



تقرير حول
بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في
عطاءات الهيئات المحلية

نيسان، ٢٠١٦

المحتويات

0	مقدمة
7	الإطار النظري
7	الإطار التشريعي
11	الإطار المؤسسي
11	لمحة عن مراحل العطاء وإجراءاته حسب النظام
12	المؤشرات الضرورية للنزاهة والشفافية والمساءلة في عطاءات الهيئات المحلية
14	النزاهة والشفافية والمساءلة في عطاءات الهيئات المحلية:
14	الواقع والإشكاليات
21	الاستنتاجات والتوصيات



مقدمة:

يرتبط موضوع مراجعة عطاءات الهيئات المحلية بأمرين: الأول هو العطاءات وما يتعلق بها من إجراءات ومراحل وتمويل، وما يسبقها من إعداد وتخطيط، وما يرافقها من متابعة وتنفيذ، وما يتبعها من تقويم ومساءلة. والثاني هو واقع الهيئات المحلية وأدائها وعلاقتها بوزارة الحكم المحلي والممولين والمقاولين. تشمل العطاءات نوعين، الأول يتعلق بمشاريع الأشغال والأعمال ذات العلاقة كمشاريع البناء والبنية التحتية والهندسة والطرق وغيرها، والثاني يتعلق بالمشتريات واللوازم العامة والتوريد وما شابه ذلك.

يشكل الموضوع أهمية نظرا لامتداده الواسعة، فهو من ناحية أولى يرتبط بإدارة واستخدام المال العام، وبمميزات كبيرة تصل أحيانا إلى ملايين الدولارات، وهو من ناحية ثانية يمس كل المواطنين وبشكل مباشر، ويرتبط بحياتهم اليومية وأحوالهم المعيشية. كما أنه من ناحية ثالثة يتعلق بقطاعات عديدة من العاملين، كالمقاولين والموردين ورجال الأعمال.

لهذا كله فإن هذا الموضوع يستحق الدراسة والاهتمام من قبل الجهات ذات العلاقة، للتعرف على المداخل التي يمكن للفساد أن يتسلل من خلالها بشكل من الأشكال، كالرشوة والاختلاس وهدر المال العام، والاستغلال الوظيفي وسوء الائتمان، والواسطة والمحسوبية والمحاباة. قد يحدث ذلك لعدم شفافية الإجراءات اللازمة في جميع المراحل الخاصة بالعطاء، وقد يرتبط بتضارب المصالح وضعف نزاهة بعض القائمين على العطاء كالمجالس المحلية أو المنفذين له كالمقاولين والموردين، وقد تغيب عن العطاء المساءلة والمحاسبة من قبل الجهات الرقابية ذات العلاقة.

لذا، جاء هذا التقرير لمراجعة الموضوع من جوانبه المختلفة، بدءاً من الإطار التشريعي الناظم لموضوع العطاءات وما قد ينقصه من قصور في معالجة المؤشرات الضرورية للنزاهة والشفافية والمساءلة، ومرورا بالواقع الموجود في الهيئات المحلية الفلسطينية والتي تنفذ مئات العطاءات سنويا، وانتهاء بعرض الاستنتاجات البارزة والتوصيات الضرورية من خلال المقارنة بين الواقع القائم والطموح المنشود في تحقيق قواعد النزاهة ومعايير الشفافية وآليات المساءلة، وذلك لتقليل فرص الفساد المحتملة في عطاءات الهيئات المحلية.

من أجل ذلك، سارت منهجية التقرير في اتجاهين، الأول تحليل البيئة القانونية الناظمة لعطاءات الهيئات المحلية، وذلك من خلال مراجعة التشريعات المتعلقة بها، والإشارة إلى مواطن القوة والضعف فيها. والثاني، وهو الأهم، تحليل الواقع القائم في الهيئات المحلية في تنفيذ العطاءات، وللحصول على الحثييات والمعطيات الرسمية تم إجراء العديد من المقابلات مع عدد من الجهات المختصة وذات العلاقة، للتعرف على آليات العمل المتعلقة بالعطاءات التي تتبعها الهيئات المحلية، وفحص مدى تطابقها أو اختلافها عن المعايير والقواعد الخاصة بالنزاهة والشفافية والمساءلة. شملت المقابلات مسؤولين في كل من وزارة الحكم المحلي، ودائرة اللوازم العامة في وزارة المالية، ووزارة الأشغال العامة، وصندوق تطوير وإقراض البلديات، والاتحاد العام للهيئات المحلية، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد، واتحاد المقاولين الفلسطينيين.

كما تمت مقابلة بعض المسؤولين في الدوائر والأقسام المتعلقة بالعطاءات في بعض الهيئات المحلية، الكبيرة والمتوسطة والصغيرة، وذلك للتعرف على آليات العمل المتعلقة بالعطاءات، والجوانب الإيجابية والسلبية التي يمكن أن ترافقها. وهنا لا بد من التأكيد على أن أداء الهيئات المحلية ليس على مستوى واحد، وإنما هناك فوارق واضحة من هيئة إلى أخرى. كما لا بد من التأكيد على أن أي استنتاجات يتوصل إليها هذا التقرير لا يعني أنها موجودة في كافة الهيئات المحلية، وإنما هي إشارات لا بد من التنبيه إليها لتقليل فرص الفساد، والاقتراب من معايير النزاهة والشفافية بصورة أفضل.

يختلف هذا التقرير عن تقارير سابقة كانت قد أصدرتها مؤسسة أمان حول مواضيع مشابهة، كالتقارير المتعلقة بالخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية، وتقارير حول العطاءات الحكومية، أو نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة.

فما يتعلق بالعطاءات من أعمال إنشائية ومشتريات يختلف عن الخدمات كالمياه والكهرباء ورخص البناء. وما تقوم به الهيئات المحلية من عطاءات ليس بالضرورة متطابقا مع ما تقوم به دائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة والإسكان، أو ما تقوم به مديرية اللوازم العامة في وزارة المالية. وإن كان هناك مساحة معينة تشترك فيها هذه الجهات المتعددة، وهو ما سيشير إليه هذا التقرير.

الإطار النظري

تدخل العطاءات ضمن العقود الإدارية التي تبرمها الجهات الحكومية أو شبه الحكومية مع جهات خاصة لتنفيذ أعمال أو توريد مشتريات عامة. أي أن العطاء، وهو عقد إداري، يقوم على أساس توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني، ومن ثم فإن العقد الإداري هو عمل رضائي بين طرفين أحدهما شخص معنوي، حكومي أو شبه حكومي، بقصد تحقيق غاية تتعلق بالمرافق العامة، وذلك ضمن أثر قانوني محدد، ومن خلال إنشاء التزام معين.

تطبق العقود الإدارية على العقود التي يكون أحد أطرافها جهة حكومية أو شبه حكومية، ويكون موضوعها مرفقا عاما. لذلك فإن موضوع عطاءات الهيئات المحلية يأتي ضمن هذا السياق، لأن الهيئات المحلية هي مؤسسات شبه حكومية، وتتعلق عطاءاتها عادة بالمرافق العامة من طرق وإنشاءات وماء وكهرباء وأماكن عامة وغيرها^١.

تقسم العطاءات إلى عدة أنواع، فبعضها يتعلق بتنفيذ الأعمال كمشاريع البناء والبنية التحتية والهندسة والطرق وغيرها، وهو شكل من أشكال الأشغال العامة، ويكون طرفاه الهيئة المحلية وأحد المقاولين. وبعض العطاءات يتعلق بالمشتريات واللوازم العامة وما شابه ذلك، وهو عبارة عن عملية توريد، ويكون طرفاه الهيئة المحلية وأحد الموردين. وهناك عطاءات تتعلق بالخدمات الاستشارية والتدريب والتأهيل وما شابه. وهكذا فإن العطاءات تتعلق بتنفيذ الأعمال وتوريد اللوازم وتقديم الاستشارات، وأطرافها هما الجهة الحكومية أو شبه الحكومية، وهي هنا الهيئات المحلية، وهي تشكل وحدة الحكم المحلي في نطاق جغرافي وإداري معين، ويقابلها الطرف الثاني وهو المقاولون والموردون والخبراء.

يترتب على هذا العقد، أي العطاء، حقوق لكل من الطرفين وواجبات على كل منهما، وهي تعكس التزام كل طرف تجاه الطرف الآخر. الإلتزامات هذه تستحق قبل تنفيذ عقد العطاء وأثناءه وعند التسليم النهائي له. لهذا فإن العطاء يمر بعدة مراحل تتضمن كل منها عدة إجراءات.

تختلف العطاءات عن استدرج العروض والشراء المباشر. فالعطاءات تتم عبر الإعلان في الصحف واستقبال العروض من المقاولين والموردين المصنفين والمعتمدين. أما استدرج العروض فيتم عبر الاتصال مع ثلاثة من المقاولين أو الموردين على الأقل والطلب منهم التقدم بعروضهم. أما الشراء المباشر فيتم بالتفاوض مع بائعين أو منتجين أو موردين مباشرة. يعتمد ذلك على معايير معينة مثل عتبات الشراء وعدد المقاولين أو الموردين المتقدمين للعطاء وحالة الاستعجال إن وجدت. فعندما تزيد قيمة العطاء عن مبلغ معين يتم اللجوء إلى العطاء، وإذا لم تتجاوز قيمة العطاء السقف المحدد، أو لم يتقدم للعطاء عدد كاف أو مناسب من المقاولين أو الموردين، فإنه يمكن اللجوء إلى استدرج العروض. أما إذا كانت قيمة العطاء تحت سقف معين، أو كانت عملية الشراء مستعجلة ومطلوبة لمواجهة حالة طارئة لا تسمح بالقيام بإجراءات طرح عطاء فإنه يمكن اللجوء إلى الشراء المباشر. يختص هذا التقرير بالعطاءات التي تنفذها الهيئات المحلية، وليس استدرج العروض والشراء المباشر^٢.

١. للإطلاع على مفهوم العقود الإدارية وعلاقتها بالعطاءات يمكن الرجوع إلى:

د. ملازن راضي، العقود الإدارية، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١.

د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨.

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان، نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة، ٢٠٠٩.

٢. يمكن التعرف على الشروط المتعلقة بالعطاءات واستدرج العروض والشراء المباشر بالعودة إلى قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨.

الإطار التشريعي

اهتم المشرع الفلسطيني بموضوع العطاءات في وقت مبكر. فبعد إنشاء المجلس التشريعي الفلسطيني عام ١٩٩٦ تم إصدار قانونين منفصلين يتعلقان باللوازم العامة والعطاءات. الأول هو قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ الذي يتضمن وينظم قواعد شراء وتوريد اللوازم والمشتريات الحكومية، والثاني هو قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ والذي يتضمن وينظم ما يتعلق بالعطاءات المرتبطة بالأشغال الحكومية. وقد رافق ذلك صدور كل من تعليمات شراء اللوازم العامة رقم (١) لسنة ١٩٩٩، وقراري مجلس الوزراء بشأن النظام الإداري لدائرة العطاءات المركزية بوزارة الأشغال العامة والإسكان رقم (٢٠١) لسنة ٢٠٠٤، ونظام عقد المقاولات الموحد لعام ٢٠١٠ المعدل في العام ٢٠١٣.

وكان قد سبق ذلك صدور قانون الهيئات المحلية عام ١٩٩٧ الذي اعتبر الهيئات المحلية مؤسسات شبه حكومية تتمتع باستقلال مالي وإداري كشخصية مستقلة،^٢ تناول القانون موضوع العطاءات التي تنفذها الهيئات المحلية، حيث نصت المادة (٣٣) من قانون رقم (١) لسنة ١٩٩٧ بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية، وتحت عنوان «اللوازم والعطاءات والمقاولات»، على أن (يصدر الوزير نظاما للهيئات المحلية بشأن اللوازم والعطاءات والمقاولات، ينص فيه على كيفية ابتياع اللوازم وقيدها وحفظها والتصرف بها، وعلى كيفية إجراء المناقصات والمزايدات والمقاولات، والأمور الأخرى المتعلقة بأشغال الهيئة المحلية).

