Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

المؤسسات والرخاء

المؤسسات العامة لتمكين القطاع الخاص

مجموعة البنك الدولي

ملخص تنفيذي

مقدمة

يُعد القطاع الخاص المحركَ الرئيسي للنمو الاقتصادي والتنمية، غير أن ازدهاره يظل رهناً بوجود قطاع عام يتسم بالفاعلية والكفاءة. وتستثمر الحكومات في مختلف أنحاء العالم بكثافة في المنافع العامة اللازمة لنمو القطاع الخاص، بدءاً من الطرق والجسور والموانئ ووصولاً إلى الأطر التنظيمية. ومع ذلك، فإن التحديات المؤسسية، مثل الهدر والفساد ونقص الخبرات وتفاوت إنفاذ القواعد واللوائح، غالباً ما تُضعف الصلة بين الإنفاق والنتائج المرجوة منه. ونتيجة لذلك، كثيراً ما تكون السياسات والمشاريع أقل فاعلية مما يأمله المواطنون والشركات وواضعو السياسات أنفسهم. ويمثل هذا الإخفاق في التنفيذ تحدياً رئيسياً وأحد الأسباب الجوهرية لعجز الحكومات عن تهيئة الظروف اللازمة لتحقيق التنمية الاقتصادية (أندروز وبريتشيت وولكوك 2017؛ والبنك الدولي 1997، و2017).

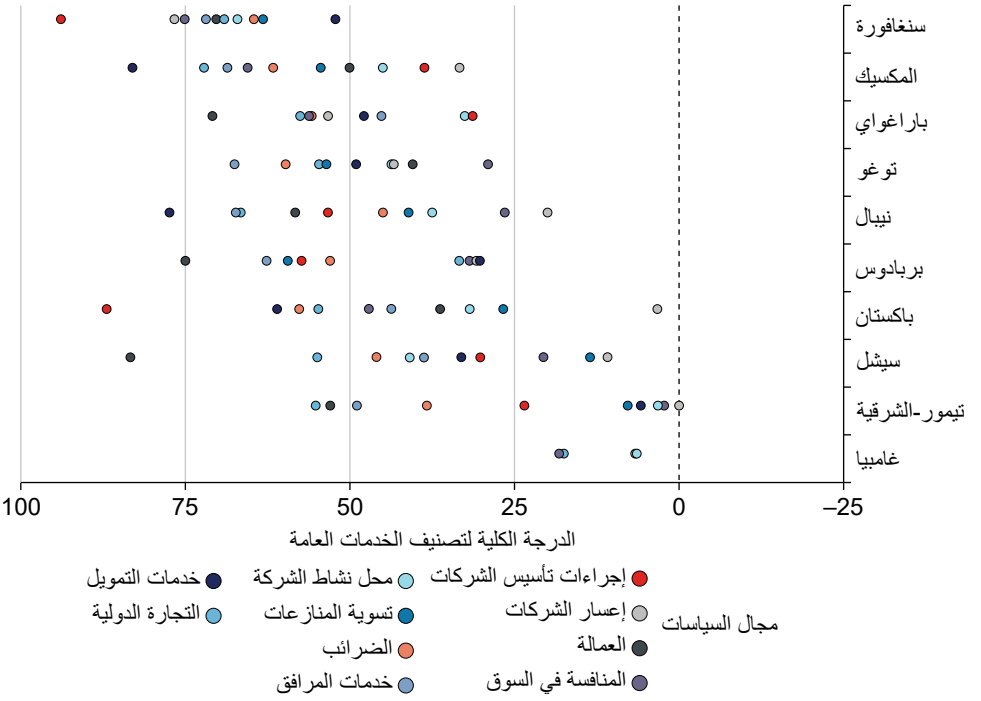
يركز تقرير «المؤسسات والرخاء: دور المؤسسات العامة في تمكين القطاع الخاص» على أسباب الإخفاق في تنفيذ السياسات وكيفية تحسينها. ويركز على مجالين يقعان في صميم المنافسة في السوق، هما المشتريات العامة والتنظيم. وعلى الصعيد العالمي، تمثل المشتريات العامة حصة كبيرة من الإنفاق الحكومي، ويتركز جانب كبير من هذا الإنفاق في إنشاء البنية التحتية الحيوية. وبالمثل، تُعد اللوائح التنظيمية أدواتٍ للسياسات تستخدمها الحكومات لضمان نمو القطاع الخاص على نحو يتسق مع المصلحة العامة، لا سيما عندما تعجز آليات السوق عن تحقيق ذلك من تلقاء نفسها. وعندما تؤدي مؤسسات المشتريات العامة أو الهيئات التنظيمية وظائفها على نحو غير فعّال، تتحمل الشركات والمستهلكون ودافعو الضرائب التكاليف المترتبة على ذلك.

يسهم هذا التقرير في تعزيز المعارف الحالية بشأن الحوكمة والمؤسسات من خلال التركيز على مؤسسات عامة محددة بدلاً من التركيز على بلدان أو حكومات بأكملها. ونظراً لأن الحكومات قد تنفذ السياسات بفاعلية في بعض المجالات دون غيرها، يركز التقرير على فرادى الوزارات والإدارات والهيئات المسؤولة عن تنفيذ تلك السياسات. ويُشير التقرير إلى هذه الكيانات بوصفها مؤسسات عامة، ويُعرِّفها بأنها «مؤسسات القطاع العام المكلَّفة بتنفيذ السياسات، إلى جانب القواعد والعمليات التي توجه عمل هذه المؤسسات». وتُظهر الشواهد المستمدة من مجموعة بيانات تقرير "الجاهزية لأنشطة الأعمال" الذي يصدره البنك الدولي أن أداء المؤسسات العامة التي تخدم القطاع الخاص يتفاوت بدرجة كبيرة حتى داخل البلد الواحد، مما يؤكد أهمية التركيز على مؤسسات معينة (انظر الشكل م ت.1).

يضع التقرير أيضاً إطاراً مفاهيمياً يمكن استخدامه لتحديد المعوقات المؤسسية التي تحول دون التنفيذ الفعّال للسياسات. ويُفصّل هذا الإطار القدرات المؤسسية إلى أربعة أبعاد تنظيمية وثلاثة أبعاد للحوكمة عابرة للقطاعات (انظر الشكل م ت.2 وكيم وآخرين، 2026). وتمثل الأبعاد التنظيمية (الموارد البشرية، والموارد المالية، ونظم المعلومات، وممارسات الإدارة) الهياكل الداخلية التي تحدد ما إذا كانت المؤسسة قادرة على الوفاء بالصلاحيات المنوطة بها. أما أبعاد الحوكمة (المساءلة أمام المواطنين وممثليهم، والاستقلالية عن النفوذ غير المبرر، والشفافية في اتخاذ القرار) فتحدد ما إذا كان أداء المؤسسة يخدم المصلحة العامة بدلاً من المصالح الخاصة الضيقة أو المصالح السياسية. وعلى الرغم من أن ديناميكيات الاقتصاد السياسي وموازين القوى في مجال السياسات تؤثر في طبيعة الصلاحيات المؤسسية التي تُنشأ (البنك الدولي، 2017)، فإن الأبعاد التنظيمية وأبعاد الحوكمة للمؤسسات العامة، وهي محور هذا التقرير، هي التي تشكل قدرتها على تنفيذ تلك التفويضات بنجاح والإسهام في تحقيق النواتج الإنمائية.

