



النزاهة والشفافية في قطاع الإنشاءات

حالي

منح رخص البناء وشق وإعادة تأهيل الطرق

قائمة المحتويات

٢	تقديم؛
٣	تمهيد
٤	القسم الأول
٤	منح رخص البناء وإجراءاتها
٤	الواقع التشريعي والعملي؛
٤	أولاً: الإطار القانوني لمنح رخص البناء
٤	ثانياً: البيئة المؤسسية لمنح رخص البناء والجهات المختصة بمنحها
٥	ثالثاً: إجراءات منح رخصة البناء ونطاق تطبيقها
٧	رابعاً: المراحل التي يمر بها طلب الترخيص
٩	خامساً: آليات الرقابة المتبعة في منح رخص البناء
١٢	سادساً: مدى انسجام إجراءات منح رخص البناء مع قيم النزاهة والشفافية والمساءلة
١٧	النتائج والتوصيات
١٩	القسم الثاني
١٩	العطاءات المتعلقة بشق وإعادة تأهيل الطرق
١٩	تقديم؛
١٩	أولاً: الإطار القانوني لطرح العطاءات الخاصة بشق وإعادة تأهيل الطرق
٢٠	ثانياً: البيئة المؤسسية
٢٢	ثالثاً: مراحل العطاء في دائرة العطاءات المركزية والهيئات المحلية
٢٢	أ. مراحل عطاءات شق وإعادة تأهيل الطرق في وزارة الأشغال
٢٥	ب. مراحل طرح العطاء الخاص بإعادة تأهيل الطرق والقطاع الخاص؛
٢٥	ب. مراحل طرح العطاء الخاص بشق وإعادة تأهيل الطرق في الهيئات المحلية
٢٧	رابعاً: آليات الرقابة على الأشغال العامة «شق وإعادة تأهيل الطرق»
٢٨	النتائج والتوصيات
٣٠	قائمة المصادر والمراجع

تقديم

وهذا ما قد يؤدي أحيانا إلى وقوع تضارب في المصالح فيما بين الأطراف المنفذة، أو من الممكن حصول تواطؤ فيما بين أكثر من طرف لاتخاذ قرار في مرحلة ما، مع الأخذ بالاعتبار مصالحهم المشتركة على حساب المصلحة العامة، ناهيك عن حاجه المواطن لهذه الخدمة، وما قد يدفعه لأسباب تتعلق بالوقت أو التكلفة أو الأولوية قد يلجأ إلى الوساطة والمحسوبية كطريق مختصر وسريع للحصول عليها وما قد يعكسه ذلك على مصالح المواطنين الآخرين.

وفي هذا التقرير سيتم التركيز على تشخيص ورصد بيئة النزاهة والشفافية في منح رخص البناء، وشق وإعادة تأهيل الطرق، للتعرف على الفجوات والتحديات في هذه العملية والخروج بنتائج وتوصيات تطبيقية عملية قد تؤدي إلى معالجتها من خلال الوقوف على الممارسات في هذا المجال.

إن تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في القطاع العام والخدمات التي يقدمها للمواطنين، يرتبط بشكل وثيق بوجود بنية مؤسسية سليمة تراعي هذه القيم والمبادئ في إدارتها، إضافة إلى وجود عاملين مسؤولين وملتزمين بقيم أساسها خدمة المواطن وضمان جودة الخدمة المقدمة له إلى جانب وجود أجهزة رقابية فاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية، بمعنى آخر، إن محاربة الفساد في القطاع العام يرتبط بمدى توفر نظام نزاهة داخلي متكامل.

ولعل موضوع منح رخص البناء وشق وإعادة تأهيل الطرق من ضمن الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية والتي يشترك في تقديمها وإيصالها للمواطن عدة أطراف ضمن صلاحيات ومهام محددة ومسؤوليات تكاملية فيما بينها، يحكمها نصوص القوانين والأنظمة والتعليمات ذات العلاقة، ويشترك في تقديمها القطاع العام والخاص والأجسام التمثيلية ذات العلاقة،

تمهيد

الحكم المحلي لتنظيم شؤون اللوازم والعطاءات حيث جاء فيها «وفقاً لأحكام هذا القانون يصدر الوزير نظاماً للهيئات المحلية بشأن اللوازم والعطاءات والمقاولات ينص فيه على كيفية اتباع اللوازم وقيدتها وحفظها والتصرف بها وعلى كيفية إجراء المناقصات والمزايدات والمقاولات والأمور الأخرى المتعلقة بأشغال الهيئة المحلية»^٢.

أما القسم الآخر من هذا التقرير فسيركز على شق وإعادة تأهيل الطرق، وتختلف العقود الإدارية التي تجريها الدولة بصدد إدارتها للمال العام عن العقود الخاصة التي يجريها الأفراد العاديون في مؤسسات الدولة عندما تتعاقد في شأن ما عليها أن تتقيد بجملة من الضوابط والقيود التي تكفل تحقيق الصالح العام، سواء من حيث شكل هذا التعاقد (عطاءات عامة، تعاقد مباشر، استدراج عروض) أو من حيث الالتزام بجملة من المبادئ العامة، عادة ما تحددها التشريعات النافذة، وأهم هذه المبادئ العامة: ضرورة احترام مبدأ تكافؤ الفرص للمتعاقدين مع الدولة، وضرورة أن تكون العقود اقتصادية وجيدة المستوى وغير مهدرة للمال العام، ومستجيبة لحاجة أكيدة، وأن تحقق الفاعلية في العمل، وأن تتم بشفافية^٣.

وموضوع العطاءات وتحديدًا في مجال شق وإعادة تأهيل الطرق سيكون القسم الثاني من تقريرنا، لإلقاء نظرة فاحصة على هذا الأمر من حيث تنظيمه وكيفية سير الإجراءات الخاصة به في المؤسسات الرسمية ذات العلاقة وعلاقتها بالمقاولين، والبيئة التي تجري فيها مثل هذه العطاءات وطبيعة وواقع قيم النزاهة التي يلتزم بها المسؤولين ومدى احترام مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في كافة مراحلها.

أما من حيث المنهجية التي تم اتباعها في إعداد هذا التقرير فقد تمحورت حول المنهج الوصفي التحليلي، نظراً لطبيعة الدراسة وما تفرضه علينا إلى جانب إجراء عدد من المقابلات الشخصية مع المسؤولين في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية المستهدفة في التقرير وذات العلاقة في هذا المجال، إضافة إلى مراجعة بعض الوثائق والأنظمة المعمول بها في هذه المؤسسات، وما تصدره من نشرات وأدلة إجرائية وتقارير سنوية في مجال عملها، والتي تقوم بنشرها على المواقع الإلكترونية الخاصة بها، كما استندت منهجية البحث على ورشات العمل التي عقدها ائتلاف أمان، وما دار فيها من نقاشات حول بيئة النزاهة في منح رخص البناء وشق الطرق وإعادة تأهيلها، بحضور ممثلي المؤسسات الرسمية ذات العلاقة بموضوع هذا التقرير. للوقوف على كلا الموضوعين السابقين وما قد ينتج عنهما من فرص يستغلها بعض ضعاف النفوس مما يشجع على انتشار ظاهرة دفع الرشاوى أو استغلال الوظيفة أو ممارسة المحاباة وتبادل المنافع وغيرها من أوجه الفساد، لمحاولة الخروج بتوصيات واضحة ومحددة لتعزيز بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في موضوع رخص البناء، وشق الطرق وإعادة تأهيلها.

إن لتنظيم وتخطيط المدن أهمية قصوى في حياة الشعوب والمجتمعات، إذ يعتبر من أهم الدعائم الرئيسية لقيامها وتسيير حياة المواطنين وتطورهم فيها، ومن هنا كانت أهمية تطبيق التشريعات الخاصة بتنظيم البناء وتخطيط المدن وعدم مخالفتها من للمعايير الهامة التي يقاس بها تقدم المدن والمجتمعات وباتت من أولويات المجتمعات المتحضرة لضمان حماية مدنها من التخلف والعشوائية.

ولعلنا من خلال إلقاء نظرة على الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات المحلية نجد بأن هذه التشريعات المتمثلة بقانون الهيئات المحلية وقانون انتخاب مجالس الهيئات المحلية وقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية والأنظمة الصادرة بموجبها وغيرها من قوانين^١ قد منحت هيئات الحكم المحلي، صلاحية منح رخص البناء داخل حدودها والتي ورد النص عليها بشكل صريح في قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ في المادة ٢/١٥ باعتبارها اختصاص أصيل تناط بالهيئات حيث جاء فيها «مراقبة إنشاء الأبنية وهدمها وترميمها وتغيير أشكالها وتركيب المصاعد الكهربائية وإنشاء الملاجئ وإعطاء رخص لإجراء هذه الأعمال وتحديد موقع البناية وشكلها ونسبة مساحتها إلى مساحة الأرض المنوي إنشاؤها عليها وضمان توفر الشروط الصحية فيها».

كما تم التأكيد على هذا الاختصاص في قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦ المواد ٢٤ و٢٥ التي فرضت ضرورة الحصول على رخصة لإجراء أي تعميم أو بناء كما فرضت أن يتم الحصول على هذه الرخصة من قبل اللجنة المحلية والتي تتشكل من رئيس وأعضاء الهيئة المحلية في المنطقة الخاضعة للتنظيم، بالتالي كان على البلديات وضع إجراءات واضحة ومحددة في هذا المجال. وتعتبر هذه المهمة من أكثر الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية أهمية، حيث توجد فيها مصالح خاصة لطالبيها قد تلحق الضرر بالصالح العام أو بالمجاورين وهو ما يستدعي التمحيص فيها وفحص بيئة النزاهة في منح هذه الرخص وهو ما سيفطيه الجزء الأول من هذا التقرير.

ومن ضمن الصلاحيات التي منحت للهيئات المحلية والتي قد تتشارك فيها مع هيئات أخرى كوزارة الأشغال العامة والإسكان أو وزارة الحكم المحلي، أو وزارة الآثار ووزارة الصحة والبيئة، صلاحية شق وإعادة تأهيل الطرق داخل مناطق الهيئات المحلية، وهذا الاختصاص جرى التأكيد عليه في المادة ١ و ٢٤ من قانون الهيئات المحلية وفقاً للمادة ١ منه يكون من صلاحيات الهيئات المحلية تخطيط البلدة وفتح الشوارع والغاؤها وتعديلها وتعيين عرضها واستقامتها وتعميدها وإنشاء أرصفتها وصيانتها وتنظيفها وإنارتها وتسميتها أو ترقيمها وترقيم بناياتها وتجميلها وتشجيرها ومنع التجاوز عليها ومراقبة ما يقع على الشوارع من الأراضي المكشوفة وتكليف أصحابها بإقامة الأسوار حولها^٢.

وأكدت المادة ٢٤ من ذات القانون على أن يتم إصدار نظام من قبل وزير

٢. مادة ٢٤ من قانون رقم ١ لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية. علماً بأنه يصدر القانون المعدل للعام ٢٠٠٢ أصبح هناك تعارض بالصلاحية الممنوحة للوزير بإصدار الأنظمة علماً بأن هذا اختصاص أصيل لمجلس الوزراء.
٤. أمان، نظام النزاهة الوطني، فلسطين، ٢٠٠٩، ص ٩٢.

١. هناك العديد من القوانين لها علاقة بهذا الموضوع، وهنا نوردنا فقط للذكر وليس الحصر.

٢. مادة ١ من قانون رقم ١ لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.

القسم الأول

منح رخص البناء وإجراءاتها

فما هي الإجراءات والمراحل التي تمر بها وما الذي يحكمها؟

ثانياً: البيئة المؤسساتية لمنح رخص البناء والجهات المختصة بمنحها

تخضع صلاحية منح رخص البناء كأسس لنظام إداري لامركزي يتيح للهيئات المحلية كل في نطاقها صلاحية منح الرخص وفقاً لنظام معتمد، حيث يختص رئيس وأعضاء مجلس الهيئة المحلية في الغالب بمنح رخص البناء من خلال ما يعرف باللجنة المحلية للتنظيم والبناء إذا كان تنفيذ البناء يقع داخل حدود التنظيم للهيئات المحلية، أما إذا كان مكان تنفيذ الرخصة أو الإنشاء خارج حدود التنظيم، فإن منح الرخص يكون من اختصاص اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء، التي يمثلها مدير مديرية الحكم المحلي في المنطقة. وفيما يلي تفصيل ذلك:

بالرجوع لقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية والأنظمة الصادرة بموجبها، نجد أنها حددت الجهات المسؤولة عن الترخيص إلى جانب تحديد التدرج الإداري والمؤسساتي فيها، وهذا واضح من خلال نصوص المواد ٤ - ١٠ من القانون التي حددت الجهات ذات العلاقة بعملية ترخيص الأبنية والإشراف والرقابة عليها، وهذه الجهات ممثلة بالآتية: «مجلس التنظيم الأعلى، دائرة التخطيط والتنظيم» الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم والعمارة»، اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء، اللجنة المحلية للتنظيم والبناء، اللجان المشتركة للتنظيم والبناء المحلية والإقليمية». وهذا ما أكدت عليه المادة ٤ من نظام الأبنية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٦ بنصها على أن تكون مرجعية سلطات تنظيم الهيئات المحلية بدءاً من السلطة العليا ووفق التسلسل التالي:

١. مجلس التنظيم الأعلى وقراره قطعي وغير قابل للطعن.^{١١}

لرخص البناء وشق الطرق على النحو الآتي:

- عملية البناء مشاركة في الهواء والضيء والأرض: لذا يجب على جميع الشركاء أن يحافظوا على عناصر البناء والبيئة المحيطة.
- لا ضرر ولا ضرار: تعتبر قاعدة من أصول الفقه الإسلامي التي تهدف إلى صيانة الرضى والعدل في المجتمع، وبموجبها ينبغي أن لا يسبب أي تطوير خاص أو عام ضرراً لأي مصالح خاصة أو عامة، وإذا حدث الضرر يجب أن يزال.
- القديم: القديم يجب أن يترك على حاله ما لم يسبب ضرراً فيجب أن يزال.
- الملكية: مالك الأرض يملك ما فوقها وما تحتها وله حق التصرف فيها كيف يشاء بشرط منع الضرر وإن حدث ضرر فيجب أن يزال.
- حقوق الجوار: إذ تضررت خصوصية الجيران أو سلامة مبانيهم أو بيئتهم العمرانية جراء استخدام الأرض أو البناء فيجب أن يزال الضرر.
- الشوارع الخاصة والعامة:
- لا يجوز إغلاق الطريق غير النافذ وإن اتفق الساكنين فيه على ذلك.
- لا يجوز فتح باب على الطريق النافذ إلا لمن له حق الانتفاع به.
- حق الانتفاع بالطريق العام للجميع ما لم يحدث ضرراً.
- فتح أبواب على الطريق العام أو القيام بالبيع والتجارة فيه يحتاج لإذن خاص من الحاكم.

١١. وهو سلطة التنظيم بالمستوى الوطني ويمارس صلاحياته في كافة مناطق السلطة

الواقع التشريعي والعملي:

مرت المنظومة القانونية الفلسطينية وتأثرت بحقب تاريخية مختلفة طبعها بطابعها الخاص، ما بين الفترة العثمانية، مروراً بالانتداب البريطاني وتعريفاً على كل من الحقبة الأردنية في الضفة والإدارة المصرية في غزة، وانتهاء بالاحتلال الإسرائيلي،^٥ وقدوم السلطة الفلسطينية بعد ذلك، ولعل المنظومة القانونية المتعلقة بمنح رخص البناء كانت من إفرازات هذه المراحل بالتالي كان من الأولى مراجعة المنظومة التشريعية الخاصة بمنح رخص البناء إلا أنه على أرض الواقع ومع قدوم السلطة الفلسطينية لم يتم مراجعة هذه المنظومة بالشكل الكافي على الرغم من إصدار بعض الأنظمة في هذا المجال.

أولاً: الإطار القانوني لمنح رخص البناء

ولعل أول إطار قانوني أشار إلى ضرورة الحصول على رخصة في الوضع الفلسطيني قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦ المطبق في الضفة الغربية، وقانون تنظيم المدن رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٦ المطبق في غزة، إلى جانب الأنظمة الصادرة بموجبها وهي نظام الأبنية رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٦ داخل حدود الهيئات المحلية والذي حل محله النظام رقم ٥ لسنة ٢٠١١،^٦ وهو المعمول به حالياً في نطاق الهيئات المحلية وداخل المخططات الهيكلية الخاصة بها أي داخل مناطق التنظيم، ونظام الأبنية رقم ٣١ لسنة ١٩٩٦ خارج حدود البلديات ولا زال هذا النظام يعمل به في المناطق خارج حدود التنظيم.^٧ ونظام بشأن الأبنية متعددة الطوابق في قطاع غزة لسنة ١٩٩٤، ومن ثم جاء قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ الذي منح صلاحية كاملة للهيئات المحلية بمنح الرخص داخل مناطق البلديات، وترك أمر الرخص خارج نطاق البلديات إلى اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء في كل مدينة لمنح الرخص اللازمة.

ولا نغفل أولى الوثائق القانونية التي أشارت إلى ضرورة الحصول على الترخيص من العهد العثماني والتي لا زالت سارية إلى يومنا هذا ألا وهي مجلة الأحكام العدلية.^٨

٥. Ecb، مشروع إعداد وتنفيذ أنظمة البناء الموفرة للطاقة، التشريعات المؤثرة على

كودة البناء الموفرة للطاقة في المناطق الفلسطينية، شباط ٢٠٠٣، ص ٧.

٦. تم الاستناد في إصدار هذا النظام على قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات، وقانون تنظيم المدن والقرى المطبق في الضفة الغربية والمطبق في غزة، علماً بأن قانون الهيئات المحلية في تلك الفترة لم يكن قد صدر بعد.

٧. هذا هو النظام الساري حالياً بدلا من النظام رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٦.

٨. مقابلة مع د. عزام الحجوج، مدير عام الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط والعمارة، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ ١٦/٨/٢٠١١.

٩. هناك العديد من التشريعات التي لها علاقة بشكل أو بآخر بموضوع التنظيم والبناء إلى جانب التشريعات الناظمة للتنظيم والبناء، نذكر منها القوانين الناظمة للأراضي وتسيورها، القوانين البيئية.

١٠. نشير هنا إلى بعض القواعد التي جاءت بها مجلة الأحكام العدلية وتعتبر إطاراً ناظماً

٢. اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء^{١٢} وتعرف بـ«اللجنة اللوائية».

٣. اللجنة المحلية للتنظيم والبناء^{١٣}.

٤. تكون واجبات وصلاحيات ومهام سلطات التنظيم الواردة في البند السابق وفق قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية المعمول به.

ولا نغفل هنا الدور المنوط بوزارة الحكم المحلي في عملية الإشراف والرقابة والمتابعة والمديريات التابعة لها، التي استمدت اختصاصها الأصيل من قانون الهيئات المحلية وفقاً لأحكام المادة ٢ منه، ومن خلال الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم والعمارة. هذا إلى جانب الصلاحيات المقررة بموجب قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦ وتحديداً في المادة ٤ منه.

ثالثاً: إجراءات منح رخصة البناء ونطاق تطبيقها

رخصة البناء هي عبارة عن القرار الإداري الذي تمنح الإدارة بمقتضاه الحق للشخص بالبناء بعد التأكد من توافر الشروط التي يتطلبها قانون التنظيم^{١٤} في المكان المراد البناء فيه. ويشترط للإلزامية رخص البناء أن تكون منطقة التنظيم مغطاة بمخطط هيكلي

الوطنية الفلسطينية.

١٢. اللجنة الإقليمية للتخطيط والبناء «اللوائية للضفة، والمركزية لقطاع غزة» وهي سلطة التنظيم بالمستوى الإقليمي وتمارس صلاحياتها ضمن حدود منطقة التنظيم الإقليمية أو ضمن حدود محافظة معينة أو عدة محافظات.

١٣. اللجنة المحلية للتنظيم والبناء «في البلديات» واللجنة المحلية للتنظيم «في القرى» وهي سلطة التنظيم بالمستوى المحلي وتمارس صلاحياتها ضمن حدود منطقة التنظيم المحلية أو حدود المخطط الهيكلي.

١٤. كمثل على التعليمات الخاصة بالحصول على الرخصة ومن خلال مقابلة شخصية مع م. ميسون هودلي، رئيسة قسم البناء والتنظيم، بتاريخ ٢٧/٨/٢٠١١، تم تزويدنا بالتعليمات المكتوبة لمنح رخص البناء وهي:

١. تقديم طلب تسجيل رخصة بناء يشمل اسم مقدم الطلب واسم مالك القطعة، رقم القطعة والحوض، وتصنيف منطقة السكن، ورقم هاتف مقدم الطلب للمراجعة.

٢. الوثائق المطلوبة للترخيص:

أ. مخطط موقع ساري المفعول.

ب. مخطط مساحة مطابق للمخطط الهيكلي.

ج. مخططات هندسية عدد ٤ مصدقة من نقابة المهندسين.

د. قرص مدمج لمخطط المساحة + مخطط وضعية البناء.

هـ. مذكرة إنشائية "ملف الحسابات الفنية" مصدق من نقابة المهندسين وذلك لأي بناء سيتم ترخيصه.

و. تقرير انشائي للبناء القائم في حالة ترخيص بناء فوق قائم.

ز. اتفاقية الخدمات الهندسية، التصميم والإشراف.

ح. نسخة مخطط مصدقة من دائرة الصحة وتكون مرفقة بكتاب من البلدية موجه لدائرة الصحة، وذلك للبناء الجديد والقائم.

ط. نسخة مخطط مصدقة من دائرة الآثار وتكون مرفقة بكتاب من البلدية موجه لدائرة الآثار، وذلك للبناء الذي سيقام على قطعة أرض خالية ولا يوجد عليها أبنية قائمة ومرخصة سابقاً.

ي. إحضار موافقة جميع الشركاء في حالة البناء على قطعة أرض مشتركة مشاع وغير مفرزة.

ك. دفع الرسوم القانونية والتأمينات وتعتبر الرخصة سارية بعد دفع كامل الرسوم القانونية، وتوضع إيصالات الدفع في ملف الرخصة.

ل. إحضار متعهد البناء لتوقيع التعهد الخاص بالالتزام بالبناء حسب المخططات المصدقة من البلدية ومن ثم استلام أمر المباشرة في العمل.

م. في حال الرغبة في عمل تعديلات على المخططات يجب إعلام البلدية مسبقاً وتقديم مخططات تعديله للمصادقة عليها من البلدية، وبخلاف ذلك يتم إيقاف الأعمال، وفي الحالة التي تكون فيها المساحة المضافة تزيد على ٥٠ متراً يجب تصديق المخططات التعديلية من قبل نقابة المهندسين.

٣. منح رخصة البناء:

أ. في حال البناء الذي سيقام لأول مرة وعلى أرض خالية يتم إصدار الرخصة بعد صب المدة الأرضية والتدقيق من قبل البلدية لمطابقتها للمخططات المصدقة.

ب. في حال ترخيص بناء فوق قائم يتم إصدار الرخصة بعد دفع الرسوم مباشرة.

٤. الملاحظات الفنية الواجب توفرها في مخططات الترخيص:

أ. الالتزام بالارتدادات القانونية والنسب المئوية للبناء حسب تصنيف منطقة التنظيم وكما وردت في مخطط الموقع الصادر من البلدية.

ب. تأمين مواقف للسيارات على مخطط الوضعية حسب القانون بالنسبة لعدد السيارات وأبعاد الموقف على المخطط وتوضيح الحركة والدخول والخروج للسيارة، وفي حال عدم توفير العدد الكافي من السيارات يتم استيفاء بدل المواقف عن كل سيارة كما ورد في أحكام التنظيم والبناء.

