



الرقابة على الإجراءات المحيطة بالتعاقد عن طريق المناقصة في العقود الحكومية

أ.م.د. سعد عطية حمد موسى

جامعة كركوك / كلية القانون والعلوم السياسية / قسم القانون

OVERSIGHT OF THE PROCEDURES SURROUNDING CONTRACTING THROUGH TENDERING IN GOVERNMENT CONTRACTS

Assist. Prof. Dr. Saad Attia Hamad Moussa

University of Kirkuk / College of Law and Political Science /
Department of Law

المستخلص

يُعد النظام القانوني للعقود الحكومية أحد ركائز القانون الإداري، ويستقل تماماً عن العقود المدنية من حيث النظام المعمول به في الأخيرة، إذ أن عملية إبرام العقد الحكومي تعتمد أساساً على مدى التزام الإدارة بتنفيذ النصوص القانونية الحاكمة لعملية التعاقد وللمبادئ والأحكام المتعلقة بمراحل تكوين العقد الحكومي كافة - بدءاً من الإجراءات الشكلية والإجرائية التي تسبق عملية إبرام العقد، مروراً بالضوابط المتعين إتباعها لتحديد المتعاقد مع الإدارة من حيث الأسلوب الواجب إتباعه لعملية الشراء وإجراءات التقييم والإرساء ثم انتهاءً بمرحلة توقيع العقد تمهيداً لدخوله حيز النفاذ مع ملاحظة أن جميع أشخاص القانونين العام والخاص يتصرفون ويسعون إلى تحقيق غاية مفادها (الحصول على أكبر منفعة بأقل تضحية)، ونظراً للأهمية التي تحوط

اليوم بالمناقصة فقد أفردنا لها دراسة مستفيضة في هذا البحث

الكلمات المفتاحية: الرقابة، المناقصة، العقود، الحكومية

Abstract

The legal system of government contracts is one of the pillars of administrative law, and is completely independent of civil

contracts in terms of the system in force in the latter, as the process of concluding a government contract depends mainly on the extent of the administration's commitment to implement the legal texts governing the contracting process and the principles and provisions related to all stages of government contract formation – Starting with the formal and procedural procedures that precede the process of concluding the contract, passing through the controls to be followed to determine the contractor with the administration in terms of the method to be followed for the procurement process, evaluation and award procedures, and then ending with the stage of signing the contract in preparation for its entry into force, noting that all persons of public and private law act and seek to achieve The goal is (getting the greatest benefit with the least sacrifice), and given the importance that surrounds the tender today, we have devoted an extensive study to it in this research.

Keywords: Oversight, tender, contracts, government

مقدمة

يُعد النظام القانوني للعقود الحكومية أحد ركائز القانون الإداري، ويستقل تماماً عن العقود المدنية من حيث النظام المعمول به في الأخيرة، إذ أن عملية إبرام العقد الحكومي تعتمد أساساً على مدى التزام الإدارة بتنفيذ النصوص القانونية الحاكمة لعملية التعاقد وللمبادئ والأحكام المتعلقة بمراحل تكوين العقد الحكومي كافة – بدءاً من الإجراءات الشكلية والإجرائية التي تسبق عملية إبرام العقد، مروراً بالضوابط المتعين إتباعها لتحديد المتعاقد مع الإدارة من حيث الأسلوب الواجب إتباعه لعملية الشراء وإجراءات التقييم والإرساء ثم انتهاءً بمرحلة توقيع العقد تمهيداً لدخوله حيز النفاذ، وغني عن الإشارة أن الإجراءات المقننة المحيطة بالتعاقد عن طريق المناقصة ما جاءت إلا لضمان حصول الإدارة على المتعاقد الأكفأ. والذي يستطيع بالتعاون مع

الإدارة الحفاظ على حسن سير وانتظام المرفق العام^(١). من جهة ولأهميتها التي لا شك فيها في حماية المال العام من جهة أخرى إذ أن إحكام القبضة على المال العام - النفقة في العقد الحكومي - لا تتأتى ولا توتي ثمارها بدون إتباع الأجهزة الرقابية للعقد الحكومي من لحظة عزم الإدارة النية على التعاقد إلى لحظة تسليم المشروع ودفع المبلغ المتفق عليه .

مع ملاحظة أن جميع أشخاص القانونين العام والخاص يتصرفون ويسعون إلى تحقيق غاية مفادها (الحصول على أكبر منفعة بأقل تضحية) .
ونظراً للأهمية التي تحوط اليوم بالمناقصة فقد أفردنا لها دراسة مستفيضة في المطالب الآتية :-

المطلب الأول

مفهوم المناقصة

هناك عدة تعريفات تناولتها التشريعات وفصل القول فيها الفقهاء، وهي جميعها تدور حول معنى واحد مفاده: أن المناقصة مجموعة إجراءات ترمي من وراءها الإدارة الحصول على أفضل عطاء . وهذا ما سنلاحظه في التعريفات الآتية :-
أشارت بعض التشريعات^(٢) إلى تعريف المناقصة بالقول : مجموعة من الإجراءات المُعلن عنها وفقاً للأوضاع المبيّنة في هذا القانون، بقصد الوصول إلى أفضل عطاء . كما يرى الفقه في المناقصة أنها : طريقة تلتزم الإدارة بموجبها باختيار أفضل من يتقدمون للتعاقد معها شروطاً، سواء من حيث الشروط الفنية المتعلقة بالخدمة أو بالعمل المطلوب أدائه أو من حيث المصلحة العامة^(٣). ويقول البعض

(١) ينظر : د. السلال سعيد جمعة الهويدي : أسلوب المناقصة العامة في إبرام العقود الإدارية، دراسة مقارنة في الأنظمة الإدارية لدولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، أطروحة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة طنطا، ١٩٩٨، ص ٩ .

(٢) ينظر : المادة (الأولى) من قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨ .

(٣) ينظر : د. سليمان الظماوي : الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة، ط ٣، دار الفكر العربي، ١٩٧٥، ص ٢٣٩ ؛ وينظر د. توفيق شحاتة : مبادئ القانون الإداري، بلا مكان نشر، القاهرة، ١٩٥٤ - ١٩٥٥، ص ٧٧١ ؛ وينظر د. إبراهيم طه الفياض : النظرية العامة للعقود الإدارية وتطبيقاتها في القانون الكويتي والدول المقارنة مع شرح قانون المناقصات الكويتي، مكتب الفلاح، الكويت، ١٩٨١، ص ٧٦ .

الآخر أن المناقصة : إجراء قائم على أرضية المنافسة، والإرساء غير المفاوض لعقود الشراء العام، والذي يستند في ذات الوقت على معيار وحيد للاختيار هو السعر^(١). أما البعض الآخر من الفقه فيقول أنها : إجراء انفرادي وسابق على إبرام العقد، والذي يجيز للإدارة أن تلجأ إلى التعاون الاتفاقي مع مشروع خاص في سبيل تسيير المرفق العام، وذلك ضمن أشكال وصيغ قانونية وتنظيمية قائمة على الدعوة إلى المنافسة التي تكون من حيث المبدأ لا محدودة ولا مقيدة، وبما يؤدي إلى إرساء المناقصة على صاحب العرض الأقل سعراً بشكل مألوف، مع الإشارة إلى عدم اكتمال الرابطة التعاقدية مع المتنافس الذي رست عليه المناقصة : إلا مع صدور اعتماد السلطة الإدارية المختصة، طبقاً للقوانين النافذة^(٢).

ومع تحفظنا على بعض التعريفات التي تقول بأحادية المعيار الذي يمكن أن ترسو عليه المناقصة مع إشارة إلى السعر، فإننا نرى بأن المناقصة عبارة عن مجموعة من الإجراءات - والتي تبتغي الإدارة من خلالها الحصول على عدد من العروض المنافسة على تجهيز مواد أو تنفيذ عمل أو خدمة - الشكلية والموضوعية - بقصد الإحالة على العرض الأقل سعراً والأنسب من حيث المواصفات الفنية والشروط الأخرى ذات الصلة بجدوى وفاعلية ما ترتثيه الجهة المنظمة لها .

وعلى هذا الأساس لا يمكن القول بفاعلية المناقصة وجدواها في حالة التعويل على السعر وحسب، بل يجب أخذ الجوانب الفنية والمالية بعين الاعتبار وتبدأ إجراءات المناقصة منذ تحديد وإقرار المشروع أو المواد المراد شرائها ضمن الموازنة أي تحديد التخصيص المالي ومن ثم إعداد الدراسات الفنية اللازمة والشروط الفنية والمالية والقانونية وصولاً إلى الإعلان عنها مروراً بإجراءات الاستلام للعطاءات والفتح والدراسة والتحليل والمصادقة على العطاء الأنسب ولحين التعاقد مع صاحب العرض المرشح .

(١) د. مال الله جعفر : ضمانات العقد الإداري، ط٢، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠.

ص ٧٢ .

(٢) المصدر أعلاه ذاته، ص ٧٢ .

- ومن جملة ما ذكر من تعاريف يمكن إيراد الملاحظات الآتية :-
- ١- إن المنافسة تخلق أجواء المنافسة المشروعة بين عد محدود أو غير محدود من الراغبين بالتعاقد من خلال اعتماد مبدأ العلانية سالف الذكر .
 - ٢- يتساوى مقدمي العطاءات في المنافسة والمساواة في المعاملة .
 - ٣- تضمن الإدارة الحصول على السلع والخدمات بأفضل الأسعار .
 - ٤- تحد من حالات الفساد والتدخل غير المشروع من قبل أطراف الإدارة المعنية بالمناقصة إذا ما توافر فيها ضمانات ومبادئ العلانية والتنافسية والشفافية .
- ففي هذه الحالة لا يمكن أن يكون هناك غبن لأحد المتقدمين على الآخر بفعل المنسوبة والمحسوبة والمصلحية .