القدرات المؤسسية يمكن أن تتفاوت تفاوتاً كبيراً داخل البلد الواحد.

الشكل م ت.1: التفاوت في القدرات المؤسسية داخل البلدان في 10 مجالات للسياسات



المصدر: أُعِدَّ هذا الشكل أصلاً لأغراض التقرير باستخدام بيانات من قاعدة بيانات تقرير «الجاهزية لأنشطة الأعمال" الذي يصدره البنك الدولي، https://data360.worldbank.org/en/dataset/WB_BREADY.

ملاحظة: جرى اختيار عشرة بلدان من بين البلدان الخمسين التي شملتها الدراسة عشوائياً لأغراض التوضيح. ووفقاً لقاعدة بيانات تقرير البنك الدولي «الجاهزية لأنشطة الأعمال»، فإن "الخدمات العامة تشمل المرافق التي توفرها الحكومات لدعم الامتثال للوائح التنظيمية، والمؤسسات والبنية التحتية التي تُمكّن من ممارسة أنشطة الأعمال. وتقتصر المؤشرات المدرجة ضمن هذه الركيزة على نطاق بيئة الأعمال في المجالات المتعلقة بدورة حياة الشركات، مع التركيز على جوانب مثل الرقمنة، وقابلية التشغيل البيني للخدمات الحكومية، والشفافية".

تتمثل إحدى السمات الرئيسية لهذا الإطار في تركيزه على كيفية أداء المؤسسات لمهامها فعلياً، لا على سماتها الرسمية. ويركز العديد من تقييمات الحوكمة على الشكل القانوني للمؤسسات أكثر من التركيز على قدرتها الفعلية على أداء وظائفها وتنفيذ الصلاحيات المنوطة بها. ويتخذ الإطار الوارد في هذا التقرير هذه الأشكال المؤسسية و الصلاحيات المتعلقة بالسياسات نقطة انطلاق، مع التركيز على كيفية تنفيذها في الممارسة العملية.

يسلط هذا التركيز الضوء على أهمية اتباع نهج شامل ومتعدد الأبعاد لبناء القدرات المؤسسية. وعادةً ما تركز الجهود الرامية إلى تعزيز القدرات المؤسسية على جانب رسمي واحد في كل مرة؛ فعلى سبيل المثال، غالباً ما تركز مشاريع الإصلاح التكنولوجي الحكومي على نظم المعلومات، في حين تركز مشاريع إصلاح الإدارة العامة في كثير من الأحيان على الموارد البشرية. ويؤكد تركيز هذا التقرير على مشكلات التنفيذ الشائعة أن التحديات المؤسسية غالباً ما تنشأ من نقاط ضعف مترابطة تمتد عبر أبعاد متعددة؛ فإخفاقات التنسيق بين الإدارات، على سبيل المثال، قد تنجم عن عدم فاعلية تبادل المعلومات، فضلاً عن ممارسات إدارية تكرس العمل في جزر مؤسسية منعزلة. وبالمثل، قد ينجم انخفاض معدلات تنفيذ الموازنة عن ضعف الإدارة المالية العامة، أو عدم كفاية تدريب الموظفين على عمليات الموازنة، أو ارتفاع تكاليف المعاملات الناتج عن ضعف الترابط بين نظم المعلومات.

تضمن الأبعاد التنظيمية للمؤسسة، إلى جانب أبعاد الحوكمة، سير عملها بكفاءة وبما يخدم المصلحة العامة. وتُتيح هذه الأبعاد المتداخلة للمؤسسات ترجمة الصلاحيات المنوطة بها إلى تنفيذ فعلي للسياسات، ومن ثم الإسهام في تحقيق النواتج الإنمائية.

الشكل م ت.2: من السياسات إلى النواتج: إطار المؤسسات العامة



المصدر: أُعِدَّ هذا الشكل أصلاً لأغراض التقرير.

وبناءً على ذلك، تعزز الأبعاد التنظيمية وأبعاد الحوكمة في هذا الإطار بعضها بعضاً. وتُشكِّل الأبعاد التنظيمية، مجتمعةً، فاعليةَ المؤسسة في الاضطلاع بالصلاحيات المنوطة بها، في حين تحدد أبعاد الحوكمة ما إذا كانت جهودها تخدم المصلحة العامة. وتجدر الإشارة إلى أن أبعاد الحوكمة يمكن أن تنطبق على المؤسسة ككل أو على مكوناتها التنظيمية الفردية؛ فعلى سبيل المثال، قد يتمتع موظفو مؤسسة ما بدافعية عالية وحوافز وظيفية قوية لتنفيذ المهام المنوطة بها، غير أن ضعف آليات ضمان الاستقلالية عن القطاع الخاص قد يؤدي إلى ممارسة بعض الموظفين قدراً غير مبرر من المحاباة.

ويطبق هذا التقرير الإطارَ المذكور على المؤسسات العامة المعنية بتعزيز تنمية القطاع الخاص، مع التركيز على مؤسسات المشتريات والهيئات التنظيمية. ويسلط الضوء على التحديات والمفاضلات التي يتعين على هذه المؤسسات التعامل معها لتمكين القطاع الخاص بفاعلية، مع الحد في الوقت نفسه من المحاباة والفساد. وعلى نطاق أوسع، يوضح التقرير كيف يمكن لهذا الإطار أن يساعد في تشخيص المعوقات المحددة والمترابطة التي كثيراً ما تحول دون قدرة المؤسسات العامة على تنفيذ الصلاحيات المنوطة بها على نحو فعّال.