وبالفعل أصدر وزير الحكم المحلي (نظام بشأن توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٨). يتكون النظام من ٥٢ مادة تتضمن قواعد كثيرة بخصوص تنفيذ الأعمال وتوريد المشتريات المتعلقة بالهيئات المحلية. منها على سبيل المثال الإعلان عن العطاء، ولجنة العطاءات ومراحل العطاء وإجراءات تقديمه، وفتح العطاء والتأمينات المتعلقة به والانسحاب منه، وغرامات التأخير، والاستلام الأولي والنهائي للعطاء، إضافة إلى فصل متعلق بالعقوبات.

في هذا السياق لا بد من الإشارة إلى النظام المالي للهيئات المحلية لعام ١٩٩٩، والذي يتكون من ٩٢ مادة تتناول تنظيم الشؤون المالية المتعلقة بالهيئات المحلية، كالموازنات والمخصصات والمصروفات وغيرها، إضافة إلى إشارات عديدة لموضوع العطاءات، ومنها عطاءات الأشغال وعطاءات التوريد.

كما تم التأكيد على ما يتعلق بالعطاءات في دليل التوجيه والرقابة الصادر عن وزير الحكم المحلي عام ٢٠٠٩، حيث تضمن هذا الدليل التأكيد على المواد المتعلقة بموازنة العطاء والإعلان عنه، وصندوق العطاءات وإجراءات تقديمها، ولجنة فتح العطاء ولجنة الاستلام الابتدائي والنهائي، وغيرها.

كما يمكن الإشارة إلى ميثاق شرف رئيس وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، وهو عبارة عن جهد مشترك ما بين وزارة الحكم المحلي واتحاد الهيئات المحلية الفلسطينية، لتعزيز مجموعة مبادئ قيمة تعبر عن رسالة متبادلة ما بين الهيئات المحلية والمجتمع المحلي. يتضمن الميثاق ١٢ بندا تعبر عن سلوك رؤساء وأعضاء الهيئات المحلية من خلال مواقعهم والتزامهم واحترامهم لقيم المجتمع.

ومن ضمن الوثائق التي تتعلق بهذا السياق يُشار أيضا إلى مدونة سلوك رئيس وأعضاء مجالس الهيئات المحلية، والتي تتضمن التمسك بالالتزام بالعديد من قواعد النزاهة والشفافية والمساءلة. ورغم أن هذه المدونة لا تعد ملزمة للمخاطبين بأحكامها من الناحية القانونية، إلا أنها تتسجم مع التشريعات والقوانين الفلسطينية السارية، وتتماشى مع الأنظمة والتعميمات ذات العلاقة. علما أن عدم إلزامية هذه المدونة

٢. ينص قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ على ما يلي «تعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي» مادة (٣).

للمخاطبين بأحكامها وحتى بعد التوقيع عليها لا يعني البتة أنها أمر شكلي، حيث أن مصدر قوة هذه المدونة يكمن في العامل الأخلاقي والالتزام الذاتي والأدبي الذي يؤدي إلى انضباط الأطراف الموقعة بالأحكام التي تتضمنها. ومع أن المدونات والمواثيق أثبتت فعاليتها ونجاحاتها في ظل سياقات سياسية مختلفة، لا يوجد ما يمنع أن تكون هذه المدونة على درجة عالية من الأهمية في الحالة الفلسطينية، خاصة إذا رافقتها حملة توعية كافية، وإذا كانت منسجمة مع التشريعات المحلية ومواثيق أخلاقيات المهنة.^٤

دولياً، لا بد من الإشارة إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي اعتمدت عام ٢٠٠٣ ودخلت حيز التنفيذ عام ٢٠٠٥، وصادقت عليها السلطة الوطنية الفلسطينية. ووافقت الأمم المتحدة على انضمام فلسطين إليها اعتباراً من ٢٠١٤/٥/٢. تضمنت الاتفاقية العديد من المواد ذات العلاقة بموضوع العطاءات والمشتريات العامة. منها المادة (٩) التي نصت على أن (تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم شراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس، وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم، ضمن جملة أمور، بفعاليتها في منع الفساد...). كما نصت على (توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات عقود الشراء، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات إلى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو وثيقة الصلة بإرساء العقود، توزيعاً عاماً، مما يتيح تقديم العروض المحتملين وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها).

المهم أن انضمام فلسطين إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يترتب عليه عدة التزامات، منها ضرورة موازنة التشريعات الفلسطينية مع متطلبات هذه الاتفاقية، بما يضمن اشتغالها على مبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة.

من الجدير الإشارة إلى القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (١٥) لسنة ٢٠١١، والذي يجمع قواعد تنظيم كل من العطاءات واللوازم العامة في قانون واحد، حيث كان الرئيس الفلسطيني قد وقعته منذ عام ٢٠١١ ومر بعدة تعديلات إلى أن تم تجميد العمل به في ٢٠١٤/١٢/١٥ لمدة عام، وذلك نظراً لبعض الثغرات وعدد من المبررات، وللمساعدة في توحيد الإجراءات وتجنب الكثير من الإشكالات التي كانت تواجه عمليات الشراء العام بسبب وجود قانونين منفصلين. حيث نص القرار الجديد على أن يستمر العمل بقانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ وقانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ لمدة سنة اعتباراً من تاريخ التعديل، على أن يتم إصدار نظام الشراء العام واللوائح التنفيذية واستكمال كافة الترتيبات المؤسسية للقانون.^٥

من الجدير بالذكر أن الهيئات المحلية تخضع لقانون الشراء العام في كافة العطاءات وعمليات الشراء التي تنفذها، ولكن من غير الواضح عما سيستقر عليه الأمر عندما يتم استئناف تطبيق هذا القانون، حيث يدور نقاش هام على مستوى مجلس الوزراء والجهات المعنية، حول تطبيق القانون على الهيئات المحلية، إذ توجد وجهة نظر بهذا الشأن، الأولى ترى ضرورة خضوع الهيئات المحلية لهذا القانون نظراً لتعاملها مع موازنات كبيرة جداً من المال العام، ولعدم وجود مبرر لخضوع الوزارات لهذا القانون وعدم خضوع الهيئات المحلية له. ولكن في المقابل هناك من يرى خلاف ذلك انطلاقاً من أن الهيئات المحلية ينبغي أن تتمتع باستقلال مالي وإداري يؤهلها للقيام بمهامها.^٦

بشكل عام يعتبر (نظام بشأن توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٨) الصادر عن وزير الحكم المحلي هو المرجعية القانونية الأساسية المتعلقة بعطاءات الهيئات المحلية، يضاف إلى ذلك بعض القرارات والتعليمات الصادرة عن بعض مجالس الهيئات المحلية بما لا يتعارض مع هذا النظام.

٤. من مقدمة مدونة قواعد السلوك لرئيس وأعضاء مجالس الهيئات المحلية.

٥. للاطلاع على مبررات تجميد تطبيق القرار بقانون بشأن الشراء العام أنظر:

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان، الواقع التشريعي والمؤسسي للمشتريات العامة في فلسطين، ٢٠١٥.

٦. المهندس فائق الديك، وكيل وزارة الأشغال العامة والإسكان ورئيس المجلس الأعلى للشراء العام، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١٩.

في بعض الحالات يتم تطبيق قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ وذلك عندما يتعلق العطاء بمشتريات وتوريدات للهيئة المحلية ويمولها مجلس الوزراء، وذلك لشراء لوازم كالأجهزة والسيارات والمعدات وغيرها، عندئذ تتولى مديرية اللوازم العامة في وزارة المالية متابعة المنحة والعطاء بناء على قانون اللوازم العامة والتعليمات الصادرة بموجبه.^٧

أما إذا كان المشروع محالاً من مجلس الوزراء إلى وزارة الأشغال العامة والإسكان، حتى لو كان ضمن حدود هيئة محلية معينة، فإن الوزارة تتولى المشروع وتنفذه حسب قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩، وتكون الوزارة هي مالك المشروع من الناحية القانونية، ولا علاقة للهيئة المحلية بالعطاء والتنفيذ والإشراف.^٨

أما إذا كان العطاء يتعلق بمشروع ممول عن طريق صندوق تطوير وإقراض البلديات، فإن إدارة الصندوق، والتي تتولى متابعة العطاء وتنفيذ المشروع، تطبق (دليل المشتريات) المقرر من قبل مجلس إدارة الصندوق، وهو دليل يتفق والأنظمة المعمول بها في الحكم المحلي الفلسطيني، وتطبق قواعده وأحكامه مع المعايير الدولية والبنك الدولي.

وهكذا، فإن المرجعية التشريعية للعطاءات التي تنفذها الهيئات المحلية هي نظام بشأن توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ الصادر عن وزير الحكم المحلي، وأحياناً قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ عندما يمول مجلس الوزراء مشتريات للهيئات المحلية، وأحياناً أخرى دليل المشتريات الصادر عن مجلس إدارة صندوق تطوير وإقراض البلديات عندما يكون المشروع ممولاً عن طريق الصندوق.

ولأن هذا النظام هو المرجعية الأساسية والقانونية للهيئات المحلية في موضوع العطاءات، فإنه لا بد من الإشارة إلى بعض القواعد المتعلقة بالعطاءات الواردة فيه، ومنها:

« لا يجوز للمجلس أن يعلن عن رغبته في الارتباط بتوريد المواد أو تنفيذ الأعمال إلا إذا كان رصيد البند المالي المعتمد يسمح بالصرف.....
مادة (٤)

« يكون طلب توريد المواد أو تنفيذ الأعمال الخاصة بالهيئات المحلية، وكقاعدة عامة، بالمناقصة وبالظرف المختوم..... مادة (٥)
« يجري الإعلان عن الرغبة في توريد المواد أو تنفيذ الأعمال في صحف يومية وهي الأوسع انتشاراً، ويكون ليومين متتالين وباللغة العربية.....
مادة (٦)

« يخصص في كل هيئة صندوق مناسب للعطاءات يصمم بطريقة لا تسمح بإخراج محتوياته، ويجب أن يكون له قفلان لكل منهما مفتاحان..... ولا يجري إخراجه وفضه إلا بعد تحرير محضر بذلك بحضور رئيس الهيئة المحلية ومستشارها القانوني وبعد بيان الأسباب التي أدت إلى ذلك..... مادة (٧)

« تشكل بقرار من المجلس لجنة خاصة بفتح مظاريف العطاءات من بين موظفي الهيئة المحلية، ويكون أعضاؤها ذوي كفاءة وخبرة، وبحيث لا يقل عددهم عن ثلاثة من بينهم محاسب الهيئة، ويجب أن تفتح اللجنة صندوق العطاءات في الموعد المحدد لذلك في الإعلان، ويجب على لجنة فتح العطاءات مراعاة الأصول الإجرائية التالية:..... مادة (٨)

« يعتبر مجلس الهيئة مضافاً إليه محاسب الهيئة المحلية هم اللجنة المخولة بالبت في العطاءات على اختلاف أنواعها، باستثناء لجنة البت المشكلة للمناقصة العامة الدولية..... مادة (٩)

« للوزير أن يوعز لأي من موظفي الوزارة من ذوي الخبرة والكفاءة بحضور جلسات لجنتي فتح المظاريف والبت في المناقصة لمراقبة سلامة تطبيق الإجراءات المنصوص عليها في هذا النظام..... مادة (١٠)

« يجوز للوزير أن يأمر بوقف أو إلغاء الإجراءات المتخذة من قبل لجنتي فتح المظاريف والبت في المناقصة، وفي أية مرحلة من مراحلها، إذا

٧. مؤيد عودة، مدير عام مديرية اللوازم العامة في وزارة المالية، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٥.

