# إجراءات وأساليب إبرام العقود الإدارية في التشريع الأردني

**أ.د.هاشم الحافظ**

ازدادت أهمية إجراءات إبرام العقود الإدارية وأساليبها نتيجة ازدياد حجم العقود التي تبرمها الإدارة وأهميتها في وقتنا الحاضر. ففي ظل التطور التكنولوجي والصناعي السريع، وما واكبه من ظهور الاحتكارات الرأسمالية وتطور وسائل الاتصالات، وفي ظل نظام الاقتصاد الحر وتشجيع الاستثمار الذي اتجهت معظم الدول حديثاً إلى الأخذ به، فأصبحت الدولة ومؤسساتها تعهد إلى رجال الأعمال من المقاولين والموردين وغيرهم بتنفيذ الكثير من المهام التي كانت تقوم بها بنفسها أصبحت تقوم بتنفيذها عن طريق إبرام العقود الإدارية معهم. وقد نشأ عن تطبيق الأحكام القانونية الخاصة بإبرام العقود الإدارية الكثير من المنازعات الإدارية، الأمر الذي تطلب إيجاد حلول قانونية مستوحاة من التشريعات المنظمة لإبرام العقود الإدارية بشكل خاص إلى جانب قواعد ومبادئ توصل إليها كل من الفقه والقضاء في مجال العقود الإدارية بشكل عام.

إن عقد الأشغال العامة يعد من أهم العقود الإدارية، وهو اتفاق بين الإدارة وأحد الأفراد أو الشركات بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عام،وبقصد تحقيق منفعة عامة في نظير المقابل (المبلغ المالي) المتفق عليه الذي تدفعه الإدارة ووفقاً للشروط الواردة في العقد.

وقد نظم المشرع الأردني إبرام عقد الأشغال العامة بموجب: نظام الأشغال الحكومية رقم ٧١ لسنة ١٩٨٦، وتعليمات عطاءات الأشغال الحكومية الصادرة بموجب هذا النظام وهي المتعلقة بمقاولات الطرق والمنشآت والمشاريع الهندسية وما تحتاجه من مواد وتجهيزات ومعدات وكذلك الخدمات الفنية.

وترجع أهمية تنظيم إجراءات وأساليب إبرام عقد الأشغال العامة إلى مبررات وحجج متعددة أهمها: تحقيق مصلحة للخزانة العامة من خلال مبدأ إرساء العطاءات على أقل المناقصين سعراً، وحصول جهة الإدارة المتعاقدة على عروض كثيرة مما يؤدي إلى عدم وجود فرص للاتفاقات غير المشروعة التي تحدث بين المتناقصين بهدف المحافظة على سعر معين للعطاء وعدم النزول به، واستبعاد انحراف الموظفين في اختيار المتعاقدين مع الإدارة بحيث يقتصر دور أعضاء لجان العطاءات على مراقبة الإجراءات القانونية التي تستلزمها المناقصات العامة، وإتاحة الفرصة أمام الإدارة عند إبرام عقودها لاختيار الأسلوب الذي يتلاءم مع طبيعة محل العقد من بين أساليب اختيار المتعاقد معها، كأن تعطي الأولوية لأسلوب العطاءات العامة في العقود التي تتطلب خبرة فنية أو أساليب فنية جديدة كعقد تقديم الخدمات والاستشارات الفنية. فعلى هذا الأساس سيتضمن هذا البحث دراسة إجراءات إبرام عقود الأشغال العامة في ثلاثة مباحث، يتناول المبحث الأول إجراءات العطاءات العامة، والمبحث الثاني إجراءات العطاءات بتوجيه دعوات خاصة ثم المبحث الثالث إجراءات التلزيم (المفاوضة).

## المبحث الأول

## إجراءات العطاءات العامة

عرفت المادة الثالثة من تعليمات العطاءات رقم ١ لسنة ١٩٩٤ العطاء بأنه :"عملية الشراء التي تتم من خلال لجنة العطاءات عن طريق طرح العطاء بالإعلان عنه". وتعتبر طريقة العطاءات أهم طريقة نظمها القانون الإداري لإبرام العقود الإدارية وإن إتباع هذه الطريقة هو القاعدة والطريق العادي لحصول الإدارة على ما يلزمها من أشغال وخدمات...الخ.

فالمناقصة هي مجموعة من الإجراءات التي تقرر القوانين والأنظمة إتباعها بقصد الوصول إلى المتعاقد الذي يتقدم بأفضل وأحسن الشروط الفنية والمالية، فقد أوجب نظام الأشغال الحكومية الأردني اللجوء إلى هذه الطريقة بمواده من ٨ إلى ١٩.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المشرع الأردني لم يفضل هذه الطريقة لتنفيذ عقود الأشغال العامة عن الطرق الأخرى المنصوص عليها في المادة ٥ من نظام الأشغال الحكومية[١]، إلا أن المنطلق القانوني والواقع العملي يفرض أن تكون القاعدة في تنفيذ المشاريع المهمة بطبيعة العمل وبمبالغها أن تلجأ الإدارة إلى طرح العطاءات[٢].

تقوم طريقة المناقصة على فتح باب المنافسة لكل من يريد التقدم بعرضه طالما أن شروط المناقصة متوافرة فيه.

لقد رسمت قوانين وأنظمة المناقصات والمزايدات في معظم الدول الإجراءات القانونية التي تمر بها عملية إبرام عقد الأشغال العامة، وهذه الإجراءات وإن اختلفت في التفاصيل فإنها لا تخرج عن إجراءات معينة لكل منها مجال تطبيق في مرحلة من مراحل التعاقد. وتشمل هذه الإجراءات: إعداد وتنظيم وثائق العطاء والإعلان عن العطاء وتقديم عرض العطاءات وفتح المظاريف وتفريغ محتواها، وفحص العطاءات وتقييمها، والبت في العطاءات وإرساءها والتصديق عليها وإخطار المناقص الفائز بالنتيجة ودعوته لإبرام العقد، وإتمامه مع الجهة الإدارية المختصة.

**أولاً: إعداد تنظيم وثائق العطاء.**

يتضح من نص المادة ١٦ من نظام الأشغال الحكومية ما يلي:

أ.يصدر الوزير تعليمات تنشر في الجريدة الرسمية تكون ملزمة لجميع الدوائر.

ب.تتضمن هذه التعليمات إجراءات العطاءات وشروط الاشتراك فيها ومدد الإعلانات والضمانات المالية المطلوبة وطرق تقديم العروض وفتحها ودراستها وتقييمها وقواعد الإحالة وغيرها من الشروط الواجب توافرها في وثائق العطاءات.

فعلى هذا الأساس نجد أن نص المادة ١٦ أعلاه أحالنا إلى تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة ١٩٨٧. فطبقاً لنص المادة هذه من التعليمات نجد أنه يجب على الدائرة أن تطلب الموافقة على طرح العطاء فهي تطلب من جهة أعلى أن توافق على تعاقدها وهذا ما يذكرنا بأن حرية الإدارة في التعاقد ليست واسعة اتساع حريات الأفراد والشركات الخاصة والأشخاص الاعتبارية الخاصة في إبرام العقود، هذا مع العلم أن طلب الموافقة يتضمن معلومات كثيرة منصوصاً عليها في الفقرة ب من المادة ٣ من التعليمات وهي كالآتي:

١- اسم الجهة التي أعدت المتطلبات أو الدراسات، والجهة التي ستتولى المتابعة والإشراف.

٢- قرارات الاستملاك ومخططات الأراضي والمواقع التنظيمية بالنسبة للأبنية أو المخطط العام بالنسبة لمشاريع الطرق والمشاريع الأخرى.

٣- تقرير دراسة التربة المعد من جهة متخصصة بالنسبة لعطاءات الأشغال العامة.

٤- تقديرات الكلفة الأولية في عطاءات الأشغال العامة.

٥- الجهة التي ستقوم بالإنفاق على المشروع مع بيان مقدار المخصصات المرصودة في الموازنة وموافقة مجلس الوزراء على توفير المبالغ الزائدة على المخصصات المرصودة.

---

[١] تنص المادة ٥ من نظام الاشغال الحكومية رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧ على أنه: تنفذ الاشغال والخدمات الفنية والحكومية بإحدى الطرق التالية:أ.العطاءات العامة، ب-العطاءات بتوجيه دعوات خاصة،ج-التلزيم،د-التنفيذ المباشر".

