نزاهة وشفافية المشتريات العامة في ظل جائحة كورونا

د. أحمد أبو دية

الشفافية
ضرورة وضوح إدارة الدولة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح عن شروط ومعايير وآليات الحصول على هذه الخدمات بشكل علني ومتساوٍ للمواطنين جميعهم، وكذلك نشر القرارات الحكومية المتعلقة بإدارة أي جانب من الجوانب العامة، مثل السياسات العامة المُتبعة، والسياسات المالية العامة، وحسابات القطاع العام.

مقدمة

حدد القرار بقانون رقم 8 لسنة 2014 بشأن الشراء العام الإطار القانوني لكافة عمليات الشراء العام، ووضع مجموعة من الضوابط التي تضمن تحقيق شراء اللوازم والأشغال العامة والخدمات بأفضل الأسعار وبما يساهم في ترشيد النفقات مع الحفاظ على ضمان الجودة، وتشجيع المنتج المحلي وتعزيز مبدأ المنافسة العادلة، وإتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير معاملة عادلة ومتساوية لجميع المناقصين والمستشارين، وضمان تحقيق الشفافية والنزاهة في إجراءات وسير عمليات الشراء العام. وفي إطار الترتيبات المؤسساتية نص القرار بقانون بشأن الشراء العام على إنشاء المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام ليتولى رسم وإعداد السياسات الوطنية الخاصة بالشراء العام بما يحقق الأهداف والغايات التي يتضمنها القانون.

انعكس الوضع الطارئ بسبب جائحة كورونا على كافة مناحي الحياة في فلسطين شأنها شأن بقية دول ومناطق العالم الأخرى وكانت المشتريات العامة أحد أبرز المجالات المتأثرة بهذه الجائحة خاصة مع ترافق الوضع الطارئ الناتج عن الجائحة مع أزمة مالية حادة نتيجة لسياسات الاحتلال الإسرائيلي الساعية إلى السيطرة على الأراضي الفلسطينية ونهب موارد الشعب الفلسطيني وقرارات القيادة الفلسطينية للرد عليها.

وعليه يهدف هذا التقرير إلى التعرف على طبيعة المشتريات العامة وآليات وإجراءات الشراء العام في ظل الوضع الطارئ الذي تعيشه الأراضي الفلسطينية والمتمثل في جائحة كورونا المترافقة مع الأزمة المالية الناتجة عن سياسات الاحتلال الإسرائيلي.

ويتضمن التقرير المحاور التالية: البحث في طبيعة وحجم المشتريات العامة في ظل جائحة كورونا، ونزاهة وشفافية إجراءات وعمليات الشراء العام في ظل الجائحة.

أولاً: طبيعة وحجم المشتريات العامة في ظل جائحة كورونا

وفقاً للمادة رقم (1) من قانون الشراء العام فإنه يمكن تصنيف المشتريات إلى أربع أشكال وهي: اللوازم أي الأموال المنقولة أياً كان نوعها ووصفها، والأشغال وتشمل كل الأعمال المرتبطة بالبناء والتعمير وإعداد المواقع والصيانة وإنشاء البُنى التحتية والفوقية... الخ، والخدمات الاستشارية وتعني مختلف أنواع الاستشارات من بناء القدرات والتدريب ونقل المعرفة وإعداد الدراسات على اختلاف أنواعها، والخدمات غير الاستشارية كخدمات التأمين والصيانة واللوازم والنظافة والحراسة وغيرها.

بلغ عدد العطاءات المتعلقة باللوازم والمعلنة على صفحة دائرة اللوازم العامة التابعة لوزارة المالية في عام 2020 حتى منتصف شهر أيلول نحو 44 عطاء، منها نحو 13 عطاء تتعلق بشراء وتوريد لوازم خاصة بوزارة الصحة والخدمات الطبية العسكرية وتتصل بشراء أدوية ومستهلكات طبية وشراء وتركيب