المطلب الثاني

صلاحيات البت في المناقصات

من المسلمات التي لا شك فيها أن تحديد إجراءات البت في المناقصات من قبل جهات معينة يؤمن إحكام الرقابة الكافية على المناقصات وخاصة تلك ذات المبالغ الكبيرة، وتأسيساً على ذلك سنورد الجهات المختصة في البت في المناقصات في الآتي:-

سبق وأن صدرت تعليمات عن مكتب نائب رئيس الوزراء بكتابهم المرقم (٤٣٣) في ٢١/٨/٢٠٠٦ والتي ألزمت الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة بإرسال كافة العقود المزمع إبرامها للمقاولات والخدمات والاستثمار والتجهيز التي تزيد أقيامها على (٥) مليون دولار أو ما يعادلها بالدينار العراقي إلى لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء لغرض تدقيقها قبل إصدار قرار الإحالة وقبل أن تصبح ملزمة للجهة المتعاقدة، وقد استثنى الكتاب المذكور وزارتي النفط والكهرباء من حيث حدود المبلغ إذ حدد صلاحية الوزير لغاية (١٠) ملايين دولار أو ما يعادلها بالدينار العراقي، وقد حُدِّدت صلاحية المحافظين بـ (٣) ملايين دولار فما دون، وكذلك ألزمت التعليمات بعدم جواز تجزئة المناقصة الواحدة في محاولة لتجنب التأخير في

تنفيذ العقود^(١). وكان قد صدر كتاب آخر من الأمانة العامة لمجلس الوزراء^(٢)، يوصي بإعادة النظر بالمبالغ المشار إليها في الفقرة (أولاً) وكما يلي :-

- ١- عشرة ملايين دولار لكل من وزارتي الدفاع والنفط والتجارة والكهرباء .
- ٢- خمسة ملايين دولار لبقية الوزارات .
- ٣- مليون دولار للمحافظين .

ثم أُعيد النظر بالحدود أعلاه بموجب كتاب صادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء^(٣)، لتكون حدود المبالغ كما يأتي :

- لغاية (٥٠) مليون دولار لكل من وزارات الدفاع والداخلية والصحة والنفط والتجارة والكهرباء والصناعة والموارد المائية والبلديات والأشغال.

- لغاية (٣٠) مليون دولار باقي الوزارات والجهاز غير المرتبطة بوزارة .
- لغاية (١٠) ملايين دولار للمحافظات .

وبالنسبة للحدود الواردة في أعلاه والخاصة بمبلغ (٣٠) مليون دولار، وجب ذكر ما صدر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء^(٤). والذي أوصى بتجديد تشكيل اللجنة المركزية المشار إليها في الكتاب أعلاه وأن تكون اللجنة برئاسة (الوزير أو رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة) وعضوية :

- وكلاء الوزارات أو نائب رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة .
- المستشار القانوني أو مدير القانونية .
- المفتش العام ومدير التدقيق والرقابة الداخلية .
- مدير العقود .
- المختصين الفنيين الذين يتم تحديدهم من قبل اللجنة موضوع البحث .

(١) ينظر : التعليمات الصادرة عن مكتب نائب رئيس الوزراء، رقم الكتاب (٤٣٣) في ٢٠٠٨/٦/٢١

(٢) ينظر : كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ش و/٨/١/٨٩٢٥ في ٢٠٠٦/١٠/١٢ .

(٣) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ش ز/١٠/١/٢٥٨٠ في ٢٠٠٨/٢/٥ .

(٤) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ش ز/١٨٠/١/٥٤٨٨ في ٢٠٠٨/٣/١٠ .

وعلى هذا الأساس تكون الإجراءات المُشار إليها في العرض أعلاه قد وسعت صلاحية الوزراء والمحافظين ومن هم بدرجتهم والغاية من ذلك تسهيل وتسريع إجراءات حسم المناقصة، والتي قد تأخذ وقتاً أطول في حالة إحالتها إلى الجهات المختصة في مجلس الوزراء، وجديرٌ بالذكر أن هذه الإجراءات قد تتعارض مع مبدأ زيادة نقاط الرقابة (كلما زادت قيمة العقد) ولا يغفل عن الدور المهم الذي كان شاخصاً للجنة الشؤون الاقتصادية في توجيه المناقصات المهمة بما ينسجم والقانون والتعليمات النافذة . ومن جملة ما ذكر يقتضي بيان الإجراءات الأولية لتنفيذ أي عقد بغية استكمالها وفقاً للقوانين والتعليمات - وكما ذكرنا - قبل صدور قرار الإحالة وقبل أن تصبح ملزمة لجهة التعاقد والتنفيذ ضرورة التأكد من :-

- ١- تشكيل لجنة مركزية للعقود في كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة ومحافظة تتولى مراجعة ومصادقة العقود التي تكون أقيامها ضمن الصلاحيات الممنوحة لهم والمشار إليها في الفقرة (١) من كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (٢٥٨٠) في ٢٠٠٨/٢/٥ سالف الذكر .
- ٢- وجود تخويل من الرئيس الأعلى للجنة المركزية للعقود المشار إليها في الفقرة أعلاه لرؤساء التشكيلات المرتبطة بهم صلاحية مراجعة ومصادقة العقود استناداً إلى الفقرة (٢) من الكتاب أعلاه .
- ٣- وجود دراسة جدوى اقتصادية للمشروع المطلوب تنفيذه .
- ٤- تهيئة جداول الكميات والخرائط والمخططات الخاصة بالمشروع .
- ٥- وجود حاجة لتجهيز الدائرة بالمواد أو تقديم الخدمات يتم إعدادها من الجهة ذات العلاقة مع وصف كامل لها مع تأكيد عدم توفرها في المخازن .
- ٦- استحصال الموافقات الأصولية اللازمة لإقامة أو إعمار المشروع أو الحصول على المادة أو الخدمة .
- ٧- استحصال موافقة لجنة العقود المركزية المشكلة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء على العقود التي تتجاوز أقيامها الصلاحيات الممنوحة للوزراء ورؤساء

- الجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظين الواردة في الفقرة (١) من كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (٢٥٨٠) في ٢٠٠٨/٢/٥ سالف الذكر .
- ٨- التأكد من عدم تجزئة المناقصة الواحدة إلى عدة مناقصات لتجنب السقف المحدد في الفقرة (١) أعلاه استناداً إلى الفقرة (٩) من كتاب نائب رئيس الوزراء رقم (٤٣٣) في ٢٠٠٦/٨/٢١ سالف الذكر .
- ٩- وجود تخصيصات مالية في الموازنة السنوية لتغطية قيمة العقد .
- ١٠- تحديد ثمن مستندات المناقصة بما يتناسب مع أهميتها وكلفة إعدادها بما يؤمن المشاركة الفاعلة .
- ١١- التأكد من سعر إحالة العقد تحريرياً من قبل اللجنة المركزية للعقود المشكلة في كل وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة ومحافظه وقبل المنافسة على إحالة العقود استناداً إلى القسم (٤) من قانون العقود العامة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ .
- ١٢- التأكد من إحالة العقود (دون التقييد بإجراءات المنافسة والعناية) ومطابقتها للحالات المذكورة في الفقرة (١) من القسم (٤) من قانون العقود العامة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ .
- ١٣- ملاحظ عدم الشراء من الداخل أو الخارج في حالة توفر السلعة في القطاع الاشتراكي (بالنسبة لعقود تجهيز المواد)^(١) .
- ١٤- استحصال موافقة وزارة البيئة للأثر البيئي لأي مشروع صناعي أو خدمي أو زراعي^(٢) .
- ١٥- استحصال موافقة مديرية الدفاع المدني على مستلزمات الوقاية والسلامة للوقاية من مخاطر الحوادث وتقليل الخسائر لكافة المشاريع الكبيرة منها والصغيرة^(٣) .

(١) ينظر : الفقرة (خامساً) المادة (١١) من الفصل الثاني من تعليمات المناقصات لدوائر الدولة الصادرة عن وزارة التخطيط لعام ١٩٨٥ .

(٢) كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذي الرقم (٥٢٣) في ٢٠٠٥/١/١٥ .

(٣) ينظر : كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء بالرقم (١٧٦٧) في ٢٠٠٥/٢/٢٨ .

وبعد التأكد من توافر تلكم الفقرات أمكن إحالة العقد بقرار من الجهة المختصة، إذ أن توافر تلكم الإجراءات يجعل من جهة التعاقد على استعداد تام للارتباط بالعقد مهما كانت المبالغ المرصودة له . ومما لا شك فيه فإن إتباع هذه الإجراءات لا غنى عنها في حماية المال العام المخصص للعقد الحكومي، لذا كان لزاماً على الأجهزة الرقابية تفعيل رقابتها والتأكد من إتباع الإجراءات المعتمدة في المناقصة العامة حرصاً على سلامة المال العام والحفاظ على النفقة العامة في العقد الحكومي .

المطلب الثالث

الاستثناءات من المنافسة الكاملة والعلنية في المناقصة

أشار القسم (٤) من الأمر (٨٧) الصادر عام ٢٠٠٤ الخاص بتنظيم العقود إلى أن العقود العامة يجب أن تحال بأقصى مديات المنافسة الممكنة، وكما مرّ بنا سابقاً أن المناقصة تقوم أصلاً على أساس المنافسة العلنية، وكان القسم (٤) قد أورد عدد من الاستثناءات لهذه القاعدة أجاز فيها الإحالة دون التقيد بإجراءات المنافسة الكاملة والعلنية فهل لهذه الاستثناءات من أثر على حماية المال العام، وهل تمت رقابتها بشكل سليم، وعليه نورد هذه الاستثناءات في الآتي^(١):-

أ- لأسباب تقنية أو فنية أو لأسباب تتعلق بحماية الحقوق الحصرية أو عندما تكون السلع والخدمات المراد شراؤها بموجب العقد تصنع أو تجهز من قبل كيان واحد أو متوفرة من كيانات محدودة العدد .