[٢] ان القاعدة العامة في مصر وفرنسا تتمثل في حرية الإدارة في التعاقد اذ لم يوجد نص يفرض عليها الالتجاء الى طريقة المناقصة، أما المشرع العراقي فقد جعل القاعدة هي التزام الادارة باتباع اسلوب المناقصة أو المزايدة لابرام عقودها الا اذا أجازها النص بغير ذلك.

٦- أسماء ممثلي الدائرة في لجنة العطاءات المختصة.

**ثانياً: الإعلان عن العطاءات.**

يمثل الإعلان ('La Publicite) ثاني إجراء من إجراءات العطاء، ويعني هذا الإجراء توجيه الدعوة إلى الكافة من جانب الجهة الإدارية التي اتجه عزمها إلى إبرام عقد معين وفقاً للشروط والمواصفات التي تتضمنها هذه الدعوة وذلك بهدف تقديم العطاءات المطابقة لهذه الشروط خلال أجل محدد.

ويعتبر الإعلان عن العطاءات بمثابة الدعوة إلى التعاقد، كما يعتبر التقدم للعطاء بمثابة الإيجاب الذي ينبغي أن يلتقي عنده القبول لينعقد العقد. كما أن الإعلان يحقق المبادئ التي تحكم العطاءات بشكل عام وهي العلانية والمساواة بين المتنافسين، وحرية المنافسة.

وتلتزم الإدارة بالإعلان عن المناقصة بالأسلوب الذي يحدده المشرع. ويعتبر النشر هو وسيلة الإعلان عن المناقصة سواء بالجريدة الرسمية أو الصحف المحلية، فقد أوجبت المادة رقم ١٨أ من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة ١٩٨٧ دعوة المناقصين لتقديم عروضهم بالإعلان باللغة العربية مرة واحدة أو النشر في صحيفتين يوميتين محليتين على الأقل، غير انه يجوز أن يتم الإعلان باللغة الانكليزية إضافة للغة العربية عند دعوة المقاولين أو المستشارين الأجانب للاشتراك في المناقصة. كما حددت هذه التعليمات الفترة الزمنية بين الإعلان عن العطاء وموعد إيداع العروض بحيث لا تقل هذه المدة عن أربعة عشر يوماً منها سبعة أيام لتوزيع نسخ المناقصة، وسبعة أيام بين بيع نسخ العطاء وموعد إيداع العروض، وأجازت لرئيس لجنة العطاءات المركزية تمديد مدة العرض على أن يعلن عن ذلك في الصحف أو يتم إشعار المشتركين في المناقصة بذلك، بعد (أخذ الموافقة الخطية المسبقة على هذا التمديد من الجهة التي تملك حق تصديق قرار الإحالة)[١].

وقد اشترط التقنين الفرنسي للصفقات العامة أن يتم الإعلان عن المناقصات بواسطة النشر (insertion) ويكون ذلك حسب ما اقتضته المادة ٣٨ من هذا التقنين، أما عن طريق شركة متخصصة للإعلانات الرسمية، وعند الاقتضاء عن طريق لصق الإعلان (affichage)، أو بأي وسيلة أخرى من وسائل الإعلان. يجب نشر الإعلان خلال أحد عشر يوماً من تاريخ وصوله إلى إدارة الإعلانات، وتقصر هذه المدة إلى ستة أيام في حالات الاستعجال، ويتم الإعلان عن العطاء في النشرة الرسمية المخصصة لإعلانات الصفقات العامة إذا زادت قيمة العطاء المقدرة عن الحد الأدنى الذي يعينه وزير الاقتصاد والمالية[١].

ويجب أن يتضمن الإعلان المعلومات الأساسية المتعلقة بالمناقصة المطروحة، وخاصة موضوع المناقصة، والسلطة المكلفة بإجرائها وشروطها، ومواصفات الأشغال المراد تنفيذها، وثمن نسخة المناقصة، وفئات المقاولين المسموح لهم بالاشتراك فيها، وتاريخ آخر موعد للحصول على نسخ العطاء وآخر موعد لتقديمها للجهة المختصة، وغيرها من المعلومات التي تهم المناقصين، وهذا ما نصت عليه المادة ١٧أ من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية إذ جاء فيها "يتضمن الإعلان عن طرح العطاء على الأمور التالية:

١- موضوع المناقصة وموقع المشروع مع بيان موجز لوصف المشروع.

٢- ثمن نسخة المناقصة للأشغال أو الخدمات الفنية.

٣- فئات المقاولين المسموح لهم بالاشتراك في عطاءات الأشغال أو فئات المستشارين المسموح لهم بالاشتراك في عطاءات الخدمات الفنية حسب الحال.

---

[١] المادة (٨/أ،ب،ج) من تعليمات عطاءات الاشغال الحكومية وشروط الاشتراك فيها رقم (٧١) بسنة ١٩٨٧.

[١] عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري الطبعة الثانية-ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر-١٩٩١-ص٢٥٦.

٤- وتاريخ آخر موعد يسمح فيه للمناقص بشراء نسخة المناقصة وبيان اليوم والساعة المحددين لموعد إيداع العروض مكانها.

٥- قيمة التمويل ومصدره بالنسبة للمشاريع الممولة".

وهذا ما نصت عليه المادة رقم ٤١٨٦ من التقنين الفرنسي للصفقات العامة حيث تنص على وجوب أن يتضمن الإعلان عن المناقصة الأمور التالية:

موضوع المناقصة، وزمان الحصول على وثائق العطاء، وتاريخ إرسال الإعلان إلى النشر أو إلى النشرة الرسمية، والسلطة الإدارية المكلفة بإجراء المناقصة، المكان والتاريخ المحدد لقبول العرض، ومكان وتاريخ وساعة فتح العروض والبيانات اللازمة لصفة وأهلية المتناقصين[١].

لقد حدد المشرع الأردني الجهات الإدارية المختصة بطرح العطاءات في المادة ٧ من نظام الأشغال الحكومية رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧ وذلك باللجان الآتية:
(أ)لجنة العطاءات المركزية، (ب) لجنة عطاءات الدائرة، (ج) لجنة العطاءات المحلية، (د) لجنة عطاءات المحافظة، (هـ) لجنة العطاءات الفرعية، (و)لجنة العطاءات الخاصة.

أما في التشريع الفرنسي فتشكل في كل وزارة لجنة أو مكتب للعطاءات. إن تشكيل هذه المكاتب في كل وزارة يتم عن طريق مرسوم وزاري ينشر في الجريدة الرسمية[٢]. وتعتبر هذه المكاتب سلطات إدارية وقراراتها هي قرارات إدارية نهائية[٣]، ونشير هنا إلى أن الإعلان هو دعوة إلى التعاقد.

**ثالثاً**: تجدر الإشارة أولاً إلى أن تقديم العطاء يعد إيجاباً من قبل المناقص وان مصدر هذا الالتزام هو الإرادة المنفردة لمقدم العطاء. فبناء على الإعلان الخاص بالمناقصة، يستطيع كل من تتوفر فيه الشروط الواردة في الإعلان ويرغب بالتعاقد مع الإدارة أن يتقدم بعرضه إلى الجهة المختصة التي يحددها الإعلان (مكتب العطاءات أو لجان العطاءات) متضمناً السعر الذي يقترحه للتعاقد أي السعر الذي يقبله لإبرام العقد.

ويقدم العرض عادة مطبوعاً أو مكتوباً بخط خال من المحو أو التعديل أو الشطب أو الإضافة في مظاريف مغلقة ومختومة إلى الجهة الإدارية المعلنة وفي الوقت المحدد للتقدم بالعطاءات، ولا ينظر إلى أي عطاء يتم تقديمه بعد الميعاد المحدد.

لقد اشترطت تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية أن: "تقديم عروض المناقصات حسب ما تطلبه الدائرة المعنية أو وفقاً لما يتم تحديده في وثائق العطاء بإحدى الطريقتين التاليتين:
أ-ضمن ظرف واحد يحتوي على المعلومات الفنية المطلوبة في دعوة العطاء والعرض المالي المتضمن الأسعار المعروفة.
ب-في ظرفين اثنين منفصلين أحدهما يحتوي على العرض الفني والآخر على العرض المالي، على أن يكتب على كل مغلف اسم المناقص ورقم العطاء..." المادة رقم ٩.

