من غير المقبول أن يمنع المقاول السعودي الذي سحب منه العمل لأي سبب غير نظامي، ولا يطبق نفس الأمر على المقاول الأجنبي الذي سحب منه تنفيذ عقد مشتريات لنفس السبب في بلده لأن قواعد الاتفاقية لم تطرق له، ولهذا يلزم بذلك في ملحق الانضمام للاتفاقية بمعاملة المقاول الأجنبي نفس معاملة المقاول السعودي الممنوع من التعامل مع الحكومة إذا انتهكت عليه نفس أسباب منع المقاول السعودي، حتى ولو لم ترد تلك الأسباب في أحكام الاتفاقية.
- يستطيع المفاوض السعودي الطلب باستثناء مدینتي مكة المكرمة، والمدينة المنورة من انتظام أحكام الاتفاقية على المناقصات التي تطرح فيها نظرأً للمنع الدينى من عدم السماح لغير المسلمين بالدخول لهاتين المدينتين.

(66) Dispute DS163, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds163_e.htm

كذلك للمفاوض السعودي أن يطلب استثناء عقود المنافسات التي تقدمها الحكومة السعودية للدول الأخرى في إطار المساعدات الإنسانية الدولية من انتطاق أحكام الاتفاقية عليها وقصرها على المقاولين السعوديين وذلك تطبيقاً للمادة الثانية الفقرة الثالثة.

للمفاوض السعودي أن يطلب بتطبيق نظام التصنيف السعودي، وكذلك قواعد تأهيل المقاول السعودي على مقاولي الدول الأعضاء في الاتفاقية، وبالتالي استبعاد كل من لا تطبق عليه تلك القواعد. كذلك للمفاوض السعودي أن يحدد من البداية من يسمح له من الدول الأعضاء بدخول الأراضي السعودية ومن لا يسمح له. وهذا الأمر تحميه القرارات السياسية أكثر من الاقتصادية، ولهذا القرار السياسي دور كبير في السماح لمقاولي الدول الأعضاء بالدخول إلى الأراضي السعودية، فمثلاً لا توجد علاقات دبلوماسية أو اعتراف بإسرائيل، وهي عضو في الاتفاقية، ولذا يجب التحديد منذ البداية من يسمح له ومن لا يسمح له بدخول السوق السعودي، وتوضح ذلك في ملحق الاتفاقية.

الخاتمة

في نهاية هذا البحث تقدمنا الدراسة التحليلية لانضمام السعودية إلى اتفاقية المشتريات الحكومية التابعة لمنظمة التجارة العالمية إلى استبانت الملاحظات التالية :

1. يعتمد طلب الانضمام على نتائج المفاوضات بين الدول الأعضاء في الاتفاقية والدولة الراغبة في الانضمام.
2. على المفاوض السعودي أن يستفيد من تجارب الدول الأخرى التي انضمت للاتفاقية، ودراسة ملامحها بدقة، أو التي تتفاوض حالياً، ليحصل على أكبر قدر من المعلومات تساعد على الحصول على استثناءات كثيرة.
3. تفرض الاتفاقية على كل دولة عضو كتابة كل الحقوق والواجبات التي تلتزم بها في أحد ملاحق الاتفاقية، وعلى أساس هذا الملحق سيتم التعامل مع الدولة التي قبلت الانضمام للاتفاقية.
4. رغم المميزات التي أضيفت في النسخة المعدلة للاتفاقية عام 2006 إلا أن البلدان النامية أحجمت عن الانضمام للاتفاقية لأنها تعتقد أن انضمامها للعوضية اتفاقية المشتريات الحكومية سوف يخدم الدول القوية في المنظمة على حسابها، إذ ستفرض تلك الدول عليها سياسات وقيود ستؤثر تأثيراً مباشراً على صناعاتها المحلية، وعلى شركاتها التجارية، وسيكون هناك تمييز ضد صناعتها المحلية، ومقاولتها.
5. يتضمن نظام المشتريات السعودي ولائحته التنفيذية تفاصيل دقيقة وإجرائية لعمليات الشراء، بينما تتضمن اتفاقية المشتريات أطرًا عامة تكفي بالزمام الأعضاء بها، وترك لهم حرية اتخاذ ما يرون من إجراءات؛ بشرط ألا تتعارض مع مبادئ الاتفاقية.
6. انضمام السعودية للاتفاقية سيلغي أي قواعد تفضيلية يتمتع بها المنتج الوطني أو المقاول السعودي ما لم تطلب السعودية استثناء ذلك أثناء المفاوضات، وقبول الدول الأعضاء لهذا الاستثناء.

7. قد يترتب على دخول شركات الدول الأعضاء في الانفاقية سوق المشتريات السعودية خروج بعض الشركات الصغيرة والمتوسطة من السوق لعدم قدرتها على المنافسة، ولذا لا بد أن ندرس هذه الشركات عوامل السوق بعناية، وأن تندمج فيما بينها كلما كان ذلك ممكناً.
8. سيترتب على الانضمام فتح أسواق مشتريات الدول الأعضاء للمقاولين السعوديين والمنتجات الوطنية.
9. التخطيط الاستراتيجي، وتوفر رؤوس الأموال الضخمة، ومهارة اليد العاملة، والتطور التكنولوجي الهائل؛ عوامل رئيسية توفر في كثير من الشركات التابعة للدول الأعضاء، مما قد يجعلها تسيطر على سوق المشتريات السعودية.