ب- لوجود أسباب ملحة جداً بسبب أحداث لا تعزى إلى سلطة التعاقد أو أن المصلحة العامة لا تسمح بإحالة العقد على أسس تنافسية كاملة .

ت- حينما تكون السلع المراد شراؤها :

أولاً : يتطلب تبديلها جزئياً أو إضافتها للسلع المشتراة من المصدر الأصلي الذي جهز السلع الموجودة .

(١) الفقرة (١) القسم (٤) الاستثناءات من قانون العقود الحكومية الصادر بالأمر (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ .

ثانياً: يتطلب انسجامها أو قابليتها للاستبدال مع السلع المشتراة من المصدر الأصلي الذي جهز السلع الموجودة .

ث- عندما تكون الإجراءات الأخرى غير إجراءات المنافسة الكاملة والعلنية للعقود العامة الحكومية ضرورية لتعزيز الاقتصاد أو التطوير المؤسسي في قطاع سكاني مهم أو في منطقة جغرافية في دولة العراق أو المؤسسات المملوكة للدولة .

ج- عندما يكون العراق طرفاً في معاهدة (ثنائية أو متعددة الأطراف) أو معاهدات تتطلب استخدام إجراءات غير إجراءات المنافسة الكاملة والعلنية للعقود العامة الحكومية التي كانت بموجب شروط صريحة أو ضمنية .

ح- إذا كانت القيمة المتوقعة للعقد العام تقل عن الحد النقدي المحدد، في هذه الحالة تستخدم الإجراءات الأصولية المتعلقة بتوريد السلع والخدمات ذات الأقل سعراً .

خ- يُصدر مكتب خطة العقود العامة الحكومية تعليمات التطبيق تتضمن ما بين أمور أخرى ظروف تحديد الإجراءات الأصولية المتعلقة بإحالة العقود باستخدام إجراءات أخرى غير إجراءات المنافسة الكاملة والعلنية .

وبهذا نرى أن ما جاء به القانون لا يخلو من الثغرات، إذ أنه لا يؤدي إلى الخروج عن السياقات المعروفة في المنافسة الكاملة، وقد يؤدي إلى اختيار مرشح بطريقة لا تضمن تحقيق الأفضل من حيث السعر والمواصفات كما هو الحال في المنافسة الكاملة، إلا أن هناك بعض الفقرات التي لا يمكن تجاوزها كما في حالة الاحتكار أو تبديل الأجزاء للمواد حيث أن الرجوع للمجهز المحترق أو المجهز السابق أمراً ما عنه محيص في هذه الحالات، كما أن ما جاء به القانون من حالات استثنائية تعود بنا إلى بعض أساليب التعاقد التي جاءت بها تعليمات تنفيذ العقود الحكومية والتي مرت بنا سابقاً^(١).

(١) مثل أسلوب الدعوة المباشرة وأسلوب العطاء الواحد، ينظر : المادة (٤) من تعليمات تنفيذ العقود العامة.

والمهم من كل ذلك إن الاستثناءات التي وردت في القانون لا ضرر فيها على المال العام - النفقة - إذا تم إتباعها بصورة حرفية إذ إن الأسباب التقنية والمُلحّة التي استدعت لجوء الإدارة إليها تعد ذات مردود إيجابي على حماية المال العام - النفقة - من جهة، ولضمان حسن تنفيذ العقد الحكومي من جهة أخرى، خصوصاً إذا كانت تلك العقود ذات أثر على الاقتصاد الوطني والقومي على حدٍ سواء، إلا أن سلامة كل ذلك وحفاظاً على المال العام يقتضي تفعيل العمل الرقابي وعلى المستويات كافة حتى تضمن حُسن التنفيذ من جهة، ولإحكام القبضة على النفقة العامة في العقود الحكومية من جهة أخرى .

المطلب الرابع

الإجراءات التي تسبق الإعلان عن المناقصة

تقتضي السمات الجوهرية قبيل الإعلان عن المناقصة استكمال إجراءات معينة فمن المبادئ التي تقوم عليها المناقصة أنه لا إعلان إلا بعد تهيئة المال اللازم، واستكمال المصادقات الأصولية على التخصيصات المرصودة للمشروع ضمن الموازنة، مع وجود دراسة فنية وتصاميم مُعدة سلفاً فضلاً عن الكلفة التخمينية التي تُعد الأساس للمناقصة وإعداد الشروط الفنية والمالية والقانونية اللازمة لإعلان المناقصة، وانسجاماً مع تلكم الأسس حماية للإنفاق العام في العقود الحكومية سنعرض ما يستوجب إعداده قبل إعلان المناقصة في الفروع الآتية :

الفرع الأول

وجود مصادقة مُسبقة على الجدوى الاقتصادية

إذ يستلزم وجود مصادقة مُسبقة من وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي على تقرير الجدوى الفنية والاقتصادية المُعدة بموجب تعليمات رقم (١) لسنة ١٩٨٤ والصادرة عن مجلس التخطيط (الملغي) ^(١) وأسس دراسات الجدوى لمشاريع التنمية والصادرة بموجب كتاب وزارة التخطيط المرقم (٤٣٣) في ٢٧/١٠/٢٠٠٨ ^(٢).

(١) البند (أ) الفقرة (أولاً) المادة (٣) تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .

(٢) البند (د) الفقرة (١٥) من تعليمات وصلاحيات تنفيذ نفقات المشاريع الاستثمارية لعام ٢٠١٢ .

فضلاً عن ذلك أن دراسة الجدوى الاقتصادية يجب أن تتضمن دراسة النواحي الفنية بدءاً من بلورة الأفكار والتصاميم والخرائط، إلى تحديد الموقع ونوع المشروع وتفاصيل الآلات والمعدات واللوازم المطلوبة والتكنولوجيا المستخدمة وطرق ومراحل التنفيذ والعمل والصيانة وكافة الخدمات اللازمة للقيام بالعمل، كما يستوجب دراسة النواحي المالية والتي بموجبها يتحدد المال اللازم للمشروع بمراحله كافة من خلال تحليل منطقي للكلف لكل مرحلة من أجل أن تكون هذه الكلف مؤشراً فيما بعد لإعداد الكلف التخمينية للمشروع، كما أن دراسة الجدوى الاقتصادية تتضمن وحسب نوع المشروع ومتطلباته دراسة اقتصادية لتحديد مدى الاستفادة من المشروع في تحقيق العائد أو الخدمات .

وعلى هذا الأساس تكون الفائدة الموجودة من الجدوى الاقتصادية قد حققت ما تصبو إليه الجهة المتعاقدة، فلا توقعات غير محتملة يمكن أن يتعرض لها الطرفين المتعاقدين كما أنها تساعد في تأمين المستلزمات المطلوبة في كل مرحلة، وبذلك تكون الإدارة قد مكنت نفسها من التغلب على المشاكل المتوقعة أثناء التنفيذ، وقد تضمنت التعليمات رقم (١) لسنة ١٩٨٤ أسس دراسات الجدوى الاقتصادية والفنية والتقييم اللاحق لمشاريع التنمية والتي خضعت بموجبها كافة الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة بإعداد وتقديم هذه الدراسات إلى وزارة التخطيط لغرض إدراجها في الخطة السنوية بعد أن تقوم بدراستها لغرض إقرار المشروع والمصادقة عليه وغالباً ما تحتاج دراسات الجدوى الاقتصادية إلى خبرات فنية ومالية واقتصادية قد لا تتوفر في الإدارات المعنية مما يتطلب اللجوء إلى الجهات الاستشارية المتخصصة في هذه المجالات .

نخلص إلى أن إعداد دراسة مُفصلة دقيقة للجدوى الاقتصادية يساعد وبلا أدنى شك على تسهيل العمل الرقابي على إجراءات التنفيذ، وإن أي خلل أو نقص فيها يسبب إرباك في الإجراءات اللاحقة وخلقاً بيناً بدءاً من إعداد الكلف التخمينية والمواصفات إلى مراحل التنفيذ والذي قد يعرقل إجراءات التنفيذ أو يكون باباً للدخول منه واستغلاله من البعض في حالات قد تؤدي إلى إهدار المال العام، أو التأخر في التنفيذ أو التلكؤ

وما شابه ذلك مما يتطلب من الإدارات المعنية أن تبذل الاهتمام الكافي في إعداد هذه الدراسات وعرضها على الجهات المختصة في الوقت المناسب لغرض إقرارها والمصادقة عليها وإدراج المشروع ضمن الموازنة المالية .

الفرع الثاني

إعداد الكلفة التخمينية للمشروع

بعد التصديق على دراسة الجدوى الاقتصادية على الإدارة المعنية أن تقوم بتهيئة التخمينات الأولية والتفضيلية لكلف العمل وذلك بغية السيطرة على الكلفة أثناء التنفيذ ولكي لا تقع في تناقض بالنسبة لأوامر الصرف بين ما هو مخصص للمشروع في الموازنة وبين الكلفة النهائية التي سيؤول إليها التنفيذ .

إن النظام المالي في الدولة يفرض على الإدارة واجب وضع كلف كل المشاريع المعهودة إليه وواجب مراجعتها وتدقيقها لكي تستطيع تلك الإدارات الانتباه إلى أي احتمال في تجاوز الكلف المخمنه قبل حصوله في ضوء ما يسمى بـ (مقارنة الكلف) فتجنب بذلك المسؤولية عن سوء استخدامها للأموال العامة وعن حصول حالات هدر وتبذير وعدم سيطرة على الإدارة المالية للمشروع^(١).