كما أكدت المادة رقم ٨٧ من التقنين الفرنسي للصفقات العامة على أن توضع العروض في مغلفات مغلقة ومختومة، ويكتب على الجانب الخارجي للمغلف المعلومات الخاصة بالمناقصة ومكان ويوم وساعة فتح العروض، أما الجانب الداخلي من المغلف، فيدون عليه اسم

---

[١] محيو احمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية-ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر-١٩٧٩-ص١٩١.

[٢] قرار ١٧/تموز/١٩٦٤ (decret du ١٩٨٧ Juillet ١٩٦٤) نقلاً عن عوابدي عمار، المصدر السابق، ص٢٥٧.

[٣] عوابدي عمار-المصدر السابق-ص٢٥٧.

المناقص، وترسل العروض بواسطة البريد المسجل إلى الجهة المعلنة عن المناقصة، ويجوز وضعها في صناديق معدة مسبقاً لهذا الغرض[1].

لقد حددت المواد ١٠، ١١ من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية الأردنية القيود والضوابط التي يجب على المناقصين مراعاتها:

١-أن يقدم المناقص عرضه موقعاً وبالعدد المطلوب من النسخ في ظروف محكمة ومختومة، على أن تكون النسخة الأصلية من بينها، وإذا وقع تناقض في المعلومات بين النسخ المقدمة، فتعتمد النسخ الأصلية.

علماً أنه يتم التوقيع من صاحب العطاء أو من ذي الصفة في تمثيل المنشأة المتقدمة بالعطاء، فإذا كانت الجهة المتقدمة للعطاء شركة فيجب أن يوقع العطاء من الشركاء أو ممن يمثلهم قانوناً، ولا تقبل العروض غير الموقعة وغير المختومة حسب الأصول، أو التي ترد ناقصة أو غامضة بشكل لا يمكن من إحالة العطاء[2]. وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية هذا المبدأ وقضت في هذا المجال بقولها:"..إذا كان عقد الشركة يشترط لمسؤوليتها عن العطاءات التي ترغب الدخول بها أن توقع هذه العطاءات من الشريكين مجتمعين، وإن العرض المقدم من الشركة موضوع النزاع والموقع من احد الشريكين لا يعتد به، ولا تعتبر الشركة بالتالي داخلة أو مشتركة بالعطاء.[3]

٢-أن يودع المناقص عرضه قبل انتهاء الموعد المحدد لإيداع العروض في الصندوق المخصص لهذه الغاية، ولا يجوز استلام أي عرض بعد الموعد المحدد.

٣-يجوز لمن أودع عرضاً في صندوق العطاءات أن يودع مذكرة ملحقة لعرضه أو أن يقدم عرضاً بديلاً بالإضافة إلى عرضه الأصيل الذي يجب أن يكون مستجيباً لشروط العطاء قبل انتهاء موعد إيداع العروض، وتقوم لجنة العطاءات المختصة بدراسة هذه المذكرة مع العطاء، وإذا لم يستوفِ العرض الأصلي الشروط القانونية للعطاء يهمل العرضان، لأن العرض الثاني هو تابع أما الأول فهو الأصلي فإذا بطل الأصل بطل الفرع.

٤-إذا كانت ظروف العروض ذات حجم كبير بحيث يتعذر وضعها في الصندوق المخصص للعطاءات، فتسلم في هذه الحالة إلى سكرتير اللجنة الذي يتعين عليه أن ينظم كشفاً بها ويسلمه إلى اللجنة المختصة بنظر العروض.

٥-إذا كان المناقص شركة أجنبية فيجب أن يذكر في عرضه اسم شريكه الأردني أو ممثله، وعليه أن يقدم وثيقة ترخيص مكتب المسجل في المملكة.

٦-تودع العروض في صندوق خاص يعين مكانه رئيس لجنة العطاءات المختصة ويكون لهذا الصندوق أقفال مختلفة يحتفظ رئيس اللجنة بمفتاح واحد منها، ويحتفظ سكرتير اللجنة أو ممثل لجنة الأشغال العامة بمفتاح القفل الثاني، ويحتفظ أحد أعضاء اللجنة الآخرين الذي تمت تسميته بمفتاح القف الثالث.

٧-يجوز أن يتم إرسال العرض بواسطة البريد المسجل، وفي هذه الحالة يجب أن يوجه العرض باسم رئيس لجنة العطاءات المختصة وأن يصل قبل انتهاء الموعد المحدد لإيداع العروض وإلا جاز للجنة استبعاده[1].

وقد أوجبت تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات على مقدم العطاء أن يرفق بعطائه المستندات التالية[2]:

---

[1] عوابدي عمار، المصدر السابق، ص٢٥٨.

[2] المادة ٢٨ من تعليمات تنظيم اجراءات العطاءات رقم ٠١) لسنة ١٩٩٤.

[3] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ٧٢/٤٩، مجلة نقابة المحامين ص١٩٦، لسنة ١٩٧٣.

[1] قرار لمحكمة العدل العليا الاردنية رقم ٥٥/٦٤، منشورات عدالة لسنة ١٩٥٥**وقرار لمحكمة العدل العليا الاردنية رقم ٦٥/١١٣، منشور بمجلة لنقابة المحامين عدد ٣ سنة ١٩٦٥، ص٣٠٤.

-العينات النموذجية المطلوبة في دعوة العطاء، وإذا كانت العينة غير قابلة للنقل فيتم "تحديد مكانها والوقت الذي يمكن رؤيتها فيه، ويحصل أحياناً أن لا تحدد الجهة الإدارية المتعاقدة مواصفات لعينات نموذجية معينة وتترك للمتناقصين أن يتقدموا بعينات من عندهم.
-صورة رسمية من عقد تأسيس الشركة إذا كان العطاء مقدماً من إحدى الشركات، وإذا كان مقدم العطاء منشأة تجارية لأكثر من شخص واحد وجب تقديم عقد الشركة موضحاً فيه أسماء الشركاء والأشخاص المصرح لهم بالتعاقد لحساب الشركة.
-إيداع تأمين مالي على شكل كفالة بنكية أو شيك مصدق بقيمة لا تقل عن ٥% من قيمة اللوازم الواردة في عرضه أو بالقيمة المحددة بدعوة العطاء، إلا أنه بالمقابل يجب رد تأمين الدخول في العطاء "إلى كل صاحب عطاء من المناقصين إذا لم تجر إحالة العطاء عليه بعد اكتساب قرار الإحالة الدرجة القطعية، وإذا انتهت مدة سريان عروضهم ولم يرغبوا بتمديدها بناء على طلبهم الخطي أو إذا جرت الإحالة عليهم بعد تقديم تأمين حسن التنفيذ.

والحكمة من اشتراط المشرع إيداع المناقص تأميناً مالياً للنظر في عطائه هي ضمان جدية مساهمة المتقدم بالعطاء في المناقصة والتحقق من سلامة قصده في تنفيذ العقد وتفادي تهرب كل من تجنح نفسه إلى الانصراف عن العملية إذا ما رسا عليه عطاؤها.

إلا أن إيداع التأمين المالي وإن كان شرطاً أساسياً للنظر في العطاء المتقدم فإنه لا يترتب على عدم إيداعه البطلان إذا اطمأنت الإدارة المتعاقدة إلى ملاءة مقدم العطاء، وهذا ما أكده القضاء الإداري المصري إذ قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها في هذا المجال بقولها، "... أن إيداع التأمين المؤقت من مقدم العطاء في الوقت المحدد شرط أساسي للنظر في عطائه، وهذا الشرط مقرر للصالح العام دون ترتيب جزاء البطلان على مخالفته إذا ما اطمأنت جهة الإدارة إلى ملاءة مقدم العطاء[١].

كما تجدر الإشارة إلى أن نسبة التأمين تحدد في فرنسا بواسطة مرسوم يصدر من وزير المالية (المادة ١٤٤ من التقنين الفرنسي للصفقات العامة)[٢].