وفي بلدية رام الله تكون الإجراءات على النحو الآتي لرخصة بناء على أرض خالية:

• تقديم طلب رخصة بناء موقع من المالك والمهندس من خلال سكرتيرة دائرة الهندسة والمشاريع

• يتم تسديد رسوم دراسة معاملة حسب ما هو معتمد في البلدية

• يتم دراسة وتدقيق مخطط المساحة والمخططات المقدمة للبناء وربط مناسب البناء بمناسيب الشوارع المعتمدة وربط المجاري مع

• خطوط المجاري العامة ومدى مطابقتها للأنظمة والقوانين

• تعرض المعاملة مستكملة الطلب والوثائق المساندة بما فيها المخططات على اللجنة المحلية للأبنية والتنظيم التي تتخذ القرار

• بالموافقة أو الرفض أو التعديل

• يتم تحضير كتاب من قبل سكرتاريا دائرة الهندسة والمشاريع للصحة والآثار والدفاع المدني بعد الموافقة للمصادقة على المخططات.

• على المواطن إحضار إشراف هندسي من مكتب هندسي مجاز ومسجل لدى نقابة المهندسين

• احتساب رسوم الترخيص وتسديدها

• تسديد التأمينات

• الحصول على إذن جرف

• إصدار الرخصة وتسليمها للمواطن من قبل سكرتاريا دائرة الهندسة والمشاريع بعد التأكد من سند التسجيل

١٥. مصلح الصرايره، النظام القانوني لرخص البناء دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني، مجلة الحقوق، ٤، السنة الخامسة والعشرون، ديسمبر ٢٠٠١، ص ٢٩٨.

مصدق، أما مناطق التنظيم المعلنة والتي لا يوجد لها مخططات هيكلية مصدقة ولا تزال طور الإعداد فلا تخضع لإلزامية رخص البناء وإنما تخضع لرقابة مؤقتة من قبل لجان التنظيم المختصة^{١٦} حتى يتم ضمان عدم تعارض أعمال البناء مع أحكام مخططات التنظيم وأهدافها الجاري وضعها أو التي سيتم وضعها مستقبلاً^{١٧}.

ولعل طلب الحصول على رخصة البناء يمر بمراحل وإجراءات مختلفة، تبدأ من المواطن مقدم الطلب مروراً بالهيئة المحلية ممثلة « بلجنة التنظيم المحلية » التي تستقبل الطلب مع مرفقاته وشروطه التي وضعتها، إذا كان الأمر يتعلق بالترخيص داخل مناطق التنظيم المعلنة، أما إذا كان خارج مناطق التنظيم المعلنة فيتم الترخيص من قبل اللجنة الإقليمية « اللوائية »، وفي حال الخلاف على الترخيص يكون هناك دور لمجلس التنظيم الأعلى إلى جانب لجنة التنظيم المحلية واللجنة الإقليمية وفق لإجراءات نوضحها تباعاً:

يخضع منح رخص البناء لثلاث مستويات على النحو الآتي:

١. **المستوى الأول:** الترخيص داخل مناطق التنظيم المعلنة وبموجب المخططات الهيكلية ١٨ المصدقة للهيئات المحلية والصلاحيات في منح الرخص فيها تكون للهيئات المحلية التي تتعد بصفتها « اللجنة المحلية للتنظيم والبناء » ١٩. فوفقاً لهذا النوع من الترخيص يكون « للإدارة العامة للتخطيط والتنظيم والعمارة في وزارة الحكم المحلي، دور

مباشر في عملية التفتيش والتوجيه للجان التنظيم المحلية، حول أعمال وإجراءات منح الترخيص والتأكد من سلامة الوثائق والملفات والتأكد من الإجراءات القانونية المتبعة في الترخيص، وتتم عملية المتابعة والتفتيش عبر دوائر التنظيم في المديرية والتي هي عبارة عن الذراع الخاص بالإدارة في المحافظات وهذا لا يمنع أن تكون الإدارة العامة مشاركة

بشكل مباشر في أعمال المتابعة والتفتيش. ٢٠

وفي الحالة التي يقدم فيها طلب ترخيص مخالف للقانون وخاصة نظام الأبنية رقم ٥ لسنة ٢٠١١ للهيئة المحلية، هنا نكون أمام خيارين إما يرفض الطلب من لجنة التنظيم المحلية مباشرة أو يرفع الطلب بناء على استئاف مقدم الطلب على قرار رفض أو عدم إصدار الترخيص من اللجنة المحلية مع تحديد نوع المخالفة إلى اللجان الإقليمية التي بدورها تقوم بتحويلها إلى مجلس التنظيم الأعلى للنظر فيها واتخاذ القرار المناسب إما الرفض أو التأكيد على قرار اللجنة المحلية^{٢١}، وما تقوم به اللجنة الإقليمية على أرض الواقع هو أنها تقوم بالنظر في الطلب عبر تسبب دائرة التنظيم في المديرية « دائرة التنظيم » حيث أن مدير الدائرة هو سكرتير اللجنة الإقليمية، ويقوم بعملية التسبب للجنة الإقليمية، وتقوم إما بالتأكد على قرار اللجنة المحلية ورفع مجلس التنظيم الأعلى للمصادقة أو تقوم بقبول الاستئاف إذا كان هناك حالة إنسانية أو لا يوجد ضرر واقع وحال على ان تقوم برفع القبول للمجلس^{٢٢}.

٢٠. مقابلة مع د. عزام الحجوج، مدير عام الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط والعمارة، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ ٢٠١١/٨/١٦.

٢١. مقابلة مع د. عزام الحجوج، مدير عام الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط والعمارة، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ ٢٠١١/٨/١٦.

٢٢. نصت المادة ٣٦ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦ على:

١. يجوز لكل من تضرر من جراء إصدار ترخيص لغيره أو رفض اللجنة المحلية إصدار رخصة إعمار أو تنظيم أرض أو إجراء عملية بناء أو الحصول على تصديق يتطلبه أي أمر أو نظام أو أحكام أو شروط وضعت بمقتضى هذا القانون أو أنها وافقت عليه بموجب شروط معينة، وكان من رأي الطالب أو أي متضرر آخر أن قرار اللجنة يجحف بحقوقه فيجوز له حينئذ أن يطلب إلى اللجنة المحلية خلال شهر واحد من تاريخ تبليغه رفض منحها أن تحيل طلبه إلى لجنة التنظيم اللوائية ومن ثم يحال الطلب إلى اللجنة المذكورة مشفوعاً بمطالعات اللجنة المحلية ويكون قرار اللجنة اللوائية في هذا الشأن قطعياً وغير خاضع لأي طريق من طرق الطعن إذا جاء قرار لجنة اللواء مؤيداً لقرار اللجنة المحلية، وإذا اختلفت اللجان يحق للجنة المحلية طلب عرض الخلاف على مجلس التنظيم الأعلى خلال شهر واحد من تاريخ تبليغها قرار لجنة اللواء ويكون قرار مجلس التنظيم الأعلى قطعياً.

٢. يجوز لرئيس اللجنة المحلية أو لأي ثلاثة أعضاء من أعضائها لا يوافق أولاً- يوافقوا على أي قرار تتخذه اللجنة المحلية بشأن طلب قدم للحصول على رخصة أن يطلب أو يطلبوا إلى اللجنة المحلية المذكورة إحالة ذلك الطلب إلى لجنة اللواء خلال أربعة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار اللجنة المحلية بشأنه ويكون القرار الذي تصدره لجنة اللواء بشأن منح الطلب المحال إليها على الوجه المذكور أو رفضه قطعياً وغير خاضع لأي طريق من طرق الطعن.

٣. إذا تقدم شخص بطلب إلى لجنة التنظيم اللوائية ضمن اختصاصاتها من أجل الحصول على رخصة لإعمال أو تنظيم أرض أو إجراء عملية بناء أو الحصول على تصديق يتطلب أي أمر أو نظام أو أحكام أو شروط وضعت بمقتضى هذا القانون ورفضت لجنة التنظيم اللوائية الترخيص أو التصديق المطلوب أو أنها وافقت عليه

١٦. انظر المادة ٢٠٣/٢٤ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية.

١٧. مصطلح الصراير، مرجع سابق، ص ٢٠٢-٢٠٣.

١٨. نصت المادة ١/٢٤ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية على أنه « لا يجوز شروع ضمن مناطق التنظيم المعلنة في عمل يتطلب القيام به الحصول على رخصة ولا يجوز تنظيم أو إعمار أية أرض أو استعمالها استعمالاً يتطلب الحصول على رخصة إلى أن تصدر رخصة بذلك العمل أو التنظيم أو الإعمار أو الاستعمال ولا تمنح مثل هذه الرخصة إلا إذا كانت مطابقة لهذا القانون والأنظمة الصادرة بموجبه ومخطط التنظيم الهيكلي والتفصيلي أو لمخطط التسييم والأحكام والتعليمات التي تشكل جزءاً لا يتجزأ منها ».

١٩. نصت المادة ٩ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦ على «أ. يجوز للوزير بمقتضى توصية مجلس التنظيم الأعلى وبناء على تسبب المدير أن يصدر أمراً بمقتضى أحكام هذا القانون يقضي باعتبار منطقة أي مركز محافظة أو لواء منطقة تنظيم، فإذا صدر مثل هذا الأمر يكون مجلس بلدية تلك المنطقة هو اللجنة المحلية للتنظيم والأبنية في منطقة التنظيم المذكورة.

ب- يجوز للوزير بمقتضى توصية مجلس التنظيم الأعلى وبناء على تسبب المدير أن يصدر أمراً بمقتضى أحكام هذا القانون يقضي باعتبار أية منطقة -عدا مناطق مراكز الأولوية- منطقة تنظيم فإذا كانت تلك المنطقة تشمل على منطقة بلدية أو على قسم من منطقة بلدية يكون مجلس تلك البلدية هو اللجنة المحلية للتنظيم والأبنية في منطقة التنظيم المذكورة، إلا إذا أوعز الوزير بخلاف ذلك بناء على طلب رفعته إليه لجنة اللواء في ذلك الشأن.

ج- يجوز للوزير بمقتضى توصية مجلس التنظيم الأعلى وبناء على تسبب المدير أن يصدر أمراً بمقتضى أحكام هذا القانون يقضي باعتبار أي منطقة تنظيم تشتمل على منطقة مجلس قروي أو قسم من منطقة مجلس قروي ويكون ذلك المجلس القروي هو لجنة التنظيم المحلية في منطقة التنظيم المذكور إلا إذا أوعز الوزير بخلاف ذلك بناء على طلب رفعته إليه لجنة اللواء بذلك الشأن في تلك المنطقة ».

رأي الجهات ذات العلاقة، وإعلان الطلب، ثم إصدار الرخصة إذا وجدت الجهة المختصة أن الشروط التي يتطلبها القانون متوافرة في الطلب وفيما يلي توضيح هذه المراحل:

أ. مرحلة التصميم وتصديق نقابة المهندسين:

بشكل عام إن مشروع بناء أي عقار تجاري أو صناعي أو سكني يحتاج إلى التصميم الهندسي الكامل، بواسطة مكتب هندسي مرخص لدى نقابة المهندسين وهذا بحسب تعليمات نقابة المهندسين والأنظمة الداخلية الناظمة لعملها، ويكون المكتب المصمم مسؤولاً مسؤولية كاملة عن جميع الجوانب الفنية في المخطط الهندسي للعقار. ^{٢٧} وحتى يتم البدء بمرحلة التصميم الهندسي للعقار، يجب إتمام بعض المعاملات في دوائر الترخيص المختصة «الجهة المختصة». ^{٢٨} وبعد إتمام المعاملات المطلوبة من صاحب العقار، يقوم المكتب الهندسي بالعمل على التصميمات الهندسية الكاملة للعقار حسب مواصفات ومعايير وقوانين نقابة المهندسين وهناك معلومات ومواصفات فنية ينبغي أن يشتمل عليها المخطط الهندسي، وعند الانتهاء من التصميم الهندسي وعمل المخططات الهندسية الكاملة للمشروع، يتم تقديم المخططات لنقابة المهندسين لإتمام إجراءات التصديق على المخططات الهندسية حسب أنظمة النقابة والتوقيع على اتفاقية خدمات هندسية - أعمال التصميم» ما بين المالك والمكتب الهندسي.

وبعد تسليم المخططات الهندسية من قبل المكتب الهندسي لنقابة المهندسين، يتم تدقيقها من قبل لجنة فنية بحيث يكون التدقيق شاملاً للجوانب الإدارية والفنية علماً بأنه توجد لجنة تدقيق دائمة. ^{٢٩}

والتدقيق الإداري يشمل التدقيق على المتطلبات الإدارية الواجب توافرها في مخططات الأبنية لغايات الترخيص وحسب دليل العمل الاستشاري الفلسطيني رقم ١ لسنة ١٩٩٩ المطبق لدى نقابة المهندسين ومن ضمن هذه المتطلبات «لوحة الغلاف ومواصفاتها ومحتوياتها، فهرس المحتويات، ترويسة اللوحات متضمنة المعلومات الكاملة عن المشروع، نسخ المعاملة ومواصفات الكتابة والمقاسات».

ويتم التدقيق للبنود السابقة على نموذج خاص بنقابة المهندسين لمطابقة المخططات مع المتطلبات وبعد الانتهاء من التدقيق يتم تسجيل استيفاء أو عدم استيفاء المتطلبات على النموذج وتوقيع

٢٧. مقابلة شخصية مع م. نادي عليان، مدير عام نقابة المهندسين، بتاريخ

٢٠١١/٨/١٧، مقر نقابة المهندسين.

٢٨. من ضمنها:

١. إثبات ملكية الأرض.

٢. مخطط مساحة للأرض

٣. مخطط موقع للأرض.

٤. موافقة دائرة الآثار.

٥. موافقة دائرة الصحة.

٢٩. مقابلة مع م. نادي عليان، مدير عام نقابة المهندسين، مقر نقابة المهندسين، بتاريخ

٢٠١١/٨/١٧.

وما يحصل على أرض الواقع أن مجلس التنظيم الأعلى إما أن يثني على قرار اللجنة الإقليمية أو يعارض قرار اللجنة الإقليمية أو المحلية، وغالباً في حال مخالفة الأحكام والقوانين يتم الرفض، أما "المخالفات المعمارية والإضافات" المخالفة فيتم ترخيصها ودفع الغرامة اللازمة، وتخضع لذات الإجراءات الخاصة بالترخيص وبنفس الآليات.

٢. المستوى الثاني: تراخيص أبنية خارج حدود مناطق

التنظيم وتكون من صلاحيات دائرة التنظيم في مديريات الحكم المحلي التي تقوم باستقبال الطلبات ومن ثم تسببها للجنة الإقليمية للمصادقة عليها ويرأس اللجنة الإقليمية مدير عام الحكم المحلي ويكون في عضويتها ممثلين عن بعض المؤسسات الرسمية ونقابة المهندسين. ^{٢٣}

٤. المستوى الثالث: الترخيص في حدود التجمعات التي

تحمل صفة المجالس القروية ولجان المشاريع وصلاحيات الترخيص فيها لدائرة التنظيم كما هو مذكور في المستوى الثاني السابق. ٢٤

وتكون صلاحية الترخيص في المستوى الثاني والثالث أي في حال طلب الترخيص خارج حدود التنظيم أو في حدود مخططات مصدقة ولكن لمجالس قروية أو لجان مشاريع يكون الترخيص من صلاحيات اللجنة الإقليمية. ويتم الرجوع في إجراءات الترخيص للطلبات خارج مناطق التنظيم إلى نظام الأبنية والتنظيم رقم ٢١ لسنة ١٩٩٦، ^{٣٥} وإذا كان طلب الترخيص داخل مناطق التنظيم ووفقاً لمخطط هيكل مصدق لهيئة محلية «مجلس قروي أو لجنة مشاريع»، أو هيئة محلية سحبت منها صلاحيات منح الترخيص والبناء لأسباب مهنية، ^{٣٦} تقوم اللجنة الإقليمية بطلبات الترخيص في هذه المناطق بموجب نظام الأبنية رقم ٥ لسنة ٢٠١١ الذي حل محل النظام رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٦.

رابعاً: المراحل التي يمر بها طلب الترخيص

يقدم طلب الحصول على رخصة البناء إلى الجهة المختصة بمنح رخص البناء والتي تقوم بدورها بإتمام الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في القانون والتي تتمثل في تدقيق الطلب، وأخذ

بموجب شروط معينة وكان من رأي الطالب أو أي متضرر آخر أن قرار اللجنة يجحف بحقوقه فيجوز له حينئذ أن يطلب إلى اللجنة اللوائية خلال شهر واحد من تاريخ تبليغه رفض منحها أن تحيل طلبه إلى مجلس التنظيم الأعلى ومن ثم يحال الطلب إلى المجلس المذكور مشفوعاً بالمطالعات اللازمة ويكون قراره قطعياً غير خاضع لأي طريق من طرق الطعن.

٢٢. يكون في عضوية هذه اللجنة مدير عام الحكم المحلي في المنطقة، ومدير دائرة التخطيط والتنظيم، ممثل عن النائب العام، ممثل عن وزارة الأشغال العامة والإسكان، ممثل عن مديريةية الصحة في المنطقة، ممثل عن اللجنة المحلية للتنظيم في المنطقة، ممثل عن دائرة التنظيم والبناء المركزية.

٢٤. مقابلة شخصية مع د. عزام الحجوج، مدير عام الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط والعمارة، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ ٢٠١١/٨/١٦.

٢٥. يجري حالياً التحديث على هذا النظام، لإدخال التعديلات اللازمة عليه.

٢٦. قد يتم سحب صلاحية الترخيص من بعض الهيئات المحلية بسبب تجاوزات في عملية منح الرخص.

الموظف المسؤول وملاحظات وتوقيع رئيس لجنة التدقيق في نقابة المهندسين.^{٢٠}

أما التدقيق الفني يشمل التدقيق على المتطلبات الفنية الواجب توافرها في المخططات الهندسية لغايات الترخيص وحسب دليل العمل الاستشاري الفلسطيني رقم ١ لسنة ١٩٩٩ المطبق لدى نقابة المهندسين ومن ضمن هذه المتطلبات « الرسم والإخراج، توفير الحد الأدنى من النواحي الصحية، التهوية والإنارة الطبيعية، وشروط السلامة العامة بما ينسجم مع نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية رقم ٥ لسنة ٢٠١١، مخطط الموقع والترسيم ومخطط الأراضي، مخطط مساحة مصدق، مخطط الموقع العام، المساقط الأفقية، الواجهات والمقاطع».

ومن ضمن المتطلبات أيضا توقيع عقد الإشراف «خدمات هندسية»، ما بين صاحب المشروع والمكتب الهندسي المصمم حسب تفاصيل معينه لدى نقابة المهندسين والتي تشمل على جزء منها الالتزامات والواجبات التي تقع على كلا الفريقين والمعلومات المتعلقة بالمشروع وكافة التفاصيل المتعلقة بالأمور المالية.^{٢١}

ب. إيداع الطلب:

لقد حدد قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية الجهة التي يتم إيداع الطلب لديها وهي الجهة صاحبة الاختصاص بمنح رخص البناء وهذا ما أكدت عليه المادة ٢٥ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية والتي جاء فيها « على كل شخص يرغب في تنظيم أو إعمار أية أرض أو إجراء أية عملية بناء يتطلب إجراؤها الحصول على رخصة أن يتقدم بطلب للحصول على رخصة إلى لجنة التنظيم المحلية أو إلى لجنة التنظيم المختصة حسبما تكون الحال وفقا للأنظمة والأحكام والشروط الموضوعية بموجب هذا القانون». وهذا ما أكدت عليه المادة ٢ من نظام الأبنية والتنظيم للهيئات المحلية رقم ٥ لسنة ٢٠١١ والتي أضافت بضرورة إضافة اسم المهندس المشرف أو المصمم، وكما اشرفنا مسبقا فان الجهات المختصة بالتدقيق هي اللجنة المحلية للتنظيم، اللجنة الإقليمية، اللجان المشتركة المحلية أو الإقليمية وهذه هي الجهات التي يتم إيداع الطلب لديها، ومن ثم يقوم رئيس اللجنة المختصة بالتنظيم بإحالة الطلب إلى المهندس المختص «الدائرة الهندسية» والذي بدوره تقوم بإجراء التدقيق والكشف وإحالة الطلب، وهنا ينبغي أن يكون نوع من الرقابة أو التدقيق بعد عمل المهندس لما ينطوي عليه من عمل فني باعتبار أن قراره قد يكون فرديا وهو ما قد يفتح مجالاً للرشوة أو المحاباة وغيرها من أنواع الفساد، بعد ذلك يحال الطلب إلى لجنة التنظيم المختصة لاتخاذ القرار والبت في الطلب.

ج. تدقيق الطلب والترخيص:

بعد الانتهاء من تصديق المخططات الهندسية لدى نقابة المهندسين ودفع رسوم النقابة، يقوم المكتب الهندسي المصمم و/أو المالك باستلام المخططات والتوجه إلى الجهة المختصة التابعة لها قطعة الأرض التي سيتم البناء عليها للقيام بإجراءات الترخيص^{٢٢} والمقصود بهذه المرحلة هو أن يتم التأكد من توافر الشروط التي يتطلبها القانون في الطلب ومدى التزام مقدم الطلب بالقواعد والمعايير والإجراءات المطبقة في منح رخص البناء، حتى تستطيع الجهة المختصة اتخاذ القرار المناسب على ضوء هذه المعطيات، أما من حيث الجهة المختصة بالتدقيق فهي وحسب الواقع العملي الدائرة الهندسية «المهندس» التي تقوم بتدقيق الطلب من حيث اشتماله على مخططات التنظيم ومخطط الموقع وغيرها من أوراق ومستندات مؤيدة، وتقوم بمقارنتها مع المخططات الهيكلية ومخططات المساحة الموجودة بحوزة الهيئة المحلية، للتأكد من مطابقتها لهذه المخططات والتزام مقدم الطلب بالارتدادات اللازمة والمواصفات الفنية للبناء، ومن ثم تقوم بعرض تقرير عن الرخصة أمام المجلس المحلي بصفته اللجنة المحلية للتنظيم والبناء مع توصيتها بمنح الرخصة من عدمها ليقوم باتخاذ القرار المناسب وإعطاء الرخصة إذا كانت المخططات مطابقة للشروط والقوانين والأنظمة المعتمدة.^{٢٣} ونؤكد على ما اشرفنا له مسبقا من ضرورة وجود نوع من الرقابة والتدقيق على آلية عمل المهندسين داخل الهيئات المحلية لضمان نزاهتهم سواء من خلال وضع أدوات رقابية جديدة أو التزامهم بقواعد السلوك التي وقعت عليها الهيئات المحلية، وتعزيز إقرار الذمة المالية لمن يعمل في مثل هكذا مواقع، كما ينبغي التأكيد على ضرورة عدم تدخل رئيس وأعضاء الهيئات المحلية بإجراءات الترخيص وضرورة ضبط العلاقة ما بين المهندسين ومجلس الهيئة المحلية وضمان عدم تدخلهم في التفاصيل الفنية لرخص البناء وعدم محاولة التأثير عليهم في منح الرخص.

وفي حال عدم المطابقة، يصدر قرار بعدم الموافقة على الترخيص، ويحق لمقدم الطلب الاعتراض لدى نفس اللجنة وفي حال التأكيد على قرار عدم الموافقة أو الموافقة بشروط، يتم رفع الطلب للجنة الإقليمية^{٢٤} للبت في الطلب ويكون قرارها أم بالاتفاق مع الهيئة

٢٢. Ecb، مرجع سابق، ص ١٤.

٢٣. مقابلة مع م. ميسون هودلي، رئيسة قسم البناء والتنظيم، بلدية بيرزيت، بتاريخ ٢٧/٨/٢٠١١.

