

2 المقدمة

المحور الأول

3 الإطار القانوني والمؤسسي الناظم للمشتريات العامة في فلسطين بموجب
قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية

المحور الثاني

6 مدى معالجة القرار بقانون بشأن الشراء العام للإشكاليات الواردة في قانوني
اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية

المحور الثالث

9 مدى التزام القرار بقانون بشأن الشراء العام بالقواعد الأساسية للنزاهة والشفافية
والمساءلة الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

المحور الرابع

17 الإطار المؤسسي والسياساتي للجهات القائمة على عمليات الشراء العام
بموجب القرار بقانون بشأن الشراء العام

22 النتائج

22 التوصيات

23 المراجع

تمثل المشتريات العامة (العطاءات واللوازم العامة) إحدى القضايا الرئيسية المرتبطة بحفظ وإدارة المال العام والممتلكات العامة على النحو الأمثل، وبشكل يضمن تقديم الخدمات العامة للجمهور بأفضل المواصفات وأقل الأسعار. ومما لا شك فيه أن ذلك يتطلب تضمين قيم النزاهة ومبادئ الشفافية و نظم المساءلة في المشتريات والعطاءات الحكومية بشكل يتماشى مع الممارسات الدولية الفضلى المعمول بها في هذا المجال، إضافة إلى وجود بنية مؤسسية سليمة تراعي هذه القيم والمبادئ في إدارتها، علاوة على وجود كوادر بشرية مؤهلة وملتزمة بقيم أساسها الحفاظ على المال العام، ناهيك عن وجود أجهزة رقابة فاعلة تتمتع باستقلالية ومهنية عالية في الرقابة على مدى مراعاة تلك القيم والنظم.

أصدر المشرع الفلسطيني في العام 1998 قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998، واتبعه في العام 1999 بإصدار قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999، وتناول كل من القانونين الأحكام المتعلقة بالمشتريات العامة سواء كانت على شكل سلع وخدمات و استشارات فنية، أو كانت على شكل إنشاءات عامة من مباني وطرق وجسور وغير ذلك من الأشغال العامة. ونتيجة للعديد من الانتقادات التي وجهت لهذين التشريعين والتي كشفت عنها تقارير دولية ومحلية بما فيها ما أشارت إليه مؤسسة أمان في تقاريرها، فقد قامت الحكومة الفلسطينية بإصدار تشريع خاص بالشراء العام، وقد جرى تعديل هذا التشريع أكثر من مرة، وفي نهاية عام 2014 جرى وقف العمل به.

وأمام هذا التردد التشريعي، فقد جاء هذا التقرير لتسليط الضوء على عدد من القضايا المطروحة في مجال المشتريات العامة، سواء من حيث بيان مدى معالجة القرار بقانون بشأن الشراء العام للإشكاليات والثغرات التي اعترت قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية من ناحية، ومدى انسجام القرار بقانون بشأن الشراء العام مع نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من ناحية أخرى، إضافة إلى الوقوف على الأسباب والمبررات التي دعت إلى تجميد تطبيق القرار بقانون بشأن الشراء العام، وبالتالي الخروج بنتائج وتوصيات عملية بهذا الشأن.

أما عن المنهج المتبع في إعداد هذا التقرير فقد تم اعتماد المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال: مراجعة الإطار القانوني والمؤسسي الناظم للمشتريات العامة في فلسطين، و فحص قرارات مجلس الوزراء ذات العلاقة، والاطلاع على الدراسات والتقارير التي أعدتها مؤسسة أمان وغيرها من المؤسسات ذات العلاقة للكشف عن الثغرات التي اعترت تطبيق قانوني اللوازم والعطاءات للأشغال الحكومية وبيان مدى قدرة القرار بشأن الشراء العام على معالجتها، و مراجعة الأحكام الواردة في القرار بقانون بشأن الشراء العام وتوضيح مدى انسجامها مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إضافة إلى إجراء مقابلات مع ذوي العلاقة للوقوف على الأسباب التي دعت لتجميد العمل بالقرار بقانون بشأن الشراء العام.

الإطار القانوني والمؤسسي الناظم للمشتريات العامة في فلسطين بموجب قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية

أصدرت السلطة الوطنية الفلسطينية في بداية نشأتها قانونين منفصلين لتنظيم المشتريات والعطاءات العامة وهما قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998، و تعليمات شراء اللوازم العامة رقم (1) لسنة 1999، إضافة الى قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999، وتاليا لذلك اصدر مجلس الوزراء قرارين بشأن النظام الإداري لدائرة العطاءات العامة بوزارة الأشغال العامة والإسكان ولجنة تصنيف المقاولين، ونظام عقد المقاوله الموحد (فيديك).

في العام 2011، اصدر الرئيس الفلسطيني القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (15) لسنة 2011، ونظرا لكثرة الثغرات الواردة فيه فقد عاد الرئيس الفلسطيني عام 2014 واصدر قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014، وقد نص هذا القانون في المادة (75) منه ضمن الأحكام الختامية على انه « بما لا يتعارض مع أحكام هذا القرار بقانون، يستمر العمل بأحكام القانون رقم (6) لسنة 1999م بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، والقانون رقم (9) لسنة 1998م بشأن اللوازم العامة، وذلك لحين إصدار نظام الشراء العام». وتاليا لذلك وتحديدًا بتاريخ 2014/12/15 اصدر رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية قرار بقانون رقم (21) لسنة 2014 بشأن تعديل القرار بقانون الشراء العام رقم (8) لسنة 2014، وقد جاء هذا القرار بقانون معدلا للمادة (75) من القرار بقانون الأصلي الواردة أعلاه لتصبح على النحو التالي» بما لا يتعارض مع أحكام هذا القرار بقانون، يستمر العمل بأحكام القانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، والقانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة، وذلك لحين إصدار نظام الشراء العام، واستكمال كافة الترتيبات المؤسسية التي نص عليها هذا القانون والنظام لمدة سنة اعتبارا من تاريخ إصدار هذا التعديل».

أولا: قانون اللوازم العامة

يعتبر قانون اللوازم العامة والتعليمات الصادرة تنفيذا له المرجعية القانونية والمؤسسية لشراء اللوازم العامة في مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك في القطاع المدني على الأقل، بحيث تشمل هذه اللوازم الأموال المنقولة اللازمة لأية دائرة وصيانتها والتأمين عليها والخدمات التي تحتاج إليها الدوائر الحكومية. وتنفيذا لذلك تم إنشاء دائرة اللوازم العامة في وزارة المالية بموجب المادة (2) من القانون، وقد أناط القانون بهذه الدائرة مجموعة من الصلاحيات المتعلقة بشراء وإدارة ما تحتاجه الدوائر المدرجة موازنتها ضمن قانون الموازنة العامة السنوي للسلطة الوطنية، وأية دائرة أخرى يقرر مجلس الوزراء تطبيق أحكام قانون اللوازم عليها.

تتم عملية شراء اللوازم بشكل عام عن طريق طرح عطاء لهذه الغاية، إلا أن المادة (12) من القانون أجازت شراء اللوازم بطريقتين إضافيتين هما: استدرج العروض؛ وذلك إذا كانت قيمة اللوازم المراد شراؤها لا تزيد على (5000) دولار أمريكي أو إذا لم يتقدم للعطاء المطروح عدد كاف أو مناسب من العروض، وكذلك بطريقة الشراء المباشر وذلك بالتفاوض مع بائعين أو منتجين أو موردين في عدة حالات حصرية ورد النص عليها في ذات المادة. أما عن مرجعية شراء اللوازم العامة، فقد حددت المادة (13) من القانون مرجعية الموافقة على شراء اللوازم وفق قيمها وذلك للوزير المختص ووكيل الوزارة، وقد حظر القانون شراء اللوازم التي تزيد قيمتها عن (15000) دولار إلا بواسطة لجنة عطاءات مشكلة وفقاً لأحكام هذا القانون. وتنفيذا لذلك فقد نصت المواد (14-17) من ذات القانون على تشكيل لجنة عطاءات مركزية عامة من مجموعة من الأشخاص بحكم مناصبهم الوظيفية ولجنة عطاءات خاصة لشراء لوازم معينة في ظروف معينة. وأحالت المادة (19) من القانون عملية إجراءات عطاءات اللوازم العامة الى أنظمة خاصة يصدرها مجلس الوزراء بهذا الخصوص، وقد اصدر مجلس الوزراء فعلا تعليمات شراء اللوازم العامة رقم (1) لسنة 1999.

قواعد النزاهة والشفافية والمساءلة في إجراءات شراء اللوازم العامة

تحكم عملية شراء اللوازم العامة مجموعة من المحددات المتمثلة في ضرورة أن يكون الشراء اقتصاديا، وان تكون قرارات منح العقود نزيهة وحيادية، وان تكون إجراءات العطاءات واضحة وشفافة، وان تكون عملية الشراء فعالة. وبالرجوع الى قانون اللوازم العامة والتعليمات الصادرة بموجبه، يتضح أنه تم النص على مجموعة من القواعد التي تحكم النزاهة والشفافية والمساءلة في عملية شراء اللوازم العامة، ويمكن استعراض هذه القواعد وذلك على النحو التالي:

- **الحاجة الفعلية للوزام المطلوبة للشراء:** يتوجب على الدائرة المستفيدة من اللوزام التحقق من وجود الحاجة الفعلية لشراء اللوزام المطلوبة وعدم توفرها لدى دائرة اللوزام العامة وعدم إمكانية تأمينها من دائرة أخرى وذلك قبل إرسال طلب الشراء الى الجهة المختصة بطرح العطاءات، وتقوم هذه الجهة بدورها بالتأكد من رصد المخصصات اللازمة للشراء في قانون الموازنة العامة، ومراجعة مواصفات اللوزام المطلوبة شرائها للتأكد من عموميتها ودقتها ووضوحها، والتأكد كذلك من تقديم مستند التزام مالي مصدق حسب الأصول بالقيمة المقدرة للعطاء.
- **مراعاة أسس الشراء العام:** وذلك من حيث اعتماد مبدأ المنافسة في جميع عمليات الشراء، ومراعاة الحصول على أجود اللوزام وبأفضل الأسعار والشروط، وعدم تجزئة اللوزام إلى صفقات متعددة في جميع عمليات شراء اللوزام المتشابهة.
- **الإعلان عن العطاءات:** يجري الإعلان عن طرح العطاءات في صحيفتين محليتين في أكثر من يوم وبوسائل الإعلان الأخرى التي تراها مديرية اللوزام العامة مناسبة، ويجب أن يشتمل الإعلان على كافة المعلومات الواضحة التي تعطي مقدم العطاء صورة جلية عن العطاء، وفي حال تمديد فترة تقديم العروض لضرورة ذلك يجري الإعلان عن ذلك بنفس أسلوب الإعلان عن العطاء.
- **علنية فتح العروض:** يتم إيداع العطاءات في صندوق خاص له ثلاثة مفاتيح يحتفظ كل من رئيس اللجنة وعضوين بمفتاح، وتفتح العروض الموجودة فيه بعد انتهاء فترة تقديم العطاء من قبل لجنة العطاءات كاملة أو بأكثرية أعضائها بصورة علنية، ويوقع كل عرض من قبلها، واللجنة قراءة الأسعار الإجمالية لكل عرض، ويجوز لكل مناقص أو لمثله حضور فتح العروض.
- **توثيق محضر فتح العروض:** يجري تنظيم محضر لفتح العروض تسجل فيه جميع أسماء المناقصين المشتركين وكافة المعلومات المتعلقة بالعروض المقدمة، ويوقع المحضر من قبل أعضاء اللجنة، وأي تعديل عليه يجب أن يبرر كتابة ويعزز بتوقيع أعضاء اللجنة.
- **استبعاد العروض الصارئة بالصلح العام:** تملك لجنة العطاءات المركزية الحق في استبعاد عرض المناقص الذي يخل بالتزاماته قبل إتمام التعاقد، أو بالعقود المبرمة معه، أو لا يلتزم بشروط العقد أو يماطل في تنفيذه أو يغش، على أن تكون المخالفات قد وقعت في أكثر من عقد أو أكثر من مرتين في عقد واحد ولها أن تحرمه من الاشتراك في العطاءات للمدة التي تحددها، كذلك للجنة العطاءات أن تستبعد أي عرض من المناقصة سبق وأن أهمل أو قصر في التزاماته التعاقدية، كما يحق للجنة العطاءات استبعاد أي عرض لا يكون واضحاً بصورة كافية تمكن من الإحالة أو يحتمل أكثر من تفسير.
- **تسبب قرار الإحالة:** تلتزم لجنة العطاءات بتسبب قرار إحالة العطاء على المناقص الفائز وفقاً لقواعد الأرصخ المطابق وارخص المطابق والأجود في نظر لجنة العطاءات، والأنسب للجنة العطاءات، أو لأي سبب آخر يتفق مع أحكام قانون اللوزام العامة على أن يكون مبرراً بشكل كاف.
- **الإعلان عن العطاءات الفائزة وفتح باب الاعتراض عليها:** تلتزم سكرتارية لجنة العطاءات بالإعلان عن أسماء الفائزين من المناقصين وذلك بوضعها على لوحة إعلانات خاصة أو بالطريقة التي يحددها المدير العام أو وكيل الوزارة للاطلاع عليها وذلك لمدة أربعة أيام عمل للاعتراض عليها من قبل أي مناقص في العطاء، على أنه يجوز للجنة العطاءات في الحالات الاستثنائية اختصار مدة الاعتراض الى فترة لا تقل عن (48) ساعة، وتنتظر لجنة العطاءات في الاعتراضات المقدمة إليها وتصدر قراراتها بشأنها ثم تحيل قرار الإحالة للتصديق عليه من قبل المرجع المختص.