ويلاحظ أن المشرع الأردني أجاز لصاحب العطاء سحب عرضه أو تعديله بموجب طلب خطي موقع ومختوم يودع في صندوق العطاءات قبل انتهاء آخر موعد لتقديم العروض، دون بيان ما إذا كان يحق له أن يعدل عطاءه بما يزيد الأسعار التي تقدم بها ولو كان ذلك قبل الموعد المحدد لفتح المظاريف وما إذا كان عدوله عن عطائه بسحبه نهائياً قبل الموعد المحدد لفتح المظاريف يترتب عليه مصادرة التأمين المالي لصالح جهة الإدارة.

وللإجابة على هذه التساؤلات يمكن الاسترشاد بالمبادئ التي أخذ بها القضاء الإداري المصري في هذا المجال، حيث استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية على عدم جواز تعديل العطاء بالزيادة ولو قبل فتح المظاريف، وأن مثل هذا التعديل لا يلتفت إليه.

فقد قضت المحكمة في بعض أحكامها في هذا المجال بقولها:"أن المشرع خصص التعديل الجائز بأنه التعديل الذي يتضمن خفضاً للأسعار وبالتالي لا يجوز أن تقاس هذه الحالة على حالة العدول عن العطاء بسحبه بمقولة أن التعديل برفع الأسعار ما هو إلا عدول عن عطاء سابق وتقديم لعطاء جديد، ذلك أن ثمة فروقاً بين العدول والتعديل. ويترتب على انتهاء آخر موعد لتقديم العطاء دون أن يطلب المناقص سحب عطائه أو تعديله اعتباره قابلاً للاستمرار في الارتباط بعطائه، إذ أن فوات مدة العطاء دون سحب عرضه أو إخطار الجهة الإدارية بالعدول عن العطاء قرينة على قبول صاحب العطاء بسريان عطائه، فإذا وافقت الجهة

---

[٢] المواد ٥، ٩، ٢٩، ٣٠ من تعليمات تنظيم اجراءات العطاءات رقم ١٠ لسنة ١٩٨٦.

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، في الطعن رقم (٣٥٥) بتاريخ ١٩٦٩/٣/٨: نقلاً عن الزهيري، رياض عبد عيسى، مظاهر الادارة في تنفيذ مقاولات الاشغال العامة القاهرة، ١٩٧٥، ص١٤٣.

[٢] ٨٥ Fev ١٣ j.o ١٩٨٤ Decembre ١٠ Arret du نقلاً عن محيو أحمد –المصدر السابق-ص١٩٢.

الإدارية على عطائه بعد انتهاء هذه المدة فإنه لا يجوز لصاحب العطاء أن يعتذر بحجة أن مدة سريان العطاء قد انقضت دون أن تبت الإدارة فيه"[1].

**رابعاً: فتح عروض العطاءات.**

تتولى لجنة العطاءات المختصة فتح صندوق العطاءات وفض أختام المظاريف في التاريخ والساعة المحددين في دعوة العطاء في جلسة علنية يحضرها المناقصون أو ممثلوهم، وتقوم بفحص كل عطاء على حده من أجل التأكد من مطابقته للشروط والمواصفات المطلوبة، وتنظم كشفاً بذلك تمهيداً لاختيار أفضل المتقدمين بعد التحقق من أهلية المناقص وكفاءته المالية.

وإذا لم تتمكن اللجنة من فتح الصندوق لأي سبب في الموعد المحدد فلها أن تؤجله إلى موعد آخر، ويتوجب عليها أن تدون ذلك في محضر جلستها[1]، وقد نظمت هذه الحالة المادة ٨٨ من التقنين الفرنسي للصفقات العامة بقولها:"يقوم مكتب العطاءات المختص بفتح صندوق العطاءات في التاريخ والساعة المحددين في دعوة العطاء وفي جلسة علنية مفتوحة للمناقصين أو ممثليهم"[2].

**تشكيل لجنة فتح العروض واجتماعاتها:**

اختلفت التشريعات في تحديدها للجهة المختصة بفتح مظاريف عروض العطاءات، فبعضها نص على تشكيل لجنة مركزية واحدة تتولى فتح ظروف جميع العطاءات على اختلاف أنواعها، سواء كانت أشغالاً أو مقاولات أو خدمات فنية واستشارية، وهذا ما أخذت به تشريعات بعض دول الخليج مثل الكويت وقطر وسلطنة عمان، في حين أن بعضها نص على تشكيل لجنتين إحداهما لفتح المظاريف، والأخرى للبت في المناقصة مع ترك الأمر كله للجهات الإدارية تتولاه بنفسها وفق احتياجاتها، وهذا ما هو متبع في مصر وسوريا والمملكة العربية السعودية والجزائر[3]، ونص بعضها الآخر كما في الأردن-على تشكيل عدة لجان لكل منها اختصاصاتها وإجراءاتها الخاصة بها وهي لجنة العطاءات المركزية، ولجنة عطاءات الدائرة، ولجنة العطاءات المحلية، ولجنة عطاءات المحافظة، ولجنة العطاءات الفرعية، ولجنة العطاءات الخاصة، بحيث يتم تشكيل كل لجنة من هذه اللجان برئاسة موظف تتناسب وظيفته مع درجة العطاء وأهميته، وتكون مدة العضوية في هذه اللجان سنة واحدة مع تحديد النصاب القانوني لاجتماعاتها. وأجاز النظام لبعض هذه اللجان الاستعانة بالخبراء والفنيين في الأمور المتعلقة بالعطاءات المعروضة عليها[4].

ولعل تحديد مدة عضوية اللجان بسنة واحدة إنما هو لتفادي حالات الغش والخوف من تسريب المعلومات مقابل الرشوة. ولم ينص على ما إذا كانت هذه المدة قابلة للتجديد أم لا، ولكن الأرجح لدينا هو عدم قابليتها للتجديد لأن فلسفة القانون تقوم على استبعاد الفساد، ولأن المشرع لو أراد ذلك لنص عليه صراحة.

وقد أكدت محكمة العدل العليا أهمية التزام جهة الإدارة المتعاقدة بالإجراءات القانونية الخاصة بتشكيل لجنة العطاءات المركزية وانعقادها، نظراً لأهمية دورها المركزي في إبرام

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم ١٢٥٥ بتاريخ ١٩٨٦/٦/٢٦، نقلاً عن رياض عبد عيسى الزهيري-المصدر السابق-ص١٤٢.

[1] المادة (١/أ) من تعليمات تنظيم اجراءات العطاءات رقم ١ لسنة ١٩٨٦.

[2] عمار عوابدي-المصدر السابق- ص١٩٢.

[3] عمار عوابدي-المصدر نفسه-ص١٩٢.

[4] المادة ٧ من نظام الاشغال الحكومية رقم ٧١ لسنة ١٩٨٦.

العقود الإدارية، فقضت في حكم لها في هذا المجال باعتبار قرار لجنة العطاءات المركزية- مصدرة القرار- تم برئاسة مساعد مدير دائرة العطاءات بدلاً عن مدير دائرة العطاءات لوجوده خارج البلاد، وذلك لأنه لا يوجد نص في نظام موظفي الجهة الإدارية المتعاقدة- وهي سلطة وادي الأردن- التي قدم إليها عطاء توريد وتركيب وتشغيل جهاز حاسب الكتروني، كما لا يوجد في نظام لوازم سلطة المياه نص على تشكيل لجنة العطاءات يقضي بجواز حضور اجتماع لجنة العطاءات مساعد مدير دائرة العطاءات نيابة عن المدير العام في حالة تغيبه، بالإضافة إلى أنه لم ينتدب المساعد للاشتراك في لجنة العطاءات المركزية لغياب المدير العضو الأصيل، وهذا لا يتفق مع ما استقرت عليه المبادئ الإدارية بهذا الخصوص من أنه، إذا أناط النظام عضوية لجنة بمشغل وظيفة ما يقتضي أن يشترك مشغل هذه الوظيفة بالذات باللجنة طالما لم يرد في النظام نص يجيز حضور مساعده أو غيره نيابة عنه في حال تغيبه"[1].

