



نحو إصلاح النظام التعاقدي في مؤسسات الدولة العراقية

علي عدنان محمد



برنامج سياسات العراق (الدورة الاولى)
حزيران – كانون الاول 2020

نبذة عن برنامج سياسات العراق

يسعى برنامج سياسات العراق الى ردم الهوة بين النخب الشبابية وصناع القرار عبر التدريب النخب الشبابية على احداث التغيير الايجابي من خلال التأثير في عملية صنع القرار. ان البرنامج يهدف لتمكين المشاركين لإعداد اوراق سياسات واقترح بدائل سياساتية تهدف للارتقاء باداء النظام وتدعم شرعيته. ان هذا البرنامج يتيح للمشاركين التواصل مع صناع القرار والتعرف على ابرز الصعوبات والمشاكل التي تعترض جانب التنفيذ والمتابعة للسياسات العامة. ان هذا البرنامج يسعى لمنح المشاركين قراءة واقعية لبيئة صنع القرار في العراق، وفهماً لفرص وتحديات التغيير.

ان البرنامج قائم على اربعة مراحل:

اعداد: مساعدة المشاركين في الحصول على المهارات الاساسية لإعداد اوراق السياسات وحملات مناصرة فعالة.

اكتشاف: ايضاح سياسات عامة مهمة في العراق من قبل مختصين عبر تغطية اصحاب المصلحة، الإطار والاجراءات المؤسساتية، الواقع العملي، والنقاشات الدائرة حول كل سياسة عامة، فضلاً عن آفاق الاصلاح.

اشراك: تدريب المشاركين على تطوير الحملات الترويجية وتنسيق اللقاءات مع المسؤولين الحكوميين من اجل البدء بالخطوات الأولى لحملاتهم.

اغناء: الأشراف على المشاركين من اجل اعداد ورقة بحثية في مجال اهتمامهم، من اجل اغناء الحوارات وتطوير بدائل سياساتية، والتي بإمكانها ان تساعد على مواجهة المشاكل الحالية.

حقوق النشر محفوظة لبرنامج سياسات العراق © 2020

psdiraq.org

Info@psdiraq.org

نحو إصلاح النظام التعاقدي في مؤسسات الدولة العراقية

علي عدنان محمد

المقدمة

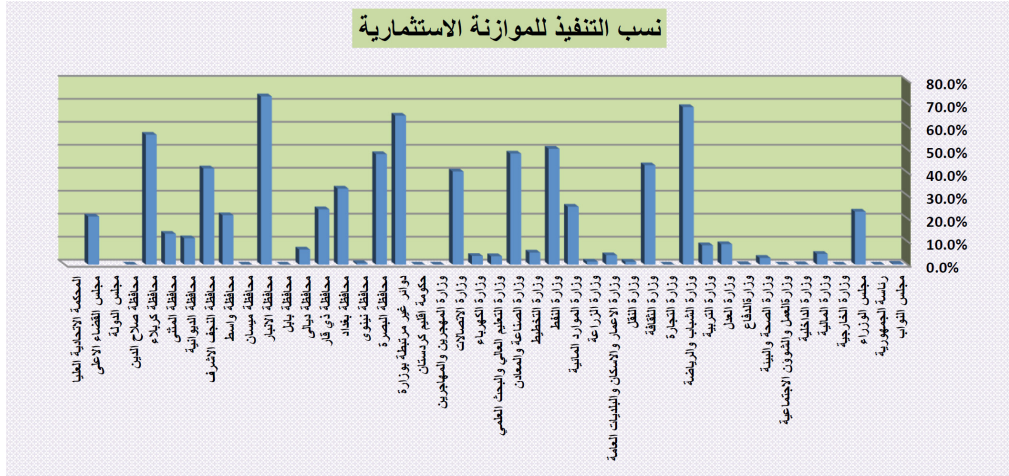
مضى 17 عشر عاماً على النظام الديمقراطي الذي حكم العراق بعد سقوط الدكتاتورية، وقد سجّلت هذه الأعوام السبعة عشر مكامن خلل وأخطاء على الأصعدة جميعها، ومن أكثر ما يميز الأنظمة الديمقراطية في العالم أنّها تتمتع بمرونة تجاه الإصلاحات، ممّا يجعلها قابلة على التأقلم مع ظروف دول وثقافات مختلفة، الأمر الذي يشجعنا على المطالبة بإصلاح الأخطاء التي عانى وما زال يعاني منها النظام الديمقراطي في العراق، سواءً على الصعيد السياسي أم الاجتماعي أم الإداري، وقد ركزتُ جهودي على دراسة النظام القانوني للتعاقد العام في مؤسسات الدولة العراقية، إذ إنّ هذا النظام هو أحد مخرجات الديمقراطية وقد سجّلتُ العديد من الأخطاء فيه على مدار الأعوام الماضية، ممّا يشجّعني أيضاً على دراسة هذا الجانب؛ لأنّه من الأعمدة الرئيسة في محاربة الفساد الإداري والمالي الذي تعاني منه الدولة العراقية.

