

بيئة النزاهة والشفافية في عطاءات وزارة الأشغال العامة والإسكان

قائمة المحتويات

| | |
|---------|--|
| ٢..... | تقديم: |
| ٢..... | أولاً: الإطار القانوني لطرح عطاءات الأشغال العامة |
| ٣..... | ثانياً: البيئة المؤسسية |
| ٥..... | ثالثاً: مراحل العطاء في دائرة العطاءات المركزية «مراحل عطاءات الأشغال العامة» |
| ٨..... | رابعاً: مدى فعالية قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في إدارة العطاءات العامة: |
| ١٠..... | النتائج والتوصيات: |
| ١١..... | قائمة المصادر والمراجع..... |

الميدانية مع ذوي العلاقة في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية المستهدفة في التقرير وذات العلاقة بهذا المجال، إضافة إلى مراجعة الأنظمة المعمول بها في هذه المؤسسات، وما تصدره من نشرات وأدلة إجرائية وتقارير سنوية في مجال عملها المنشورة على مواقعها الإلكترونية، إلى جانب عقد ورشة عمل متخصصة لمناقشة مخرجات التقرير والحصول على التغذية الراجعة من ذوي العلاقة.

أولاً: الإطار القانوني لطرح عطاءات الأشغال العامة

تعتبر العطاءات الحكومية على اختلاف مجالاتها من أوسع الأبواب التي يمكن أن يدخل منها الفساد بشتى صنفه وأشكاله،^٤ ما لم تتخذ الجهات المختصة بطرح العطاءات الاحتياطات الكافية في مختلف مراحل العطاء لضمان سد الثغرات التي يمكن أن تؤدي إلى وجود فرص يستغلها عادة الفاسدين.

إن الالتزام بمبادئ الشفافية في إدارة عملية العطاءات يجب أن يتم في جميع مراحل العطاء بدءاً من تصميم المشروع وتحويله للجهة المستفيدة منه إلى عملية طرح العطاء واختيار المنفذين وإدارته والإشراف على التنفيذ ضمن إجراءات رقابة وضبط دقيقة لتفادي حصول أي شكل من أشكال الفساد، ولعل عملية تحقيق الشفافية في العطاءات الحكومية يبدأ باحترام التشريعات (الإطار القانوني الذي يحكم عمليات الشراء في فلسطين).^٥

ومن أهم الأسباب التي تقف وراء انتشار آفة الفساد في مجال العطاءات الحكومية، عدم إحكام التشريعات ذات العلاقة لجميع مراحل العمل ومن ضمنها كيفية اختيار اللجان (رئاستها وأعضائها).

وعلى الرغم من إصدار قانون الشراء العام الفلسطيني بموجب قرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١١، إلا أن هذا القانون لم يدخل حيز النفاذ بعد، وبذلك يبقى قانون رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ بشأن العطاءات للأشغال الحكومية هو الإطار الناظم للأشغال 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،^٦ والنظام الخاص بعقد المقاولات

إن تعزيز قيم النزاهة ونظم الشفافية والمساءلة في القطاع العام يرتبط بشكل وثيق بوجود بنية مؤسسية سليمة تراعي هذه القيم والمبادئ في إدارتها، إضافة إلى وجود كوادرات عاملة وملتزمة بقيم أساسها الحفاظ على المال العام، إلى جانب وجود أجهزة رقابة فاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية عالية، بمعنى آخر، إن محاربة الفساد في القطاع العام يرتبط بمدى توفر نظام نزاهة داخلي متكامل.^١

وتعتبر العقود الإدارية الوسيلة القانونية الأهم التي عادة ما تعتمد عليها الدول بشأن المشتريات العامة، سواء فيما يتعلق بالمنشآت العامة، أو فيما يتعلق باللوازم العامة؛ إلا أن هذه العقود مثلت مجالاً 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،^٢ وعلى رأسها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي اعتمدها الأمم المتحدة في العام ٢٠٠٣ ودخلت حيز النفاذ في العام ٢٠٠٥. بتأكيداتها في المادة ٩ منها 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، بفاعليتها في منع الفساد...".^٣

يهدف هذا التقرير إلى فحص بيئة النزاهة والشفافية في العطاءات الحكومية الفلسطينية من خلال رصد والتعرف على المراحل التي تمر بها هذه العطاءات، في محاولة للكشف عن الفجوات والتحديات التي تعترض هذه العملية التي تفتح المجال أمام فرص الفساد، والتأكد من فعالية الرقابة والتدقيق الداخلي والالتزام بأحكام القانون واللوائح التنفيذية والتعليمات ذات العلاقة بهذا المجال، بهدف الخروج بتوصيات ذات طبيعة عملية تؤدي في النهاية إلى تجفيف منابع الفساد.

وتم الاعتماد في منهجية العمل على هذا التقرير على المنهج الوصفي التحليلي، نظراً لطبيعة الدراسة وما تفرضه من حيث الوقوف على نصوص القوانين ذات العلاقة وتحليلها من جهة، ومن جهة أخرى تحليل الواقع العملي لبيئة النزاهة والشفافية التي تتم فيها عمليات الشراء العام، وهذا يتطلب إجراء المقابلات

٤ http://alarabalyawm.net/Public_Journalists/Journalist_Article.aspx?ArticleID=518&JournalistID=77

٥ تمثل هذا الأمر في إصدار قانون الشراء العام رقم ١٥ لسنة ٢٠١١، الذي ينظم عمليات الشراء في فلسطين.

٦ مقابلة شخصية مع م. بسام جابر، مدير عام دائرة العطاءات المركزية بتاريخ ١٢/١٢/٢٠١٢. من امثلتها المقررات الامنية الخاصة بالأجهزة الأمنية.

١ محمود علاونه، النزاهة والشفافية في قطاع الإنشاءات الحالي رخص البناء وشق وإعادة تأهيل الطرق، مؤسسة امان، تشرين أول ٢٠١١، ص ٢.

٢ امان، نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة الواقع التشريعي، سلسلة تقارير رقم ١٩، كانون ثاني، ٢٠٠٩، ص ٦.

٣ مادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.

قانون الشراء العام رقم ١٥ لسنة ٢٠١١ إطار

قانوني جديد لم ينفذ حتى الآن^{١١}

لقد جاء هذا القانون بهدف توحيد الإطار القانوني الناظم لعمليات الشراء في فلسطين من جهة، ومن جهة أخرى لتفادي الإشكاليات في الإطار القانوني السابق، ونظم هذا القانون كلا من موضوع الإشغال واللوازم الحكومية في إطار قانوني واحد للمساعدة على توحيد الإجراءات وتجنب الكثير من الإشكالات التي كانت ناتجة على أرض الواقع والنتيجة عن وجود قانونين منفصلين، حيث اصدر الرئيس قانون الشراء العام بموجب قرار بقانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١١، الذي احتوى في جنياته العديد من الأحكام التي تشكل رادعا لأوجه الفساد، فبموجب هذا القانون تم تشكيل جسم مستقل للقيام بمتابعة عمليات الشراء العام في فلسطين المتمثل بالمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، وهيئة الشراء العام إضافة إلى جمعه بين اللوازم والعطاءات في ذات القانون ونصه على عدد من القضايا لم تكن موجودة في الأطر القانونية السابقة، ولعل من أهمها موضوع الشكاوى ومراجعة النزاعات، التي لم تكن حاضرة في الأطر القانونية السابقة، ويجري حاليا العمل على اللائحة التنفيذية لقانون الشراء العام حيث تم تشكيل لجنة للعمل على هذه اللائحة بقرار من مجلس الوزراء.