وفي مجال الاستعانة بالخبراء والفنيين في الأمور المتعلقة بالعطاءات المعروضة على لجنة العطاءات المركزية قضت المحكمة في حكم لها في هذا المجال بقولها:"..أنه بالنسبة للخلاف بين المستدعية (وهي الشركة الأردنية للأنظمة الالكترونية) والمستدعي ضدها (وهي شركة أنظمة الحاسبات والاتصالات) حول أي عرض من عرضي الفريقين أفضل وأقل سعراً، وافقت المحكمة على انتخابهما الدكتور (....) خبيراً، والذي قدم تقريراً جاء فيه، لا يطابق أي من عرضي المستدعية والمستدعي ضدها (المحال عليها العطاء) مواصفات دعوة العطاء ١٠٠% وأن أسعار المستدعية أقل[2].

ويلاحظ على النصوص القانونية الخاصة بتشكيل لجان فتح عروض العطاءات واجتماعاتها ما يلي:

١-لقد أقر المشرع حكماً خاصاً بتشكيل إحدى لجان فتح عروض العطاءات وهي (لجنة العطاءات الخاصة) حيث أناط اختصاص تشكيلها بمجلس الوزراء بناء على تنسيب الوزير المختص ولأسباب خاصة ومعللة من خمسة أعضاء على أن يكون واحد منهم ممثلاً عن دائرة العطاءات الحكومية، ويسمى مجلس الوزراء أحدهم رئيساً للجنة وذلك لمشروع معين إذا اقتضت طبيعته ذلك أو تطلبت شروط تمويله إجراءات خاصة لطرح العطاء.

٢-نص النظام على أن تضم لجان فتح عرض العطاءات عناصر إدارية ومالية وفنية ولم يوجب مشاركة عضو قانوني في هذا اللجان، وهو أمر محل نظر –حسب رأينا- إذ أن مشاركة عضو قانوني في هذه اللجان تقتضيه الطبيعة القانونية للإجراءات التي تتبع أمام هذه اللجان.

**اختصاصات لجنة فتح العروض:**

تتولى لجنة فتح العروض فض مغلفات عروض العطاءات بعد التأكد من سلامة محتواها واثبات ذلك في محضرها، وإعطاء أرقام متسلسلة للعطاءات التي تم قبولها وتختص لجنة فتح العروض باستبعاد العروض المخالفة لشروط العطاءات وعدم قبول أي تعديل في العطاء يرد إليها بعد الموعد المحدد لفتح العروض.

وقد حددت المادة (١١٨أ) من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة ١٩٨٧ الحالات التي يجوز فيها للجنة المختصة بدراسة العطاءات استبعادها: لا تنظر اللجنة في عروض المناقصات المخالفة لشروط العطاء وبخاصة في الحالات التالية:

١-عدم إرفاق كفالة المناقصة المطلوبة في العطاء، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في قراراتها المتعددة، حيث جاء في قرار لها "إذا لم ترفق الشركة المستدعية بالعرضين المقدمين فيها كفالة بالقدر المطلوب في دعوة العطاء، ولم تتم تكملتها، فيمتنع على اللجنة النظر

---

[1] قرار محكمة العدل العليا، رقم ١٩٨٦/١٠٠، منشور بمجلة نقابة المحامين ص٦٨٣ لسنة ١٩٨٦، وقرارها رقم ٩٩٤/١٤٦ الصادر بتاريخ ١٩٩٤/٦/٢٩ منشورات عدالة.

[2] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ٩٩٤/١٤٦ الصادر بتاريخ ١٩٩٤/٦/٢٩ منشورات عدالة.

في هذين العرضين، ويكون قرار اللجنة باستبعاد المستدعية موافقاً للنظام"[1]. وفي قضية أخرى قضت المحكمة بأنه:" إذا كانت الكفالة المقدمة من المستدعية تقل عن النسبة المطلوبة فيكون العرض المقدم منها مخالفاً لهذا الشرط مخالفة تخول الوزير رفض التصديق على قرار إحالة العطاء إليها".[1]

٢-وجود تحفظات أو شروط مالية لشروط العطاء، في هذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا بأنه "إذا لم يكن في شروط العطاء ما يخول المناقصين حق وضع تحفظ يوجب تضمين الأضرار حسب القانون الدولي فإن مثل هذا التحفظ يعتبر مخالفاً لشروط العطاء وغير جدير بالقبول ويكون قرار لجنة العطاءات في استبعاد عرض المستدعية وعدم مقارنته بالعروض الأخرى متفقاً وأحكام القانون".[2]

٣-وجوب شطب أو إضافة أو إلغاء يؤدي إلى الغموض وعدم الوضوح. أما الفقرة ب من المادة رقم ١٢ السابقة، فقد أجازت للجنة المختصة بالعطاءات أن تستبعد عروض المناقصات في أي من الحالتين التاليتين:

أ-عدم توقيع المناقص على العرض، وقد أيدت محكمة العدل العليا حق اللجنة المختصة باستبعاد العرض المقدم من إحدى الشركات بقولها "أن توقيع العرض من احد الشريكين لا يعتد به، طالما أن عقد الشركة يشترط لمسؤوليتها عن العطاءات التي ترغب بالدخول بها أن يوقع من الشريكين مجتمعين"[3].

ب-عدم كتابة أسعار الوحدة للبنود بالكلمات بالإضافة إلى الأرقام.

## خامساً: دراسة عروض العطاءات وتقويمها:

حددت المادة رقم (١٤\أ) من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة ١٩٨٧ الإجراءات التي تتبع من قبل اللجنة عند دراسة العروض وتقييمها:

١- تسجيل محضر لكل جلسة من جلساتها، ويتم توقيع ذلك المحضر من أعضاء اللجنة.

٢- دراسة العروض بصورة أولية للتحقق من تقيد المناقص بشروط دعوة العطاء من حيث تصنيفه واكتمال عرضه وعدم وجود شروط مالية لمتطلبات دعوة العطاء.

٣- تحويل العروض إلى لجنة فنية كلما دعت الحاجة لتقوم بدراستها وتنظيم تقرير بها خلال المدة المحددة.

وتتم دراسة العرضين الفني والمالي معاً وتقييمها إذا قدمت وثائق العطاء ضمن ظرف واحد (المادة ١٩\أ)، أما إذا كانت العروض قد قدمت ضمن ظرفين اثنين منفصلين أحدهما يحتوي على العرض الفني، والأخر يحتوي على العرض المالي، ففي هذه الحالة تلتزم اللجنة المختصة بدراسة العطاءات بفتح العروض الفنية ودراسته وتقييمها، ثم تفتح العروض المالية المقدمة (مادة رقم ١٩\ب) أما الفقرة ب من المادة ١٤ فتنص على أنه "يراعى عند تقييم العروض من قبل اللجنة التحقق من أهلية المناقص، وكفائته المالية ومطابقة عرضه لشروط العطاء وإمكانيته في إنجاز الالتزام المترتب على العطاء". وأعطت الفقرة (ج) من هذه المادة الحق للجنة بأن ترفض أي عرض إذا كانت أسعاره أقل بكثير من أسعار الكلفة أو الأسعار الدارجة أو الأسعار

---

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم ٧٨/١١١، مجلة نقابة المحامين عدد ٢ سنة ١٩٨٠، ص١٤٧.

[1] قرار محكمة العدل العليا رقم ٨٣/٩٦ مجلة نقابة المحامين عدد ٩ سنة ١٩٨٣- ص١٢٢٢.

[2] قرار محكمة العدل العليا رقم ٦٩/٦٤، مجلة نقابة المحامين عدد١١، ١٢ سنة ١٩٧٠، ٨٦٣.

[3] قرار محكمة العدل العليا رقم ٧٢/٤٩، مجلة نقابة المحامين عدد ٣ سنة ١٩٧٣ ص١٩٦.

المقدرة من قبل الدائرة المختصة مع بيان أسباب الرفض بالتفصيل". ومن تطبيقات هذا المبدأ في قضاء محكمة العدل العليا ما قضت به المحكمة في بعض أحكامها في هذا المجال: أن لجهة الإدارة المتعاقدة كامل الحرية (تحقيقاً للمصلحة العامة) أن تختار من تتعاقد معه"[١]، وإن "إحالة العطاء على صاحب السعر الأقل مقيد باقتناع اللجنة بأهلية من تقدم للعطاء، وعما إذا ما توافرت في عرضه شروط ومواصفات دعوة العطاء وجودة العمل"[٢]. وأن "المنافسة في الأسعار بين المناقصين لا تكون إلا في الحالة التي تتطابق فيها العروض مع المواصفات"[٣] وأنه "إذا أحالت لجنة فحص العروض العطاء على مناقص سعره أعلى من مناقص آخر فإنه يتوجب على اللجنة أن تبين أسباب ذلك حتى يتبين فيما إذا كان هذا الإجراء فيه ضمان للخزينة العامة أم لا، وبخلاف ذلك يكون القرار معيباً من الناحية القانونية"[٤].