عانى نظام التعاقد العام في العراق من الإرباك والفوضى على مدى السنوات السابقة، على الرغم من التنظيم اليسير الذي يخضع له هذا النظام على المستوى القانوني والمؤسسي، إذ يقوم النظام تشريعياً على أمر سلطة الائتلاف المنحلة المرقم (87) لسنة 2004 والمتكون من (16) مادة تنظّم آلية التعاقد في مؤسسات الدولة العراقية وفقاً لمعايير الشفافية والمساواة والمنافسة العادلة والمعلنة وغيرها من أسس ومبادئ التجارة الحرة العالمية، وقد أسّس هذا التشريع لإنشاء دوائر العقود في مؤسسات القطاع العام والشركات العامة، ثم خوّنها مسؤولية إرساء وتوقيع العقود والدخول فيها أو تعديلها، ويكون ذلك بإشراف دائرة استحدثها هذا التشريع وهي دائرة (العقود الحكومية) في وزارة التخطيط والتي أصدرت تعليمات تخص العقود الحكومية رقم (1) لسنة 2008، ورقم (2) لسنة 2014، إلا أنّ النظام التعاقدي على الرغم من ذلك ما زال يعاني من التشظي والإرباك والفوضى.

وقد أشر الأستاذ الدكتور أحمد سلمان شهيب مدير عام سابق في إحدى الوزارات العراقية علي ثلاث مشاكل في وضع العقود الحكومية، أولها: توزيع العقود الحكومية على دوائر متعدّدة تتولّى التعاقد سيؤدّي بالتالي إلى تفتيت الموازنة العامة إلى موازونات صغيرة، وبالتالي تجزئة المشاريع الكبيرة إلى مشاريع صغيرة تنفذها شركات صغيرة قليلة الخبرة، ثانياً: تعاني الدولة العراقية من صعوبة

مراقبة أداء دوائر العقود أو موظفيها جميعاً، ثالثاً: ضياع الخبرة التعاقدية لموظفي أقسام العقود جرّاء التنقلات والتغييرات الكثيرة التي تطرأ على تلك الاقسام نتيجة لظروف مُتعدّدة، وليست تلك المشكلات هي الوحيدة التي يعاني منها النظام التعاقدى، بل إنّ هنالك مشاكل تتعلق بالشفافية أيضاً حيث أشار إلى ذلك النائب محمّد شيعان السوداني في حديث له عن عقود أبرمتها وزارة النفط (وشركة سومو).

