

التمهيز بين التنفيذ أهانة وبين الاساليب الحديثة لتنفيذ المشاريع الحكومية

أ.م.د . سارة خلف جاسم

كلية الحقوق – جامعة النهرين

الخلاصة :

تتجلى غاية المشروع في وضع مثل تلك التعليمات هو لسهولة إجراءات هذا الاسلوب اذا ما قورنت بالأساليب الاخرى التي تقوم بها الادارة اضافة الى وجود مصلحة ضرورية اذ غالباً ما تحتاج الادارة وهي في سبيل القيام بأعمالها ولفرض تيسير المرفق العام لتحقيق النفع العام الى ضرورة ادامة وصيانة هذا المرفق لكي يقوم بعملة على اتم وجه ولفرض تحقيق هذه الغاية اتجه المشروع الى تشريع هذه التعليمات لكي يتحقق هذا الغرض من جهة ولكي يسهل على الادارة كما ذكرنا من قبل عملها من جهة اخرى .

Tambiz between The implementation of the Secretariat and The modern methods for The implementation of government projects

Dr. Sara kalafjasim
Colleg of low
Al- Nahreen University

Abstract

The purpose of the legislator is put . These instruction in to practice. This method is easy to use if it is compared to the other methods of administratiana dding to theexistence of a necessary interest. Often, The administer ation , in order to carry out its work and for the purpose of running the public utility, needs to maintain and main fain this facility it does this work for the purpose of achieving this purpose the legislator went to legislate these instructions in order to achieve the purpose of the purpose and to facilitate the administration as we mentioned before working on the other hand.

المقدمة :

لكل نظام اداري اساليب وطرق متميزة دائماً ما يرجع اليها لغرض ادامة واستمرار سير المرافق العامة من جهة وتلبية حاجات المجتمع من جهة اخرى وغالباً ما تلجأ الادارة وهي في سبيل تحقيق هذه الغاية الى عدة اساليب تستخدم من خلالها الطرق القانونية المتاحة ومن هذه الاساليب او الطرق هي طريقة العقد الاداري والذي بمقتضاه تلتزم الادارة مع احد الافراد والاشخاص سواء كانوا مقاولين او شركات لغرض القيام بأحد اعمال المقاولات او التجهيز او غير ذلك مقابل مردود مادي تقدمه الادارة الى المتعاقد معها ودائماً ما تحتاج المرافق العامة الى متابعة مستمرة لكي تؤدي خدماتها بأتم وجه وان أي خلل في احد اجزاء المرفق العام وعدم مواكبته يؤدي الى تفاقم الاضرار ومن ثم التوقف العام والذي يؤثر سلباً على تأدية الخدمات العامة واشباع الحاجات العامة اضافة الى ان المرافق العامة قد تظهر فيها بعض المستجدات اثناء العمل والتي تحتاج الى مكملات من اجل قيام المرفق العام بتأدية الخدمات وان التأخير في تنفيذ هذه الاعمال من شأنه ان يؤثر سلباً عليها.

اولاً: هدف الدراسة:-

هدفنا من تلك الدراسة هو لتسليط الضوء على تعليمات التنفيذ امانة ومدى كفاية النصوص القانونية التي جاءت بها هذه التعليمات على ارض الواقع كونها تسلط الضوء على مدى فائدتها وسهولتها وبساطتها في تنفيذ مشاريع الصيانة والترميم والانشاء للمرافق العامة من اجل ديمومة هذا المرفق واستمراريتها.

ثانياً: مشكلة البحث:-

تبرز مشكلة البحث في كون ان هذه التعليمات قد جاءت بأحكام جديدة وبعيدة عن الاساليب التي تعتمد عليها الادارة في تسيير حاجاتها المعتادة ومنها اسلوب العقد الاداري الامر الذي يستدعي الوقوف عليها وبيان مدى فاعليتها وصحتها على ارض الواقع ولكي يمكن التمييز بينها وبين الاساليب الاخرى للإدارة والتي اشارت اليها تعليمات العقود الحكومية رقم (٢) لسنة (٢٠١٤) واطرافاً الى ذلك بيان مواطن الضعف والقوة لهذه التعليمات وتسلط الضوء عليها.

ثالثاً : اهمية الدراسة:-

تتجلى اهمية الدراسة في كون ان تعليمات التنفيذ امانة رقم (١) لسنة (٢٠١٨) قد جاءت بمبدأ رئيسي ومهم هو اعتبار وجود مصلحة ضرورية لغرض القيام بهذا الاسلوب ومن جانب اخر تميزها لسهولة والبساطة في الاجراءات وهذا كله بالطبع يؤثر على استمرارية وديمومة المرفق العام في اداء الخدمات العامة لتحقيق النفع العام.

رابعاً: منهجية الدراسة:-

تقوم على اساس المنهج التحليلي الاستقرائي للنصوص القانونية الواردة بتعليمات تنفيذ الاعمال امانة ومقارنتها مع النصوص القانونية للتعليمات الاخرى مع تعزيز البحث بالتطبيقات العملية لأعمال قد تم تنفيذها أمانة.

خامساً: فرضية البحث:-

تقوم فرضية البحث على وجود تطبيقات عملية لأعمال تم انجازها بهذا الاسلوب وتقوم بدراسة هذه التعليمات الواردة في هذا الخصوص على هذه التطبيقات العملية ومدى تحقيق هدف الادارة منها وهو الهدف الرئيسي الذي يستدعي قيامها بهذه المهمة الا وهو تحقيق الصالح العام.