الأبعاد التنظيمية

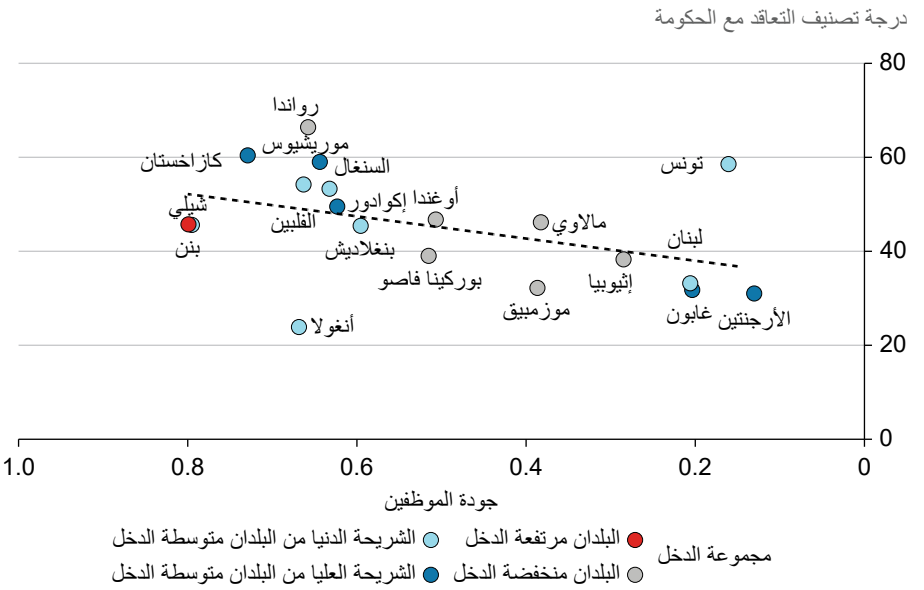
تسهم الموارد البشرية والموارد المالية ونظم المعلومات وممارسات الإدارة، مجتمعةً، في تمكين المؤسسات العامة من ترجمة السياسات إلى إجراءات مُنَفَّذَة على أرض الواقع. وترتبط هذه الأبعاد التنظيمية بعضها ببعض ارتباطاً وثيقاً؛ فعلى سبيل المثال، تؤثر ممارسات الإدارة في أي مؤسسة عادةً في استقطاب الموارد البشرية وترقيتها وتطوير مهاراتها وتحديد تعويضاتها. وبالمثل، قد تمكن أنظمة المعلومات القوية من إدارة الموارد المالية بفعالية. وكما أُشير سابقاً، يتفاعل كل بُعد تنظيمي أيضاً مع أبعاد الحوكمة في هذا الإطار. ويستعرض هذا القسم كل بُعد تنظيمي في سياق مؤسسات المشتريات والهيئات التنظيمية.

تمثل الموارد البشرية عاملاً رئيسياً عند تقييم قدرات مؤسسات المشتريات والهيئات التنظيمية. وتشمل الموارد البشرية ممارسات المؤسسة المتعلقة بتوظيف الموظفين وترقيتهم وإنهاء خدمتهم، فضلاً عن تعويضاتهم ومهاراتهم، بما يشمل كفاءاتهم وخبراتهم العملية. وتُعد هذه العوامل بالغة الأهمية لفاعلية الأنشطة التنظيمية والمشتريات العامة (انظر الشكل م ت.3). ففي مجال تنظيم الاتصالات، على سبيل المثال، تحتاج الهيئات التنظيمية إلى خبرات في مجالات تقنية عالية التخصص، تشمل تكنولوجيا النطاق العريض وتخصيص الطيف الترددي (ستيرن، 2000). وبالمثل، قد تدفع هيئات المشتريات التي تفتقر إلى كوادر مؤهلة أسعاراً أعلى، وتواجه تجاوزات في التكاليف وتأخيرات في تنفيذ العقود، مما يفرض تكاليف إضافية على كل من دافعي الضرائب والقطاع الخاص. ففي الاتحاد الروسي، على سبيل المثال، يعود نحو 20% من التباين في الأسعار المعدلة حسب الجودة التي تدفعها الحكومة مقابل السلع والخدمات إلى مهارات مسؤولي المشتريات الأفراد (بيست، هيورت، وساكونيي، 2023).

تُعد الموارد المالية عاملاً بالغ الأهمية للفاعلية المؤسسية، لا سيما في مجال المشتريات. وعلى الرغم من أن محدودية الموارد تمثل تحدياً شائعاً أمام المؤسسات العامة، فإن ضعف إدارة الموازنة يظل بدوره من المشكلات الشائعة. وفي مجال المشتريات، غالباً ما يتجلى ضعف الإدارة المالية في تجاوزات التكاليف، وإعادة التفاوض بشأن العقود، وتأخر السداد، واختناقات القدرات المرتبطة بدورات المالية العامة. ويمكن أن يكون التأخر في السداد ضاراً بالقطاع الخاص بوجه خاص، على الرغم من أنه غالباً ما ينجم عن مواطن ضعف أوسع نطاقاً في الإدارة المالية العامة، مثل محدودية الحيز المالي أو نقص السيولة، تتطلب استجابة أكثر شمولاً لمعالجته. ففي جنوب أوروبا، على سبيل المثال، استغرقت الجهات العامة في المتوسط ما بين خمسة وستة أشهر لسداد قيمة السلع والخدمات المشتراة خلال الفترة من 2000 إلى 2010 (كونتي وآخرون، 2021). ويمكن أن تؤدي هذه التأخيرات، التي تكون عادةً أكثر شيوعاً في عقود الإنشاءات الكبيرة، إلى تقليص الاحتياطيات النقدية للشركات والحد من استثماراتها (أباد وآخرون، 2023). كما قد تدفع تأخيرات السداد الشركات، ولا سيما الصغيرة منها والأقل خبرة، إلى الخروج من السوق (كونتي وآخرون، 2021). وتؤدي هذه التحديات إلى تقويض أحد الأهداف المشتركة لسياسات مؤسسات المشتريات، والمتمثل في زيادة مشاركة المنشآت الصغيرة والمتوسطة في العقود العامة.

جودة مسؤولي المشتريات ترتبط ارتباطاً إيجابياً بأداء المشتريات ونواتجها.

الشكل م ت.3: العلاقة بين مقاييس جودة موظفي المشتريات على مستوى البلدان وسهولة التعاقد مع الحكومة



المصادر: أُعِدَّ هذا الشكل أصلاً لأغراض التقرير باستخدام حسابات مستمدة من منهجية تقييم نظم المشتريات العامة ومن دراسة نوغيس إي كوماس وميندیز دوس سانتوس (2021).