وفعليا تم إصدار قرار عن مجلس الوزراء يتضمن تشكيل المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، والذي يتولى مسؤولية التخطيط ورسم السياسات العامة للشراء العام في فلسطين^{١٢} إلى جانب الاختصاصات الأخرى التي منحها هذا المجلس بموجب قانون الشراء العام لسنة ٢٠١١، كخطوة من الخطوات التنفيذية للبدء بتنفيذ أحكام هذا القانون.

ثانيا: البيئة المؤسسية

تشترط القوانين والأنظمة 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، فكما نعلم فإن وزارة الأشغال العامة والإسكان تكون صلاحياتها في تنفيذ الأشغال التي تكون خارج نطاق البلديات الطرق الخارجية والطرق الواصلة بين المدن التي تخرج عن نطاق حدود البلديات.

الموحد^٧ الذي ينظم العلاقة بين المقاول ومؤسسات السلطة. علما بأن مجلس سياسات الشراء العام قد تم تشكيله ويعمل بشكل حثيث على رسم السياسات الخاصة بالشراء العام.^٨

إلا أن عملية الإعلان في الصحف تنسحب على جميع المشروعات باستثناء الأمنية منها أحيانا، والتي عادة يتم طرحها من خلال إستدراج العروض ولا يتم نشرها في الجريدة الرسمية^٩ أو طرحها كعطاءات نظرا لطبيعتها الحساسة.^{١٠}

تؤكد 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 التقييد 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.

١١ لا زال العمل جاري على إعداد الأنظمة التنفيذية الخاصة بقانون الشراء العام، حيث تم ببط تنفيذ هذا القانون بصور هذه الأنظمة، حيث يبقى الإطار السابق هو الساري إلى حين إصدارها، وهذا ما جاءت به نصوص هذا القانون، كما تم تشكيل لجنة للعمل على الأنظمة الخاصة بقانون الشراء ولا زالت إلى لحظة كتابة هذا التقرير لم تنجز أعمالها.

١٢ قرار مجلس الوزراء رقم (١٤/١٩/٠٣ م.و/س.ف) لعام ٢٠١٢، بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٢.

٧ وزارة الأشغال العامة والإسكان، عقد المقابلة الموحد، الشروط العامة (فيديك ١٩٩٩)، الشروط الخاصة الفلسطينية، القسم الثاني ٢٠٠٦.

٨ مقابلة شخصية مع م. جريس عطا الله، رئيس إتحاد المقاولين، بتاريخ ٢٠١٢/٦/٢.

٩ مقابلة شخصية مع م. بسام جابر، مدير عام دائرة العطاءات المركزية بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١٢.

١٠ مقابلة شخصية مع م. بسام جابر، مدير عام دائرة العطاءات المركزية بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١٢.

| مجموع العطاءات التي تم تنفيذها من خلال دائرة العطاءات المركزية في الأعوام الثلاثة الأخيرة | | | | |
|---|--------------|--|---------------------------------|---------------------------------|
| السنة | عدد العطاءات | القيمة المالية للعطاءات دولار | القيمة المالية للعطاءات يورو | القيمة المالية للعطاءات شيقل |
| ٢٠١٠ | ٧٧ | ٤٩ مليون | ٢٥,٥ مليون | ٢٤٠,٥ مليون |
| ٢٠١١ | ١٧٨ | ٢٢ مليون | ١٨ مليون | ٧١,٥ مليون |
| ٢٠١٢ | ٢٠ | يبدأ حجم المشاريع من: ٢٠٠ ألف يورو - ١٠ مليون يورو. | | |

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. 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: تشكل 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، كما أن إشكالية توفر الكادر الفني لا زالت قائمة فهناك نقص في عدد الكوادر الفنية التي تحتاجها الدائرة في عملها.^{١٥}

أما الإشكالية الأخرى فتتمثل في أنه لم يرد نص في القانون حول صلاحية الدائرة في رسم السياسات الوطنية الخاصة بسياسات الشراء العام،^{١٦} وهو ما أصبح الآن من صلاحيات المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام بحسب القانون رقم ١٥ لسنة ٢٠١١، حيث انيطت هذه الصلاحية بالمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام الذي تم تشكيله حديثاً، بموجب قرار صادر عن مجلس

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 المقابلة 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.^{١٣} كما تتولى الدائرة وفقاً لنص المادة (٣) من القانون تدقيق وتحليل عطاءات الأشغال والخدمات الفنية الحكومية وجمع وحفظ وتحليل المعلومات المتعلقة بالعطاءات، وتوحيد الشروط العامة لعقد المقابلة وإجراءات العطاءات وتطوير تلك الشروط والإجراءات وفقاً للقوانين والأنظمة والتعليمات المعمول بها.

أ. لجان العطاءات المركزية وتشكيلها^{١٤}

وفقاً لنص المادة (٢) من قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (٦) لسنة ١٩٩٩ تشأ 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، 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. وتعقد 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 أحر يكلفها وزير الأشغال بطرحه بناء على تنسيب المسؤول المختص.

١٣ 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 وملاحقها وإعادة تقييم وتصنيف المقاولين بصفة دورية.

١٤ مؤسسة أمان، تقرير العطاءات العامة، ص ٢٠٠٨، ٢٠٠٨.

١٥ مقابلة شخصية مع م. بسام جابر، مدير عام دائرة العطاءات المركزية بتاريخ ١٢/١٢/٢٠١٢.

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

الوزراء لهذا الغرض،^{١٧} حيث نصت المادة ١/٨ من قرار بقانون الشراء العام على أن « يمارس المجلس في سبيل تحقيق أهدافه الصلاحيات الآتي: رسم وإعداد السياسات الوطنية الخاصة بالشراء العام ورفعها لمجلس الوزراء لغايات إقرارها...».

ثالثاً: مراحل العطاء في دائرة العطاءات المركزية

«مراحل عطاءات الأشغال العامة»

تمر عملية العطاءات للأشغال العامة بمجموعة من المراحل، وفيما يلي تفصيل هذه العملية والمراحل التي يمر فيها العطاء:

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 وفقاً للمعايير المتوفرة لديها وخططها المستقبلية.