وعلى هذا الأساس جاءت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لتنص على : " وجود دراسة محدثة عن الكلفة التخمينية للمشروع أو العقد المطلوب تنفيذه ضمن تقرير دراسة الجدوى بغية استخدامها كمقياس عند تحليل العطاءات وترسبة العقود على أن تراعي السرية في ذلك"^(٢).

وللأهمية التي تحوط بالكلفة التخمينية فإن الإدارة تستطيع وضع عدة بدائل تخمينية لكلفة العقد المزمع إبرامه من قبلها وتختار من بين عدة بدائل المقدار التخميني لكلفة المشروع المراد تنفيذه وفق ما يسمى بـ (بدائل الكلفة) .

(١) د. محمود خلف الجبوري : النظام القانوني للمناقصات العامة (دراسة مقارنة)، بغداد، مكتبة القانون المقارن، ١٩٩٨، ص ٥٠ .

(٢) ينظر : البند (ب) المادة (٣) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية النافذة .

وتحقق الإدارة وفق (مقارنة الكلف وبدائل الكلف) نوع من الرقابة المالية الفعالة على أوامر الصرف على الصعيد المحاسبي هذا مع الأخذ بنظر الاعتبار إمكانية حصول زيادات أو نواقص أثناء التنفيذ لأسباب تتعلق بالنواحي الفنية المعقدة، أو لاعتبارات المصلحة العامة والتي تتمثل في سلطة الإدارة في إجراء تعديلات نسبية على مضمون عقودها الأمر الذي يلقي عليها واجباً إضافياً يتمثل في وضع مبلغ احتياطي للمقاولة .

على أن يتم استبعاد المبالغ الاحتياطية المثبتة في جدول الكميات المقدم من مقدم العطاء والغير مطلوبة في مستندات العطاءات عند التحليل والمقارنة وفق ما جاء في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية^(١).

ولكن السؤال الذي يطرح في هذا الشأن من هي الجهة التي تضع الكلفة التخمينية، وما هي الاعتبارات التي يستلزم مراعاتها عند إعدادها . وللإجابة نقول : أن الكلفة التخمينية قد توضع من قبل الإدارة نفسها وقد توضع من قبل مكتب استشاري . وأياً كان واطع الكلفة التخمينية فإن هناك اعتبارات وجب مراعاتها عند إعدادها . وتتمثل في ضرورة مراعاتها باعتبارها واجب ترضه القوانين واللوائح على الجهات الإدارية ذلك أن لها أهمية من الناحية الفنية باعتبار أنها (عطاء أساسي) تجري المفاضلة بين العطاءات المقدمة للمناقصة على أساسه، ومن الناحية المالية بإعطائها الإدارة فرصة التأكد من مدى كفاية المال المتوفر لديها لتغطية النفقات اللازمة لتنفيذ العقد، كما أن أهميتها شاخص من الناحية الموضوعية إذ تزيل الإدارة من مواضع الشك والريبة في إعداد صفقات العقود . مع ملاحظة مسألة مهمة وهي ضرورة أن يجري إعداد الكلفة التخمينية على أسس من واقع الأسعار السائدة في السوق والأسعار الرسمية ونوعية العقد المراد إبرامه^(٢).

حقيقاً بالإشارة أن الجهة الحكومية غير ملزمة بقبول أوطأ العطاءات، على اعتبار أن الأسعار ليست المعيار الوحيد للمفاضلة، فضلاً عن ذلك أن لرئيس جهة

(١) ينظر : الفقرة (سادساً) المادة (٧) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية النافذة .

(٢) د. محمود خلف الجبوري : النظام القانوني للمناقصات، مصدر سابق، ص ٥٢-٥٣ .

التعاقد أو من يخوله قبول العطاءات حتى التي تزيد على (٢٥%) من الكلفة التخمينية لأغراض التعاقد شرط توفير التخصيص المالي اللازم في الموازنة العامة الاتحادية وضمن الكلفة الكلية للمشروع مع إعلام وزارة التخطيط ومراعاة ما جاء في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية^(١).

وبالرجوع إلى الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد في العراق للفترة من ٢٠١٠

ولغاية ٢٠١٤ نجد تشخيص لحالة الفساد في الكلف التخمينية تمثلت في الآتي :-

١- عدم تثبت الكلف التخمينية للمشروع وعدم تدوين البيانات التفصيلية عن

الفقرات الواجب تنفيذها وهذه من مظاهر الفساد في التعاقدات الحكومية .

٢- تكليف ذات الأشخاص الذين قاموا بإعداد المناقصات والكلف التخمينية لدراسة

وإحالة المناقصات والبت بقرارات الإحالة .

٣- عدم توخي السرية في تداول المعلومات الخاصة بالمناقصة .

ولغرض وضع خطة لمعالجة مظاهر الفساد في الكلفة التخمينية فنرى ضرورة

إتباع الخطوات الثلاث الآتية :-

الخطوة الأولى : تشكيل لجان مختصة لوضع الكلف التخمينية والحفاظ على سريتها

ومتابعة قرارات الإحالة لتكون ضمنها .

الخطوة الثانية : تقليل الكلف من خلال الإحالة على السعر الأقل المطابق للمواصفات

من أجل الحفاظ على المال العام .

الخطوة الثالثة : توسيع مساحة المشاركة في المناقصة، وتحديد إجراءات وتوقيعات

تداول البيانات وخاصة في مراحل فتح العروض ودراستها وتحليلها والمصادقة عليها .

وعلى هذا الأساس يتجلى أن إعداد الكلفة التخمينية لأي مشروع يعد من

مستلزمات هذا المشروع وواجب مراعاتها قبل الدخول بالمرحل التنفيذية له، ويتم

اعتمادها كمعيار لإرساء المناقصة على العطاء الأفضل من حيث السعر والجودة، كما

(١) ينظر : البند (ج) الفقرة (خامساً) المادة (٥) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .

يتم اعتمادها كمعيار لإعادة الإعلان عن المناقصة، من كل هذا نجد أن الواجب الحتمي على الإدارة ضمان سرية الكلفة التخمينية للمشروع .

وفي تقرير لديوان الرقابة المالية أشار فيه إلى مخالفة وزارة الثقافة لعقدها المبرم مع (شركة قصر الأمير) واستبعاده بحجة أن الكلفة التخمينية التي قدمتها الشركة تقل بنسبة ٢٥% من المبلغ التخميني، وقد أرست العقد مع المناقص الثاني (الآخر) وقد طلب ديوان الرقابة المالية تشكيل لجنة تحقيقية في هذا الموضوع^(١). وعلى هذا الأساس يستلزم إحكام الرقابة على النفقة في العقد الحكومي لضمان حماية المال العام من خلال متابعة الكلفة التخمينية ومطابقتها للقوانين والأنظمة والتعليمات .

حريّ بالإشارة : أنه وما دام يوجد معيار آخر غير الكلفة التخمينية والمتمثل في معيار (المواصفات الفنية) المطلوبة للتعاقد، وبما أن هذا المعيار يُعد أهم من معيار الكلفة التخمينية (السعر)، إذ أن تحديد المواصفات الفنية بصورة دقيقة من حيث " المنشأ والجودة وسنوات الضمان وغيرها من المواصفات " فإن ذلك سيؤدي إلى أن يكون العطاء أكثر موضوعية، فالمواصفات الفنية هي التي سيتم اعتمادها إذا أرفقت بكفالة حسن الأداء والكفاءة المالية للمقاول، ذلك أن اعتماد الكلفة التخمينية أساساً للإحالة في المشاريع يؤدي إلى ظهور حالات فساد في العقود الحكومية، فالسرية كمبدأ في الكلفة التخمينية قد لا يتحقق مما يؤدي إلى أن تكون منفذاً لاستغلال من تقع المعلومة بين يديه فيساوم عليها مقدم العطاءات، وحتى لو أمكن للإدارة أن تحافظ على سرية هذا الموضوع من خلال السيطرة على موظفيها فمن المقرر أن الكلفة قد لا تعد من قبل الإدارة إذ قد تتولى إعدادها مكاتب استشارية كما سلف القول ومن المُحال السيطرة على منتسبيها .

(١) للمزيد ينظر : التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لعام ٢٠٠٨، ص ١١٥ .

الفرع الثالث

توفر التخصيص المالي الكافي لتنفيذ المشروع

تقتضي عملية التعاقدات الحكومية ضرورة توفر التخصيص المالي الكافي للمشروع ضمن الموازنة المالية المقررة من قبل الجهة المختصة^(١)، على أن تؤيد الجهات المالية توفر هذا التخصيص بالقدر الكافي للصرف على المشروع تجنباً لأي إشكالات قد تحصل في حالات عدم المصادقة على الموازنة، أو عدم توفر التخصيص الكافي أو التأخر في المصادقة على الموازنة، وأن قيام بعض الإدارات في إجراء تعاقد مع الغير لتنفيذ أعمال أو تجهيز مواد أو خدمات دون التحقق من توفر الأموال اللازمة يؤدي إلى حدوث مشاكل مع المقاولين والمجهزين قد يصعب حلها أو تكون عواقبها وخيمة على جهة الإدارة .

الفرع الرابع

استكمال الجداول الفنية والخرائط والتصاميم^(٢)

فالدقة تجنب إجراء أي تغييرات أو إضافات غير محسوبة أثناء تنفيذ المشروع، أو لا يمكن تغطيتها مالياً أو تسبب إشكالات مع الجهة المكلفة بالتنفيذ .
والأهم من ذلك أن الدقة في هذا المجال تُعد عاملاً مهماً في مراقبة التنفيذ وتحديد المخالفات المرتكبة من قبل المقاول أو المنفذ أو المجهز، وقد فصلت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية مسألة المواصفات من خلال إتباع ما يلي :
١- الصلاحيات المالية المخولة للبت بهذا الموضوع المنصوص عليها في التعليمات الخاصة بقانون الموازنة العامة الاتحادية .