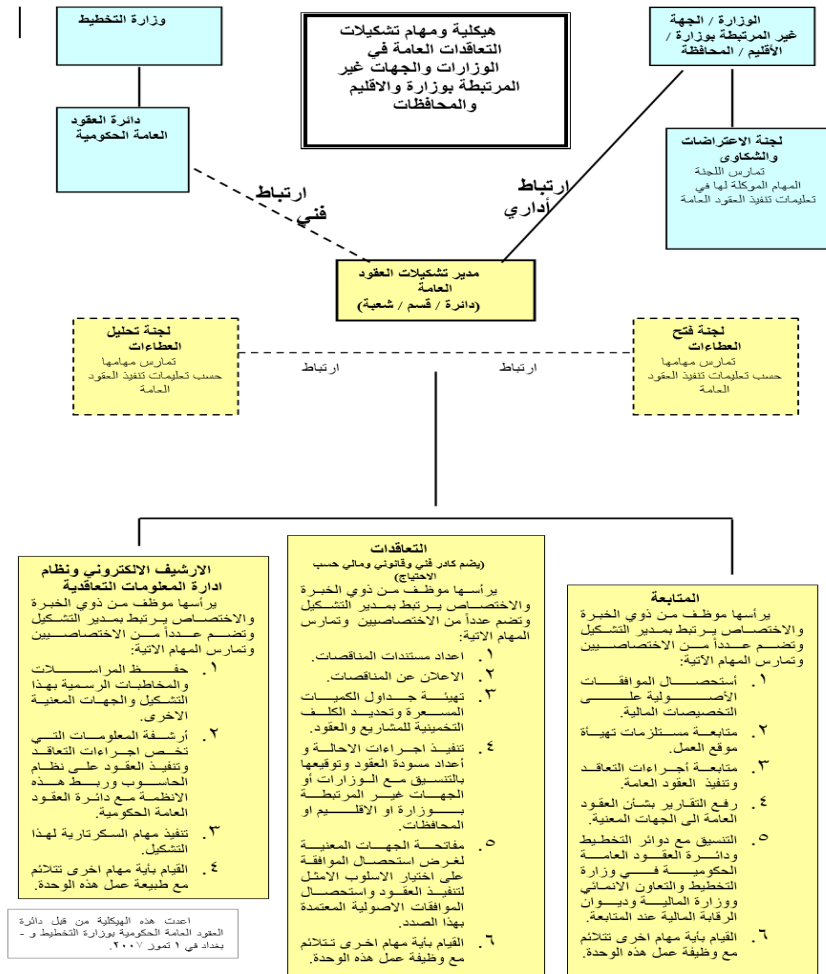
إنّ هذه المشاكل تتضح جلياً عند الرجوع إلى نسب تنفيذ الموازنات الاستثمارية، ففي 2019 صدر عن قسم الاحصاءات في ديوان الرقابة المالية الاتحادي تقرير يحمل عنوان (نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة بشقيها (الجارية والاستثمارية) للمدّة من 1 / 1 / 2019 ولغاية 30 / 9 / 2019) وأشار التقرير إلى إجمالي نسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية بلغت (28.4%) فقط، ولم تسجل أي جهة نسبة تنفيذ (100%) إذ سجّلت محافظة الأنبار أعلى نسبة تنفيذ والبالغة (73.2%) فقط.



وفي 2019 أيضاً، صدر عن رئاسة الوزراء تقريراً نصف سنوي عن متابعة البرنامج الحكومي لحكومة السيد (عادل عبد المهدي) آنذاك، وقد ورد في ذلك التقرير أنّ عدداً كبيراً من المشاريع التي لم تحقق نسب انجازها وشهدت حيود عن النسب المعلنة في البرنامج الحكومي كان أحد أهم أسباب حيودها هو المشاكل التي تعاني منها على مستوى العقود.

