شفافية ونزاهة نُظم المشتريات العمومية في فلسطين

د. عبد الرحيم طه

مقدمة

تُشكّل المشتريات العمومية جُزءاً مُهماً من أوجه الإنفاق في موازنة الدولة، وهي إحدى القضايا الرئيسية المرتبطة بإدارة المال العام، حيث تسعى الدولة في سبيل تسيير مرافقها العمومية إلى الحصول على ما تحتاجه من لوازم وأشغال وخدمات بأفضل المواصفات وأقل الأسعار، الأمر الذي يتطلب تضمين قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونُظم المساءلة في إجراءات الشراء وذلك للحفاظ على المال العام من جهة، والحد من وقوع أشكال متعددة من الفساد المالي والإداري التي قد تتخلل تلك الإجراءات. وقد حرصت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام (٢٠٠٣) على تضمين المادة (٩) منها مجموعة من النظم والمعايير الموضوعية لإنشاء نُظم مشتريات تقوم على الشفافية والتنافس تساهم في منع حالات الفساد، وتتمثل أبرز تلك المعايير في: توزيع المعلومات المتعلقة بإجراءات وعقود الشراء توزيعاً عاماً بما يُتيح لمقدمي العروض وقتاً كافياً لإعداد عروضهم وتقديمها، والقيام مُسبقاً بإقرار ونشر شروط المشاركة بما في ذلك معايير الاختيار وإرساء العقود، وإقامة نظام فعال للمراجعة والتظلم والطعن في حال عدم اتباع تلك القواعد والإجراءات، ووضع تدابير تضمن قيام المسؤولين عن عمليات الشراء بالإفصاح عن أي مصالح لهم في المشتريات تلافياً لوقوع حالات تضارب مصالح.

أولاً: الإطار القانوني الناظم لعمليات الشراء العام

يُشكّل القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (٨) لسنة (٢٠١٤) وتعديلاته، ونظام الشراء العام رقم (٥) لسنة (٢٠١٤) وتعديلاته المرجعية القانونية لعمليات الشراء التي تقوم بها المؤسسات الحكومية. حيث عالج القرار بقانون إجراءات شراء اللوازم والأشغال والخدمات الاستشارية وغير الاستشارية، مُوضحاً في الوقت ذاته أساليب الشراء التي يمكن للإدارة اتباعها، والضوابط التي تحكم الإدارة في حال اتباع أي أسلوب من تلك الأساليب، وتتمثل تلك الأساليب في كل من الشراء المباشر والتنفيذ المباشر واستدراج العروض وطرح العطاءات.

ثانياً: أهمية تضمين قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونُظم المساءلة في إجراءات الشراء العام

يلعب تطبيق الإجراءات المتعلقة بالنزاهة والشفافية والمساءلة في إجراءات الشراء العام دوراً هاماً في الحفاظ على المال العام ومُكافحة الفساد بأشكاله المتعددة. حيث تحوز النزاهة في إجراءات الشراء على تعزيز ثقة المانحين والمتعاقدين والجمهور بالإدارة وتحصين بيئة التعاقد من الفساد. كما تحقق شفافية إجراءات الشراء الرضا المستنير لأطراف العقد وتلافي أسباب بطلانه، وتحقيق المساواة وتكافؤ الفرص بين المتعاقدين، والحد من نشر الشائعات وهدر المال العام. علاوة على ما سبق فإن وجود رقابة ومساءلة على الجهات التي تقوم بعمليات الشراء يحول دون وقوع المخالفات المالية والإدارية، ويُساهم في تحسين أداء الإدارة العامة، ويكفل مُعاقبة كل من يرتكب مُخالفات أو جرائم خلال عمليات الشراء[١].