وصيانة أجهزة... الخ، في حين تتوزع باقي العطاءات على الهيئات والوزارات الأخرى خاصة سلطة المياه نحو 4 عطاءات وتتعلق بشراء وتوريد أنابيب وعدادات إلكترونية وقطع غيار... الخ. وسلطة الأراضي وتتعلق بشراء وتوريد وطباعة صحائف وحافظات صحائف، ووزارة التربية والتعليم وتتعلق بطباعة وتوريد الكتب المدرسية، ووزارة المالية وتتعلق بشراء وتوريد أجهزة ومواد كهربائية، والأجهزة الأمنية وتتعلق بشراء وتوريد لوازم وأجهزة عسكرية... الخ.[1]

وفيما يتعلق بعطاءات الأشغال فقد تم طرح نحو 310 عطاء[2] في ظل جائحة كورونا حتى منتصف شهر أيلول من العام 2020 منها 11 عطاء[3] من خلال لجنة العطاءات المركزية[4] وتتعلق عطاءات الأشغال بكافة مجالات الأشغال العامة من تأهيل وتعبيد الطرق وأعمال البناء والصيانة للمدارس والمراكز الصحية والمباني العامة وتأهيل بنى تحتية من شبكات وخطوط وخزانات وآبار مياه وشبكات كهرباء... الخ، وشملت أماكن هذه العطاءات معظم المناطق الفلسطينية من هيئات محلية ومؤسسات وزارية وغير وزارية، وتعددت مصادر التمويل لهذه المشاريع ما بين تمويل ذاتي من موازنات الهيئات المحلية وتمويل من الخزينة العامة / وزارة المالية، أو من صناديق التنمية أو من المانحين كالبنك الإسلامي للتنمية والصندوق الدولي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والصندوق العربي الإنمائي، والاتحاد الأوروبي، ووكالات التنمية التابعة لدول أجنبية كالألمانية والفرنسية... الخ.[5]

وتشير بيانات البوابة الموحدة لعمليات الشراء العام أنه تم التعامل مع نحو 465 عطاء ومناقصة لشراء اللوازم والأشغال العامة وتقديم الخدمات الاستشارية وغير الاستشارية خلال عام 2020، منها نحو 176 عطاء طرح خلال عام 2019 وجاري استكمال الإجراءات فيها عام 2020، وتتوزع هذه العقود على المستوى الوطني بواقع 178 عطاء ونحو 287 عطاء على مستوى المحافظات والهيئات المحلية.

وتتعدد المراحل التي وصلت لها هذه العطاءات بين الإعلان عن طرح العطاء وبين توقيع العقود النهائية وذلك على النحو التالي:

المرحلة الحالية	العدد
الدعوة للمناقصة أو العطاء	98
إنشاء ملحق لوثيقة العطاء	26
فتح العطاءات	23

1. وزارة المالية، دائرة اللوازم العامة، عطاءات واستدراجات مطروحة، http://www.gs.pmof.ps

2. اتحاد المقولين الفلسطينيين، http://www.pcu.ps/

3. مقابلة مع المهندس سعيد أبو زيد قائم بأعمال مدير عام دائرة العطاءات المركزية، الخميس 2020/9/17.

4. تختص دائرة العطاءات المركزية في وزارة الأشغال بطرح ومتابعة عطاءات الأشغال التي يتجاوز سقفها نصف مليون دولار بينما تتولى الوزارات والمؤسسات العامة العطاءات التي سقفها ما دون ذلك.

5. اتحاد المقولين الفلسطينيين، http://www.pcu.ps/

إحالة العقود	40
إتمام إكمال العقود	73
توقيع العقود	102
عطاءات وعقود ملغية	89
أخرى	7
المجموع	465

المصدر: المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، https://www.shiraa.gov.ps

أما توزيع العطاءات على الوزارات والهيئات والمؤسسات العامة فقد جاءت كما يلي:

المؤسسة	عدد العطاءات	النسبة
وزارة الصحة	103	22.1%
وزارة التربية والتعليم	60	12.9%
هيئات محلية	109	23.5%
سلطات وهيئات (سلطة المياه، سلطة الأراضي، سلطة جودة البيئة)	57	12.3%
صناديق عامة (درء المخاطر والتأمينات الزراعية، التشغيل والحماية الاجتماعية، إقراض الهيئات المحلية)	28	6%
وزارات ومؤسسات أخرى	108	23.2%
المجموع	**465**	**100%**

المصدر: المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام،
https://www.shiraa.gov.ps

وأما فيما يتعلق بعمليات الشراء المباشر فقد أتاح قانون الشراء العام بعض الاستثناءات من قبل الجهات المشترية من الوزارات والمؤسسات العامة ودائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية بالقيام بالشراء العام دون الالتزام بجميع الشروط والإجراءات التي ينص عليها القانون، فقد استثنى القانون في المادة رقم 3 منه تطبيق أحكامه في حالات الشراء التي تتعلق بـ(اللوازم والخدمات والأشغال ذات الطبيعة الأمنية العالية على أن يتم تحديد هذه المشتريات بقرار من مجلس الوزراء و طباعة وإصدار العملات وتحويلاتها والشراء المتبادل بين الجهات المشترية.