ثانياً: قانون العطاءات للأشغال الحكومية

يشكل قانون العطاءات المرجعية القانونية لكل ما يتعلق بإجراءات عطاءات الأشغال الحكومية، حيث تشمل هذه الأشغال إنشاء الأبنية والطرق والمنشآت والمشاريع الهندسية بمختلف أنواعها ولوزامها وصيانتها ومتابعة تنفيذها والإشراف عليها. وتنفيذاً لذلك فقد نصت المادة (2) من القانون على إنشاء دائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة، ومنحت المادة (3) من القانون لجنة العطاءات جملة من الصلاحيات المتعلقة بتصنيف وتأهيل المقاولين، وتدقيق وتحليل عطاءات الأشغال والخدمات الفنية الحكومية، وتوحيد الشروط العامة لعقد المقاولات وإجراءات العطاءات وتطوير تلك الشروط، والقيام بأعمال السكرتارية للجان العطاءات المركزية. وتنفذ الأشغال والخدمات الفنية العامة وفقاً للمادة (4) من القانون إما بموجب العطاءات العامة التي تأخذ بمبادئ العلانية والمساواة وحرية المنافسة، أو بطريقة استدراج العروض وذلك بتوجيه دعوات خاصة لعدد من المقاولين أو المستشارين لا يقل عددهم عن ثلاث، إضافة إلى طريقة التعاقد المباشر في الأحوال الخاصة أو الاستثنائية العاجلة، وأخيراً التنفيذ المباشر الذي تقوم به وزارة الأشغال العامة بمعدات وأجهزتها.

إضافة للجنة العطاءات العامة، فقد نصت المادة (6) من القانون على تشكيل لجان عطاءات مركزية، ولجنة عطاءات الدائرة ولجنة عطاءات المحافظة، حيث تختص لجنة العطاءات المركزية وفقاً للمادة (7) من القانون بالعطاءات المتعلقة في مجال الأبنية الحكومية، ومجال المياه والري والمجاري والسدود، ومجال الطرق والنقل والتعدين، ومجال الأعمال الكهروميكانيكية والاتصالات. أما لجنة عطاءات الدائرة فتختص بطرح وإحالة عطاءات الأشغال التي لا تزيد قيمتها على مائة وخمسين ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً وعطاءات الخدمات الفنية إذا كانت قيمتها لا تتجاوز سبعة آلاف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً. وفيما يتعلق بلجنة عطاءات المحافظة فهي تشكل في كل محافظة، وتختص بموجب المادة (9) من القانون بطرح وإحالة عطاءات الأشغال التي لا تزيد قيمتها على خمسة وعشرين ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً.

قواعد النزاهة والشفافية والمساواة في إجراءات عطاءات الأشغال الحكومية

تناول قانون العطاءات للأشغال الحكومية مجموعة من القواعد المتعلقة بقواعد النزاهة والشفافية والمساواة الواجب مراعاتها عند طرح عطاءات الأشغال الحكومية، ويمكن عرض هذه القواعد وذلك على النحو التالي:

- **الإعلان عن العطاءات:** يكون طرح العطاء بموجب إعلان 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 بتوفيرها من الجهة الممولة بقرار من مجلس الوزراء.
- **تطبيق مبدأ المنافسة:** وذلك من خلال إعطاء فرص متكافئة للجهات المؤهلة للقيام بتنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات الفنية وبالطريقة التي تراها الجهة المختصة مناسبة مع مراعاة إعطاء مدة كافية للمقاولين والمستشارين لدراسة وثائق العطاءات وتقديم العروض التي تتناسب وطبيعة الأشغال أو الخدمات الفنية المطلوبة.
- **مراعاة الجودة المناسبة والأسعار المعقولة:** حيث يتعين التقيّد 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.
- **إعطاء الأفضلية للصناعات المحلية والمقاولين المحليين:** وذلك من خلال النص في شروط العطاءات والمواصفات على استعمال المواد والمنتجات الصناعية المحلية في الأشغال ما دامت مطابقة للمواصفات المعتمدة، مع وجوب تجنب تحديد الأسماء التجارية لأية صناعة، وكذلك إعطاء الأولوية للمقاولين المحليين في مجال المشاريع الحكومية إذا توافرت فيهم الشروط المطلوبة.
- **لغة العطاءات:** وذلك بأن تكون جميع الاتفاقيات والشروط التعاقدية باللغة العربية ويجوز أن تكون المواصفات والمخططات والتقارير الفنية والمراسلات باللغة الإنجليزية كما ويجوز ترجمة العقود إلى اللغة الإنجليزية على أن تكون المرجعية للعقد باللغة العربية.
- **التصديق على العطاءات:** حيث ترسل قرارات لجان العطاءات وتوصياتها للجهات المختصة بالتصديق عليها خلال سبعة أيام من تاريخ صدورهما وعلى هذه الجهات إصدار قرارها بشأن العطاء خلال ثلاثين يوماً من وروده وإذا لم تصدر تلك الجهات قراراً بالتصديق أو عدمه خلال تلك المدة، اعتبر قرار لجنة العطاءات مصدقاً.
- **توثيق العطاءات:** تلتزم لجان العطاءات بتوثيق كافة الإجراءات الخطوات التي نص عليها القانون عند فتح العطاءات بشكل مكتوب وذلك في محضر خاص يجري التوقيع عليه من قبل أعضاء اللجنة.
- **عدم التمييز بين مقدمي العطاءات:** يحظر على لجان العطاءات بعد فتح المظاريف الدخول في مفاوضات مع أحد مقدمي العطاءات في شأن تعديل عطاءه ومع ذلك يجوز للجنة مفاوضة مقدم العطاء الأقل المقترن بتحفظ أو تحفظات للنزول عن كل تحفظاته أو بعضها بما يجعل عطاءه متفقاً مع شروط المناقصة بقدر الإمكان، كذلك يجوز للجنة مفاوضة صاحب العطاء الأقل غير المقترن بتحفظات للنزول بسعره إلى مستوى أسعار السوق، على أن تجري المفاوضة في الحالتين المشار إليهما بقرار من المسؤول المختص.
- **استبعاد العطاءات الضارة بالصالح العام:** إذا سبق للمناقص أن أخل أو أهمل أو قصر في التزاماته الفائتة، أو كان يخضع لقرار بالحرمان ساري المفعول، للجنة العطاءات الحق في استبعاد عطاءه.

مدى معالجة القرار بقانون بشأن الشراء العام للإشكاليات الواردة في قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية

بعد الاطلاع على العديد من الدراسات والتقارير بما فيها تلك الصادرة عن مؤسسة أمان¹، وبعد مراجعة الإشكاليات والتوصيات التي أشارت إليها تلك الدراسات والتقارير بخصوص قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية، وبعد مقارنة تلك الإشكاليات والتوصيات مع ما ورد في القرار بقانون بشأن الشراء العام وذلك للتعرف على مدى معالجة القرار بقانون لتلك الإشكالات والأخذ بتلك التوصيات، يلاحظ مايلي:

- **تعدد القوانين الناظمة للمشتريات الحكومية:** لعل من الأعراف المقبولة دولياً في مجال المشتريات العمومية ضرورة تنظيم المشتريات العمومية في أي دولة من خلال قانون موحد، وقد تجاوز القرار بقانون بشأن الشراء العام هذه الإشكالية وذلك من خلال إلغاء قانون اللوازم العامة وقانون العطاءات للأشغال الحكومية على أن يستمر العمل بهما إلى حين إصدار نظام الشراء العام.
- **عدم وجود جسم موحد للإشراف على المشتريات الحكومية:** تلافياً للإشكاليات التي قد تحصل في مجال المشتريات الحكومية والناجمة عن غياب جسم موحد للإشراف على شراء اللوازم وطرح العطاءات والتنسيق بين هذه الجهات وخصوصاً عندما يتعلق الأمر بالحصول على احتياجات مشتركة والتي كانت موجودة في ظل قانون اللوازم العامة وقانون العطاءات للأشغال الحكومية، فقد عمد القرار بقانون بشأن الشراء العام إلى تجاوز هذه الإشكالية من خلال إنشاء ما يسمى « المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام »، بحيث تكون له شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة، وتم منحه مجموعة من الصلاحيات اللازمة لتحقيق أهدافه كما سنرى ذلك لاحقاً.
- **عدم وضوح الجهة التي تتولى رسم السياسة الوطنية الخاصة بسياسات الشراء العام:** تلافياً لحالة التضارب التي قد تنشأ بين دائرة اللوازم العامة في وزارة المالية ولجان العطاءات المختلفة فيما يتعلق بالشراء العام، فلا بد من وجود جهة وطنية رسمية تتولى رسم السياسات والخطط الوطنية المتعلقة بعملية الشراء العام، وبالرجوع إلى قانوني اللوازم والعطاءات فقد غفلا على الإشارة إلى مثل تلك الجهة. وقد تدارك القرار بقانون بشأن الشراء العام هذا الخلل وذلك من خلال منح المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام في المادة (1/8) منه صلاحية رسم وإعداد السياسات الوطنية الخاصة بالشراء العام ورفعها لمجلس الوزراء لغايات إقرارها.
- **غياب الإجراءات الخاصة بتضارب المصالح وقواعد ناظمة لسلوك الموظفين العاملين في مجال المشتريات الحكومية:** يعاني قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية من غياب الإجراءات الخاصة بتضارب المصالح وقواعد سلوكية متعلقة بأعضاء لجان اللوازم والعطاءات الحكومية، وقد تلافى القرار بقانون هذه الإشكالية وذلك من خلال نصه على قواعد خاصة بتضارب المصالح في المادة (63) منه والتي جاءت تحت عنوان مبادئ سلوكية والتي سنعالجها بشكل مفصل في موضع لاحق في هذا التقرير.
- **غياب قواعد ناظمة للإبلاغ عن المخالفات في مجال المشتريات الحكومية إضافة لعدم وجود حماية للمبلغين في مثل هذه الحالات:** غفل قانوني اللوازم العامة و العطاءات للأشغال الحكومية عن تناول قواعد ناظمة للإبلاغ عن مخالفات قد ترتكب في مجال المشتريات الحكومية، إضافة إلى عدم وضع إجراءات خاصة لحماية المبلغين. وقد تدارك القرار بقانون بشأن الشراء العام هذا الخلل في المادة (65) منه وذلك من خلال إلزام موظفي دوائر اللوازم والعطاءات بالإبلاغ للجهات المختصة عن مخالفات لأحكام القرار بقانون، وألزم القرار بقانون الجهات المشتريّة بتوفير الحماية اللازمة للمبلغين عن تلك المخالفات.

1 تقارير الفساد السنوية الصادرة عن مؤسسة أمان للأعوام (2009،2010،2011،2012)، تقرير حول العطاءات الحكومية صادر عن مؤسسة أمان عام 2008، تقرير حول تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد صادر عن مؤسسة أمان عام 2010، تقرير حول نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة صادر عن مؤسسة أمان عام 2009، تقرير حول بيئة النزاهة والشفافية في عطاءات وزارة الأشغال العامة والإسكان صادر عن مؤسسة أمان عام 2013، تقرير حول النزاهة والشفافية في قطاع الإنشاءات صادر عن مؤسسة أمان عام 2011، ملخص تقرير البنك الدولي الخاص بالتوريدات العامة في فلسطين

- غياب آليات واضحة للنظر في الشكاوى والتظلمات التي تقدم من الموردين والمقاولين في مجال المشتريات الحكومية: من الانتقادات الموجهة لقانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية في جانب المساءلة عدم تضمينها آليات خاصة للنظر في الشكاوى والاعتراضات التي تقدم من قبل الموردين والمقاولين. وقد تدارك القرار بقانون هذا الخلل، حيث افرد المواد (56-58) لمعالجة الشكاوى والاعتراضات التي قد تقدم من الموردين والمقاولين والية النظر في مثل تلك الشكاوى وإيجاد الحلول الناجعة لها.
- غياب النص الصريح حول رقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية على العطاءات والمشتريات العمومية: على الرغم من أن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية يعطي ديوان الرقابة ممارسة تلك الصلاحية، إلا أن قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية قد غفلا عن منح ديوان الرقابة المالية والإدارية ممارسة تلك الصلاحية، وقد تدارك القرار بقانون بشأن الشراء العام هذا الخلل حيث نصت المادة (19) منه على إخضاع لجان الشراء ولجان العطاءات المركزية لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.
- عدم وضوح مبررات وآليات عملية إعادة طرح العطاء مرة أخرى: لم يتناول قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية الحالة التي قد تضطر فيها الجهة المشتريّة إعادة طرح العطاء مرة أخرى والقواعد القانونية الناظمة لهذه المسألة، وقد تدارك القرار بقانون هذا الخلل وذلك من خلال النص في المادة (4/39) منه على فرضية إعادة طرح العطاء والمنقصة مرة أخرى والإجراءات الواجبة الاتباع في سبيل ذلك.
- عدم وجود عقوبات رادعة توقع على كل من يتلاعب في إبرام العقود الإدارية: لم يتناول قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية ضمن الأحكام الختامية فيهما العقوبات التي يتم توقيعها على كل من يخالف الأحكام والقواعد الخاصة بالعطاءات والمشتريات الحكومية سواء تمت هذه المخالفات من قبل الموظفين أو من قبل الموردين. وقد تدارك القرار بقانون بشأن الشراء العام هذا الخلل وذلك من خلال إفراد المواد (73,74) منه لفرض عقوبات يمكن توقيعها على الجهة التي تخالف القواعد القانونية الواردة فيه ومميز بين العقوبات التي تفرض على الموظفين وتلك التي يمكن فرضها على المقاولين والموردين.
- غياب آلية واضحة ومحددة للاحتفاظ بالعروض والعطاءات غير الفائزة: من مقتضيات الرقابة والمساءلة على العطاءات والمشتريات الحكومية ضرورة الاحتفاظ بالعروض والعطاءات غير الفائزة لمدة معينة وذلك لإمكانية الرجوع إليها إذا اقتضت أعمال الرقابة والمساءلة ذلك. ولقد كان هذا الأمر محل انتقاد يوجه لقانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية للذين غفلا عن التطرق لهذا الموضوع. وقد تدارك القرار بقانون بشأن الشراء العام هذا الخلل وذلك من خلال إفراده المواد (61,62) منه لمعالجة مسألة الاحتفاظ بالسجلات والوثائق المتعلقة بأنشطة الشراء لمدة معينة وذلك لغايات عمليات الرقابة والفحص والتدقيق اللاحقة التي قد تجرى عليها.
- غياب الإجراءات الناظمة لعملية الشراء من الخارج: قد تضطر الجهة المشتريّة الى الشراء من الخارج في حال عدم توفر المنتج أو الخدمة المطلوبة داخل فلسطين، وقد غفل قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية عن الإشارة الى هذه المسألة. وقد عالج القرار بقانون بشأن الشراء العام هذا الفراغ القانوني وذلك من خلال النص في المادة (24) منه على إمكانية طرح عطاء دولي والحالات التي تستلزم ذلك والإجراءات الواجب إتباعها لإتمام عملية الشراء.
- غياب القواعد الناظمة لشراء الخدمات الاستشارية: قد تضطر الدائرة الحكومية في سبيل أدائها لمهامها الى الحصول على خدمات استشارية لمسائل فنية أو تقنية لا يمكن تقديمها من قبل الموظفين العاملين لديها، وبالرجوع الى قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية فقد غفلا عن تنظيم هذه المسألة. وقد تدارك القرار بقانون بشأن الشراء العام هذا الخلل وذلك من خلال إفراده المواد (43-44) لمعالجة كافة المسائل المتعلقة بشراء الخدمات الاستشارية.
- الافتقار الى نظام القائمة السوداء بخصوص الموردين والمقاولين المخالفين: في سبيل الحفاظ على المصلحة العامة والمال العام يرخص للإدارة في العادة استبعاد المقاولين والموردين الذين سبق واخلوا بالتزاماتهم إخلالا جسيما أو قاموا بأعمال ألحقت ضرا بالمال العام. وعلى الرغم من أهمية هذا الموضوع إلا انه لم يكن محل معالجة من قبل قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية. وقد تدارك القرار بقانون بشأن الشراء العام هذا الخلل وذلك من خلال النص في المادة (4/64) منه على إمكانية وضع المناقص المخالف لأحكام ذات المادة على القائمة السوداء للمدة التي يحددها المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، وتضم هذه القائمة كافة المناقصين الذين صدر قرار بحرمانهم من الاشتراك في عمليات الشراء.