الإطار المؤسسي للعقود:

تُبرم العقود الحكومية عن طريق سلسلة من المراحل الإدارية، إلا أنّ هذه المراحل لا تكون من طريق التشكيلات الخاصة بالعقود (القسم، أو الدائرة، أو الشعبة) فقط، وإنما تضم إلى جانبها (4) لجان أساس تتشكل في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة وهي (لجنة فتح العطاءات، لجنة تحليل العطاءات، لجنة المصادقة والإحالة، ولجنة الشكاوى والاعتراضات) وكما موضح في الرسم البياني أدناه:



لنفترض على سبيل المثال أنّ دائرة معينة (جهة مستفيدة) تروم إبرام عقد معين فإنّ الخطوة الإدارية الأولى هي أن تتقدّم بطلب إلى التشكيل الإداري المختص (دائرة أو قسم أو شعبة العقود)، ثم تُحدّد كلف تخمينية بين الجهة المستفيدة والتشكيل المختص بالعقود، بعدها تستحصل دائرة العقود موافقة الدائرة المالية على التخصيصات اللازمة لتبدأ بعدها إجراءات التعاقد الفعلية والتي تقع معظم مسؤولياتها على جهة التعاقد.

إذ تختار جهة التعاقد أسلوب التعاقد ونوع العقد، ثم يأتي دور لجان فتح العطاءات ولجان تحليلها، بعد أن تتمّ اللجان المذكورة عملها، تقوم لجنة المراجعة والمصادقة على الإحالة بإحالة العقد أو رفع توصيات للجان القطاعية في مجلس الوزراء للبت في العقود التي تزيد صلاحيتها المالية عن صلاحية لجنة المراجعة والمصادقة، وأخيراً تنتهي مراسيم توقيع العقد مع الجهة المعنية في حال تمّت الموافقة.

إشكالات الإطار المؤسسي:

نلاحظ ممّا تقدم أنّ الإطار المؤسسي للعقود تشوبه بعض الاشكالات، إذ تفتقد آلية سير المعاملة إلى الدور الرقابي، فالرقابة إن وُجِدَتْ فهي للمشورة والاستئناس وليست جزءاً رئيساً من المعاملة، وقد تكون الرقابة على العقود جزء من مهام المؤسسات الرقابية على الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بالوزارة إلا أنّ تلك المؤسسات الرقابية تعاني كثيراً من غياب الفاعلية في أداء المهام، ممّا يجعل مهامها الرقابية على آلية سير معاملات العقود شبه غائب أيضاً.

وإنّ الإطار المؤسسي يعاني أيضاً من إشكال آخر ألا وهو غياب الإلزام في إشراك دائرة العقود الحكومية في وزارة التخطيط في التعاقدات، ذلك أنّ ارتباطها بتشكيلات العقود ارتباطاً فنياً وليس إدارياً كما ورد في الهيكلية أعلاه، ممّا يجعل دورها الإشرافي بلا تأثير واضح، كما أشار أحد مديري الشركات العامة سابقاً (الذي رفض ذكر اسمه) بأنّ غياب الدور الرقابي والإشراف شجّع على تجزئة تجهيز السلع والخدمات (أي: التجهيز على شكل دفعات وليس دفعة واحدة ضمن صلاحيات لجان المشتريات).

التوصيات السياساتية للنظام التعاقدي:

إنَّ السياسة العامة للنظام التعاقدي في العراق بعد 2003 حسب التشريع تقوم على اعتماد مبادئ الشفافية والتجارة الحرة والنزاهة والمنافسة العادلة والمعلنة، لكن التشريع لم يحدد سياسة المركزية أو اللامركزية في إبرام العقود على الرغم من تطبيقات اللامركزية الواضحة في بنوده، ونقترح اعتماد سياسة المركزية للنظام التعاقدي على أن يكونَ وفق التطبيق التالي:

1. إعادة هيكلة دائرة العقود الحكومية العامة يشبه مجلس أعلى للعقود.

