



### البرازيل

## تحديث نظام المشتريات في ولاية ميناس جيرائيس

### موجز

من خلال تقديم الخبرة الفنية والتمويل بالمنح، ساعد البنك الدولي للإنشاء والتعمير ولاية ميناس جيرائيس البرازيلية في إصلاح أنظمة المشتريات المكلفة التي تتسم بالغموض، مما أسفر عن توفير 77 مليون دولار سنويا للحكومة منذ عام 2005.

### التحدي

عندما تولت الحكومة المحلية الحالية السلطة في ولاية ميناس جيرائيس عام 2003، حددت هدفا يتمثل في أن تجعل من الولاية أفضل مكان يمكن أن يعيش فيه المرء على الإطلاق. وخلال مفاوضات تسوية الديون بعد إعسار البرازيل عام 1999، أصبح من الواضح أن الولاية في حاجة إلى إصلاح إجراءات المشتريات بغرض زيادة شفافية العقود الحكومية، وتعظيم قيمة المال، وتحسين فاعلية الضوابط الداخلية. أي باختصار تقديم خدمات أفضل لسكان الولاية وضمان أنه يمكنهم أن يلمسوا وقيموا بأنفسهم الأنشطة الحكومية.

وفي عام 2003، قررت الحكومة الجديدة للولاية تنفيذ إصلاحات كبيرة في عمليات القطاع العام باسم "صدمة الإدارة". تضمنت هذه الخطة اتفاقيات لتحقيق نتائج معينة مع الوزارات المعنية بهدف مشترك يتمثل في زيادة كفاءة الإنفاق العام. وكانت المشتريات الحكومية محورا لهذه الخطة، بالرغم من مشاركة جميع القطاعات الحكومية في تحديد الأهداف ومساهمتها في تنفيذ هذه المبادرة.

وكانت التحديات أمام تحديث المشتريات في الولاية متعددة في عام 2003:

- نقص أدوات الرصد والتقييم اللازمة لتحديد تأثير السياسات واللوائح التنظيمية على كفاءة وفاعلية نظام المشتريات.
- لم يكن من السهل الحصول على معلومات عن عقود الأشغال المدنية الأمر الذي لم يسمح لدفاعي الضرائب رصد تنفيذ هذه العقود ومتابعة ما إذا كانت تنفذ وفقا للميزانية.



- أحيانا كانت هيئات القطاعات تقوم بشراء بنود قديمة أو مكلفة بشكل غير ضروري نتيجة للبيانات المصورة التي عفا عليها الزمن للسلع والخدمات، كما حرم نظام المشتريات اللامركزي الولايات من تحقيق قيمة أفضل من خلال شراء البنود المشتركة بالجملة.
- في عام 2004، تم ترسية نحو 60 في المائة من العقود الحكومية بدون تنظيم عطاء تنافسي، ولم يكن هناك أي استخدام لأنظمة مشتريات إلكترونية فعالة من حيث التكلفة.
- عملية دفع أموال موردي الحكومة يشوبها الغموض ومرهقة وتستغرق وقتا طويلا، الأمر الذي أدى إلى زيادة تكاليف ممارسة أنشطة الأعمال.
- كانت هناك حاجة للاستعانة بموظفين من أصحاب المؤهلات الأعلى للعمل في المشتريات الحكومية، وكانوا في حاجة لتحسين أنظمة المعلومات لاسيما الخاصة بتسعير العقود.

## النتائج

نتائج رئيسية
• أدت زيادة المنافسة على المشتريات الحكومية إلى توفير 77 مليون دولار سنويا للإدارة.
• تم توفير نحو 25 مليون دولار سنويا من خلال تحسين إدارة العقود التي عالجت التخطيط السيئ للمشتريات و/أو أرجأت صرف الموارد المالية.
• أتيحت للجمهور تفاصيل عقود أشغال مدنية بقيمة 11.7 مليار دولار في 2009.
• وفر نهج إستراتيجي للمشتريات 77 مليون دولار على أساس سنوي منذ 2005.
• تراجع عدد العقود التي تمنح دون عملية تنافسية من 12904 عقود في 2004 إلى 1117 عقدا في 2009.
• انخفضت تكاليف تنفيذ عملية مشتريات بنسبة 33 في المائة.
• انخفضت التكاليف التي يتحملها القطاع الخاص للإعداد لعطاء لعقد حكومي 81 في المائة في المتوسط.