تحويل الطلب للجنة الفنية:

بعد قيام الجهة المستفيدة بطلب الأشغال، يتم تحويل هذا الطلب إلى المكاتب الإستشارية لتقوم بعمل تكلفة تقديرية لطلب الشراء وتحضير المشروع وجدول الكميات والمواصفات على أن يتم مراجعته من قبل دائرة الدراسات في الوزارة، علماً بأن هذه الدائرة كما أسلفنا ليست مفعلة إلى الآن ومن يقوم في الوزارة بعمل الدراسات أو المراجعة هي دائرة التصميم التي ليس لها علاقة بوضع التقديرات، وهو ما قد يؤدي إلى وضع تقديرات وجدول كميات غير دقيقة، قد تؤدي في بعض الأحيان إلى هدر المال العام.

فقد نصت المادة ٤/٣ من قانون العطاءات على أن من صلاحيات دائرة العطاءات: "إصدار النشرات الدورية حول قطاع الإنشاءات وأسعار المواد الإنشائية وبنود الأشغال ومتابعة أسعار السوق لغايات الكلفة التقديرية، وعلى ارض الواقع لا تقوم دائرة العطاءات المركزية بهذا الدور ولا تصدر أية نشرات حول قطاع الإنشاءات، على الرغم من أن هذا الأمر يمثل مساساً بحق المواطن في الحصول على المعلومات، وخرقاً لمبدأ الشفافية الذي يجب أن تتسم به العطاءات العامة، إلى جانب أن هذا الأمر قد يؤدي في بعض الأحيان إلى هدر في المال العام أثناء عملية تقدير الكلفة التقديرية في ظل عدم وجود متابعة دقيقة لأسعار السوق وفي بعض الأحيان الافتقار إلى الخبرة من قبل بعض الجهات التي تقوم بإعداد الكلفة، إذ أن أسعار العروض المقدمة قد تكون أعلى من سعر السوق أو أقل، هذا إلى جانب أن دائرة دراسات الكلفة التقديرية غير مفعلة إلى الآن، وفي بعض الأحيان يتم وضع الكلفة التقديرية على أسس غير دقيقة أو واضحة.^{١٨} إذ أن بعض المكاتب

الهندسية الإستشارية التي تقوم بوضع الكلفة التقديرية قد تفتقد للخبرة في بعض الأحيان.

تحضير كراسة العطاء بمواصفات فنية وشروط واضحة:

يتم تكليف مكاتب إستشارية في الغالب لتحضير كراسة العطاء بشكلها النهائي ضمن المواصفات الفنية المعتمدة، على أن تكون الشروط واضحة ومحددة إضافة إلى جداول الكميات، إذ أن أي خلل في حساب الكلفة التقديرية قد يؤدي إلى إرساء العطاء على مقاول آخر،^{١٩} لم يكن ليرسي عليه العطاء لولا وجود خلل في الحساب، وكثير من الأحيان تقوم بعض الجهات المستفيدة بحساب التكلفة دون قيام الوزارة بمراجعتها، وهو ما قد يخلق إشكالية عند التنفيذ إذا كان هناك خلل في الحساب وهو ما يقتضي معه إصدار الأوامر التغييرية، التي قد تفتح مجالاً للفساد في كثير من الأحيان.^{٢٠} وهنا تبرز إشكالية في بعض الأحيان قد يتم وضع مواصفات لا تنطبق إلى على شخص معين، أو وضع مواد غير متوفرة إلا لدى شخص واحد معين بالذات، وقد يتم استخدام مصطلحات فضفاضة لدى توصيف نوع معين من المواصفات باستخدام مصطلح «أو ما يكافئه» لدى وصف مادة معينة وهو ما قد يفتح المجال للتوسع في تفسيرها وإعطاء مجال للموظف في تقديرها، الأمر الذي يفتح مجالاً للفساد.^{٢١} علماً بأنه قد يتم اللجوء لاستخدامها في بعض الأحيان لتفادي إشكاليات عدم وجود مواصفات فلسطينية،^{٢٢} وهنا لا بد من الإشارة إلى أن مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية قادرة على إعطاء مواصفات فلسطينية في حال كان هناك أمراً ملحاً، ويوجد إمكانية للتقدم للمؤسسة بطلب وضع مواصفات لمادة معينة، فحسب القوانين الفلسطينية بإمكان الهيئة اعتماد أية مواصفات دولية واعتبارها فلسطينية.^{٢٣}

طرح العطاء في صحيفتين:

بعد موافقة لجنة العطاءات المركزية على المشروع، يتم اعتماد المشروع في الدائرة وتتم صياغة الإعلان، الذي ينشر في جريدتين يوميتين لمدة يومين، وعلى الموقع الإلكتروني للوزارة وعلى الموقع الإلكتروني للممول في بعض الأحيان،^{٢٤} ويتم تحديد آخر يوم

١٩ مقابلة شخصية مع م. مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ ٢٠١٢/٨/١٦.

٢٠ مقابلة شخصية مع م. مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ ٢٠١٢/٨/١٦.

٢١ مقابلة شخصية مع جريس عطا الله، رئيس اتحاد المقاولين، بتاريخ ٢٠١٢/٦/٣.

٢٢ م. فائق الديك، وكيل وزارة الأشغال العامة والإسكان، في وشة عمل عقدت في مؤسسة امان بتاريخ ٢٠١٢/٨/٢٧.

٢٣ محمد العملة، مؤسسة المواصفات والمقاييس، في ورشة عمل عقدت في مؤسسة امان بتاريخ ٢٠١٢/٨/٢٧.

٢٤ مقابلة شخصية مع م. بسام جابر، مدير عام دائرة العطاءات المركزية بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١٢.

١٧ قرار مجلس الوزراء رقم (١٤/١٩/٠٢) م.و.س./ف. لعام ٢٠١٢، بتاريخ ٢٠١٢/٩/٢٥.

١٨ مقابلة شخصية مع م. مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ ٢٠١٢/٨/١٦.

المقاول إرسال رسالة إلى المقاولين مع إشعارهم وإعطائهم مدة قانونية للاعتراض على الإجراء.

وقد يتم في بعض الأحيان اللجوء إلى محكمة العدل العليا للطعن فني هذه القرارات.^{٢٠} وحديثاً تم إضافة نص في العقد الفلسطيني الموحد الذي تم تعديله حديثاً على اللجوء إلى غرفة التحكيم الفلسطينية في حال وجود خلاف.^{٢١}

٨. التنفيذ:

لعل عملية تنفيذ العطاء من أكثر المراحل التي تمر بها العطاءات صعوبة ودقة، وأكثرها خطورة لما فيها من إمكانية توفر فرص الفساد بكافة أشكاله المختلفة، إذ يدخل فيها أكثر من طرف وأكثر من جهة فهناك شبكة علاقات متداخلة بدءاً بالمقاول، والمهندس المقيم في المشروع والمشرف على المشروع، ومن جهة ثالثة المختبرات والفحوصات التي تقوم بها بناء على عينات يحضرها المقاول، فطبيعة العلاقات هنا شائكة إذ أن فرص الفساد قائمة نظراً للاحتكاك المباشر بين الأطراف سالفة الذكر، وضمان حيادية ونزاهة العملية ليس بالأمر السهل، لأن جزء كبير منها مرهون بالسلطة التقديرية للشخص وقناعته، على الرغم من وجود العديد من الأدوات الرقابية والتقارير اليومية والشهرية عن العمل والتي يرفعها المهندس المقيم في المشروع إلى المالك والجهة الإشرافية.