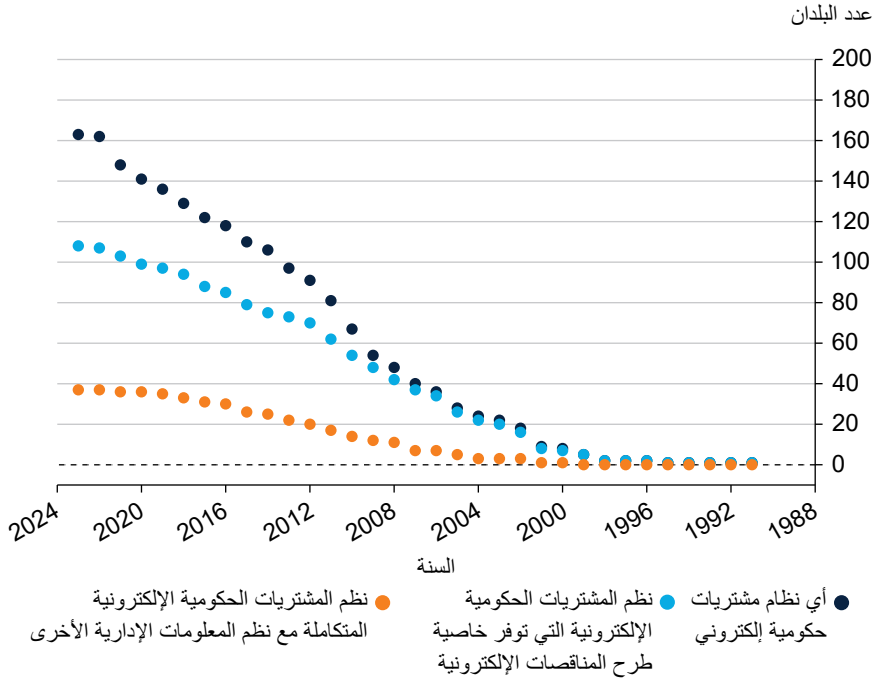
ملاحظة: يمثل المحور الأفقي مقياساً لجودة موظفي المشتريات على مستوى البلدان، مستمداً من تقييمات منهجية تقييم نظم المشتريات. ويُرجى الرجوع إلى الملحق «أ» للاطلاع على مزيد من التفاصيل وقائمة مؤشرات منهجية تقييم نظم المشتريات المستخدمة في احتساب هذا المقياس. ويمثل المحور الرأسي مقياساً على مستوى البلدان لسهولة التعاقد مع الحكومة، مستمداً من دراسة نوغيس إي كوماس وميندیز دوس سانتوس (2021). ويجمع هذا المؤشر بين ثلاثة أبعاد هي: الخطوات المطلوبة لإتمام عملية المشتريات، والوقت المرتبط بكل خطوة، ومدى تطور منصات المشتريات الإلكترونية. ويظل الارتباط ذا دلالة إحصائية عند مستوى ثقة يبلغ 90% بعد مراعاة أثر نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي.

تسهم نظم المعلومات في مساعدة المؤسسات العامة على خفض تكاليف المعاملات واتخاذ قرارات أكثر استنارة، وهو أمر بالغ الأهمية لكل من التنظيم والمشتريات العامة. ومن أجل الإشراف الفعّال على أسواق ديناميكية سريعة التطور، تحتاج الهيئات التنظيمية إلى بيانات آنية عن اتجاهات السوق والتطورات التكنولوجية ومدى الامتثال للوائح التنظيمية القائمة. ويمكن لأنظمة جمع البيانات آلياً بشأن تلوث الهواء، على سبيل المثال، أن تحسن جودة المعلومات ودقتها لدى الجهات التنظيمية البيئية (غرينستون وآخرون، 2022). أما في مجال المشتريات، فإن نظم المعلومات، مثل نظم المشتريات الإلكترونية التي تتيح نشر وثائق المناقصات عبر الإنترنت، يمكن أن تساعد في خفض تكاليف المعاملات في كل مرحلة من مراحل إجراءات المشتريات. ففي الهند وإندونيسيا، على سبيل المثال، أتاح تطبيق منصات المشتريات الإلكترونية للشركات الواقعة خارج المناطق المحلية للجهات الحكومية المشترية الفوز بالعقود (لويس-فوبل وآخرون، 2016).

ومع ذلك، تتباين قدرات نظم المعلومات تبايناً كبيراً. فعلى الرغم من أن نحو 160 بلداً في العالم كان لديها شكل من أشكال نظم المشتريات الإلكترونية بحلول عام 2024، فإن نحو 40 بلداً فقط كانت قد ربطت هذه النظم بنظم لإدارة المعلومات تتجاوز نطاق المشتريات (انظر الشكل م ت.4). وعلاوة على ذلك، لن تحقق نظم المعلومات كامل إمكاناتها إذا افتقر الموظفون العموميون إلى القدرات أو الحوافز اللازمة لاستخدامها بفاعلية.

يمتلك العديد من البلدان نظم مشتريات إلكترونية حكومية، غير أن قدرات هذه النظم تتفاوت على نطاق واسع.

الشكل م ت.4: عدد البلدان التي لديها نظم للمشتريات الحكومية الإلكترونية وخصائص هذه النظم بمرور الوقت، عن الفترة 1990-2023.



المصدر: أُعِدَّ هذا الشكل أصلاً لأغراض التقرير باستخدام حسابات البيانات المستمدة من مؤشر نضج التكنولوجيا الحكومية، https://www.worldbank.org/en/programs/govtech/gtmi.

ملاحظة: يشير تعبير "أي نظام مشتريات حكومية إلكتروني" إلى البلدان التي تتوفر لديها أي فئة من نظم المشتريات الحكومية الإلكترونية. وتُعد البلدان التي تمتلك نظم المشتريات الإلكترونية التي توفر خاصية طرح المناقصات الإلكترونية فئةً فرعيةً من هذه المجموعة الأولى. كما تمثل البلدان التي تتوفر لديها نظم مشتريات حكومية إلكتروني مرتبطة بنظم أخرى لإدارة المعلومات فئةً فرعيةً من هذه المجموعة أيضاً.

تؤدي ممارسات الإدارة دوراً محورياً في طريقة عمل الهيئات التنظيمية ومؤسسات المشتريات، ولا سيما في وضع الإستراتيجيات والتنسيق. وفي مجال المشتريات، يمكن لممارسات الإدارة التي تسهم في زيادة أعباء العمل بصورة مفرطة أن تضر بنواتج المشتريات وتحد من الابتكار؛ فعلى سبيل المثال، عندما ينخفض عبء العمل الملقى على عاتق مسؤولي المشتريات في الحكومة الأمريكية، تزداد احتمالية أن يسفر عقد المشتريات عن براءة اختراع (جيوفريدا ورايتيري، 2023). كما ترتبط نواتج المشتريات بشكل وثيق بدرجة التعاون بين الموظفين (بيست وآخرون، 2023)، وهو ما يعكس على الأرجح تعقيد عمليات المشتريات التي تتضمن مراحل متعددة وأطرافاً فاعلة تمتلك مهارات متنوعة. ولا يقل وضع إستراتيجية متوسطة إلى طويلة الأجل والالتزام بها أهميةً في الهيئات التنظيمية، إذ تساعد هذه الرؤية الاستشرافية على الحد من حالة عدم اليقين التنظيمي التي تواجه الشركات والمستهلكين.