وتم إحراز نتائج ملموسة على جبهتين: أسفر اختصار دورة المشتريات، وزيادة استخدام أساليب تنافسية في مشتريات العقود الحكومية عن كفاءة التكاليف. وساعد البنك الدولي للإنشاء والتعمير الولاية في تحقيق ذلك عبر التعاون في تصميم وتطوير وتنفيذ أدوات لرصد وتقييم الأداء في المشتريات الحكومية، وزيادة الشفافية في العقود الحكومية، وتحسين الضوابط الداخلية. ونتيجة الجهود المكثفة لتحديث المشتريات، تعمل حكومة ميناس حاليا وفق ممارسات للمشتريات أكثر كفاءة تعتمد على بيانات ذات نوعية جيدة بغية تعزيز الضوابط ووضع إطار عمل للمشتريات قابل للتطبيق. وأسفر هذا حتى الآن عن:



- أدت زيادة المنافسة على المشتريات الحكومية إلى توفير 77 مليون دولار سنويا للحكومة.
- تسريع وتيرة إجراءات المشتريات، وبالتالي تسليم السلع والخدمات في الوقت المناسب لدافعي الضرائب،
- زيادة الشفافية في العقود الحكومية إذ يمكن لدافعي الضرائب تعقب عمليات المشتريات بالكامل عبر الإنترنت.

ساند البنك الدولي للإنشاء والتعمير خطة ميناإس الإستراتيجية لتحديث المشتريات في المجالات الثمانية الرئيسية التالية:

- استند وضع مجموعة من عشرة مؤشرات للأداء على عمليات وإجراءات الولاية لتسهيل رصد وتقييم تأثير سياسات وإجراءات المشتريات على النتائج التشغيلية العملية. وتستخدم هذه المؤشرات الموضحة في الجدول التالي أيضا كأداة إشراف تكملية لعملية منهج شامل لميناإس جيرابيس، وهي عملية من تمويل البنك. في حال ضعف الأداء في مؤشرات معينة، يمكن للبنك الدولي للإنشاء والتعمير تنفيذ دراسة متدرجة للوقوف على الأسباب المحتملة. يقدم البنك الدولي للإنشاء والتعمير المساعدة الفنية لإدارة الولاية لتحسين النتائج التي تحققت في مؤشرات الأداء المتفق عليها. وحتى الآن بدأت المبادرات، التي استهدفت زيادة المنافسة على العقود الحكومية، في إحراز نتائج، كما توضح نتائج المؤشر (3) في الجدول التالي. علاوة على ذلك، ساهم تحسين الضوابط وتسريع دورة المشتريات في تقليص عدد العقود المباشرة التي تقاس في المؤشر (5). في هذه المرحلة، يضع البنك الدولي للإنشاء والتعمير مع ولاية ميناإس جيرابيس إستراتيجية لتخفيض عدد العقود المفسوخة التي تخضع لرصد المؤشر (6) وتكلف الإدارة نحو 25 مليون دولار سنويا.
- تعتبر ميناإس جيرابيس الحكومة المحلية الوحيدة في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي - إلى جانب الحكومة الاتحادية بالبرازيل - التي تمتلك بيانات إلكترونية يمكن الاعتماد عليها عن عقود الأشغال المدنية متاحة لأي مواطن، وهو مسعى لتحقيق الشفافية بمساعدة من منحة مقدمة من البنك الدولي للإنشاء والتعمير لأغراض التنمية المؤسسية.
- ساند البنك الدولي للإنشاء والتعمير وضع نهج إستراتيجي للمشتريات، الأمر الذي أدى لتوفير 77 مليون دولار سنويا منذ 2005. وأكدت الإجراءات الجديدة للمشتريات من البنود ذات القيمة المنخفضة والكميات الكبيرة على وجود عقود لمؤسسات كبيرة استفادت من مكاسب الحجم. وتم أيضا وضع مواصفات قياسية للبنود التي توفر فرصة أكبر لتحقيق وفورات مثل أجهزة الكمبيوتر والطابعات والأدوية وخدمات السفر.
- إعادة تصميم العمليات التجارية للبوابة الإلكترونية لصفقات المشتريات، وتطوير بوابة إلكترونية واحدة للمشتريات لتعزيز فرص ومعلومات المشتريات. وخلال هذه العملية، تم رسم خطة عمل وتنفيذها لإتاحة استخدام النظام في عمليات من تمويل البنك