بعد إعطاء أمر المباشرة بالتنفيذ يتم الإشراف على تنفيذ المشروع من خلال إشراف الإدارة العامة للإشراف والمتابعة الفنية (قسم الإشراف وقسم ضبط الجودة)^{٢٢} حيث يتم تسليم الموقع وتفاصيل العطاء، وتقوم الوزارة بإعطاء أمر المباشرة في العمل للمقاول ليتم بعد ذلك عمل «الرفع المساحي» وطلب تدقيق الأعمال، يتم تدقيق كل مرحلة والتدقيق فيها وفحص العينات الخاصة بها من قبل المهندس المشرف على الموقع أو المقاول.

ويكون إلى جانب الجهة المنفذة للمشروع، ما يعرف بجهة الإشراف على التنفيذ وهنا يتم التعاقد مع مكاتب هندسية من قبل الوزارة أو وزارة الأشغال العامة التي بدورها 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.^{٢٣}

لاستلام الطلبات، ويتم المتابعة مع الجهة المشتريّة في محاضر الاجتماعات التمهيدية ومع المناقصين بحيث يتم الرد على الاستفسارات أو إبلاغهم بأيّة تعديلات طرأت على العطاء، وتدعى لجنة العطاءات المعنية بالمشروع «سواء في مجال الأبنية الحكومية أو المياه والري والمجاري والسدود أو الطرق والنقل والتعدين أو الأعمال الكهروميكانيكية والاتصالات»، لمناقشة العطاء، وفي موعد الجلسة يتم فتح المظاريف بشكل علني^{٢٤} وبحضور على الأقل خمسة من أصل سبعة من أعضاء لجنة العطاءات المركزية، ومن ثم يتم تحويل العروض للجنة الفنية لدراستها وتقييمها.

استلام وتقييم العروض وإحالة العطاء:

بعد فتح العروض يتم تحويلها 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 هنا في توفر الخبرات لدى هذه اللجان ومدى قدرتها على تقييم العطاء،^{٢٥} فاللجان يكون في بعض الأحيان عبارة عن إعادة صياغة لغوية لمعلومات تقنية ومواصفات جاءت من «إسرائيل» فلا يوجد مواصفات فلسطينية، على الرغم من وجود محاولات ووجود سياسات إستراتيجية في الموضوع،^{٢٦} إضافة إلى عدم وجود آلية واضحة للاعتراض أو التظلم في نصوص القوانين الناظمة للعطاءات على قرار الإحالة على الرغم من أهميته، وهو ما يحرم المقاول من طريق مهم لمتابعة عملية ترسية العطاءات وإجراءاتها والمحاسبة والمكاشفة فيها.^{٢٧} وهذا يتعارض مع المادة ٩/د من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تنص على إقامة نظام فعال للطعن، إلا أن هذا الأمر تم تداركه في قانون الشراء العام رقم ١٥ لسنة ٢٠١١ الصادر بموجب قرار بقانون، حيث تم تشكيل ما يسمى بوحدة مراجعة النزاعات التي تنظر بالتظلمات الخاصة بالعطاءات، وتكون قراراتها وقرارات المجلس قابلة للطعن بحسب القانون،^{٢٨} إلا أنه وبحسب الواقع العملي يتم بعد توقيع العقد مع

٢٥ مقابلة شخصية مع م. بسام جابر، مدير عام دائرة العطاءات المركزية بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١٢.

٢٦ مقابلة شخصية مع جريس عطا الله، رئيس إتحاد المقاولين، بتاريخ ٢٠١٢/٦/٢.

٢٧ مقابلة شخصية مع جريس عطا الله، رئيس إتحاد المقاولين، بتاريخ ٢٠١٢/٦/٢.

٢٨ لم ينص قانون العطاءات النافذ على أي إجراءات خاصة بالتظلم.
٢٩ نصت المادة ٥٧ من قانون الشراء العام رقم ١٥ لسنة ٢٠١١ على:

١. يشكل المجلس وحدة مراجعة النزاعات، وتشكل الوحدة من لجان مراجعة متنوعة تتكون من خبراء مختصين في المجالات ذات العلاقة ووفقاً لما يحدده النظام.
٢. يكون مقر الوحدة في المجلس الذي يقوم بأعمال السكرتاريا للوحدة.
٣. تختص الوحدة بالنظر في كافة طلبات التظلم المقدمة وفقاً لأحكام القانون.

٢٠ مقابلة شخصية مع جريس عطا الله، رئيس إتحاد المقاولين، بتاريخ ٢٠١٢/٦/٢.

٢١ مقابلة شخصية مع جريس عطا الله، رئيس إتحاد المقاولين، بتاريخ ٢٠١٢/٦/٢.

٢٢ مقابلة شخصية، مع م. نادي عليان مدير عام نقابة المهندسين، بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٠.

٢٣ مقابلة شخصية، مع م. نادي عليان مدير عام نقابة المهندسين، بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٠.

نصت المادة ٩ في الفصل التاسع على «الجهة التي سوف تقوم بعمل الاختبار أو الفحص، يجب أن تكون محايدة غير منحازة للمقاول أو صاحب العمل، كما يجب أن يكون المختبر مصنف لدى نقابة المهندسين - مركز القدس، وحاصل على شهادة إشراف، واعتماد من قبل مؤسسة المواصفات والمقاييس الفلسطينية. جميع تكاليف أعمال إجراء الفحوصات المخبرية أو الاختبارات تكون على حساب المقاول ما لم يرد عكس ذلك. ويتعين على المختبر أن يقوم بدراسة وتحليل ومقارنة نتائج الفحوص والاختبارات مع متطلبات المواصفات العامة، مبيّناً (في جداول) الحد الأدنى والأعلى (إن وجد) لهذه النتائج حسب المواصفات العامة، وفي نهاية التقرير يجب على المختبر إعطاء نتيجة نهائية وواضحة بنجاح أو فشل هذه الفحوصات أو الاختبارات مع إعطاء التوصيات اللازمة، كما أن شرط قيام المقاول بفحص العينة على نفقته الشخصية^{٢٨} هو أيضاً أحد البنود التي يتم تضمينها في شروط العطاء.^{٢٩}

ومن 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 وتشكل اللجنة من الوزير أو وكيل الوزارة لاستلام المشروع، وتقوم لجنة الاستلام بإبداء ملاحظاتها، وبعد ذلك تعود ذات اللجنة لمتابعة الملاحظات ومدى تغيرها ومن ثم يتم وضع محضر بالاستلام، تمهيدا لإجراء المعاملات المالية التي ترفع لدائرة المالية في الوزارة أو وزارة المالية في حال كانت المشاريع ممولة من قبل وزارة المالية.^{٣٠} 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.