٨. المهندس فائق الديك، وكيل وزارة الأشغال العامة والإسكان ورئيس المجلس الأعلى للشراء العام، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١٩.

- تبين له أن هناك عيبا جوهريا قد لحق بالإجراءات من شأنه المساس بالحيادية المفترضة في أعمال اللجنتين..... مادة (١١)
- « المجلس ليس ملزما بإحالة تنفيذ المناقصة على المقاول ذي السعر الأقل، وفي هذه الحالة يجب أن يكون رفض المجلس مسببا، وأن تدون أسباب ذلك في محضر لجنة البت، ويجوز لمن تضرر من القرار أن يطلب إحالة الموضوع للوزير، ويعتبر القرار الصادر عن الوزير بشأنه نهائيا..... مادة (١٧)
- « (مادة ٤٤) يفرض هذا النظام على جميع العاملين في الهيئات المحلية إلزاما قانونيا وأديبا وأخلاقيا بتنفيذ أحكامه بأمانة ودقة، ودون إهمال أو تقصير أو تفریط، ويحظر على أي منهم القيام بأي عمل أو الامتناع عن القيام بعمل يكون من شأنه المخالفة بقصد الاتجار فيه، أو بغرض تحقيق أية مكاسب مادية أو معنوية له أو لأي من أقاربه حتى الدرجة الرابعة، بصورة آنية أو مستقبلية، ويحظر على وجه الخصوص:
١. إفشاء أي من أسرار المناقصات أو الممارسات أو المفاوضات.....
 ٢. أن يحتفظ لنفسه بأصل أو صورة أي من المستندات المسلمة إليه بحكم وظيفته الخاصة بعطاءات المقاولين أو تأميناتهم أو عينات المواد الملحقة بعطاءاتهم.
 ٣. أن يقوم بإبلاغ أي من المقاولين المشاركين في العطاء بأية معلومات يكون قد أوّتمن على حفظها، وكان من شأن ذلك التأثير على قرار المقاول بالاشتراك في المناقصة من عدمه.....
 ٤. أن يشارك بنفسه أو بوساطة غيره في ملئ استمارة العطاء استنادا لأية عطاءات أخرى جرى فتح مظاريفها خلال مدة سابقة.
 ٥. أن يكون شريكا أو تابعا للمقاول، بأجر أو بدون أجر، في تنفيذ كل أو بعض بنود المفاوضة.
 ٦. أن يتهاون هو أو يحرض غيره على التهاون في إجراءات الاستلام الابتدائي أو النهائي للمواد الموردة أو الأعمال المنفذة.
 ٧. أن يحجب عن المجلس أو أي من لجانها أية معلومات يكون قد ألم بها، ومن شأنها التأثير على أسعار المناقصة أو على قرار لجنة البت.
- ومن نصوص ميثاق شرف رئيس وأعضاء مجالس الهيئات المحلية التي تنطبق على العطاءات والادالة على النزاهة والشفافية والمساءلة:
- « عدم التعاقد مع المجلس في تنفيذ الأعمال أو توريد مواد ذات صلة.
- « عدم تعيين أبنائي أو أقاربي من الدرجة الأولى في وظائف البلدية ومشاريعها طيلة خدمتي كعضو أو رئيس للبلدية.
- « عدم استغلال رئاسة أو عضوية المجلس لتحقيق مصالح ذاتية، وعدم استخدام المعلومات التي سأحصل عليها بحكم عملي في المجلس بدون سعي لمصالح ذاتية.
- ومن نصوص مدونة سلوك رئيس وأعضاء مجالس الهيئات المحلية التي تتعلق بالعطاءات والادالة على النزاهة والشفافية والمساءلة:
- « الإلتزام بالتقيد بنظام واضح في العطاءات والمشتريات.
- « يجب على أعضاء المجلس درء أنفسهم عن المشاركة في أي قرار يخص أي عطاء أو خدمة أو عملية شراء تخص أفراد أسرهم من الدرجتين الاولى والثانية على الأقل، أو أي شركاء لهم في مصالح تجارية أخرى.
- « إبلاغ المجلس عن أي تضارب في المصالح، كمشاركة العضو في جهة تستقبل خدمات من الهيئة المحلية مثلا. وفي جميع الأحوال، يجب الأخذ بعين الاعتبار أنه في حالة وجود مصلحة شخصية أو مالية أو معنوية، فإن على عضو الهيئة التنحي عند اتخاذ القرار في ذلك، وعليه إبلاغ المجلس في جميع الحالات.
- « عدم استغلال المعلومات التي يتم الحصول عليها بحكم الموقع والوظيفة، لأغراض الربح الشخصي أو تمرير هذه المعلومات لآخرين يمكن لهم الاستفادة منها مع حجبها عن آخرين.

الإطار المؤسساتي

يتضح من عرض الإطار التشريعي أن المرجعية أو الإطار المؤسساتي لعطاءات الهيئات المحلية يشمل كلا من مجلس الهيئة المحلية ولجنة العطاءات التي يشكلها المجلس ووزارة الحكم المحلي. وفي بعض الحالات قد تشترك معها أيضا كل من وزارة الأشغال العامة ممثلة بلجنة العطاءات المركزية، ووزارة المالية ممثلة بمديرية اللوازم العامة. وفي حالات أخرى قد تصل المرجعية إلى كل من صندوق تطوير وإقراض البلديات واتحاد الهيئات المحلية. من المفترض أن تتمتع كل من هذه الجهات بصلاحيات معينة وتتولى مهامها محددة حسب القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة.

وفي سياق المرجعية لا بد من الإشارة إلى دور وزارة الحكم المحلي في عطاءات الهيئات المحلية، الذي يتراوح بين التمويل أحيانا والإشراف والمتابعة والرقابة دائما. فأحيانا تكون عطاءات المشاريع ممولة من الوزارة نفسها، وفي بعض الأحيان يكون التمويل ذاتيا من الهيئة المحلية، وفي أحيان أخرى يكون التمويل من جهة مانحة. ولكن في كل الأحوال تتولى الوزارة الإشراف والمتابعة والتدقيق والرقابة، ويتمثل ذلك بحضور مندوب من الوزارة جلسة فتح العطاء، ومصادقتها على قرار مجلس الهيئة المحلية بترسية العطاء، ومتابعتها أثناء التنفيذ لشروط العطاء، واستلامها للنماذج المعدة من قبل الوزارة بشأن مراحل العطاء، وأخيرا استلامها لتقرير الإنجاز بعد انتهاء التنفيذ والاستلام النهائي. كما تتولى الوزارة إعداد المشاريع التنموية للهيئات المحلية ضمن خطط استراتيجية للوزارة وللهيئات المحلية نفسها، وضمن معايير متبعة لدى الوزارة تراعي الاحتياجات والأولويات والعدالة النسبية في التوزيع، وتولي الاهتمام للقدس والأغوار والمناطق ذات الخصوصية السياسية.

لمحة عن مراحل العطاء وإجراءاته حسب النظام

ينص نظام توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ على المراحل والإجراءات التي يجب أن يمر بها كل عطاء تنفذه الهيئات المحلية. يتضمن النظام هذه المراحل ضمن مواد وبنود متعددة وعبر خطوات إدارية ومالية متنوعة، نوضحها فيما يلي:^٩ يتم اللجوء للعطاء بناء على حاجة الهيئة المحلية لمشروع معين أو مشتريات ما، وإقراره في الخطة الاستراتيجية، وبعد توفر الموازنة اللازمة له. والمجلس المحلي هو الذي يقر المشروع ويشكل اللجان الخاصة به من أعضاء المجلس وموظفين مختصين، وهي لجنة إعداد العطاء، ولجنة فتح العطاء، ولجنة تقييم وتدقيق العطاء. ترسل كراسة أو وثيقة العطاء إلى المجلس المحلي بكل تفاصيلها المالية والزمنية والهندسية وغيرها، وبعد موافقة المجلس المحلي يتم طرح العطاء في صحيفتين لمدة يومين.

وقبل انتهاء الفترة الزمنية المحددة لتسليم عروض المقاولين أو الموردين يتم عقد اجتماع تمهيدي لشرح الشروط والمواصفات لهم والاستماع إلى استفساراتهم، ويتم صياغة محضر لهذا الاجتماع وإرساله لكل من اشترى كراسة العطاء حتى لو لم يحضر الاجتماع.

وبعد انتهاء الفترة الزمنية، وإذا لم تكن هناك حاجة لطرح العطاء مرة ثانية، يتم فتح العطاء في اليوم المحدد في الإعلان، وفي جلسة علنية، وبحضور ممثل عن الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية، وأصحاب العروض المقدمة، والتي يجب أن تتضمن كفالة دخول العطاء، وكفالة حسن تنفيذ، وكفالة الصيانة.

تقوم لجنة التدقيق بدراسة العروض المقدمة من حيث الشروط والمواصفات والأسعار، ثم ترفع توصيتها إلى المجلس المحلي برسو العطاء على أحد المقاولين، ثم تصدر لجنة البت (المجلس المحلي مضافا إليه محاسب الهيئة المحلية) قرارها بهذا الشأن، وتبلغ مديرية الحكم المحلي بقرار الإحالة متضمنا محضر فتح العطاء وتقرير اللجنة الفنية وإعلان الجريدة. وبعد مصادقة الحكم المحلي على الإحالة يتم تبليغ المقاول أو المورد برسو العطاء عليه.

٩. المهندس رشا شريف، رئيس قسم المشاريع والأشغال العامة في بلدية بيرزيت، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/١٩.

وكذلك المهندس عطايف الديك، رئيس قسم المشاريع والتخطيط في بلدية بيتونيا، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٢١.

بعد البدء بتنفيذ المشروع يباشر القسم المعني في الهيئة المحلية بالإشراف والمتابعة. وبعد الانتهاء من التنفيذ يأتي دور لجنة الاستلام الأولى للمشروع، ثم الاستلام النهائي، ولكل منهما شروطه المحددة. وبعد مرور سنة كاملة على الاستلام النهائي ينتهي دور المقاول، وتنتهي مراحل العطاء.

من الجدير بالذكر أن إعلانات الهيئات المحلية عن العطاءات في الصحف اليومية تتضمن شروطا معينة، مثل أن يكون المقاول مسجلا لدى اتحاد المقاولين، ومصنفا لدى لجنة التصنيف الوطنية، ومسجلا في دوائر الضريبة، وأن يقدم كفالة بنكية بقيمة ٥% من قيمة العطاء. كما تحدد الإعلانات مواعيد انتهاء تقديم العروض وفتح المطارييف والاجتماع التمهيدي والزيارة الميدانية للموقع. إضافة إلى أنها تتضمن عادة دعوة المقاولين والموردين إلى استلام نسخ من العطاء مقابل مبلغ غير مسترد، على أن تقع رسوم الإعلان على من يرسو عليه العطاء.