وجاءت المادة رقم 28 من القانون لتحدد حالات الشراء المباشر حصراً، كما وأكد نظام الشراء العام الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 5 لسنة 2014 والنظام المعدل لبعض أحكامه والصادر بقرار مجلس الوزراء رقم 3 لسنة 2016 على مزيد من التحديد والتوضيح والإجراءات التي يجب إتباعها في الحالات التي يجوز فيها الشراء المباشر والواردة في المادة 28 من القانون.

اتخذ مجلس الوزراء خلال فترة جائحة كورونا، من بداية عام 2020 وحتى بداية شهر أيلول، نحو 9 قرارات بالموافقة على عمليات تعاقد وشراء منها 5 موافقات تتعلق بشراء أدوية ومستلزمات لوزارة الصحة ووزارة التربية والتعليم، وموافقتين لشراء مواد غذائية وخدمات خاصة بوزارة التنمية الاجتماعية، وموافقتين تتعلقان بشراء معدات

وصيانة مضخات لصالح سلطة المياه.[6]
وقد أشار المهندس فايق الديك رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام أن الأزمة الصحية المتمثلة بجائحة كورونا والأزمة المالية القائمة بسبب الامتناع عن استلام المقاصة بشروط الاحتلال الإسرائيلي بعد وقف القيادة الفلسطينية للاتفاقيات مع إسرائيل نتيجة لمشاريع ضم الأراضي الفلسطينية كل ذلك أثّر بشكل كبير على حجم وطبيعة المشتريات العامة من لوازم وعطاءات وخدمات، وأن الجزء الأكبر من عمليات الشراء الحكومية تتعلق بالأدوية والمستلزمات الصحية، كما أكد رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام أن عمليات الشراء المباشر من خلال الحصول على موافقة مجلس الوزراء لم تعد ظاهرة تستدعي الانتباه في الوقت الحاضر، ولكن ما يسترعي الانتباه والمتابعة هو الشراء المباشر الذي يسمح به القانون في إطار الأسقف التي يحددها وهو أمر يمكن مُتابعته في المرحلة القادمة ضمن عمل البوابة الموحدة للشراء العام.[7]

كذلك فقد أكد السيد سعيد أبو زيد مدير دائرة العطاءات المركزية تأثر العطاءات المركزية بأزمة جائحة كورونا وكذلك بالأزمة المالية بسبب رفض استلام أموال المقاصة وفقاً لشروط الاحتلال الإسرائيلي وبيّن أن التأثير شمل عدد حجم العطاءات المعلنة وقيمة الأموال المخصصة لها، فقد كان حجم المخصصات المالية لعطاءات الأشغال في عام 2018 نحو 650 مليون دولار وفي عام 2019 تراجعت إلى نحو 150 مليون دولار، وهي في عام 2020 أقل من 100 مليون دولار بسبب الأزمة المالية وتراجع التمويل الخارجي لانشغال الدول المانحة بمواجهة جائحة كورونا.[8]

ثانيا: نزاهة وشفافية إجراءات عمليات الشراء العام في ظل الجائحة

تضمن القرار بقانون بشأن الشراء العام على مجموعة من المبادئ المتعلقة بمنظومة النزاهة في إجراءات عمليات الشراء العام إذ أن من بين أهدافه ضمان تحقيق الشفافية والنزاهة في إجراءات وسير عمليات الشراء العام، المادة 5 فقرة 6 منه، وفي سبيل تحقيق هذا الهدف فقد نص القرار بقانون على إلزام الجهات المشترية (دائرة اللوازم العامة ودائرة العطاءات المركزية) إعداد خطة الشراء السنوية لكافة عمليات الشراء التي ستقوم بتنفيذ إجراءاتها لصالح الجهات المشترية المختلفة وفقاً لقانون الموازنة العامة السنوي (مادة 13) ومن ثم ضمان وجود اعتمادات مالية لعمليات الشراء، كما أعطى القرار بقانون الجهة المشترية حق فسخ العقد مع المورد أو المقاول أو المستشار إذا استعمل الغش أو التلاعب في معاملته أو إذا ثبت تقديمه رشوة سواء بشكل مباشر أو غير مباشر لأحد موظفي الجهات الخاضعة للقانون (مادة