سادساً: خطة البحث :-

اعتمدت خطة البحث هنا بتقسيم البحث الى مبحثين نتناول في المبحث الأول مفهوم التنفيذ امانة وذلك بمطلبين نتطرق في المطلب الأول منه الى التعريف بتنفيذ الاعمال امانة اما المطلب الثاني نتطرق الى الاحكام القانونية لتنفيذ الاعمال امانة.

التهييز بين التنفيذ أهانة وبين الاساليب الحديثة لتنفيذ المشاريع الحكومية

د . سارة خلف جاسر

اما المبحث الثاني ندرس فيه تمييز التنفيذ امانة مما يشته به في المطلب الاول نتناول تميز التنفيذ امانة عن عقد الاشغال العامة والمطلب الثاني نتطرق فيه الى التمييز بين التنفيذ امانة والتنفيذ المباشر اما المبحث الثالث تطرقنا فيه الى تمييز التنفيذ امانة عن الاساليب الواردة في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤ وذلك في مطلبين الاول خصصناه لتمييز التنفيذ امانة عن المناقصة والدعوة المباشرة والثاني الى التمييز بين التنفيذ امانة واسلوب العطاء الوحيد والعرض المباشر

المبحث الاول

مفهوم التنفيذ امانة

تم تشريع تعليمات التنفيذ امانة رقم (١) لسنة (٢٠١٨) وذلك لغرض تبسيط الاجراءات الخاصة بأعمال الصيانة والانشاء التي تعهد بها الادارة لأحد الأشخاص للقيام بها ولغرض التعرف على ماهية تنفيذ الاعمال امانة سوف يتم تقسيم هذا المبحث الى مطلبين الاول نتطرق فيه الى التعريف بالتنفيذ امانة أما المطلب الثاني نتناول الاحكام القانونية لتنفيذ الاعمال امانة وعلى النحو الاتي :-

المطلب الأول

التعريف بتنفيذ الاعمال امانة

ان الاحكام العامة المنظمة للتعاقد في القانون الاداري عديدة ومتنوعة ويمكن ان يندرج مفهوم التنفيذ امانة تحت هذه الاحكام ومن ثم يمكن اعتبار ان اسلوب التنفيذ امانة ليست حديثة العهد وانما هي تتشابه الى حد كبير مع بقية الأساليب ألا أن لها احكام خاصة نظمها المشرع العراقي وأطلق عليها هذه التسمية (أسلوب تنفيذ الاعمال امانة) وهذا ما نظمته تعليمات تنفيذ الاعمال امانة رقم (١) لسنة (٢٠١٨) ونجد ان اغلبية الفقه العراقي لم يشر الى تعريف واضح لهذا الاسلوب كما ان التعليمات التي وردت بهذا الخصوص ايضاً هي الاخرى لم تدرج تعريف واضح لهذا الاسلوب ، ولغرض التعريف بتنفيذ الاعمال امانة يمكن ان نحاول ادراج التعريف اللغوي والاصطلاحي له.

فبالنسبة للتعريف اللغوي فإنه يمكن ان يعرف التنفيذ لغة بأنه أسم مصدر نفذه تعهد بتنفيذه ووعد بإنجازه والمباشرة في تحقيقه أي دخل المشروع حيز التنفيذ أي في طور الانجاز والتحقيق^(١).
اما كلمة (أعمال) وهي جمع كلمة عمل وتعني شغل ، وظيفة أو تكون حسب ما يضاف اليه فيقال عمل في الاقتصاد أي مجهود يبذله الانسان لتحصيل منفعة وهي مصدر عمل وهي كل فعل يكون الجهد والفكر^(٢).

اما بالنسبة لكلمة (امانة) جمع امانات مصدر أمن وأمن من النزاهة ، الصدق ، الاخلاص ، الثبات على العهد ، وفاء ، عكس خيانة وتنصرف الامانة الى جميع وظائف الدين وفرائضه ومنها قوله تعالى ((إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا)) (سورة النساء ، اية ٥٨). وكذلك تقال لمن يؤدي واجبه بإخلاص وأمانة^(٣).

ومن اعلاه يتبين لنا ان تعريف التنفيذ اعلاه امانة هو التعهد بتنفيذ الاعمال الموكلة لجهة او لجنة معينة بأمانة واخلاص ونزاهة وبعيداً عن المصالح الشخصية ، وهو انجاز الاشغال والمهام الموكولة الى الاشخاص او جهة معينة بصدق واخلاص ونزاهة^(٤).

اما المعنى الاصطلاحي لتنفيذ الاعمال امانة فلا نجد احد من الفقه العراقي كما ذكرنا سابقاً قد تطرق الى تعريفه وذلك لعدم وجود تعريف واضح ومميز ، اما في تعليمات تنفيذ الاعمال امانة رقم (١) لسنة ٢٠١٨ اشارت المادة ١- اولاً منها (للإدارة تنفيذ الاعمال امانة بما يتعلق بأعمال الترميم والصيانة بما لا يزيد على (٢٥٠،٠٠٠،٠٠٠) مائتان وخمسون مليون دينار من خلال لجنة تشكل لهذا الغرض تسمى لجنة تنفيذ الاعمال برئاسة مهندسين من ذوي الخبرة وعضوين في الاقل على ان يكون احدهما موظفاً مالياً وعلى ان لا يكون العضو المالي مسؤولاً عن قبول المستندات التي تقدمها للجنة للصرف) ومن ملاحظة نص هذه المادة فإنها لم تشر الى تعريف واضح وانما اكتفت ببيان ما

(١) محمد ابن ابي بكر الرازي - مختار الصحاح - دار المعرفة للطباعة والنشر - الطبعة الثالثة ٢٠٠٨ ص ٨٣.