٢٤. تشكل اللجنة الإقليمية « اللوائية» من:

أ- المحافظ أو المتصرف ويكون رئيسا للجنة.

ب- النائب العام في عمان والقدس والمدعي العام في مراكز الألوية.

ج- ممثل وزارة الأشغال العامة في اللواء أو المحافظة.

د- ممثل دائرة تنظيم المدن والقرى المركزية.

هـ- مدير الصحة في اللواء أو المحافظة.

و- ممثل لجنة التنظيم المحلية حين النظر في الأمور التي تتعلق بها.

ويؤلف النصاب القانوني لهذه اللجنة من أربعة أعضاء وإذا تساوت الأصوات فيكون

للرئيس صوت ثان أو صوت مرجح.

٢٠. مقابلة شخصية مع م. نادي عليان، مدير عام نقابة المهندسين، مقر نقابة المهندسين، بتاريخ ١٧/٨/٢٠١١.

٢١. هذا بحسب النموذج المعتمد من قبل نقابة المهندسين - مركز القدس، هيئة المكاتب والشركات الهندسية.

إلى لجنة التنظيم الإقليمية التي يكون قرارها قطعياً وغير خاضع لأي طريق من طرق الطعن إذا جاء مؤيداً لقرار اللجنة المحلية، أما إذا اختلف رأي اللجنتين فيجوز للجنة المحلية طلب عرض موضوع الخلاف على مجلس التنظيم الأعلى خلال شهر من تاريخ إبلاغها بقرار اللجنة الإقليمية ويكون قرار مجلس التنظيم الأعلى قطعياً.

٢. الطلب المرفوع من الرئيس أو الأعضاء :

وهذا ما تطرقت له المادة ٣٦ من قانون تنظيم المدن، حيث أعطت هذه المادة الصلاحية لكل من رئيس اللجنة المحلية «الهيئة المحلية»، أو لأي ثلاثة أعضاء لا يوافقون على أي قرار تتخذه اللجنة المحلية بشأن طلب الحصول على رخصة أن يطلب أو يطلبوا إلى اللجنة المحلية المعنية إحالة الأمر إلى اللجنة الإقليمية خلال أربعة عشر يوماً من تاريخ صدور قرار اللجنة المحلية، ويكون قرار اللجنة الإقليمية بخصوص الطلب المحال إليها قطعياً وغير خاضع لأي طريقة من طرق الطعن.

٣. التظلم من قرارات اللجنة الإقليمية :

ويكون الوضع في الحالة التي تكون فيها اللجنة الإقليمية هي صاحبة الولاية والمختصة بالترخيص كما اشرنا مسبقاً في ثنايا هذا التقرير، فوفقاً لما أشارت له المادة ٣٦/٢ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية فإنه يجوز لأي متضرر من قرارها سواء مقدم الطلب أو الغير أن يطلب من اللجنة الإقليمية خلال شهر من تاريخ إبلاغه بقرارها أن يحيل طلبه إلى مجلس التنظيم الأعلى، وعلى اللجنة الإقليمية أن ترفع طلبه إلى مجلس التنظيم الأعلى مشفوعاً بمطالباتها، ويكون قرار المجلس قطعياً غير خاضع لأي طريقة من طرق الطعن.

وما ينبغي الإشارة له هنا أن مجلس التنظيم الأعلى يتمتع بولاية عامة على قرارات اللجان المختصة بمنح رخصة البناء، حيث أجازت له المادة ٦/ج من قانون التنظيم إلغاء أي رخصة أو تعديلها إذا تبين أنها صدرت بوجه غير مشروع، أو إذا كانت مخالفة لمخططات التنظيم والأنظمة والأوامر والتعليمات.^{٢٨} وعطفاً على ما سبق يمكن القول أن قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية قد حصّن بعض القرارات الصادرة عن الجهات المختصة بنظر التظلم، وهذا ما يتنافى مع المبدأ الذي اقره القانون الأساسي الفلسطيني من حيث عدم جواز تحصين القرارات الإدارية، ومن ضمن القرارات التي حصنها قرارات اللجنة الإقليمية الخاصة بالتظلم المرفوع لها ضد اللجنة المحلية إذا كان متفقاً مع قرار اللجنة المحلية بمعنى «متفقاً على الرفض» أما في الحالة التي يكون فيها قرار اللجنة التصديق على الترخيص فيكون القرار

أو المخالفة وفي حال اتفاق اللجنتين يكون القرار نهائياً، أما في حال الاختلاف يتم رفع القرارات إلى مجلس التنظيم الأعلى للبت فيها بشكل نهائي، علماً بأن القانون لم يحدد الأغلبية التي يتم اتخاذ القرار فيها، بل اكتفى بذكر اكتمال النصاب القانوني من أربعة أشخاص، كما أعطى القانون صوت ثلث للرئيس للترجيح أو صوت مرجح في حال تساوي الأصوات وهو أمر غير مرغوب، إذ من الممكن استغلال هذا الصوت في منح الرخص للترجيح.

إشكالية في العلاقة :

لا بد هنا من التأكيد إلى أنه يتوجب على مقدم طلب الترخيص وبموجب القانون الحصول على بعض الموافقات من قبل بعض المؤسسات ذات العلاقة ولها أهمية في هذا المجال ومن ضمنها وزارة السياحة والآثار، وزارة الصحة، الدفاع المدني. فالأصل ومن الناحية القانونية أن لا يتم منح الرخصة إلا بعد موافقة هذه الجهات،^{٢٩} وفي كثير من الأحيان يكون هناك إشكالية تسيق ما بين هذه الجهات وغياب للعمل المشترك المتكامل.

أحد أبرز المشاكل في منح رخص البناء هو عدم توحيد الإجراءات فيما بين الجهات المختصة في منح الترخيص، إذ قد تجد إجراءات مختلفة للترخيص أو آليات مختلفة،^{٣٠} ينبغي العمل عليها، ليصبح هناك منهجية واضحة ومحددة في منح الرخص، لا أن تترك لأهواء العاملين فيها، بالتالي ندخل ضمن المناطق الضبابية، وتكون الغلبة للطابع الشخصي أكثر من الطابع الإجرائي، علماً أنه يجري حالياً توحيد هذه الإجراءات، فهناك توجه لدى الوزارة بتوحيد إجراءات ونماذج المعلومات وطلبات الترخيص الكترونياً بحيث يكون مربوط بشكل مركزي.^{٣١}

خامساً: آليات الرقابة المتبعة في منح رخص البناء

أ. الرقابة الإدارية :

في الوضع الفلسطيني أجازت المادة ٣٦ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لمقدم الطلب وللغير المتضرر من قرار رفض الرخصة أو منحها التظلم إلى اللجنة المختصة بمنح الرخصة، كما أجازت أيضاً لرئيس اللجنة المحلية المختصة ولأعضاء اللجنة الاعتراض على القرار المتعلق بمنح رخصة اللجنة الإقليمية وذلك على النحو الآتي:

١. التظلم من قرار اللجنة المحلية :

في هذه الحالة يجوز لمقدم الطلب أن يتظلم من قرار رفض إعطاء الرخصة، كما يجوز للغير المتضرر من قرار منح الرخصة التظلم من قرار اللجنة المحلية، وذلك بالطلب من اللجنة المحلية التي أصدرت القرار خلال شهر من تاريخ إبلاغه القرار، إحالة طلبه

٢٥. مقابلة شخصية، أ. عزة أبو غضيب، مساعد القانونية، الدائرة القانونية في وزارة السياحة والآثار، ١١/٩/٢٠١١.

٢٦. مقابلة شخصية مع م. شيرين أبو وعر، مديرة الدائرة الهندسية، بلدية جنين، وم. مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، الدائرة الهندسية.

٢٧. مقابلة شخصية مع د. عزام الحجوج، مدير عام الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط والعمارة، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ ١٦/٨/٢٠١١.

٢٨. مصلح الصرايرة، مرجع سابق، ص ٢٢٦، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا في قرارها رقم ٨٢/٩٢، مجلة نقابة المحامين، ١٩٨٣، ص ١٥٩. واعتبرت أن من واجبات مجلس التنظيم الأعلى إصدار الأمر بإلغاء أو تعديل الرخص إذا صدرت بوجه غير مشروع.

قابلا للطعن به.^{٣٩} وهنا يبرز التساؤل هو ما هو الهدف أو الفلسفة التي تقف وراء تحصين قرارات الرض ومنح صلاحية الطعن في القرارات المتعلقة بالتصديق على منح الرخصة، فإذا كانت العبرة من ذلك هي حفظ حقوق الغير فمن الأولى حفظ حقوق مقدم طلب الحصول على رخصة البناء وإعطاءه حق الطعن في هذه القرارات كغيره من باب المساواة وتحقيق مبدأ العدالة المنشود. وهنا ينبغي التأكيد على أن أي قرار سواء بالرفض أو القبول يجب أن يخضع للطعن به باعتباره قرارا إداريا محضا وهذا ما ينسجم والقانون الأساسي الفلسطيني، وتحديدًا في المادة ٢/٣٠ منه التي جاء فيها: «يحظر النص في القوانين على تحصين أي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء» وهذا ما يشكل حالة من عدم الانسجام ما بين قانون تنظيم المدن والقرى والقانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة ٢٠٠٢، مما ينبغي معه تعديل قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية بما ينسجم مع القانون الأساسي.

كما حصن القانون قرارات مجلس التنظيم الأعلى المتعلقة بالتظلم من قرارات اللجنة الإقليمية أو الصادرة بناء على تظلم بسبب اختلاف رأي لجنة التنظيم المحلية «الهيئة المحلية» واللجنة الإقليمية واعتبرها قرارات قطعية، وهو ما اشترنا له من مخالفة لنصوص القانون الأساسي وتحديدًا المادة ٢/٣٠ منه، أما في الحالة التي يتعلق فيها قرار مجلس التنظيم الأعلى بممارسة صلاحياته في إلغاء رخص البناء وتعديلها، فإن قراره هنا يكون قابلا للطعن بالإلغاء أمام محكمة العدل العليا، وذات التعليق يمكن أن نسوقه هنا حول الجدوى من التفريق في أحقية وإمكانية الطعن في قرارات المجلس ما بين تلك المتعلقة بالبت في الخلاف ما بين اللجنتين، وبين تلك المتعلقة بممارسة صلاحياته بالإلغاء أو التعديل وما هي الفلسفة التي تحكم التشريع في هذا المجال وما هي العبرة من التمييز بين هذه القرارات.

كما ينبغي التأكيد على مسألة التراتبية في التظلمات والطعن، إذ أنه لا يجوز الطعن بقرار لجنة التنظيم المحلية القاضي برفض رخصة البناء إذا لم يتم التظلم منه أمام اللجنة الإقليمية حيث يعد التظلم في هذه الحالة شرطًا لقبول دعوى الإلغاء.^{٤٠}

رقابة الجمهور على الهيئات المحلية «الانتخاب كأساس للمساءلة»:

خلافًا للأطر الحكومية التي لا تتوفر بها عادة إمكانية المراقبة المباشرة من الجمهور، تخضع الهيئات المحلية لرقابة القاعدة

الشعبية التي لا تقل كفاءة عن الرقابة الرسمية، غير أن فاعلية هذه الرقابة لا يمكن أن تكتمل إن لم تتوافق معها إمكانية الانتخابات المباشرة والدورية حتى يستطيع المواطن أن يحاسب وأن يؤثر بشكل مباشر في صناعة القرار. وبالعكس ذلك فإن غياب دورية إجراء انتخابات للمجالس المحلية يضعف من تأثير الرقابة الجماهيرية ويجعل مرجعيتها الإدارات الحكومية الفوقية بدلا من المرجعية الشعبية القاعدية.^{٤١} غير أن عملية الانتخابات ذاتها، وإن كانت مجدية من حيث الجوهر، إلا أنها غير كافية لوحدها لتحقيق مستوى ملائم من النزاهة وإمكانية المساءلة. ومن أجل إعطاء دور المواطنين التأثير الفاعل، وتحسين جودة الخدمات المقدمة وتطوير آليات عمل صحيحة ومنتظمة وشفافة، مطلوب زيادة وعي المواطنين بأهمية دورهم وتشجيعهم على رفض الممارسات غير الصحيحة.^{٤٢}

رقابة وزارة الحكم المحلي:

لا بد من الإشارة هنا وقبل الانتقال إلى الحديث حول الرقابة القضائية إلى أن هناك جسم رسمي يلعب دورا مهما في عملية الرقابة على الهيئات المحلية في منح الرخص وفي الإجراءات التي تتبعها الأ وهي وزارة الحكم المحلي وتحديدًا دائرة التنظيم «الإدارة العامة للتخطيط والتنظيم والعمارة» في الوزارة التي لها صلاحية فحص الملفات الموجودة في البلديات.

أما عن الآلية التي تتم بها الرقابة من خلال هذه الإدارة فيتم من خلال زيارات تفتيشية ميدانية يتم تحديدها على الهيئات المحلية مرتين في السنة، لفحص الأمور الفنية ومدى إتباع الإجراءات القانونية والتزام الهيئات المحلية بتطبيقها لدى منحها رخص البناء للمواطنين علما بأن عملية التفتيش قد تصل ما بين ٤-٥ مرات سنويا في الحالة التي يتم فيها تقديم شكاوى ضد هيئة محلية معينة حيث يجري تكثيف الزيارات لديها.^{٤٣} أما من حيث طبيعة التقارير التي يتم تنظيمها فهناك نوعين من التقارير تقارير إحصائية وهي عن عدد الرخص التي منحها وتكون بشكل شهري من قبل الهيئات المحلية، أما النوع الآخر فيكون على شكل تقارير تفتيش، حيث يتم رفع تقارير التفتيش مرتين في السنة من قبل المديرية «مديرية الحكم المحلي» في المحافظات ونتائج الزيارات التي قامت بها لدى الهيئات المحلية ومن ثم ترفع للإدارة العامة للتخطيط والتنظيم والعمارة. إلى جانب ذلك هناك زيارات تفتيشية للإدارة العامة للتخطيط والتنظيم والعمارة لمديريات الحكم المحلي بواقع مرتين في السنة، ويتم تنظيم العديد من الجولات الميدانية الفجائية من قبل دائرة التنظيم والترخيص للإجابة على أية استفسارات من قبل المديرية ومراقبة تطبيق

٤١. وليس أدل على ذلك من تأجيل انتخابات مجالس الهيئات المحلية لأكثر من مرة بعد تحديد موعداها.

٤٢. أمان، المؤتمر الوطني لتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني، توصيات وأوراق العمل، رام الله / غزة ١/١٠/٢٠٠٢.

٤٣. مقابلة شخصية مع د. عزام الحجوج، مدير عام الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط والعمارة، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ ١٦/٨/٢٠١١

٣٩. مصلح الصرايرة، المرجع السابق، ص ٣٢٨.

٤٠. هذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية في قرارها دعوى عدل عليا رقم

٢٨١/٢٠٠٩، والقاضي برفض الطعن المقدم من الطاعن لعدم التزامه بمضمون المادة ٣٦ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية والقاضية بضرورة تقديم تظلم إلى اللجنة الإقليمية حيث لا يرد الطعن إلا في القرارات النهائية بالتالي الطعن المقدم من الطاعن ضد الهيئة المحلية غير وارد في محله لأنه لم يسر وفقا للإجراءات التي رسمتها المادة ٣٦ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦. للمزيد حول هذا القرار انظر المقتضى معهد الحقوق على الرابط التالي: <http://muqtafi2.birzeit.edu/courtjudgments/CJFullText.aspx?CJID=82158>

القوانين والأنظمة المعمول بها وهذا ما يتم على أرض الواقع.^{٤٤} وبحسب ديوان الرقابة المالية والإدارية فإن عملية الرقابة من قبل وزارة الحكم المحلي غير منظمة وعشوائية ولا يتم الذهاب إلى المواقع لدراسة مدى الفعالية والاستقلالية في العمل.^{٤٥}

ومن الأمور الجيدة التي نوردتها هنا ما قامت به وزارة الحكم المحلي من تطوير لورقة سياسات حول التخطيط التنموي الاستراتيجي للمدن والبلدات الفلسطينية في العام ٢٠٠٩، حيث هدفت هذه الوثيقة إلى اعتماد منهجية التخطيط التنموي الاستراتيجي كأداة ووسيلة للتنمية المحلية، ووضع أسس إعداد وتنفيذ وإدارة ومتابعة تحديث الخطط التنموية الإستراتيجية على المستوى المحلي، ولعل من أبرز ما جاء فيها من أهداف ما يتعلق بإشراك المجتمع المحلي والقطاع الخاص وتحديد أدوارهم في عملية التخطيط، وما يلعبه هذا الأمر من تعزيز لمبادئ الشفافية ومبادئ الحكم الرشيد.^{٤٦}

وقد اتبعت الوزارة هذه الورقة بخطة تنموية إستراتيجية بمشاركة المجتمع المحلي والأهلي والقطاع الخاص تحت عنوان الإطار الاستراتيجي لوزارة الحكم المحلي ٢٠١٠-٢٠١٤ حيث تم الانتهاء من هذه الخطة في آذار من العام ٢٠١٠، حيث قامت هذه الخطة على عدد من الركائز من أهمها مسؤوليات وزارة الحكم المحلي كما حدتها خطة الحكومة الثالثة عشر والتي تلخصت في تمكين الهيئات المحلية من امتلاك قدرات مؤسساتية فاعلة، ورفع كفاءة الوزارة لتمكينها من التخطيط والتوجيه والإشراف على قطاع الحكم المحلي، وتحقيق مزيد من الديمقراطية والشفافية والمشاركة المجتمعية في قطاع الحكم المحلي، وتعزيز مفهوم الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاعين الخاص والعام للمساهمة في إحداث تنمية محلية وتعزيز الاستقلال المالي للهيئات المحلية. وكان من أبرز التوجيهات الإستراتيجية لقطاع الحكم المحلي في الخطة زيادة درجة اللامركزية في الهيئات المحلية وتعزيز مأسسة المشاركة المجتمعية، وتحفيز الهيئات المحلية للمشاركة مع القطاعين الخاص والعام ومؤسسات المجتمع المدني من أجل تحقيق تنمية مستدامة.^{٤٧}

رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية

تتم الرقابة على منح رخص البناء كذلك من خلال ديوان الرقابة المالية والإدارية الذي يقوم بأعمال الرقابة على المؤسسات العامة بما فيها الهيئات المحلية، ويقدم تقريراً سنوياً شاملاً للرئيس والمجلس التشريعي يتضمن جميع الملاحظات والآراء والمخالفات المرتكبة والمسؤولية المترتبة عليها.

٤٤. مقابلة شخصية مع م. ليالي مقدادي، مديرة دائرة التنظيم والترخيص، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ ٢٠١١/٨/١٨.

٤٥. مقابلة شخصية مع م. مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، الدائرة الهندسية، بتاريخ ٢٠١١/٨/٢٥.

٤٦. وزارة الحكم المحلي، ورقة سياسات، التخطيط التنموي الاستراتيجي للمدن والبلدات الفلسطينية، أيلول ٢٠٠٩، ص ٤.

٤٧. وزارة الحكم المحلي، الإطار الاستراتيجي لوزارة الحكم المحلي ٢٠١٠-٢٠١٤، رام الله- فلسطين، آذار ٢٠١٠، ص ٥-١٠.

ويتمتع ديوان الرقابة المالية والإدارية بصلاحيات كاملة في الاطلاع على كافة الملفات وطلب أية معلومات من أي هيئة مختصة، حيث يقوم الديوان بتنفيذ عدد من الزيارات الميدانية للجهات المختصة وفحص الملفات لديها وتسجيل أي ملاحظات أو مخالفات تقع.^{٤٨} حيث يقوم الديوان بزيارات ميدانية للهيئات المحلية وتسجيل أية ملاحظات أو مخالفات قد تقع داخل الهيئات المحلية، حيث يتم مراسلة الهيئة على أن تقوم بالرد على المخالفة التي تم تسجيلها خلال ثلاثين يوماً وإذا لم يتم الرد يتم تسجيلها على أنها مخالفة، وفي الغالب تكون الردود ليس بهدف حل الإشكالية أو المخالفة ولكن يتم تبرير الإجراء.^{٤٩}

وهنا لا نغفل أيضاً دور دوائر الرقابة الداخلية والتدقيق المالي في الجهات المختصة، على الرغم من أن كثير من الهيئات المحلية لا زالت لم تنشئ مثل هذه الإدارات على الرغم من أن هذه الإدارات تلعب دروا مهماً في تسجيل الملاحظات والمخالفات ولكن على أرض الواقع ليس لها دور كبير في الهيئات المحلية خاصة في الهيئات الصغرى وحتى معظم البلديات الكبرى بالرجوع لهماكلها التنظيمية لا يوجد ضمنها وحدات رقابة داخلية، إضافة إلى رقابة هيئة مكافحة الفساد التي تضطلع بصلاحيات كبيرة في التحقيق بقضايا يوجد فيها شبهة فساد، ففي الحالة التي تكتشف فيها وجود فساد تأخذ على عاتقها التحقيق في هذه القضايا وفي حال ثبوتها تقوم بإحالتها إلى النيابة العامة وإحالتها إلى القضاء.

ب. الرقابة القضائية على إجراءات منح الرخص:

إن قرار منح رخص البناء من عدمه يعد قراراً إدارياً محضاً يتولد عنه حق للمستفيد أو مقدم الطلب أو للغير بالطعن في هذا القرار إذا كان يلحق هذا القرار ضرراً بالمتضرر أو بالغير، حيث يخضع هذا القرار للرقابة ذاتها التي تخضع لها القرارات الإدارية، فما هي الشروط التي يجب توفرها لقبول دعوى الإلغاء.

لدى دراسة الشروط المتعلقة بقبول الدعوى فإنه ينبغي الإشارة إلى أنه فيما يتعلق بشروط قبول دعوى تجاوز السلطة ضد قرار الإدارة المتعلق برخصة البناء فإن شروط قبول الطعن في هذا القرار لا تختلف من حيث المبدأ عن الشروط العامة لقبول دعوى تجاوز السلطة من حيث طبيعة القرار المطعون فيه، فالقرار المتعلق برخصة البناء هو قرار إداري.

أما فيما يتعلق بشروط المصلحة فإنه لا يقبل الطعن المقدم بقرار الإدارة المتعلق برخصة البناء إلا إذا كان مقدم من ذو مصلحة، وهو ما أكدته المادة ١/٣ من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطينية رقم ٢ لسنة ٢٠٠١، ويختلف الأمر في الحالة التي يكون فيها الرفض أو في تلك الحالة التي تتضمن الموافقة على الترخيص، ففي الأولى يكون صاحب المصلحة في الطعن هو مقدم

٤٨. مقابلة شخصية مع م. مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، الدائرة الهندسية، بتاريخ ٢٠١١/٨/٢٥.

٤٩. مقابلة شخصية مع م. مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، الدائرة الهندسية، بتاريخ ٢٠١١/٨/٢٥.

الطلب أو ورثته، أما في الأخيرة فيكون صاحب المصلحة في الطعن هو الغير.^{٥٠}

أما فيما يتعلق بشرط الميعاد فيخضع القرار الخاص برخصة البناء لذات القواعد الخاصة بميعاد الطعن لدى محكمة العدل العليا وهو ٦٠ يوماً من تاريخ العلم بالقرار، حيث أن قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لم يضع مواعيد للطعن بهذا القرار أمام محكمة العدل العليا، واكتفى بوضع المواعيد الخاصة بالطعن أمام اللجان المختصة، بالتالي تخضع مواعيد الطعن أمام محكمة العدل العليا لما هو وارد في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم ٢ لسنة ٢٠٠١ في المادة ٢٨٤ منه التي نصت على أن «يكون ميعاد تقديم الاستدعاء إلى محكمة العدل العليا ستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن، وفي حالة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوماً على تقديم الطلب إليها».