- غياب آليات واضحة ومعلنة للحصول على المعلومات: خلا قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية من قواعد ناظمة لحق الحصول على المعلومات من قبل المقاولين والموردين. وقد تدارك القرار بقانون بشأن الشراء العام هذا الخلل وذلك من خلال النص على حق الحصول على المعلومات في المواد (8,30,35,61) منه.
- غياب قواعد خاصة لحسم تنازع القوانين: لم يتطرق كل من قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية لكيفية حسم التعارض الذي قد ينشأ بينهما وبين معاهدة دولية أو اتفاق دولي تكون السلطة الفلسطينية طرفا فيه . وقد تصدى القرار بقانون في المادة (4) منه لهذه الإشكالية والتي نصت على أن « تطبق الأحكام الواردة في هذا القرار بقانون، مع مراعاة الشروط الواردة في الاتفاقيات المبرمة مع الجهات الدولية.
- عدم تنظيم آلية إعداد التقارير المتعلقة بالمشتريات العمومية: تشكل عملية إعداد التقارير من قبل الجهات القائمة على الشراء العام إحدى وسائل الرقابة على أعمالها، وعلى الرغم من أن قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية قد غفلا عن تنظيم هذه المسألة، إلا أن القرار بقانون بشأن الشراء العام تناول هذه المسألة بالتنظيم في المواد(8,12,17,19) منه.
- عدم وجود إطار قانوني يسمح بإجراء بعض مراحل العطاء الكترونيا : غفل قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية عن وضع إطار قانوني يتيح إجراء بعض مراحل العطاء الكترونيا وذلك في ظل الثورة التكنولوجية التي يمكن تسخيرها لهذا الغرض. الأمر الذي تم تداركه من قبل القرار بقانون بشأن الشراء العام، حيث أن من بين الصلاحيات المناطة بالمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام وفقا للمادة (9/8) منه تطوير الإجراءات التي تهدف إلى تحسين نظام الشراء العام بما فيها إقرار الاستخدام التدريجي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.
- غياب إطار ناظم لتشكيل والية عمل لجان المشتريات في الهيئات المحلية: لم يتطرق كل من قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية الى تنظيم عمل اللجان القائمة على المشتريات في الهيئات المحلية. وقد تدارك القرار بقانون بشأن الشراء العام هذا الخلل، حيث اخضع في المادة (2/16) منه عمليات الشراء التي تقوم بها الهيئات المحلية للحصول على موافقة وزارة الحكم المحلي لتنفيذ هذه العمليات وفقاً لما يحدده النظام الذي سيصدر بهذا الخصوص.
- عدم النص على إلزام الجهات المسؤولة بتأهيل الكوادر البشرية العاملة في مجال المشتريات الحكومية: غفل كل من قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية عن مسألة تأهيل وتطوير كفاءة العناصر البشرية العاملة في مجال المشتريات الحكومية. وبالرجوع الى القرار بقانون بشأن الشراء العام يتضح أن المادة (6/8) منه قد أناطت بالمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام تنمية الموارد البشرية في مجال الشراء العام من خلال إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات والبرامج الهادفة إلى الارتقاء بالمستوى المهني وتطوير الموارد البشرية.
- عدم صراحة على الإفصاح عن الذمم المالية للعاملين في مجال المشتريات الحكومية: لم يعالج كل من قانوني اللوازم العامة و العطاءات للأشغال الحكومية مسألة تقديم إقرارات الذمم المالية من قبل العاملين في مجال المشتريات الحكومية. وقد غفل القرار بقانون بشأن الشراء العام عن هذا الموضوع. وعلى الرغم من تنظيم هذا الموضوع بموجب قانون مكافحة الفساد، إلا انه كان الأجدر بالقرار بقانون بشأن الشراء العام تناول هذا الموضوع وذلك نظرا لطبيعة وخصوصية المهام التي يقوم بها العاملين في مجال المشتريات الحكومية التي تتطلب مزيدا من إجراءات النزاهة والمساءلة .
- عدم إصدار الأنظمة التنفيذية: على الرغم من أن قانوني اللوازم والعطاءات للأشغال الحكومية تطلبا إصدار أنظمة تنفيذية لهما، إلا انه رغم مرور ما يقارب 17 عاما على تطبيقهما لم يصدر لأي منهما أنظمة تنفيذية بهذا الخصوص، وان كان وزير المالية قد اصدر تعليمات اللوازم العامة الواجب إصدارها بموجب قانون اللوازم، إلا أن ذلك لا يغني عن إصدار أنظمة تنفيذية بهذا الخصوص. وعلى الرغم من أن القرار بقانون قد اوجب إصدار نظام للشراء العام، إلا انه لم يحدد فترة زمنية لإصداره، لكن يلاحظ أن من مبررات تأجيل تطبيق القرار بقانون بشأن الشراء العام استكمال الأنظمة اللازمة له والواجب إصدارها خلال سنة كما سنرى ذلك لاحقا.

مدى التزام القرار بقانون بشأن الشراء العام بالقواعد الأساسية للنزاهة والشفافية والمساءلة الواردة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تشكل المشتريات العمومية مجالاً خصبا وبيئة مناسبة لانتشار الفساد بصورة وأشكاله المتعددة خصوصا إذا لم تطبق في إجراءات الحصول عليها المبادئ الأساسية المتعلقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد. من هنا فقد حرصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على إفراد أحكام خاصة للمشتريات العمومية ورد النص عليها في المادة (9) من الاتفاقية، مع ضرورة التنويه الى أن الأحكام الواردة في هذه المادة قد جاءت على سبيل المثال لا على سبيل الحصر وتمثل الحد الأدنى من القواعد الواجب توفرها في نظم المشتريات العمومية، ويستدل على ذلك من منطوق المادة ذاتها، حيث نصت الفقرة (1) منها على أن «تقوم كل دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم ضمن جملة أمور بفاعليتها في منع الفساد، وتتناول هذه النظم التي يجوز أن تراعى في تطبيقها قيم حديثة مناسبة أمورا منها:...». ويعزز ذلك ما ذهب إليه الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عندما أشار الى أن الأحكام الواردة في هذه المادة لا تشكل سوى الحد الأدنى الذي تقتضيه الاتفاقية، مع ترك الحرية للدول الأطراف حرية معالجة أية مسائل إضافية لم ترد الاتفاقية على ذكرها وتكون لازمة لمكافحة الفساد.

وقد جاء القرار بقانون بشأن الشراء العام متفقا في أهدافه مع ديباجة هذه المادة، حيث نصت المادة (5) منه على أن الأهداف التي يرنو هذا القرار بقانون لتحقيقها تتمثل بالآتي:

1. شراء اللوازم والأشغال والخدمات بأفضل الأسعار بما يساهم في ترشيد النفقات مع الحفاظ على ضمان الجودة.
2. تشجيع الصناعات المحلية والتنمية الاقتصادية في فلسطين.
3. بناء القدرات وتحقيق التنمية المستدامة.
4. تعزيز مبدأ المنافسة العادلة وتشجيع المشاركة في إجراءات الشراء العام من جانب الموردين والمقاولين والمستشارين المؤهلين.
5. إتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير معاملة عادلة ومتساوية لجميع المناقصين والمستشارين.
6. ضمان تحقيق الشفافية والنزاهة في إجراءات وسير عمليات الشراء العام.

وقد ارتأينا لإجراء المقارنة بين القرار بقانون بشأن الشراء العام واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد معالجة الموضوع على النحو التالي:

أولا: القواعد الناظمة للنزاهة

يتطلب الحكم على مدى كفاءة وفاعلية إجراءات الشراء الواردة في القرار بقانون بشأن الشراء العام وفاعلية تلك الإجراءات في مكافحة الفساد التحقق من تضمينها القواعد الناظمة للنزاهة، وهي على النحو التالي:

- **التأكد من الحاجة الفعلية للوالم والأشغال المطلوبة للشراء:** على الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تشر بصريح العبارة لهذه القاعدة، إلا أنه في سبيل الحفاظ على المال العام وعدم إنفاقه بغير إشراف أو تمييز، فإن على الجهة القائمة على الشراء التأكد قبل سيرها في إجراءات الشراء فيما إذا كانت بحاجة حقيقية وفعلية للمواد المطلوبة للشراء وعدم وجود مواد مكافئة أو بديلة لها في المخزون، وان نقص هذه المواد وعدم التزود بها يحول دون أداء المرفق العام للخدمات المسندة إليه على النحو المطلوب. وبالرجوع الى القرار بقانون بشأن الشراء العام يتضح عدم وجود مادة صريحة حول القاعدة المشار إليها أعلاه، ولربما ترك القانون تلك المسألة التفصيلية لمعالجتها ضمن نظام الشراء العام الواجب إصداره بموجب القانون، ومع ذلك فقد أورد القانون إشارات غير مباشرة لهذه القاعدة في مواد متفرقة منه، حيث نصت المادة (1/16) منه على أن « تنفذ إجراءات عمليات شراء اللوازم والأشغال والخدمات التي تحتاجها الجهة المشتريّة...». كذلك نصت المادة (2/70) منه على ما يلي « تعلم دائرة اللوازم العامة كافة الجهات المشتريّة بتوافر هذه اللوازم لتحديد ما إذا كانت ترغب في الاستفادة منها وفقاً لاحتياجاتها».

• **التحقق من وجود اعتمادات مالية مرصودة:** على الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تشر بصريح العبارة لهذه القاعدة، إلا أنه يتعين على الجهة القائمة على الشراء قبل السير في إجراءات الشراء التحقق من وجود اعتمادات مالية مرصودة في الموازنة للوزم والأشغال المطلوب الحصول عليها، وذلك تلافياً لأية إشكاليات قد تواجهها مع الجهات التي تتعاقد معها إذا ما اتضح عدم قدرة الجهة المشتريّة على أداء الالتزام المالي المترتب عليها في نهاية عملية التعاقد، الأمر الذي من شأنه دخول الإدارة في منازعات قضائية مع المتعاقدين معها، إضافة إلى إضعاف ثقة المقاولين والموردين بالجهة القائمة على الشراء وبالتالي إجمامهم في المستقبل عن التعاقد معها، والتأثير على كفاءة المرفق العام في أداءه للخدمات المطلوبة منه، وبالتالي تعريض مبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد للزعزعة وعدم الاستقرار. بالرجوع إلى القرار بقانون بشأن الشراء العام، يتضح أن المادة (4/13) منه قد ألزمت دائرة اللوزم العامة بـ « إعداد خطة الشراء السنوية لكافة عمليات الشراء التي ستقوم بتنفيذ إجراءاتها لصالح الجهات المشتريّة المختلفة وفقاً لقانون الموازنة العامة السنوي». كما ألزمت المادة (3/15) من ذات القرار بقانون دائرة العطاءات المركزيّة بـ « إعداد خطة الشراء السنوية لكافة عمليات الشراء التي ستقوم بتنفيذ إجراءاتها لصالح الجهات المشتريّة المختلفة وفقاً لقانون الموازنة العامة السنوي».