- انخفض عدد العقود التي تجنبت عملية تنافسية وتم ترسيبتها على أساس العقد المباشر بشكل كبير إلى 1117 عقدا في 2009 من 12904 عقود في 2004، كما يبين الرسم التوضيحي 2.
- خلال نفس الفترة تراجعت التكاليف التي تتحملها الإدارة لتنفيذ عملية مشتريات 33 في المائة كما تراجعت التكاليف التي يتحملها القطاع الخاص لإعداد عطاء لعقد حكومي بنسبة 81 في المائة.
- تطوير وتطبيق نظام فواتير إلكترونية، مما أتاح الكشف عن المعلومات الخاصة بالمدفوعات على الإنترنت، والحد خلال العملية من المدخل الرئيسي للفساد لأنها ألغت المداخل اليدوية لقائمة المدفوعات. كما ساعد نظام الفواتير الإلكترونية في اختصار دورة المدفوعات، وتقليل تكاليف ممارسة الأعمال مع الحكومة.
- تحسين الضوابط وتوافر المعلومات عن القرارات التي يتخذها المسؤولون مع تطوير وتنفيذ قاعدة بيانات للأسعار التاريخية التي دفعتها الإدارة، الأمر الذي يساعد في الحد من الحالات المحتملة للمغالاة والتواطؤ.

## النهج المتبع

انطلقت الأنشطة الحديثة للمشتريات الحكومية في مينايس جيرائيس بتشخيص مفصل لنظام المشتريات في الولاية في 2004، في إطار الإعداد لبرنامج البنك الدولي للإنشاء والتعمير لقروض سياسات التنمية. ساعدت نتائج التشخيص في صياغة دراسة أسفرت عن المجموعة المتفق عليها من عشرة مؤشرات للأداء (الجدول - 1) لرصد وتقييم نظام المشتريات. كما ساند التشخيص وضع خطة عمل لإصلاح بوابة مشتريات إلكترونية يمكن استخدامها خلال عروض مشتريات وطنية تنافسية من تمويل البنك. أخذ العمل في مؤشرات الأداء في الاعتبار الخصائص الفردية لنظام المشتريات في مينايس جيرائيس والبيانات التي تعتبرها الإدارة جديرة بالرصد.

منذ العمل التشخيصي في 2004، تم إجراء ثلاث دراسات حول أداء نظام المشتريات في مينايس، ومراجعة نظام الولاية للمشتريات الإلكترونية والموافقة على استخدامه في عروض مشتريات وطنية تنافسية من تمويل البنك.

في 2007، حصلت الولاية على منحة صندوق التنمية المؤسسية من البنك الدولي للإنشاء والتعمير بهدف تحديث إدارة عقود الأشغال المدنية، وتبسيط عملية سداد مستحقات موردي الحكومة. وافقت المنحة على تصميم نظام للمعلومات يقدم وسيلة سهلة وشفافة للحصول على معلومات عقود الأشغال المدنية عبر الإنترنت، وأيضا برنامج بين الموردين والحكومة يهدف إلى اختصار دورة المدفوعات. ويتيح النظام السابق كافة عقود الأشغال المدنية على الإنترنت للرأي العام لاستعراض عملية المشتريات ومتابعة تقدم التنفيذ. ويسمى النظام الأخير نظام الفواتير الإلكترونية ويكشف عن المعلومات الخاصة



بقائمة المدفوعات الحكومية بحيث يمكن للموردين توقع متى ينتظرون الحصول على مستحقاتهم، الأمر الذي يسد ثغرة تقليدية للفساد.