إشكالية التنسيق بين المؤسسات ذات العلاقة بتنفيذ الأشغال العامة لا زالت قائمة، والتنسيق يكون ضعيف غالباً.^{٣١}

ولكن الإشكالية الأساسية التي تبرز هنا والتي قد تمس في المصادقة الخاصة بهذه العملية، وتجعلها تدور في فلك الفساد وعدم الشفافية والنزاهة، أن من يقوم بإرسال عينة الفحص الخاصة بالمواد إلى المختبر في بعض الأحيان هو المقاول وعلى نفقته الخاصة،^{٣٢} وهذا ما قد يؤدي إلى الوقوع في شرك الفساد من خلال إبقاء العلاقة مباشرة بين المقاول والمختبر الذي قد يتم بإعطاء المقاول نتيجة إيجابية للفحص كون العلاقة مباشرة بينهما، لذا يقتضي العمل على تقادي هذه المرحلة ويكون الإشراف بشكل مباشر للوزارة على موضوع العينة وكيفية إرسالها للمختبر واستقبال الفحص وغيرها من إجراءات ضماننا لتحقيق أكبر قدر من النزاهة والشفافية، مع العلم أنه إذا كانت الجهة التي تقوم بهذه الفحوصات هي جهة مستقلة وليست على صلة بالوزارة أو المقاول يكون أفضل منعا لتضارب المصالح. علما بان من يقوم بتصنيف المختبرات هي نقابة المهندسين بعد موافقة مؤسسة المواصفات والمقاييس، حيث تقوم مؤسسة المواصفات والمقاييس بالرقابة والتدقيق على المختبرات من خلال جولة سنوية على المعدات المستخدمة فيها، كما تقوم نقابة المهندسين بالرقابة على التقارير الصادرة عنها ويكون المهندس الذي أصدر التقرير هو المسؤول عن محتواه في حال وجود خلل ما.^{٣٥} علما بأن بعض الوزارات تقوم ومن ناحية إجرائية بإلزام المهندس المشرف على الموقع بحضور فحص العينة.

وفي محاولة لضبط هذا الأمر هناك توجه لدى وزارة الأشغال العامة وهناك نواة لتأسيس مختبرات مركزية لفحص العينات تكون تابعة للوزارة، ويكون هدفها الأساسي التحقق من أن جميع الفحوصات قد تمت وفق إجراءات صحيحة وسليمة ومراجعة الفحوصات التي يتم أخذها ونتائجها والتحقق من جودتها وضمان سلامة الفحص.^{٣٦}

ولعل ما يشرع الإشكالية^{٣٧} هو نصوص العقد الموحد فعلى الرغم من أنه ينص على أن الجهة التي يجب ان تقوم بالفحص يجب أن تكون محايدة إلا أنه أبقى التكلفة على حساب المقاول فقد

٢٤ مقابلة شخصية، مع م.نادي عليان مدير عام نقابة المهندسين، بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٠.

٢٥ مقابلة شخصية، مع م.نادي عليان مدير عام نقابة المهندسين، بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٠.

٢٦ م. فائق الديك، وكيل وزارة الأشغال العامة، ورشة عمل عقدت في مؤسسة أمان بتاريخ ٢٧/٨/٢٠١٣.

٢٧ من ضمن الإشكاليات التي ساعدت في تعزيز قصور وضعف الإطار القانوني

للعطاءات وعدم فعالية تنفيذها بالشكل الصحيح عدم إصدار الأنظمة الخاصة بقانون العطاءات للأشغال الحكومية إلى الآن، والتي هي تعتبر جزء أساسي لتعزيز تنفيذ القانون وتفسير تنفيذ وتفسير المصطلحات الواردة فيه وترجمتها إلى إجراءات سهلة التطبيق على أرض الواقع، ولا زالت هذه الإشكالية قائمة إلى الآن فيما يتعلق بقانون الشراء العام رقم ١٥ لسنة ٢٠١١ على الرغم من العمل الحثيث على إصدارها من قبل اللجنة المكلفة بهذا الأمر بموجب قرار مجلس الوزراء، لأن تطبيق قانون الشراء العام قد تم رهنه بإنهاء العمل على هذه الأنظمة بحسب نصوص القانون.

٢٨ في مقابلة شخصية مع م.نادي عليان مدير عام نقابة المهندسين، بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٠. أشار إلى أنه ولحل الإشكالية وتقادي الوقوع في شرك الفساد وفي دائرة المناطق الضبابية تقدمت نقابة المهندسين باقتراح إنشاء مختبرات هندسية في وزارة الأشغال العامة والإسكان لإيجاد آلية تضمن الشفافية أكثر في عملية فحص العينات الخاصة بالمشروع، بحيث يقوم المالك بفحص العينة بدلا من المقاول

٢٩ الفصل التاسع المادة ٩ من عقد المفاوضة الموحد للمشاريع الإنشائية (الشروط الخاصة). متوفر على الرابط الآتي: <http://www.mpwh.pna.ps/index.aspx>

٤٠ مقابلة شخصية، مع م.نادي عليان مدير عام نقابة المهندسين، بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٠.

رابعاً: مدى فعالية قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في إدارة العطاءات العامة

قيم النزاهة في إدارة العطاءات العامة

عندما نتحدث عن النزاهة فنقصد بها مجموعة القيم القائمة على الصدق والأمانة والإخلاص في العمل في جميع المراحل التي تمر بها عملية طرح العطاءات العامة وإرساء المشروع وتنفيذه واستلامه بشكله النهائي، إذ تمر هذه العملية بعدد من المراحل المتداخلة والمتشابكة، والتي قد تشكل كل واحدة منها تحدياً بحد ذاتها.