• **حرمان المتعاقدين واستبعاد العطاءات الضارة بالصالح العام:** على الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تشر بصريح العبارة لهذه القاعدة، إلا أن المصلحة العامة تقتضي منح الإدارة القائمة على الشراء سلطة تقديرية لاستبعاد بعض العطاءات وبعض المناقصين التي ترى أن اشتراكهم في العطاءات التي تطرحها يلحق ضرراً بالغاً بالصالح العام وذلك إما لكونهم سبق وأن أخلوا بالتزاماتهم التعاقدية مع الإدارة، أو أن العروض التي تقدموا بها غير جديّة، مع ضرورة التأكيد على أن يكون قرار الاستبعاد أو الحرمان مسبباً تسيبياً كافياً وواضحاً، وأن يكون مستنداً إلى معطيات ووقائع حقيقية، وإلا كان عرضة للطعن القضائي أمام القضاء الإداري باعتباره من القرارات القابلة للانفصال عن العقد الإداري والتي تختص محكمة العدل العليا بالنظر بها. وبالرجوع إلى القرار بقانون بشأن الشراء العام يتضح أن المادة (5/32) منه تنص على أنه يجوز « للجهة المشتريّة أو دائرة اللوزم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة استبعاد أي متقدم للتأهيل المسبق أو أي مناقص في أي من الحالات الآتية»، وذلك دون أن تذكر هذه الفقرة أباً من هذه الحالات». كذلك فقد منحت المادة (6/38) من القرار بقانون لجنة تقييم العطاءات صلاحية استبعاد العطاء في عدة حالات وهي: إذا لم يكن الطلب مكتملاً أو غير موقع حسب الأصول والقانون أو غير مصحوب بكفالة دخول المناقصة أو إقرار ضمان العطاء بالصيغة أو القيمة المنصوص عليها، إذا لم يستجب بشكل جوهري للمواصفات الفنية وشروط العقد أو غير ذلك من المتطلبات الهامة الواردة في وثائق المناقصة، إذا كانت مدة صلاحيته أقصر من المدة المنصوص عليها في شروط ووثائق المناقصة»، من ناحية أخرى منحت المادة (1/40) من القرار بقانون « للجهة المشتريّة أو دائرة اللوزم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة رفض أي عطاء إذا كان سعره منخفضاً بشكل غير طبيعي عن السعر التقديري وفقاً لأحكام الفقرة (9) من المادة (38) من هذا القرار بقانون، وعليها قبل رفض العطاء أن تطلب خطياً من المناقص تفاصيل العناصر المكونة لهذا العطاء والتي من الممكن أن تتنحى الجهة المشتريّة أو دائرة اللوزم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة أن المناقص قادر على تنفيذ العقد بهذا السعر». أخيراً فقد فرضت المادة (1/64) من القرار بقانون على المناقصة عدة التزامات تتمثل في: «أ. الوفاء بالالتزامات المفروضة عليه بموجب هذا القانون والأنظمة الصادرة بمقتضاه، ب. تجنب تضارب المصالح عند قيامه بواجباته، ج. عدم التواطؤ أو التآمر أو ممارسة أي شكل من أشكال الفساد والخداع والغش أو التحريض، هما في ذلك تقديم الإغراءات أو عرضها سواء بطريق مباشر أو غير مباشر للتأثير على عملية الشراء أو على تنفيذ العقد، د. عدم التواطؤ أو التآمر، قبل أو بعد تقديم العطاء، بهدف توزيع عقود الشراء بين المناقصين أو تحديد أسعار العطاءات بصورة غير تنافسية أو خلاف ذلك لحرمان الجهة المشتريّة من منافع المنافسة العامة المفتوحة». وقد ألزمت الفقرة الثانية من ذات المادة الجهة المشتريّة ودائرة اللوزم العامة ودائرة العطاءات المركزيّة أن ترفض أي عطاء إذا ثبت مخالفة المناقص لأي من الأحكام الواردة في هذه المادة، وألزمت الفقرة الرابعة من ذات المادة بوضع المناقص المخالف لأحكام هذه المادة على القائمة السوداء للمدة التي يقررها المجلس، وتضم هذه القائمة كافة المناقصين الذين صدر قرار بحرمانهم من الاشتراك في عمليات الشراء. وأخيراً فقد نصت المادة (3/73) من القرار بقانون بشأن الشراء العام على أنه « يفسخ العقد الموقع مع المورد أو المقاول أو المستشار بقرار من الجهة المشتريّة وتصادر قيمة التأمين، مع الحفاظ بحقوقها في المطالبة بالتعويض في أي من الحالات الآتية: أ. إذا استعمل الغش أو التلاعب في معاملته مع الجهة المشتريّة. ب. إذا ثبت أنه قد شرع بنفسه أو بواسطة غيره بطريق مباشر أو غير مباشرة في رشوة أحد موظفي الجهات الخاضعة لأحكام القانون. ج. إذا أفلس أو أعسر إفساراً لا يمكنه من تنفيذ العطاء. د. إذا أخفق في الوفاء بالتزاماته أو أخل بالشروط والأحكام المحددة في النظام أو العقد».

• **تجنب تضارب المصالح:** نصت المادة (1/9هـ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن «تقوم كل دولة طرف باتخاذ تدابير عند الاقتضاء لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات مثل الإعلان عن أي مصلحة في مشتريات عمومية معينة، وإجراءات الفرز...». وتدور الفكرة الأساسية من هذه الفقرة حول مسألة تجنب تضارب المصالح بالنسبة للموظفين العموميين العاملين في مجال المشتريات الحكومية، حيث يتعين على هؤلاء العاملين الإفصاح عن أي حالة قد تتعارض فيه المصلحة العامة مع مصالحهم الخاصة، وتجنب أي سلوك يمكن أن يثير شبهة تضارب المصالح. وعلى ذلك يتعين تضمين القوانين الخاصة بالمشتريات الحكومية أحكام خاصة تتعلق بتجنب تضارب المصالح. وبالرجوع الى القرار بقانون بشأن الشراء العام يتضح أن المادة (63) منه والتي جاءت تحت عنوان مبادئ سلوكية تضمنت العديد من القواعد المتعلقة بتجنب تضارب المصالح، حيث نصت هذه المادة على ما يلي:

1. يجب على المسؤول المختص وسائر موظفي دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية وموظفي القطاع العام ممن يشاركون في إعداد وتخطيط وتنفيذ إجراءات عمليات الشراء العام وفي إدارة عقود الشراء، الالتزام بالآتي:

- أ. القيام بأداء واجباتهم بنزاهة كاملة لضمان المشاركة التنافسية العادلة لجميع المنافسين في عمليات الشراء العام.
- ب. العمل وفقاً للمصلحة العامة ووفقاً للأهداف والإجراءات المحددة في القانون والأنظمة الصادرة بموجبه.
- ج. تجنب تضارب المصالح عند قيامه بواجباته وفي سلوكه الخاص.

2. يحظر على المسؤول المختص وسائر موظفي دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية وكافة موظفي القطاع العام المشاركين في إعداد وتخطيط وتنفيذ إجراءات عمليات الشراء العام وفي إدارة عقود الشراء ما يأتي:

- أ. استغلال أية معلومات وصلت إليهم بحكم منصبهم، أو استغلالها لتحقيق مكاسب مادية أو معنوية لمصلحته الخاصة أو لمصلحة الغير بشكل مباشر أو غير مباشر (التكسب الوظيفي).
- ب. إفشاء أية معلومات أو بيانات وصلت إليهم نتيجة القيام بعملهم قد يؤثر على نزاهة عملية الشراء.
- ج. العمل في تدقيق الحسابات أو الاستشارات القانونية أو الإدارية لأي شخص يتقدم للمناقصة.

من ناحية أخرى، فقد قررت المادة (1/73) من القرار بقانون عقوبة على كل موظف يخالف الأحكام الوارد في المادة السابقة وذلك بنصها على ما يلي «دون الإخلال بأي عقوبة أشد واردة في القوانين الأخرى السارية، يعاقب كل من يخالف أحكام هذا القرار بقانون بالآتي: أ. كل من تثبت مخالفته من الموظفين العموميين لأحكام المادة (63) من هذا القرار بقانون بالفصل الفوري من وظيفته وحرمانه من كافة حقوقه الوظيفية المترتبة عليها».

• **رفع كفاءة العاملين في مجال المشتريات الحكومية:** نصت المادة (1/9هـ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن «تقوم كل دولة طرف باتخاذ تدابير عند الاقتضاء لتنظيم الأمور المتعلقة بالعاملين المسؤولين عن المشتريات مثل ... الاحتياجات التدريبية». وتبدو العلة من ذلك العمل على تطوير قدراتهم العلمية والعملية وإدارتهم لإجراءات المشتريات الحكومية بكل كفاءة واقتدار بما ينعكس إيجاباً على المصلحة العامة وحفظ المال العام والتوفير بالنتيجة على الخزينة العامة». وبالرجوع الى القرار بقانون بشأن الشراء العام يتضح أن المادة (6/8) منه قد أناطت بالمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام تنمية الموارد البشرية في مجال الشراء العام من خلال إعداد وتنفيذ الاستراتيجيات والبرامج الهادفة إلى الارتقاء بالمستوى المهني وتطوير الموارد البشرية.

• **إقرارات الذمة المالية:** على الرغم من أن المادة (9) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المتعلقة بالمشتريات الحكومية لم تشر بصريح العبارة الى هذا الواجب الوظيفي، فلا يعني ذلك انه تم تجاهل هذا المؤشر من مؤشرات النزاهة وذلك لسببين هما: أن التدابير التي أوردتها المادة لم تأتي على سبيل الحصر بل جاءت على سبيل المثال، ومن ناحية أخرى فان المادة (5/8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد قد حثت الدول الأطراف في الاتفاقية بالسعي عند الاقتضاء وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي الى وضع تدابير ونظم تلزم الموظفين العموميين بأن يفصحوا للسلطات المعنية عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي واستثمارات وموجودات وهبات ومنافع قد تفضي الى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين». وبالرجوع الى القرار بقانون بشأن الشراء العام، يتضح انه لم يورد أحكام خاصة تلزم الموظفين في مجال المشتريات الحكومية بتقديم إقرارات ذمهم المالية، تاركا هذا الموضوع على ما يبدو للقرار بقانون بشأن مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005. وبالرجوع الى أحكام هذا القرار بقانون يتضح أن المادة (7/2) منه قد جعلت الموظفين العموميين من بين الفئات الخاضعة لأحكامه. ولزمت المادة (1/13) منه الفئات الخاضعة لأحكامه بتقديم إقرارات ذمهم المالية. وبالنتيجة فطالما أن الموظفين العاملين في مجال المشتريات الحكومية هم بالنتيجة موظفين عموميين، فيكونوا ملزمين بتقديم إقرارات ذمهم المالية للجهات المحددة في القانون.

• **قبول الهدايا والمنح:** على الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تشر بصريح العبارة في مجال المشتريات الحكومية الى هذا الواجب الوظيفي، إلا أن المادة (5/8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تطلبت وضع تدابير تلزم الموظفين العموميين بشكل عام بالإفصاح عن الهبات التي يحصل عليها الموظف على حيادية ونزاهة القرارات التي يتخذها في حياته الوظيفية. وبالرجوع الى القرار بقانون بشأن الشراء العام يلاحظ انه غفل عن الإشارة الى مسألة الهدايا والمنح التي قد يحصل عليها الموظفين العاملين في مجال المشتريات الحكومية من قبل الجهات التي يتم التعاقد معها خاصة وان بعض هذه الجهات يسعى احيانا للحصول على رضا هؤلاء الموظفين وذلك لمحابتها في القرارات التي تتخذ بشأن المشتريات الحكومية. وعلى ذلك حتى لا يقع هؤلاء الموظفين تحت وطأة إجراءات الهدايا والهبات التي قد تقدم إليهم والتي قد تحرفهم عن جادة الصواب، فان الأمر يقتضي تضمين القرار بقانون بشأن الشراء العام أحكاماً خاصة تتعلق بالهدايا والمنح التي تقدم للموظفين العاملين في مجال المشتريات الحكومية خصوصاً انه لم يوجد تشريع عام يتعلق بقبول الهدايا من قبل الموظفين العموميين كما هو الحال بالنسبة لإقرارات الذمة المالية.

• **مراعاة الأسعار العادلة والجودة المطلوبة عند التعاقد:** أشارت المادة (1/9ب) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الى التزام الجهة القائمة على المشتريات الحكومية بإقرار ونشر شروط المشاركة بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود وقواعد المناقصة وذلك بشكل مسبق. وبالرجوع الى أحكام القرار بقانون بشأن الشراء العام يلاحظ وجود عدة نصوص تستجيب لما تطلبتة الاتفاقية، فالمادة (8/أ+ب) من القرار بقانون أشارت الى ضرورة مراعاة متطلبات الجودة الفنية المطلوبة، واعتماد نسبة الأفضلية لأسعار المنتجين والمقاولين الفلسطينيين في المناقصات الدولية، كما أن المادة (1/32) من القرار بقانون اشترطت في المناقص عند إحالة العقد أن يكون مؤهلاً ومستوفياً للشروط والمعايير التي حددتها الجهة المشتريّة في وثائق المناقصة. كما حددت المادة (51) من القرار بقانون المعايير التي تتم بمقتضاها عملية إجراء التقييم الفني والمالي للعروض المقدمة للعطاءات التي يجري طرحها.

• **الإبلاغ عن الفساد:** تطلبت المادة (4/8) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من الدول الأعضاء إرساء تدابير ونظم تيسر قيام الموظفين العموميين بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد عندما يتنبهون الى مثل هذه الأفعال أثناء أداء وظائفهم. وبالرجوع الى القرار بقانون بشأن الشراء العام يلاحظ أن المادة (65) منه ألزمت موظفي الجهات المشتريّة والمتعاقدين معها إبلاغ المسؤول المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية، وعلى موظفي دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية إبلاغ الوزير المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية عن أي مخالفة لأحكام هذا القرار بقانون بشكل فوري وخلال أسبوع من تاريخ اكتشافها، و تلتزم الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية بتوفير الحماية اللازمة للمبلغ وعدم إيقاع أية إجراءات عقابية بحقه في حال تبليغه عن أي مخالفة تقع أثناء عمله.