في 2008، ساعدت عملية إقراض من البنك الدولي للإنشاء والتعمير في تنفيذ نظامين للمعلومات تم تصميمهما بالتعاون مع منحة من صندوق التنمية المؤسسية في 2007. علاوة على ذلك، أثبتت هذه العملية، التي تسمى عملية منهج شامل لميناس جيراييس، إنها أداة لمزيد من التوسع في المساعدة التي يقدمها البنك الدولي للإنشاء والتعمير للخطة الإستراتيجية لميناس جيراييس لتحديث المشتريات الحكومية.

في 2007، أجرى البنك دراسة مفصلة على مؤشرات منتقاة لأداء المشتريات، وهي الدراسة التي قدمت مدخلات قيمة في تصميم ترتيبات للإشراف على عملية إقراض منهج شامل لميناس جيراييس، بالإضافة إلى مساندة جهود الولاية لزيادة فاعلية المشتريات الحكومية. تتيح عملية المنهج الشامل لميناس جيراييس الفرصة لتعزيز المجالات التي شهدت ضعفا في الأداء في الدراسة التي أجريت عام 2007 على المؤشرات. مول مكون المساعدة لهذه العملية استعراضا تفصيليا للخطوات قبل تقديم العروض كان وسيلة مفيدة لتحسين فاعلية عمليات المشتريات من خلال تخفيض عدد العمليات التي تم إلغاؤها وتبسيط الدورة اللوجيستية. علاوة على ذلك، قدمت عملية منهج شامل لميناس جيراييس الإطار اللازم لتنفيذ الجيل الثاني من دراسات التمهيد الإستراتيجية، التي عادة ما تسمى "المكاسب السريعة" إذ عادة ما تؤدي إستراتيجيات المشتريات الناجمة عن ذلك إلى وفورات فورية للإدارة. كان تنفيذ توصيات دراسة "المكاسب السريعة" بمثابة مؤشر للصرف لعملية منهج شامل ضمن مكون إدارة القطاع العام.

## الخطوات التالية

تجري حاليا مناقشة فكرتين مبتكرتين مع الولاية في مجال المشتريات الحكومية: أولاً، تطوير وتنفيذ تطبيقات استخراج البيانات للاستفادة من الكمية الهائلة من البيانات المتوفرة عن العقود. وستتيح هذه التطبيقات للإدارة استكشاف البيانات والاستفادة منها في العديد من الأغراض الإدارية ولمكافحة الفساد، على سبيل المثال من خلال تحديد أنماط التواطؤ، وتعزيز فاعلية عمليات المراجعة من خلال الحد من المعاملات غير المعتادة، وتحسين التخطيط للمشتريات عبر مقارنة الممارسات السابقة.

ثانياً، تمول عملية نهج شامل لكل القطاعات وضع نظام لإدارة المخزون لتنفيذه في المقر الإداري للولاية في 2010. وبمجرد تشغيل هذا النظام يمكن ربطه بنظام المشتريات الإلكترونية بحيث يمكن إتمام مشتريات بنود بعينها بطريقة آلية بمجرد انخفاض المخزون من هذه البنود. وسيتيح هذا التكامل للحكومة توفير أموال عن طريق تعزيز المخزون الضروري



فقط وسيسهم في تحسين السلسلة اللوجيستية. ويشيع هذا النوع من الترتيبات في معظم الصناعات التحويلية الكبيرة التابعة للقطاع الخاص.

كما تعمل الولاية على تأسيس غرفة عمليات لدمج المعلومات التي تأتي من أنظمة المعلومات المختلفة وتنقية المعلومات الأكثر مواءمة للإدارة العليا، بحيث يتوفر لها معلومات حديثة يمكن الاعتماد عليها. وسيقدم البنك المساعدة لعمليات تتعلق بالمشتريات الحكومية.