كما أن قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية لم يفرّد قواعد خاصة لإبلاغ القرارات الخاصة بطلب الترخيص، حتى في حالة الرفض أو الامتناع عن الرد من قبل الإدارة.^{٥١}

إن قرار بمنح رخصة البناء أو رفضها هو قرار إداري فردي، يخضع بوجه عام كما اشرنا للرقابة نفسها التي تخضع لها القرارات الإدارية حيث يراقب القاضي الإداري مدى احترام الإدارة لمبدأ المشروعية، وتختلف سلطة القاضي الإداري في الرقابة على قرارات الإدارة الخاصة برخصة البناء حسب الصلاحيات الممنوحة للإدارة، وتتسع هذه الصلاحية أو تضيق بحسب صلاحية الإدارة فإذا كانت سلطة الإدارة مقيدة بمنح الرخص كانت صلاحيات القاضي، والعكس إذا كانت صلاحيات الإدارة واسعة ولها سلطة تقديرية واسعة في منح الرخص كانت سلطة القاضي ضيقة، وبشكل عام فإن رقابة القاضي على قرارات الإدارة المتعلقة بمنح الرخص تقتصر على عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل والإجراء المخالف ومخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله وعلى الوجود المادي للوقائع والانحراف في استعمال السلطة، ولا نريد الخوض في تفاصيلها هنا، أما الأمر الآخر الذي رتبته قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية، فقد اقر بمسؤولية الإدارة عن الأضرار الناتجة عن قراراتها وهذا ما عالجه المشرع في الفصل السادس من القانون الذي تضمن الأحكام الخاصة بالتعويض جراء رفض الترخيص ومنح الترخيص بشروط، إذ بموجب هذه المواد تم تحديد الحالات التي تلتزم فيها الإدارة بالتعويض، والحالات التي لا ينبغي فيها دفع التعويض.^{٥٢}

٥٠. مصلح الصرايرة، مرجع سابق، ص ٢٤١-٢٤٢.

٥١. مصلح الصرايرة، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

٥٢. للمزيد من التفاصيل انظر المواد ٤٦-٥٠ من قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٠، وانظر أيضاً في تفسير هذه المواد مصلح الصرايرة، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

سادساً: مدى انسجام إجراءات منح رخص البناء مع قيم النزاهة والشفافية والمساءلة

قيم النزاهة في منح رخص الأبنية:

يقصد بالنزاهة مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل، ويتطلب وجودها توفير عدد من الضمانات، التي تقف في وجه مظاهر الفساد المختلفة، وتضمن عدم وجود تضارب في المصالح يمكن أن يُحسم لصالح الفرد المعني ضد المصلحة العامة، وعطفاً على هذا فإن من واجب الذين يتولون مناصب عامة عليا الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب، والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، كأن يجمع الشخص بين الوظيفة العامة ومصالح في القطاع الخاص، وتشمل هذه المجموعة من القيم أيضاً منع تلقي الموظف العام أي مقابل مالي "رشوة" من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام، بالإضافة إلى ضمان عدم استغلال الموظف وظيفته لمصلحة شخصية، أو التدخل لتقديم خدمة لشخص لا يستحقها، أو تسهيل حصول شخص على خدمة دون إتباع الإجراءات المطلوبة.^{٥٣}

فيما يتعلق برخص البناء موضوع هذا القسم، فإن أهم عناصر النزاهة تتعلق بتجنب تضارب المصالح وإجراءات اتخاذ القرارات، وتقديم بيانات الذمة المالية، وعدم تلقي الرشاوى، ووجود نظام واضح وإجراءات واضحة لمنح رخص البناء، والعمل على حفظ المال العام، والمساواة ما بين المواطنين في عملية منح الرخص وعدم التمييز فيما بينهم، وتبني سياسة الباب المفتوح مع المواطنين، وتقديم الخدمات لهم على نحو سريع وإجراءات واضحة وبسقف زمنية محددة.^{٥٤}

ولا شك أن هذه المسائل تحتاج إلى فحص ومراجعة عملية وميدانية في ملفات ووثائق وقرارات الجهات المختصة ليتم التأكد من البيئة التي يتم فيها منح الرخص، ولكن ما أتيج لنا هو مقابلة عدد من المسؤولين في المؤسسات ذات العلاقة بمنح رخص البناء، ووقفنا معهم على مكامن الخلل أو لتسميها مداخل الشيطان التي تؤدي إلى الفساد، وكان ملاحظاتهم أن أغنت هذا التقرير بالواقع العملي، هذا إلى جانب مراجعة التقارير والأدلة الصادرة عن هذه المؤسسات، ولكن بما أن هذا التقرير لا يهدف إلى فحص أداء الجهات المختصة في هذا المجال، وإنما فحص نظام النزاهة في الهيئات المستهدفة، فإننا نشير هنا إلى الملاحظات العامة عن مجمل الإجراءات المعمول بها في الجهات المختصة المستهدفة، ومدى توافقها مع مؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة.

ولتحديد مؤشرات النزاهة والقياس عليها، يمكن اعتماد المؤشرات

٥٣. عبيد مصلح النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الانتلاف من أجل

النزاهة والمساءلة - أمان، ط١، ٢٠٠٧، ص ٢٢-٢٣، انظر أيضاً عزيز كايد، النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين، ٢٠١٠، ص ٧.

٥٤. عزيز كايد، المرجع السابق، ص ٧.

بين سلطات التنظيم المسؤولة عن التخطيط الفيزيائي والجهات الشريكة وتنظيم عملية التخطيط الفيزيائي فيما بينهم.^{٥٦}

٢. التقيد بمدونات قواعد السلوك:

على الرغم من وجود قواعد سلوك تخص الموظف العام ويجري الآن تحديثها، إلى جانب وجود قواعد سلوك خاصة برؤساء وأعضاء وموظفي الهيئات المحلية، وميثاق شرف خاص بهم، وعلى الرغم من توقيع بعض الهيئات على مدونات السلوك هذه، إلا أنه لم يتم تعميم ونشر هذه القواعد على الموظفين، بل أكثر من ذلك هناك بعض الموظفين لا يعلم بهذه القواعد مطلقاً.

ولا بد هنا من التأكيد على موضوع إقرار الذمة المالية الذي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمدونات السلوك فوفقاً لقانون مكافحة الفساد المعدل رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ يشترط تقديم الذمة المالية^{٥٧} من جميع الخاضعين لأحكام قانون مكافحة الفساد وهذا يشمل جميع الموظفين ولم يقتصر كما كان في السابق على الفئات العليا بل اخضع هذا التعديل رئيس وأعضاء الهيئات المحلية والعاملون فيها، ومن خلال الجهات التي تم مقابلتها ولها علاقة مباشرة بمنح رخص البناء بشكل أو بآخر وحسب الاختصاصات والصلاحيات المنوطة لم نجد أي إشارة إلى هذا الأمر في الواقع العملي وحتى القانوني، حيث لم يتم تقديم إقرار للذمة المالية هذا إلى جانب غياب نظام ونهج واضح لهذا الأمر، ليصبح هذا المؤشر أكثر إلحاحاً بعد تشكيل هيئة مكافحة الفساد، فمن خلال واقع الهيئات التي تم مقابلتها، يعتبر هذا البند غائباً تماماً إذ لا يوجد نظام واضح ومحدد لإقرار الذمة المالية لدى هذه الهيئات.

٥٦. وزارة الحكم المحلي، دليل التخطيط الفيزيائي، آب ٢٠١٠، ص ٢.

٥٧. جاءت المادة ٥ من قرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، على النحو الآتي:

تعديل المادة رقم (٢) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي:

يخضع لأحكام هذا القانون:

١. رئيس السلطة الوطنية ومستشاروه ورؤساء المؤسسات التابعة للرئاسة.

٢. رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم.

٣. رئيس وأعضاء المجلس التشريعي.

٤. أعضاء السلطة القضائية والنيابة العامة وموظفوها.

٥. رؤساء هيئات وأجهزة السلطة الوطنية.

٦. المحافظون ورؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية والعاملون فيها.

٧. الموظفون.

٨. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الشركات المساهمة العامة والعاملون فيها التي تكون

السلطة الوطنية أو أي من مؤسساتها مساهماً فيها.

٩. مأمورو التحصيل ومندوبوهم والأمناء على الودائع والمصارف.

١٠. المحكمون والخبراء والحراس القضائيين وكلاء الدائنين والمصنفين.

١١. رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والجمعيات الخيرية

والهيئات الأهلية التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وبالاستقلال المالي والإداري.

١٢. الأحزاب والنقابات ومن في حكمهم والعاملين في أي منها حتى ولو تكن تتلقى دعماً

من الموازنة العامة.

١٣. الأشخاص المكلفين بخدمة عامة بالنسبة للعمل الذي يتم تكليفهم به.

١٤. أي شخص غير فلسطيني يشغل منصباً في أي من مؤسسات السلطة الوطنية

التشريعية، التنفيذية والقضائية وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح أي جهاز

عمومي أو منشأة عمومية أو منظمة أهلية تابعة لبلد أجنبي أو مؤسسة دولية عمومية.

١٥. أي شخص آخر أو جهة أخرى يقرر مجلس الوزراء إخضاعهم لأحكام هذا القانون.

الواردة في "مدونة قواعد السلوك لرؤساء وأعضاء المجالس المحلية وموظفيها" التي أعدها ائتلاف أمان والملتقى الفكري العربي، ووقعت عليها العديد من الهيئات المحلية، في الضفة والقطاع، ومبادئ مدونة السلوك والمعايير الأخلاقية لموظفي القطاع العام، التي أعدتها مؤسسة أمان بالتعاون مع مؤسسة مفتاح وبالشراكة مع عدد من الأطراف الرسمية والأهلية والخاصة، ومن ضمن هذه المؤشرات:

١. التقيد بنظام واضح وإجراءات واضحة في منح الرخص:

من خلال الجهات التي تم مقابلتها هناك إجراءات معلنة لرخص البناء واضحة، وتم توثيق بعضها من حيث الخطوات التي يجب إتباعها، أما عملية الترخيص بحد ذاتها وخطواتها كيف تتم وكيف يتم اتخاذ القرار فيها، فليس هناك أدلة إجراءات مكتوبة ومحددة، مع العلم أن من مقتضيات ومبادئ الشفافية أن تكون هذه الإجراءات معلنة وواضحة للجمهور، وقد أكد جميع من تمت مقابلتهم بأنه يتم الالتزام بالإجراءات المعلنة للترخيص، هذا إلى جانب أن إجراءات الترخيص في بعض الهيئات تختلف عن غيرها، ويتم حالياً الإعداد لدليل إجراءات ترخيص موحد للهيئات المحلية.^{٥٥}

ولعل من الأمور المهمة التي ينبغي ذكرها هنا ولها أهمية خاصة في تطوير هذا القطاع ما قامت به وزارة الحكم المحلي بالشراكة مع بعض القطاعات في تطوير ما يسمى بدليل التخطيط الفيزيائي، حيث تم إعداد هذا الدليل الإجرائي في إطار سعي وزارة الحكم المحلي (الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط العمراني) لإصلاح وتحسين وضع التخطيط في فلسطين وتسهيل إجراءات التخطيط المحلية ولتوفير أدوات تخطيطية ضمن الإطار القانوني المتاح وضمن خطة تدريبية للرقى بمستوى المدن والبلدات الفلسطينية وإعطاء الهيئات المحلية صلاحيات أكبر في مجال التخطيط المحلي والتنمية، ويعتبر دليل التخطيط الفيزيائي دليلاً إجرائياً يتناول إجراءات وخطوات إعداد المخططات الهيكلية المحلية في الضفة الغربية وغزة، ويستند هذا الدليل إلى قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ وقانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦ وقانون تخطيط المدن رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٦ المطبق في غزة. ويهدف هذا الدليل إلى المساهمة في عملية تطوير وتنمية متوازنة ومستدامة في الضفة الغربية وقطاع غزة من خلال إجراءات وممارسات تخطيط معدلة، وبشكل تفصيلي، ويهدف كذلك إلى تطوير عمليات تخطيط فيزيائي فاعلة على المستوى الإقليمي والمحلي، وتطوير القدرات والإمكانات بين سلطات التنظيم من خلال إدارة عمليات التخطيط الفيزيائي على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي، ويهدف كذلك إلى تعزيز التنسيق والتعاون

٥٥. مقابلة مع م. ليالي مقدادي، مدير دائرة التنظيم والترخيص، وزارة الحكم المحلي

٢٠١١/٨/١٨

هناك بعض القوانين، على الرغم من أهميتها، إلا أنها لم تتطرق إلى موضوع تضارب المصالح، ومنها: قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧، قانون اللوازم العامة رقم ٩ لسنة ١٩٩٨، قانون العطاءات العامة رقم ٦ لسنة ١٩٩٦، وما يؤخذ على هذه القوانين التي عالجت موضوع تضارب المصالح أنها لم تتبع أنظمة أو تعليمات أو إجراءات تساهم في تطبيق هذا الموضوع أو تحديد آلية للرقابة على مدى التزام المؤسسات والأفراد به، كما لا يوجد جسم فعال يمكنه التحقق من تضارب المصالح، أو حتى إيقاع بعض العقوبات في حال كان هناك إخلال به، وجدير بالذكر أن أمان قامت بإعداد مسودة لقانون منع تضارب المصالح والذي من المتوقع أن يتم تطويره بالتعاون ما بين أمان وهيئة مكافحة الفساد.

الرقابة، أو حتى إيقاع العقاب في حال المخالفة، وعلى الرغم من أن قانون الخدمة المدنية نص في المادة ٦٧ منه على أنه من ضمن التزامات الموظف العام عدم استخدام منصبه من أجل تحقيق مكاسب خاصة، فإنه لم يتم وضع أنظمة أو حتى تنظيم سجلات أو قيود تتعلق بالهدايا، ولا توجد جهة أو دائرة تتعامل مع تسجيل الهدايا، كما أن معالجة هذا الموضوع جاء من خلال مواد متفرقة ومتناثرة في القوانين الفلسطينية.

ب. مبادئ الشفافية في آليات منح رخص البناء

تعني الشفافية وضوح إجراءات تقديم الخدمات، وآلية اتخاذ القرار وجهة اتخاذه، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة، خاصة السياسات ذات العلاقة بإدارة رخص البناء والخدمات التي تقدمها الجهات المختصة في هذا المجال، وتأمين وصول المعلومات للمواطنين في الوقت المناسب والشكل المناسب، حتى يتمكن الجمهور من المساهمة فيها بشكل واضح يُشار في هذا الصدد إلى أن المواقع الإلكترونية على الإنترنت تعتبر من الأدوات الحديثة التي تستخدمها الجهات المختصة بمنح رخص البناء للتواصل مع جمهورها بشكل واضح وعلني، وبصورة تحقق خطوات جيدة نحو الشفافية المطلوبة فمن خلال الموقع الإلكتروني يمكن نشر الموازنة العامة للجهات المختصة بما فيها الهيئات المحلية، والإعلان عن إجراءات منح الرخص والياتها أو حتى تقييمها إلكترونياً، كما يمكن الحصول على المعلومات اللازمة عن كثير من الأمور بالجهة المختصة بالترخيص، كإعلانات والإحصاءات والوظائف والأخبار والهيكل الإداري وغيرها وعن طريق الموقع الإلكتروني يمكن أيضاً تقديم الشكاوي^{٥٩} والاستفسارات من قبل المواطنين.^{٦٠}

٥٩. هناك بعض الهيئات المحلية التي ولها علاقة بالترخيص، بدأت باستقبال طلبات الترخيص من خلال المواقع الإلكترونية، إلى جانب تلقيها الشكاوي من خلال المواقع الإلكترونية.

٦٠. عزيز كايد مؤسسة أمان، النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها

فإقرار الذمة المالية ينطبق على رئيس الهيئة المحلية والأعضاء والعاملون فيها، كما ينبغي على المهندسين وكبار المسؤولين ذوي العلاقة في داخل الهيئة المحلية الإفصاح عن مصالحهم الخاصة ذات العلاقة بمنح رخص البناء، كوجود مكاتب هندسية ذات علاقة بهم أو شركات أو مشاريع بناء أو شركات لتنفيذ الأعمال.

٣. التقيد بمرجعية عمل مكتوبة

من خلال مراجعة الجهات ذات العلاقة، تبين أن هناك إجراءات واضحة ومحددة يتم العمل بموجبها بشكل روتيني، ولكن لا يوجد توثيق لهذه الإجراءات بشكل مكتوب باستثناء بعض البلديات الكبرى التي وضعت أدلة خدمات وحددت فيها الخدمات التي تقدمها والسقوف الزمنية المتوقعة.^{٥٨} علماً بأن الجهات التي تمت مقابلتها غالباً لا تلتزم ضمن سقف زمني معين.

٤. عدم المشاركة في أي قرار بشأن أي عطاء أو خدمة أو عملية شراء تخص أحد أعضاء المجلس المحلي أو أحد أفراد أسرته من الدرجتين الأولى والثانية، أو أي شركاء لهم في مصالح اقتصادية.

يعتبر هذا الأمر أحد الأمور الغائبة في بعض الهيئات التي تم مقابلتها إذ لا يتم الالتفات إلى صلة القرابة أحياناً في تلقي الخدمات، ويتم السير بإجراءات الترخيص، علماً بأن بعض الهيئات المحلية تلتزم بهذا الموضوع وتقوم باستبدال العضو وعدم إشراكه في التصويت.

٥. تضارب المصالح:

يُعتبر تضارب المصالح من أهم المسائل التي تتناقض مع قيم النزاهة وتضارب المصالح هو الوضع الذي تتعارض فيه المصلحة الشخصية للمسؤول أو الموظف، أو مصالح أقربائه، أو أشخاص آخرين تربطه معهم علاقات شخصية أو اقتصادية، مباشرة أو غير مباشرة، مع مصلحة الموقع الوظيفي الذي يشغله.

وفيما يتعلق بموضوعنا هذا قد ينشأ تضارب المصالح من خلال منح التراخيص، وآليات اتخاذ القرارات المختلفة فيها لوقوعها ضمن ما يسمى بالمناطق الضبابية أو التي قد تشكل مستقعا للفساد إذا لم يحسن إدارتها بالشكل المطلوب وفقاً لقيم النزاهة ومبادئ الشفافية وأنظمة المساءلة التي هي الأعمدة الرئيسية التي تحد وتحراب الفساد أينما وجد وتقيد به بما تضعه من ضوابط.

على الرغم من وجود العديد من النصوص القانونية التي أشارت إلى ضرورة تجنب تضارب المصالح، ومن بينها القانون الأساسي الذي هو الإطار الحامي والمؤسس لكل الحقوق، وغيره من القوانين التي اشترنا إليها، فإنه لا توجد -عملياً- آلية واضحة ومحددة يمكن من خلالها تجنب هذا الأمر وحتى إمكانية كشفه، هذا من جهة، ومن جهة أخرى لا توجد أنظمة خاصة أو تعليمات مفصلة تحدد آليات التحقق من هذا الأمر، هذا فضلاً عن عدم وجود جهة فاعلة تشرف على هذا الأمر وتأخذه على عاتقها، من حيث

٥٨. من ضمن هذه البلديات رام الله، والخليل ونابلس.

مؤشرات فحص مبادئ الشفافية في منح رخص البناء :

لعل من ضمن الأمور المهمة والتي يمكن البناء عليها وجود عملية توثيق ممنهجة خاصة باليات العمل وخطواته المختلفة وان تكون هذه الآليات معلنة وواضحة للجمهور كي يكون التزامها واضحا في مبادئ الشفافية، فوجود عملية أرشفة واضحة لها دور كبير في مساعدة المواطنين في سهولة الحصول على المعلومة، وما يحصل على ارض الواقع أن هناك غياب لمثل هذه الإجراءات في كثير من الهيئات وخاصة الصغرى منها، وقد يعود في جزء منه لعدم وجود الكوادر البشرية. ففي أكثر من هيئة محلية ذات علاقة، ومن خلال الزيارات الميدانية أو من خلال الدخول إلى مواقعها الالكترونية، وضعت على مواقعها الالكترونية دليل لخدمات الجمهور الذي يشمل على الخدمات التي تقدمها بعض البلديات بما فيها منح الرخص وشق وإعادة تأهيل الطرق،^{٦١} في مقابل ذلك نجد بأن هذا الأمر في حالة غياب تام. فهناك بعض الهيئات والجهات التي لا يتوفر فيها موقع الكتروني. علما بان حق الحصول على المعلومات من الحقوق الأساسية التي يجب أن يتمتع بها كل إنسان، وهي ركيزة أساسية للشعوب الديمقراطية.

كمثال وليس للحصر عملت كل من بلدية نابلس والخليل ورام الله، على وضع موقع الكتروني خاص بها يتضمن العديد من المعلومات التي يمكن الحصول عليها بسهولة. تتضمن هذه المعلومات ما يتعلق بمشاريع البنية التحتية والعطاءات المطروحة وجهات التمويل والشركات التي أحييت عليها العطاءات وإعلانات التوظيف والخطة التنموية الاستراتيجية، وبالتأكيد تشمل هذه المعلومات ما يتعلق بالمياه والصرف الصحي والنفايات الصلبة، وغيرها من مجالات عمل البلدية كالمشاور والبناء والكهرباء والبيئة، إضافة إلى بعض الخدمات التي يحتاجها المواطن، مثل تعليمات تقديم الطلبات المتعلقة بالمياه والكهرباء والأبنية وغيرها، إلى جانب إجراءات منح الرخص بما فيها الطلبات التي تقدم الكترونيا.

فيما يتعلق بالسجلات العامة فلا يتاح في هذه المؤسسات حق الاطلاع إلا لصاحب الرخصة على البيانات المتعلقة برخصته، هذا إلى جانب عدم وجود نظام واضح ومنهجية واضحة لتنظيم إجراءات الوصول إلى المعلومات، بالإضافة إلى عدم وضع تصنيف ما يسمى بالملفات العامة. وقد عملت أكثر من هيئة محلية على إصدار دليل خدمات الجمهور، يوضح إجراءات تقديم الخدمات بما فيها شروط وآليات الحصول على رخص البناء. ومن ضمن الإشكاليات التي تم إثارتها في الفئة التي تم مقابلتها

هو تدخل رؤساء البلدية أو الأعضاء في كثير من الأحيان، للتبرير لمنح رخصة بناء لأحد المواطنين على الرغم من وجود مخالفة، ويتم الضغط أحيانا على الدائرة الهندسية لإيجاد الحلول، وهذا مرده إلى عدم وجود هيكلية واضحة ووصف وظيفي واضح بحيث يتم على أساسه تحديد الصلاحيات والمسؤوليات الملقاة على عاتق كل موظف، وفعليا لم تنه كثير من الهيئات المحلية إعداد الهيكل التنظيمي والوصف الوظيفي لموظفي البلدية، رغم وجود دوائر وأقسام ومواقع وظيفية واضحة، إلا أن إنجاز ذلك لم يتم حتى الآن.