فهناك قواعد سلوك تم تعميمها على موظفي الدائرة والوزارة من قبل ديوان الموظفين العام ويتم العمل بموجبها، إذ تم المصادقة من قبل مجلس الوزراء على مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة، بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء (٤٠/٢٣/١٤/م.و.س.ف) لعام ٢٠١٢. صادر بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠١٢،^{٤١} وتم تعميمها كذلك من قبل ديوان الموظفين العام على جميع الموظفين في المؤسسات الرسمية كما تم نشر نسخة من هذه المدونة على الموقع الخاص بديوان الموظفين العام، حيث يعمل ديوان الموظفين العام على إعداد مدربين للتدريب على هذه المدونة وما أحتوته من قواعد لسلوك الموظفين أثناء ممارسة الوظيفة العامة في المؤسسات الرسمية.^{٤٢}

وفيما يتعلق بتضارب المصالح فعلى الرغم من أهميته، إلا أن قانون العطاءات العامة رقم ٦ لسنة ١٩٩٦ لم يتطرق له،^{٤٣} ولم يضع إجراءات واضحة أو 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 تسجيل هذا التضارب في حال وقوعه، أو حتى إيقاع بعض العقوبات في حال كان هناك إخلال به، على الرغم من أن قانون الخدمة المدنية قد تطرق لموضوع تضارب المصالح بشكل مباشر.^{٤٤}

هذا إلى جانب عدم وجود نظام واضح ومحدد حول تقبل الهدايا وآلية التصرف فيها، على الرغم من أن مدونة السلوك التي

صادق عليها مجلس الوزراء في العام ٢٠١٢ نصت بشكل صريح على عدم تقبل الموظف لأية هدية، ولكن في حال كان لا يمكن تجنب رفض الهدية أو كانت الهدية تتعلق بأشياء رمزية كشعارات الدول وغيرها، فيجب أن يكون هناك سجل خاصة تسجل فيه الهدايا.^{٤٥}

أسس ومبادئ الشفافية في إدارة العطاءات العامة

عندما نتحدث عن الشفافية فنقصد بها، وضوح إجراءات تقديم العطاءات، وآلية اتخاذ القرار وجهة اتخاذها، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة خاصة السياسات ذات العلاقة بإدارة العطاءات، وتأمين وصول المعلومات للمواطنين في الوقت المناسب والشكل المناسب، حتى يتمكن الجمهور من المساهمة فيها بشكل واضح والتفاعل معها.

وعطفاً على ذلك فهناك إجراءات عمل واضحة فيما يتعلق بالعطاءات وخاصة من حيث آليات سيرها ومراحلها المختلفة ويتم إطلاع المقاولين وذوي العلاقة على هذه الإجراءات، ويتم في الغالب استخدام الموقع الإلكتروني الخاص بالوزارة للإعلان عن العطاءات ومراحل سيرها، ويتم الإعلان عن شروط العطاء وإجراءاته في الصحف المحلية.^{٤٦}

أما من حيث فعالية حق الحصول على المعلومة فلا يوجد هناك نظام مكتوب ومحدد للحصول على المعلومات، ويتم عادة نشر المعلومات ذات العلاقة بالعطاءات من خلال الموقع الإلكتروني الخاص بوزارة الأشغال العامة والإسكان، ولا يوجد هناك أدلة إجرائية منشورة حول آلية تقديم العطاءات.

وفيما يتعلق بالتقارير الخاصة بالعطاءات فلا يتم نشرها على الموقع الإلكتروني الخاص بالوزارة، فمن خلال الرجوع إلى الموقع الإلكتروني الخاص بالوزارة لا نجد أي تحديث للمعلومات، فمعظم المعلومات الموجودة على الصفحة الإلكترونية هي معلومات قديمة في كثير من الأحيان تعود للعام ٢٠١٠، ولا يوجد أية تقارير عن العطاءات سواء قديمة أو حديثة، ولا يوجد معلومات منشورة عن حجم هذه العطاءات ونسبها ومكان تنفيذها وعلى من أحييت، بإستثناء بعض المعلومات التي يتم نشرها من خلال بعض وسائل الإعلام المحلية. ولا يتم نشر الموازنة الخاصة بالعطاءات على الموقع الإلكتروني أيضاً، كما لا يتم الالتزام بتقارير الإنجاز السنوية.^{٤٧}

ولا يتم نشر قرارات الإحالة الخاصة بالعطاءات على الموقع

- ٤٥ للمزيد أنظر المادة ١٢ من مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة. المقررة بموجب قرار مجلس الوزراء للعام ٢٠١٢.
- ٤٦ في هذا الإطار تقوم وزارة المالية وعلى الموقع الخاص بمديرية اللوازم العامة بنشر العطاء ووضع كراسة العطاء على الموقع الإلكتروني ونتائج الأحالة المبدئية لمدة يومي عملن كما تم وضع كافة العطاءات التي تم إحالتها لسنوات سابقة من خلال أرشيف خاص على الموقع الإلكتروني يتضمن كافة العطاءات من العام ٢٠٠٩-٢٠١٣.
- ٤٧ مقابلة شخصية مع م.مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ ١٦/٨/٢٠١٢.

٤١ قرار مجلس الوزراء رقم (٤٠/٢٣/١٤/م.و.س.ف) لعام ٢٠١٢.
٤٢ <http://www.gpc.pna.ps/diwan/viewPublicNewsInfo.gpc?id=1248>

٤٣ أمان، تضارب المصالح في السلطة الوطنية الفلسطينية، ص. ١٥.
٤٤ نصت المادة ٦٧ من قانون الخدمة المدنية رقم رقم ٤ لسنة ١٩٩٨ على «يحظر على الموظف ما يلي:
٢. الجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة. وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الضوابط والأحكام للأعمال التي يجوز للموظف أداؤها في غير أوقات الدوام الرسمية بما لا يضر أو يتعارض أو يتناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها.
٣. استغلال وظيفته وصلحياته فيها لمنفعة ذاتية أو ربح شخصي أو القبول مباشرة أو بالواسطة لأية هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامه بواجبات وظيفته.

الإلكتروني الخاص بالوزارة، سواء بالإحالة المبدئية أو النهائية.
نظم المساءلة في إدارة العطاءات العامة:

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.^{٤٨} وبما أن آلية المساءلة تُعد إحدى أهم أدوات الرقابة في إطار مكافحة الفساد، فإن مفهومها يفترض وجود علاقة تدرج هرمي للمسؤولية أي "سلم ترابي" يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريراً عن سير عمله إلى الدرجة الأعلى التي فوضته.

ولعل من أهم نظم المساءلة وجود تقارير عمل دورية عن سير العمل والمراحل المختلفة لسير العطاء والتنفيذ والاستلام وغيرها من مراحل مختلفة، وهناك تقارير عمل يومية يرفعها المهندس المسؤول عن الموقع على الوزارة أو المالك باعتبارها جهة إشراف عليا، وتقارير اللجان الفنية، وتقارير عن أداء الموظفين والمهام التي يقومون بتنفيذها، وهناك نظام إداري صادر عن مجلس الوزراء لتنظيم عمل دائرة العطاءات المركزية والدوائر التابعة لها.^{٤٩}

أما ما يتعلق بوجود نظام أو صندوق شكاوى فإن دائرة العطاءات المركزية تفتقر لهذا الإجراء على الرغم من أهميته، ولعل من ضمن الإشكاليات في هذا المجال أيضا، عدم تفعيل ما يعرف «بالقائمة السوداء»^{٥٠} والتي يجب ان تشمل على أسماء المقاولين الذين يرتكبون مخالفات قانونية، من خلال إيقاع عقوبات عليهم ومن ضمنها حرمانهم من الدخول في المناقصات في حال ارتكاب مخالفات معينة يتم تحديدها وفقا للقانون، وضرورة أن تشمل كذلك القائمة السوداء المختبرات التي تخالف أصول الترخيص الممنوح لها.