ثانياً: القواعد الناظمة للشفافية

يتطلب الحكم على مدى كفاءة وفعالية إجراءات الشراء الواردة في القرار بقانون بشأن الشراء العام في مكافحة الفساد، التحقق من تضمينها القواعد الناظمة للشفافية وهي على النحو التالي:

• **العلائية في التعاقد:** نصت المادة (1/9أ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن « تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني على ...، توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات وعقود الاشتراء، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالدعوات الى المشاركة في المناقصات، والمعلومات ذات الصلة أو الوثيقة الصلة بإرساء العقود توزيعاً عاماً، مما يتيح لمقدمي العروض المحتملين وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها». بالرجوع الى القرار بقانون بشأن الشراء العام يلاحظ انه اعتمد مبدأ العلانية في إجراءات التعاقد في حال طرح العطاءات، حيث نصت المادة (1/22) منه على انه « وفقاً للأسقف المالية المحددة في النظام، تقوم الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية بالإعلان عن المناقصات العامة في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار على يومين متتاليين على الأقل، وعلى الموقع الإلكتروني أحادي البوابة لنظام الشراء». كذلك نصت المادة (2/24) منه على أن « تقوم الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية بالإعلان عن المناقصة الدولية باللغتين العربية والإنجليزية في صحيفتين يوميتين واسعتي الانتشار لمدة يومين متتاليين وعلى الموقع الإلكتروني أحادي البوابة لنظام الشراء». ولتحقيق الغرض من العلانية في التعاقد أوجبت المادة (33) من القرار بقانون تضمين الدعوة للمناقصة المعلومات التالية: اسم الجهة المشتريّة وعنوانها، طبيعة اللوازم أو الأشغال أو الخدمات المراد توريدها ومكانها، بيان بالضمانات اللازمة لدخول المناقصة

أو إقرار ضمان العطاء، مدة سريان المناقصة، سعر وثائق المناقصة، طريقة تقديم العطاءات والمكان والموعد النهائي للتقديم، مكان وزمان فتح المناقصة، أية أمور أخرى ينص عليها النظام. كذلك ألزم القرار بقانون في المادة (46) منه الجهة المشتريّة في حالة رغبتها بشراء خدمات استشارية نشر إعلان بهذا الخصوص في صحيفتين محليتين واسعتي الانتشار على يومين متتاليين، وعلى الموقع الإلكتروني أحادي البوابة لنظام الشراء. من ناحية أخرى فقد ألزم القرار بقانون في المادة (53) منه الجهة المشتريّة بالإعلان عن توقيع العقد على لوحة الإعلانات وفي الموقع الإلكتروني أحادي البوابة لنظام الشراء خلال فترة لا تتجاوز سبعة أيام عمل من تاريخ التوقيع، ويشمل الإعلان اسم الفائز وقيمة العقد. وأخيراً فقد ألزمت المادة (7/70) من القرار بقانون الإعلان عن اللوازم المراد بيعها في الصحف المحلية وأي وسيلة مناسبة.

• **حرية المنافسة والمساواة وتكافؤ الفرص:** نصت المادة (1/9) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن «تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بالخطوات اللازمة لإنشاء نظم اشتراء مناسبة تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وتتسم ضمن جملة أمور بفاعليتها في منع الفساد، وتتناول هذه النظم التي يجوز أن تراعى في تطبيقها قيم حديثة مناسبة أموراً منها...». وعلى ذلك يتعين على الجهة القائمة على المشتريات الحكومية تطبيق مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص وحرية المنافسة في علاقتها مع المتعاقدين معها وعدم محاباة أي طرف على آخر أو إظهار معاملة تفضيلية مع أحد المتعاقدين معها دون المتعاقدين الآخرين.

بالرجوع إلى القرار بقانون بشأن الشراء العام، يتضح أنه أورد في مواد متفرقة أحكاماً مختلفة تركز مبادئ المساواة وحرية المنافسة وتكافؤ الفرص، إذ أن من بين الأهداف التي يسعى القرار بقانون لتحقيقها حسب ما ورد في المادة (5) منه تعزيز مبدأ المنافسة العادلة وتشجيع المشاركة في إجراءات الشراء العام من جانب الموردين والمقاولين والمستشارين المؤهلين، وكذلك إتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير معاملة عادلة ومتساوية لجميع المناقصين والمستشارين، إلى جانب ضمان تحقيق الشفافية والنزاهة في إجراءات وسير عمليات الشراء العام. إضافة إلى ذلك منحت المادة (4/28) من القرار بقانون مجلس الشراء العام صلاحية فحص مبررات الشراء المباشر ومدى إتاحة الفرص المتساوية لكل المناقصين المؤهلين. كذلك نصت المادة (4/30) من القرار بقانون إلى أنه «عند إجراء عملية الشراء من خلال الوسائل الإلكترونية، على الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية التأكد من أن عمليات الشراء تتم باستخدام نظم تكنولوجيا معلومات وبرمجيات تضمن عدم التمييز، وأن تكون هذه النظم والتكنولوجيا متاحة لجميع المناقصين وقابلة للتشغيل المتبادل مع نظم تكنولوجيا المعلومات المتاحة عموماً، وأن لا تحد من مشاركة المناقصين في إجراءات عملية الشراء». كذلك فقد أتاحت المادة (35) من القرار بقانون للمناقص الحق في طلب أي توضيحات بشأن وثائق المناقصة أو طلب التأهيل، على أن ترسل الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية الرد على أي استيضاحات أو تعديلات على وثائق المناقصة أو طلب التأهيل إلى جميع المناقصين المشاركين في عملية الشراء دون الإفصاح عن المناقص الذي طلب التوضيح. كذلك منحت المادة (39) من القرار بقانون الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية إلغاء المناقصة في أي وقت قبل فتح المظاريف على أن يتم إبلاغ جميع المناقصين بذلك. كذلك ألزمت المادة (41) من القرار بقانون الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية، قبل انتهاء مدة صلاحية العطاء، جميع المناقصين خطأً بقرار الإحالة المبدئي على المناقص صاحب العطاء الأقل تكلفة والمطابق لمعايير التأهيل والمواصفات والشروط الفنية المحددة في وثائق المناقصة.

• **إتاحة حق الحصول على المعلومات:** نصت المادة (1/9 أ+ب) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن «تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بالخطوات اللازمة... للقيام مسبقاً بإقرار ونشر شروط المشاركة، بما في ذلك معايير الاختبار وإرساء العقود وقواعد المناقصة... واستخدام معايير موضوعية ومقررة مسبقاً لاتخاذ القرارات المتعلقة بالمشتريات العمومية، تيسيراً للتحقق لاحقاً من صحة تطبيق القواعد أو الإجراءات». ونظراً لما يلعبه مبدأ حرية الحصول على المعلومات في شفافية المشتريات العمومية، فقد أورد القرار بقانون بشأن الشراء العام في مواضع متفرقة منه أحكاماً مختلفة بشأن حق الحصول على المعلومات، فمن بين الصلاحيات التي أناطها القرار بقانون في المادة (8) منه بالمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام جمع البيانات عن عمليات الشراء وتحليلها ودراساتها واستخلاص التوصيات اللازمة لتحسين الأداء، وتمكين الجمهور من الوصول إلى قاعدة البيانات بشكل تفاعلي عبر الإنترنت، كذلك إنشاء وإدارة موقع الكتروني أحادي البوابة خاص بعمليات الشراء في فلسطين، إضافة إلى تطوير الإجراءات التي تهدف إلى تحسين نظام الشراء العام بما فيها إقرار الاستخدام التدريجي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. كذلك أوضحت المادة (3/30) من القرار بقانون أنه عندما تدعو الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية إلى مشاركة المناقصين في إجراءات عملية الشراء، ينبغي أن تحدد الوسائل التي ستستخدم لنقل المعلومات من الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية أو بالنيابة عنها إلى المناقص أو إلى أي شخص، أو من المناقص

للجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة أو أية جهة أخرى تنوب عنها. كما منحت المادة (35) من القرار بقانون للمناقص الحق في طلب أية توضيحات بشأن وثائق المناقصة أو طلب التأهيل قبل الموعد المحدد لاستلام وفتح المظاريف ضمن المدة الزمنية المحددة في وثائق المناقصة أو طلب التأهيل، و تقوم الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة بالرد خطياً على طلبات الاستيضاح التي يقدمها المناقصون، لتمكينهم من مراعاة ما ورد في هذا الرد عند إعدادهم العطاءات أو طلبات التأهيل التي سيقدمونها. كما أوجبت المادة (61) من القرار بقانون على المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام والجهة المشتريّة ودائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزيّة الاحتفاظ بالسجلات والوثائق المتعلقة بأنشطة الشراء لمدة لا تقل عن (5) سنوات، لغايات التدقيق والمراجعة وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها.

- **فتح العروض بحضور المتقدمين:** نصت المادة (9/1هـ) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني.... باتخاذ تدابير عند الاقتضاء لتنظيم الأمور المتعلقة... بإجراءات الفرز... ولعل من بين تلك الإجراءات التي من شأنها تعزيز شفافية عملية المشتريات العمومية فتح كافة العروض المقدمة للجهة المشتريّة بحضور المتقدمين لها. وبالرجوع إلى القرار بقانون بشأن الشراء العام فقد نصت المادة (37/3) منه على أن « تفتح مظاريف العطاءات فور انتهاء المدة المحددة لاستلام المظاريف، وفي ذات المكان المحدد في وثائق المناقصة بحضور من يرغب من المناقصين أو من ممثليهم، ويقرأ اسم المناقص والأسعار الإجمالية لكل عرض، وأية خصومات أو بدائل مقدمة، وأية أمور أخرى يتطلبها النظام». كذلك أوضحت المادة (1/50) من القرار بقانون انه في حال شراء الخدمات الاستشارية يتم فتح العروض المالية لجميع المستشارين الذين حصلت عروضهم الفنية على الحد الأدنى من درجة النجاح كما تم تحديدها في طلب العروض، بحضور المستشارين الراغبين الناجحين فنياً، ويتم قراءة اسم المستشار و الدرجة التي حصل عليها عرضه الفني وسعره».

ثالثاً: القواعد الناظمة للمساءلة

يتطلب الحكم على مدى كفاءة وفاعلية إجراءات الشراء الواردة في القرار بقانون بشأن الشراء العام وفاعلية تلك الإجراءات في مكافحة الفساد التحقق من تضمينها القواعد الناظمة للمساءلة وهي على النحو التالي:

- **الإذن بالتعاقد:** على الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تورد نصاً صريحاً بهذا المؤشر من مؤشرات المساءلة سواء في نصوص الاتفاقية بشكل عام أو في النص الخاص بالمشتريات العمومية بشكل خاص، إلا أن القانون أحياناً يتطلب من الجهة القائمة على عمل معين استشارة جهة أخرى على إذنها وموافقتها للقيام بعمل معين، وغالباً ما تكون هذه الجهة المطلوب استشارتها أو الحصول على إذنها أكثر دراية وخبرة من تلك الجهة التي تمارس العمل على أرض الواقع، وعلى ذلك فإن عدم إتباع هذا الإجراء الشكلي في حال تطلب القانون ذلك من شأنه إضعاف جانب الرقابة والمساءلة من ناحية، وإصابة القرار الإداري بعيب شكلي يجعله حرياً بالإلغاء إذا ما تم الطعن به أمام القضاء الإداري من ناحية أخرى. وبالرجوع إلى القرار بقانون بشأن الشراء العام، يتضح أن المادة (2/16) منه أخضعت عمليات الشراء التي تقوم بها الهيئات المحلية إلى الحصول لموافقة وزارة الحكم المحلي. كذلك فقد ألزمت المادة (1/17) من القرار بقانون الجهة المشتريّة بإتباع سياسات الشراء الصادرة عن مجلس الشراء العام والمعتمدة بشكل مسبق من مجلس الوزراء. كما ألزمت المادة (4/17) من القرار بقانون الجهة المشتريّة بمخاطبة دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة لغايات إتمام إجراءات الشراء في حال تجاوز التكلفة التقديرية للأسقف المالية المحددة في النظام. كما منحت المادة (4/28) من القرار بقانون مجلس الشراء العام صلاحية فحص مبرر الشراء المباشر بشكل مسبق وذلك في حال قررت الجهة المشتريّة اختيار أسلوب الشراء المباشر. والأمر ذاته يقال بالنسبة للمادة (2/54) من القرار بقانون التي منحت مجلس الشراء العام فحص مبرر الاختيار المباشر بشكل مسبق وذلك في حال قررت الجهة المشتريّة أسلوب الاختيار المباشر لشراء الخدمات الاستشارية.

- **مراعاة قواعد الاختصاص والتصديق في التعاقد:** على الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تشر بصريح العبارة إلى هذه القاعدة، إلا أن مراعاة قواعد الاختصاص والتصديق في التعاقد من شأنه تفعيل جانب المساءلة من قبل الجهات التي تمارس الاختصاصات المناطة بها وتلك الجهات التي يتطلب مصادقتها على الإجراءات التي تتم في مرحلة التعاقد. إضافة إلى ذلك فإن احترام قواعد الاختصاص والتصديق في التعاقد من شأنه إضفاء صفة الشرعية على عملية التعاقد، وبخلاف ذلك فإن القرار الإداري الذي يتخذ دون مراعاة قواعد الاختصاص والتصديق في التعاقد يكون حرياً بالإلغاء إذا ما تم الطعن به أمام القضاء الإداري. وبالرجوع إلى القرار بقانون بشأن الشراء العام يلاحظ أن المادة (2/8) منه أنطت بالمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام صلاحية إعداد الأنظمة اللازمة لتنفيذ هذا القرار بقانون بما فيها الأنظمة الخاصة لعمل المجلس ورفعها لمجلس الوزراء

لمصادقة عليها وإصدارها، كذلك نصت المادة (4/18) من القرار بقانون على أن « تخضع قرارات لجان العطاءات المركزية في دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية لمصادقة الوزير المختص، وتخضع قرارات لجان الشراء لمصادقة المسؤول المختص، وذلك خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ قرار اللجنة، وفي حال انقضاء هذه المدة يعتبر قرارها مصادقاً عليه حكماً». إضافة لذلك فقد نصت المادة (2/41) من القرار بقانون على أنه « إذا لم يطعن أي مناقص في القرار خلال خمسة أيام عمل من تاريخ التبليغ تصبح الإحالة نهائية بعد المصادقة عليها من قبل المسؤول المختص أو الوزير المختص».