وهنا ينبغي الإشارة إلى قيام صندوق تطوير وإقراض البلديات بخطوة جيدة في هذا المجال حيث قام بتصميم وتطوير دليل عملي تدريبي للمشاركة والمشورة المجتمعية، إذ أن عملية التشاور في العمل البلدي لها أهميتها، فعملية التشاور والحوار مع المواطنين عملية مكتملة للإدارة الحديثة وتكريس لمبادئ الشفافية والحكم الرشيد بحيث تقوم على التواصل بين الهيئة المحلية والمجتمع وتعتمد على تبادل المعلومات بين الطرفين وتقديم مدخلات من المواطنين بشأن قضية ما قبل اتخاذ الهيئة قرارا بشأن تلك القضية أو وضع السياسات أو تحديد اتجاه لأخذ القرار، وقد تطرق هذا الدليل إلى عملية التشاور المجتمعي ما بين الهيئات المحلية والأفراد وأفضل الطرق الناجعة للتشاور والياتها وكيفية التوصل إلى نتائج ناجعة في هذا المجال، وغيرها من موضوعات لها علاقة بالمشاركة والتشاور المجتمعي.^{٦٢}

ج. آليات المساءلة والمحاسبة

تُعرف نظم المساءلة بأنها واجب المسؤولين عن الوظائف الرسمية، سواء كانوا منتخبين أم معينين، في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة أو الوزارة، وبشكل تفصيلي يوضح لإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل، كذلك تعني المساءلة حق المواطنين العاديين في الحصول على التقارير والمعلومات اللازمة عن أعمال المسؤولين في الإدارات العامة، وذلك بهدف التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم القائمة على العدل والوضوح والمساواة، ويتفق مع القانون والأنظمة واللوائح التي يتعلق عملهم بها، وبذلك فإن المساءلة تفرض على كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، أن يجيب بوضوح عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وُضعت تحت تصرفه.^{٦٣}

وبما أن آلية المساءلة تُعد إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد، فإن مفهومها يفترض وجود علاقة تدرج هرمي للمسؤولية أي "سلم تراتبي" يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريرا عن سير عمله إلى الدرجة الأعلى التي فوضته.

فيما يتعلق برخص البناء، فإن أهم عناصر المساءلة هي وجود

٦٢. صندوق تطوير وإقراض البلديات، المشاركة والمشورة المجتمعية دليل عملي تدريبي،

أيار ٢٠٠٩، ص ٥.

٦٣. عزيز كايد، مرجع سابق، ص ١٤-١٥.

الهيئات المحلية للمواطنين، ٢٠١٠، ص ١٠-١١.

٦١. مثال على ذلك بلدية الخليل ونابلس.

وإنما عبر الاتصال المباشر والمعالجة الإدارية.

في بلدية نابلس مثلا تم تأسيس مركز الشكاوى الهاتفية في شهر كانون الثاني من العام ٢٠٠٧ بتوجيهات من رئيس البلدية حيث قام قسم برمجته الكمبيوتر التابع للبلدية، بتصميم برنامج تم العمل من خلاله في مركز الشكاوى ويعتبر هذا البرنامج من أفضى البرامج التي وضعت في مراكز الشكاوى الهاتفية في كل محافظات الوطن والذي من شأنه أن يلبي مصلحة العمل بشكل متقن وشامل. كانت ساعات العمل في المركز تبدأ من الساعة السابعة صباحا وحتى الساعة السابعة مساء، والدوام في المركز على مدار الساعة بما في ذلك أيام الأعياد والعطل الرسمية والاجتياح. وفي رام الله يتم استقبال شكاوى عبر البريد الالكتروني أو عبر الموقع الالكتروني المخصص لهذه الشكاوى على موقع البلدية، ويتم السير وفقا للإجراءات المحددة في البلدية.

أما عن الآلية التي يتم العمل في مركز الشكاوى فهي على النحو الآتي:

١. يتم استقبال الشكاوى من المواطنين عن طريق موظف استقبال الشكاوى الهاتفيه .
٢. يتم إدخال الشكاوى في الحاسوب في برنامج الشكاوى
٣. يقوم مدير المركز بتبليغ الشكاوى مباشرة عن طريق جهاز الاتصال (اللاسلكي) إلى مراقبي الفرق من ثم يتم الاتصال بمسؤولي الشعب وإذا تأخر إنجاز الشكاوى يتم الاتصال برؤساء الأقسام .
٤. يتم إرسال كتب خطيه بالشكاوى إلى الأقسام لتثبيتها رسميا ومتابعه الردود الخطية عليها إذا كانت تحتاج إلى بعض الوقت .
٥. في حال حدث تباطؤ أو إهمال في إنجاز الشكاوى يتم إرسالها إلى رئيس البلدية مباشرة من اجل إصدار أمر بإنهاء الشكاوى.

٣. التدقيق والرقابة الداخلية والخارجية :

١. الرقابة الخارجية :

تخضع الهيئات المحلية لمتابعة دائرة التوجيه والرقابة على الهيئات المحلية في وزارة الحكم المحلي، وكذلك رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، حيث يتم إعداد التقارير والتقييم للهيئات الخاضعة للرقابة ولكن بصورة غير منتظمة، وإنما يتم ذلك بناء على تقارير محددة أو مشاريع معينة، أما رقابة الجمهور والشراكة مع المجتمع المحلي فتقتصر على المشاركة في ورشات العمل واللقاءات العامة التي ليست مكثفة من ناحية، وقرارات مجرد توصيات لا ترقى إلى درجة المشاركة في اتخاذ القرار من ناحية ثانية حيث تم في بعض الهيئات المحلية إشراك المواطنين في الخطط الإستراتيجية التي

هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للعاملين، وتقديم التقارير الدورية من الدرجة الأدنى إلى الدرجة الأعلى، وإعداد الحساب الختامي ومراجعتها من قبل جهات الرقابة، ووجود آليات واضحة لتقديم الشكاوى، ووجود وحدة رقابة داخلية، والانفتاح أمام التدقيق والرقابة الخارجية كرقابة الجمهور وأجهزة الرقابة الرسمية وغير الرسمي في كثير من الأحيان، إلى جانب تبني فلسفة العقاب والثواب وتنفيذ الغرامات المفروضة على المخالفات بشكل فعال، وعدم الاكتفاء بغرامات بسيطة، فكثير من الهيئات المحلية لا تقوم بتنفيذ الغرامات المفروضة على المواطنين. ومن ضمن المؤشرات التي سنعمل على استخدامها هنا:

١. تقديم التقارير الإدارية والمالية بشكل دوري.
٢. وجود نظام شكاوى مكتوب ومعلن لكل من المجتمع المحلي والموظفين.
٣. وجود هيكل تنظيمي ووصف وظيفي للموظفين تتم المساءلة على أساسه.
٤. الانفتاح أمام التدقيق والرقابة الخارجية، كرقابة الجمهور وأجهزة الرقابة الرسمية وغير الرسمية.
٥. وجود وحدة رقابة داخلية في الهيئة المحلية.

١. تقديم التقارير الخاصة بطلبات الترخيص للأبنية :

فيما يتعلق بالتقارير باعتبارها جزءا من عملية المساءلة، فهناك تدرجية في رفع التقارير في موضوع رخص البناء، وليس هناك نمط معين حول شكل التقرير، ولا يوجد هنا أية عناصر مسبقة ينبغي أن يتم إدراجها، ولا يتقيد المهندسون بنظام معين. يرفع مفتش آلية التقرير حسب الجهة المسؤولة عن الترخيص إما إلى مدير دائرة التنظيم أو إلى مدير الدائرة الهندسية في البلدية حول المخالفة والإجراءات التي اتخذت، فهناك نوعين من التقارير فالأولى تلك التي يتم رفعها لأغراض إحصائية من المديرية أو البلديات إلى الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط والبناء، ترفع بشكل شهري، وتقارير تفتيش من المديرية على البلديات، وترفع للإدارة العامة مرتين في السنة، وتقارير تفتيش من دائرة التنظيم على المديرية بواقع مرتين في السنة.

٢. وجود نظام شكاوى مكتوب ومعلن لكل من المجتمع المحلي والموظفين :

ولتجاوز هذه الإشكالية عكفت مؤسسة أمان على إعداد مشروع نظام للشكاوى في الهيئات المحلية مع دليل إجراءات، لضمان سير هذه الشكاوى وفقا لآلية موحدة تكون أسس النزاهة والشفافية حاضرة فيها، حيث يتم بموجب هذا النظام إنشاء وحدة للشكاوى في كل هيئة محلية، وتعتبر وحدة الشكاوى حلقة الوصل بين المشتكي والجهات المختصة وفقا لهيكلية الهيئة المحلية، وفي بعض الهيئات المحلية يتم استقبال شكاوى المواطنين عبر مركز خدمات الجمهور، ويتم تحويل الشكاوى إلى الدوائر والأقسام المعنية، لكن ليس ضمن آلية محددة ولا نظام مكتوب،

أعدتها البلديات وتم عقد عدد من اللقاءات من الجمهور في هذا المجال.

وتتبع أهمية رقابة الجمهور على الهيئات المحلية وإجراءاتها في تعزيز المساءلة وزيادة فرص النزاهة والشفافية فكلما كانت الرقابة الخارجية فعالة بما فيها رقابة المجتمع المدني، هذا يؤدي بالنتيجة إلى تقليل فرص الفساد من قبل الهيئات المحلية.

٢. الرقابة الداخلية :

استحدثت بعض البلديات وحدة رقابة داخلية ولكن كثيرا منها لم يتم إنشاء هذه الوحدات إلى الآن، وحتى تلك التي استحدثت يمكن وصف عملها بالمتناقل، على الرغم من أن هناك بعض التجارب الجيدة في هذا المجال، وتكمن أهمية الرقابة الداخلية في أنها إذا كانت فاعلة وضمن منهجية واضحة، ويتم الالتزام فيها بشكل دوري تمنع التلاعب في منح رخص البناء وتحد من فرص الفساد، أما في الحالة التي يكون فيها غياب تما لعملية الرقابة، فهذا سيؤدي حتما إلى وجود فساد على اختلاف أنواعه.

استحدثت بلدية الخليل في بداية العام ٢٠٠٢ دائرة جديدة هي دائرة الرقابة والتدقيق الداخلي. أعدت هذه الدائرة نظامها الداخلي ودليل إجراءات الرقابة والتدقيق الداخلي في البلدية. يتضمن النظام الداخلي للبلدية، الموافق عليه من المجلس البلدي ووزارة الحكم المحلي في ٣١ مادة تتناول أهداف الدائرة وإجراءات وصلاحيات المدقق الداخلي، والهيكل التنظيمي والوصف الوظيفي للدائرة، إضافة إلى إجراءات عمل التدقيق الداخلي في الدوائر المختلفة، أما دليل إجراءات الرقابة والتدقيق الداخلي فيتناول عشرات البنود والأسئلة التي يعمل المدققون على الإجابة عنها في الدوائر المختلفة، وهي تتعلق بالهيكل التنظيمي والمحاسبة العامة، والمبيعات والمشترقات والذمم المالية، والإجراءات الرقابية على المستودعات والموجودات الثابتة والرواتب والأجور وغيرها، عمليا، تقوم هذه الدائرة، التي تتبع لرئيس البلدية مباشرة، بجولات تدقيق على الدوائر والأقسام المختلفة، وتشمل صلاحياتها التدقيق المالي والإداري والفني، وتدقيق التوقيعات والإجراءات، وتم تشكيل لجنة رقابة تتكون من مدير هذه الدائرة واثنين من أعضاء المجلس البلدي والمستشار القانوني وسكرتير البلدية، حيث تتلقى هذه اللجنة تقارير الدوائر والأقسام، وبعد دراستها يتم رفعها إلى رئيس البلدية والمجلس البلدي.

النتائج والتوصيات

على ضوء ما تم تقديمه في ثنايا هذا التقرير من قضايا، يمكننا الخروج بجملة من النتائج والتوصيات في هذا المجال على النحو الآتي:

١. النتائج:

١. من حيث الجانب التشريعي نجد بأن القوانين الناظمة لرخص البناء في بعض منها هي قوانين قديمة موروثية عن حقبة سابقة على الرغم من إصدار بعض الأنظمة الخاصة برخص البناء عن السلطة الفلسطينية، إلى جانب خلوها من النص على بعض المفاهيم والمصطلحات التي قد تساعد في محاربة الفساد ومكافحته، ومن ضمنها تضارب المصالح وإقرار الذمة المالية. ومن هذه القوانين قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦.
٢. افتقار معظم المؤسسات وبعض الهيئات المحلية إلى إجراءات مكتوبة ومعتمدة ليتم السير بموجبها خاصة في البلديات الصغرى، وكل ما هو موجود أحيانا تعميم أو ورقة إجراءات لا تزيد على صفحة واحدة، بمعنى ليس هناك منهجية واضحة ومكتوبة، باستثناء بعض البلديات الكبرى.
٣. هناك إشكالية التنسيق ما بين المؤسسات ذات العلاقة بعملية الترخيص، وعدم وضع آليات تعاون مشتركة فيما بينها وخاصة تلك الجهات التي يحتاج المواطن إلى مصادقتها على الرخصة، كوزارة السياحة والآثار ووزارة الصحة.
٤. عدم وجود آليات واضحة ومكتوبة للمتابعة الميدانية والتفتيش على المباني التي لم يتم ترخيصها وتسجيل التجاوزات باستثناء الإخطارات التي تصدر عن البلدية، والجزء الأكبر منها في البلديات الصغرى.
٥. هناك إشكالية في تحصين بعض القرارات الإدارية بموجب قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية وهو ما يشكل مخالفة للقانون الأساسي الفلسطيني، خاصة ما يتعلق منها بقرارات مجلس التنظيم الأعلى.
٦. عدم وجود نظام شكاوي جدي وفاعل في كثير من المؤسسات، على الرغم من أن بعض البلديات الكبرى قد وضعت نظام للشكاوي، إلا أنها بحاجة إلى التطوير والمتابعة.
٧. هناك إشكالية في العلاقة فيما بين الأقسام الهندسية في الهيئات المحلية، ورئيس المجلس المحلي والأعضاء في كثير من الهيئات المحلية، وهذا الأمر بحاجة إلى ضبط.
٨. هناك إشكالية في موضوع أرشفة الملفات الخاصة بعمليات الترخيص، فكل عملية أرشفة ينبغي أن يكون لها مدلولاتها، ويمكن الاستعانة بها كمؤشرات، والإشكالية لدينا هو عدم وجود منهجية واضحة في عملية الأرشفة وخاصة ما يتعلق منها بأهداف الأرشفة، فعملية الأرشفة ليست فقط لتجميع الأوراق والملفات.
٩. هناك إشكالية في تصنيف الملفات العامة، وهناك إشكالية في معظم الهيئات المحلية وحتى المؤسسات في التعامل مع حق الوصول للمعلومات مما يستدعي معه، تنظيم هذا الحق وإصدار القانون الناظم لذلك.

- من النواحي الفنية عند دراسته لطلب ترخيص من النواحي الفنية، ومن المحيد أن يكون هناك لجنة مكونة من أكثر من مهندس لدراسة الطلب لضمان الشفافية.
٢. ضرورة التزام رئيس وأعضاء الهيئات المحلية والموظفين، بقواعد السلوك الخاصة وما يستتبعه ذلك من تقديم إقرار الذمة المالية وضرورة الإفصاح عن وجود أي تضارب محتمل في المصالح وعدم المشاركة في أي قرارات يكون فيها قريب من الدرجة الأولى والثانية.
٤. ضرورة تعميم مدونات قواعد سلوك في الوظيفة العمومية بشكل أكبر، وفي الهيئات المحلية سواء تلك التي وقعت على المدونة أو لم توقع.
٥. ضرورة قيام المؤسسات المعنية برخص البناء بوضع أدلة مكتوبة وإجراءات واضحة خاصة في الهيئات المحلية الصغرى منها.
٦. ضرورة أن تكون إجراءات منح الرخص معلنة بالنسبة للمواطنين، من خلال الأدلة التي يتم تعميمها أو عبر الموقع الإلكتروني الخاص بالهيئات المحلية. علما بأن بعض الهيئات المحلية الكبرى لجأت لهذا الأمر.
٧. ضرورة إيجاد آليات واضحة وفعالة في مراجعة التقارير ذات العلاقة بعملية منح الرخص، على أساس ما جاء فيها مراجعة جادة وموضوعية لأن تكون مجرد تقارير أداء وإشعارات.
٨. ضرورة إيجاد إجراءات مكتوبة وواضحة ومعلنة للشكاوى على غرار بعض المؤسسات الرسمية وبعض هيئات الحكم المحلي الكبرى.
٩. ضرورة تفعيل آليات الرقابة الداخلية والخارجية المتمثلة برقابة الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني.

١٠. في كثير من الأحيان يتم عدم تطبيق الغرامات التي يفرضها القانون، خاصة في بعض البلديات الصغرى، فكما نعلم أن فلسفة القانون تقوم على الثواب والعقاب ولن تجد من يطيع أو يلتزم إلا القليل إذا لم يكن هناك أدوات إنفاذ فعالة.
١١. هناك خلل في موضوع إعطاء الترخيص بعد المخالفة أي بعد قيام المواطن بعملية البناء وبشكل مخالف يتم دفع غرامة معينة ومن ثم يتم الترخيص، وهي حيل يتم اللجوء لها بشكل كبير لإحداث مخالفات ليست باليسيرة، وهو باب إذا بقي مفتوحا فسيكون هو القاعدة والترخيص هو الاستثناء.
١٢. هناك إشكالية في أن بعض المؤسسات وبعض هيئات الحكم المحلي التي وقعت على مدونات السلوك، لم تعمم إلى الآن هذه القواعد على موظفيها.

ب. التوصيات:

- على ضوء النتائج السابقة يمكننا إجمال عدد من التوصيات على النحو الآتي:
١. ضرورة مراجعة الإطار القانوني المنظم لرخص البناء في الوضع الفلسطيني وتحديثه وتوضيح كثير من مصطلحاته وضبطها ومن ضمن هذه القوانين قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦ الذي يقع على عاتق وزارة الحكم المحلي ضرورة مراجعته، هذا إلى جانب إدراج بعض المفاهيم كإقرار الذمة المالية على الرغم من أنه تم تنظيمه في قانون هيئة مكافحة الفساد، وموضوع الإبلاغ وحماية المبلغين وتضارب المصالح، وغيرها من مفاهيم تعزز من القدرة على محاربة الفساد وتحجيمه.
٢. ضرورة ضبط العلاقة فيما بين الدوائر الهندسية في الهيئات المحلية ورؤساء وأعضاء الهيئات المحلية، بحيث لا يكون هناك تدخل من قبل رئيس وأعضاء الهيئات المحلية بعمل المهندس

القسم الثاني

العطاءات المتعلقة بشق وإعادة تأهيل الطرق

تقديم:

وتؤكد المادة (٥) من القانون على مراعاة الإعلان عن العطاءات في الصحف المحلية، على أن لا يتم الإعلان عن طرح أي عطاء أو إجراء أي تلزيم إلا إذا كانت المخصصات المالية متوفرة لتنفيذه أو كان هناك التزام من الجهة الممولة بقرار من مجلس الوزراء. ويتم تطبيق مبدأ المنافسة وإعطاء فرص متكافئة للجهات المؤهلة للقيام بتنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات الفنية، ويجب التقيد عند إحالة العطاء بأفضل العروض المستوفية لشروط دعوة العطاء وأنسب الأسعار مع مراعاة درجة الجودة المطلوبة وإمكانية التنفيذ ضمن المدة المحددة ومدى قدرة المقاول أو المستشار للقيام بالعمل المطلوب حسب الشروط والمواصفات.

ولا تغفل الإشارة هنا إلى قانون الهيئات المحلية رقم ١ لسنة ١٩٩٧ وما جاء به في المادة ٣٤ والمتعلق بالصلاحيات المعطاه لوزير الحكم المحلي المتعلق بصلاحيات إصدار الأنظمة المتعلقة بالمقاولات واللوازم والعطاءات، وكذلك المادة ١٥ جاءت بحكم آخر والمتعلق بصلاحيات المجلس بتخطيط البلدة وفتح الشوارع وإغاثها وتعديلها وتعيين عرضها واستقامتها، إضافة إلى نظام توريدات المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية الفلسطينية رقم ١ لسنة ١٩٩٨.

قانون الشراء العام الجديد للعام ٢٠١١

حتى يتم تصادي الإشكاليات في الإطار القانوني الحالي المتمثل بوجود قانونين منفصلين ينظمان اللوازم والأشغال، جاء هذا القانون ليحكم كلا القانونين في قانون موحد، وهذا مما يساعد على توحيد الإجراءات وتجنب الكثير من الإشكالات التي كانت ناتجة على أرض الواقع والناجمة عن وجود قانونين منفصلين، حيث اصدر الرئيس قانون الشراء العام بموجب قرار بقانون قبل شهر تقريبا أثناء العمل على هذا التقرير، الذي احتوى في جنباته العديد من النصوص التي قد تشكل رادعا لأوجه الفساد، فيموجب هذا القانون تم تشكيل جسم مستقل للقيام بمتابعة عمليات الشراء العام في السلطة الفلسطينية المتمثل بالمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، إضافة إلى جمعه ما بين اللوازم والعطاءات في ذات القانون، علما بأن هذا القانون وضعنا نصا حافظا يتعلق باستمرار العمل بالقوانين الحالية إلى حين إصدار اللائحة التنفيذية الخاصة به حتى لا تقع في حالة فراغ تشريعي.

تعتبر العقود الإدارية الوسيلة القانونية الأهم التي عادة ما تعتمد عليها الدول في شأن المشتريات العامة، سواء فيما يتعلق بالمنشآت العامة، أو فيما يتعلق باللوازم العامة؛ إلا أن هذه العقود مثلت مجالا لاستغلال المال العام لمصالح خاصة وتقضي بعض مظاهر الفساد مثل الرشاوى والاختلاس والاستغلال الوظيفي وسوء الائتمان وتبادل المصالح والمنافع مما يؤدي إلى إهدار المال العام وتدني مستوى العمل وجودته، لذلك اتجهت معظم دول العالم نحو ضبطها وتقييدها بعدد من المعايير والشروط التي تضمن نزاهتها، وقد تحول هذا التوجه إلى جهد دولي موحد عكسته عدد من الاتفاقيات والمواثيق الدولية،^{٦٤} وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي أقرت في العام ٢٠٠٠. ويهدف هذا الجزء من التقرير إلى دراسة واقع العطاءات الحكومية الفلسطينية في الجزئية المتعلقة بشق وإعادة تأهيل الطرق، وذلك من خلال رصد والتعرف على المراحل التي تمر بها هذه العطاءات، ومحاولين الكشف عن الفجوات التي تعتري هذه العملية التي تفتح المجال أمام فرص الفساد، والتأكد من فعالية الرقابة والتدقيق الداخلي والالتزام بأحكام القانون واللوائح التنظيمية والتعليمات ذات العلاقة.

أولا: الإطار القانوني لطرح العطاءات الخاصة بشق وإعادة تأهيل الطرق

ينظم قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ الأشغال الحكومية من إنشاء الأبنية والطرق والمنشآت والمشاريع الهندسية بمختلف أنواعها ولوازمها وصيانتها ومتابعة تنفيذها والإشراف عليها وكافة الخدمات الفنية المرتبطة بها من دراسات هندسية وتصاميم فنية وإشراف على المشاريع وتنفيذها وأعمال المساحة وأية استشارات هندسية أو فنية تتعلق بالأشغال بالإضافة إلى أنظمة تشكيل لجنة تصنيف المقاولين والنظام الإداري لدائرة العطاءات المركزية بوزارة الأشغال العامة والإسكان، والنظام الخاص بعقد المقاول الموحد^{٦٥} الذي ينظم العلاقة بين المقاول ومؤسسات السلطة.