(٢) المصدر السابق - ص ٣١.

(٣) ابي فضل حجال الدين ، محمد بن بكر ابن منظور - لسان العرب - المجلد الاول - دار بيروت للطباعة والنشر ١٩٥٥ ص ٥٨.

(٤) د. صعب ناجي ، التنفيذ امانة - وعد بالنشر - كلية القانون / جامعة كربلاء.

التهميز بين التنفيذ أهانة وبين الاساليب الحديثة لتنفيذ المشاريع الحكومية

د . سارة خلف جاسر

هي الاعمال التي تتم بهذا الاسلوب وهي اعمال الترميم والصيانة والانشاء اضافة الى تحديد الية التنفيذ وهو من خلال لجنة تشكل لهذا الغرض اضافة الى ذلك فإن الاعمال التي حددتها هذه المادة والتي يمكن من خلالها القيام بتنفيذ الاعمال امانة هي اعمال (الترميم ، الصيانة ، الانشاء).

ويقصد (بالترميم) لغوياً مصدر (رمم) فيقال تصدعت جدران فأسرع البناؤون بترميمها ، ادخال اصلاحات عليها ومعالجتها وإزالة ما فسد منها^(١) .

اما (الانشاء) فهو منشئ وانشاء احدث او اشروع او جمل و انشاء البناء أي أحدثه او وجده^(٢) .
اما معنى (صيانة) فهي من صان صوتاً وصيانة وصائن ويعني حافظ فيقال صان المبنى أي حافظ عليها وتعني كذلك وقاية البناء مما يصيبه^(٣) .

ومن كل ما تقدم يمكن أيضاً ان يعرف اسلوب التنفيذ امانة تعريفاً اصطلاحياً فإنه (قيام الإدارة بأعمال الترميم والصيانة والانشاء التي لا تتجاوز كلفتها (٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مائتان وخمسون مليون دينار من خلال لجنة تؤلف لهذا الغرض بقصد استمرارية وديمومة اداء المرافق العامة والخدمات العامة وتحقيق النفع العام.

وايضا يمكن ان تعرف بأنه كل ما تعهده الادارة لموظفين تابعين لها المرفق العام وذلك لغرض القيام بأعمال معينة محددة وهي (الترميم – الصيانة – الترميم) لغرض تيسير وديمومته في اداء الخدمة التي انشأ من اجلها.

هذا وينبغي الإشارة هنا الى ان الادارة العامة عادة ما تلجأ الى هذا الاسلوب لسرعة تنفيذ الاعمال والابتعاد عن الروتين الطويل الذي تمر به بقية الاساليب في التعاقدولوجيا مصلحة ضرورية في تنفيذ العمل اذ ان كل اسلوب من اساليب التعاقد الذي تقوم به الادارة له مبرراته الخاصة هذا وان الادارة غير مطلقة اليد باختيار اسلوب التعاقد لذلك فعليها اللجوء الى تنفيذ الاعمال بأسلوب التنفيذ امانة ان تحدد المبررات التي دفعتها الى اختيار هذا الاسلوب الا وهو السرعة في تنفيذ الحل أي ان تثبت للإدارة بأن ليس لديها الوقت الكافي لاتباع اسلوب اخر في التنفيذ وعليها الاسراع في التنفيذ وان المصلحة العامة تقتضي الاسراع .

ويلاحظ ان المشروع قد ربط مسألة الاسراع بالتنفيذ لمقتضيات المصلحة العامة والتي تعلوا على أي مصلحة في التنفيذ^(٤) . وهذا ما تم ملاحظته من ضمن التطبيقات العملية في وزارة التربية / قسم الابنية المدرسية اذ غالباً ما تلجأ الادارة هنا الى قيامها باتباع هذا الاسلوب فيما يخص ترميم او صيانة المدارس الحكومية.

المطلب الثاني

الاحكام القانونية التي تحكم اسلوب التنفيذ امانة :-

نصت التعليمات النافذة على عدد من الضوابط والشروط اضافة الى الاليات والاجراءات التي يتم من خلالها تنفيذ الاعمال بأسلوب الامانة هذا وان اهم ما يمكن ان يشار اليه ان التعليمات الجديدة قد حددت المبلغ بما لا يتجاوز (٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مائتان وخمسون مليون دينار على عكس التعليمات السابقة رقم (١) لسنة ٢٠١٤ والتي حددت المبلغ بما لا يتجاوز (١٠٠,٠٠٠,٠٠٠) مئة مليون دينار .
ومن خلال استقراء النصوص القانونية التي تضمنت هذا الاسلوب نلاحظ بان العمل لا يتم الا من خلال تشكيل عدة لجان لغرض التمهيد لأجراء التنفيذ امانة هذا وان اول اللجان التي تشكل لهذا الغرض هي لجنة التنفيذ امانة هذا وان اول اللجان التي تشكل لهذا الغرض هي لجنة (الكشف التخميني) وتكون برئاسة مهندسين من ذوي الخبرة تتولى اعداد جداول الكميات والمواصفات الدقيقة

(١) محمد بن ابي بكر الرازي – مصدر سابق ص ٨٦ .

(٢) المصدر السابق ص ٣٤٤ .

(٣) ابن منظور – لسان العرب – المصدر السابق – ص ٢١٢ .

(٤) المادة الثانية /ب/ من تعليمات التنفيذ امانة رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ .

التهميز بين التنفيذ أهانة وبين الاساليب الحديثة لتنفيذ المشاريع الحكومية

د . سارة خلف جاسر

والكفة التخمينية وكذلك اعداد المخططات ان تطلب الامر ذلك والتي تتم المصادقة عليها من قبل الامر بالصرف او من يخوله بغية اعتمادها لأغراض تنفيذ الاعمال^(١)

ونلاحظ ان لجنة التنفيذ امانة لا تتم بالعمل مباشرة وانما يجب الاعتماد على جدول كميات متكامل عن جميع ما يستلزم من مواد ومتطلبات لإنجاز اعمال الانشاء والترميم والصيانة ويمكن ان تعرف الكفة التخمينية بأنها (مجموعة المبالغ المتوقع صرفها والواجب رصدها وتخصيصها لغرضانجاز الاعمال والتي تتم وفقاً لجدول الكميات والاسعار السائدة في الاسواق المحلية)^(٢).

ويمكن هنا ان نطرح عدة مواضيع مهمة لم يعالجها المشرع العراقي ومنها عدم تحديد معايير او اساليب معينة تتم من خلالها تحديد الكفة التخمينية والتي على الادارة الالتزام بها وعدم مخالفتها^(٣) . هذا وان تعليمات تنفيذ الاعمال اشارت فقط بأنه يتم (اعداد الكفة التخمينية) وفقاً للأسعار السائدة وتوخي الدقة عند اعداد هذه الكفة) مع توجيهات وزارة التخطيط بأن يضاف من ١٠ - ١٥ % الى مبلغ الكفة التخمينية تحسباً لتقلبات الاسعار التي قد تحدث اضافة الى ان المتعاقد مع الادارة قد يضيفها الى جدول التسعير المعد من قبله او العطاء المقدم من قبله^(٤).

هذا ولا بد من الاشارة هنا وبحسب المعلومات التي تتوفر لدينا من اتباع اسلوب التنفيذ امانة من وزارة التربية خصوصاً ان المنفذين لهذا العمل غالباً ما يسعون الى محاولة الاعتماد على اوطأ الاسعار في الاسواق المحلية وذلك لغرض زيادة النسبة او الارباح التي يحصلون عليها عند تنفيذ العمل امانة وهذا يؤثر سلباً على نوعية المواد المستهلكة وعلى جودة العمل وهذه هي احد المآخذ التي يمكن ان توجد عند اتباع هذا الاسلوب في العمل .

بعد تشكيل لجنة الكشف التخميني تشكل لجنة تسمى (لجنة التدقيق) برئاسة مهندس من ذوي الخبرة مهمتها تدقيق ما اعدته (لجنة الكشف التخميني) وارسال تقرير بذلك الى الجهات المختصة^(٥).

وبعد هذا الاجراء تقوم لجنة تنفيذ العمل امانة بإنجاز العمل الموكول لها والقيام به بنفسها او عن طريق مقاولات ثانوية لا تزيد على ٤٠% من الكفة المصدقة وفق تعليمات تنفيذ العقود الحكومية والضوابط الصادرة بموجبها والوثائق القياسية^(٦). اضافة الى التزامها اذا ما قامت بأسلوب المقاوله الثانوية الالتزام بتنظيم العقود وحسب طبيعة العمل ووفق الضوابط الخاصة بصيغة العقد الصادر من وزارة التخطيط^(٧). وما نود بيانه في هذه الحالة بأنه اتباع لجنة التنفيذ امانة اسلوب المقاوله الثانوية يتناقض مع الغاية الأساسية التي شرعت من اجلها التعليمات وهي السرعة في انجاز العمل والحاجة الضرورية لها حيث ان اتباع اسلوب التعاقد وفق تعليمات تتبعها العقود الحكومية يتطلب اجراءات طويلة عند الاعلان عن المناقصة وتشكيل لجان فتح ومن ثم اصدار قرار الاحالة و ابرام العقد والتي جميعها محكومة بمدة زمنية والتي هي مدة طويلة نسبياً كما ان التعليمات قد اشارت الى جواز التعاقد على تنفيذ جزء من العمل او المشروع أي ليس العمل كاملاً وهذا الجزء يمثل الجزء الاول في العمل وليس من المعقول ان يتم تنفيذه

بأتباع احد اساليب التعاقد المنصوص عليها في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ولذلك نعتقد ان المشرع قد جانب الصواب في هذه الفقرة بإضافتها الى تعليمات التنفيذ امانة^(٨).

(١) المادة ٢- اولاً- من تعليمات التنفيذ امانة رقم (١) لسنة ٢٠١٨.

(٢) محمود حلمي -العقد الاداري - دار الفكر العربي - ١٩٧٧ - ص ٥٢.

(٣) د. صعب ناجي - المصدر السابق.

(٤) د. رياض عبد عيسى الزهيري - العلاقات التعاقدية بين الوحدات الاقتصادية في القطاع الاشتراكي - اطروحة دكتوراه - كلية القانون - جامعة بغداد ص ٣٦١.

(٥) المادة ثانياً / ٢ من تعليمات التنفيذ امانة رقم (١) لسنة ٢٠١٨.

(٦) المادة ٥ / اولاً من تعليمات التنفيذ امانة رقم (١) لسنة ٢٠١٨.

(٧) المادة ٥ / ثانياً من تعليمات التنفيذ امانة رقم (١) لسنة ٢٠١٨.

(٨) د. صعب ناجي ، المصدر السابق.

التهميز بين التنفيذ أهانة وبين الاساليب الحديثة لتنفيذ المشاريع الحكومية

د . سارة خلف جاسر

وينبغي الإشارة هنا الى ان ما معمول به في وزارة التربية / قسم الابنية المدرسية خصوصاً وان بعض المدارس قد تكون بعيدة جداً او قد تكون من الاماكن الغير مستقرة امنياً فيقوم اعضاء اللجنة بتسليم العمل الى احد المقاولين الموجودين في تلك المنطقة ولكن وبحسب علمنا دون اتباع اساليب التي اشارت اليها التعليمات بوجود مقالة ثانوية من جهة واتباع اسلوب العقود المنصوص عليها تعليمات تنفيذ العقود الحكومية.