المؤشرات الضرورية للنزاهة والشفافية والمساءلة في عطاءات الهيئات المحلية

أهم مؤشرات النزاهة في العطاءات:

يقصد بالنزاهة مجموعة من القيم المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل في جميع مراحل العطاء، وإرسائه وتنفيذه واستلامه النهائي. ويتطلب وجودها توفير عدد من الضمانات التي تقف في وجه مظاهر الفساد المختلفة، وتضمن عدم وجود تضارب في المصالح. كما تشمل هذه القيم عدم تلقي أي مقابل مالي «رشوة» من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة أو يؤدي إلى إهدار المال العام. كذلك ضمان عدم استغلال الموظف وظيفته لمصلحة شخصية، أو التدخل لتقديم خدمة لشخص لا يستحقها، أو تسهيل حصول شخص على خدمة دون اتباع الإجراءات المطلوبة. لذلك كله فإن أهم المؤشرات في هذا السياق هي:

- « الحاجة للعطاء: بحيث يكون العطاء متعلقا بمشروع أو مشتريات ضرورية تحتاجها الهيئة المحلية بشكل واضح، ولها أولوية ومقرة في الخطة الاستراتيجية للهيئة المحلية إن وجدت، وليس لاعتبارات أخرى تهدف إلى تحقيق مصالح خاصة.
- « تشكيل لجنة العطاء: وذلك بأن يتم تشكيل لجنة للعطاء من ذوي الخبرة والكفاءة والتخصص بعيدا عن الحسابات الخاصة، علما أن هذه اللجان تقدم توصياتها للمجلس البلدي والذي هو بدوره يحيل العطاء.
- « تجنب تضارب المصالح: حيث لا يجوز أن يكون أحد أعضاء مجلس الهيئة المحلية أو أحد أعضاء لجنة العطاء من بين المقاولين أو الموردين المتقدمين للعطاء، وربما يشمل ذلك أقاربه من الدرجة الأولى أو حتى الثانية.
- « إعداد وثيقة (كراسة) العطاء: وهي تشمل كل المخططات والشروط والمواصفات والكميات والخرائط والموازنات والمراحل، وذلك بأن تكون واضحة ومحددة ولا تشمل أي إشارات تمييزية، وأن تكون كاملة لتشكّل المرجعية في التنفيذ في كل مرحلة من مراحل العطاء.
- « تحديد المرجعيات: وذلك بأن تكون المرجعية واضحة في كل مرحلة من مراحل العطاء، حتى تتحمل كل جهة مسؤولياتها وتأخذ صلاحياتها دون تنازع أو تداخل.
- « تكافؤ الفرص ومبدأ المنافسة: أي أن تكون الفرص أمام المقاولين والموردين متساوية ومتكافئة، وأن تكون المنافسة بينهم متعادلة وحقيقية، على أن يتم التعاقد معهم محايدا وبناء على أساس المؤهلات وجودة العروض، ودون أي تحيز.
- « عدم إفشاء الأسرار: بحيث يتعهد أعضاء مجلس الهيئة المحلية وأعضاء لجنة العطاء بعدم إفشاء الأسرار المتعلقة بعروض المقاولين والموردين، والأسعار التي تقدموا بها والسقوف التي تحددها اللجنة وغير ذلك، وعدم إطلاع أحدهم على بيانات الآخرين.
- « تسبب قرار الإحالة: أي أن يوضح مجلس الهيئة المحلية ولجنة العطاءات الأسباب التي جعلته يحيل العطاء ويرسيه على أحد المقاولين أو الموردين دون غيره، وذلك لتحقيق الحيادية الموضوعية ومنع التحيز في اتخاذ القرار.
- « مراعاة الجودة المطلوبة والأسعار المعقولة: أي أن يراعي قرار الإحالة عدة معايير تحقق أفضل الشروط وأعلى المواصفات، وتجمع بين الجودة المطلوبة والأسعار المعقولة، وليس أحدهما على حساب الآخر، أي أن يخدم قرار العطاء المصلحة العامة.
- « وجود تعليمات بخصوص الهدايا: لأن الهدية من المقاول لأي شخص ذي علاقة بالعطاء قد تعكس في النهاية رشوة أو مقدمة لرشوة، فإن وجود تعليمات بخصوص قبول الهدايا أو عدم قبولها أو تسجيلها باسم الهيئة المحلية يشكل حاجزا ضد الرشوة والفساد.
- « الالتزام: حيث تقتضي النزاهة أن تلتزم كل الجهات المعنية بكل ما سبق بتنفيذ العطاء بمراحله المختلفة بعيدا عن كل أشكال الفساد

المحتملة، كتضارب المصالح والتحيز والرشوة والمحسوبية والمحاباة وحتى التحايل في ترسية العطاء، ويشمل ذلك كلا من مجلس الهيئة المحلية ولجنة العطاءات والمقاولين والموردين.

أهم مؤشرات الشفافية في العطاءات:

ويقصد بالشفافية وضوح إجراءات تقديم العطاءات وآلية اتخاذ القرار وجهة اتخاذها، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة في إدارة العطاءات، وتأمين وصول المعلومات للمواطنين في الوقت المناسب والشكل المناسب، حتى يتمكن المعنيون من الجمهور من المساهمة فيها والتفاعل معها بشكل واضح. لذلك فإن أهم المؤشرات في هذا السياق هي:

« علنية ووضوح وثيقة العطاء: أي أن تكون كافة المخططات والشروط والمواصفات والكميات والخرائط والموازنات والمراحل المتعلقة بالعطاء معلنة وواضحة، وفي متناول جميع المعنيين من مقاولين وموردين.

« الإعلان عن العطاء: أي أن يتم الإعلان عن العطاء بكل تفاصيله في الصحف اليومية كما ينص النظام، وذلك لمنح كافة المقاولين والموردين فرصاً متساوية في الاطلاع على تفاصيل العطاء والتقدم إليه.

« علنية اتخاذ القرارات: أي أن تتم عملية اتخاذ القرار بشكل علني وفي الجلسة الرسمية، وأهمها قرار مجلس الهيئة المحلية بالموافقة على العطاء والوثائق المتعلقة به، وقرار لجنة العطاء بترسيته على المقاول أو المورد وإحالة إليه.

« إمكانية الوصول إلى المعلومات: وذلك بأن يكون المواطنون والمعنيون من مقاولين وموردين قادرين على الوصول إلى المعلومات الخاصة بالعطاء والمشتريات، ونتائج القرارات المتعلقة بها، والاطلاع عليها.

« علنية فتح المظاريف والعروض المقدمة: وذلك بأن يتضمن إعلان العطاء تحديد ساعة معينة في يوم محدد لفتح العروض المتقدمة للعطاء، في جلسة علنية يحضرها من يشاء من المقاولين والموردين، سواء كانوا متقدمين للعطاء أم لا، كما يحضر هذه الجلسة مندوب عن وزارة الحكم المحلي، وذلك لتكون كل الأمور واضحة أمام الجميع ولمنع أي تحيز أو محاباة أو محسوبية.

« نشر التقارير: أي أن تقوم الهيئة المحلية بنشر تقارير تتضمن المعلومات الكافية عن سير العطاء بمراحله المختلفة، وذلك بوسائل النشر المتوفرة لها كالموقع الإلكتروني والمجلات الدورية ووسائل التواصل الاجتماعي.

أهم مؤشرات المساءلة في العطاءات:

وهي مجموعة من الآليات التي يمكن الرجوع إليها لمحاسبة المسؤولين عن أداء واجباتهم ومهامهم، وتفترض هذه الآليات إعداد التقارير التي تقضي إلى كشف مدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ العمل، وذلك من خلال قياس مدى مطابقتها أداءهم للقانون والأنظمة والقيم المختلفة. لذلك تتطلب المساءلة أن يجيب المسؤولون بوضوح عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وُضعت تحت تصرفهم. لذا فإن أهم المؤشرات في هذا السياق هي:

« توفر تشريعات لتنظيم العطاءات: بحيث تشكل مرجعية قانونية واضحة وملزمة للهيئات المحلية، وتقلل من القرارات الارتجالية والعفوية، ويمكن العودة إليها من أجل محاسبة المسؤولين. تشمل التشريعات كلا من القوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات.

« توفر الموازنة اللازمة: وذلك بأن لا يتم الإعلان عن العطاء إلا إذا كانت الموازنة المتعلقة بالمشروع أو المشتريات متوفرة عملياً لدى الهيئة المحلية.

« توفر رقابة المؤسسات: حيث يجب أن تمارس الجهات ذات العلاقة دورها في الإشراف والرقابة والتدقيق على العطاء في مراحله المختلفة لتصويب الأداء والمحاسبة على التنفيذ، مثل وزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية.

« تطابق التنفيذ مع وثيقة العطاء: أي أن تتأكد لجان الاستلام الأولي والنهائي أن تنفيذ العطاء ومراحله وموازنته قد تم كما هو مقرر في وثيقته، وأن تتم المحاسبة في حالة وجود مخالفات.

« إعداد التقارير: حيث يجب أن تقوم لجنة العطاءات ومجلس الهيئة المحلية والموظفون المعنيون بالعطاء بإعداد التقارير اللازمة وتقديمها إلى الجهات المختصة ومناقشتها.

« وجود رقابة داخلية: حيث تتطلب المساءلة وجود نظام رقابة أو تدقيق داخلي فاعل، وتحديد مرجعيته ودوره في تصويب سير العطاء،

وإعداد التقارير اللازمة. وكذلك وجود وحدة رقابة داخلية في الهيئة المحلية تتولى هذه المهمة، ومن ضمنها الرقابة على سير العطاءات بمراحلها المختلفة.

« التوثيق: أي أن يتم توثيق كل ما يتعلق بالعطاء من قرارات وعروض وإعلانات وغيرها، والاحتفاظ بها في ملفات خاصة، وذلك حتى يتسنى العودة إليها عند الضرورة وفي حالات الاعتراض أو الشكوى من قبل الجهات المختلفة أو المقاولين أو الموردين.

« وجود نظام للشكاوى: أي أن يتوفر لدى الهيئة المحلية أنظمة وآليات واضحة ومحددة للشكاوى والاعتراضات من قبل المعنيين بالعطاءات، كالمقاولين والموردين، في حال عدم اتباع القواعد والإجراءات المقررة في طرح العطاء.

« تشجيع المبلغين: أي أن تتوفر لدى الهيئة المحلية تعليمات وحوافز لتشجيع المبلغين للتبليغ عن أي تجاوزات تحدث في العطاءات والمشتريات، وأن تتوفر الحماية الكافية للمبلغين.

النزاهة والشفافية والمساءلة في عطاءات الهيئات المحلية

الواقع والإشكاليات

بعد إجراء المقابلات مع الهيئات المحلية التي تمت الإشارة إليها في مقدمة هذا التقرير، تؤكد هذه الهيئات المحلية التزامها بنظام توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ وكافة التعليمات الصادرة عن وزارة الحكم المحلي، إضافة إلى أي تعليمات أو قرارات صادرة عن مجالس الهيئات المحلية نفسها بخصوص العطاءات والمشتريات. وتضيف هذه الهيئات المحلية بأن أي عطاء أو مشتريات تمر بالمراحل المنصوص عليها، كإعداد كراسة أو وثيقة العطاء، وتشكيل لجنة العطاء، والإعلان عنه، وفتح العروض في جلسة علنية، وترسية العطاء على أحد المقاولين أو الموردين، وما يتعلق بالاستلام الأولي والنهائي. كما تؤكد الهيئات المحلية التزامها بالقواعد والضوابط المتعلقة بالعطاءات من حيث العلاقة مع وزارة الحكم المحلي والمانحين والمقاولين والمؤسسات ذات العلاقة كصندوق تطوير وإقراض البلديات وغيرها.