أبعاد الحوكمة

تؤثر المساءلة والاستقلالية والشفافية في مدى تنفيذ المؤسسات العامة للصلاحيات المنوطة بها على نحو يتماشى مع المصلحة العامة. وتعكس أبعاد الحوكمة أهمية مراعاة السياق الأوسع للاقتصاد السياسي الذي تعمل المؤسسات العامة

في إطاره. وكما هو الحال بالنسبة للأبعاد التنظيمية في هذا الإطار، فإن أبعاد الحوكمة مترابطة فيما بينها وتتفاعل مع كل مكوّن تنظيمي. وتتناول المناقشة أبعادَ المساءلة والاستقلالية والشفافية في سياق مؤسسات المشتريات والهيئات التنظيمية.

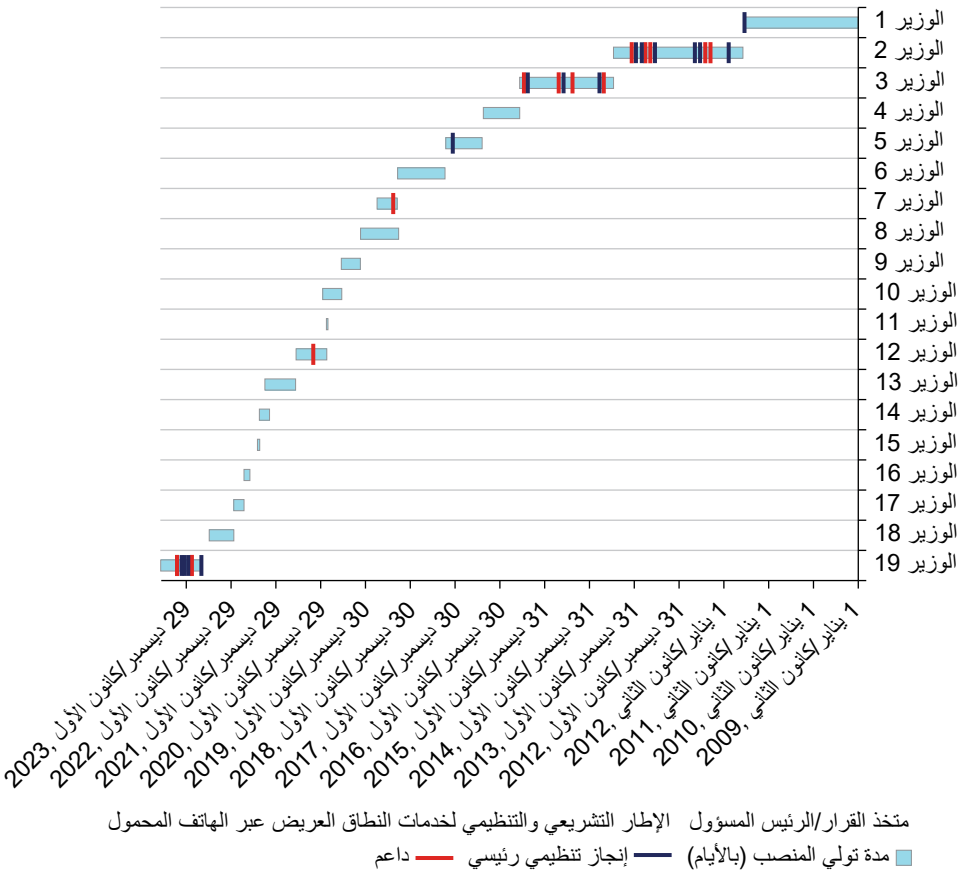
يؤثر مبدأ المساءلة، المتمثل في تأثير أصحاب المصلحة الخارجيين (بما في ذلك القطاع الخاص) في المؤسسات العامة، تأثيراً كبيراً في المشتريات والأنشطة التنظيمية. ويُعد إرساء آليات مساءلة منظمة ومتنوعة أمراً حيوياً لمؤسسات المشتريات والهيئات التنظيمية على حد سواء، لا سيما في ظل تنوع أصحاب المصلحة الذين تتعامل معهم. وفي الهيئات التنظيمية، يمكن فهم المساءلة من خلال بُعدين رئيسيين: العلاقات الأفقية مع المؤسسات السياسية والهيئات التنظيمية الأخرى، والعلاقات الرأسية مع الكيانات الخاضعة للتنظيم. وتساعد آليات مثل المراجعات السنوية ولجان الرقابة في تعزيز المساءلة الأفقية (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2014)، في حين تدعم آليات تسوية المنازعات والتظلمات المساءلة الرأسية من خلال تمكين الشركات من التعبير عن شواغلها. وتشير الشواهد والأدلة إلى أن هذه الآليات تسهم في زيادة تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر وتحسين الامتثال للوائح التنظيمية (هيبوس وخير وتران، 2020؛ ماليسكي وتاوسيغ، 2019). وفي مجال المشتريات، تعمل علاقات المساءلة أيضاً عبر بُعدين: الرقابة المسبقة قبل ترسية العقود، والتحقيق اللاحق بعد الترسية. وتُعد إجراءات الشكاوى شكلاً شائعاً من أشكال المساءلة اللاحقة، إذ تتيح للشركات الطعن في صحة قرارات المشتريات أو قانونيتها. كما يمكن لتقارير المراجعة المنشورة، وهي شكل آخر من أشكال المساءلة اللاحقة، أن تخلق حوافز تسهم في الحد من مخاطر الفساد (آفيس وفيراز وفينان، 2018).