وفي نفس المعنى قررت المادة (٣٨\٧) من التقنين الفرنسي للصفقات العامة أن لمكتب العطاءات المختص أن يرفض أي عرض إذا كانت أسعاره أقل بكثير من الأسعار المقدرة...".[١]

**سادساً: إحالة العطاء.**

تقوم اللجنة بإحالة العطاء على المناقص المتقدم بأفضل الشروط المالية والفنية، وترفع توصياتها موقعة من جميع أعضائها إلى الجهة المختصة بتصديق العطاء بعد أن تنظر فيل الاعتراضات المقدمة إليها. وهذا ما قدرته المادة رقم (٨٨\٦) من التقنين الفرنسي للصفقات العامة لسنة ١٩٦٤ بقولها:"ن المرشح المتقدم بأقل الأسعار يعتبر المناقص الذي رسا عليه العطاء مؤقتاً[٢]"، وفي نفس المعنى قررت المادة رقم (١١٥أ) من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة ١٩٨٧ أن :"تقوم اللجنة بإحالة العطاء على المناقص المتقدم بأفضل العروض" ويتولى رئيس اللجنة رفعه إلى الجهة صاحبة الصلاحية بتصديق القرار".

إلا أن القضاء الإداري قد استقر على حق اللجان المختصة بالعطاءات بعدم التقيد بإحالة العطاء إلى المتقدم بأقل الأسعار. وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا بأنه:"يجوز للجنة العطاءات المركزية عدم التقيد بالسعر الأقل إذا كان هنالك عطاء فيه ضمان لمصلحة الخزينة أكثر من السعر الأقل"[٣]. وفي حكم آخر قضت بأنه "يجوز للجنة العطاءات أن لا تقبل العطاء الأقل، شريطة أن تكون الأسباب الداعية لذلك..."[٤]، وفي نفس المعنى تقول المحكمة:"إذا اقتنعت لجنة العطاءات بأنه ليس لشركة المستدعي أية خبرة سابقة في نوع الإنشاءات التي يتطلبها العطاء وبأن الجهاز الذي تعرضه غير كافٍ، فهي لم تخالف القانون في قرارها بعدم إحالة العطاء على شركة المستدعي رغم أن السعر المقدم منها كان أقل الأسعار، طالما لم تثبت المستدعية بأن هذا القرار لا يتفق مع الحقيقة والواقع..."[٥] وفي حكم آخر صدر عن محكمة

---

[١] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ٩٢/١٣٥، مجلة نقابة المحامين ص١١١٣/سنة ١٩٩٣.

[٢] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ٨٧/١٦٢، مجلة نقابة المحامين ص٢٠١، سنة ١٩٨٨.

[٣] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ١٩٧٣/١٦٨، مجلة نقابة المحامين ص٧٠٧، سنة ١٩٧٣.

[٤] قرار محكمة العدل العليا الاردنية رقم ١٩٧٧/٨، مجلة نقابة المحامين ص٩٦٣، سنة ١٩٧٧.

[١] عوابدي عمار-المصدر السابق-ص

[٢] عوابدي عمار-المصدر نفسه-ص١٩٣.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم ٥٦/٢٢، مجلة نقابة المحامين، عدد٧ سنة ١٩٥٦، ص٣٩٩.

[٤] قرار محكمة العدل العليا رقم ٦٣/٩٦، مجلة نقابة المحامين، عدد ٦-٧ سنة ١٩٦٤، ص٢٢٦.

[٥] قرار محكمة العدل العليا رقم ٦٥/١٣٩،مجلة نقابة المحامين عدد ٣، سنة ١٩٦٦، ص٣١٩.

العدل العليا في سنة ١٩٩٤ أكدت فيه أن اللجنة المختصة بالعطاءات غير مقيدة بإحالة العطاء على المتقدم بأقل الأسعار، حيث تقول "لا يخالف القانون إحالة العطاء على الجهة التي حصلت على أعلى النقاط بعد تقييم عرضها فنياً ومالياً، ولا يرد احتجاج المستدعية بأن السعر الذي تقدمت به أقل من السعر المعروض من الجهة التي أحيل عليها العطاء لأن لجنة العطاءات غير مقيدة بالسعر الأقل، إذ يجب مراعاة نوع المواد المطلوب تقديمها ومواصفاتها.."[١].

ويحق للجنة العطاءات المختصة تجزئة العطاء، أي إحالة العطاء على أكثر من مقاول لأغراض سرعة انجاز العمل (مادة ١٧\ب، من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة ١٩٨٧) وأكدت محكمة العدل العليا هذا المبدأ في أحكامها المختلفة ومنها حكمها رقم ٩٥\٨٣ بقولها: "إذا تضمنت دعوة العطاء أن للجنة العطاءات صلاحية تجزئة العطاء فإن قبولها بما قدمته الشركة المستدعى ضدها يعتبر ممارسة هذه الصلاحية.."[٢].

وفي حكم آخر قضت المحكمة بأن :"لا يوجد في نظام مقاولات الأشغال العامة ما يمنع من تجزئة العطاء إذا كان قابلاً للتجزئة فتختار اللجنة المناقصة الأصلح سواء من حيث السعر أو الكفاءة في التنفيذ.."[٣].

بقيت الإشارة إلى أن قرار الإحالة يعتبر عملاً قانونياً منتجاً ومولداً لآثاره القانونية، فهو قرار إداري يخضع للطعن أمام القضاء الإداري باعتباره قراراً قابلاً للانفصال عن عملية العقد الإداري المركبة.

ويلتزم المناقص الذي رست عليه المناقصة بإرادته المنفردة بالبقاء على إيجابه حتى يتم اعتماد المناقصة عن طريق تصديقها من الجهة المختصة أو العدول عنها. إلا أن المناقص المحال عليه العطاء يعتبر مناقصاً مؤقتاً ولا يكتسب بهذه الصفة حقاً مكتسباً بإبرام العقد معه. يمتنع في هذه الحالة على الإدارة التعاقد مع أي مناقص آخر إلا بعد رفض قرار الإحالة من قبل الجهة المختصة بالتصديق عليه[٤].

## سابعاً: التصديق على العطاء (تصديق العطاء)

آخر إجراء من إجراءات العطاءات والأكثر أهمية من الناحية القانونية هو تصديق الجهة المختصة على قرار لجنة العطاءات.

بعد أن تقوم اللجنة المختصة بالعطاءات بتدوين نتائج كل مناقصة في محضر تذكر فيه بالتفصيل الظروف التي جرت فيها العملية، وقرار الإحالة على مناقص أو أكثر في حالة تجزئة العطاء، ترسل تنسيباتها للجنة المختصة بالتصديق خلال فترة محددة، وعلى هذه الجهة أن تصدقها خلال فترة محددة أيضاً. تنص المادة (١٨) من نظام الأشغال الحكومية رقم ٧١ لسنة ١٩٨٦ على أن "ترسل قرارات لجان العطاءات وتنسيباتها للجهات المختصة بالتصديق عليها خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها، وعلى هذه الجهات إصدار قرارها بشأن العطاء خلال ثلاثين يوماً من وروده إليها، وإذا لم تصدر تلك الجهات قراراً بالتصديق أو عدمه خلال تلك المدة، اعتبر قرار لجنة العطاءات مصدقاً".

---

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم ٩٤/٤٠٩، مجلة نقابة المحامين عدد ٤-٥ سنة ١٩٩٦، ص٧٢٤.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم ٨٢/٩٥، مجلة نقابة المحامين عدد ٨ سنة ١٩٨٣، ص١٠٨٠.

[٣] قرار محكمة العدل العليا رقم ٧٧/٧٠، مجلة نقابة المحامين عدد ١-٢، سنة ١٩٨٧، ص٤١.

[٤] احمد محيو، المصدر السابق-ص١٥٤.