إنَّ غياب الدور الفاعل لدائرة العقود الحكومية في وزارة التخطيط هو أحد أهم أسباب التشطي والتشتت الذي يعاني منه النظام التعاقدي في العراق، لذا من الضروري تطوير فاعلية هذه الدائرة في النظام التعاقدي وإشراكها في آلية سير المعاملة التعاقدية، وإنَّ الدور المثالي الذي يستحسن أن تلعبه هذه الدائرة ضمن عملية التعاقد هو في مرحلة تخطيط واختيار أسلوب التعاقد، إذ إنَّ هذه المرحلة منوطة حالياً بالتشكيل المسؤول عن العقود في الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة، أمَّا في حال كان تخطيط واختيار أسلوب التعاقد منوطاً بجهة مركزية (والمتمثلة في دائرة العقود الحكومية) فستكون هناك خبرات متراكمة في هذه الدائرة وستعود بالمنفعة المتبادلة على دوائر الدولة المختلفة.

بذلك تكون دائرة العقود الحكومية في وزارة التخطيط تلعب دور (الهيئة العليا للعقود الحكومية) وتُناط بها مسؤولية العقود الحكومية كافة، من الناحية الإدارية والتشريعية والقانونية، فضلاً عن دورها الإدارية والمؤسسي، ستكون لها مهام إعداد مسودات القوانين اللازمة؛ لتكامل النظام التعاقدي لغرض التصويت عليها من قبل السلطة التشريعية وإصدار التعليمات والأنظمة واللوائح الضرورية لضمان تنفيذ القوانين في هذا المجال.

ويستحسن أن يُفكَّ ارتباط هذه الدائرة من وزارة التخطيط ويكون ارتباطها الإداري بمجلس الوزراء؛ لأنَّ من الضروري أن يكون هناك تنسيق بين هذه الدائرة وبين وزارتي المالية والتخطيط، أو إيجاد سياق إداري معين لربطها إدارياً بوزارة المالية بصورة مباشرة؛ لضمان وجود المخصصات المالية في أي عملية تعاقدية أو استئناف التعاقد في مشاريع متوقفة، إذ ذكر التقرير النصف سنوي الذي أشرنا إليه سابقاً، إنَّ من ضمن أسباب التلكؤ في إنجاز المشاريع عدم اطلاق المخصصات المالية من قبل وزارة المالية.

إنَّ إعادة هيكلة هذه الدائرة مثل مجلس أعلى للعقود هو إجراء إصلاحي سبق أن اتخذته دول عديدة في سبيل ترشيد الإنفاق وضمان كفاءة النظام التعاقدى، ففي تركيا مثلاً أنشأت هيئة المشتريات العامة في عام 2002 والمسؤولة عن التنفيذ الدقيق للمشتريات والتعاقدات الحكومية ويكون لها ارتباطاً بوزارة المالية التركية، وكان هذا الاجراء وفقاً لقانون المشتريات العامة المتوافق مع متطلبات الدخول في الاتحاد الأوروبي.

2. اضاء دور رقابي مباشر للجهات الرقابية ذات العلاقة على إبرام العقود:

لاحظنا عن طريق دراسة النظام التعاقدى في العراق غياب الدور الرقابي المباشر على إبرام العقود، والرقابة في هذا الشأن هي جزء من مهام المؤسسات الرقابية في العراق (كالمفتش العام وهيئة النزاهة وغيرها)، وأنَّ الأهمية التي يحظى بها النظام التعاقدى في العراق تجعل من الضروري اضاء دور رقابي مباشر، ونقترح في هذا الشأن أن يكون هنالك دائرة رقابية مختصة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء ترتبط بمعاون الأمين العام لشؤون المحافظات والوزارات، تتولى هذه الدائرة مهمتين رئيسيتين، الأولى الإشراف على دائرة العقود الحكومية، والأخرى الرقابة على مراحل إبرام العقود الحكومية كافة، ولتسهيل تنفيذ مهامها يتوجب تمكينها من حرية الوصول إلى المستندات والوثائق كافة وتزويدها بنسخ من أرشيف المعلومات التعاقدية.

3. اختصار البيروقراطية في سير المعاملة الخاصة بإبرام العقود الحكومية.