ورغم تأكيدات الهيئات المحلية على التزاماتها المذكورة، فقد أشار ديوان الرقابة المالية والإدارية في تقريره السنوي لعام ٢٠١٤ إلى بعض الملاحظات التي تنفي التزام بعض الهيئات المحلية ببعض قواعد النزاهة والشفافية المتعلقة بالعطاءات. ولأهمية ذلك نشير إليها فيما يلي:

« تم تنفيذ الصرف لبعض المشتريات أو تنفيذ أعمال أو تقديم خدمات في بعض الهيئات المحلية دون طرح عطاءات ودون تنظيم عروض استدرج أسعار، بما لا يحقق مبدأ المنافسة والحصول على أجود الأصناف والخدمات وبأقل الأسعار. (ص ٣٩)

« استغلال بعض موظفي الهيئات المحلية وأعضاء مجالس الهيئات المحلية مواقعهم الوظيفية لتحقيق منافع مادية أو معنوية لهم شخصياً أو لأحد أقاربهم، وخاصة في عمليات التوظيف والعطاءات. (ص ٣٩)

« لا يتم تطبيق مبدأ العدالة في توزيع بعض المشاريع المنفذة من قبل بعض الهيئات المحلية على كامل نطاق الهيئة المحلية، بالإضافة إلى غياب المعايير الواضحة والمعتمدة والمعلنة في اختيارها وتنفيذها. (ص ٤٠)

« لا يوجد كفاءة دخول عطاء وكفاءة حسن تنفيذ ولا محاضر لاستلام المشاريع (الابتدائي والنهائي) في ملفات المشاريع في بعض الهيئات المحلية. (ص ٤١)

ورغم أن المقابلات التي تمت مع المعنيين بموضوع العطاءات التي تنفذها الهيئات المحلية، كمثلي الوزارات والمؤسسات الحكومية وشبه الحكومية والخاصة، تشير إلى أن كل الأمور من ناحية مبدئية تسير بشكل صحيح، وأن كل الإجراءات على الورق هي إجراءات صحيحة، إلا أن وزارة الحكم المحلي تلمح إلى بعض الثغرات، القانونية والإجرائية، التي يمكن أن تزيد من فرص محتملة للفساد، إضافة إلى العديد من الملاحظات حول الأداء والتي تشير إلى غياب أو نقص في بعض قواعد النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة، والتي تشكل بمجموعها ما يمكن تسميته بالفساد المبطن الذي يصعب اكتشافه، مثل تسريب المعلومات، أو بالفساد المقنن، الذي يكمن ضمن خطوات وإجراءات تسير بشكل صحيح ولكن ليس هناك ما يدل عليه، مثل تخفيض سعر سلعة مقابل رفع سعر سلعة أخرى.^{١٠}

١٠. ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي لعام ٢٠١٤، ص ٢٨-٤١.

١١. محمد حساسنة، مدقق حسابات في الإدارة العامة للتوجيه والرقابة بوزارة الحكم المحلي، مقابلة بتاريخ ٢٠/٩/٢٠١٥.

كذلك لا بد من التنبيه إلى أن هناك فرقا كبيرا واختلافا واضحا بين الهيئات المحلية الكبيرة والهيئات الصغيرة، في معظم ما يتعلق بالعطاءات، باستثناء اعتبار النظام الصادر عام ١٩٩٨ هو مرجعية جميع الهيئات المحلية بشأن العطاءات. فالهيئات الصغيرة تعاني من ضعف التمويل وأحيانا غيابها، وميزانياتها لا تكاد تكفي للنفقات التشغيلية ورواتب الموظفين، والريف الفلسطيني بشكل عام يفتقد المشاريع التنموية والخطط التطويرية، وتغلب عليه بنية تحتية ضعيفة. حتى أن صندوق تطوير وإقراض البلديات، والذي يرأس مجلس إدارته وزير الحكم المحلي نفسه، يختص بالبلديات ولا ينفذ أية مشاريع في المجالس القروية حتى تاريخه، ولا يحصل لها على أي تمويل، رغم وجود خطط مستقبلية لضمها لاحقا إلى دائرة اختصاصه، إضافة إلى تنفيذ المشاريع في المناطق ج قريبا.^{١٢}

في الغالب يعدّ المجلس القروي العطاء الخاص بالمشروع عن طريق وزارة الحكم المحلي، ثم يبدأ البحث عن ممول له، وفي بعض الأحيان يتولى الممول نفسه الإعلان عن العطاء وتنفيذ المشروع ثم تسليمه للمجلس القروي.^{١٣}

بشكل عام، وبناء على المقابلات العملية، وبعد الدراسة والمناقشة والتحليل، فإنه يمكن الإشارة إلى العديد من النقاط ضمن المحاور التالية:

أولا: في مجال الإطار التشريعي والمؤسسي:

يشير بعض العاملين في الحكم المحلي إلى إشكالية تتعلق بتعدد المرجعية القانونية، فرغم اعتبار نظام توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ هو المرجعية القانونية للهيئات المحلية بشأن العطاءات، إلا أن وجود قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ وقانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩، والتعليمات الصادرة بموجبهما، وتطبيق أحكامها فيما يخص عطاءات الهيئات المحلية في بعض الحالات المشار إليها سابقا، إضافة إلى وجود النظام المالي للهيئات المحلية الصادر عن وزير الحكم المحلي، وكذلك (دليل المشتريات) الصادر عن مجلس إدارة صندوق تطوير وإقراض البلديات، والذي يتم تطبيقه عندما يتعلق العطاء بمشروع ممول عن طريق الصندوق كما أوضحنا، كل ذلك يفسح المجال أمام تعدد المرجعية القانونية، وتباين الاجتهادات بشأن التشريع أو النظام الواجب تطبيقه، وخاصة في ظل عدم وجود قانون ملزم، وفي ظل وجود ثغرات أشار إليها بعض المعنيين، مما قد يؤدي إلى تداخل الأحكام القانونية في بعض الحالات، وربما تنازع الصلاحيات.^{١٤}

لذلك يرى بعض المختصين أن الإسراع بإنجاز قانون الشراء العام، الذي تطبق أحكامه على الهيئات المحلية، وسن نظام موحد للشراء العام يراعي خصوصيات الهيئات المحلية، سوف يساعد في حل هذه المعضلة القانونية، وسيشكل «قفزة نحو الشفافية»^{١٥}. ولكن هناك من يرى أن تطبيق قانون الشراء العام على الهيئات المحلية سوف يقيدّها و«يضعها في جيب وزارة المالية»^{١٦}. وأن هذا القانون سوف يزيد من المركزية تجاه الهيئات المحلية.^{١٧}

يشير آخرون إلى إشكالية قانونية أخرى، فإضافة إلى التشريعات السابقة التي تشكل تعددية غير مرغوب فيها، فإنه يُذكر أن المانحين أو الممولين الأجانب يطالبون في بعض الأحيان بتطبيق المعايير والمبادئ والتعليمات المعمول بها لديهم، وذلك بدعوى ضمان الرقابة وخاصة

١٢. أحمد زايد، مدير دائرة العطاءات والعقود في صندوق تطوير وإقراض البلديات، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٦.

١٣. د. عقل طقز، رئيس مجلس قروي كوبر، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٥. وكمثال على ذلك حصل المجلس القروي خلال الثلاث سنوات الماضية على ثلاثة مشاريع فقط. الأول تم تنفيذه بإشراف وزارة الحكم المحلي مباشرة، والآخران بإشراف المؤسسات الممولة مباشرة أيضا، رغم وجود حاجة لمشاريع كثيرة أعد المجلس القروي وثائقها، وما زالت بحاجة إلى ممولين. يُذكر أن عدد موظفي المجلس القروي خمسة موظفين فقط.

١٤. زياد الطويل، مدير بلدية البيرة، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٣٠.

١٥. أحمد زايد، مدير دائرة العطاءات والعقود في صندوق تطوير وإقراض البلديات، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٦.

١٦. ياد الطويل، مدير بلدية البيرة، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٣٠.

١٧. د. أيمن الزرو، ورشة عمل عقدها مؤسسة أمان لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٦/١/١٣.

المالية منها، الأمر الذي يضيف إشكالية جديدة في المرجعية القانونية.^{١٨} يُذكر في هذا الصدد أن بلديات رام الله والبيرة وبيتونيا قدمت للحكومة ١١ نظاماً لتعديل البيئة التشريعية المتعلقة بالهيئات المحلية، ومنها ما يتعلق بالعطاءات، ولكنها لم تتلق رداً على ذلك.^{١٩} أما على الصعيد المؤسسي أو المرجعي، فقد أشار البعض إلى إشكالية تتعلق بتعدد المرجعيات وكثرتها بشأن العطاءات. فهناك مجلس الهيئة المحلية ولجنة العطاءات التي يشكلها، وهناك مهندس البلدية وربما مكتب خارجي للاستشارات الهندسية، وكذلك الدائرة المالية ودائرة العطاءات والمشتريات في الهيئة المحلية، وهناك وزارة الحكم المحلي ومديرية الحكم المحلي في المحافظة، وأحياناً وزارة الأشغال العامة والإسكان ووزارة المالية، وأحياناً أخرى صندوق تطوير وإقراض البلديات واتحاد الهيئات المحلية، وربما مجلس الخدمات المشترك، وفي أحيان أخرى هناك الجهة الممولة أو المانحة. لكل مرجعية من هذه المرجعيات مهام وصلاحيات معينة، الأمر الذي قد يسبب تنازعا في الصلاحيات أحياناً، مما يعطل العمل ويعيق التنفيذ. والمهم أنه يشكل دوامة للمقاولين والموردين في كل المراحل، مما يسبب إشكاليات لهم وخاصة في الأعمال الإنشائية التي يتدخل فيها أكثر من طرف.^{٢٠}

ثانياً: في مجال النزاهة:

« الحاجة للعطاء: في الإطار المعلن ليس هناك ما يدل على أن الهيئات المحلية تعلن عن عطاءات لمشاريع وهمية أو لا حاجة لها في الهيئة المحلية، ولكن يشير بعض المختصين إلى إشكالية تتمثل في عدم وجود خطة استراتيجية سنوية تتضمن المشاريع التي تنوي الهيئة المحلية، وخاصة الصغيرة والمتوسطة، القيام بها. وتزداد الإشكالية في حالة عدم ترتيب الأولويات في المشاريع، وقد ينشأ ذلك بسبب حصول الهيئة المحلية على تمويل لمشروع ما من الجهات المانحة، فيتم تقديم هذا المشروع على المشاريع المحددة سابقاً.^{٢١} وعلى صعيد المشتريات يشير المختصون إلى هذه الإشكالية، حيث قد تعلن الهيئة المحلية عن عطاء لمشتريات أو توريد لوازم لا حاجة للهيئة لها، وهذا يحد ذاته يشكل خرقاً لقواعد النزاهة، حيث قد يكون الهدف من ذلك هو تحقيق مصلحة لمورد معين، أو توفير مساعدة لموظف معين، أو الاستفادة من موازنة زائدة.^{٢٢}

« مشكلة أقل الأسعار وأفضل المواصفات: بالاطلاع على عشرات إعلانات العطاءات في الصحف اليومية يتضح أن عبارة البلدية، أو لجنة العطاء، غير ملزمة بأقل الأسعار هي عبارة مألوفة جداً في هذه الإعلانات، حيث لا يكاد يخلو منها أي إعلان، وكثيراً ما يضاف إليها عبارة «ودون إبداء الأسباب». ورغم أن النظام المعمول به لعام ١٩٩٨ لا يلزم الهيئة المحلية ولجنة البت بأقل الأسعار، إلا أنه يلزمها بأن يكون قرارها مسبباً (مادة ١٧).

يرى البعض أن هذا الإجراء منطقي وله مبررات عديدة، إذ أن أقل الأسعار ليس بالضرورة أفضل العروض، حيث هناك معايير أخرى غير معيار السعر، مثل الجودة والتنوع والمواصفات، والالتزام بالمواعيد، وتجربة الهيئة المحلية مع المقاولين في عطاءات سابقة. لذلك، ولأن المواصفات ثابتة والأسعار متغيرة، فإن مجموع هذه المعايير، وليس واحداً منها فقط، هو الذي يحسم الأمر بشأن إحالة العطاء.^{٢٣}

ولكن هناك من يرى أن عدم الالتزام بأقل الأسعار وعدم إبداء الأسباب قد يشكل مدخلاً للتحيز وعدم الحيادية، وذلك عبر حرمان صاحب العرض الأقل سعراً من إحالة العطاء عليه بحجة عدم مطابقته للمواصفات والشروط المطلوبة، والتحيز لعرض آخر تتحقق منه

١٨. زياد الطويل، مدير بلدية البيرة، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٣٠.