(١) ينظر : البند (ج) الفقرة (أولاً) المادة (٣) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .
(٢) ينظر : البند (د) الفقرة (أولاً) المادة (٣) من التعليمات أعلاه ذاتها، هذا وقد كشف ديوان الرقابة المالية النقيب عن مخالفة للمقاول ((شركة الديار الحرة للمقاولات)) بمبلغ (١٥٤٨) مليون دينار (مليار وخمسمائة وثمانية وأربعون مليون دينار) لإنشاء دور سكنية في مصرفي ذي قار حيث تم تغيير سعر الوحدة للفقرة (٥) من جداول الكميات من (١٠٠٠) دينار للوحدة إلى (١٠٠٠٠) دينار لكمية (١٠٠٠) من قبل المقاول بعد تاريخ فتح العطاءات وبموافقة اللجنة التجارية المحلية لدراسة وتحليل العطاءات في الشركة خلافاً لتعليمات تنفيذ العقود، ينظر : تقرير ديوان الرقابة المالية لعام ٢٠٠٨، ص ١٧٤ .

- ٢- الأحكام الخاصة بتنفيذ المشاريع بطريقة المشروع الجاهز (مفتاح اليد) في تعليمات المشاريع الاستثمارية لقانون الموازنة العامة الاتحادية .
- ٣- عدم جواز إجراء أية زيادات على كميات ومبالغ عقود التجهيز والخدمات الاستشارية ولأي مبلغ كان خلال فترة تنفيذ العقد مع مراعاة الصلاحيات المنصوص عليها في تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية .
- ٤- الإجراءات والضوابط الخاصة بالنظر في طلبات التعويض للمقاولين الناجمة عن زيادة الأسعار^(١).

الفرع الخامس

إزالة المشاكل القانونية والمادية

يقتضي إزالة المشاكل القانونية والمادية التي تعتري عملية التعاقد إن وجدت في موقع العمل عند تنفيذ مقاولات الأشغال العامة بما في ذلك استكمال إجراءات استملاك الموقع^(٢). واستحصال الموافقات الأصولية من قبل الجهات المعنية لتخصيص هذه المواقع منعاً لحالات التأخير المباشرة من قبل المنفذ أو حالات التأخير أو منع تلك الجهة أصلاً من الالتزام بالتنفيذ أو تدخل الجهات المعنية أو حدوث إشكالات غير محسوبة كما يحصل في الكثير من العقود والمناقصات والتي تنفذها

(١) صدرت عن وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي آلية تعويض المقاولين ولأهميتها فقد جاء في مقدمة قرار اللجنة القائمة على إعداد هذه الآلية بموجب الأمر الوزراء المرقم ٦٠/١/١ في ٢٠٠٧/٢/١٩ ما يأتي : "نظراً لحدوث زيادة تكلفة تنفيذ بعض المشاريع المدرجة في الموازنة الاستثمارية العامة للدولة لأسباب تعود إلى الظروف الأمنية غير المستقرة في بعض مناطق العراق أو لارتفاع أجور الأيدي العاملة والآليات وأسعار الوقود والمواد نتيجة رفع الدعم عن المواد المستوردة كإحدى متطلبات التحول للاقتصاد الحر لذا تقرر اعتماد معايير وآلية تعويض المقاولين "

(٢) ينظر : البند (و) الفقرة (أولاً) المادة (٣) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، هذا وقد كشف ديوان الرقابة المالية مخالفة للمديرية العامة لتربية كركوك في عقدها المبرم مع شركة (جبل قنديل للمقاولات) فحواه : مخالفة للبند (ز) الفقرة (أولاً) المادة (٣) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨، والتي تنص على (أن يكون الموقع جاهزاً للمباشرة بالعمل فيه كلاً أو جزءاً بما ينسجم والمنهاج الزمني المقرر) إذ تم تغيير موقع المشروع من منطقة (رحيم أوة) إلى منطقة (بنجة علي) وذلك لظهور مشاكل فنية في موقع المشروع، بموجب كتاب محافظة كركوك/مديرية التخطيط والمتابعة المرقم (٤٩٨) في ٢٠١٠/٤/٢٩. ينظر : تقرير ديوان الرقابة المالية للعام ٢٠١٠، ص ٤٣ .

بعض الجهات المعنية على أمل الحصول على الموافقات أو إخلاء الشواغل بعد توقيع العقد أو المباشرة في التنفيذ أمراً لا يمكن الحياد عنه لضمان التنفيذ السليم للتعاقبات الحكومية .

الفرع السادس

تحديد مدة نفاذ المناقصة

كما سلف القول فإن التعليمات الخاصة بتنفيذ العقود الحكومية كانت قد حددت مدة لنفاذ المناقصة، وقد اختلفت المدة في عقود التجهيز والخدمات الاستشارية عنها في عقود الأشغال العامة^(١)، ونرى أن النقيذ بالمدة من قبل الأطراف ضرورة ما عنها محيص في حسم إجراءات كثيرة تحيط بالمناقصة، إذ أن عدم تحديد مدة يترك الأمر مفتوحاً لكافة الأطراف في تقديم العطاءات والاعتراض، وقد يطول حسم المناقصة وقد يتصل مقدم العطاء عن عطاءه في حالة تحديد مدة زمنية له .

الفرع السابع

تهيئة مستندات المناقصة

إذ يستلزم تهيئة مستندات المناقصة كافة^(٢)، وختمها بختم الدائرة وتحديد ثمن كل نسخة، ويتم استحصال الموافقات الأصولية من الجهة المخولة لغرض إعلان المناقصة والمباشرة ببيع هذه المستندات بموجب وصولات قبض أصولية، مع ضرورة أن يحدد سعر بيع المستندات بما يتناسب مع أهمية المناقصة لغرض توفير الفرصة المناسبة والجدية للمشاركة فيها، وبهذا يحق لمقدم العطاء الذي سبق له الاشتراك في المناقصة المُعادة أن يقدم وصل الشراء السابق مع وثائق المناقصة، مع ضرورة إعداد الشروط الفنية والمالية والقانونية للمناقصة باعتبارها الأساس الذي يتكئ عليه لتقديم العطاء من قبل المتنافسين، وكذلك أهميتها

(١) ينظر : البند (ج و د) الفقرة (أولاً) المادة (٥) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .
(٢) ينظر : البند (ج) الفقرة (أولاً) والفقرة (ثانياً) المادة (٣) من التعليمات أعلاه ذاتها . وينظر : د. محمد احمد عبد المنعم : مرحلة المفاوضات في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص١٢ .

في تحديد المعلومات المطلوبة للإعلان وكونها تساهم في الحفاظ على حقوق الإدارة من جهة وحقوق الطرف الآخر المتعاقد مع الإدارة من جهة أخرى .

المطلب الخامس

إجراءات الإعلان

يُعد الإعلان في مجال العقود من وجهة نظر القانون دعوة للتعاقد كما سلف القول، وفي حالة التقدم بالعطاءات ضمن الشروط والمواصفات المُعلنة يتحقق الإيجاب من قبل الجهات المتقدمة والذي ينتظر القبول من جهة الإدارة ليتعقد العقد، وقد أكدت التشريعات كافة على ضرورة الاهتمام بالإعلان باعتباره يمثل الفرصة الحقيقية للمنافسة بين الراغبين بالتعاقد، فضلاً عن أنه يحقق مبدأ المساواة في المعاملة وفي تكافؤ الفرص للجميع، كما أنه يحقق أكبر قدر ممكن من العروض الجيدة من حيث السعر والمواصفات، ومن هذا المنطلق أَلفينا التركيز في القوانين والتعليمات على ضرورة الإعلان ونشره بوسائل النشر الممكنة وبصورة متكررة لتمكين العدد الأكبر من المختصين الإطلاع عليه^(١).

هذا وقد اشترطت التعليمات^(٢). ذات الصلة بموضوع البحث ضرورة أن يتضمن الإعلان التفاصيل المحيطة بالمناقصة كافة بدءاً من اسمها ورقمها مروراً بوصف موجز للمشروع وتفاصيل عدة من بينها بيان مفصل عن موعد ومكان تقديم العطاءات، ومكان بيع المستندات وزمانها، كما يمكن الإدارة الحصول على أفضل المتعاقدين، ولكي تتحقق الغاية المنشودة من المناقصة .

(١) ينظر : البند (أ و ب) الفقرة (ثالثاً) المادة (٣) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، وقد سبق للدائرة القانونية في وزارة التجارة الاستفسار بكتابتها ذي العدد (١٠٢٩١ في ٢٠٠٧/٨/١٦) حول أسباب نشر الإعلان في ثلاث صحف ... فأجاب المكتب الاستشاري في دائرة العقود العامة الحكومية بكتابه المرقم (٦٦٠٠/٧/٤) في ٢٠٠٧/٩/١٢ أن الحكمة في نشر الإعلان لثلاث مرات متتالية هي لغرض إطلاع أكبر عدد ممكن من المقاولين لغرض الاشتراك في المناقصة .

(٢) ينظر : الفقرة (أولاً) المادة (٥) من التعليمات علاه ذاتها، وللمزيد ينظر : د. مازن ليلو راضي : العقود الإدارية في القانون الليبي والقانون المقارن، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣، ص ٧١ .