• **تسبب قرارات الإحالة والاستبعاد والحرمان:** يعتبر مبدأ تسبب القرارات الإدارية التي تتخذها الجهات القائمة على الشراء العام احد الأساليب التي تعزز شفافية المشتريات العمومية، وعلى الرغم من عدم النص بشكل صريح في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على هذا المبدأ، إلا أن تسبب القرارات الإدارية التي تتخذها الجهة القائمة على الشراء العام يساعد على إضفاء المصادقية على تلك القرارات، ويمكن القضاء من أعمال رقابته على تلك القرارات لدى الطعن بها أمامه، كما انه يبعث الثقة والطمأنينة تجاه من صدرت بحقه تلك القرارات ويزيل أي شك في نفسه حول عدم شفافيتها. وبالرجوع الى القرار بقانون بشأن الشراء العام، يلاحظ انه غفل عن الإشارة الى إلزامية تسبب كافة القرارات الإدارية التي تتخذها الجهات القائمة على المشتريات العمومية، إذ أن المادة (5/32) من القرار بقانون منحت الجهة المشتريّة استبعاد أي متقدم للتأهيل المسبق أو أي مناقص، وذلك دون أن تنص ذات المادة على أن يكون القرار مسبباً، كذلك منحت المادة (7/41) من القرار بقانون للمناقص الراغب بمعرفة أسباب عدم اختياره، التقدم بطلب خطي للجهة المشتريّة لتوضيح هذه الأسباب، على أن تقوم الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية بالرد عليه خطياً خلال سبعة أيام عمل من تاريخ تقديم الطلب، وذلك دون أن تلزم هذه المادة الإدارة بتسبب قرارها واكتفت فقط أن يكون الرد خطياً. إضافة الى ذلك فقد منحت المادة (4/51) من القرار بقانون المستشار الراغب بمعرفة أسباب عدم اختياره، التقدم بطلب خطي للجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية لتوضيح هذه الأسباب، على أن تقوم هذه الجهات بالرد عليه خلال خمسة أيام عمل من تاريخ تقديم الطلب، ولم تلزم هذه المادة كذلك الجهة المشتريّة بتسبب قرارها.

وعلى ذلك وتحقيقاً لشفافية القرارات التي تتخذها الجهات القائمة على المشتريات العمومية فان الأمر يقتضي إيراد نص عام في القرار بقانون يوجب تسبب كافة القرارات الإدارية التي تتخذها أثناء عملية الشراء العام، ذلك انه من المبادئ الراسخة في القانون الإداري أن الإدارة غير ملزمة من الناحية القانونية بتسبب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك.

• **إتاحة التظلم وتقديم الشكاوى والطعن القضائي:** نصت المادة (د/1/9) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن «تقوم كل دولة طرف ... بإقامة نظام فعال للمراجعة الداخلية، بما في ذلك نظام فعال للطعن، ضماناً لوجود سبل قانونية للتظلم والانتصاف في حال عدم إتباع القواعد والإجراءات الموضوعة عملاً بهذه الفقرة». وبتحليل هذه الفقرة يتضح أنها تتناول أسلوبيين للمراجعة احدهما التظلم وتقديم الشكاوى والآخر الطعن القضائي. وبالرجوع الى القرار بقانون بشأن الشراء العام يلاحظ انه جاء منسجماً مع اتفاقية الأمم المتحدة في هذا الخصوص، فبيما يتعلق بالتظلم وتقديم الشكاوى، فقد تناولت المادة (56) من القرار بقانون هذا الأسلوب وذلك على النحو التالي:

1. للمناقص التقدم بشكوى خطية للجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية إذا لحق به أو يحتمل أن يلحق به خسائر أو أضرار نتيجة عدم وفائها بالتزاماتها، خلال سبعة أيام عمل من تاريخ علمه أو التاريخ الذي يفترض أن يكون قد علم فيه بالظروف التي أدت إلى تقديم الشكوى شريطة ألا يكون العقد قد أصبح نافذاً، وأن يتم تقديم الشكوى حول شروط طلبات التأهيل المسبق أو إعداد القوائم المختصرة أو حول قرارات أو إجراءات الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية أثناء إجراءات التأهيل المسبق أو إعداد القوائم المختصرة قبل الموعد النهائي لتسليم العطاءات أو العروض.
2. تنتظر الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية بالشكوى وتبلغ المشتكي بقرارها خلال أيام عمل من تاريخ استلامها للشكوى.
3. يشترط في الشكوى أن تكون مسببة، وبشكل خاص تحديد الفعل الذي تم التقصير فيه أو الذي يدعى أنه مخالف للقانون أو الأنظمة المعمول بها.

4. على الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة ألا تتخذ أية خطوات إلى أن يصبح عقد الشراء أو اتفاقية الإطار نافذاً في أي من الحالات الآتية:

أ. عند استلامها شكوى خلال المدة الزمنية المحددة في الفقرة (1) من هذه المادة.

ب. عند استلامها إشعاراً بطلب مراجعة من وحدة مراجعة النزاعات. ويستمر هذا القيد لمدة سبعة أيام عمل بعد قرار الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة، أو سبعة أيام عمل بعد الفترة المحددة في الفقرة (2) من هذه المادة، أو حتى إبلاغ الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة والمتظلم بقرار لجنة المراجعة.

5. تتخذ الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة بعد النظر في الشكوى أي من الإجراءات الآتية:

أ. إلغاء الإجراءات والقرارات المخالفة لأحكام القانون والنظام في حال تبين صحة الشكوى.

ب. رد الشكوى في حال تبين عدم وجود أية مخالفة للقانون أو النظام من قبل الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة واستكمال إجراءات الشراء.

6. للمشتكي حق التظلم لدى الوحدة في أي من الحالات الآتية:

أ. رفض القرار الصادر عن الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة في الشكوى شريطة أن يتم تقديم الشكوى إلى وحدة مراجعة النزاعات خلال سبعة أيام عمل من تاريخ إبلاغه بقرار الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة حول الشكوى.

ب. عدم اتخاذ الجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة القرار في الفترة المحددة وفقاً لأحكام الفقرة (2) من هذه المادة، شريطة أن يتم تقديم الشكوى إلى وحدة مراجعة النزاعات خلال سبعة أيام عمل من تاريخ انتهاء هذه الفترة.

7. يوضح النظام الحالات التي يجوز فيها تقديم شكوى للجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزيّة.

8. لا تقبل الشكوى المقدمة بعد انتهاء المدة المحددة في القانون. من ناحية أخرى، فقد نصت المادة (57) من القرار بقانون على أن « يشكل المجلس وحدة مراجعة النزاعات، وتشكل الوحدة من لجان مراجعة متنوعة تتكون من خبراء مختصين في المجالات ذات العلاقة ووفقاً لما يحدده النظام، ويكون مقر الوحدة في المجلس الذي يقوم بأعمال السكرتارية للوحدة، وتختص الوحدة بالنظر في كافة طلبات الاستئناف المقدمة وفقاً لأحكام القانون، ويحدد النظام حالات التظلم للوحدة وإجراءات تقديمه، وإجراءات التعامل مع الشكوى، وقرارات الوحدة وآلية إصدارها.

أما فيما يتعلق بأسلوب الطعن القضائي، فقد أخضعت المادة (58) من القرار بقانون القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام والجهة المشتريّة ودائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزيّة ووحدة مراجعة النزاعات للطعن بالطرق القضائية وفقاً لأحكام القانون.

• **التقارير الرقابية:** على الرغم من أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لم تنص بشكل صريح على هذه الأداة من أدوات الرقابة والمساءلة، إلا أن القرار بقانون بشأن الشراء العام تناول تلك الإداة الرقابية في أكثر من موضع منه، فقد أناطت المادة (5/8) من القرار بقانون بالمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام صلاحية تقييم أداء الجهات المشتريّة ومدى التزامها بأحكام القانون ورفع تقارير لمجلس الوزراء بهذا الخصوص مرفقة بتوصياتها، كما ألزمت الفقرة (12) من ذات المادة المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام بإعداد التقارير السنوية المتعلقة بعمليات الشراء وتقييم فعالية سياسة الشراء العام ورفعها لمجلس الوزراء. من ناحية أخرى فقد ألزمت المادة (2/17) ح) من القرار بقانون الجهات المشتريّة بإعداد التقارير الدورية عن جميع عمليات الشراء التي تقوم بتنفيذها ورفعها للمجلس. وأخيراً فقد أخضعت المادة (19) من القرار بقانون لجان الشراء ولجان العطاءات المركزيّة لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية.

الإطار المؤسسي والسياساتي للجهات القائمة على عمليات الشراء العام بموجب القرار بقانون بشأن الشراء العام

من الأعراف المقبولة دولياً في مجال المشتريات العامة ضرورة تنظيم المشتريات العامة في أي بلد بالاعتماد على قانون موحد للمشتريات العامة. وينبغي لمثل هذا القانون أن يحكم المشتريات من قبل جميع المؤسسات والهيئات العامة - الوزارات، والدوائر، والوكالات، التابعة للحكومة المركزية، وأية أقاليم، أو دول ضمن ذلك البلد، والبلديات، والمشاريع ذات الملكية العامة - وبصورة أساسية، أي كيان يستعمل الأموال العامة ليدفع مقابل مشترياته. و ينبغي أن ينظم هذا القانون الموحد جميع أنواع المشتريات العامة، أي المشتريات من البضائع، والأشغال، والخدمات الاستشارية، كما ينبغي أن يشترط أن يتم الإشراف على جميع هذه المشتريات العامة من قبل وكالة مشتريات عامة مركزية. ويجب أن تكون وكالة المشتريات مسؤولة عن إعداد سياسة الشراء، وعن الإشراف على المشتريات المنفذة من قبل الكيانات المشتريّة، ولكن لا يجوز لها أن تنفذ نشاطات الشراء بنفسها، ولا أن تجيز قرارات التحكيم من قبل كيانات الشراء. ويشتمل قانون المشتريات، في العادة، أيضاً على قواعد تفصيلية تتيح لمقدمي العطاءات تقديم الشكاوى إذا شعروا أن كيانات الشراء لم تتبع قواعد القوانين والأنظمة المعمول بها. كما أن قانون المشتريات تكمله في العادة أنظمة تفصيلية تحكم تنفيذ مختلف نشاطات الشراء من قبل الكيانات المشتريّة.²

انطلاقاً مما سبق، فقد انطلقت المحاولات الأولى لإصلاح نظام المشتريات العامة في فلسطين عام 2004، وقد جاء ذلك نتيجة تطابق في الرؤى بين المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة بالمشتريات العامة من ناحية والبنك الدولي من ناحية أخرى، حيث عمل البنك الدولي على تخصيص تمويل بذلك لصالح وزارة المالية بهذا الخصوص، وعقدت في سياق ذلك العديد من الاجتماعات بين ممثلين عن المؤسسات الفلسطينية ذات العلاقة بالمشتريات العامة من جهة وممثلين عن البنك الدولي من جهة أخرى.³ وقد خلصت هذه الاجتماعات بصور تقرير عن البنك الدولي يشخص طبيعة الإشكاليات التي تعترض الإطار القانوني للمشتريات العامة في فلسطين والتي تتمثل أهمها في⁴:

- وجود تشريعات متعددة لتنظيم المشتريات العامة ممثلة في قانون اللوازم العامة وقانون العطاءات للأشغال الحكومية وأنظمة المشتريات الخاصة بالهيئات المحلية.
- تعدد الجهات المشرفة على نشاطات الشراء ممثلة في دائرة اللوازم العامة في وزارة المالية ودائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة والإسكان ودوائر المشتريات في الهيئات المحلية، وعدم وجود وكالة مشتريات عامة مركزية ترسم سياسة الشراء العامة وتشرف على نشاطات الشراء من قبل جميع الكيانات المشتريّة.
- عدم خضوع مشتريات المشاريع ذات الملكية العامة لقوانين وأنظمة المشتريات المطبقة.
- عدم شمول مشتريات الخدمات الاستشارية باستثناء الهندسة والخدمات التقنية في القوانين الناظمة للمشتريات العامة.
- غياب أنظمة تنفيذية لكل من قانون اللوازم العامة وقانون العطاءات للأشغال الحكومية تعالج مختلف التفاصيل المتعلقة بعمليات الشراء من مختلف الجهات المشتريّة.
- غياب الأحكام القانونية الناظمة لإجراءات مراجعة الشكاوى التي تقدم من قبل الجهات المتعاقدة مع الجهات المشتريّة.
- لا يشتمل أي من قانوني اللوازم العامة والعطاءات على شرط ينص على أنه في حال تعارض القانون أو النظام مع التزام السلطة الفلسطينية نابع من معاهدة مع دولة أخرى، أو اتفاق مع مؤسسة تمويل دولية مثل البنك الدولي، تكون متطلبات المعاهدة أو الاتفاق الدولي هي المعمول بها.

• عدم اشتغال قانوني اللوازم والعطاءات على أية قاعدة بشأن الغش والفساد في المشتريات العامة (على سبيل المثال، الغرامات على الموظفين العموميين، أو الغرامات/التسجيل في القائمة السوداء لمقدمي العطاءات الذين يثبت عليهم الغش أو الفساد)، ولا بشأن النزاع في قواعد تعارض المصالح التي تحظر على الموظفين العموميين المشاركة في إجراءات الشراء عندما يكون أحد أقربائهم من مقدمي العطاءات.