يتضح من هذه المادة أن على لجنة العطاءات أن ترسل قراراتها إلى الجهة المختصة بالتصديق خلال سبعة أيام من تاريخ صدورها، وعلى الجهة المختصة بالتصديق إصدار قرارها خلال ثلاثين يوماً من تلقيها قرار الإحالة، وإذا لم تقم بذلك خلال هذه المدة، اعتبر القرار مصدقاً حكماً، ويعد قرار الجهة المختصة بالتصديق بمثابة القبول في العقد ويصبح التعاقد تاماً عند وصول هذا القبول إلى علم الموجب (صاحب العطاء المختار).

وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري في فرنسا والأردن على حق الجهة المختصة بالتصديق برفض قرار الإحالة وبالتالي عدم تصديق هذا القرار، فمنذ ١٨٣٠ استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي على تمتع الجهة المختصة بتصديق قرار الإحالة بسلطة تقديرية في تصديق القرار أو عدم تصديقه[١]، وفي هذا الخصوص قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن:" كون قرار لجنة العطاءات المركزية خاضعاً لتصديق وزيري الأشغال العامة والمالية لا يعتبر تنظيماً لطريق التظلم منه، إذ أن هذا التصديق هو شرط لازم لنفاذ القرار ويتم بحكم القانون.."[٢] وفي حكم آخر تقول المحكمة بأنه:"إذا رفض الوزير التصديق على قرار إحالة العطاء فتكون اللجنة قد استنفذت ولايتها وانتهى حكم العطاء ولم يعد قائماً..."[٣] وقررت أيضاً: "أن صلاحية الوزير تنحصر في التصديق على قرار الإحالة أو الرفض وليس له أن يعدل في العروض المقدمة"[٤].

يبلغ قرار الإحالة بعد تصديقه إلى صاحب العمل، ويقوم صاحب العمل بتبليغ المناقص الذي رسا عليه العطاء بالقرار. (مادة ١٥\ب، من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة ١٩٨٧)، وأن طرح العطاء ثانية يستدعي الإعلان عن العطاء للراغبين كافة دون حصره بين المشتركين"[١].

تقوم بعد ذلك الدائرة المختصة بإعداد اتفاقية العقد تنفيذاً لقرار الإحالة الذي تم تصديقه، وعلى المناقص الذي تقرر إحالة العطاء عليه أن يقدم كفالة حسن التنفيذ وكفالة الصيانة وأحياناً تأميناً ضد الأخطار. فقد اشترطت (المادة رقم ١٦\ب، من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية لسنة ١٩٨٧ على المناقص الذي تقرر إحالة العطاء عليه أن يقدم كفالة حسن التنفيذ خلال أسبوعين من تاريخ تبليغه تمهيداً لتوقيع العقد، وحددت المادة ٥ من هذه التعليمات كفالات عطاءات الأشغال العامة بكفالة حسن التنفيذ وتكون بنسبة ١٠% من قيمة العقد، وكفالة الصيانة التي تكون بنسبة ٥% من قيم المشروع الفعلية بعد اكتمال العمل.

تتضمن العقود عادة بنوداً تحدد من خلالها شروط ومدة إعادة هذه الكفالات إلى المناقص أو مصادرتها في حالة مخالفة المناقص لشروط العقد.

## المبحث الثاني
## العطاء عن طريق توجيه دعوات خاصة

تلجأ الإدارة إلى طريقة العطاء بتوجيه دعوات خاصة أو كما يسميها البعض طريقة استدراج العروض، أو طريقة الدعوى إلى تقديم عطاءات وفقاً لنص المادة ٥ من نظام الأشغال الحكومية عندما تريد التفاوض مع عدد من المقاولين للتعرف على أسعارهم تمهيداً لاختيار أفضلهم للتعاقد معه.

---

[١] عمار عوابدي-المصدر السابق-ص١٩٧.

[٢] قرار محكمة العدل العليا رقم ٥٩/٤٤، مجلة نقابة المحامين عدد ١، ٢، ٣، ٤ سنة ١٩٦٠.

[٣] قرار محكمة العدل رقم ٨٢/٦، مجلة نقابة المحامين عدد ٧، سنة ١٩٨٢، ص٩٦٥.

[٤] قرار محكمة العدل رقم ٨٢/١٣٥، مجلة نقابة المحامين عدد ٣، سنة ١٩٨٣، ص٣٣٥.

[١] قرار محكمة العدل العليا رقم ٧٧/٧٠، مجلة نقابة المحامين عدد ١-٢، لسنة ١٩٧٨، ص٤١.

فتمتاز هذه الطريقة بقصر الاشتراك في المناقصة على عدد محدد من المناقصين (مقاولين أو متعهدين) سواء في داخل الدولة أو خارجها ممن تتوافر فيهم الكفاءة المادية والفنية وحسن السمعة، فتعتمد الإدارة في اختيارهم على وثائقهم الموجودة لدى الجهات المختصة. ويتميز هذا الأسلوب عن أسلوب العطاءات العامة بأن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية نحو أشخاص المتناقصين وكفائتهم فيمكنها من تقييد حرية المنافسة، وتقييد دخول المقاولين والمتعهدين المناقصة لضمان التأكد من الكفاءة الفنية والمهنية العالية للمتنافسين، ولذلك يقتصر تطبيق هذا الأسلوب على مقاولين ومتعهدين من ذوي الخبرات الكبيرة وفي الأشغال الكبرى كإنشاء المطارات والموانئ والمصانع الضخمة، وغيرها من المشروعات التي تتطلب درجة عالية من الكفاءة والخبرة.

تخضع هذه الطريقة لنفس الإجراءات المنظمة للعطاءات العامة فيما عدا الأحكام المتعلقة بالإعلان، حيث يتم دعوة المنافسين في العطاءات الخاصة من خلال إرسال دعوة لتقديم العروض. وقد نصت المادة ١٨ب من تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية على أنه:"يجوز في عطاءات الدعوة الخاصة إرسال الدعوة بواسطة البريد المسجل أو تسليمها باليد إلى المقاولين أو المستشارين الذي يوافق صاحب العمل على دعوتهم للمناقصة بناء على تنسيب من رئيس اللجنة.

وأخيراً يمكننا القول إن دعوة المقاولين لا تتم اعتباطاً وإنما وفقاً لقواعد محددة، حيث أن الإدارة ونتيجة لتجارب معينة اكتسبت لديها بعض الشركات والمقاولين ثقة خاصة، الأمر الذي يدفع الإدارة إلى دعوتهم للتعاقد معها، فهنا يجب أن نبقى في نطاق حسن النية.

## المبحث الثالث
## التلزيم-المفاوضة

تلجأ الإدارة إلى طريقة التلزيم (أو كما تسميها بعض القوانين: الممارسة أو الصفقة بالتراضي في التقنين الفرنسي) كطريق استثنائي من طرق اختيار المتعاقد مع الإدارة لتنفيذ الأشغال العامة والخدمات الفنية بالتفاوض مباشرة مع المقاولين أو المتعهدين دون إتباع إجراءات معينة كما هو الحال في طريقتي العطاءات العامة أو العطاء عن طريق توجيه دعوة خاصة.

تمتاز هذه الطريقة عن غيرها من طرق اختيار المتعاقد بأن الإدارة تتمتع فيها بحرية كاملة، حيث تستطيع أن تتفاوض مباشرة مع من تشاء من المقاولين وتختار في نهاية الأمر أفضل المتقدمين، ولكن هذا لا يمنع من تطبيق مبدأ المنافسة كلما كان ذلك ممكناً.

وعادة ما تلجأ الإدارة إلى هذه الطريقة ف حالات معينة، حيث تجد الإدارة نفسها ملزمة للتعاقد مع صاحب احتكار معين للحصول على حاجتها من الخدمات والمواد اللازمة لها، وكذلك قد تلجأ الإدارة للتعاقد مع جهات معينة ومحددة للقيام بدراسات ذات طبيعة بحثية من جانب وسرية من جانب آخر أو فنية..الخ.

هناك نوع من العقود تتم بالممارسة (التلزيم) هي عقود المعاونة في مشروع عام، آذ تتفق الإدارة مع شخص يتقدم بعرض مساهمة عينية أو مالية في مشروع عام كإنشاء مستشفى أو مدرسة[١].

---

[١] د.محمد بدير، د.عصام البرزنجي، د.مهدي السلامي، مبادئ وأحكام القانون الإداري، ٣ ١٩٩٣، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي جامعة بغداد، ص٤٥٩-٤٦٠.