ولقد حددت المادة(٤) من تعليمات اسلب التنفيذ امانة النافذة الاعمال التي تقوم بها لجنة التنفيذ امانة وهي :-

١- شراء المواد الاولية من دوائر الدولة والقطاع العام او من الاسواق المحلية ، وعلى اللجنة هنا ان تستطلع مدى توافر المواد الاولية في دوائر الدولة والقطاع العام فاذا كانت متوفرة لديها تقوم بشرائها وفي حالة الاعتذار عن التجهيز فانها تقوم بالشراء من الاسواق المحلية وتنظم اللجنة هنا عند كل عملية شراء قرار يتضمن تفاصيل المواد المشتراة وكمياتها واسعارها واصدار قرار يتضمن استخدام العمال واستئجار المكنائ والآلات وكل ما يتطلبه العمل من مهام لإنجازه ونلاحظ هنا ان هذه الفقرة لم تركز على موضوع مم وهو نوعية المواد المشتراة وجودتها ومدى كونها تابعه لعلامة تجارية مميزة ام كونها ذات علامات تجارية رديئة وذلك لضمان تنفيذ العمل بصورة صحيحة ولغرض ان يؤدي المرفق العام الهدف الذي اقيم من اجله ولضمان عدم عطل او تلف هذه المواد او خرابها ومن ثم تضطر الادارة مرة ثانية الى صيانتها او ترميمها بالتالي زيادة الاعباء المالية على كاهل الادارة من جهة ويعتبر عيب ينسب الى عملها من جهة ثانية.

٢- استئجار المكنائ والآلات ووفقاً لأسعار السوق وبموجب وصولات واستخدام العمال والملاكات بموجب استشهاد شخصي مبني على اساس اسعار السوق السائدة عند التنفيذ وان هذا العمل يتطلب بالضرورة تدقيق كامل لغرض الابتعاد عن المبالغة في الاسعار من أجل الكسب المادي الشخصي لأعضاء اللجنة.

٣- شراء المواد والادوات التي يتطلبها تنفيذ مشروع ووفقاً لما يأتي:-

أ- بدون عرض اذا لم يتجاوز المبلغ (١٠,٠٠٠,٠٠٠) عشرة ملايين دينار.
ب- تقدم ثلاثة عروض اذا كان المبلغ يزيد على (١٠,٠٠٠,٠٠٠) عشرة ملايين دينار ووفقاً للكلفة التخمينية المصادق عليها في هذا الشأن ويتم اختيار العرض الافضل فيها بعد استحصال الموافقة على الصرف من الامر بالصرف او من يخوله. وهنا لا بد من توضيح الامر الخاص بالعروض فلم تذكر التعليمات التنفيذ امانة الى من تقدم هذه العروض الى اللجنة نفسها ام الى الادارة ومن يقبل هذه العروض وهل يتم اتباع الاساليب القانونية التي تنص عليها التعليمات؟ وحسناً فعل المشروع باستثناء الشراء من دوائر الدولة والقطاع العام من خضوعها للعروض وذلك تشجيعاً للشراء من الصناعات الوطنية.

٤- مسك سجل خاص من نموذج المحاسبة (٦٦) تسجل فيه السلف المدفوعة اليها في جانب المقبوضات (المدين) من حقل الصندوق اذا كانت بحوزة اللجنة وفي حقل (الدائن) المدفوعات من حقل الصندوق عن مبالغ مستندات الصرف التي دفعت محتوياتها لتنفيذ العمل.

٥- انجاز العمل الموكول اليها امانة بما لا يزيد على الكلفة المصدقة.

٦- الالتزام ببرنامج تقدم العمل.

هذه هي موجز للأعمال التي تقوم بها لجنة التنفيذ وينبغي الإشارة اخيراً الى بعض الملاحظات التي يجب ذكرها ومنها انه ولكي تقوم اللجنة بعملها فقد رسم المشروع لها طريقاً في تنفيذ هذه الاعمال ولا يمكن لهذه اللجنة الخروج عليها ويشمل ذلك بانه هذه اللجنة لا يعهد اليها القيام بتنفيذ اكثر من عمل واحد في ان واحد^(١)، وكذلك لا يجوز ان يشترك الموظف بأكثر من ثلاث لجان^(٢). ويعزو

(١) المادة (١- ثالثاً - ب) من تعليمات تنفيذ الاعمال النافذة.

(٢) المادة (١- ثالثاً - أ) من تعليمات تنفيذ الاعمال النافذة.

التمييز بين التنفيذ أمانة وبين الاساليب الحديثة لتنفيذ المشاريع الحكومية

د . سارة خلف جاسر

السبب في ذلك هو لغرض التركيز من قبل اللجنة على عملها الذي تقوم به وعدم التشتت بين عدة اعمال .

المبحث الثاني

تمييز التنفيذ أمانة عما يشته به

تتعدد وسائل الادارة في تنفيذ الاعمال الموكولة لها لغرض ادامة وصيانة المرافق العامة وهذه الوسائل قد تتشابه مع اسلوب التنفيذ امانة وهذا ما سنحاول البحث به في هذا المبحث وذلك بتقسيمه الى مطلبين نبحت في المطلب الاول تميز التنفيذ امانة عن عقد الاشغال العامة اما المطلب الثاني فنحاول التمييز بين التنفيذ امانة والتنفيذ المباشر وذلك على النحو الاتي.