١٩. زياد الطويل، مدير بلدية البيرة، ورشة عمل عقدتها مؤسسة أمان لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٦/١/١٣.

٢٠. المهندس جريس عطا الله، رئيس اتحاد المقاولين الفلسطينيين، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٩.

٢١. عمر ياسين، القائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة للرقابة على الهيئات المحلية في ديوان الرقابة المالية والإدارية، وشاهر قلاوطة، رئيس وحدة التخطيط والتطوير في الديوان، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١.

٢٢. مؤيد عودة، مدير عام مديرية اللوازم العامة في وزارة المالية، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٥.

٢٣. المهندس رشاش شريف، رئيس قسم المشاريع والأشغال العامة في بلدية بيرزيت، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/١٩.

مصلحة خاصة، وينتج عنه إهدار لأموال الهيئة المحلية ويحرمها من توفير مبالغ معينة، وبالتالي فإن حجة عدم الالتزام بأقل الأسعار قد تشكل مدخلا للفساد.^{٢٤}

وهناك أيضا من يرى أن هذه الفكرة تشكل مدخلا للتحايل، وذلك فيما إذا اتفق بعض المقاولين على تقديم أسعار متفاوتة وبينها بون شاسع من أجل أن يرسو العطاء على أحدهم، مقابل مصالح مشتركة أو متبادلة في مشاريع أخرى.^{٢٥} وهو أمر يحصل أحيانا فيما يمكن تسميته «كوتة» بين بعض المقاولين لتقاسم «كعكة العطاء».^{٢٦}

كما أن عبارة «دون إبداء الأسباب» تخالف المادة (١٧) من النظام، وهي كذلك إمعان في إغلاق باب الشكوى، إذ أنها توجي إلى المقاولين والموردين بأنه لا داعي للاعتراض على قرار ترسية العطاء لأن النقاش غير وارد وإبداء الأسباب غير ممكن.

تذكر هيئة مكافحة الفساد أن تأخر الهيئات المحلية في دفع مستحقات المقاولين قد يكون سببا في رفع أسعارهم أصلا، الأمر الذي تسبب في إحدى الحالات إلى لجوء مجلس قروي إلى الشراء المباشر رافضا العطاء بحجة أن العطاء يتسبب في رفع الأسعار. علما أنه في كل الحالات لا بد من التأكيد على تسريع تسديد المستحقات والإلتزامات.^{٢٧}

« تضارب المصالح: في الغالب تشير الهيئات المحلية أن أعضاء مجالس الهيئة وأعضاء لجان العطاءات ولجان البت يلتزمون التزاما أدبيا وأخلاقيا، ولا يشاركون في عطاءات الهيئات المحلية التي هم أعضاء فيها. ولكن، ومع هذا الالتزام، يشير آخرون من المعنيين بعطاءات الهيئات المحلية إلى إمكانية حدوث تحايل يؤدي إلى تضارب المصالح بهذا الشأن، وذلك عن طريق شركاء لأعضاء المجلس أو اللجنة، أو تحالفات غير معلنة بين بعض أصحاب القرار وبعض من يتقدمون للعطاء، كالتحالف بين مكتب هندسي يتقدم للعطاء ومكتب آخر يملكه أحد الأعضاء على أن يحصل على نسبة أو مبلغ معين مقابل خدمة معينة. كما قد يحصل التحايل لمنع كشف تضارب المصالح عبر أسماء أقارب أو مقربين تسجل الأعمال بأسمائهم، أو عبر تأسيس شركة جديدة خصيصا لعطاء معين، وبالتالي فإن معرفة تاريخ تأسيس الشركة مهم في كشف بعض التحايل المبطن. كل ذلك في قالب يمكن تسميته (دواوين خلفية) تمس النزاهة وتعرض لتضارب المصالح بطرق خفية.^{٢٨}

وكمثال على الجهود التي تبذل لمنع تضارب المصالح، ينص دليل المشتريات المعمول به لدى صندوق تطوير وإقراض البلديات على عدم إحالة أي عطاء لشركة كانت هي نفسها قد أعدت تصاميم المشروع، وذلك لأن اطلاعها على التفاصيل قد يشكل تمييزا لها عن غيرها من الشركات في عرض الأسعار ومواصفات العطاء.^{٢٩}

« التحايل: قد تُفتقد النزاهة أحيانا عبر التحايل، وذلك في المشاريع التي تمولها جهات أجنبية تشترط مساهمة الهيئة المحلية بنسبة معينة من قيمة العطاء، فتقوم الهيئة المحلية بفرز أحد الموظفين ويتقاضى راتبا من الهيئة أصلا، فيتم فرزها على المشروع وكأن راتبه هو مساهمة الهيئة في المشروع، وفي النهاية قد يبدو وكأن الموظف يحصل على راتبين.^{٣٠}

كما كشفت هيئة مكافحة الفساد شكلا من أشكال التحايل يتم بعد انتهاء المشروع وتوفر مبلغ من موازنته، حيث تقوم الهيئة المحلية بتقديم فواتير لا علاقة لها بالعطاء والمشروع، وإنما تعود لمصروفات أخرى للهيئة المحلية، وذلك من أجل الاستفادة من المبلغ المتوفر.

٢٤. أحمد زايد، مدير دائرة العطاءات والعمود في صندوق تطوير وإقراض البلديات، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٦.

٢٥. المهندس جريس عطا الله، رئيس اتحاد المقاولين الفلسطينيين، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٩.

٢٦. محمد حساسنة، مدقق حسابات في الإدارة العامة للتوجيه والرقابة بوزارة الحكم المحلي، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٣٠.

٢٧. رشا عمارنة، مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٨.

٢٨. المهندس جريس عطا الله، رئيس اتحاد المقاولين الفلسطينيين، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٩. وكذلك زياد الطويل، مدير بلدية البيرة مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٣٠.

٢٩. أحمد زايد، مدير دائرة العطاءات والعمود في صندوق تطوير وإقراض البلديات، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٦.

٣٠. عمر ياسين، القائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة للرقابة على الهيئات المحلية في ديوان الرقابة المالية والإدارية، وشاهر قلالوة، رئيس وحدة التخطيط والتطوير في الديوان، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١.

وقد قامت الهيئة في هذه الحالات بتحويل الموضوع إلى النيابة العامة.^{٢١} علماً أن هذا الموضوع بحاجة إلى نقاش، إذ أنه قد لا يعتبر فساداً إذا خلا من أي مصلحة خاصة، أو تم الاستفادة من هذه المبالغ للمصلحة العامة فقط.

« تسريب المعلومات: يحصل أحياناً الفساد عبر إفشاء الأسرار وتسريب المعلومات ضمن ما تمت تسميته سابقاً بالفساد المبطن الذي يصعب اكتشافه، وذلك عندما يقوم أحد أعضاء المجلس المحلي أو لجنة العطاء بتسريب بعض المعلومات التي يفترض أنها سرية إلى أحد المقاولين أو الموردين، حول الأسعار أو الشروط أو المواصفات المطلوبة لإنجاز المشروع، مما يعتبر تحيزاً ويضعف قيم النزاهة. في هذا الصدد تشير هيئة مكافحة الفساد إلى أن الأسعار المبالغ في انخفاضها عن السقف الذي تحدده الهيئة المحلية في العطاء، أو مطابقة السعر لهذا السقف تماماً، كانت بعض المؤشرات التي ساعدت الهيئة في الكشف عن تسريب المعلومات.^{٢٢}»

ثالثاً: في مجال الشفافية:

يكاد يسجل موضوع الشفافية إنجازاً جيداً للهيئات المحلية، فليس هناك ما يدل على أن هذه الهيئات تخفي بعض وثائق العطاء، أو تنفذ مشاريع دون الإعلان عن عطاءاتها، أو تقوم بفتح المظاريف والعروض المقدمة بشكل سري. في الغالب تلتزم الهيئات المحلية بهذه الإجراءات، لدرجة أن الهيئات المحلية، وتأكيداً للشفافية والنزاهة، تحدد جلسة فتح المظاريف في نفس ساعة انتهاء تقديم العروض، وذلك للحيلولة دون تسريب عروض جديدة بعد انتهاء المدة.^{٢٣}

ولكن كما أسلفنا في فقرات هذا التقرير قد تحصل بعض الثغرات المتمثلة في التحايل أو تسريب المعلومات أو تضارب المصالح أو تشبيك الأسعار أو إهمال الكفالات. ومع ذلك يمكن الإشارة إلى بعض القصور في المؤشرات التالية:

« ضعف إمكانية الحصول على المعلومات: فرغم أن إعلانات العطاءات متوفرة لكل المقاولين والموردين، وأن المنافسة مفتوحة أمام الجميع، إلا أن الإشكالية تكمن في عدم وجود نظام فعال لدى الهيئات المحلية لحصول المواطنين على المعلومات بشكل عام، سوى الإعلان المنشور في الصحف. أما المعلومات الأخرى المتعلقة بالعطاء وتفاصيل المشروع، كالأسباب التي دعت إليه دون غيره، وموازنته، والممولين له، ومدته الزمنية، والشركة التي ستنفذه، وغير ذلك، ليس متوفراً بسهولة أمام المواطنين، وخاصة أن المواقع الإلكترونية الخاصة بالهيئات المحلية ليست فعالة، كما أن مراكز خدمات الجمهور الموجودة في بعض الهيئات المحلية لا تقدم هذه المعلومات.

« عدم تسبب القرارات: أي عدم إعلان أسباب القرارات التي يتخذها مجلس الهيئة المحلية، مثل عدم إبداء أسباب إحالة العطاء على أحد الممولين أو الموردين دون غيره، حيث ترد عبارة «البلدية، أو لجنة العطاء، غير ملزمة بأقل الأسعار ودون إبداء الأسباب» في كثير من إعلانات العطاءات في الصحف اليومية. فعبارة «دون إبداء الأسباب» قد تتطوي على إجراء سري قد يخفي وراءه خلافاً معينا على الأقل، الأمر الذي يتنافى أيضاً مع احترام مبدأ المساواة، كما يفتح المجال إلى التحايل.

« ضعف في نشر التقارير: بشكل عام تعدّ الهيئات المحلية تقرير الإنجاز بعد الاستلام النهائي للمشروع، ويتم رفعه لوزارة الحكم المحلي. ولكن لا يتم نشر التقارير بصورة فعالة لمن يهيمه الأمر، كالمواطنين للإطلاع على تفاصيل عطاء المشروع الذي تم تنفيذه لخدمتهم أصلاً، والمقاولين للإطلاع على المسائل الفنية والمالية والإدارية التي تهمهم في أعمالهم. أي أن التقارير تحفظ لدى الهيئة المحلية ووزارة الحكم المحلي. وفيما عدا تقرير الإنجاز لا تصدر الهيئات المحلية تقارير بخصوص العطاءات سوى ما يمكن نشره في المجلات الدورية التي تصدر عن الهيئات المحلية ضمن عرض إنجازاتها.

٢١. رشا عمارنة، مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٨.

٢٢. رشا عمارنة، مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٨.

٢٣. بسام أبو الرب، مشرف وحدة العطاءات والمشتريات في بلدية رام الله، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١.

وكذلك يلاحظ من إعلانات العطاءات في الصحف اليومية أن تاريخ جلسة فتح المظاريف هي في نفس ساعة انتهاء تقديم العروض.