2 تقرير البنك الدولي حول التوريدات العامة في فلسطين منشور على الموقع الإلكتروني www.site.iugaza.edu.ps

3 مقابلة مع المهندس فايق الديك رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام بتاريخ 2015/3/26.

4 تقرير البنك الدولي حول التوريدات العامة في فلسطين منشور على الموقع الإلكتروني www.site.iugaza.edu.ps

المحطات الزمنية التي مر بها قانون الشراء العام

انطلاقاً مما سبق، فقد ارتأى المشرع الفلسطيني توحيد الإطار القانوني الناظم للمشتريات العامة في فلسطين، ومعالجة الإشكاليات التي اعترت قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية، حيث اصدر الرئيس الفلسطيني القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (15) لسنة 2011، إلا أن هذا القرار بقانون قد شابه العديد من الإشكاليات القانونية والتنظيمية، الأمر الذي أدى في نهاية المطاف الى إلغاءه وإصدار تشريع بديل له ممثلاً في القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (21) لسنة 2014، وقد جاءت الخطوات التي تم اتخاذها في هذا الصدد متسلسلة زمنياً على النحو التالي:

| التاريخ | الموضوع |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2011/6/20 | قرار مجلس الوزراء بشأن إحالة مشروع قانون الشراء العام الى رئيس دولة فلسطين لإقراره وإصداره كقرار بقانون. |
| 2011/7/12 | إصدار رئيس السلطة الوطنية القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (15) لسنة 2011، وقد نص هذا القرار بقانون على استمرار العمل بأحكام قانون رقم (6) لسنة 1999م بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، وقانون رقم (9) لسنة 1998م بشأن اللوازم العامة وذلك لحين إصدار نظام الشراء العام. |
| 2012/4/10 | قرار مجلس الوزراء بشأن تشكيل لجنة فنية لغايات إعداد الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام قانون الشراء العام. |
| 2012/9/25 | قرار مجلس الوزراء بشأن المصادقة على تسمية أعضاء المجلس الاعلى لسياسات الشراء العام |
| 2012/11/27 | قرار مجلس الوزراء بشأن إعادة تشكيل اللجنة الفنية لغايات إعداد الأنظمة اللازمة لتنفيذ أحكام قانون الشراء العام. |
| 2014/3/25 | قرار مجلس الوزراء بشأن إحالة مشروع قرار بقانون الشراء العام لرئيس دولة فلسطين لإصداره حسب الأصول. |
| 2014/4/12 | إصدار رئيس دولة فلسطين القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014 والذي جاء ملغياً للقرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (15) لسنة 2011، وقد نص هذا القرار بقانون في المادة (75) منه على استمرار العمل بأحكام القانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية والقانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة وذلك لحين إصدار نظام الشراء العام. |
| 2014/4/22 | قرار مجلس الوزراء بشأن المصادقة على اللائحة التنفيذية للقرار بقانون بشأن الشراء العام (نظام الشراء العام) وتم نشر النظام في العدد (109) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2014/10/29. |
| 2014/11/25 | قرار مجلس الوزراء بشأن المصادقة على الهيكل التنظيمي للمجلس الأعلى للشراء العام. |
| 2014/12/2 | قرار مجلس الوزراء بشأن التنسيب الى فخامة الرئيس بإصدار قرار بقانون معدل لقرار بقانون الشراء العام رقم (8) لسنة 2014. |
| 2014/12/15 | إصدار رئيس دولة فلسطين للقرار بقانون رقم (21) لسنة 2014 بشأن تعديل القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014، حيث نص هذا التعديل على أن يستمر العمل بأحكام القانون رقم (6) لسنة 1999 بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، والقانون رقم (9) لسنة 1998 بشأن اللوازم العامة وذلك لحين إصدار نظام الشراء العام واستكمال كافة الترتيبات المؤسسية التي نص عليها هذا القانون والنظام لمدة سنة اعتباراً من تاريخ إصدار هذا التعديل. |
| 2014/12/16 | قرار مجلس الوزراء بشأن تشكيل لجنة لمتابعة استكمال كافة الترتيبات المؤسسية التي نص عليها قانون الشراء العام. |

المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام

لعل الفلسفة الأساسية التي تقف وراء إصدار القرار بقانون بشأن الشراء العام تتمثل كما أوضحنا سابقاً في توحيد الإطار القانوني الناظم للمشتريات العامة في فلسطين لكي يحل محل قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية ولكي تخضع لأحكامه أي عملية شراء وأي جهة مشتريّة أو مستفيدة أو مشاركة وكافة اللجان المشكّلة بمقتضى أحكامه. مستثناً من تطبيق أحكامه اللوازم والخدمات والأشغال ذات الطبيعة الأمنية العالية التي تحدد بقرار من مجلس الوزراء، وطباعة وإصدار العملات وتحويلها، والشراء المتبادل بين الجهات المشتريّة.

من ناحية أخرى، فقد تم بموجب القرار بقانون إنشاء ما يسمى « المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام بحيث تكون له شخصية اعتبارية وذمة مالية مستقلة وموازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للدولة، وأعطيت صلاحية تشكيل المجلس لمجلس الوزراء على أن يتكون من رئيس وثمانية أعضاء بواقع ممثل عن كل من وزارات المالية والأشغال والاقتصاد الوطني والتخطيط، وأربعة أعضاء آخرين من ذوي الخبرة والاختصاص في مجال الشراء العام يحددهم مجلس الوزراء ، وقد حدد القرار بقانون الشروط الواجب توافرها في رئيس المجلس وحالات انتهاء عضوية المجلس ومكافآت أعضاء المجلس.

إضافة لذلك فقد منح القرار بقانون المجلس مجموعة من الصلاحيات اللازمة لتحقيق أهدافه والتي من أبرزها رسم وإعداد السياسات الوطنية الخاصة بالشراء العام ورفعها لمجلس الوزراء لغايات إقرارها، وإعداد الأنظمة وإصدار التعليمات اللازمة لتنفيذ أحكام القرار بقانون، وتقييم عمل الجهات المشتريّة ومدى التزامها بالقانون، وغير ذلك من الصلاحيات. وقد أبقى القرار بقانون على كل من دائرة اللوازم العامة في وزارة المالية ودائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة، وتم منح كليهما جملة من الصلاحيات اللازمة لممارسة أعمالها. إضافة لذلك فقد حدد القانون الإجراءات الواجبة الإتباع لإجراء العطاءات والحصول على اللوازم والخدمات الاستشارية، وغير ذلك من التفاصيل التي ورد ذكرها في مواضع متفرقة من هذه الدراسة.

سريان القرار بقانون بشأن الشراء العام

سبق أن أوضحنا إلى قيام الرئيس الفلسطيني بإصدار القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014 بتاريخ 2014/4/12، وقد نصت المادة (75) من القرار بقانون على انه « بما لا يتعارض مع أحكام هذا القرار بقانون، يستمر العمل بأحكام القانون رقم (6) لسنة 1999م بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، والقانون رقم (9) لسنة 1998م بشأن اللوازم العامة، وذلك لحين إصدار نظام الشراء العام». كما نصت المادة (79) من القرار بقانون على أن يتم تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون ويعمل به بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية. وقد تم نشر القانون في العدد رقم (107) من الوقائع الفلسطينية الصادر بتاريخ 2014/5/28، كما تم إصدار نظام الشراء العام من قبل مجلس الوزراء وجرى نشر هذا النظام في العدد (109) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2014/10/29. وهذا يعني من الناحية القانونية بدء العمل بالقرار بقانون بشأن الشراء العام ونظام الشراء العام الصادر تنفيذاً له.

ولكن مع بدء سريان القرار بقانون بشأن الشراء العام فقد وجدت الجهات القائمة على المشتريات الحكومية نفسها في حالة حرج قانوني وذلك لعدم استكمال المتطلبات التنظيمية والمؤسسية اللازمة لسريان القرار بقانون بشأن الشراء العام، الأمر الذي حداً بمجلس الوزراء بتاريخ 2014/12/2 إلى إصدار قرار رقم (م.و.ر.ج) بشأن إحالة مشروع قرار بقانون معدل للقرار بقانون الشراء العام رقم (8) لسنة 2014، وقد نصت المادة (1) من القرار على « التنسيب إلى فخامة الرئيس بإصدار قانون معدل لقرار بقانون الشراء العام رقم (8) لسنة 2014، بحيث تعدل المادة (75) منه لتصبح « بما لا يتعارض مع أحكام هذا القرار بقانون، يستمر العمل بأحكام القانون رقم (6) لسنة 1999م بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، والقانون رقم (9) لسنة 1998م بشأن اللوازم العامة وذلك لحين استكمال كافة الترتيبات المؤسسية التي نص عليها القانون والنظام». وقد قام الرئيس الفلسطيني بناء على هذا التنسيب بتاريخ 2014/12/15 بإصدار القرار بقانون رقم (21) لسنة 2014 بشأن تعديل القرار بقانون بشأن الشراء العام، حيث نص هذا القرار بقانون في المادة (1) منه على أن « يستمر العمل بأحكام القانون رقم (6) لسنة 1999م بشأن العطاءات للأشغال الحكومية، والقانون رقم (9) لسنة 1998م بشأن اللوازم العامة وذلك لحين إصدار نظام الشراء العام واستكمال كافة الترتيبات المؤسسية التي نص عليها هذا القانون والنظام لمدة سنة اعتباراً من تاريخ إصدار هذا التعديل».

وفي اليوم التالي لإصدار هذا القرار بقانون أي بتاريخ 2014/12/16 اصدر مجلس الوزراء الفلسطيني القرار رقم (م.و.ر.ج)، حيث نصت المادة (1) من القرار على تشكيل لجنة لمتابعة استكمال كافة الترتيبات المؤسسية التي نص عليها قانون الشراء العام رقم (8) لسنة 2014 ونظام الشراء العام رقم (5) لسنة 2014 خلال سنة من تاريخ القرار، تضم في عضويتها كلا من أمين عام مجلس الوزراء، وكيل وزارة المالية، وكيل وزارة الأشغال العامة والإسكان».

أما عن المبررات التي تقف وراء تجميد تطبيق القرار بقانون بشأن الشراء العام، والتي تمثل في ذات الوقت متطلبات قانونية وتنظيمية ومؤسسية لازمة لبدء واستكمال العمل بالقرار بقانون بشأن الشراء العام، فهي على النحو التالي:

- عدم استكمال المتطلبات اللازمة لمباشرة المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام لمهامه، إذ أن ذلك يتطلب وجود جسم تنفيذي للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، إضافة إلى اعتماد إحداثيات وظيفية مقررة للمجلس ليتسنى له التعيين على ضوءها، فضلا عن مقر للمجلس، وموازنة خاصة بالمجلس، وغير ذلك من الترتيبات اللوجستية اللازمة لممارسة المجلس لمهامه بشكل فعلي.⁵ وفي هذا الصدد نرى أن إقرار مجلس الوزراء لما عرف بموازنة الطوارئ لعام 2015 دون تضمينها أية موازنة خاصة للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، أو تضمينها أية إحداثيات وظيفية مخصصة للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام سيبيقي الوضع على حاله حتى موازنة 2016، وهنا سنكون بحاجة إلى تمديد تجميد العمل بالقرار بقانون بشأن الشراء العام إلى فترة لاحقة أخرى، ما لم يقر مجلس الوزراء مثلا بإعداد ملحق لموازنة عام 2015 يدرج فيها الاعتمادات المالية والإحداثيات الوظيفية اللازمة للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، أو أن يقوم مجلس الوزراء بنقل عدد من موظفين من وزارة المالية أو وزارة الأشغال العامة أو أي وزارة أخرى إلى المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام مع المحافظة على درجاتهم ومرتباتهم.
- عدم قيام مجلس الوزراء بإصدار قرار يحدد فيه اللوازم والخدمات والأشغال ذات الطبيعة الأمنية والعالية التي لا تخضع للقرار بقانون بشأن الشراء العام وذلك وفقا لما تتطلبه المادة (1/3) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.
- عدم قيام مجلس الوزراء باتخاذ قرار يحدد فيه الحقوق المالية لرئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام وفقا لما هو وارد في المادة (5/7) من القرار بقانون بشأن الشراء العام، مع ملاحظة أنه لم توجد أية مسودة قرار بهذا الخصوص تم طرحها على مجلس الوزراء.
- عدم إصدار نظام خاص عن مجلس الوزراء يحدد فيه المكافآت المالية لأعضاء المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام وفقا لما هو وارد في المادة (6/7) من القرار بقانون بشأن الشراء العام، مع ملاحظة أنه لا يوجد مقترح بشأن هذا النظام أمام مجلس الوزراء.
- عدم تشكيل الجسم التنفيذي للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام والذي يتطلب إقرار هيكل تنظيمي بذلك للمجلس بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء وفقا لما هو وارد في المادة (7/7) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.
- عدم وجود سياسات وطنية للشراء العام، حيث تعد هذه السياسات من قبل المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام ويتم إقرارها من قبل مجلس الوزراء وفقا لما هو وارد في المادة (1/8) من القرار بقانون بشأن الشراء العام، وهذا راجع بالطبع إلى عدم ممارسة المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام لصلاحياته حتى الوقت الحاضر.
- عدم وجود تعليمات خاصة بقانون الشراء العام، حيث تصدر هذا التعليمات من قبل المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام وفقا لما هو وارد في المادة (3/8) من القرار بقانون بشأن الشراء العام. وهذا راجع بالطبع كذلك إلى عدم ممارسة المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام لصلاحياته حتى الوقت الحاضر.
- عدم وجود نماذج موحدة للعقود والوثائق القياسية الموحدة للعطاءات ووثائق التأهيل، حيث تعد هذه النماذج من قبل المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام وفقا لما هو وارد في المادة (4/8) من القرار بقانون بشأن الشراء العام، علما أن العمل يجري في الوقت الحاضر على إعداد الوثائق القياسية اللازمة للمناقصات والعقود.⁶
- عدم إنشاء موقع الكتروني أحادي البوابة خاص بعمليات الشراء في فلسطين، وتقع مسؤولية إنشاء وإدارة هذا الموقع على كاهل المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام وفقا لما هو وارد في المادة (8/8) من القرار بقانون بشأن الشراء العام⁷، وهذا راجع بالطبع كذلك إلى عدم ممارسة المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام لصلاحياته حتى الوقت الحاضر.
- عدم تشكيل لجنة عطاءات مركزية للوزام والخدمات غير الاستشارية والخدمات الاستشارية، وتشكل هذه اللجنة من قبل مجلس الوزراء وفقا لما هو وارد في المادة (1/18) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

5 مقابلة مع المهندس فايق الديك رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام بتاريخ 2015/3/26، ومقابلة مع المهندس بسام جابر رئيس لجنة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة والإسكان بتاريخ 2015/3/18.