المطلب الاول

تمييز التنفيذ امانة عن عقد الاشغال العامة

يعرف عقد الاشغال العامة بأنه اتفاق بين الادارة و احد الافراد غالباً ما يكون مقاول او شركة مقاولات بقصد القيام ببناء او ترميم او صيانة مباني او منشآت عقارية لحساب احد الاشخاص الادارية تحقيقاً لمنفعة عامة ومن ثم يشترط في عقد الاشغال العامة الشروط الاتية.

١. يجب ان ينصب العقد على عقار.
 ٢. يجب ان يتم العمل لحساب شخص معنوي عام أي ليس لحسابه.
 ٣. يجب ان يكون الغرض من الاشغال موضوع العقد هو تحقيق نفع عام^(١).
- وايضاً يمكن ان يعرف عقد الاشغال العامة بأنه اتفاق بين الادارة و احد الافراد او الشركات يتعهد بمقتضاه ان يقوم ببناء او ترميم او صيانة عقارات تحت مسؤوليته ولحساب شخص من اشخاص القانون العام مقابل مبلغ نقدي يدفع وفقاً لشروط التعاقد^(٢).
- ومن اعلاه يمكن ان نقول ان اسلوب التنفيذ أمانة هو عمل موكول من جانب الادارة الى اشخاص هم بالأصل موظفين لديها لغرض القيام بأعمال الترميم والصيانة والأنشاء ومحدد بمبلغ معين وهو ان لا يتجاوز (٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مائتان وخمسون مليون دينار ومن ثم فإن الادارة مقيدة في هذا الاسلوب بوجود توفر الامكانيات للتنفيذ والتمثلة بوجود موظفين يتمتعون بالخبرة والكفاءة والنزاهة لتنفيذ الاعمال وبمجملة الاختصاصات الفنية والمالية اذ لا يكفي الاختصاص الفني فقط وانما لا بد ان يكون من ضمن اللجنة عضو مالي وعضو من قسم التدقيق والاذان يتولان عملية الصرف المالي والتدقيق وهذه الشروط وغيرها التي تلتزم الادارة عند اتباع اسلوب التنفيذ امانة لا نجد لها مثيل عند التعرض لعقد الاشغال اذ انه غالباً ما ينصب على شروط عامة ومعروفه في التعاقد مع الشركات او المقاولين ومن ثم نجد ان هناك فرق واضح بين الاسلوبين اذ ان عقد الاشغال العامة وعندما تقوم الادارة بالتعاقد مع احد الاشخاص او الشركات فإنها غير ملتزمة بسقف مالي معين وانما فقط مدى توفر الاعتماد المالي لديها على عكس اسلوب التنفيذ امانة الذي يتطلب ان لا يتجاوز العمل كلفه (٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مليون دينار.

هذا من ناحية ومن ناحية اخرى فإن الادارة وهي بصدد تنفيذ الاعمال امانة فتتعامل مع موظفيها التابعين لديها وغالباً ما يقوم هؤلاء الموظفين بأعمال المقاولات الثانوية أي عهد العمل الى مقاول ثانوي لإنجاز العمل وفقاً لشروط واليات قد اشرنا اليها سابقاً ، اما في عقد الاشغال العامة فهي تكون امام عقد اداري وتكون امام اشخاص مقاولين او شركات مقاولات وليس مع موظفين تابعين لديها

(١) علي محمد بدير - عصام عبد الوهاب البرزنجي - مهدي ياسين السلامي - القانون الاداري - بيروت ٢٠١٢ ص ٤٩٠.

(٢) محمود حلمي - العقد الاداري ، الفكر العربي للطباعة والنشر (ط٢) ١٩٧٧ ص ١٦٢.

التهميز بين التنفيذ أهانة وبين الاساليب الحديثة لتنفيذ المشاريع الحكومية

د . سارة خلف جاسر

وتخضع احكام عقد الاشغال العامة الى الاحكام العامة في العقود الادارية والتي تكون الادارة طرفاً فيه وان ينصب العقد لغرض تحقيق المصلحة العامة أي انه عقد يبرم بين شخصين من اشخاص القانون العام او بين شخص من اشخاص القانون العام واحد اشخاص القانون الخاص بقصد تسيير مرفق عام او تنظيمه وكذلك نلاحظ ان عقد الاشغال العامة فيصوب على قيام الادارة بأعمال بناء او ترميم او صيانة مباني او منشآت عقارية بينما التنفيذ امانة فيصوب على قيام الادارة بأعمال الترميم والصيانة والانشاء فقط.

المطلب الثاني

تميز التنفيذ امانة عن التنفيذ المباشر

التنفيذ المباشر: يعني قيام دوائر الدولة بأعداد الدراسات والتصاميم الاساسية والمواصفات والتصاميم التفصيلية وجدول الكميات والكلف التخمينية او الاستعانة بالتصاميم والمواصفات المعدة من شركات اجنبية او محلية ذات خبرة وكفاءة والقيام بأعمال التنفيذ والنصب والشراء وتوفير المواد والمعدات اللازمة كافة لتنفيذ المشروع والمواد والمعدات الداخلة حتى تشغيله وفحصه وتسليمه الى الجهة المستفيدة ولا يعني ذلك الفعاليات كافة بل قد يتم احالة جزء او اجزاء من الفعاليات الى جهة متخصصة او مقاول