لعل اختصار البيروقراطية لا يقتصر على آلية سير المعاملة بشأن العقود الحكومية فحسب، بل إنَّه يمتد ليشمل معظم المعاملات في دوائر الدولة أيضاً، ذلك أنَّها خطوة أساسية في سبيل تسريع إنجاز المعاملات والحيلولة دون تفشي وسائل الفساد وعلى رأسها الرشوة، وإنَّ الإطار العام للقضاء على التعقيد البيروقراطي يتمثل في إتمام الإجراءات وإخضاعها لأنظمة إلكترونية، على ألا يقتصر النظام الإلكتروني على الأرشفة، بل يشمل آلية سير المعاملة ككل من تقديم طلب الجهة المستفيدة ولغاية مراسم التوقيع.

ونقترح من جانب معاملة إبرام العقود بالخصوص أن يُسْتغنى عن موافقة اللجان القطاعية في رئاسة الوزراء على البت في العقود التي تزيد على صلاحية لجنة المراجعة والمصادقة والعودة في ذلك إلى دائرة العقود الحكومية، والتي تخضع لإشراف ورقابة من الدائرة المستحدثة في الأمانة العامة لرئاسة الوزراء التي تحدثنا عنها في الفقرة (2).

إنَّ إتمام الإجراءات واعتماد الأنظمة الإلكترونية يكون حتماً من ضمن مهام دائرة العقود الحكومية العامة، إذ إنَّها ستكون مسؤولة عن دراسة آلية سير المعاملة واعتماد النظام الأكثر كفاءة، ويمكن الاستعانة بالخبرات الدولية في هذا المجال إذ إنَّ منظمة التجارة العالمية سبق أن أشرفت على تفعيل هذه الأنظمة في دول عديدة ضمن اتفاقية المشتريات الحكومية والتي يبلغ عدد أعضائها 21 عضواً.

الخلاصة:

إنَّ الخُطوات التطبيقية المشار إليها أعلاه هي خطوات عريضة تهدف إلى إضفاء المركزية على النظام التعاقدي في الدوائر الحكومية والقضاء على الفوضى التي تعاني منها الدولة العراقية على صعيد العقود، كما أنَّها تمثل خطوة في سبيل تحقيق الإصلاح في مؤسسات الدولة العراقية وتنشيط الدور الرقابي الفعال بشكل مخصص ومحدد، وإنَّ من الضروري إضفاء مهام فنية على دوائر العقود في مؤسسات الدولة المختلفة خصوصاً بعد تخليصها من أعباء اختيار تخطيط وأسلوب التعاقد إذ إنَّها ستكون منوطة بدائرة العقود الحكومية في وزارة التخطيط، حينئذٍ يستعان بدوائر العقود لإضفاء خبراتهم في الجوانب الفنية.

المصادر:

1. أمر سلطة الائتلاف رقم (87) لسنة 2004
2. تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (2) لسنة 2014.
3. دليل تنفيذ العقود الحكومية الجزء الأول.
4. دليل تنفيذ العقود الحكومية الجزء الثاني.
5. دليل تنفيذ العقود الحكومية الجزء الثالث.
6. دليل تنفيذ العقود الحكومية الجزء الرابع.
7. نتائج تنفيذ الموازنة العامة للدولة بشقيها (الجارية والاستثمارية) للفترة من 1/1/2019 ولغاية 30/9/2019.
8. التقرير النصف سنوي الأول عن متابعة تنفيذ البرنامج الحكومي 2018-2022 لغاية نيسان 2019.
9. مقابلة مع الأستاذ الدكتور أحمد سلمان شهيب (مدير عام سابق في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي).
10. مقابلة مع مدير عام سابق لإحدى الشركات العامة (رفض ذكر اسمه).
11. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm
12. <https://www.mondaq.com/turkey/government-contracts-procurement-ppp/696064/turkish-public-procurement-law-in-practice>