6. قرارات مجلس الوزراء،
http://www.palestinecabinet.gov.ps/portal

7. مقابلة مع المهند فائق الديك رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، الأحد، 2020/09/03.

8. مقابلة مع المهندس سعيد أبو زيد قائم بأعمال مدير عام دائرة العطاءات المركزية، الخميس 2020/09/17.

73)، كذلك أوجب القرار بقانون على كافة موظفي الجهات المختصة بعمليات الشراء العام الالتزام بأداء واجباتهم بنزاهة كاملة وتجنب الوقوع في تضارب المصالح عند قيامهم بواجباتهم أو استغلال المعلومات التي تصلهم بحكم عملهم لتحقيق مكاسب خاصة (مادة 63). وألزم القرار بقانون في المادة 65 منه موظفي الجهات المشترية والمتعاقدين معها إبلاغ الوزير المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية عن أي مخالفة لأحكام القرار بقانون بشكل فوري أو خلال أسبوع من تاريخ اكتشافهم لها مع ضمان الحماية للمبلغ عن المخالفة.

من جهة أخرى تضمن القرار بقانون مجموعة من المبادئ التي تضمن شفافية إجراءات عمليات الشراء العام ومنها إلزام الجهات المشترية بالإعلان عن العطاءات في الصحف وعلى الموقع الإلكتروني للبوابة الموحدة للشراء العام، وإتاحة فرص متكافئة دون تمييز وتوفير معاملة عادلة ومتساوية لجميع المناقصين والمستشارين، وكفل القرار بقانون لجميع المشاركين والجمهور حق الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالعطاءات، وحق المناقصين في طلب أية توضيحات بشأن وثائق المناقصة، وواجب الجهة المشترية بالرد خطياً على طلبات الاستيضاح التي يقدمها المناقصون (مادة 35). وكذلك فتح مظاريف العطاءات فور انتهاء المدة المحددة لاستلامها، وبحضور من يرغب من المناقصين أو من ممثليهم (مادة 37). وضمن القانون للمناقصين الحق في التظلم وتقديم الشكاوى والطعن القضائي (المواد 56-58).[9]

أما من حيث الالتزام بتطبيق منظومة النزاهة في الإجراءات المتعلقة بعمليات الشراء العام سالفة الذكر في ظل جائحة كورونا فيلاحظ من خلال مراجعة البوابة الموحدة للشراء العام التزام العديد من الجهات المشترية بنشر خططها الشرائية عبر البوابة، وكذلك التزامها بنشر إعلانات طرح العطاءات والتفاصيل المتعلقة بها، كما يجري الإعلان عن العطاءات والاستدراجات المركزية على صفحة مديرية اللوازم العامة التابعة لوزارة المالية وأية تعديلات أو ملاحظات تتعلق بها، وتشير المعلومات والبيانات المنشورة على البوابة الموحدة وعلى صفحة مديرية اللوازم العامة المرحلة التي وصل لها العطاء من الإجراءات فمنها ما هو في مرحلة طرح العطاء أو الإعلان عنه للموردين والمناقصين أو منها ما هو قيد الدراسة الفنية في اللجان المختصة ومنها ما هو في مرحلة الإحالة الأولية أو القطعية ومنها من هو في مرحلة التعاقد، وهو ما يؤشر على الالتزام بالإجراءات المحددة في طرح العطاءات وفقاً لأحكام القانون والنظام.