ثالثاً: قيم النزاهة في إجراءات الشراء العام

تضمن القرار بقانون العديد من قيم النزاهة الواجبة التطبيق في إجراءات الشراء العام تتمثل في:

- **التزام الإدارة المتعاقدة بالأساليب والقيود التشريعية في عمليات الشراء**

نظراً لأن المقابل المادي في عمليات الشراء مالاً عاماً، فلم يترك المشرع الإدارة لوحدها في اختيار أسلوب الشراء المناسب، بل حدد لها أساليب معينة، وألزمها بإتباع إجراءات مُحددة، وقيدها بأسقف مالية معينة لدى اختيارها أي من تلك الأساليب وذلك بهدف اختيار المتعاقد الكفؤ من النواحي المالية والإدارية، وضمان حصول الإدارة على أجود اللوازم وبأفضل الأسعار، وضمان حياد الإدارة وتطبيقها لقواعد المساواة وتكافؤ الفرص، وعدم مُحاباتها لأي مُتعاقد على حساب الآخرين[٢].

- **الحاجة الفعلية للتعاقد**

يتوجب على الإدارة قبل البدء بإجراءات الشراء تحديد احتياجاتها الفعلية والضرورية لسير

١. عبد الرحيم طه، القواعد الناظمة للنزاهة والشفافية والمساءلة في إبرام عقد التوريد، رسالة دكتوراه، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠١٦، ص ٣٢ – ٣٦.

٢. انظر المواد (٢٨ – ٤٣) من القرار بقانون بشأن الشراء العام رقم (٨) لسنة (٢٠١٤).

العمل، لأنه بغير ذلك قد تقع الإدارة في شراء كميات أقل من الحاجة الفعلية، وما ينجم عن ذلك من تدني لمستوى الخدمة، أو شراء كميات زائدة عن حاجتها وما يترتب على ذلك من هدر للمال العام. ولذلك أوجب القرار بقانون في المادة (١/١٦) منه على الإدارة التخطيط لعملية الشراء وأن تأخذ بعين الاعتبار احتياجاتها وأولوياتها من اللوازم والأشغال والخدمات لدى تنفيذ عمليات الشراء.

- **تجنب تضارب المصالح**

أوجب القرار بقانون في المادة (٦٣) منه على الموظفين العاملين في مجال الشراء تجنب تضارب المصالح عند قيامهم بواجباتهم وفي سلوكهم الخاص، كما حظر عليهم استغلال أي معلومات وصلت إليهم بحكم مناصبهم لتحقيق مكاسب مادية أو معنوية، إضافة إلى حظر إفشاء أي معلومات وصلت إليهم نتيجة قيامهم بعملهم من شأنها التأثير على نزاهة عمليات الشراء.

- **الإفصاح عن الذمة المالية**

يُشكّل الإفصاح عن الذمة المالية أحد الأدوات الوقائية لمكافحة الفساد، وعلى الرغم من أن القرار بقانون بشأن الشراء العام لم يُوردا نصاً صريحاً بشأن تقديم إقرارات الذمة المالية للمُوظفين العاملين في مجال الشراء، إلا أنهم مُلزمون بذلك بمُوجب قانون مكافحة الفساد المعدل رقم (١) لسنة (٢٠٠٥).

- **الامتناع عن قبول الهدايا**

تُعتبر الهدايا التي قد تعرض على العاملين في مجال الشراء أحد الأسباب التي تؤثر على نزاهة وحيادية القائمين على إجراءات الشراء، وعلى الرغم من أن القرار بقانون بشأن الشراء العام لم يُورد نصاً صريحاً بشأن الهدايا، إلا أنه وفقاً لأحكام نظام الهدايا رقم (١) لسنة (٢٠١٩)، يحظر على الموظفين العموميين قبول أي هدية تُقدّم لهم بحكم وظيفتهم أو عملهم من أي جهة كانت خلافاً لأحكام النظام.

- **الإبلاغ عن جرائم الفساد**

أوجب القرار بقانون في المادة (٦٥) منه على مُوظفي الجهات المشترية والمتعاقدين معها إبلاغ المسؤول المختص أو ديوان الرقابة المالية والإدارية عن أية مُخالفة تُرتكب بالمخالفة لأحكام القرار بقانون، مع إلزام الجهة المشترية بتوفير الحماية اللازمة للمبلغ وعدم إيقاع أية إجراءات عقابية بحقه.