رابعاً: في مجال المساءلة:

« إشكاليات حول موازنة العطاءات: رغم أن النظام المعمول به لعام ١٩٩٨ يشترط توفر الموازنة المطلوبة للعطاء قبل الإعلان عنه، إلا أن البعض يرى أن ذلك هو قيد على الهيئات المحلية، لأن الهيئة المحلية قد تكون بحاجة ماسة لمشروع معين، وتكون كل الوثائق المتعلقة به جاهزة، إلا أن الموازنة المطلوبة غير كافية، فلا بأس بالإعلان عن عطاء المشروع، وخلال تنفيذ الذي يستغرق عدة شهور يمكن أن تتوفر الموازنة المتبقية، مما يوفر الوقت على الهيئة المحلية ويعجل تنفيذ المشروع.^{٢٤}»

ومن الملاحظات بشأن موازنات العطاءات أن النظام المعمول به يتطلب الإعلان عن عطاء جديد إذا زادت مصاريف العطاء المخصصة له عن ٢٥٪ من قيمته، ولكن على صعيد الواقع العملي يرى ديوان الرقابة المالية والإدارية أن بعض الهيئات المحلية لا تلتزم بذلك، وإنما تواصل التنفيذ ضمن العطاء نفسه.^{٢٥}

« إشكاليات حول الرقابة: رغم أن وزارة الحكم المحلي حاضرة بشكل جيد في كافة مراحل عطاءات الهيئات المحلية، ورغم أن ديوان الرقابة المالية والإدارية يقوم بالتدقيق والرقابة على أدائها، إلا أن الرقابة قد تكون ضعيفة عندما تكون المشاريع ممولة من جهات خارجية وتخضع عمليات الشراء فيها لأنظمة المانحين والممولين وليس للنظام الفلسطيني. ورغم أن النزاهة والشفافية في هذه الحالات قد تكون متوفرة إلا أن الرقابة من قبل الجهات الرقابية الفلسطينية قد تكون صعبة لأن الممول الأجنبي هو الذي أشرف على العطاء، وكما يبدو لا يخضع لمساءلة الأطراف الرسمية الفلسطينية المخولة بذلك.^{٢٦}»

يُذكر في هذا الصدد أن الجهات المانحة نفسها تمارس الرقابة على صندوق تطوير وإقراض البلديات للتأكد من أن المشاريع قد نفذت وفق المعايير المتفق عليها، كما يُذكر أن إدارة الصندوق نفسه تمارس الرقابة على المشاريع التي تنفذها الهيئات المحلية عبر مطابقة أعمالها لدليل المشتريات المشار إليه، وعبر شركة استشارية يتم التعاقد معها للإشراف على المشروع والتأكد من سلامة التنفيذ.^{٢٧}

« ضعف الرقابة الداخلية: أظهر التقرير الربع سنوي الثالث لعام ٢٠١٤ بخصوص الرقابة الداخلية للجهات الخاضعة لديوان الرقابة المالية والإدارية، أن الهيئات المحلية حصلت على تقييم منخفض بالنسبة لكل من نظام الرقابة الداخلية ووحدة الرقابة الداخلية. معظم الهيئات المحلية، وخاصة الصغيرة والمتوسطة، لم تنشئ وحدة رقابة داخلية بحجة عدم توفر الموازنات المطلوبة لها. لذلك فإن الرقابة على أعمالها، ومنها الرقابة على العطاءات، تتم بالطرق التقليدية.

« عدم فعالية أنظمة الشكاوى: لا يتطرق نظام ١٩٩٨ للشكاوى سوى حق من يتضرر من قرار لجنة البت في إحالة الموضوع للوزير على أن يكون قرار الوزير نهائياً (مادة ١٧).

وبشكل عام ليس هناك نظام موحد لاستقبال الشكاوى بخصوص العطاءات لدى الهيئات المحلية. بعض الهيئات المحلية لديها تعليمات بخصوص استقبال الشكاوى، وبعضها ليس لديها أي نظام أو تعليمات بهذا الخصوص. تستقبل الهيئات المحلية ومديرية الحكم المحلي عادة بعض الشكاوى بخصوص العطاءات، مثل احتجاج مقاول أو أكثر على رسو العطاء على مقاول آخر، ثم يتم تحويل الشكاوى للجهة المعنية والرد عليها. في الغالب يشكو المقاولون من أن الشكاوى لا يتم التعامل معها بالجدية الكافية، وغالباً ما يتم تجهيز المبررات للرد عليها بطريقة تقليدية.^{٢٨}

٢٤. زياد الطويل، مدير بلدية البيرة مقابلة بتاريخ ٢٠/٩/٢٠١٥.

٢٥. عمر ياسين، القائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة للرقابة على الهيئات المحلية في ديوان الرقابة المالية والإدارية، وشاهر قللوة، رئيس وحدة التخطيط والتطوير في الديوان، مقابلة بتاريخ ١٠/١/٢٠١٥.

٢٦. رشا عمارنة، مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد، مقابلة بتاريخ ١٠/١/٢٠١٥.

٢٧. حمد زايد، مدير دائرة العطاءات والعقود في صندوق تطوير وإقراض البلديات، مقابلة بتاريخ ١٠/٦/٢٠١٥.

٢٨. المهندس جريس عطا الله، رئيس اتحاد المقاولين الفلسطينيين، مقابلة بتاريخ ٩/٩/٢٠١٥.

وكذلك تتلقى هيئة مكافحة الفساد شكاوى على الهيئات المحلية، وقد بلغ عدد هذه الشكاوى عام ٢٠١٤ نحو ١١٣ شكاوى تمثل ٢, ٢٢٪ من مجموع ما وصل الهيئة من شكاوى. يتعلق بعضها بالعطاءات ومنها الاعتراض على ترسية العطاءات وإحالتها. وقد تم إحالة بعض هذه الشكاوى إلى النيابة العامة بعد التحقق من وجود شبهة فساد.^{٣٩}

أما ديوان الرقابة المالية والإدارية فإنه يتلقى الكثير من الشكاوى بخصوص عطاءات الهيئات المحلية، وأبرز هذه الشكاوى تتعلق بعدم العدالة في توزيع المشاريع، وغياب معايير واضحة في اختيار المشاريع وتنفيذها وخاصة في القرى. بعد التدقيق وكشف المخالفات يتم إعداد التقرير ثم تزويده إلى الجهات المختصة، وإذا كانت هناك شبهات فساد يتم تحويلها إلى هيئة مكافحة الفساد. يشير المختصون بالرقابة على الحكم المحلي في ديوان الرقابة المالية والإدارية إلى وجود مخالفات تتعلق بهدر المال بسبب عدم الالتزام بأقل الأسعار، ومخالفات تتعلق بضعف متابعة بعض الهيئات المحلية للعطاء والرقابة أثناء العمل، والتقصير أحيانا في الاستلام الأولي أو النهائي، وعدم الاهتمام بتأمينات العطاء أحيانا أخرى.^{٤٠}

« عدم التوثيق الجيد: تختلف الهيئات المحلية في طريقة حفظها للوثائق والمحاضر المتعلقة بالعطاءات، وأحيانا يكون حفظها بطريقة غير منظمة، كأن تختلط وثائق عطاء مع وثائق عطاء آخر، الأمر الذي يعيق عملية التدقيق والرقابة من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية.^{٤١}

٣٩. رشا عمارنة، مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد، مقابلة بتاريخ ٨/١٠/٢٠١٥.

٤٠. عمر ياسين، القائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة للرقابة على الهيئات المحلية في ديوان الرقابة المالية والإدارية، وشاهر قلالوة، رئيس وحدة التخطيط والتطوير في الديوان، مقابلة بتاريخ ١/١٠/٢٠١٥.

٤١. عمر ياسين، القائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة للرقابة على الهيئات المحلية في ديوان الرقابة المالية والإدارية، وشاهر قلالوة، رئيس وحدة التخطيط والتطوير في الديوان، مقابلة بتاريخ ١/١٠/٢٠١٥.

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات:

١. عدم استقرار الإطار التشريعي في الشكل الأمثل: فالمرجع الأساسي في عطاءات الهيئات المحلية مازال نظاما وليس قانونا، وهو نظام صادر عن وزير الحكم المحلي وليس مجلس الوزراء، وهو صادر منذ عام ١٩٩٨ ولا يتواءم مع بعض التشريعات التي صدرت فيما بعد، مثل قانون مكافحة الفساد وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، ولا يواكب التطورات الكثيرة التي تحتاجها الهيئات المحلية في العصر الحديث، كما أنه يخلو من العديد من المؤشرات الضرورية لتحقيق النزاهة والشفافية والمساءلة والتي تعتبر هامة في مكافحة الفساد، مثل: عدم الإشارة إلى نظام واضح للشكاوى، وعدم النص على الإفصاح عن الذمة المالية للعاملين في مجال العطاءات والعقود المناقصات، وعدم النص على ما يتعلق بقبول الهدايا، وعدم الإشارة إلى التبليغ عن عمليات الفساد وحماية المبلغين، وعدم النص على حق الحصول على المعلومات، وعدم تحديد عتبات الشراء، وعدم النص على نشر التقارير، وعدم تنظيم عملية مراجعة المنازعات المتعلقة بالعطاءات.

كما يلاحظ أن استمرار العمل بهذا النظام دون تطويره إلى قانون ملزم، جعل بعض الهيئات المحلية، وخاصة الكبيرة منها، تقرر بعض القرارات المتعلقة بالعطاءات، وخاصة ما يتعلق بعتبات الشراء، الأمر الذي أحدث تباينا في هذه العتبات من هيئة محلية إلى أخرى، مما يستدعي وجود قانون موحد ينطبق على كافة الهيئات المحلية.^{٤٢}

٢. وجود مرجعيات عديدة قد تعيق العمل بسبب تدخلات لا داعي لها، فالعطاء الواحد يتصل به لجنة للعطاء ولجنة البت، ومجلس الهيئة المحلية، ووزارة الحكم المحلي، وربما مهندس البلدية ومحاسبها، وربما صندوق تطوير وإقراض البلديات واتحاد الهيئات المحلية، وبعض المانحين، واتحاد المقاولين.

٣. رغم اتباع الإجراءات الواضحة من قبل الهيئات المحلية التي تتسجم مع الشفافية، إلا أن بعض المؤشرات لا تزال ضعيفة أو غائبة، مثل عدم تسهيل الحصول على المعلومات، وضعف نشر التقارير، وعدم تسبب القرارات.

٤. رغم نص النظام المعمول به على بعض المؤشرات الضرورية لتحقيق النزاهة، إلا أن إمكانية التحايل لا تزال قائمة، وإمكانية تضارب المصالح لا تزال واردة، وذلك من خلال تسريب المعلومات أو عقد التحالفات أو تأسيس شركات وتسجيلها بأسماء مختلفة، وربما أيضا عبر عدم ترتيب الأولويات في المشاريع، أو توريد مشتريات غير ضرورية، أو استمرار عمل لجنة العطاءات لفترة طويلة دون إجراء تعديلات عليها.

٥. رغم ممارسة الجهات الرقابية لدورها، كوزارة الحكم المحلي وديوان الرقابة المالية والإدارية، إلا أن هناك بعض العوائق أمام تحقيق رقابة فاعلة وشاملة، مثل عدم فعالية أنظمة الشكاوى، وعدم وجود وحدات للرقابة الداخلية، وعدم إعداد التقارير اللازمة، وعدم التوثيق الجيد لكل وثائق ومراحل العطاء، وغياب تشجيع التبليغ عن الفساد وحماية المبلغين، ووجود ممول أجنبي أحيانا.

٦. تشكل مسألة التوفيق بين أقل الأسعار وأفضل المواصفات مشكلة لبعض الهيئات المحلية، ويعتبر عدم إلزامية الأخذ بأقل الأسعار سلاح ذو حدين، وخاصة إذا كان قرار لجنة البت دون إبداء الأسباب، حيث أن ذلك قد يؤدي إلى مخالفة واضحة لقواعد النزاهة والشفافية والمساءلة في آن واحد.