6 مداخلة المهندس فائق الديك رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام في ورشة العمل التي عقدتها مؤسسة أمان لمناقشة مسودة التقرير بتاريخ 2015/5/21.

7 علما أنه جرى العمل على إعداد موقع الكتروني خاص بعمليات الشراء في فلسطين، ولكن تم تجميد العمل به نظرا لتخلف المانحين عن توفير الاعتمادات المالية المطلوبة والتي تقدر بخمسين ألف دولار وفقا لما أفاد به المهندس فائق الديك رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام في ورشة العمل التي عقدتها مؤسسة أمان لمناقشة مسودة التقرير بتاريخ 2015/5/21.

- عدم تشكيل لجان عطاءات مركزية للمجالات المختلفة من الأشغال والخدمات الاستشارية المتعلقة بها، وتشكل هذه اللجان بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء وفقا لما هو وارد في المادة (2/18) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.
- عدم تحديد الإجراءات اللازمة لاستخدام وسائل إلكترونية محددة في إجراءات عملية الشراء، وتحدد تلك الإجراءات من قبل المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام وفقا لما هو وارد في المادة (5/30) من القرار بقانون بشأن الشراء العام، وهذا راجع بالطبع كذلك الى عدم ممارسة المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام لصلاحياته حتى الوقت الحاضر.
- عدم تشكيل لجنة خاصة لتصنيف المقاولين، وتشكل هذه اللجنة بموجب قرار صادر عن مجلس الوزراء وفقا لما هو وارد في المادة (1/31) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.
- عدم تحديد الحوافز الخاصة بالعاملين في مجال الشراء العام، وتحدد تلك الحوافز بموجب نظام صادر عن مجلس الوزراء وفقا لما هو وارد في المادة (2/77) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

1. نظرا للجهود التي بذلت في إعداد القرار بقانون بشأن الشراء العام والذي صاحبها تخصيص مبالغ مالية كبيرة، فقد نجح القرار بقانون بشأن الشراء العام في تلافي غالبية الإشكاليات التي اعترت قانوني اللوازم العامة والعطاءات للأشغال الحكومية، إضافة الى انه جاء متفقا في جانب كبير منه مع الممارسات الدولية الفضلى في مجال المشتريات الحكومية، فضلا عن انسجام أحكامه الى حد كبير مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
2. عدم تضمين القرار بقانون بشأن الشراء العام أحكاما خاصة تتعلق بالهدايا والمنح التي تقدم للموظفين العاملين في مجال المشتريات الحكومية .
3. عدم تضمين القرار بقانون بشأن الشراء العام أحكاما خاصة تلزم الموظفين العاملين في مجال المشتريات الحكومية بتقديم إقرارات ذمهم المالية.
4. غفل القرار بقانون بشأن الشراء العام في المادة (5/32) منه على ايراد الحالات التي يجوز فيها للجهة المشتريّة أو دائرة اللوازم العامة أو دائرة العطاءات المركزية استبعاد أي متقدم للتأهيل المسبق أو أي مناقص في وذلك على الرغم من ان نص المادة يستشف منه ايراد تلك الحالات.
5. غفل القرار بقانون بشأن الشراء العام عن إلزام الجهات القائمة على الشراء العام في فلسطين بتسييب كافة القرارات الصادرة عنها في مجال الشراء العام.
6. عدم استكمال الترتيبات المؤسسية اللازمة لمباشرة المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام لمهامه، الامر الذي ادى الى تجميد القرار بقانون بشأن الشراء العام.
7. عدم استكمال المتطلبات التشريعية والتنظيمية اللازمة لمباشرة المجلس الاعلى لسياسات الشراء العام لمهامه، الامر الذي حال كذلك دون تطبيق القرار بقانون بشأن الشراء العام على ارض الواقع.

التوصيات

اولا: على صعيد تعديل القرار بقانون بشأن الشراء العام

1. تضمين القرار بقانون بشأن الشراء العام أحكاما خاصة تتعلق بالهدايا والمنح التي تقدم للموظفين العاملين في مجال المشتريات الحكومية .
2. تضمين القرار بقانون بشأن الشراء العام أحكاما خاصة تلزم الموظفين العاملين في مجال المشتريات الحكومية بتقديم إقرارات ذمهم المالية.
3. تضمين القرار بقانون بشأن الشراء العام صراحة الحالات التي يجوز فيها للجهات القائمة على عمليات الشراء العام استبعاد أي متقدم للتأهيل المسبق أو أي مناقص من التقدم للعطاءات العامة.
4. تضمين القرار بقانون بشأن الشراء العام نصوصا عاما يلزم الجهات القائمة على الشراء العام بتسييب كافة القرارات الصادرة عنها في مجال الشراء العام وذلك بهدف تحقيق المزيد من الشفافية في اتخاذ مثل هذه القرارات، ذلك انه من المبادئ الراسخة في القانون الإداري أن الإدارة غير ملزمة من الناحية القانونية بتسييب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك.

ثانيا: على صعيد مجلس الوزراء

1. استكمال الترتيبات المؤسسية والقانونية اللازمة لتطبيق القرار بقانون بشأن الشراء العام وذلك حتى تاريخ 2015/12/26، وعدم اللجوء مرة أخرى الى تجديد تجميد العمل بالقرار بقانون بشأن الشراء العام.
2. ضرورة وجود تسييب وتعاون مشترك من قبل الجهات القائمة على المشتريات العامة سواء في وزارة المالية او وزارة الاشغال العامة والاسكان من اجل انجاز المتطلبات اللازمة لتفعيل العمل بالقرار بقانون بشأن الشراء العام، وازلة كل ما من شأنه تنازع في الصلاحيات بين هذه الجهات، وذلك حتى لا يكون موضوع تنازع الصلاحيات هو السبب الحقيقي وراء تجميد العمل بالقرار بقانون بشأن الشراء العام و الحائل دون تفعيل العمل به.
3. تشكيل الجسم التنفيذي للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام واقرار هيكل تنظيمي له. إضافة الى تأمين مقر للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام ، وإقرار موازنة خاصة به.

4. اعتماد إحدائيات وظيفية لصالح المجلس الاعلى لسياسات الشراء العام ليتسنى له تعيين الموظفين اللازمين لممارسة مهامه، ومن بين السبل المتاحة لذلك والتي من شأنها التوفير على الخزينة العامة رقد المجلس بالموظفين الزائدين عن حاجة العمل في العديد من المؤسسات الحكومية وذلك بالتنسيق مع ديوان الموظفين العام.
5. تشكيل لجنة عطاءات مركزية للوازم والخدمات غير الاستشارية والخدمات الاستشارية.
6. تشكيل لجان عطاءات مركزية للمجالات المختلفة من الأشغال والخدمات الاستشارية المتعلقة بها، اضافة الى تشكيل لجنة خاصة لتصنيف المقاولين.
7. إصدار قرار يجري بموجبه تحديد اللوازم والخدمات والاشغال ذات الطبيعة الامنية والقيمة العالية والتي لا تخضع للقرار بقانون بشأن الشراء العام.
8. إصدار قرار تحدد فيه الحقوق المالية لرئيس المجلس الاعلى لسياسات الشراء العام.
9. إصدار نظام خاص تحدد فيه المكافآت المالية لاعضاء المجلس الاعلى لسياسات الشراء العام.
10. إصدار نظام تحدد بموجبه الحوافز الخاصة بالعاملين في مجال الشراء العام.
11. العمل على تسديد كافة المستحقات المالية المستحقة للموردين، ذلك أن عدم أداء هذه المستحقات أو التأخر في تسديدها، من شأنه أن يشكل ذريعة لدى الموردين لتوريد مواد قليلة الجودة، وبالتالي تضعف مساءلتهم من قبل الجهات الحكومية التي يجري التوريد إليها نظرا لعدم إيفائها بالمستحقات المالية المترتبة عليها ، والقول بخلاف ذلك من شأنه تقويض منظومة الشراء العام .

ثالثا: على صعيد المجلس الاعلى لسياسات الشراء العام لدى ممارسته لصلاحياته

1. اقرار سياسات وطنية للشراء العام.
2. اصدار التعليمات الخاصة بالقرار بقانون بشأن الشراء العام.
3. اعتماد نماذج موحدة للعقود والوثائق القياسية الموحدة للعطاءات ووثائق التأهيل.
4. إنشاء موقع الكتروني أحادي البوابة خاص بعمليات الشراء في فلسطين.
5. تحديد الإجراءات اللازمة لاستخدام وسائل إلكترونية محددة في إجراءات عملية الشراء.
6. العمل على إعداد برامج لرقع قدرات الكفاءات البشرية التي ستقوم على تطبيق القرار بقانون بشأن الشراء العام وإشراك القطاع الخاص في هذه البرامج.

المراجع

أولا: القوانين

1. قانون اللوازم العامة رقم (9) لسنة 1998
2. قانون العطاءات للأشغال الحكومية رقم (6) لسنة 1999

ثانيا: القرارات بقوانين

1. قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (15) لسنة 2011
2. قرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014
3. قرار بقانون رقم (21) لسنة 2014 بشأن تعديل القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (8) لسنة 2014

ثالثا: الاتفاقيات

1. اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003
2. الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003

رابعاً: قرارات مجلس الوزراء

1. قرار رقم (13/94/01 م.و.س.ف) لعام 2011 الصادر بتاريخ 2011/6/20 بشأن احالة مشروع قانون الشراء العام الى رئيس دولة فلسطين لاقراءه واصداره كقرار بقانون.
2. قرار رقم (13/131/07 م.و.س.ف) لعام 2012 الصادر بتاريخ 2012/4/10 بشأن تشكيل لجنة فنية لغايات اعداد الانظمة اللازمة لتنفيذ احكام قانون الشراء العام.
3. قرار رقم (14/19/03 م.و.س.ف) لعام 2012 الصادر بتاريخ 2012/9/25 بشأن المصادقة على تسمية اعضاء المجلس الاعلى لسياسات الشراء العام.
4. قرار رقم (14/27/04 م.و.س.ف) لعام 2012 الصادر بتاريخ 2012/11/27 بشأن اعادة تشكيل اللجنة الفنية لغايات اعداد الانظمة اللازمة لتنفيذ احكام قانون الشراء العام.
5. قرار رقم (16/24/04 م.و.ر.ج) لعام 2014 الصادر بتاريخ 2014/3/25 بشأن احالة مشروع قرار بقانون الشراء العام الى فخامة الرئيس لاصداره حسب الاصول.
6. قرار رقم (16/28/08 م.و.ر.ج) لعام 2014 الصادر بتاريخ 2014/4/22 بالمصادقة على اللائحة التنفيذية للقرار بقانون الشراء العام.
7. قرار رقم (17/26/04 م.و.ر.ج) لعام 2014 الصادر بتاريخ 2014/11/25 بالمصادقة على الهيكل التنظيمي للمجلس الاعلى للشراء العام.
8. قرار رقم (17/27/07 م.و.ر.ج) لعام 2014 باحالة مشروع قرار بقانون معدل للقرار بقانون الشراء العام رقم (8) لسنة 2014 الى فخامة الرئيس.
9. قرار رقم (17/30/09 م.و.ر.ج) لعام 2014 الصادر بتاريخ 2014/12/16 بتشكيل لجنة لمتابعة استكمال كافة الترتيبات المؤسسية التي نص عليها قانون الشراء العام.

خامساً: التقارير الصادرة عن الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة - امان

1. تقرير الفساد ومكافحته 2009.
2. تقرير الفساد ومكافحته 2010.
3. تقرير الفساد ومكافحته 2011.
4. تقرير الفساد ومكافحته 2012.
5. تقرير حول العطاءات الحكومية عام 2008.
6. تقرير حول نزاهة العقود الإدارية على ضوء قانوني العطاءات للأشغال الحكومية واللوازم العامة عام 2009.
7. تقرير حول تقييم الالتزام بالتدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام 2010.
8. تقرير حول النزاهة والشفافية في قطاع الإنشاءات عام 2011.
9. تقرير حول بيئة النزاهة والشفافية في عطاءات وزارة الأشغال العامة والإسكان عام 2013.

سادساً: تقارير اخرى

1. ملخص تقرير البنك الدولي الخاص بالتوريدات العامة في فلسطين المنشور على الموقع الالكتروني www.site.iugaza.edu.ps

سابعاً: المقابلات

1. مقابلة مع المهندس فائق الديك رئيس المجلس الاعلى لسياسات الشراء العام بتاريخ 2015/3/25.
2. مقابلة مع المهندس بسام جابر رئيس لجنة العطاءات المركزية في وزارة الاشغال العامة والاسكان بتاريخ 2015/3/18.