رابعاً: مبادئ الشفافية في إجراءات الشراء العام

- **العلانية في التعاقد**

تُعتبر العلانية في التعاقد أحد المبادئ التي تضع المنافسة الحرة موضع التطبيق العملي، من هنا فقد فرض القرار بقانون على الإدارة العديد من الالتزامات الهادفة إلى تحقيق العلانية في التعاقد، من ذلك: علنية ووضوح وثائق العطاءات، والإعلان عن عمليات الشراء

في الصحف المحلية، وإتاحة الحق للمُناقصين في طلب التوضيحات، وتزويد المناقصين بالإجابة على التوضيحات والأسئلة المقدمة من قبلهم، وعلنية جلسات فتح مظاريف العطاءات المقدمة، ووجوب الإعلان عن رفض العطاءات وإلغاء عمليات الشراء، والإعلان عن توقيع عقود الشراء[٣].

- **الالتزام بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص**

لعل من بين أهداف القرار بقانون بشأن الشراء العام إتاحة الفرص المتكافئة وبدون تمييز وتوفير مُعاملة عادلة ومُتساوية لجميع المناقصين، وقد جسد القرار بقانون مبدأ المساواة في العديد من المحطات، من ذلك: إتاحة الفرصة لكل من تنطبق عليه شروط التعاقد التقدم للتعاقد، وعدم منح امتيازات أو إعفاءات أو وضع قيود على بعض المتعاقدين دون الآخرين، وعدم السماح لأي مناقص الاتصال مع الإدارة للتأثير على عملها وإبلاغ كافة المناقصين بقرار الإحالة المبدئي والنهائي[٤].

- **إتاحة حق الحصول على المعلومات**

حتى تكون عملية الشراء مُعلنة لا يختلجها أي مظهر من مظاهر الشك والريبة، فقد أرسى القرار بقانون مجموعة من القواعد التي تساهم في نشر المعلومات المتعلقة بعملية الشراء، من ذلك: واجب المجلس الأعلى لسياسات الشراء في تمكين الجمهور من الوصول إلى قاعدة بيانات الشراء، وتوفير وثائق المناقصة لكل من يستجيب للشروط المحددة لها، وإتاحة الحق لكافة المناقصين لطلب التوضيحات وتلقي الردود عليها[٥].

- **التسبيب الوجوبي لكافة القرارات المتعلقة بعملية الشراء**

يُعد تسبيب القرارات الإدارية من الركائز الأساسية التي تقوم عليها سياسة الوضوح والشفافية، إذ لا شفافية بدون إفصاح الجهة المشترية وفي صلب القرار الصادر عنها عن الأسباب القانونية والواقعية التي استندت إليها في إصدار قراراتها. وتعد الإدارة العامة غير مُلزمة بتسبيب قراراتها ما لم يُلزمها المشرع بذلك وفقاً لما استقر عليه القضاء الإداري الفلسطيني والمقارن. وبالرجوع إلى القرار بقانون يتضح أنه ألزم الإدارة المشترية بتسبيب بعض القرارات التي تتخذ أثناء عملية الشراء، من ذلك: وجوب تسبيب القرارات المتعلقة بعمليات الشراء المباشر، ووجوب تسبيب القرارات المتعلقة بعدم ترسية العطاء على أحد المناقصين المتقدمين للتعاقد، ووجوب تسبيب القرارات المتعلقة برفض كافة العطاءات وإلغاء المناقصة[٦].

٣. انظر المواد (٣٠ / ٣٣ / ٣٥ / ٣٧ / ٣٩ / ٤١) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

٤. انظر المواد (٥ / ٣٤ / ٣٥ / ٣٨ / ٤١) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

٥. انظر المواد (٨ / ٣٠ / ٣٤ / ٣٥) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

٦. انظر المواد (٢٨ / ٣٩ / ٤١) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

خامساً: نظم المساءلة في إجراءات الشراء العام

- **التصديق على عمليات التعاقد من المرجعيات القانونية المختصة**

يقتصر دور لجان المشتريات المُشكلة بموجب القانون على رفع التوصيات المتعلقة بعملية الشراء إلى المسؤول المختص وفي المؤسسة وذلك لكي يمارس دوره الرقابي على صحة القرارات المتعلقة بعملية الشراء وذلك من خلال المصادقة عليها أو إلغائها أو تعديلها[٧]. على صعيد آخر أخضع القرار بقانون عمليات الشراء التي تقوم بها الهيئات المحلية لموافقة وزارة الحكم المحلي وذلك حتى يتسنى للوزارة مُمارسة دورها الرقابي على عمليات الشراء التي تُنفذها الهيئات المحلية[٨].