٦٤. أمان، نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة الواقع التشريعي، سلسلة تقارير رقم ٩١، كانون ثاني، ٢٠٠٢ ص ٦.

٦٥. وزارة الأشغال العامة والإسكان، عقد المقاول الموحد، الشروط العامة (فيديك ٩٩٩١)، الشروط الخاصة الفلسطينية، القسم الثاني ٢٠٠٢.

الأشغال والخدمات الفنية الحكومية وجمع وحفظ وتحليل المعلومات المتعلقة بالعطاءات، وتوحيد الشروط العامة لعقد المزاولة وإجراءات العطاءات وتطوير تلك الشروط والإجراءات وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها.

أ. لجان العطاءات المركزية وتشكيلها

وفقاً لنص المادة (٢) من قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ تتشأ في وزارة الأشغال العامة دائرة تسمى دائرة العطاءات المركزية يكون لها جهازها الخاص ويعين للدائرة مديراً عاماً بقرار من مجلس الوزراء وتتشكل ثلاث لجان للعطاءات^{٦٨} حسب الآتي:

١. **لجنة العطاءات المركزية:** وفقاً لنص المادة (٧) من قانون العطاءات تتوزع اختصاصاتها على أربعة مجالات (مجال الأبنية الحكومية، ومجال المياه والري والمجاري والسدود، ومجال الطرق والنقل والتعدين، ومجال الأعمال الكهروميكانيكية والاتصالات) يشكل لكل مجال منها لجنة عطاءات فرعية، برئاسة مدير دائرة العطاءات المركزية، وعضوية ممثلين عن وزارة المالية وعن وزارة الأشغال العامة، وممثلين عن الدائرة ذات العلاقة بالعطاء يعينهما المسؤول المختص، بالإضافة إلى شخصين يعينهم وزير الأشغال من ذوي الاختصاص. وتعد هذه اللجان اجتماعاتها بدعوة من رئيسها وتكون اجتماعاتها قانونية بحضور خمسة من أعضائها على الأقل على أن يكون رئيسها وأحد ممثلي الدائرة ذات العلاقة بالعطاء من بينهم وتتخذ قراراتها بأكثرية أربعة من أصوات أعضائها الحاضرين.

وتختص هذه اللجان بطرح وإحالة العطاءات الخارجة عن نطاق صلاحيات اللجان الأخرى (لجنة عطاءات الدائرة ولجنة عطاءات المحافظة) أو أي عطاء آخر يكلفها وزير الأشغال بطرحه بناء على تنسيب المسؤول المختص.

٢. **لجنة عطاءات الدائرة:** تشكل في كل دائرة لجنة عطاءات تسمى «لجنة عطاءات الدائرة» تتكون من وكيل الوزارة رئيساً أو مدير عام الدائرة أو من يعين ليقوم بأعماله حال غيابه.

٦٨. حسب قانون الشراء العام الجديد يكون تشكيل المجلس على النحو الآتي:

١. ينشأ بمقتضى أحكام هذا القانون مجلس يسمى (المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام) تكون له الشخصية الاعتبارية، والذمة المالية المستقلة، ويتمتع بالاستقلال المالي والإداري.
 ٢. تكون للمجلس موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.
 ٣. يصدر بتشكيل المجلس وتنظيمه، قرار من مجلس الوزراء.
 ٤. يتشكل المجلس من رئيس وثمانية أعضاء، وذلك على النحو الآتي:
 ٥. يعين الرئيس بقرار من مجلس الوزراء.
- يعين الأعضاء بقرار من مجلس الوزراء، ويتسبب من رئيس المجلس، وذلك على النحو الآتي:

١. ممثل عن وزارة المالية (نائباً لرئيس المجلس)
٢. ممثل عن وزارة الأشغال العامة والإسكان (عضواً)
٣. ممثل عن وزارة الاقتصاد الوطني (عضواً)
٤. ممثل عن وزارة التخطيط والتنمية الإدارية (عضواً)
٥. أربعة أعضاء من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال الشراء العام.

وعلى الرغم من أن قانون الأشغال العامة محل الدراسة حرص من حيث المبدأ، على ضمان نزاهة عقود الأشغال والعطاءات من خلال تضمينه لكافة المبادئ الكفيلة بذلك، وعلى الرغم من أن الكثير من مظاهر الخلل في العقود ناتجة عن عدم الالتزام بتنفيذ أحكام القانون، وليس في القانون نفسه، إلا أننا نجد أن هذا القانون، وبالمقارنة مع المعايير الدولية وخصوصاً المبادئ التي أقرتها المادة التاسعة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، اعتراه عدد من العيوب التي تفتح الباب أمام توفير فرص الفساد في العطاءات والعقود التي يتم إبرامها، ومن ضمنها فجوات تتعلق بعدم مراعاة بعض مبادئ ومعايير الشفافية في العقود فقد تضمنت الفقرة الأولى من المادة التاسعة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هذا المبدأ، بنصها على ضرورة الإعلان والنشر المسبق لشروط العقود وتوزيع المعلومات المتعلقة بإجراءاتها، وعلى الرغم من إشارة القوانين الفلسطينية إلى مبدأ الشفافية، إلا أنها لم تتضمن ما يكفي من الأحكام الضرورية لذلك.

ثانياً: البيئة المؤسسية

تتطلب القوانين التي تنظم العطاءات العامة إنشاء لجان مركزية وأخرى فرعية للإشراف ومتابعة تنفيذ العطاءات بالصورة المثلى، فقانون الأشغال العامة ينص على إنشاء لجان عطاءات مركزية، ولجنة عطاءات الدائرة ولجنة عطاءات المحافظة، هذا فيما يتعلق بالأشغال التي تتعلق بوزارة الأشغال العامة، وهناك أيضاً مكاتب أو دوائر أو وحدات العطاءات في الهيئات المحلية عندما نتحدث عن شق وإعادة تأهيل طرق داخل حدود الهيئة المحلية، فكما نعلم فإن وزارة الأشغال العامة والإسكان تكون صلاحياتها الأشغال التي تكون خارج نطاق البلديات الطرق الخارجية والطرق الواصلة بين المدن، أما الهيئات المحلية فتكون صلاحياتها في الأشغال التي تنفذ داخل حدودها.^{٦٩}

وبموجب هذه القوانين تم إنشاء دائرة العطاءات المركزية ويكون من اختصاصاتها بموجب المادة ٣ من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٩٦ الإشراف والمتابعة وتصنيف المقاولين، وتدقيق وتحليل عطاءات الأشغال والخدمات الفنية الحكومية وتوحيد الشروط العامة لعقد المزاولة وغيرها من صلاحيات.

وتتولى دائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال الإشراف ومتابعة تصنيف المقاولين والمستشارين ومتابعة تأهيلهم بالتنسيق والمشاركة مع النقابات والاتحادات المعنية المختصة ولجنة التصنيف المعتمدة بموجب تعليمات تصنيف المقاولين.^{٦٧} كما تتولى الدائرة وفقاً لنص المادة (٣) من القانون تدقيق وتحليل عطاءات

٦٦. مقابلة شخصية مع م. علي ذويب، مدير عام الإدارة العامة للإشراف والمتابعة الفنية، وزارة الأشغال العامة والإسكان، بتاريخ ٢٠١١/٨/٥.

٦٧. تم تشكيل لجنة تصنيف المقاولين بقرار من مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠٠٥. ومن أبرز مهام اللجنة تصنيف وتأهيل المقاولين للاشتراك بعطاءات السلطة وتقديم الاقتراحات المتعلقة بتعديل تصنيف المقاولين المعمول بها وملاحقتها وإعادة تقييم وتصنيف المقاولين بصفة دورية.

وشخصين يعينهم المسؤول المختص، وممثل عن وزارة المالية، وممثلين عن دائرة العطاءات. تختص هذه اللجنة بطرح وإحالة عطاءات الأشغال التي لا تزيد قيمة كل منها عن مائة وخمسين ألف دولار أمريكي وعطاءات الخدمات الفنية إذا كانت لا تتجاوز سبعة آلاف دولار.

٣. لجنة عطاءات المحافظة: تتشكل في كل محافظة لجنة عطاءات المحافظة، يكون مدير الأشغال في المحافظة رئيساً لها، بالإضافة إلى عضوية ممثلين عن وزارة الحكم المحلي والمالية وممثلين عن الدائرة ذات العلاقة بالعطاء وعن دائرة العطاءات ووزارة الداخلية. وتختص هذه اللجنة بطرح وإحالة عطاءات الأشغال التي لا تزيد قيمة كل منها عن خمسة وعشرين ألف دولار أمريكي.

تبرز الإشكالية الأولى بالنسبة لدائرة العطاءات المركزية في أنه لا يوجد نوع من الاستقلالية المالية والإدارية الواضحة لها، صحيح أنه تم النص على تشكيل دائرة في وزارة الأشغال العامة والإسكان ولها مديريات، ولكن لم يعطها القانون الاستقلالية المالية والإدارية الكاملة للقيام بعملها على أكمل وجه وتعزيز مكانتها. أما الإشكالية الأخرى فتتمثل في أنه لم يرد نص في القانون حول صلاحية الدائرة في رسم السياسات الوطنية الخاصة بسياسات الشراء العام.^{٦٩}

ب. دائرة العطاءات في الهيئات المحلية وتشكيلها

تشكل بقرار من المجلس لجنة خاصة لفتح مظاريف العطاءات من بين موظفي الهيئة المحلية ويكون أعضاؤها ذوي كفاءة وخبرة ولا يقل عددهم عن ثلاثة من بينهم محاسب الهيئة، وتتوزع لجان العطاءات في الهيئات المحلية ما بين دوائر للعطاءات ومكاتب للعطاءات^{٧٠} أو لجان عطاءات^{٧١} يتم تشكيلها لهذا الغرض، أو قد يترك الأمر للمجلس البلدي بحيث يتم معالجة كل عطاء على حدة الأمر الذي قد يفتح مداخل غير مرغوبة.^{٧٢}

ولعلنا قبل الدخول في مراحل العطاءات نشير إلى بعض الإشكالات القانونية التي تعتري عملها ومن ضمن هذه الإشكاليات:

فقد نصت المادة ٤/٢ من قانون العطاءات على أن من صلاحيات دائرة العطاءات: "إصدار النشرات الدورية حول قطاع الإنشاءات وأسعار المواد الإنشائية وبنود الأشغال" وعلى أرض الواقع لا تقوم الدائرة بهذا الدور ولا تصدر أية نشرات حول قطاع الإنشاءات، على الرغم من أن هذا الأمر يمثل مساساً بحقوق المواطن في الحصول على المعلومات، وخرقاً لمبدأ الشفافية الذي يجب أن تتسم به العطاءات العامة.»

٦٩. وهو ما تم تداركه في القانون الجديد الخاص بالشراء العام الذي صدر مؤخراً، وتم التأكيد على ذلك بنص صريح.

٧٠. كما هو الحال في بلدية نابلس، هناك مكتب للعطاءات.

٧١. كما هو الحال في بلدية الخليل.

٧٢. بلال البرغوثي، مؤسسة أمان، تقييم الإطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في فلسطين من أجل تعزيز استجابته لمتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة. ٢٠١٠، ص ٥.

وبالرجوع إلى القانون تبين أنه لم يراع مبدأ الإبلاغ وحماية المبلغين ولم يعره اهتماماً على أهميته، حيث لم نجد نصاً قانونياً واضحاً وصريحاً يجبر الموظفين أو أعضاء اللجان على التبليغ عن أي حالة فساد قد تقع أثناء طرح العطاءات، كما لا يوجد نص قانوني يحمي موظفي لجان العطاءات والفنيين والكادر الوظيفي، في حال تبليغهم عن تلك المخالفات، وموضوع تضارب المصالح، علماً بأن قانون الشراء للعام ٢٠١١ الذي أصدره الرئيس بموجب قرار بقانون والذي لم ينشر بعد قد عالج هذه المسألة وتطرق إلى ضرورة الإبلاغ وإلى حماية المبلغين.

ومن ضمن الإشكاليات في الإطار القانوني عدم إصدار الأنظمة الخاصة بقانون العطاءات للأشغال الحكومية والتي هي تعتبر جزءاً أساسياً لتعزيز تنفيذ القانون وتيسير تنفيذه وتفسير المصطلحات الواردة فيه وترجمتها إلى إجراءات سهلة التطبيق على أرض الواقع، هذا إلى جانب عدم وجود آلية واضحة في الاعتراض على إجراءات العطاءات أو على نتائجها.^{٧٣}

وكما تبرز إشكالية أخرى في القوانين السارية النازمة للعطاءات في أنها خلت من أي نص واضح حول إمكانية الاعتراض أو التظلم على قرار إحالة العطاء على جهة ما أو حتى على الشروط أو حتى الاعتراض على قرارات اللجان، وهذا يتعارض مع المادة ٩/د من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على إقامة نظام فعال للطعن.^{٧٤}

أما فيما يتعلق بالعطاءات في الهيئات المحلية فتتمثل الإشكالية هنا في أكثر من مسألة، فمن جانب هناك غياب لإطار قانوني يحكم تشكيل هذه اللجان أو الدوائر باستثناء نظام توريدات المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية الفلسطينية رقم ١ لسنة ١٩٩٨ المعمول به لدى بعض الهيئات المحلية، ومن جانب آخر هناك غياب لإجراءات واضحة لعمل هذه اللجان، وأخيراً إن أمر تشكيلها قد يخضع لمزاجية رئيس وأعضاء الهيئة المحلية خاصة في بعض الهيئات المحلية الصغرى، بالتالي من الممكن أن يكون مداخل للفساد في هذا الأمر وطغيان الطابع الشخصي عليها وليس المهني، لتوجيه العطاءات في اتجاه معين ومحاباة أحد المقاولين على حساب غيره، وهذا ما أشارت له تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية للعام ٢٠٠٩ من وجود ضعف في التزام معظم الهيئات المحلية بأحكام نظام بشأن توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية الفلسطينية الأمر الذي انعكس على توفر قيم النزاهة والشفافية وتعزيز مبدأ المنافسة المشروعة.^{٧٥} على الرغم من أن

٧٣. تم في القانون للشراء العام إنشاء وحدة مراجعة النزاعات للنظر في أي استئنافات، إلى جانب الصلاحية في رفع الشكاوي من قبل المتقدمين إلى الجهات المشتريّة. «الدوائر الحكومية».

٧٤. تم تدارك هذا الأمر في قانون الشراء العام للعام ٢٠١١ الصادر بموجب قرار

بقانون، حيث تم تشكيل ما يسمى بوحدة مراجعة النزاعات حي يتم تقديم الاعتراضات والاستئناف أمامها وأمام الجهات المشتريّة «الدوائر الحكومية».

٧٥. ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام ٢٠٠٩، رام الله - فلسطين،

٢٠٠٩، ص ٩٠٢ وما بعدها.

خاضعا لتصديق الوزير وبين المفاوض وقد يكون التوقيع مع الجهة المستفيدة من العطاء، ومن ثم إصدار أمر المباشرة في العمل إلى المفاوض من قبل الإدارة العامة للإشراف والمتابعة الفنية،^{٧٦} وفيما يلي نشير إلى أهم المراحل التي يمر فيها العطاء لشق أو إعادة تأهيل الطرق:

١. طلب تنفيذ الأشغال من الجهة المستفيدة:

تبدأ العطاءات بمجرد طرح العطاء بطلب من الجهة المستفيدة التي تطلب تنفيذ أشغال طرق عن طريق لجنة العطاءات المركزية، وهناك ثلاثة معايير للطلب:

١. معايير شخصية، أي حسب رؤية المسئول في البلدية.
٢. الضغط السكاني أو انتشار المؤسسات في منطقة ما تتطلب تأهيل الطريق أو شق طرق خاصة.

٣. توجهات المانحين، وهذا طبعاً حسب رؤيتهم ومصالحهم. وتكمن المشكلة الأساسية في هذه المرحلة في أن هناك جهات عديدة تنفذ مشاريع شق طرق وإعادة تأهيل وهناك غياب للمرجعية المسؤولة عن طرح العطاءات، فعلى أرض الواقع تقوم بعض المؤسسات الدولية كوكالة الغوث و UNDP و USAID ومؤسسة بكار بطرح العطاءات مباشرة كجهة ممولة أو مشرفة على التمويل، وهو ما قد يخلق إرباكاً بالنسبة للمقاولين وللجهات المسؤولة عن العطاءات بما فيها دائرة العطاءات المركزية، فالمشكلة إذا هنا ليست في ترتيب أولويات أو مدى تأثير هذا المعيار أو ذلك، المشكلة الرئيسية هي غياب المرجعية، وغياب المرجعية بالطبع يعني عمل عشوائي يقوم على الاجتهادات الشخصية، فكلما كان هناك مجال للاجتهاد بالذات في هذه المجالات كانت فرص الفساد متوفرة أكثر، نظراً لعدم وجود قواعد واليات عمل واضحة ومحددة يتم السير على هداها في تنفيذ وطرح العطاءات الخاصة بهذا المجال، مما يكون معه إمكانية المحاباة لجهة على حساب أخرى، وعدم تطبيق مبدأ المنافسة الذي تقوم عليه العطاءات، فمن المفترض أن دائرة العطاءات المركزية هي المسئول عن العطاءات والمشاريع، ولكن غياب المرجعية جعل من دائرة العطاءات أقل جهة قدمت مشاريع، وهذا نتيجة تدني الثقة بمؤسسات السلطة في فترة ما لعدم وجود خطة تنمية عمرانية مرتبطة بخطة التنمية الشاملة للسلطة.^{٧٧}

ولعل من ضمن الأمور التي ينبغي الالتفات لها وجود بعض الجهات التي تتولى تنفيذ العطاءات في كافة مراحلها المختلفة دون الرجوع إلى أي جهة بحيث تتولى هي الإعلان عن العطاء والرقابة والإشراف عليه والسير بكافة المراحل المختلفة للعطاء، وهو ما يستدعي التدقيق والمتابعة وإخضاع هذه الجهات لنوع من الرقابة حتى لو كانت هي مسؤولة عن التمويل والتنفيذ فالأصل

كثير منها يلتزم بالنواحي القانونية في طرح العطاءات من حيث الإعلان في الصحف وتشكيل لجان عطاءات وتقييم العروض وغيرها من مراحل يمر بها العطاء، إلا أن غالبيتها تقتصر إلى وجود أدلة مكتوبة في هذا المجال لإدارة العطاءات من البداية إلى النهاية.

وينبغي الإشارة إلى أنه تم إعداد دليل إرشادي للتوريد العام في الهيئات المحلية في العام ٢٠٠٩ بدعم من بعض المؤسسات الدولية، حيث حدد هذا الدليل مبادئ التوريد وإجراءات التوريد بمختلف مراحلها في الهيئات المحلية.^{٧٨}

ثالثاً: مراحل العطاء في دائرة العطاءات المركزية والهيئات المحلية

أ. مراحل عطاءات شق وإعادة تأهيل الطرق في وزارة الأشغال

تمر عملية العطاء لشق وإعادة تأهيل الطرق بمجموعة من المراحل المتداخلة أحياناً، ويتم اختيار المشاريع حسب الحاجة وبطلب خطي ومباشر من الجهة المستفيدة، وفي وزارة الأشغال العامة يتم اختيار المشاريع حسب «المفاضل الأساسية للطرق» في الضفة الغربية، «الطرق المهمة»، التي تخدم حركة المرور في الضفة الغربية، ويتم الاختيار أيضاً بناء على دراسات لحركة المرور والمشاهدات اليومية^{٧٩} مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار توفر التمويل لهذا المشروع، وغالباً تقوم بهذا الدور الإدارة العامة للطرق والإدارة العامة للإشراف والمتابعة الفنية، طبعاً مع عدم إغفال خطة التنمية في المحافظات ويتم مراعاة أن تشمل الطرق هذه الخطط، على أن يتم التركيز على الطرق الرئيسية.^{٨٠}

في اللحظة التي تقر فيها فكرة المشروع يتم تحضيره مع فحص وجود التمويل من عدمه حيث تقوم دائرة الدراسات بعملية التحضير، ومن ثم يتم تحضير جداول الكميات والمواصفات، من خلال دائرة الدراسات، بعد ذلك يذهب الملف إلى دائرة العطاءات، ومن ثم تقوم دائرة العطاءات المركزية بطرحه في الجريدة والترسية تكون على أفضل العروض وأنسب الأسعار، بناء على توصية اللجنة الفنية التي تقوم بدراسة العروض وتقوم بوضع تقرير الإحالة، لتجتمع بعد ذلك لجنة العطاءات المركزية لمناقشة تقرير الإحالة بناء على توصيات اللجنة الفنية ومن ثم يتم إحالة العطاء على أحد الشركات بقرار من لجنة العطاءات المركزية ويكون هذا القرار خاضعاً لتصديق من قبل الوزير، وبعد إحالة العطاء على المفاوض الفائز يتم توقيع الاتفاق ما بين المفاوض ووزارة الأشغال العامة ممثلة بلجنة العطاءات المركزية ويكون قرارها

٧٦. دليل التوريد العام للهيئات المحلية، ٢٠٠٩.

٧٧. في بعض الهيئات المحلية كبلدية نابلس يجري وضع معايير لشق الطرق في المدينة ومن ضمن هذه المعايير، الخطورة التي تشكلها الطريق، المساهمة الفعلية في التكاليف وغيرها من معايير.

٧٨. مقابلة مع م. علي ذويب، مدير عام الإدارة العامة للإشراف والمتابعة الفنية، وزارة الأشغال العامة والإسكان، بتاريخ ٨/٥/٢٠١١.

٧٩. مقابلة مع م. علي ذويب، مدير عام الإدارة العامة للإشراف والمتابعة الفنية، وزارة الأشغال العامة والإسكان، بتاريخ ٨/٥/٢٠١١.

٨٠. مقابلة شخصية مع محمد جميل الحسيني اتحاد المقاولين الفلسطينيين - المدير التنفيذي للاتحاد، غزة، بتاريخ ١٢/٩/٢٠١١.

أن تكون الجهة المسؤولة عن متابعة العطاءات وتنفيذها والرقابة عليها مسؤولة الجسم الوطني المسؤول عن الشراء العام والمتمثل بحسب القانون الجديد للشراء العام بالمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام وهيئة الشراء العام، وهذا من ضمن الأمور التي ينبغي إخضاعها لنوع من الرقابة حتى لا يكون مدخلا من مداخل الفساد.

٢. تحويل الطلب للجنة الفنية :

بعد قيام الجهة المستفيدة بطلب الأشغال، يتم تحويل هذا الطلب للجنة فنية التي تقوم بعمل تكلفة تقديرية لطلب الشراء وتحضير المشروع وجدول الكميات والمواصفات من خلال دائرة الدراسات في الوزارة.^{٨١}

وهنا تظهر بعض التحديات من ضمنها مدى توفر الكادر المدرب لوضع المواصفات الدقيقة والصحيحة وتحديد جداول الكميات. ومدى ضمان حيادية جميع أعضاء هذه اللجان وعدم حرف أو توجيه المواصفات، خاصة إذا تم وضع شروط خاصة أو تعجيزية لا يقدر عليها أو لا تنطبق إلا على عدد محدود من المقاولين.