أما من حيث خضوعها للجهات الرقابية فتخضع دائرة العطاءات المركزية كغيرها من المؤسسات الرسمية للأنظمة الرقابية بحسب

٤٨ عزيز كابد، النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين، امان، ص ١٤-١٥.

٤٩ قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠١) لسنة ٢٠٠٤م بالنظام الإداري لدائرة العطاءات المركزية بوزارة الأشغال العامة والإسكان.

٥٠ مقابلة شخصية مع م.مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ ٢٠١٢/٨/١٦.

المنظومة القانونية الفلسطينية ولعل من أبرز الطرق الرقابية حضور ممثل عن ديوان الرقابة المالية والإدارية للعطاءات التي تقوم بطرحها الدائرة بصفة مراقب، ففي العام ٢٠١١ شارك الديوان وبحسب التقرير السنوي للعام ٢٠١١ بحضور ٢٧٢ عطاء مع لجان العطاءات المركزية بصفة عضو مراقب موزعة على العطاءات المركزية بواقع ٥٥ عطاء واللوازم العامة بواقع ١٦٨ عطاء، وعطاءات الهيئات المحلية بواقع ٨٥ عطاء، وعطاءات الدوائر بواقع ٦٥ عطاء.

إلا أن ديوان الرقابة المالية والإدارية كان له بعض الملاحظات على إدارة العطاءات وتمثلت أهم الملاحظات التي سجلها الديوان على العطاءات، بعدم انتظام حضور بعض أعضاء اللجان مما يؤدي إلى عدم اكتمال النصاب القانوني للأعضاء، وبالتالي إلى التأخر في إجراءات بعض العطاءات، ووجود فروق واضحة أحيانا في أسعار العروض المقدمة والكلفة التقديرية للعطاءات في دائرة العطاءات المركزية، وزارة الأشغال العامة والإسكان، بالإضافة إلى وجود عروض دون شهادة التصنيف للمقاول كما في لجنة عطاءات الدائرة، وزارة التربية والتعليم.^{٥١}

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.

ولعل من ضمن الإشكاليات الأساسية ما يتعلق بأيام التأخير وتبريرها وعدم فرض غرامات التأخير إذ في كثير من الأحيان يتم التفاوضي عنها وعدم فرضها على المقاول أو حلها "بالتراضي"^{٥٢} دون اللجوء لما نص عليه القانون، وكذلك الأعمال الإضافية التي تحسب للمقاول في كثير من الأحيان لا يتم الاستناد في حسابها على أسس ومعايير واضحة، ويتم حلها عادة كما أشرنا بطرق ودية «بالتراضي»^{٥٣}

ولم يراع قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم ٦ لسنة ١٩٩٩ مبدأ الإبلاغ وحماية المبلغين ولم يعره اهتماما على الرغم من أهميته وعلى الرغم من تأكيد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

٥١ ديوان الرقابة المالية والإدارية، الملخص التنفيذي للتقرير السنوي للعام ٢٠١١، ص ١٧.

٥٢ أ.شار م. نادي عليان أن هناك حاليا مشروع غرفة التحكيم الفلسطينية سيتم إقرار النظام الخاص بها، وسيتم وضع نموذج خاص لحل النزاعات وتكون غرفة التحكيم هي صاحبة الاختصاص، ويتم عادة وضع شرط خاص في التعاقد مع المقاول بأن حل أي نزاع يكون من قبل النقابة.

٥٣ مقابلة شخصية مع م.مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ ٢٠١٢/٨/١٦.

الفساد على هذا المبدأ مرارا وتكرارا في نصوصها،^{٥٤} إذ لم نجد نصا قانونيا واضحا وصريحا يجبر الموظفين أو أعضاء اللجان على التبليغ عن أي حالة تقوم فيها شبهة فساد قد تقع أثناء طرح العطاءات، كما لا يوجد نص قانوني يحمي موظفي لجان العطاءات والفنيين والكادر الوظيفي، في حال تبليغهم عن تلك المخالفات.

النتائج والتوصيات

على ضوء ما تقدم نجمل عدد من النتائج والتوصيات في هذا المجال على النحو الآتي:

النتائج:

١. أن قانون الشراء العام على الرغم شموله على عدد من النصوص الجيدة والتي تقلل من فرص الفساد في كثير من الأحيان إلا أن هذا القانون لم يفعل إلى الآن بسبب عدم إصدار الأنظمة اللازمة لتنفيذه.
٢. على 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 أن هذا القانون 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.
٣. على الرغم من إشارة القوانين الفلسطينية إلى مبدأ الشفافية، إلا أنها لم تتضمن ما يكفي من الأحكام الضرورية لذلك، إلى جانب غياب إجراءات واضحة حول الشكاوى في مراحل العطاءات المختلفة، وعدم وجود نصوص قانونية تنطبق على الإبلاغ عن حالات الفساد وحماية المبلغين، وتضارب المصالح، ولعل أيضا ما أضعف الإطار القانوني الساري الآن عدم صدور الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكامه، إذ أن فلسفة الأنظمة تأتي لضمان حسن تنفيذ القانون، وغيابها يؤدي إلى وجود الكثير من الثغرات.
٤. هناك غياب لتفعيل بعض أدوات المساءلة ومن بينها تفعيل القائمة السوداء.
٥. عدم تفعيل دائرة الكلفة التقديرية، الذي بدوره يؤثر على حساب الكلفة التقديرية، وقيام جهات ليس لها علاقة بحسابها.
٦. هناك نقص في أعداد الكادر المدرب لوضع المواصفات الدقيقة والصحيحة ووضع جداول الكميات ما قد يؤدي إلى

٥٤ المادة ٤/٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد جاء فيها «تتظر كل دولة طرف أيضا، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، في إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد، عندما يتنبهون إلى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم».

فتح فرص للفساد.

٧. عدم متابعة أسعار السوق بشكل دوري.
٨. عدم وجود نظام للشكاوى في دائرة العطاءات المركزية.
٩. عدم وجود آلية فعالة خاصة بحضور أعضاء لجان العطاءات.
١٠. عدم وجود أدلة إجرائية واضحة للعمل.