محلي او اجنبي ما لا يزيد عن ٣٠% من كلفة الاعمال المدنية المنفذة بهذا الاسلوب وتحدد تلك الاعمال في جدول الكميات واستمارة المشروع وجهات التنفيذ عند تقديم دراسة الجدوى الفنية والاقتصادية للمشروع واستخدام الفنيين محليين كانوا او اجانب لتقدير الاجهزة المنفذة^(١). وايضاً يراد بالتنفيذ المباشر استخدام الادارة لإمكاناتها البشرية المؤهلة لتنفيذ المشروع من الناحية الفنية لذا تقوم بتزويد الموقع بالمواد والعمالة والمعدات وكذلك الاشراف على تنفيذ فقرات المشروع المختلفة باعتباره مقاولاً ومستفيداً من المشروع في الوقت ذاته وتمتاز هذه الطريقة بكونها اقتصادية حيث توفر الكثير من التكاليف التي كان من المحتمل دفعها للمقاولين في تنفيذ المشروع ذاته كما انها تزيد من خبرة الادارة في تنفيذ المشاريع من خلال الممارسة الفعلية وعادة ما يقوم باستخدام هذه الطريقة في المشاريع الصغيرة كالصيانة والترميم والتي تتصف بالبساطة من خلال توفير كادر اداري وهندسي متخصص^(٢).

هذا وقد اشارت تعليمات التنفيذ المباشر رقم (٣) لسنة ٢٠١١ المعدل علماً انه على الوزارات تنفيذ المشروع مباشراً القيام بما يأتي:-

١- تحديد المشاريع التي تقترح تنفيذها مباشرة على وزارة التخطيط ضمن الاستثمارات الخاصة بمقترحات الموازنة الاستثمارية مبينة فيها وصف مكونات المشروع والامكانيات المادية والبشرية المتوفرة لدى الدائرة المنفذة بما يؤدي الى الاختصار في وقت الانجاز او الاقتصاد في كلفة تنفيذ المشروع ووفقاً للمواصفات القياسية المعتمدة.

٢- للدوائر المنفذة التقدم بمقترح الى وزارة التخطيط لتنفيذ مشروع او اكثر خلال سنة وضمن الموازنة الاستثمارية بأسلوب التنفيذ ولوزارة التخطيط التوصية الى لجنة الشؤون الاقتصادية بالموافقة على تغيير اسلوب التنفيذ الى اسلوب التنفيذ المباشر بعد التأكد من توفر الامكانيات المطلوبة الى الجهة المنفذة^(٣).

هذا وان ادارة التنفيذ المباشر تكون من قبل لجنة تسمى (لجنة ادارة المشروع) تتكون من رئيس ومساعد له ومحاسب ومدقق وامين مخزن اضافة الى الملاكات المساعدة حسب عمل المشروع

(١) تعليمات التنفيذ المباشر رقم (٣) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٢) أ.م.د. عثمان عيدان سلمان - الاحكام التفصيلية في شرح التعاقدات الحكومية دراسة مقارنة مكتبة القانون المقارن - الطبعة الاولى ٢٠١٥ - ص ٥٠٦.

(٣) المادة ثانياً / اولاً من تعليمات التنفيذ المباشر رقم (٣) لسنة ٢٠١١ المعدل .

التمييز بين التنفيذ أهانة وبين الاساليب الحديثة لتنفيذ المشاريع الحكومية

د . سارة خلف جاسر

ومتطلباته وبموافقة الوزير المختص او رئيس الجهة غير المرتبطة بوزارة ويكون ملاك اللجنة وقتياً الى حين انتهاء المشروع على ان تراعى اهمية وحجم المشروع عند تسمية رئيس واعضاء اللجنة من ذوي الخبرة والاختصاص على ان لا يكون المحاسب او امين المخزن مسؤولاً عن توقيع او قبول أي مستند خاص بهذا المشروع^(١). ولقد اشارت تعليمات التنفيذ المباشر رقم (٣) لسنة ٢٠١١ المعدل الى ان تشكل الجهة المستفيدة لجنة الاشراف والمراقبة لضمان حسن التنفيذ وفق شروط المقاول لأعمال الهندسة المدنية و شروط المقاول لأعمال الهندسة الكهربائية والميكانيكية والكيميائية^(٢).

ومن كل ما تقدم نلاحظ ان هنالك وجه شبه بين اسلوب تنفيذ العمل امانة واسلوب التنفيذ المباشر وذلك بان يتم العمل من قبل الادارة نفسها معتمدة في ذلك على مدى توفر التخصيص المالي وتوفر امكانية العمل من وجود موظفين مختصين للقيام بهذه الاعمال كذلك يوجد نسبة بين الاسلوبين يتمثل بإمكانية العمل بوجود موظفين مختصين للقيام بهذه الاعمال.

اضافة الى امكانية الاعتماد على الادارة في جزء من العمل بالمقاولين والخبراء المحليين والاجانب لتنفيذ العمل^(٣). وايضاً يمكن ان نضيف ان كل من الاسلوبين يتميز بطابع السهولة والسرعة في انجاز المشاريع وبعيداً عن الاجراءات الطويلة والمعقدة والتي يمكن ان تثار في حالة اتباع الادارة اساليب اخرى للتعاقد في انجاز المشاريع بصورة عامة.

من جانب اخر يوجد عدة فروق بين كل من الاسلوبين يمكن بيانها الاتي :-

١- ان اسلوب التنفيذ المباشر يتم فيه الاستعانة بالشركات والمقاولين اما اسلوب التنفيذ امانة فانه يتم الاستفادة مباشرة بأصحاب الاختصاص من الموظفين المؤهلين للقيام بذلك وبدون الحاجة الى اتباع احد اساليب التعاقد وذلك بسبب قلة مبلغ التنفيذ الذي يعتمد بالتالي الى شراء مواد وتنفيذها من قبل منتسبي الادارة نفسها .