حريّ بالإشارة أن على القائمين على الإعلان مراعاة مدى كفاية المدة المحددة لتقديم العروض، فضلاً عن الانتباه لمدة سريان التأمينات الأولية، ومدى كفاية خطاب الضمان، بحيث تكون المدة شاملة لمدة نفاذ العطاء أو أطول منه كيما تكون الإدارة قادرة على حسم المناقصة، ولا يغفل ما لذلك من أهمية لا تنكر في تأكيد جدية المقاول أو المتعاقد مقدم العطاء، وفي هذه الحالة يضحى التزام الإدارة سلبى مقابل التزام مقدم العطاء الذي يبقى ملتزم به لحين البت في المناقصة أو استبعاده، جدير بالذكر أن الإدارة يقع عليها عبء مفادُه عدم إفشاء أية معلومات إلى أي جهة عن أسماء وعناوين مقدمي العطاءات خلال فترة الإعلان . وللأهمية التي تحوط بالإعلان^(١)، فقد ألزمت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ضرورة إعادة الإعلان^(٢)، في حالات محددة تتعلق بخلل في تقديم العطاء خلال مدة الإعلان عن المناقصة أو في حالة تقديم عطاء واحد أو عدم انطباق الشروط المطلوبة على العطاءات المقدمة ... الخ كما أن التعليمات قد أشارت إلى عدد من الإجراءات^(٣)، في حالة إعادة الإعلان مثل استحصال موافقات معينة ... حقيقً بالقول أن إعادة الإعلان ضرورة يجب التقيد بها منعاً للإشكالات خصوصاً إذا ما حصلت حالة تتعلق بالإيجاز أو عدم ذكر البيانات المطلوبة .

حريّ بالإشارة أن الإدارة قد تضطر إلى تغيير بعض المواصفات أو الشروط الخاصة بالمناقصة، وهذا مما لا ريب فيه محاولة لتقريب المواصفات من بعض العطاءات ولهذا يجب أن يتم إعادة الإعلان بنفس المواصفات السابقة لمنع مظهر مهم من مظاهر الفساد . من ذلك يتبين ان للإعلان فائدة لا شك فيها في حماية النفقة العامة وحسن تنفيذ العقد الحكومي على حدٍ سواء، وهذا ما ألفيناهُ واضحاً في تقارير

(١) ينظر : الفقرة (٣) القسم (٤) من قانون العقود الحكومية رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) ينظر : الفقرة (خامساً) المادة (٥) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .

(٣) ينظر : الفقرة (سادساً) المادة (٥) من التعليمات اعلاه ذاتها، جدير بالذكر أن وزارة التعليم العالي والبحث العلمي الدائرة القانونية والإدارية بكتابها المرقم (٢٨٥٧٨) في ٢٥/١١/٢٠٠٧ قد وجهت استفساراً إلى دائرة العقود الحكومية حول إعادة الإعلان وهل يتطلب ذلك الإشارة إلى سبب إعادة الإعلان، فأجابت الدائرة الأخيرة بكتابها المرقم (٩٣٥٥/٧/٤) في ١٢/١٢/٢٠٠٧ أن إعادة الإعلان لا يتطلب الإشارة إلى سبب عند نشر الإعلان وإنما يستلزم توفر مبرراته .

ديوان الرقابة المالية وتأكيدها المستمر في تشخيص حالات الخلل في إرساء التعاقدات الحكومية، إذ أن الإعلان يُهيئ متعاقدين أكفاء ويحول دون إرساء العقد على أشخاص مُحددin بالذات، مما يجعل تنفيذ العقد والضمانة في حماية النفقة العامة متوافرين في العقد الحكومي، وقد رصد ديوان الرقابة المالية عدد من العقود المُحالَة إلى متعاقدين دون الالتزام بإجراءات الإعلان مما كان له تأثير على حُسن التنفيذ وهدر واضح في المال العام^(١).

المطلب السادس

استلام العطاءات وفتحها

بعد استكمال إجراءات الإعلان وما يحيط به من تفاصيل لضمان سلامة المناقصة، تأتي مرحلة استلام العطاءات وفتحها وهذه المرحلة تستلزم توافر إجراءات عدة لزم مراعاتها حتى يمكن إضفاء الشفافية على المناقصة، فالعطاء المقدم يمثل إلزام على صاحبه تجاه الإدارة، إلا أن التزام الإدارة تجاه العطاء يبقى مفتوحاً لحين استكمال الإجراءات اللاحقة وتحديد موقفها بشأن العطاء بالقبول أو الرفض، وعلى هذا الأساس وللأهمية البالغة التي تحيط بإجراءات استلام العطاءات وفتحها، فقد جاءت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية^(٢). بالقول الفصل فيما يتعلق بالإجراءات المحيطة باستلام العطاءات وفتحها، وعلى مستلم العطاءات التأكد من الإجراءات المتخذة من قبل الوحدة أو المؤسسة الحكومية وأهم هذه الإجراءات :-

أولاً- فتح سجل استلام العطاءات متضمناً المعلومات الآتية :

- ١- اسم المناقصة ورقمها .
 - ٢- اسم مقدم العطاء وعنوانه الكامل .
 - ٣- تاريخ ووقت استلام العطاء .
 - ٤- تسلسل وصل قبض شراء أوراق المناقصة .
- ثانياً- تحديد مكان استلام العطاءات .

(١) للمزيد ينظر : التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لعام ٢٠٠٨، ص ٨٧ .

(٢) الفقرة (خامساً) المادة (٦) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .

ثالثاً- الأسلوب المتبع لاستلام العطاءات (صندوق العطاءات) .
رابعاً- عدم استلام أي عطاء بعد موعده غلق استلام المناقصة إلا بموافقة الوزير المختص أو رئيس الدائرة غير المرتبطة بوزارة، بشرط أن يكون ذلك قبل فتح العطاءات^(١).

خامساً- أن يكون العطاء المقدم في ظرف مغلق مثبت عليه اسم المناقصة ورقمها .
سادساً- لا يحق للمقاول سحب عطاءه وتعديل أو تقديم مستندات في أو قبل موعده غلق المناقصة .

وعلى هذا الأساس نجد أن هناك قيد على الإدارة مفاده عدم جواز إجراء تعديل من قبل الإدارة على مضمون شروط المناقصة إلا بإشعار الآخرين وقبل وقت كافي، كما أنه يجوز تعديل العطاء من قبل مقدمة قبل الموعد المحدد لفتح العطاءات .
أما عن لجان فتح العطاءات ومهامها فقد ألزمت تعليمات تنفيذ العقود الحكومية الإدارة ب: تشكيل لجنة مركزية لتفتح العطاءات برئاسة موظف لا تقل درجته عن مدير عام أو رئيس مهندسين وعضوية ممثلين من (الشؤون المالية، الشؤون القانونية، تشكيلات العقود، فني متخصص مقرر لا تقل وظيفته عن ملاحظ)^(٢).

وينظم محضر اجتماع لجنة فتح العطاءات يدون فيه كافة المعلومات عن كل عطاء من حيث (السعر الإجمالي - وجود أو عدم وجود تأمينات أولية - وجود الوثائق المطلوبة، ... الخ) من معلومات ومستمسكات مطلوب تقديمها من قبل المناقص، مع الإشارة إلى العطاءات المستعدة لغرض إكمال المتطلبات .

كما ويستلزم تغيير اللجنة بصورة دورية خلال فترات محددة استناداً إلى تعليمات المناقصات لدوائر الدولة^(٣). حريّ بالإشارة أن ختام استلام فتح العطاءات يكون بتوقيع

(١) البند (أ) الفقرة (ثانياً) المادة (١) من تعليمات المناقصات لدوائر الدولة .
(٢) الفقرة (أولاً) المادة (٦) من تعليمات العقود الحكومية، وللمزيد ينظر : د. مال الله جعفر عبد الملك الحمادي، مصدر سابق، ص ٢٩٠ وما بعدها .
(٣) الفقرة (أولاً) المادة (٣) من تعليمات المناقصات لدوائر الدولة .

المستندات من قبل اللجنة وإعداد جدول تفصيلي بها وترفع لرئيس الدائرة لإحالتها إلى لجنة تحليل ودراسة وتقييم العطاءات^(١). التي سيأتي تفصيلها في الفرع التالي .
إن المهام الملقاة على عاتق لجنة فتح العطاءات ترمي إلى إحكام ضمان العدالة والنزاهة وصولاً إلى مرحلة التحليل والإحالة، ذلك أن مهام اللجنة التي جاءت بها تعليمات تنفيذ العقود من ضرورة التأكد من صحة الأختام الموضوعة على أغلفة العطاءات ومسألة التشجيع السري لمقدمي العطاءات وبقية الشروط التي جاءت بها التعليمات^(٢) خبرة دليل على ذلك .

هذا وقد أكدت التعليمات ذات الصلة بجواز أن تشكل لجنة أو أكثر لفتح العطاءات، ولا ينكر الفائدة المرجوة من تشكيل أكثر من لجنة لما فيه من السرعة في حسم أكبر عدد من العقود وخصوصاً في هذه المرحلة الحرجة التي يعاني فيها البلد من قلة الخدمات، وأن أهم ما جاءت به التعليمات أعلاه هو ضرورة ترأس لجنة فتح العطاءات موظف لا تقل درجته عن مدير وهذا قيد يُحمد عليه واضعوه^(٣).

صفوة القول : من خلال الإطلاع على إجراءات استلام العطاءات وفتحها فقد ألفينا الملاحظتين الآتيتين :

الملاحظة الأولى : عدم تقيد الإدارة المعنية بإجراءات الاستلام والفتح .

الملاحظة الثانية : عدم مراعاة مقدمي العطاءات للتعليمات .

ومثال الأولى : عدم التحقق من صحة الشخص المخول بتقديم العطاء وأخذ هويته وتوقيعه من قبل القائمين على استلام العطاءات مما سبب إشكالات عديدة وخاصة عندما برزت حالات شك في تغيير المستندات لبعض العطاءات أو فتح المظاريف،

(١) البند (ح) الفقرة (خامساً) المادة (٦) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .

(٢) البند (ج) الفقرة (خامساً) المادة (٦) من التعليمات ذاتها .