- **إتاحة حق الاعتراض على قرارات الإحالة المبدئية**

أوجب القرار بقانون في المادة (٤١) منه على الجهة المشترية إبلاغ جميع المناقصين خطياً بقرار الإحالة المبدئية وذلك حتى يتسنى لهم الاعتراض على القرار، وإذا لم يطعن أي مُناقص في القرار خلال خمسة أيام عمل من تاريخ التبليغ، تُصبح الإحالة نهائية بعد المصادقة عليها من قبل المسؤول المختص.

- **خضوع كافة القرارات المتعلقة بعملية الشراء للرقابة القضائية**

اعتبر القرار بقانون في المادة (٥٨) منه أن كافة القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى لسياسات الشراء والجهات المشترية ووحدة مُراجعة النزاعات خاضعة للطعن بالطرق القضائية وفقاً لأحكام القانون.

- **خضوع عمليات الشراء لرقابة الجهات الرسمية المختصة**

أوجب القرار بقانون في المواد (٦١ / ٦٢) منه على الجهات المشترية الاحتفاظ بالسجلات والوثائق المتعلقة بأنشطة الشراء لمدة لا تقل عن خمس سنوات لغايات التدقيق والمراجعة عليها من الجهات الرقابية المختصة، كذلك يملك ديوان الرقابة المالية والإدارية بمُوجب القانون الناظم له صلاحية الرقابة والتدقيق على كافة الإجراءات والقرارات التي تتخذه الجهات المشترية.

- **إتاحة الحق في تقديم الشكاوى**

منح القرار بقانون في المادة (٥٦) منه المناقص الحق في تقديم الشكاوى الخطية اذا لحق به أي ضرر أو خسارة نتيجة عدم وفاء الجهات المشترية بالتزاماتها التعاقدية، مُوضحاً في الوقت ذاته الإجراءات المتعلقة بتقديم تلك الشكاوى وآلية استئناف الأحكام الصادرة بشأنها. كما أوجب القرار بقانون في المادة (٥٧) منه على المجلس الأعلى لسياسات الشراء تشكيل وحدة مُراجعة النزاعات مُشكلّة

٧. انظر المواد (٥ / ٤١) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

٨. انظر المادة (٢/١٦) من القرار بقانون بشأن الشراء العام.

من لجان مُتنوعة وخبراء مُختصين في كافة المجالات وذلك للنظر في النزاعات والشكاوى والتظلمات التي يتم رفعها بهذا الخصوص.

- **منح الجهات المشترية صلاحية توقيع الجزاءات المالية وغير المالية عند إخلال المتعاقد بتنفيذ التزاماته التعاقدية**

في سبيل ضمان التزام المتعاقد بتنفيذ التزاماته التعاقدية، منح المشرع الجهة المشترية صلاحية توقيع العديد من الجزاءات المالية على المتعاقد والتي تتمثل في توقيع غرامة التأخير ومُصادرة كُل من كفالة دخول العطاء وكفالة حسن التنفيذ وكفالة الصيانة. كما تملك الجهة المشترية صلاحية توقيع جزاءات غير مالية على المتعاقد مُتمثلةً في فسخ العقد في حال لجوء المتعاقد إلى الغش والتلاعب في مُعاملته مع الجهة المشترية، أو إذا ثبت أنه شرع في رشوة أحد مُوظفي الجهات المشترية، أو أفلس أو أعسر إعساراً لا يُمكنه من تنفيذ العطاء أو في حالة إخفاقه في الوفاء بأي من التزاماته التعاقدية.