تحمي الاستقلالية مؤسسات المشتريات والهيئات التنظيمية من التأثير غير المبرر الذي قد يتعارض مع المصلحة العامة الأوسع نطاقاً. وفي الهيئات التنظيمية، يمكن للقواعد والإجراءات أن تحول دون الاستحواذ التنظيمي من خلال تحصين الجهات التنظيمية ضد التأثير غير المبرر من القطاع الخاص والسياسيين وغيرهم من جماعات المصالح (كاربنتر وموس، 2013). فعلى سبيل المثال، يمكن للقواعد التي تحد من ظاهرة «الباب الدوار»، حيث ينتقل المنظمون للعمل في القطاعات التي يشرفون عليها والعكس صحيح، أن تقلل من مخاطر الاستحواذ التنظيمي (دال بو، 2006). كما يمثل استقرار القيادة عاملاً حاسماً للاستقلالية التنظيمية؛ إذ يمكن للتغييرات المتكررة في الإدارة أن تؤدي إلى فراغات قيادية وتبدل الأولويات، مما يؤخر عملية اتخاذ القرار ويعطل التنفيذ. وفي دراسة الحالة الواردة في هذا التقرير بشأن المنظومة التنظيمية لقطاع الاتصالات في بيرو، على سبيل المثال، أدى التغيير المتكرر للوزير المعني إلى تأخير إنجازات تنظيمية رئيسية (انظر الشكل م ت.5). ونظراً لما يشهده قطاع الاتصالات من تغيرات تكنولوجية متسارعة، فإن مثل هذه التأخيرات قد تكون لها آثار كبيرة على جودة الخدمات وإمكانية الحصول عليها وأسعارها. وعلى المنوال ذاته، تحتاج مؤسسات المشتريات إلى الاستقلالية عن الشركات المتنافسة على العقود العامة وعن السياسيين الساعين إلى استخدام هذه العقود لأغراض المحسوبية. ونظراً لضخامة المصالح المالية المرتبطة بهذه العقود، قد تكون لدى الموردين حوافز قوية لتقديم رشاوى أو عمولات غير مشروعة لمسؤولي المشتريات مقابل الحصول على معاملة تفضيلية (كامبوس وآخرون، 2021). وفي غياب قدر كافٍ من الاستقلالية، قد تؤدي هذه الضغوط إلى ترسية العقود استناداً إلى اعتبارات لا تتعلق بالجودة أو السعر أو أهداف السياسات العامة.

تدعم الشفافية كلاً من المساءلة والاستقلالية في الهيئات التنظيمية ومؤسسات المشتريات على السواء؛ فعندما يُتاح لأصحاب المصلحة الخارجيين الاطلاع على معلومات مفصلة بشأن السلوك المؤسسي، تزداد قدرتهم على إخضاع المؤسسات العامة للمساءلة بفاعلية أكبر. وفي الهيئات التنظيمية، يمكن أن تسهم زيادة الشفافية في الحد من مخاطر الاستحواذ التنظيمي من خلال تمكين الرقابة العامة على عمليات اتخاذ القرار والتفاعلات بين القطاعين العام والخاص. ففي تجربة بيرو، على سبيل المثال، أسهم اعتماد نهج أكثر شفافية وخضوعاً للمساءلة في تنظيم قطاع الاتصالات والرقابة على السوق في خفض حالة عدم اليقين التنظيمي. أما في مجال المشتريات، فإن قيمة الشفافية تعتمد على توقيت نشر البيانات وكيفية نشرها. إذ تتيح الشفافية المسبقة في معايير المناقصات فرصة المراقبة الأفقية بين مقدمي العطاءات (بوهر وآخرون، 2019)، في حين تكون الشفافية اللاحقة المتعلقة بترسية العقود أكثر أهمية بالنسبة للمواطنين ومنظمات المجتمع المدني (مثل المنظمات غير الهادفة للربح والصحفيين)، وكذلك لمقدمي العطاءات غير الفائزين الذين يسعون إلى الاعتراض على قرارات المشتريات والطعن فيها (دوغواي وراوتر وصامويلز، 2023).

التغييرات المتكررة في القيادة أدت إلى تأخير محطات تنظيمية رئيسية في بيرو.

الشكل م ت.5: مدة بقاء متخذي القرار في مناصبهم و الإنجازات التنظيمية الرئيسية في قطاع الاتصالات في بيرو



المصادر: أُعِدّ هذا الشكل أصلاً لأغراض التقرير. وتستند البيانات الخاصة ببيانات مدة بقاء الوزراء في مناصبهم من القرارات القانونية الخاصة بتعيين وزير النقل والاتصالات، والتي جرى الحصول عليها من وزارة العدل (https://spijweb.minjus.gob.pe/). واستُخلصت تواريخ المحطات التنظيمية الرئيسية والتشريعات أو اللوائح الداعمة من وزارة النقل والاتصالات، (https://www.gob.pe/institucion/mtc/normas-legales/)، والهيئة المشرفة على الاستثمار الخاص في الاتصالات (أوسيبتيل) (https://www.osiptel.gob.pe/)، ومؤسسة الترويج للاستثمار (بروانفرسيون) (https://www.investinperu.pe/)، والمنصة الرقمية الموحدة للدولة البيروفية (https://www.gob.pe/).

ملاحظة: يمثل كل خط أزرق داكن إجراءً تشريعياً أو تنظيمياً رئيسياً (محطة أو إنجاز تنظيمي رئيسي) كان له أثر كبير في قطاع خدمات الإنترنت عبر الهاتف المحمول في بيرو. ويمثل كل خط برتقالي إجراءً تشريعياً أو تنظيمياً آخر (داعماً) أسهم في استكمال تلك المحطات التنظيمية. وتمثل الأعمدة الزرقاء الفاتحة عدد الأيام التي قضاها كل متخذ قرار في منصبه. فعلى سبيل المثال، تأخرت أيضاً محطات تنظيمية رئيسية، مثل مزاد الطيف الترددي لشبكات الجيل الرابع (4G) واللوائح المنظمة لمشغلي شبكات الهاتف المحمول الافتراضية، بسبب التغييرات المتكررة في القيادة. وغالباً ما تؤدي التحولات القيادية إلى تغيير الأولويات، مما يفضي إلى عدم اتساق التنفيذ وضعف المتابعة للخطط القائمة.

يهدف تقرير "المؤسسات والرخاء" إلى مساعدة واضعي السياسات والممارسين على فهم التحديات التي تواجه المؤسسات العامة التي يتعاملون معها وتحليلها والتصدي لها. ويُبيّن هذا الإصدار الأول من التقرير، استناداً إلى أمثلة ودراسات حالة، الكيفية التي يمكن بها تطبيق الإطار الذي جرى تطويره لهذا التقرير لتشخيص جوانب القصور في القدرات المؤسسية التي تعوق التنفيذ الفعّال في مؤسسات المشتريات والهيئات التنظيمية ومعالجتها. ويوضح الشكل م ت.6 القيمة العملية لهذا الإطار، مبيناً كيف يمكنه تحديد التحديات التنظيمية وتحديات الحوكمة الكامنة، والإسهام في تصميم حلول موجهة لمعالجتها، ومساعدة المؤسسات العامة على تنفيذ الصلاحيات المنوطة بها على نحو أفضل وبما يتماشى مع المصلحة العامة.