(٣) الفقرة (أولاً) المادة (٦) من التعليمات ذاتها، حقيقاً بالإشارة أن وزارة التربية كانت قد وجهت اقتراحاً إلى دائرة العقود الحكومية بكتابها المرقم (١٥٠٣) في ٢٠٠٧/٦/١١ مفاده الآتي : " ... وحيث أن المديرية العامة للأبنية المدرسية تعاني من صعوبة توفر مدير عام لكل مناقصة ... لذا نقترح قيام السادة معاوني المدير العام أو الخبراء أو مدراء الأقسام في المديرية المذكورة برئاسة لجنة فتح العطاءات في حالة تعذر حضور المدير العام ... " فكان جواب المديرية المذكورة بكتابها المرقم (٤٩٤٥/٧/٤) في ٢٠٠٧/٧/١٦ ب : " ... لا نؤيد مقترحكم بأن يتولى معاون المدير العام رئاسة اللجنة لأن التعليمات اشترطت بأن يكون رئيس اللجنة مديراً عاماً ... "

ومن جهة أخرى ألفينا عدم اهتمام لجان الفتح في تطبيق الإجراءات وذكر التحفظات والملاحظات كافة في محضر اللجنة، فضلاً عن عدم مشاركة الأعضاء كافة بالإجراءات، والاعتماد على أحد الأعضاء دون الآخرين .

ومثال الثاني : قيام مقدمي العطاءات بإرسال عطاءاتهم بيد شخص غير مخول، وعدم التقيد بختم المظاريف وفصل المستمسكات والأوليات كما محدد بشروط المناقصة والإعلان، وورد حك وشطب في جداول الكميات المسعرة وغير مؤيدة من قبل مقدم العطاء، فضلاً عن عدم كفاية التأمينات الأولية أو عدم تغطيتها لمدة سريان المناقصة، وأخيراً عدم إطلاع الحاضرين من ممثلي مقدمي العطاءات على إجراءات الفتح والأوليات^(١).

وبهذا نخلص إلى أن عمل لجنة الفتح يعتبر الركيزة الأساسية التي بإمكانها لو اعتمدت الإجراءات بدقة ودون تهاون فإنها ستغلق الباب أبداً أمام الكثير من الشكوك والمحاولات التي تجري خلال هذه المرحلة من استبدال أو تغيير أو تلاعب في المستمسكات أو التفاوضي عن أمور تشكل بحد ذاتها حالات فساد واضحة، وعلى هذا الأساس ينبغي أن يُحسن اختيار أعضاء لجان الفتح وأن يكونوا من ذوي الكفاءة والنزاهة لضمان حماية النفقة العامة في العقد الحكومي .

حقيق القول : أن قلة الوعي من قبل المستثمر من مقدمي العطاءات يستلزم من الجهة المعنية إقامة دورات متخصصة لغرض تأكيد التزاماتهم بمتطلبات المناقصة لما في ذلك من أثر على موضوع المناقصة، إذ أن قلة الوعي تؤدي إلى ضياع الغاية من التعاقد وبالتالي يفوت الفرصة على نفسه من جهة وعلى الإدارة من جهة أخرى في تكرار الإعلان من جهة وفتح الباب لضعاف النفوس للتربص والفساد والتلاعب من جهة أخرى .

إذ أن استلام العطاءات وفتحها يتطلب أيادي نظيفة آمنة، ذلك أن خطورة هذه المرحلة وتأثيرها على إحالة العقد إلى هذا المتعاقد دون غيره له أيضاً أثر على حماية

(١) وهذا ما ألفيناه عملياً في إجراءات التعاقد في عدد من المحافظات ومنها محافظة كركوك .

النفقة العامة، لأجل ذلك كان لزاماً تشديد العمل الرقابي من قبل الأجهزة الرقابية حرصاً على ضمان سلامة الإنفاق العام في العقود الحكومية .

المطلب السابع

إجراءات التحليل والإحالة

تعد مرحلة التحليل والإحالة الأساس في تحديد العطاء الأفضل والأنسب، وبالتالي فهي الأخطر في سلسلة الإجراءات المحيطة بالمناقصة كونها المسؤولة عن تحديد واختيار العطاء وسوق المبررات لاختياره، وعلى هذا الأساس فإن مدى التزام الإدارة بالإجراءات التي جاءت بها التعليمات المنظمة لموضوع التعاقد هو المعيار في الحكم على الإدارة بالعدالة أو الجور .

ولذلك ولمقتضيات الضرورة يقتضي اختيار أعضاء ذوي كفاءة وخبرة ونزاهة ذلك أن الموازين والمؤشرات المعتمدة وبقطع النظر عما جاء فيها فإن الحكم النهائي على مقدم العطاء يبقى أسيراً خاضعاً لتقدير تلكم اللجنة .

من أجل ذلك كله رأينا أن التعليمات المنظمة للعقود الحكومية^(١)، تلزم بـ :
تشكيل لجنة تحليل ودراسة وتقييم العطاءات برئاسة موظف لا تقل درجته عن مدير أو رئيس مهندسين وعدد من المختصين بالشؤون المالية والقانونية والفنيين ومقرر للجنة مع إشراك لجنة فنية متخصصة بطبيعة المناقصة كلما دعت الحاجة إلى ذلك .

لقد فصلت التعليمات ذات الصلة بالإجراءات^(٢) الواجب إتباعها من قبل تلكم اللجنة في عملية التحليل والإحالة، وإن مخالفة أيّاً من هذه الإجراءات سيؤدي إلى اختيار مجهز أو مقاول غير مؤهل مما ينعكس سلباً على الإدارة والمال العام، فضلاً عن ضياع الوقت ومشاكل لاحقة يصعب حلها أحياناً أو استحصال حقوق الدولة .

ولضمان جدية المناقص مقدم العطاء فإن التعليمات قد أشارت إلى ضرورة أن تتضمن التأمينات الأولية (خطاب ضمان أو صك مصدق أو كفالة مصرفية ضامنة أو

(١) المادة (٧) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .
(٢) المادة (٧) من التعليمات أعلاه ذاتها، وينظر : د. عاطف سعدي محمد : عقد التوريد بين النظرية والتطبيق، بلا مكان نشر، ٢٠٠٥، ص ٣١٣ .

سندات القرض الصادرة عن الحكومة العراقية^(١)، وهذا موقف محمود من واضعي التشريعات ذلك أن حماية المال العام لا تتأتى إلا بضمان الإجراءات اللازمة التي تحول دون ضياعه وعدم قبول أي تأمينات أولية إذا كانت بصك عادي بل يجب استبعاده .

وكان لديوان الرقابة المالية وقفة رقابية صادقة من هذا الأمر - خطابات الضمان - إذ بلغت قيمة خطابات الضمان والتي تم اتخاذ قرار بمصادرتها للسنتين (٢٠٠٦ و ٢٠٠٧) (١٠) مليون دولار، ولم يتم استحصال أي مبلغ لغاية تاريخ إعداد هذا التقرير الرقابي^(٢)، الأمر الذي أدى إلى ضياع وهدر بالمال العام - النفقة المخصصة للعقود .

حريّ بالإشارة أن التعليمات قد أشارت إلى مسألة مهمة مفادها إلزام لجان التحليل استكمال البيانات الفنية المطلوبة من مقدمي العطاءات المرشحين^(٣)، ومن نافلة القول فإن من غير المنطقي أن تكون من مهام اللجنة استكمال معاملات مقدمي العطاء إذا ما عرفنا أن مهمتها هي التحليل والإحالة، ولا نرى في ذلك أمراً محموداً^(٤).

(١) الفقرة (أولاً) المادة (١٦) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، وقد سبق وأن قدمت وزارة البلديات والأشغال العامة استفساراً إلى دائرة العقود الحكومية بكتابها المرقم (١٥٣٣/٣/٤) في ٢٠٠٧/٩/٣ حول بيان الرأي بشأن قبول العطاء بدون تأمينات أولية أو إعادة إعلان وقد أجابت الدائرة المذكورة بكتابها المرقم (٦٧٧٢/٧/٤) في ٢٠٠٧/١/١٧ بالآتي : أن عدم تقديم تأمينات أولية من قبل مقدم العطاءات يعني عدم وجود عطاء أصلاً وبالتالي فإن إعادة الإعلان عن المناقصة يعتبر أمراً لازماً بعد أن يتم إهمال العطاءات غير المستوفية لشروط التعليمات . ينظر : دليل الاستشارات التعاقدية الصادر عن دائرة العقود الحكومية العامة في وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي .

(٢) ينظر : التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لعام ٢٠٠٨ والخاص بعقود الشركة العامة لتجارة المواد الغذائية.

(٣) الفقرة (١٦) المادة (٧) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية .

(٤) سبق وأن استفسرت وزارة التعليم العالي والبحث العلمي / دائرة الإعمار والمشاريع بكتابها المرقم (٢١٤٢) في ٢٠٠٧/٨/٢٩، عن ماهية البيانات التي يمكن للجنة تحليل العطاءات استكمالها، فأجابت دائرة العقود الحكومية بكتابها المرقم (٧٤٥٥/٧/٤) في ٢٠٠٧/١٠/٧ بالآتي : يقصد بالبيانات التي يمكن استكمالها من قبل لجنة تحليل العطاءات هي تلك البيانات التي لم يرفقها مقدمو العطاءات بعطائهم أو تلك التي لا يؤدي عدم توافرها إلى رفض العطاءات أو استبعادها، ينظر : دليل الاستشارات التعاقدية اعلاه ذاته . وللمزيد ينظر: د.محمد ماهر أبو العينين: العقود الإدارية وقوانين المناقصات والمزايدات في قضاء، وإفتاء مجلس الدولة حتى=

ونرى بجدوى استكمال متطلبات المعاملة إذا ما كانت غير ذا تأثير على مصير العقد . وفي كل الأحوال فإن اللجنة أما أن توصي باختيار أحد المتقدمين مبررة أسباب اختياره أو يتم اقتراح إلغاء المناقصة أو إعادة الإعلان عنها حسب ما أشرنا إليه، وإذا ما كان قرار اللجنة اقتراح الإلغاء فيبقى اقتراحاً إلا إذا ما تم تصديقه من الجهة المخولة، ولا يترتب هذا الإلغاء أي حقوق لصالح مقدمي العطاءات . أما إذا كان قرار اللجنة اقتراح قبول أحد المتقدمين يعد ذلك ممهداً للمصادقة من قبل الجهة المخولة على قرار الإحالة، وفي هذه الحالة تلتزم الإدارة بقبول العطاء ويصبح لزاماً على الطرفين بعد أن كان قبل ذلك التزاماً على مقدمة دون الإدارة .