التوصيات:

١. ضرورة الإسراع في إصدار نظام الشراء العام، لحل إشكالية تنفيذ القانون، إذا ان تنفيذ القانون مرهون بإصدار هذا النظام.
٢. ضرورة إعطاء الأولوية القصوى والإهتمام الكلي لتهيئة عملية التحول الكلي لمجلس سياسات الشراء العام وهيئة الشراء العام حتى تقوم بأعمالها، وتعمل على تفعيل القانون الجديد بما يتضمنه من نصوص وأحكام.
٣. تفعيل نظام القائمة السوداء وإيقاع العقوبات اللازمة على المخالفين للقانون من المقاولين أو المستشارين أو المختبرات.
٤. تفعيل دائرة الكلفة التقديرية التابعة للإدارة العامة العامة للإشراف والمتابعة الفنية في وزارة الأشغال العامة.
٥. ضرورة اعتماد مواصفات فلسطينية موحدة للطرق وللأشغال بشكل عام وللمواد المستخدمة فيها.
٦. ضرورة قيام الجهات المعنية بالعطاءات بالتوجه لمؤسسة المواصفات والمقاييس للحصول على مواصفات معينة لمادة معينة في الحالات الضرورية والملحة، إلى حين وضع المواصفات الفلسطينية الموحدة.
٧. ضرورة تفعيل ورفع مستوى التنسيق بين الجهات ذات العلاقة والمسؤولة عن تنفيذ العطاءات قبل الشروع في تنفيذ العطاء «الوزارة، الاتصالات، شركة الكهرباء، سلطة المياه».
٨. ضرورة وضع نظام خاص بالشكاوى في دائرة العطاءات المركزية.
٩. ضرورة دراسة بيئة المشروع بشكل جدي قبل البدء بتنفيذه أو حساب الكلفة التقديرية الخاصة به.
١٠. توحيد الجهة المسؤولة عن طرح العطاءات وحصصها في جهة واحدة حتى في المشاريع الممولة من الخارج، ما لم يكن هناك إتفاقا خاصا مع الجهات الممولة خاصة الهيئات الدولية.
١١. ضرورة قيام وزارة الأشغال العامة والإسكان بتحضير كتاب السعر الموحد.
١٢. وضع أدلة إجرائية مكتوبة خاصة بالعمل.
١٣. إيجاد آليات واضحة ومعلنة للحصول على المعلومات.

- قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم ٦ لسنة ١٩٩٩.
- قانون الخدمة رقم ٤ لسنة ١٩٩٨.
- قرار مجلس الوزراء رقم (٢٠١) لسنة ٢٠٠٤.
- قرار مجلس الوزراء رقم (١١) لسنة ٢٠٠٥.
- قانون الشراء العام رقم ١٥ لسنة ٢٠١١.
- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣.
- قرار مجلس الوزراء رقم (١٤/١٩/٠٣) م.و.س./ف) لعام ٢٠١٢، بتاريخ ٢٥/٩/٢٠١٢.
- قرار مجلس الوزراء رقم (١٤/٢٣/٤٠) م.و.س./ف) لعام ٢٠١٢.
- مدونة السلوك وأخلاقيات الوظيفة العامة. المقررة بموجب قرار مجلس الوزراء للعام ٢٠١٢.

ثانياً: الكتب بالعربية

- أمان، تضارب المصالح في السلطة الوطنية الفلسطينية.
- عزيز كايد، النزاهة والشفافية والمساءلة في الخدمات التي تقدمها الهيئات المحلية للمواطنين، أمان.
- عنان علي، مؤسسة أمان، نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة الواقع التشريعي، سلسلة تقارير رقم ١٩، كانون ثاني ٢٠٠٩.
- محمود علاونه، النزاهة والشفافية في قطاع الإنشاءات حالي رخص البناء وشق وإعادة تأهيل الطرق، مؤسسة أمان، تشرين أول ٢٠١١.
- وزارة الأشغال العامة والإسكان، عقد المقاوله الموحد، الشروط العامة (فيديك ١٩٩٩)، الشروط الخاصة الفلسطينية، القسم الثاني ٢٠٠٦.

- ياسر عموري، محمود علاونه، مؤسسة أمان، تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠١٠.

ثالثاً: التقارير والنشرات والأدلة الإجرائية

- ديوان الرقابة المالية والإدارية، الملخص التنفيذي للتقرير السنوي للعام ٢٠١١.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام ٢٠٠٩، رام الله- فلسطين، ٢٠٠٩.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير السنوي للعام ٢٠١٠، رام الله- فلسطين، ٢٠١٠.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية، التقرير الربعي للعام ٢٠١١، رام الله- فلسطين، ٢٠١١.

رابعاً: المقابلات الشخصية وورش العمل

- مقابلة شخصية مع م.مجدولين سمور، ديوان الرقابة المالية والإدارية، بتاريخ ١٦/٨/٢٠١٢.
- مقابلة شخصية، مع م.نادي عليان مدير عام نقابة المهندسين، بتاريخ ٢٠/١١/٢٠١٢.
- مقابلة شخصية مع م. بسام جابر، مدير عام دائرة العطاءات المركزية بتاريخ ١٢/١٢/٢٠١٢.
- ورشة عمل عقدت في مؤسسة أمان بتاريخ ٢٧/٨/٢٠١٢ لمناقشة مخرجات التقرير.

خامساً: المواقع الالكترونية

- <http://muqtafi.birzeit.edu>
- <http://www.gpc.pna.ps/diwan/index.gpc>
- <http://www.gsp.mof.ps/index.php?id=٤٣٥&..>
- <http://www.saacb.ps/>
- <http://www.aman-palestine.org/staff.htm>
- <http://www.saacb.ps/>
- <http://www.pcu.ps/>
- <http://www.alquds.com/news/article/view/id/٢٨١٥٩٧>
- http://alarabalyawm.net/Public_Journalists/Journalist_Article.aspx?ArticleID=٥١٨&JournalistID=٧٧
- <http://arabic.pnn.ps/index.php/local/٤١١٢٦>
- <http://www.mpwh.pna.ps/index.aspx>

(Footnotes)

١. تم الحصول على هذه المعطيات من خلال مقابلة شخصية مع م. بسام جابر، مدير عام دائرة العطاءات المركزية بتاريخ ١٢/١٢/٢٠١٢.
٢. مقابلة شخصية مع جريس عطا الله، رئيس إتحاد المقاولين، بتاريخ ٣/٦/٢٠١٢.



إعداد المستشار القانوني

محمود علاونه

إشراف: د. عزمي الشعبيبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي ط ١، شارع الإرسال- رام الله، هاتف: ٠٢٢٩٨٩٥٠٦ / ٠٢٢٩٧٤٩٤٩

فاكس: ٠٢ ٢٩٧٤٩٤٨، ص. ب : ٦٩٦٤٧، القدس: ٩٥٩٠٨

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

هاتف: ٠٨٢٨٨٤٧٦٧ / فاكس: ٠٨٢٨٨٤٧٦٦

بريد الكتروني: info@aman-palestine.org

الموقع الالكتروني: www.aman-palestine.org

(برنامج أمان بتمويل من حكومات النرويج وهولندا ولكسمبورغ)

AMAN Coalition