وتبرز هنا إشكالية أخرى تتمثل في مدى توفر مواصفات فلسطينية معتمدة للمنتج المحلي وهو ما يقع في جزء كبير منه على عاتق مؤسسة المواصفات والمقاييس، وفي هذا المجال نلفت إلى هناك مبادرة لوضع مواصفات موحدة ومعتمدة حيث تم إعداد دليل فني للطرق، بالتعاون ما بين مؤسسة بكدار وUSAID باللغة الانجليزية، ويشمل هذا الدليل على المواصفات الفنية للطرق وتصميمها ومواصفات المواد وحتى موضوع العقود، ويعمل هذا الدليل على محاولة لتحديد المواصفات اللازمة والمتفقة مع المعايير الدولية علما بأنه يتم حاليا تحضير النسخة باللغة العربية حتى يتم تعميمه.^{٨٢} ووجود مواصفات معلنة وواضحة يساهم في تعزيز موضوع الرقابة الفنية على جودة المواد المستخدمة في عمليات شق الطرق، وإمكانية الحكم على جودة المواد من عدمها بناء على هذه المواصفات، هذا إلى جانب تعزيز وعي لجان الاستلام والتسليم لهذه المعايير والمواصفات لتقليل فرص الفساد في هذا المجال وحتى لا تكون عملية الاستلام والتسليم للمشروع مجرد إجراءات شكلية.

أحد التحديات التي تواجهها وزارة الأشغال العامة والإسكان والمقاولين واتحاد المقاولين، ما يتعلق بتوفر الاعتماد المالي للمشروع وما يحصل من تأخر في صرف المستحقات في كثير من الأحيان من قبل الحكومة خاصة تلك المشاريع الممولة من قبل الحكومة الفلسطينية، وهو ما يخلق إشكالية كبيرة لدى المقاولين وتعريضهم للإفلاس في كثير من الأحيان، وإضعاف القدرة

٨١. مقابلة مع م. علي ذويب، مدير عام الإدارة العامة للإشراف والمتابعة الفنية، وزارة الأشغال العامة والإسكان، بتاريخ ٥/٨/٢٠١١.

٨٢. مقابلة شخصية مع م. فاروق كاتاني بتاريخ المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار بكدار، مدير مشاريع منطقة الوسط، ١٠/٨/٢٠١١.

التنافسية للشركات الفلسطينية مقابل الأجنبية.^{٨٣}

ولعل من أسباب المشكلة هو أنه لا يتم تخصيص حساب خاص للعطاءات التي يتم تنفيذها في وزارة المالية، بل يتم إدراجها ضمن بنود الموازنة العامة، ويتم الدفع لهذه المشاريع حسب التدفقات النقدية وحسب الميزانية المتوفرة، وهذا على عكس المشاريع الممولة من المؤسسات الأجنبية التي تطلب فتح حساب خاص بهذه المشاريع، ويكون الصرف حسب الانجاز في العمل وحسب العقد، ولا يتم التأخير فيها، بسبب توفر السيولة لها.^{٨٤} ولعل هذه المسألة تكمن في أن التأخر قد يدفع في بعض الأحيان إلى اللجوء إلى وسائل غير قانونية من خلال الوساطة أو المحسوبة للحصول على المستحقات مما يفتح معه مجالا لفرص الفساد بأنواعها.

٣. تحضير كراسة العطاء بمواصفات فنية وشروط واضحة :

يتم تكليف لجنة فنية لتحضير كراسة العطاء بشكلها النهائي ضمن المواصفات الفنية المعتمدة، على أن تكون الشروط واضحة ومحددة إضافة إلى جداول الكميات، والفساد في كثير من الأحيان يبدأ في مرحلة التحضير للعطاءات وتحضير المواصفات ومرحلة التنفيذ،^{٨٥} ومن الصور التي ممن توقعها في هذا المجال:

١. تحضير وثائق خاطئة أو عطاءات خاطئة، فني دراسة لجامعة لوزان وجد أن ٦٥٪ من الفساد سببه جهل العاملين في العطاءات.^{٨٦}
٢. طلب مؤهلات عالية بحيث لا يتقدم للعطاء إلا عدد محدود.
٣. طلب مؤهلات قد لا يكون بحاجة لها "شروط تعجيزية" أو تحديد فئة معينة للدخول للعطاء، مع أنه يمكن دخول فئات أخرى، وتقليل المنافسة في ذلك فهناك قاعدة أنه كلما قلت المنافسة كلما زاد الفساد.^{٨٧}
٤. توجيه العطاءات لكي تتطابق مع مواصفات معينه.

وتعاني اللجان الفنية من نقص في الأعداد والخبرات المحددة وخصوصاً في المواضيع ذات التقنية العالية high tech إذ هناك صعوبة في تحضير المواصفات الخاصة بها. وتبرز إشكالية أخرى بالنسبة للجان الفنية التي نص القانون على تشكيلها وتحديدًا في المادة ١٤ من قانون العطاءات حيث أن القانون نص على تشكيل هذه اللجان في دائرة العطاءات المركزية والدوائر الأخرى، ولكن ما يحصل على أرض الواقع أن دائرة العطاءات

٨٣. أسامة كحيل، نقيب المقاولين الفلسطينيين، انظر الرابط التالي: <http://www.alquds.com/news/article/view/id/286597>

٨٤. مقابلة مع م. علي ذويب، مدير عام الإدارة العامة للإشراف والمتابعة الفنية، وزارة الأشغال العامة والإسكان، بتاريخ ٥/٨/٢٠١١.

٨٥. مقابلة شخصية، هشام اللبدي، خبير عطاءات دولية، مركز التدريب الدولي، منظمة العمل الدولية، ١٢/٩/٢٠١١.

٨٦. مقابلة شخصية، هشام اللبدي، خبير عطاءات دولية، مركز التدريب الدولي، منظمة العمل الدولية، ١٢/٩/٢٠١١.

٨٧. مقابلة شخصية، هشام اللبدي، خبير عطاءات دولية، مركز التدريب الدولي، منظمة العمل الدولية، ١٢/٩/٢٠١١.

المركزية تشارك في تشكيل هذه اللجان مع الوزارة ذات العلاقة، ويعود السبب في ذلك إلى قلة عدد الكوادر البشرية والمؤهلة في هذا المجال.

٤. طرح العطاء في صيفتين:

بعد موافقة لجنة العطاءات المركزية على المشروع، يتم اعتماد المشروع في الدائرة وتتم صياغة الإعلان، الذي ينشر في جريدتين لمدة يومين، ويتم تحديد آخر يوم لاستلام الطلبات بعد ذلك تدعى لجنة العطاءات المعنية بالمشروع (سواء في مجال الأبنية الحكومية أو المياه والري والمجاري والسدود أو الطرق والنقل والتعدين أو الأعمال الكهروميكانيكية والاتصالات). لمناقشة العطاء، واستدراج العروض وفتح المظاريف بشكل علني وبحضور على الأقل خمسة من أصل سبعة من أعضاء لجنة العطاءات المركزية بمن فيهم الوزير.

وهذا من الإجراءات التي يتم تطبيقها بشكل جيد على أرض الواقع، إذ تقوم الجهات المسؤولة عن العطاءات بالإعلان في الجريدة إضافة إلى الإعلانات على الموقع الإلكتروني الخاص بالمؤسسة.^{٨٨}

٦. استلام وتقييم العروض وإحالة العطاء:

يتم الإعلان في الصحيفة عن مكان وتاريخ استلام العروض، تعقد لجنة العطاءات الخاصة بالمشروع بحضور خمسة على الأقل من أعضائها من أصل سبعة من الأعضاء، وتقوم بفتح العروض، وبعد انتهاء المدة القانونية الممنوحة للمقاولين يتم تحويل العروض إلى لجنة فنية لتقييم العروض، لتقدم بعد ذلك التوصيات والتقرير الفني، تجتمع لجنة العطاءات المركزية لمناقشة تقرير الإحالة بناء على توصيات اللجنة الفنية، ليتم بعد ذلك إحالة العطاء على أحد الشركات، ومخاطبة الجهة المستفيدة وإبلاغها بالشركة الفائزة بالعطاء، لتقوم الجهة المستفيدة بتوقيع الاتفاقيات مع الشركة الفائزة، وتبرز الإشكالية في هنا في توفر الخبرات لدى هذه اللجان ومدى قدرتها على التحقق من مطابقة المواصفات الواردة في كراسة العطاء مع المواصفات الواردة من قبل المقاول، إضافة إلى عدم وجود آلية واضحة للاعتراض أو التظلم على قرار الإحالة على الرغم من أهميته، وهو ما يحرم المقاول من طريق مهم لمتابعة عملية ترسية العطاءات وإجراءاتها والمحاسبة والمكاشفة فيها.

٨. التنفيذ:

لعل عملية تنفيذ العطاء المتمثل في شق طريق أو إعادة تأهيله من أكثر المراحل التي تمر بها العطاءات صعوبة ودقة، وأكثرها خطورة لما فيها من إمكانية توفر فرص الفساد بكافة أشكاله المختلفة.

بعد إعطاء أمر المباشرة بالتنفيذ يتم الإشراف من خلال إشراف الإدارة العامة للإشراف والمتابعة الفنية حيث يتم تسليم الموقع

٨٨. ياسر عموري ومحمود علاونه، مؤسسة أمان، تقييم الالتزام في التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فلسطين، ٢٠١٠، ص، مرجع سابق، ص ٦١.

وتفاصيل العطاء، ويقوم المقاول بتقديم طلب المباشرة في العمل ليتم بعد عمل «الرفع المساحي» وهناك طلب تدقيق الأعمال، حيث يتم تدقيق كل مرحلة والتدقيق فيها وفحص العينات الخاصة بها من قبل المهندس المشرف على الموقع أو المقاول، وحتى يتم تفادي العلاقة ما بين المختبر والمقاول هناك بحيث يكون التعامل مع المختبر بشكل مباشر من الجهة المشرفة وليس المقاول، وتقوم مؤسسة المواصفات والمقاييس بزيارة المختبرات وفحصها وترخيصها من النقابة.^{٨٩}

ولعل هذه المرحلة من المراحل المهمة والخطيرة في عطاءات شق الطرق، إذ يدخل فيها أكثر من طرف وأكثر من جهة فهناك شبكة علاقات متداخلة فمن جهة المقاول، ومن جهة أخرى المهندس المقيم في المشروع والمشرف على المشروع، ومن جهة ثالثة المختبرات، فطبيعة العلاقات هنا ليست بالبيسيطة إذ أن فرص الفساد قائمة نظرا للاحتكاك المباشر ما بين هذه الأطراف، وضمان حيادية ونزاهة العملية ليس بالأمر السهل، لأن جزء كبير منها مرهون بالشخص وقناعاته، على الرغم من وجود العديد من الأدوات الرقابية والتقارير اليومية والشهرية عن العمل.

وغالبا يكون إلى جانب الجهة المنفذة على المشروع، ما يعرف بجهة الإشراف على التنفيذ وهنا من الممكن أن يكون مكتب هندسي يتم التعاقد معه من قبل الوزارة أو وزارة الأشغال العامة هي التي تقوم بالإشراف، من خلال تعيين مهندسين مقيمين في الموقع للإشراف على عمليات تنفيذ العطاء في كافة مراحلها المختلفة ورفع التقارير اليومية والشهرية في هذا إلى الجهات مالكة العطاء وجهات الإشراف العليا المتمثلة في وزارة الأشغال العامة والإسكان.

ومن ضمن الأمور المهمة في هذا المجال والتي قد تساعد في عملية الرقابة والإشراف، وجود مكاتب الإشراف الهندسي أو الإشراف المباشر من قبل وزارة الأشغال العامة والإسكان، فبحسب الإجراءات يجب أن يكون هناك مكتب إشراف على عملية تنفيذ العطاء أو شق الطريق. ولعل من ضمن الأمور الإيجابية أثناء عملية التنفيذ أن لجنة الإشراف يختلف تشكيلها عن لجنة الاستلام إذ لا تكون اللجنة هي ذاتها، بل يتم تشكيل لجنة للاستلام غير تلك المسؤولة عن الإشراف.^{٩٠} ولكن الإشكالية تبقى أن كثير من أعضاء اللجان قد لا يكونون على دراية تامة بالأمور الفنية وطبيعة المواصفات التي سيتم استلامها من المقاول ومدى توافقها مع المواصفات التي تم وضعها في العطاء، وهو ما يخلق إشكالية في عملية التسليم إذ أن المواصفات التي تم الاستناد عليها هي ليست ذاتها التي تم تسليمها مما يكون معه هدر للمال العام دون وجه حق، إلى جانب التأكيد على أهمية وضرورة وجود كافة الوثائق

٨٩. مقابلة شخصية مع م. فاروق كاتاني بتاريخ المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار بكدار، مدير مشاريع منطقة الوسط، ١٠/٨/٢٠١١. في فترات سابقة حصلت بعض التضاي من خلال تواصل صاحب المختبر مع المقاول.

٩٠. مقابلة مع م. علي ذويب، مدير عام الإدارة العامة للإشراف والمتابعة الفنية، وزارة الأشغال العامة والإسكان، بتاريخ ٥/٨/٢٠١١.

المتعلقة بتنفيذ المشروع عند مرحلة الاستلام للمشروع، حتى تكون هناك امكانية للتدقيق من قبل لجنة الاستلام.

- عطاءات شق وإعادة تأهيل الطرق والقطاع الخاص:

- دور اتحاد المقاولين في العطاءات:

الإتحاد هو مؤسسة فلسطينية غير هادفة للربح وقائمة على العضوية وتهدف إلى تنظيم ممارسة مهنة المقاولات في فلسطين والارتقاء بأداء المقاولين الفلسطينيين وحماية مصالحهم. ويعتبر اتحاد المقاولين الفلسطينيين (PCU) الممثل الرئيسي لقطاع المقاولين في فلسطين، والذي يعد العمود الفقري لقطاع الإنشاءات الفلسطيني، أحد أهم روافد القطاعات الإنتاجية والصناعية، وأحد دعائم الاقتصاد الوطني الفلسطيني.^{٩١} واتحاد المقاولين هو عضو في لجنة تصنيف المقاولين الوطنية المشكلة من أكثر من جهة حكومية ومن القطاع الخاص، لضمان نزاهتها.

وللاتحاد دور في حل بعض الإشكاليات التي تطرأ هنا وهناك، إذ أن هناك لجنة مشكلة من الاتحاد لمتابعة الشكاوى، واللجنة تتشكل بتكليف من قبل مجلس الإدارة لأحد الأشخاص وهو يقوم باختيار بقية أعضاء لجنته وهذه اللجنة تختص بالقضايا المستعصية ولها مستشار قانوني. ونستطيع القول أن اللجنة تأخذ الطابع التحكيمي «التوافقي» في القضايا وهي اختيارية. والشكاوى واحدة من ثلاث أنواع:

١. شكاوى تقوم على سوء فهم من المقاول.
 ٢. شكاوى تقوم على إجراء حقيقي من المشغل يمس المقاول.
 ٣. شكاوى تتعلق بمخالفات قانونية.^{٩٢}
- علما بان ليس هناك نظام محدد للشكاوى فبعد تقديم الشكاوى تدرس من حيث موضوعيتها، والعمل على حلها يتم حسب الاجتهاد وحسب نوع المشكلة.

- دور نقابة المهندسين:

تعتبر نقابة المهندسين إحدى أهم النقابات المهنية وأبرزها في فلسطين، وذلك نظرا للدور الكبير والمهم الذي تلعبه على مستوى الوطن، حيث تأسست نقابة المهندسين بعد ترخيصها بمركزين في عمان والقدس عام ١٩٥٨، وبأشر مركز القدس عمله عام ١٩٦٣، وتهدف النقابة إلى السعي لتنظيم مهنة وتطويرها والارتقاء بالأعضاء مهنيا وعلميا واجتماعيا واقتصاديا.^{٩٣}

٩١. انظر الرابط الإلكتروني: <http://www.pcu.ps/> تم الدخول إلى الموقع بتاريخ

٢٠١١/٨/١٥.

٩٢. مقابلة شخصية مع محمد جميل الحسيني اتحاد المقاولين الفلسطينيين - المدير

التنفيذي للاتحاد، غزة، بتاريخ ٢٠١١/٩/١٢.

٩٣. انظر الرابط التالي: <http://www.paleng.org/portal/Default.aspx?portalid=1&cpage=~\Default.aspx&tabid=51&tabindex=0&lang=ar&mid=97&itemid=645&verno=1&pino=645&pvno=1&pl=ar&page=~\Default.aspx&pmid=97>.

ولعل إشارتنا إلى دور النقابة هنا يمكن في مسألتين الأولى أن النقابة عضو في لجنة تصنيف المقاولين الوطنية، وثانيها أن لنقابة المهندسين دور مهم في العطاءات المتعلقة بشق وإعادة تأهيل الطرق.

حيث تقوم النقابة بالتصديق على عقد الإشراف والتصميم للمكاتب المشرفة على تنفيذ العطاء، المصنفة من قبل النقابة حسب فئات معينة بعد إرسال الطلب إلى الدائرة الفنية لتقوم بالتدقيق عليه ومن ثم المصادقة حيث يتم إرسال المخطط الخاص بالأشغال إلى وزارة الحكم المحلي ومن ثم يحال إلى الأشغال العامة، ويكون دور وزارة الأشغال العامة دور إشرافي علوي على المكاتب الهندسية المشرفة على المشروع، هذا إلى جانب قيامها بالرقابة على المكاتب الهندسية المشرفة على العطاء حتى في مرحلة التنفيذ لضمان إيفائها بالتزاماتها من حيث عدد المهندسين وخبراتهم. هذا إلى جانب قيامها بعملية التحكيم المتعلقة بالعطاءات في حال نشوب أي نزاع ما بين المقاول أو المهندس أو ما بين الوزارة والمقاول.

ولعل مسألة التصديق على عقود الإشراف مسألة في غاية الأهمية وينبغي أن تخضع للفحص والتدقيق دائما حتى لا يكون هناك أي نوع من التلاعب فيها، كما ينبغي المتابعة المستمرة لعمل النقابة في هذا المجال وخاصة ما يتعلق منها بدورها الرقابي على المكاتب الهندسية أثناء عملية الإشراف على الموقع، فهذا ينبغي أن تخضع الدائرة أو الموظف المسؤول عن الرقابة على المكتب الهندسي ومدى التزامه بالشروط التي صادقت عليها النقابة للإشراف للرقابة المستمرة من قبل النقابة ذاتها، حتى لا يكون هناك نوع من المحاباة ما بين الدائرة المسؤولة عن الرقابة والمكتب الهندسي المشرف على المشروع. ويشار إلى أنه من دور النقابة إيقاع العقوبات التأديبية على أي مهندس تثبت إدانته بأي عمل مخالف لأنظمة وتعليمات المهنة.

ب. مراحل طرح العطاء الخاص بشق وإعادة تأهيل الطرق في الهيئات المحلية

يجري الإعلان عن الرغبة في توريد المواد أو تنفيذ الأعمال في الصحف اليومية الأوسع انتشاراً.^{٩٤} ولا يجوز للمجلس أن يعلن عن رغبته في الارتباط على توريد الموارد أو تنفيذ الأعمال إلا إذا كان رصيد البند المالي المعتمد بالموازنة يسمح بالصرف.^{٩٥} ويخصص في كل هيئة صندوق مناسب للعطاءات ويجب أن يكون له قفلان لكل منها مفتاحان يحفظ إحدهما لدى رئيس الهيئة المحلية ويحفظ الثاني لدى أي موظف يعتمده المجلس ويودع المفتاحان الاحتياطيان في خزينة الوزارة.^{٩٦} ومن ثم تشكل بقرار من المجلس لجنة خاصة لفتح مظاريف العطاءات من بين موظفي الهيئة المحلية ولا يقل عددهم عن ثلاثة من بينهم محاسب الهيئة،^{٩٧} وللوزير أن يوعز

٩٤. مادة ٦ من نظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٨.

٩٥. مادة ٤ من نظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٨.

٩٦. مادة ٧ من نظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٨.

٩٧. مادة ٨ من نظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٨ وفي

لأي من موظفي الوزارة من ذوي الخبرة والكفاءة حضور فتح العطاء.^{٩٨} ويجب على رئيس الهيئة المحلية أن يبلغ الوزارة إشعاراً خطياً بالنتيجة التي توصلت إليها لجنة البت وذلك خلال الأربع والعشرين الساعة التي تلي صدور قرار لجنة البت.^{٩٩} ويتم الإعلان عن يوم فتح العروض حيث حددت بعض البلديات موعد فتح العطاءات سلفاً وبشكل معلن للجمهور، ويشارك في العملية مواطنين وممثلين عن المجتمع المحلي في بعض الهيئات، وبعد اجتماع داخلي مغلق تعقد لجنة العطاءات، يتم تحرير محضر بالتوصية لترسية العطاء على الجهة صاحبة العرض الأفضل.

ويجري تقديم العطاءات للمجلس في الزمان والمكان المحددين في الإعلان ويجب أن يتم ملء استمارة العطاء بخط واضح ومقروء وأن يحمل اسم مقدم العطاء وعنوانه ورقمه الضريبي ورقم هاتقه وختمه وتوقيعه على مستندات العطاء ولا يجوز استخدام الحبر الأحمر في ملء العطاء، ويجب كتابة السعر المحدد لكل وحدة من الوحدات التي يتضمنها العطاء والمبلغ الإجمالي لعدد الوحدات وفي حالة الخطأ يكون سعر الوحدة هو المرجع. ويجوز للجنة تجزئة بنود العطاء كما يجوز لها إحالة تنفيذ البند أو البنود الأخرى لأي من المقاولين المشاركين في المناقصة. وعلى المقاول أن يرفق بعطاءه صكاً بنكياً أو كفالة بنكية سارية لمدة ثلاثة أشهر على الأقل بقيمة النسبة المئوية التي يحددها المجلس في إعلان المناقصة.^{١٠٠} وتشكل بقرار من رئيس المجلس لجنة للاستلام الابتدائي لا يقل أعضاؤها عن ثلاثة تتناسب مؤهلاتهم مع موضوع المناقصة وذلك لاستلام المواد أو الأعمال استلاماً ابتدائياً وذلك بمجرد إشعار المقاول للهيئة المحلية بانتهائه من التوريد أو التنفيذ ويجرى الاستلام بحضور المقاول ويدون محضر بأسماء أعضاء اللجنة وساعة الاستلام ومكانه ويجري فحص المواد ولأعمال المنفذة وتدون ملاحظات اللجنة في المحضر بإتمام الاستلام أو عدمه ويتم التوقيع على المحضر من قبل أعضاء اللجنة، ويسلم لرئيس الهيئة المحلية الذي يقوم بمراجعته والتأشير عليه بالاستلام أو عدمه.^{١٠١}

مشروع نظام مشروع نظام اللوازم والأشغال والمزايدات للهيئات المحلية لسنة ٢٠١٠ تم النص على تشكيل لجان العطاءات في الهيئات المحلية في المادة ٥١ منه بحيث: ١. يشكل المجلس لجنة عطاءات محلية تتألف من ثلاثة من أعضاء المجلس واثنين من موظفي الهيئة المحلية من ذوي العلاقة بموضوع العطاء، ويعين المجلس من بين أعضاء اللجنة رئيساً لها ونائباً للرئيس، وفي الهيئات المحلية التي لا يوجد فيها مدير يعين الرئيس أحد موظفي الهيئة المحلية أمين سر اللجنة.

٢- تعقد اللجنة اجتماعاتها بدعوة من رئيسها كلما دعت الحاجة إلى ذلك، ويكون أي اجتماع تعقده اللجنة.

قانونياً بحضور جميع أعضائها.

٣- تقوم اللجنة برفع توصياتها إلى رئيس الهيئة المحلية.