سادساً: الإشكاليات التي تواجه عمليات الشراء العام

نتيجةً للضائقة المالية التي تمر بها السلطة الوطنية الفلسطينية نتيجة قيام سلطات الاحتلال الإسرائيلي بحجز المستحقات المالية للسلطة والتي يتم تحصيلها عبر نظام المقاصة، فقد أدى ذلك إلى عدم تمكن السلطة الوطنية من الإيفاء بالتزاماتها المالية في المواعيد التعاقدية، الأمر الذي ترتب عليه تأخر إنجاز وتنفيذ عقود المشتريات في الآجال الزمنية المحددة لها، وما لذلك من آثار سلبية على سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، إضافة إلى تحميل خزينة الدولة أعباءً ماليةً إضافيةً نتيجة فوائد التأخير التي يتوجب سدادها للمُتعاقدين جراء التأخر عن تسديد مُستحقاتهم المالية في المواعيد التعاقدية.

وجود إشكالية في التخطيط لعمليات الشراء تتمثل أحياناً في نقص المخططات وغموض المواصفات التي تتضمنها وثائق العطاء، الأمر الذي ينجم عن ذلك إدخال العديد من الأوامر التغييرية أثناء التنفيذ، وما يستتبع ذلك من زيادة الكُلفة التعاقدية من ناحية، وتأخر تسليم الأشغال محل التعاقد وما ينجم عن ذلك من آثار مُتمثلة في إعاقة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد من ناحيةٍ أخرى، إضافة إلى ارتفاع الكلفة التعاقدية وإرهاق الخزينة العامة من خلال تحميلها أعباء مالية إضافية.

على الرغم من أن القرار بقانون قد حصر حالات الشراء المستثناة من تطبيق القانون بشكلٍ واضح، إلا أن بعض المؤسسات والهيئات العامة تسعى لاستثناء نفسها من تطبيق القانون وبشكلٍ مُخالف للقانون، وذلك من خلال اعتمادها لأنظمة شراء خاصة بها، أو سعي البعض منها لمحاولة الحصول على قرار من الرئيس باستثنائها من تطبيق القانون والموافقة على اعتماد الشراء المباشر لاحتياجاتها.

التوسع في عمليات الشراء المباشر من خلال قرارات مجلس الوزراء التي يتم إصدارها بهذا الخصوص والتكلفة المالية العالية لتلك العمليات، وذلك على الرغم من أن القرار بقانون قد حصر عمليات الشراء المباشر في أضيق الحدود وضمن شروط مُشددة.

على الرغم من التقدم الملحوظ في استكمال البنية

الإدارية والمؤسساتية للمجلس الأعلى لسياسات الشراء العام، إلا أن الأمر يتطلب تفعيل البوابة الإلكترونية الموحدة لعملية الشراء، وتفعيل وحدة مُراجعة النزاعات المنصوص عليها في القرار بقانون، وتوفير الموازنات والكوادر المؤهلة للمجلس وذلك حتى يمارس الدور الرقابي والإشرافي المناط به على عمليات الشراء العام.

التوصيات

١. التخطيط الجيد لعمليات الشراء وذلك من خلال رصد المخصصات المالية الكافية وإعداد المخططات والمواصفات الصحية في وثائق العطاءات تلافياً للآثار السلبية الناجمة عن عدم الالتزام بذلك.

٢. ضرورة التزام كافة المؤسسات العامة بالقرار بقانون بشأن الشراء العام والأنظمة التنفيذية الصادرة له، وعدم اعتماد أنظمة شراء خاصة تفتقر في مُعظمها لقواعد الحوكمة في عمليات الشراء.

٣. الحد من عمليات الشراء المباشر والالتزام بالحالات الحصرية الواردة لها في القانون، وذلك لما يُشكّله الشراء المباشر من فُرصةٍ مواتيةٍ لمخالفة أحكام القرار بقانون، والإخلال بقواعد المنافسة وتكافؤ الفرص بين الأشخاص المتعاقدين مع الإدارة.

٤. أهمية قيام المجلس الأعلى لسياسات الشراء بدوره الرقابي على عمليات الشراء المباشر وفحص المبررات التي تستند إليها الجهات المشترية وذلك للوقوف على مدى صحة وقانونية تلك المبررات ووقف حالات الشراء المباشر في حال عدم صحة تلك المبررات.

٥. ضرورة النص في القرار بقانون على التسبيب الوجوبي لكافة القرارات المتعلقة بعمليات الشراء بشكلٍ واضحٍ ودقيق، لا أن يقتصر الأمر على تسبيب بعض القرارات دون غيرها.