معالجة الأبعاد التنظيمية وأبعاد الحوكمة يمكن أن تؤثر في النواتج المحققة في مجالي المشتريات والتنظيم

الشكل م ت.6: الأبعاد التنظيمية وأبعاد الحوكمة في مجالي المشتريات والتنظيم

(أ) المشتريات

الأبعاد	المشكلات الرئيسية	الحلول المحتملة	النواتج
الموارد البشرية	**افتقار موظفي المشتريات إلى المهارات أو الدافعية اللازمة:** ممارسات غير ملائمة في التعيين والتدريب ومنح الحوافز.	يمكن أن يسهم وجود وحدات مشتريات أكثر كفاءة وأفضل تدريباً في الحد من تجاوزات التكاليف وحالات التأخير.	**كفاءة الإنفاق الحكومي**
نظم المعلومات	**غياب البيانات أو عدم إتاحتها:** عدم وجود نظم للمشتريات الإلكترونية وعدم إتاحة البيانات الجزئية المتعلقة بالمشتريات.	يسهم اعتماد منصات المشتريات الإلكترونية في زيادة فرص الشركات الأعلى جودة في التقدم بعطاءات والفوز بالعقود.	**جودة المنافع العامة**
الموارد المالية	**سوء الإدارة المالية:** وضع موازنات غير واقعية للمناقصات، وتجاوزات في التكاليف، وتأخر سداد المستحقات.	يسهم سداد مستحقات عقود المشتريات في الوقت المحدد في تمكين الشركات من البقاء في السوق، لا سيما الشركات الأصغر حجماً والأقل خبرة.	**المنافسة في السوق**
ممارسات الإدارة	**عبء عمل غير ملائم ومستوى غير مناسب من السلطة التقديرية** في طرح المناقصات وترسية العقود.	يؤدي خفض أعباء عمل المسؤولين (على سبيل المثال، من خلال إضافة موظف إضافي إلى فريق العمل) إلى زيادة احتمال أن تسفر العقود عن براءة اختراع.	**الابتكار**
	**غياب المساءلة:** عدم وجود آليات للرقابة قبل ترسية العقود وبعدها، مثل الهيئات الرقابية والتنظيمية.	تساعد آليات الرقابة على ضمان ترسية العقود بصورة عادلة على أكثر المتنافسين كفاءةً وأفضلهم من حيث القيمة مقابل المال.	**القيمة مقابل المال في التعاقدات الحكومية**
	**غياب الشفافية:** عدم إتاحة بيانات وإجراءات المشتريات العامة أو تعذر الوصول إليها.	يسهم تعزيز شفافية معلومات المشتريات في زيادة عدد مقدمي العطاءات وتحسين مستوى المساءلة.	**كفاءة الإنفاق الحكومي**
	**النفوذ السياسي أو نفوذ المصالح الخاصة:** تدخل القوى السياسية أو القطاع الخاص في ترسية العقود.	يسهم تعزيز الشفافية والرقابة العامة في ترسيخ قدر أكبر من الاستقلالية عن المصالح الخاصة.	**الحد من الفساد**

(تابع)

الشكل م ت.6: الأبعاد التنظيمية وأبعاد الحوكمة في مجالي المشتريات والتنظيم (تابع)

التنظيم (ب)

الأبعاد	المشكلات الرئيسية	الحلول المحتملة	النواتج
الموارد البشرية	**افتقار المسؤولين التنظيميين إلى المهارات أو الحوافز اللازمة:** ممارسات غير ملائمة في التعيين، ونقص في الخبرة القطاعية، والوقوع تحت تأثير المصالح الخاصة (مثل ظاهرة "الأبواب الدوارة").	يتمتع موظفو الهيئات التنظيمية الذين يمتلكون المستوى المطلوب من الخبرة بقدرة أكبر على تحديد مشكلات الجودة وتشخيصها.	**كفاءة الإنفاق الحكومي**
نظم المعلومات	**عدم توافر البيانات:** نقص البيانات الخاصة بقطاع السوق، وعدم وجود آليات لمتابعة وتقييم المستهدفات التنظيمية، أو بوابات إلكترونية للمواطنين تيسّر الامتثال.	توفر نظم التتبع الحديثة البيانات اللازمة للهيئات التنظيمية لفرض معايير الجودة وإنفاذها.	
الموارد المالية	**ضعف هيكل التمويل:** ضعف تحصيل الرسوم التنظيمية، وانتشار التخصيصات المقيدة للموازنة، وضعف الحوافز المالية التي تشجع المنشآت الخاضعة للتنظيم على الامتثال.	يمكن للتمويل المناسب أن يتيح إجراء تحليلات ومراجعات شاملة، بما يسهم في تعزيز تنظيم السوق.	**الابتكار**
ممارسات الإدارة	**غياب المنظور طويل الأجل:** ضعف التخطيط الإستراتيجي للخطط التنظيمية، وتكرار تغيير القيادات، أو عدم انتظام تقييمات الأثر التنظيمي.	تسهم ممارسات الإدارة الجيدة في تحديث اللوائح التنظيمية بانتظام بما يواكب تطورات السوق.	
	**غياب المساءلة:** عدم إجراء مراجعات للأطر التنظيمية القائمة، وغياب التشاور مع الكيانات الخاضعة للتنظيم، وعدم توافر آليات لتسوية المنازعات.	يسهم إتاحة الفرصة للشركات للمشاركة في إعداد اللوائح التنظيمية وطرح الآراء بشأنها في زيادة احتمالات امتثالها لمعايير السلامة القائمة.	**القيمة مقابل المال في التعاقدات الحكومية**
	**غياب الشفافية:** عدم توافر بيانات السوق الآنية الخاضعة للرقابة العامة، وعدم الإفصاح عن اللوائح التنظيمية ومبرراتها، وعدم نشر تقارير التقدم المُحرَز.	يمكن أن يسهم تعزيز شفافية البيانات الآنية المتاحة للرقابة العامة في تحديد الفئات أو المستخدمين المستبعدين.	**كفاءة الإنفاق الحكومي**
	**خضوع الهيئات التنظيمية للمصالح الخاصة:** قد تحابي الهيئات التنظيمية بعض السياسيين أو الشركات، وتتسبب في حالة من عدم اليقين التنظيمي نتيجة إدخال تعديلات مدفوعة باعتبارات سياسية.	الحد من تعيينات «الباب الدوار» لمنع الشركات من الضغط على الجهات التنظيمية، سواء لزيادة الحواجز أمام دخول منافسين جدد إلى السوق أو الامتناع عن سنّ لوائح تنظيمية تعزز المنافسة.	**الحد من الفساد**

المصدر: أُعِدّ هذا الشكل أصلاً لأغراض التقرير.

المراجع

Abad, J., V. Bermejo, V. Cunat, and R. Zambrana. 2023. “Government Arrears and Corporate Decisions: Lessons from a Natural Experiment.” Working Paper, Bank for International Settlements.

Andrews, M., L. Pritchett, and M. Woolcock. 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action.* Oxford University Press.