إلا أن النقطة الجوهرية في هذه اللحظة أن من حق الجهة المخولة المصادقة على قرار الإحالة وتبليغ من ترسو عليه المناقصة في فترة نفاذ العطاء وبالتالي ليس لجهة الإدارة أي حق تجاه من ترسو عليه المناقصة إذا ما تم تبليغهُ بعد نفاذ عطاءه^(١). جدير بالذكر أنه وفي حالة المصادقة يتم إخطار من رست عليه المناقصة خلال (١٤) يوم لغرض توقيع العقد وإطلاق التأمينات الأولية للمتقدمين عدا تأمينات المناقصين الثلاث الأوائل المرشحين للإحالة^(٢) لحين توقيع العقد، وفي حالة رفض

= عام ٢٠٠٤، دراسة تحليلية لأراء الفقهاء وأحكام مجلس الدولة، الكتاب الأول، بدون دار نشر، ٢٠٠٤، ص ٥٣٥ .

(١) قامت وزارة الزراعة / الشركة العامة للتجهيزات الزراعية بتوجيه استفساراً إلى دائرة العقود الحكومية بكتابها ذي الرقم (٩٥٤٢) في ١٩/٩/٢٠٠٧، حول بيان الرأي بشأن رفض الشركة المجهزة المضي بإجراءات التعاقد لصدور كتاب الإحالة بعد انتهاء فترة نفاذ عطاءها وارتفاع الأسعار العالمية ...، فأجابت الدائرة المذكورة بكتابها المرقم (٨٥٧٩/٧/٤) في ١٥/١١/٢٠٠٧ بالآتي : ... بما أن الإحالة قد تمت بعد انتهاء مدة نفاذ العرض الذي تقدمت به الجهة المتعاقدة فلا يمكن تحميلها أية مسؤولية مالية أو قانونية لرفضها قبول الإحالة عليها بعد انتهاء فترة نفاذ عرضها وهذه النتيجة لا تتأثر سواء كانت التأمينات الأولية مقدمة بشكل موافق للتعليمات أعلاه أو مخالف لها . ينظر : دليل الاستشارات التعاقدية الصادر عن وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي .

(٢) الفقرة (١٨) المادة (٧) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية، وفيما يخص التأمينات فقد رصد ديوان الرقابة المالية مخالفة جسيمة في الشركة العامة لتجارة المواد الغذائية/ شعبة التأمين والتعويضات، إذ بلغت قيمة خطابات الضمان التي تم اتخاذ قرار بمصادرتها للسنتين (٢٠٠٦، ٢٠٠٧) (١٠) مليون دولار و(٢٧٧) مليون دولار، ولم يتم استحصا ل أي مبلغ لغاية تاريخ إعداد التقرير الرقابي، مما يتطلب ضرورة إشراك القسم القانوني بمتابعة الموضوع، واتخاذ الإجراءات القانونية بحق المصارف ضماناً لحقوق الشركة، كما قامت الشركة العامة لتجارة=

المناقص المرشح يتم مصادرة تأميناته والتوصية برفع اسمه ووضعها في القائمة السوداء، ويتم التعامل معه كناكل وتحال المناقصة إلى مقدم العطاء الذي يليه .
تلكم هي أبرز الإجراءات المحيطة بالمناقصة وإن ما تقدم كله يؤكد بشكل قاطع أن كل خطوة من خطوات إرساء المناقصة يجب أن يُحسب لها حسابها وعلى قدر الالتزام بها ومراعاتها يكون العقد الحكومي قد استوى على سوقه مُحققاً لما يصبو إليه في اشباع الحاجات العامة من جهة وحماية المال العام من جهة أخرى.

الخاتمة

نخلص من هذه الاطلالة حول الرقابة على الاجراءات المحيطة بالتعاقد عن طريق المناقصة في العقود الحكومية الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات نتناولها في العرض الاتي:-
اولا: الاستنتاجات :-

- ١- ان الامر رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤ الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة المنحلة قد جاء بمصطلح العقود الحكومية كمصطلح يرادف العقود الادارية وكذا فعل المشرع العراقي في التعليمات رقم ١ لسنة ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ حيث جاءت بعنوان (تعليمات تنفيذ العقود الحكومية) .
- ٢- ان الاجراءات المحيطة بالتعاقد عن طريق المناقصة في العقود الحكومية تعد نقطة البداية في حماية المال العام ولهذا وجدنا ان المشرع قد افرد تفصيل لكل مرحلة .
- ٣- ان الاجراءات الطويلة والمراحل التي يمر بها العقد الحكومي كانت وراء تعشعش الفساد المالي فضلا عن التقنن والابتكار المتطور دوما في خلق حالات الفساد المالي في كل مرحلة من مراحل ابرام العقد الحكومي .

=المواد الغذائية بمفاتحة وزارة التجارة بخصوص موضوع وجود الكثير من خطابات الضمان والتي مضى عليها فترة طويلة من عام (١٩٨٠ ولغاية ٢٠٠٣) والتي لم يتم حسم موضوعها ومتعلقاتها بحجة مرور مدة طويلة وتلف الوثائق الخاصة بها في أحداث ٢٠٠٣/٤/٩، لذا وجب تحديد المسؤولية التصديرية لعدم مصادرتها في حينه . ينظر : تقرير ديوان الرقابة المالية لعام ٢٠٠٨، ص ١٠٠ .

ثانيا: التوصيات :-

- ١- هناك ضرورة ملحة لا يكال امر الرقابة على مراحل ابرام العقد الحكومي الى القضاء الاداري اذ يعد الجهة المختصة بالبت في صحة ابرام العقد ومدى توافر شرائط ابرامه.
- ٢- يقتضي على الجهة القائمة على العمل الرقابي في العقود الحكومية النظر في مدى توافر الموازنة بين المنافع والتكاليف في ابرام العقد الحكومي لا ان تنظر في صحته وحسب لما لذلك من اهمية في درء الفساد عن المال العام والهدر فيه .
- ٣- نوصي بتشريع قانون للمناقصات العامة نظرا لضخامة المال العام المخصص لهذه العقود اذ ان وجود تعليمات متناثرة هنا وهناك ليست كفيلة في حماية المال العام.

المصادر

اولا : الكتب

١. السلال سعيد جمعة الهويدي : أسلوب المناقصة العامة في إبرام العقود الإدارية، دراسة مقارنة في الأنظمة الإدارية لدولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية، أطروحة دكتوراه، مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة طنطا، ١٩٩٨ .
٢. د. سليمان الطماوي : الأسس العامة للعقود الإدارية - دراسة مقارنة، ط٣، دار الفكر العربي، ١٩٧٥ .
٣. د. توفيق شحاته: مبادئ القانون الاداري، بلا مكان نشر، القاهرة، ١٩٥٤-١٩٥٥ .
٤. د. إبراهيم طه الفياض : النظرية العامة للعقود الإدارية وتطبيقاتها في القانون الكويتي والدول المقارنة مع شرح قانون المناقصات الكويتي، مكتب الفلاح، الكويت، ١٩٨١ .
٥. د. مال الله جعفر عبد الملك الحمادي: ضمانات العقد الاداري، ط٢، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٠ .
٦. د. محمود خلف الجبوري : النظام القانوني للمناقصات العامة (دراسة مقارنة)، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ١٩٩٨ .
٧. د. محمد احمد عبد المنعم : مرحلة المفاوضات في العقود الإدارية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢ .
٨. د. مازن ليلو راضي : العقود الإدارية في القانون الليبي والقانون المقارن، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣ .
٩. د. عاطف سعدي محمد : عقد التوريد بين النظرية والتطبيق، بلا مكان نشر، ٢٠٠٥ .
١٠. د. محمد ماهر أبو العينين : العقود الإدارية وقوانين المناقصات والمزايدات في قضاء وإفتاء مجلس الدولة عام ٢٠٠٤، دراسة تحليلية لأراء الفقهاء وأحكام مجلس الدولة، الكتاب الأول، بلا مكان نشر، ٢٠٠٤ .

ثانيا: القوانين والتعليمات والكتب الرسمية



أ- القوانين

١. قانون العقود الحكومية العامة رقم (٨٧) لسنة ٢٠٠٤
٢. قانون المناقصات والمزايدات المصري رقم (٨٩) لسنة ١٩٩٨.

ب- التعليمات

١. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (١) لسنة ٢٠٠٨.
٢. تعليمات وصلاحيات تنفيذ نفقات المشاريع الاستثمارية لعام ٢٠١٢.

ج- الكتب الرسمية

١. كتاب مجلس الوزراء ص/٥٧٦٥ في ٤/٤/١٩٩٣.
٢. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء رقم (ش. و/٨/١/٢٨٨/٨) في ١١/١٢/٢٠٠٥.
٣. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ش و/٨/١/٨٩٢٥ في ١٢/١٠/٢٠٠٦.
٤. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم (١٧٦٧) في ٢٨/٢/٢٠٠٧.
٥. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ش ز/١٠/١/٢٥٨٠ في ٥/٢/٢٠٠٨.
٦. كتاب الأمانة العامة لمجلس الوزراء المرقم ز/١٨٠/١٨٨٨ في ١٠/٣/٢٠٠٨.

ثالثا: التقارير

١. التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لعام ٢٠٠٨.
٢. التقرير السنوي لديوان الرقابة المالية لعام ٢٠١٠.