كذلك فقد أفاد المهندس سعيد أبو زيد القائم بأعمال مدير عام الإدارة العامة للعطاءات المركزية في وزارة الأشغال العامة والإسكان أنه يجري الالتزام بكافة الإجراءات المنصوص

9. لمزيد من الاطلاع على مدى توفر قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة التي يتضمنها القرار بقانون رقم بشأن الشراء العام، انظر عبد الرحيم طه، الوضع التشريعي والسياساتي للمشتريات العامة في فلسطين، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، 2015.

عليها قانوناً فيما يتعلق بعطاءات الأشغال العامة سواء من حيث إجراءات طرح العطاء أو تقييمه أو إحالته أو التعاقد عليه، وإن جائحة كورونا لم تؤثر في الالتزام بالإجراءات وإن كان لها تأثير في بعض الأحيان على الوقت اللازم لتنفيذها خاصة في أوقات الإغلاق التي أعلنت عنها الحكومة إذ أثر ذلك على مواعيد اجتماعات اللجان الفنية المختصة بدراسة أربع عطاءات، كما أشار إلى أن سهولة وسرعة إنهاء الإجراءات يتوقف على حجم وطبيعة العطاء المطروح فبعض العطاءات لا تتطلب وقتاً طويلاً بسبب سهولة متطلباتها والبعض الآخر قد تمتد الإجراءات الخاصة به لسنةٍ أو أكثر وإن حق الاعتراض والشكاوى مكفول للمقاولين والمناقصين بموجب القانون بما في ذلك الحق في اللجوء للقضاء. ولمزيد من المتابعة والرقابة على العطاءات بيّن أبو زيد أن مجلس الوزراء اتخذ قراراً في ظل جائحة كورونا بعرض أي عطاء على مجلس الوزراء للحصول على موافقته قبل الإحالة القطعية له.[10]

من جهة أخرى أفاد المهندس فائق الديك رئيس المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام أن الحكم على مدى الالتزام بالقانون والنظام يرتبط بمجموعة من البيانات التي يجب توفرها عبر قيام كافة الجهات المشترية والموردين والمناقصين بتسجيلها على البوابة الموحدة للشراء العام وفي هذا المجال فإن عدد الجهات المشترية الملتزمة بتسجيل البيانات المطلوبة عن عمليات الشراء بلغت 100 جهة من أصل نحو 500 جهة، ومع ذلك فإن الجهات الملتزمة بالتسجيل تمثل أهم الجهات المشترية.[11]

مما لا شك فيه أن فرص الفساد تزداد في ظروف الأزمات والظروف الطارئة التي تتطلب السرعة في اتخاذ القرارات وتجاوز الإجراءات التفصيلية التي تتخذ في الظروف الطبيعية، وهو ما يتطلب تعزيز العمل بنظم الرقابة والمساءلة وتفعيل مبادئ الشفافية في ظل هذه الأوضاع، إن الأزمة المركبة التي تمر بها الأراضي الفلسطينية والمتمثلة بمخاطر وباء كورونا على الوضع الصحي في فلسطين وكذلك الأزمة المالية القائمة نتيجة التوقف عن تسلم أموال المقاصة الفلسطينية بشروط الاحتلال الإسرائيلي يستدعي توجيه الموارد القليلة المتاحة وفقاً للأولويات والمتطلبات الملحة خاصة ما يتطلبه الجهاز الصحي من دعم لمواجهة الجائحة، والفئات الأكثر تضرراً من الأزمة، كما يتطلب الوضع القائم تعزيز الالتزام بمنظومة النزاهة في كافة مراحل وإجراءات عمليات الشراء العام. إن عدم القدرة على حصر كافة عمليات الشراء العام والبيانات المتعلقة بها في إطار البوابة الموحدة للشراء العام يمس بشفافية هذه العمليات ويؤثر على عدم فعالية الرقابة عليها ويدفع باتجاه التشكيك بنزاهتها خاصة في ظل شح الموارد وزيادة الضغط على الخدمات العامة في ظل الأزمة القائمة.

10. مقابلة مع المهندس سعيد أبو زيد، مصدر سابق.

11. مقابلة مع المهندس فايق الديك، مصدر سابق.

الكسب غير المشروع

كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القرار بقانون، لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الوظيفة أو الصفة، ويُعتبر كسباً غير مشروع كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لأحكام هذا القرار بقانون، أو على زوجه أو على أولاده القصر، متى كانت لا تتناسب مع مواردهم، وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.