Avis, E., C. Ferraz, and F. Finan. 2018. “Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians.” *Journal of Political Economy* 126 (5): 1912–64.

Bauhr, M., Á. Czibik, J. de Fine Licht, and M. Fazekas. 2019. “Lights on the Shadows of Public Procurement: Transparency as an Antidote to Corruption.” *Governance* 33 (3): 495–523. https://doi.org/10.1111/gove.12432.

Best, M. C., J. Hjort, and D. Szakonyi. 2023. “Individuals and Organizations as Sources of State Effectiveness.” *American Economic Review* 113 (8): 2121–67. https://doi.org/10.1257/aer.20191598.

Campos, N., E. Engel, R. Fischer, and A. Galetovic. 2021. “The Ways of Corruption in Infrastructure: Lessons from the Odebrecht Case.” *Journal of Economic Perspectives* 35 (2): 171–90.

Carpenter, D. P., and D. A. Moss. 2013. *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It.* Cambridge University Press.

Conti, M., L. Elia, A. R. Ferrara, and M. Ferraresi. 2021. “Governments’ Late Payments and Firms’ Survival: Evidence from the European Union.” *Journal of Law and Economics* 64 (3): 603–27.

Dal Bó, E. 2006. “Regulatory Capture: A Review.” *Oxford Review of Economic Policy* 22 (2): 203–25. https://doi.org/10.1093/oxrep/grj013.

Duguay, R., T. Rauter, and D. Samuels. 2023. “The Impact of Open Data on Public Procurement.” *Journal of Accounting Research* 61 (4): 1159–1224.

Giuffrida, L., and E. Raiteri. 2023. “Bureaucratic Frictions and Innovation Procurement.” CESifo Working Paper 10775, posted November 28, 2023. papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4669074.

Greenstone, M., G. He, R. Jia, and T. Liu. 2022. “Can Technology Solve the Principal-Agent Problem? Evidence from China’s War on Air Pollution.” *American Economic Review: Insights* 4, (1): 54–70. https://doi.org/10.1257/aeri.20200373.

Hebous, S., P. Kher, and T. T. Tran. 2020. “Regulatory Risk and FDI.” In *Global Investment Competitiveness Report: Rebuilding Investor Confidence in Times of Uncertainty*. World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/403901590645496246/pdf/Global-Investment-Competitiveness-Report-2019-2020-Rebuilding-Investor-Confidence-in-Times-of-Uncertainty.pdf.

Kim, G., T. Kumar, R. Ramalho, and S. Russell. 2026. “Institutional Capacity for Policy Implementation: An Analytical Framework.” Policy Research Working Paper 11279, World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099635001072670597/pdf/IDU-3f31d845-5873-45f2-8870-25d1793e57cd.pdf.

Lewis-Faupel, S., Y. Neggers, B. A. Olken, and R. Pande. 2016. “Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia.” *American Economic Journal: Economic Policy* 8 (3): 258–83. https://doi.org/10.1257/pol.20140258.

Malesky, E., and M. Taussig. 2019. “Participation, Government Legitimacy, and Regulatory Compliance in Emerging Economies: A Firm-Level Field Experiment in Vietnam.” *American Political Science Review* 113 (2): 530–51. https://doi.org/10.1017/S0003055418000849.

Nogués i Comas, A. A., and N. F. Mendes dos Santos. 2021. “Measuring Public Procurement Rules and Practices: Benchmarking a Recurrent Infrastructure Contract.” Policy Research Working Paper 9651, World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/674361620322938074/pdf/Measuring-Public-Procurement-Rules-and-Practices-Benchmarking-a-Recurrent-Infrastructure-Contract.pdf.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2014. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy.* The Governance of Regulators Series. OECD Publishing.

Stern, Jon. 2000. “Electricity and Telecommunications Regulatory Institutions in Small and Developing Countries.” *Utilities Policy* 9 (3): 131–57. https://doi.org/10.1016/S0957-1787(01)00011-X.

World Bank. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World.* World Bank. http://hdl.handle.net/10986/5980.

World Bank. 2017. *World Development Report 2017: Governance and the Law.* World Bank. https://hdl.handle.net/10986/25880.

يُعدّ القطاع الخاص المزدهر المحرك الحقيقي للنمو الاقتصادي والتنمية، إذ يسهم في خلق فرص العمل، ويُدرّ الدخل، ويحفز الابتكار. غير أن ازدهار أي قطاع خاص لا يقوم إلا على ركيزة قطاع عام يعمل بكفاءة، يُرسّخ مناخ أعمال قوياً، ويُوفّر السلع والخدمات العامة الداعمة للاستثمار الخاص. وحين تضعف المؤسسات العامة، تتحول إلى عائق أمام القطاع الخاص، فتُكبّل النمو وتُعرقل مسيرة التنمية الشاملة.

يتناول تقرير "المؤسسات والرخاء: المؤسسات العامة لتمكين القطاع الخاص" تنمية القطاع الخاص من منظور بالغ الأهمية كثيراً ما يغيب عن الاهتمام، ألا وهو قدرة المؤسسات العامة على تنفيذ المهام المكلفة بها في إطار السياسات المحددة تنفيذاً فعالاً. واستناداً إلى أدلة وشواهد وبيانات متعمقة وواسعة النطاق، يُقدّم هذا التقرير إطاراً مفاهيمياً عملياً يُشخّص التحديات المعقدة التي تواجهها المؤسسات العامة، ويرسم مساراتٍ واضحة لمعالجتها، مع تركيز خاص على الأجهزة التنظيمية والشراء العام.

يؤكد التحليل ضرورة فهم كيفية تفاعل الجوانب التنظيمية وجوانب الحوكمة في تحديد قدرة المؤسسات العامة على تنفيذ السياسات بفعالية. كما يناقش التقرير الفساد والهدر السلبي في المشتريات العامة، ويتضمن دراسة حالة عن المؤسسات والأجهزة التنظيمية لقطاع الاتصالات في بيرو. ومن خلال تسليط الضوء على دور القطاع العام في دعم أنشطة القطاع الخاص، يدعو تقرير "المؤسسات والرخاء" إلى تعزيز القدرات المؤسسية، ويوفر مرجعاً لواضعي السياسات الساعين إلى تعزيز التعاون بين القطاعين العام والخاص بما يسهم في إطلاق إمكانات النمو والتنمية.

مستودع البحوث القابلة لإعادة النسخ
https://reproducibility.worldbank.org

حزمة إعادة النسخ متاحة لهذا التقرير في مستودع البحوث القابلة لإعادة النسخ على الموقع التالي:
https://reproducibility.worldbank.org/catalog/580.

مجموعة البنك الدولي