٩٨. مادة ١٠ من نظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٨

٩٩. مادة ١٢ من نظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٨

١٠٠. مادة ١٤، ١٥، ١٧، ١٩ من نظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية

لسنة ١٩٩٨

١٠١. مادة ٢٠ من نظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٨

وعند الانتهاء من المشروع تشكل بقرار من رئيس المجلس لجنة للاستلام النهائي لا يقل أعضاؤها عن ٣ من بينهم عضو واحد من أعضاء لجنة الاستلام الابتدائي تتناسب مؤهلاتهم مع موضوع المناقصة ويجري الاستلام النهائي بحضور المقاول أو من يمثله ويدون محضر بأسماء أعضاء اللجنة وساعة الاستلام ومكانه ويجري فحص المواد والأعمال المنفذة وتدون ملاحظات أو توصيات ترى اللجنة ضرورة لتدوينها ويتم التوقيع على المحضر من قبل أعضاء اللجنة، ويسلم لرئيس الهيئة المحلية الذي يقوم بمراجعته والتأشير عليه بالاستلام أو عدمه.^{١٠٢} ولم يغفل نظام التوريدات للعام ١٩٩٨ النص على الأسقف المالية في المادة ٢٩ منه.^{١٠٣}

أما تسوية الحسابات فلا تجري تسوية الحسابات للمقاول بعد إتمام الاستلام النهائي إلا بعد التأكد من خصم المستحقات الضريبية عن كامل قيمة المناقصة وبعد تقديم المقاول للمجلس شهادة ضريبية رسمية تفيد إعفائه من سداد الضريبة.^{١٠٤}

ولعل من أبرز المشاكل في موضوع العطاءات وخاصة في موضوع شق وإعادة تأهيل الطرق غياب الإجراءات المكتوبة والمعلنة للسير بالعطاءات وعدم توحيد ما بين الهيئات المحلية، مما يعني عدم توحيد الإجراءات في الهيئات المحلية وقيام كل هيئة بوضع نظام خاص بها مما يعتبر تعارفاً مع مبادئ الشفافية وضرورة نشر المعلومات. فترك الأمور على غاربه للهيئات المحلية ورؤسائها قد يؤدي إلى قيام هذه الهيئات بوضع المواصفات والإجراءات والياتها بشكل بعيد عن المهنية مما يكون معه فتح مجال لفرص الفساد، وترك أمر العطاءات للعلاقات الشخصية أكثر من استنادها إلى إجراءات واضحة ومعلنة ومهنية.

أمر آخر يمكن التنبيه له هنا هو في لجان الاستلام الأولى ولجان الاستلام النهائية، والتي يمكن القول أنها تفتقر إلى الخبرات الأساسية في هذا المجال، خاصة إذا علمنا أن موضوع الاستلام ليس بالأمر الهين، إذ سيتم القيام بفحص المواصفات الفنية التي تم تنفيذ المشروع على أساسها وقياس مدى تقييد المقاول بهذه الشروط، بالتالي سيكون هناك خلل في عملية التحقق من مواصفات المواد وتطابقها مع المعايير المحددة في العطاء، وأحياناً لا تكون تلك المعايير محددة أصلاً بشكل محكم، فهل يمكن لأعضاء الهيئة المحلية القيام بهذه المهمة، إلى جانب عدم قيام بعض الهيئات المحلية بفحص المواد الموردة إليها في مختبرات

١٠٢. مادة ٢٤ من نظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٨

١٠٣. جاء ت الأسقف المالية في المادة ٢٩ على النحو الآتي: (١٠٠٠ شيقل إلى ١٠٠٠٠ شيقل) يكون عن طريق استدرج العروض. أكثر من (١٠٠٠٠) شيقل يكون عن طريق عطاء في الجريدة.

١٠٤. بحسب نص المادة ٢٦ من نظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٨، ونشير إلى أن هناك حالياً مشروع نظام اللوازم والأشغال والمزايدات للهيئات المحلية لسنة ٢٠١٠ وهو قيد النقاش الآن، والذي يتطرق إلى كافة مراحل العطاء في الأشغال العامة.

مؤهلة، مما يكون معه إمكانية المحاباة لجهة المقاول على حساب الهيئة المحلية وعدم فحص المواد التي استخدمها في المشروع، وهذا ما يشكل هدرا للمال العام.

ومن ضمن الإشكاليات أيضا أن هناك تباينات وفروقات في تشكيل لجنة العطاءات، ففي بعض الهيئات تتكون اللجنة من أعضاء من المجلس وسكرتير البلدية ورئيس القسم المختص مع دعوة وزارة الحكم المحلي لإرسال مندوب، فيما تزيد هيئات أخرى بدعوة الوزارات ذات الصلة، وتتفاوت لجان العطاءات في العدد بين هيئة وأخرى وبين عطاء وآخر في نفس الهيئة أحيانا، وهذا ما يجعل عضوية اللجان بحسب مزاج رئيس البلدية وهو ما يجعل الأمور شخصية أكثر منها مهنية، بعدم استنادها على معايير وأسس واضحة المعالم.

تحدي آخر نشير له هنا ففي بعض الهيئات المحلية يتم وضع مظاريف العطاءات في صندوق العطاءات بعد ختمها من سكرتير البلدية الذي يشرف عليه، وفي هيئات أخرى يشرف على صندوق العطاءات رئيس مجلس الهيئة شخصيا، وهو ما يعني تفرد في القرار وعدم التزام بأسس النزاهة والشفافية، وليس من خلال لجنة مشكلة لهذا الغرض لضمان نزاهة العملية وشفافية إجراءاتها، فلو أردنا شفافية في الموضوع لكان من المفروض أن تكون لجنة هي المسؤولة عن هذا الموضوع وليس شخص بعينه، حتى نغلق بابا من الممكن أن يفضي إلى فرص فساد والأولى إغلاقه.

أمر آخر يفتح فرصا للفساد في كثير من الأحيان ما يتعلق بالتأخير في تسليم المشاريع من قبل المقاولين سواء لأسباب خاصة بهم أو لأسباب طارئة، حيث يتم اللجوء إلى تبرير أيام التأخير وموضوع فرض الغرامات إذا زاد التأخير عن حد معين، وهو ما يفتح المجال للرشوة وشراء الذمم في كثير من الأحيان، ففي كثير من الأحيان يحصل تأخير من قبل المقاول في تنفيذ الأعمال الموكلة إليه بحسب العطاء ووفقا للقانون إذا زاد التأخير عن حد معين، يقوم المقاول بدفع غرامات تأخير عن كل يوم تأخير، وهو ما قد يؤدي إلى محاولة شراء الذمم من خلال تبرير أيام التأخير وعدم دفع غرامات التأخير المفروضة عليه من خلال الاتفاق مع المهندس أو المكتب المشرف على تبرير أيام التأخير، وهذه المسألة بحاجة إلى رقابة دائمة.

رابعا: آليات الرقابة على الأشغال العامة «شق وإعادة تأهيل الطرق»

يتمتع ديوان الرقابة المالية والإدارية بصفة مراقب في لجنة العطاءات المركزية، ويتمتع ديوان الرقابة المالية والإدارية بصلاحيات كاملة في الاطلاع على كافة الملفات وطلب أية معلومات من أي هيئة رسمية، حيث يقوم الديوان بتنفيذ عدد من الزيارات الميدانية للجهات المختصة وفحص الملفات لديها وتسجيل أي ملاحظات أو مخالفات تقع في هذا المجال، فمثلا هناك غياب لإجراءات منع

تضارب المصالح، ولا يتم الالتفات إلى موضوع صلة القرابة ما بين عضو الهيئة المحلية بغيره وتحتيه عن العضوية في اللجنة المسؤولة عن اتخاذ القرار، وهناك إشكالية في غرامات التأخير إذ في كثير من الأحيان يتم التفاوضي عنها وعدم فرضها على المقاول، وكذلك الأعمال الإضافية التي تحسب للمقاول في كثير من الأحيان لا يتم الاستناد في حسابها على أسس ومعايير واضحة.^{١٠٥}

وتقوم وزارة المالية كذلك بالرقابة المالية الداخلية على العطاءات، إذ لا يتم صرف أية معاملة إلا بعد تدقيق الأوراق والمستندات المتعلقة بها كافة. وعلى الرغم من إسناد مهمة المراقبة لممثل عن ديوان الرقابة، إلا أننا لا نجد أي نص في القانون على إلزام لجنة أو دائرة العطاءات المركزية بتقديم تقاريرها لأية جهة رقابية بشكل مباشر.

وبالنسبة للهيئات المحلية فتتم عملية الرقابة من قبل وزارة الحكم المحلي على الهيئات المحلية في عملية شق الطرق وإعادة تأهيلها من النواحي الإدارية والقانونية وهذا اختصاص أصيل اقتره قانون الهيئات المحلية لوزارة الحكم المحلي.

وهنا لا نغفل أيضا دور دوائر الرقابة الداخلية والتدقيق المالي في الوزارات والمؤسسات الحكومية، على الرغم من أن كثير من الهيئات المحلية لا زالت لم تنشئ مثل هذه الإدارات، والدور الرقابي للجماهير كما أسلفنا، ومن ضمن القيود التي وضعها قانون الموازنة العامة رقم ٧ لسنة ١٩٩٧ على العقود وعند تنفيذ الأشغال العامة بما فيها شق وإعادة تأهيل الطرق ما جاء به المادة ٤٤ بنصها على أنه «لا يجوز الصرف على أية نفقة لم يرصد لها مخصصات في القانون».

١٠٥. مقابلة شخصية مع م. مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، الدائرة الهندسية، بتاريخ ٢٥/٨/٢٠١١.

النتائج والتوصيات

على الرغم من التقدم في أنجدة السلطة الفلسطينية في كثير من الموضوعات التي تؤدي إلى مكافحة الفساد والحد منه، وخاصة ما تكلل منها في إصدار قانون الشراء العام للعام ٢٠١١ الذي وحد في الإجراءات ما بين اللوازم العامة والعطاءات وأوجد نصوصاً متقدمة عن سابقه. إلا أن هناك إشكالية تبقى قائمة في الواقع العملي، وعلى ضوء ذلك نعمل عدد من النتائج والتوصيات في هذا المجال على النحو الآتي:

أ. النتائج:

١. من حيث الجانب التشريعي نجد بأن القوانين الناظمة للعطاءات والسارية إلى لحظة كتابة هذا التقرير هي قوانين بحاجة إلى الكثير من التعديل والتطوير، ومن ضمن الجوانب التي يجب أن يطالها التعديل واجب الإبلاغ وحماية المبلغين وتضارب المصالح، وحتى حق المقاولين في التظلم من أي قرار يصدر بحقهم. وإقرار الذمة المالية. على الرغم من أن بعض هذه المواضيع قد تم معالجتها في قانون الشراء العام الجديد للعام ٢٠١١، الذي لم ينشر بعد.
٢. هناك غياب لإطار قانوني فعلي يحكم تشكيل لجان أو دوائر العطاءات في الهيئات المحلية، باستثناء نظام التوريدات للعام ١٩٩٨، ومن جانب آخر هناك غياب لإجراءات مكتوبة وواضحة وواضحة لعمل هذه اللجان خاصة في بعض البلديات الصغرى، كما أن تشكيلها قد يخضع لمزاجية رئيس وأعضاء الهيئة المحلية، مما يجعل الأمر منوط بشخصية رئيس البلدية وأعضائها وعدم احتكامها لمنهجيات ومعايير واضحة. في ظل بعض التقارير الرقابية الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والإدارية التي أشارت إلى تفرد رئيس البلدية بالقرار في بعض البلديات.
٣. قلة أعداد الكادر المدرب لوضع المواصفات الدقيقة والصحيحة ووضع جداول الكميات ما قد يؤدي إلى فتح فرص للفساد.
٤. عدم توفر مواصفات فلسطينية معتمدة للمنتج المحلي وهو ما يقع في جزء كبير منه على عاتق مؤسسة المواصفات والمقاييس، علماً بأن هناك مبادرة لوضع مواصفات موحدة ومعتمدة حيث تم إعداد دليل فني للطرق وهو في مرحلته الأخيرة، وهو ما يجعل عملية التسليم والمتابعة للمشاريع غير خاضعة لمزاجية أو معرفة معينة.
٥. أن القوانين الفلسطينية الناظمة للعطاءات لم تورد أي نص يتعلق بالقدرة على الاعتراض على سير الإجراءات أو على إحالة العطاءات على جهة ما، باستثناء قانون الشراء العام الجديد للعام ٢٠١١ والذي لن يدخل حيز التنفيذ إلا بعد إصدار اللائحة التنفيذية الخاصة به بحسب النصوص

الواردة في القانون.

٦. غياب الإجراءات المكتوبة والمعلنة للسير بالعطاءات وعدم توحيدها فيما بين الهيئات المحلية، وقيام كل هيئة بوضع نظام خاص بها، وتجاوز بعض الهيئات المحلية لنظام التوريدات للعام ١٩٩٨ وعدم الالتزام بما ينص عليه من أحكام.
٧. أن عملية الإشراف على صندوق العطاءات في بعض الهيئات المحلية الصغرى منوط بأشخاص وليس لجان.
٨. تتعدد آليات الرقابة المفروضة على العطاءات الحكومية في مجال شق وإعادة تأهيل الطرق إلا أن هذه الهيئات الرقابية بحاجة إلى أخذ دورها وتفعيل أدائها، فهناك ضعف في مجال الرقابة.
٩. غياب التنسيق ما بين المؤسسات الحكومية والخاصة أثناء تنفيذ العطاءات كشركات الاتصالات وسلطة المياه.

ب. التوصيات

١. ضرورة العمل على تعزيز تنفيذ قانون الشراء العام وعقد الندوات والدورات الخاصة لتوضيح إجراءاته والسير فيها، لضمان سهولة تطبيقه، إلى جانب العمل وبشكل حثيث على إصدار اللائحة التنفيذية الخاصة بالقانون، لان تطبيقه مرهون بإصدارها. إلى جانب وضع الأدلة التدريبية العملية اللازمة لتعزيز تنفيذه على أرض الواقع.
٢. إجراء التعديلات القانونية اللازمة على بعض الأطر القانونية ذات العلاقة والمساندة للقوانين الخاصة بالعطاءات وموائمتها مع القانون الأساسي، كقانون الهيئات المحلية. والمساعدة في إقرار مشروع نظام للتوريدات والأشغال الخاص بالهيئات المحلية المقدم للعام ٢٠١٠ بدلا من النظام للعام ١٩٩٨.
٣. ضرورة إصدار نظام الشكاوى الخاص بالهيئات المحلية.
٤. ضرورة توحيد الجهة المسؤولة عن طرح العطاءات وحصرها في جهة واحدة حتى في المشاريع الممولة من الخارج. وعدم تشتيتها في أكثر من جهة.
٥. ضرورة التزام رئيس وأعضاء الهيئات المحلية والموظفين وأعضاء دائرة العطاءات المركزية ولجانها بتقديم إقرار الذمة المالية الخاصة بهم.
٦. ضرورة الإفصاح عن وجود أي تضارب محتمل في المصالح وعدم المشاركة في أي قرارات يكون فيها قريب من الدرجة الأولى والثانية في كافة مراحل العطاء.
٧. ضرورة تعميم مدونات قواعد سلوك في المجالات في الوظيفة العمومية بشكل أكبر، وفي الهيئات المحلية سواء تلك التي وقعت على المدونة أو لم توقع.
٨. ضرورة قيام المؤسسات المعنية بالأشغال الحكومية بوضع أدلة مكتوبة، وموثقة وعدم الاكتفاء بالإجراءات الروتينية، فعندما تكون الإجراءات مكتوبة يمكن الاحتكام لها لحل أي نزاع.

٩. ضرورة قيام المؤسسات بإيجاد آليات واضحة ومعلنة للحصول على المعلومات.
١٠. ضرورة إيجاد آليات واضحة وفعالة في مراجعة التقارير الإدارية والفنية وتفحصها، والمساءلة على أساس ما جاء فيها مراجعة جادة وموضوعية لا مجرد تقارير أداء وإشعارات.
١١. ضرورة إيجاد إجراءات مكتوبة وواضحة ومعلنة للشكاوى على غرار بعض المؤسسات الرسمية وخاصة في هيئات الحكم المحلية.
١٢. ضرورة تفعيل آليات الرقابة الداخلية والخارجية المتمثلة برقابة الجمهور ومؤسسات المجتمع المدني.
١٣. ضرورة تحديد الهياكل التنظيمية في عدد من الهيئات المحلية لما له من اثر في تحديد الصلاحيات والحقوق والواجبات المفروضة، وضرورة استحداث دائرة خاصة بالاعطاءات في كل هيئة محلية، على الرغم من أن تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية قد أشارت إلى وجود بعض التقدم في هذا الملف في بعض الهيئات المحلية التي لم تكن قد استوفت الهيكلية التنظيمية الخاصة بها بعد.
١٤. ضرورة تفعيل دور المؤسسات الرقابية وتفعيل مبدأ المحاسبة والمساءلة، وتفعيل العقوبات الرادعة بحق المخالفين وكل من يتورط في قضايا فساد.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الأعمال القانونية

٨. عزيز كايد، النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين، ٢٠١٠.
٩. عنان علي، مؤسسة أمان، نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة الواقع التشريعي، سلسلة تقارير رقم ١٩، كانون ثاني ٢٠٠٩.
١٠. مصلح الصراير، النظام القانوني لرخص البناء دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والقانون الأردني، مجلة الحقوق، ٤ ع، السنة الخامسة والعشرون، ديسمبر ٢٠٠١.
١١. وزارة الأشغال العامة والإسكان، عقد المقاوله الموحد، الشروط العامة (فيديك ١٩٩٩)، الشروط الخاصة الفلسطينية، القسم الثاني ٢٠٠٦.
١٢. ياسر عموري، محمود علاونه، مؤسسة أمان، تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠١٠.
١. قانون تنظيم المدن رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٦.
٢. قانون تنظيم المدن والقرى والأبنية رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٦.
٣. قانون رقم ٥ لسنة ١٩٩٥ بشأن نقل السلطات والصلاحيات.
٤. نظام رقم ٣٠ لسنة ١٩٩٦.
٥. نظام رقم ٢١ لسنة ١٩٩٦.
٦. قانون رقم ١ لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.
٧. قانون رقم ١ لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.
٨. قانون رقم (٩) لسنة ١٩٩٨.
٩. قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩.
١٠. نظام توريد المواد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية لسنة ١٩٩٨.
١١. مادة ٢ من قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم ٦ لسنة ١٩٩٩.
١٢. قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠١) لسنة ٢٠٠٤.
١٣. قرار مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠٠٥.
١٤. قرار من مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠٠٥.
١٥. قرار من مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠٠٥.
١٦. قرار بقانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٠ بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم ١ لسنة ٢٠٠٥.
١٧. مشروع نظام اللوازم والأشغال والمزايدات للهيئات المحلية لسنة ٢٠١٠.
١٨. مجموعة من القرارات القضائية لمحكمة العدل العليا.

ثالثاً: التقارير والنشرات والأدلة الإجرائية

١. ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام ٢٠٠٩، رام الله- فلسطين، ٢٠٠٩.
٢. ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام ٢٠١٠، رام الله- فلسطين، ٢٠١٠.
٣. ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير الربعي للعام ٢٠١١، رام الله- فلسطين، ٢٠١١.
٤. صندوق تطوير وإقراض البلديات، المشاركة والمشورة المجتمعية دليل عملي تدريبي، أيار ٢٠٠٩.
٥. وزارة الحكم المحلي، ورقة سياسات، التخطيط التنموي الاستراتيجي للمدن والبلدات الفلسطينية، أيلول ٢٠٠٩.
٦. وزارة الحكم المحلي، الإطار الاستراتيجي لوزارة الحكم المحلي ٢٠١٠-٢٠١٤، رام الله- فلسطين، آذار ٢٠١٠.
٧. وزارة الحكم المحلي، دليل التخطيط الفيزيائي، آب ٢٠١٠، ص ٢.
٨. دليل التوريد العام للهيئات المحلية، ٢٠٠٩.

رابعاً: المقابلات الشخصية وورش العمل

١. شيرين أبووعر، مديرة الدائرة الهندسية، بلدية جنين.
٢. علي ذويب، مدير عام الإدارة العامة للإشراف والمتابعة الفنية، وزارة الأشغال العامة والإسكان، بتاريخ ٢٠١١/٨/٥.
٣. عزة أبوغضيب، مساعد القانونية، الدائرة القانونية في وزارة السياحة والآثار، ٢٠١١/٩/١١.
٤. مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، الدائرة الهندسية.
٥. عزام الحجوج، مدير عام الإدارة العامة للتنظيم والتخطيط والعمارة، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ ٢٠١١/٨/١٦.
٦. ليالي مقدادي، مديرة دائرة التنظيم والترخيص، وزارة الحكم المحلي، بتاريخ ٢٠١١/٨/١٨.
١. أمان، نظام النزاهة الوطني، فلسطين، ٢٠٠٩.
٢. أمان، الملتقى الفكري العربي، مدونة قواعد السلوك لرؤساء وأعضاء مجالس الهيئات المحلية وموظفيها.
٣. أمان، مؤسسة مفتاح، مبادئ مدونه السلوك والمعايير الأخلاقية لموظفي القطاع العام.
٤. أمان، المؤتمر الوطني لتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في المجتمع الفلسطيني، توصيات وأوراق العمل، رام الله / غزة ٢٠٠٢/١٠/١.
٥. بلال البرغوثي، مؤسسة أمان، تقييم الإطار التشريعي الناظم للهيئات المحلية في فلسطين من أجل تعزيز استجابته لمتطلبات النزاهة والشفافية والمساءلة. ٢٠١٠.
٦. Ecb، مشروع إعداد وتنفيذ أنظمة البناء الموفرة للطاقة، التشريعات المؤثرة على كودة البناء الموفرة للطاقة في المناطق الفلسطينية، شباط ٢٠٠٣.
٧. عبير مصلح النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، الأئتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، ط١، ٢٠٠٠.

٧. محمد جميل الحسيني اتحاد المقاولين الفلسطينيين – المدير التنفيذي للاتحاد، غزة، بتاريخ ١٢/٩/٢٠١١.
٨. ميسون هودلي، رئيسة قسم البناء والتنظيم، بلدية بيرزيت، بتاريخ ٢٧/٨/٢٠١١.
٩. نادي عليان، مدير عام نقابة المهندسين، بتاريخ ١٧/٨/٢٠١١، مقر نقابة المهندسين.
١٠. هشام اللبدي، خبير عطاءات دولية، مركز التدريب الدولي، منظمة العمل الدولية، ١٢/٩/٢٠١١.
١١. ورشة عمل عقدت في مؤسسة امان لمناقشة المسودة الأولى من تقرير النزاهة والشفافية حالي رخص البناء وشق وإعادة تأهيل الطرق بتاريخ ٢٠/١٠/٢٠١١.

خامسا : المواقع الالكترونية

1. <http://muqtafi2.birzeit.edu/courtjudgments/CJFullText.aspx?CJID=82158>
2. <http://muqtafi2.birzeit.edu/>
3. <http://www.nablus.org/new.php>
4. <http://www.hebron-city.ps/>
5. <http://www.ramallah.ps/>
6. <http://www.aman-palestine.org/staff.htm>
7. <http://www.saacb.ps/>
8. <http://www.paleng.org/portal>
9. <http://www.pcu.ps/>
10. <http://www.alquds.com/news/article/view/id/286597>



إعداد الباحث محمود علاونه

إشراف الدكتور عزمي الشعبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي ط ١، شارع الإرسال، هاتف: ٠٢ ٢٩٧٤٩٤٩/٢٩٨٩٥٠٦

فاكس: ٠٢٢٩٧٤٩٤٨، ص. ب: ٦٩٦٤٧، القدس: ٩٥٩٠٨

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي - متفرع من شارع ديفول

هاتف: ٠٨ ٢٨٨٤٧٦٧ / فاكس: ٠٨ ٢٨٨٤٧٦٦

info@aman-palestine.org / www.aman-palestine.org

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