٧. وجود فروق واضحة بين الهيئات المحلية الكبيرة والصغيرة، سواء على صعيد الموازنات والتمويل، أو لجان العطاءات وإجراءاته، أو متابعات وزارة الحكم المحلي. وبسبب هذه المفارقة فإن المساواة بينها فيما يتعلق بالعطاءات لا يبدو صحيحا، والمقارنة لا تبدو عادلة. لذلك فإن

٤٢. من الأمثلة على ذلك: أصدرت بلدية رام الله جدولاً لعتبات الشراء عام ٢٠١١ يتميز بارتفاع سقف العطاءات بشكل واضح.

معظم ما يشير إليه هذا التقرير ينطبق في الغالب على الهيئات الكبيرة، لأن العطاءات والمشاريع التي تنفذها، والموازنات التي تحصل عليها، تمثل النسبة الأعلى في عمل الحكم المحلي، مع أهمية الإشارة إلى ضرورة الاهتمام بالمجالس القروية وحاجتها لمشاريع التنمية والتطوير.

٨. من الملاحظ أن دور وزارة الحكم المحلي يختلف من هيئة محلية إلى أخرى، حيث يكون دورها بارزا بشأن عطاءات الهيئات المحلية الصغيرة، بينما يقل تدخلها تجاه الهيئات الكبيرة.

٩. مع أن الهيئات المحلية، وفي كل العطاءات التي تنفذها، تشكل اللجان الفنية والمختصة، إلا أنه يلاحظ أن بعض اللجان ينقصها المختصون والفنيون، الأمر الذي من شأنه أن يتسبب في الوقوع في الأخطاء والخلل في الأداء. كما يلاحظ أن لجان العطاءات في بعض الهيئات المحلية هي لجان دائمة، الأمر الذي قد يتسبب في تمكنها من تحقيق نوع من السيطرة وتشكيل «فريق» له توجهات معينة أو مصالح خاصة.

١٠. يبدو أن تقرير الإنجاز هو التقرير الوحيد الذي تعده معظم الهيئات المحلية، وهو التقرير الذي ترفعه إلى وزارة الحكم المحلي بعد انتهاء العطاء والمشروع. أي أن المراحل السابقة التي مر بها العطاء لا تصدر بشأنها التقارير المالية والفنية اللازمة للمساءلة والمحاسبة. إضافة إلى أن تقرير الإنجاز يحفظ لدى الوزارة والهيئة المحلية ولا يتم نشره بصورة فعّالة تمكّن المواطنين، أو على الأقل الذين كانوا معنيين بالعطاء، من الإطلاع عليه، مما يضعف دورهم في محاسبة الهيئة المحلية، ولا يمنحهم الفرصة لمساءلة القائمين على العطاء.

١١. عدم إتاحة المناقشة للجميع، مثل دعوة إحدى الهيئات المحلية للمقاولين من محافظات معينة للتقدم للعطاء، مما يثير التساؤل حول قانونية هذا العطاء بسبب عدم فتحه أمام كافة المقاولين الفلسطينيين المسجلين والمصنفين.^{٤٣}

١٢. إلغاء العطاء، حيث تتضمن الكثير من إعلانات العطاءات في الصحف اليومية النص على حق البلدية في تجزئة العطاء أو إلغائه أو إعادة طرحه، وأحيانا يرقق ذلك بعبارة «دون إبداء الأسباب». ومع أن تجزئة العطاء وإعادة طرحه منصوص عليه في المادة (١٩) من النظام المعمول به لعام ١٩٩٨، إلا أن إلغاء العطاء لم ينص عليه النظام، مما يستدعي البحث في قانونية هذا الإجراء وما يترتب عليه من حقوق وتبعات. كما أن عدم إبداء الأسباب ينطوي على مخالفة لقواعد النزاهة والشفافية والمساءلة في آن واحد كما أسلفنا.

التوصيات:

١. إجراء تعديل تشريعي يحقق مرجعية قانونية مناسبة لعطاءات الهيئات المحلية المتعلقة بتنفيذ الأعمال والمشتريات، مثل إصدار قانون، ومواءمته للقوانين الأخرى ذات العلاقة، وتضمينه المؤشرات العصرية لعمل الهيئات المحلية، ومؤشرات النزاهة والشفافية والمساءلة التي تقلل من فرص الفساد.

٢. منح الهيئات المحلية صلاحيات أوسع بخصوص العطاءات، وخاصة في ظل وجود مرجعيات عديدة قد تعيق عملها، وفي ظل اتساع مهام الهيئات المحلية. ومن ذلك الصلاحيات المتعلقة بعبثات الشراء. وكذلك دعوة الحكومة لتحويل المخصصات المالية للهيئات المحلية في مواعيدها حتى تتمكن من القيام بواجباتها.

٤٣. صحيفة القدس، ١٦/٩/٢٠١٥، ص ١٨: إعلان عن عطاء لبلدية عرابة من محافظة جنين حول ترميم وتأهيل بوابة آل الزبري. وكذلك ص ١٩ إعلان عن عطاء لنفس البلدية حول ترميم وتأهيل مبنى واصف حمدان. وقد تضمن الإعلان دعوة مقاولي محافظات نابلس وجنين للتقدم بعروضهم، مما يعني استثناء باقي المقاولين الفلسطينيين.

٣. ضرورة تسجيل الذمة المالية الخاصة بالعاملين في مجال العطاءات والمناقصات والعقود ضمن الآليات القانونية، للحيلولة دون حصول ثراء غير مبرر.
٤. دعوة الهيئات المحلية لإفصاح المجال أمام تسهيل الحصول على المعلومات، ونشر التقارير المتعلقة بالعطاءات في مراحلها المختلفة، وتفعيل مواقعها الإلكترونية.
٥. دعوة الهيئات المحلية إلى تسبب قراراتها وخاصة فيما يتعلق بترسية العطاءات، لأن عدم إبداء الأسباب يخالف قواعد النزاهة والشفافية والمساءلة في آن واحد. ومن الحلول المقترحة في هذا الصدد تبليغ المقاول أو المورد الذي لم يرسُ عليه العطاء بأسباب ذلك، حيث يحقق هذا التبليغ حمايته من التشهير من ناحية، وحثه على تحسين مواصفاته من ناحية ثانية.
٦. دعوة الهيئات المحلية إلى إعادة تشكيل لجان العطاءات في فترات مختلفة حتى لا تتمكن من تحقيق نفوذ خاص على حساب المصلحة العامة.
٧. دعوة الهيئات المحلية إلى إيجاد بعض الآليات لتحقيق النزاهة والحيلولة دون تضارب المصالح، مثل إشراك المجتمع المحلي في اقتراح الأولويات وتأكيد الحاجة للعطاء، وإقرار تعليمات بخصوص الهدايا، وإقرار عقوبات على تسريب المعلومات.
٨. مراجعة سياسة الهيئات المحلية في موضوع الأسعار والمواصفات، بحيث يتم التأكيد على الإلتزام بالشروط والمواصفات الواردة في وثيقة العطاء من أجل الأخذ بأقل الأسعار، وتحقيق الفائدة للهيئة المحلية. وللخروج من إمكانية التحيز وفرص التحايل لا بد من أن تكون الإجراءات حاسمة تجمع بين أقل الأسعار وأفضل المواصفات، بمعنى التأكيد على ضرورة الإلتزام بالمواصفات المحددة في العطاء، واستبعاد العروض التي لا تلتزم بها، أي عدم تسليم وثيقة العطاء إلا للمقاولين والموردين المؤهلين، ومن ثم إحالته على أقل الأسعار من بين العروض الملتزمة بهذه المواصفات. وهذا الإجراء لا يقلل من فرص التحيز والتحايل فقط، وإنما يوفر على خزينة الهيئة المحلية مبالغ مالية لا بأس بها.
٩. تفعيل آليات الرقابة على عمل الهيئات المحلية بشأن العطاءات، مثل: وضع وتفعيل أنظمة الشكاوى، وتأسيس وحدات للرقابة الداخلية، وإعداد التقارير في مراحل العطاء المختلفة، ووضع أنظمة لتشجيع التبليغ عن الفساد وحماية المبلغين، ووضع أنظمة واضحة لحفظ وثائق العطاء.
١٠. ضبط آليات التعامل مع العطاءات الممولة من قبل جهات أجنبية، بما يحقق المصلحة العامة ورقابة المؤسسات الوطنية.
١١. دعوة الهيئات المحلية إلى القيام بتحليل المعلومات المتعلقة بالعطاءات من فترة إلى أخرى، وذلك بهدف الاستفادة من التجربة المتراكمة وتحقيق مصالح متعددة للهيئات المحلية.
١٢. دعوة الهيئات المحلية إلى مقاطعة البضائع الإسرائيلية وتشجيع المنتج الوطني عبر استثناء البضائع الإسرائيلية من عروض المقاولين والموردين. علماً أن إعلانات العطاءات الصادرة عن بلدية رام الله تنص على ذلك بوضوح، ولذا قد تكون هذه الفكرة جديرة بالتعميم لدعم المنتجات الفلسطينية، وإنجاز دور وطني للهيئات المحلية من خلال العطاءات والمشتريات.

المصادر

القوانين والأنظمة :

- « القانون الأساسي المعدل لعام ٢٠٠٢ .
- « قانون الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٧ .
- « قانون اللوازم العامة رقم (٩) لسنة ١٩٩٨ .
- « قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ .
- « قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (١٥) لسنة ٢٠١١ .
- « نظام بشأن توريد وتنفيذ الأعمال في الهيئات المحلية رقم (١) لسنة ١٩٩٨ .
- « النظام المالي للهيئات المحلية لسنة ١٩٩٩ .
- « مدونة سلوك رئيس وأعضاء مجالس الهيئات المحلية .
- « ميثاق شرف رئيس وأعضاء مجالس الهيئات المحلية .
- « اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد .

المقابلات:

- « المهندس جريس عطا الله، رئيس اتحاد المقاولين الفلسطينيين، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٩ .
- « الهندسة رشا شريف، رئيس قسم المشاريع والأشغال العامة في بلدية بير زيت، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/١٩ .
- « الهندسة عفاف الديك، رئيس قسم المشاريع والتخطيط في بلدية بيتونيا، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٢١ .
- « محمد حساسنة، مدقق حسابات في الإدارة العامة للتوجيه والرقابة بوزارة الحكم المحلي، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٣٠ .
- « زياد الطويل، مدير بلدية البيرة مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/٩/٣٠ .
- « بسام أبو الرب، مشرف وحدة العطاءات والمشتريات في بلدية رام الله، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١ .
- « عمر ياسين، القائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة للرقابة على الهيئات المحلية في ديوان الرقابة المالية والإدارية، وشاهر قلالوة، رئيس وحدة التخطيط والتطوير في الديوان، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١ .
- « مؤيد عودة، مدير عام مديرية اللوازم العامة في وزارة المالية، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٥ .
- « د. عقل طقز، رئيس مجلس قروي كوبر، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٥ .
- « أحمد زايد، مدير دائرة العطاءات والعقود في صندوق تطوير وإقراض البلديات، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٦ .
- « رشا عمارنة، مدير عام الشؤون القانونية في هيئة مكافحة الفساد، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٨ .
- « المهندس فائق الديك، وكيل وزارة الأشغال العامة والإسكان ورئيس المجلس الأعلى للشراء العام، مقابلة بتاريخ ٢٠١٥/١٠/١٩ .
- « ورشة العمل التي عقدتها مؤسسة أمان مع الاطراف ذات العلاقة لمناقشة مسودة هذا التقرير بتاريخ ٢٠١٦/١/١٣ .

التقارير:

- « تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية لعام ٢٠١٤ .
- « تقرير هيئة مكافحة الفساد لعام ٢٠١٤ .

الكتب:

- « د. مازن راضي، العقود الإدارية، دار قنديل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١١ .
- « د. عبد العزيز خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠٠٨ .

تقارير الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان :

- « نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة، ٢٠٠٩ .
- « الواقع التشريعي والمؤسسي للمشتريات العامة في فلسطين، ٢٠١٥ .