وتجدر الإشارة هنا أن الإدارة عادة ما تلجأ إلى هذه الطريقة في حالات تحددها التشريعات الخاصة بالأشغال العامة على سبيل الحصر. فقد حددت المادة ٢٠ من نظام الأشغال الحكومية حالات اللجوء إلى طريقة المفاوضة والتلزيم وهي:

١- في الحالات الاستثنائية أو المستعجلة لمواجهة حالة طارئة أو لوجود ضرورة لا تسمح بإجراءات طرح العطاء.

٢- توحيد الآليات والأجهزة أو التقليل من تنويعها أو لغرض التوفير في اقتناء القطع التبديلية أو لتوفير الخبرة لاستعمالها.

٣- لشراء قطع تبديلية أو أجزاء مكملة أو آلات أو أدوات أو لوازم أو مهمات لا تتوفر لدى أكثر من مصدر واحد بنفس درجة الكفاءة.

٤- عند التعاقد على خدمات فنية أو تقديم خدمات علمية أو مهنية متخصصة.

٥- إذا كان تنفيذ الأشغال يتم خارج المملكة.

٦- إذا كان التعاقد على تنفيذ الأشغال أو تقديم الخدمات يتم مع مؤسسات حكومية أو مؤسسات علمية أو كانت الأسعار محددة من قبل السلطات الرسمية.

هذا على أن لا يتم تنفيذ الأشغال العامة أو تقديم الخدمات الفنية عن طريق التلزيم إلا وفقاً للصلاحيات المنصوص عليها في المادة ٢١ من نظام الأشغال الحكومية حيث جاء فيها"أ\يتم تنفيذ الأشغال بالمفاوضة والتلزيم وفقاً للصلاحيات التالية ويتم توقيع الاتفاقيات المتعلقة بها من قبل المرجع المختص أو من يفوضه خطياً، وذلك:

١- بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إذا كان العطاء يتعلق بالوزارة، وبتنسيب من الوزير والوزير المختص إذا كان العطاء متعلقاً بأي دائرة أخرى وكانت قيمة الأشغال في أي من الحالتين تزيد على ١٠٠ ألف دينار، على أن يكون التنسيب مقروناً بتوصية لجنة فنية يشكلها الوزير والوزير المختص من أصحاب الاختصاص والخبرة في موضوع العطاء.

٢- بقرار من الوزير بناء على تنسيب لجنة فنية يشكلها الوزير برئاسة الوكيل أو بقرار من الوزير المختص بناء على تنسيب لجنة عطاءات الدائرة إذا كانت قيمة الأشغال لا تزيد على ١٠٠ ألف دينار.

٣- بقرار من الوكيل بناء على تنسيب لجنة فنية يشكلها الوزير المختص، أو بقرار من المحافظ بناءً على تنسيب لجنة عطاءات المحافظة إذا كانت قيمة الأشغال لا تزيد على ٣٠ ألف دينار.

ب\يتم التعاقد على تقديم الخدمات الفنية بالمفاوضة والتلزيم وفقاً للصلاحيات التالية ويتم توقيع الاتفاقيات المتعلقة بها من قبل الوزير أو من يفوضه خطياً، وذلك:

١- بقرار من مجلس الوزراء بناءً على تنسيب الوزير إذا كانت قيمة الخدمات الفنية تزيد على ٥٠ ألف دينار، على أن يكون التنسيب مقروناً بتوصية لجنة فنية يشكلها الوزير لهذه الغاية.

٢- بقرار من الوزير بناءً على تنسيب لجنة فنية يشكلها الوزير المختص برئاسة الوكيل إذا كانت قيمة الخدمات الفنية لا تزيد على ٥٠ ألف دينار.

٣- بقرار من الوكيل بناءً على تنسيب لجنة فنية يشكلها الوزير المختص إذا كانت قيمة الخدمات الفنية لا تزيد على ٢٠ ألف دينار.

٤- بقرار من الوكيل بناءً على تنسيب لجنة فنية يشكلها الوزير المختص اذا كانت قيمة الخدمات الفنية لا تزيد على ١٠ آلاف دينار.

ج\للوزير المختص أن يقرر تنفيذ الأشغال الحكومية أو الخدمات الفنية بالطريقة التي يراها مناسبة إذا كانت قيمة الأشغال أو الخدمات الفنية لا تزيد على ٥ آلاف دينار.

ويستخلص من النصوص القانونية السابقة أن المشرع الأردني ينظر إلى أسلوب المفاوضة والتلزيم نظرة استثنائية، حيث أن الأخذ به لا يكون إلا في حالات معينة وفي أضيق الحدود طبقاً للأوضاع والشروط المرسومة قانوناً، وأنها لا تخضع لإجراءات تتعارض بطبيعتها مع الإجراءات التي تخضع لها العطاءات العامة

## الخاتمة

بعد الانتهاء من بيان إجراءات التعاقد في عقد الأشغال العامة وفقاً للقانون الأردني مقارنين ذلك في بعض الحالات بالقانون المصري والقانون الفرنسي، يمكننا استخراج النتائج التالية:

١- إن الإدارة ليست حرة في إبرام عقود الأشغال العامة، وإنما حدد المشرع لها طرقاً لاختيار المتعاقد معها مراعية في ذلك اعتبارات المصلحة العامة.

٢- العطاءات العامة وسيلة حيادية وسرية، وهي لهذه الأسباب تتيح الفرصة للتنافس، وتستبعد التأثيرات الشخصية والابتزاز.

٣- لقد استقر القضاء الإداري في الأردن على أن الإدارة ليست دائماً ملزمة في كل الأحوال بالتقيد بأقل الأسعار في العطاءات وإنما للإدارة أن تأخذ بعين الاعتبار الشروط الفنية والمالية.

٤- إن طريقة العطاءات سواء كانت عامة أو بتوجيه دعوة خاصة شكلية جداً وتتطلب كثيراً من القواعد التي ينبغي احترامها، وان كل ذلك يشكل ضمانة لكل من الإدارة والأفراد خاصة، وان اللجوء إلى هذه الطرق يتم عادة في العقود الإدارية الكبيرة.

وفي الأخير يمكن التوصية بما يأتي:

أ- لقد نص نظام الأشغال الحكومية على أن تضم لجان فتح عروض العطاءات عناصر إدارية ومالية وفنية ولم يوجب مشاركة عضو قانوني في هذه اللجان، وهو أمر محل نظر، إذ أن مشاركة عضو قانوني في هذه اللجان تقتضيه الطبيعة القانونية للإجراءات التي تتبع أمام هذه اللجان.

ب- لقد حدد المشرع الأردني موعداً لانعقاد اجتماعات لجان فتح عروض العطاءات بحيث يتم فتح مظاريف العروض إتباعاً في الوقت المحدد لذلك بعد انتهاء موعد تقديم العروض، ولا يفتح أي منها قبل انتهاء ذلك الموعد.

واشترط النظام عند إرسال مظاريف العروض بالبريد المسجل وأن تصل هذه المظاريف قبل الموعد المحدد لإيداع العروض، ولكن ما هو الحكم إذا ما وصلت هذه العروض قبل انتهاء جلسة اللجنة المحددة لفتح العروض؟ لعل في التجاوز عن التأخير إذا ما أرسلت هذه

العروض عن طريق البريد المسجل، وكان التأخير لأسباب خارجة عن إرادة مقدم العطاء بعض الفائدة تحقيقاً للمصلحة العامة ذلك لأن هذا العطاء قد يكون أفضل العطاءات وفيه مصلحة مالية وفنية معاً.

## قائمة المصادر


**أولاً: الكتب.**

- محيو أحمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية- ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر-١٩٧٩.
- عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري الطبعة الثانية-ديوان المطبوعات الجامعية-الجزائر-١٩٩١.

**ثانياً: القوانين:**

- تعليمات تنظيم إجراءات العطاءات رقم (١) لسنة١٩٩٤.
- تعليمات عطاءات الأشغال الحكومية وشروط الاشتراك فيها رقم (٧) لسنة ١٩٨٧.
- نظام الأشغال الحكومية رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧.

**ثالثاً: القرارات القضائية:**

مجلات نقابة المحامين (أعداد مختلفة).
منشورات عدالة.