٢- ان اسلوب التنفيذ المباشر يتطلب ادراجه ضمن الخطة الاستثمارية ويتطلب موافقة وزارة التخطيط ولا يمكن تنفيذه على الموازنة التشغيلية على عكس اسلوب التنفيذ امانة فانه ينفذ على الموازنة التشغيلية ولا يتطلب ادراجه ضمن مشاريع الخطة الاستثمارية.

٣- ان مبلغ التنفيذ امانة محدد بسقف مالي ثابت وهو (٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مائتان وخمسون مليون دينار اما التنفيذ المباشر فانه غير محدد بمبلغ معين وانما يكون حسب المبلغ التخميني اللازم لتنفيذ المشروع.

٤- ان التنفيذ امانة ينصرف الى اعمال الترميم والانشاء والصيانة والتي هي اعمال صغيرة الحجم تكون الغاية منها ديمومته واستمرار المرفق العام . اما اعمال التنفيذ المباشر فتخصص اعمال كبيرة قد تتمثل بأنشاء او تنفيذ مرفق عام وان الية الصرف في التنفيذ امانة من خلال تسليف اللجنة التي تتولى الصرف على تنفيذ الاعمال وذلك من خلال وجود مستندات صرف وان تكون هذه المستندات متسلسلة حسب تواريخ صرفها على ان يتم تأييدها من لجنتي التنفيذ امانة والاستلام^(٤).

ومن ثم فان عملية الصرف لا يمكن ان تتم الا من خلال مستندات صرف خاصة بهذا الموضوع وان الغرض من تنظيم هذه المستندات هي تنظيم عملية الصرف وكذلك لغرض اجراء التسويات القيدية من المبالغ الموحدة لتنفيذ العمل وبين المبالغ المصروفة وهذا الالية اعلاه لا يمكن ان توجد في اسلوب التنفيذ المباشر.

المبحث الثالث

(١) المادة ثانياً/ اولاً من تعليمات التنفيذ المباشر رقم (٣) لسنة ٢٠١١ المعدل.

(٢) المادة ٢ / ثانياً / ج / من تعليمات التنفيذ المباشر رقم (٣) لسنة ٢٠١١ المعدل .

(٣) أ.م.د. صعب ناجي عبود . اساليب التنفيذ في عقود المناقصات العامة – محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه في

كلية الحقوق – جامعة النهدين للعام الدراسي ٢٠١٤-٢٠١٥ .

(٤) المادة (٧) من تعليمات التنفيذ امانة رقم (١) لسنة ٢٠١٨ .

تمييز التنفيذ امانة عن الاساليب الواردة في تعليمات تنفيذ العقود

الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤

اضافة الى ما ذكر في اعلاه من اساليب الادارة في تنفيذ الاعمال فان هناك اساليب اخرى تدق تفاصيلها وتتشعب تعتمدها الادارة ايضاً في عملها لغرض ديمومة واستمرار المرفق العام وهذه الاساليب

ذكرت في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ارتأينا هنا ان نبحثها بالتفصيل وان تميزها عن التنفيذ امانة لكي يتم الفرق بينهما من خلال تقسيم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول منه تمييز التنفيذ امانة عن المناقصة والدعوة المباشرة اما المطلب الثاني فنخصه لدراسة الفرق بين التنفيذ امانة وبين اسلوب العطاء الوحيد والعرض المباشر وعلى النحو الاتي:-

المطلب الاول

تمييز التنفيذ امانة عن اسلوب المناقصة والدعوة المباشرة

تستهدف المناقصة اختيار من يتقدم بأقل عطاء ويكون ذلك عادة اذا ارادت الادارة القيام بأعمال معينة اشغال عامة او شراء بعض اصناف معينة من المواد وهي وسيلة قانونية تلجا اليها الادارة العامة بغية استشارة اراء عدد من المتنافسين وخلق جو من المنافسة فيها بينهم يقوم على العلانية والشفافية والمساواة لغرض الحصول على عطاءات متعددة زمن ثم المفاضلة بينها لاختيار افضلها الذي يستجيب لدواعي المصلحة العامة وحاجات الادارة واعتماد منها على اسس موضوعية في عملية الاختيار طبقاً لنصوص القانون وقواعد الاختصاص المالي والاداري التي تحكمها^(١).

وهناك عدة انواع للمناقصة منها المناقصة العامة المفتوحة والتي تسمح بالاشتراك فيها لمن يشاء بعد اجراء العلانية التامة وتلتزم الادارة باختيار افضل من يتقدمون اليها من حيث الشروط المالية وهناك المناقصة العامة المحدودة او المقيدة التي يقتصر الاشتراك فيها على فئة معينة محدودة من الاشخاص (المقاولين) او البيوت التجارية المعتمدة اسمائهم في قوائم تعدها الوزارات او الجهات الحكومية المختصة وذلك لما يتأكد لدى تلك الجهات المختصة من صلاحية المشتركين في هذا النوع من المناقصات من الناحيتين الفنية والمالية بالأعمال المختلفة او التوريد لأصناف تحتاجها تلك الجهات.

اما الدعوة المباشرة تعني قيام الادارة بدعوة عدد من الشركات لتقديم عطاءاتها لتنفيذ مشروع معين في المشاريع التي تتطلب سرية في انجازها فلا يمكن فيها اللجوء الى الطرق الاخرى التي تتم بصورة علنية وتحتاج الى اجراءات معقدة^(٢).

ومن اعلاه نجد ان هنالك شبه بين كل من الاسلوبين واسلوب التنفيذ امانة في انهما يهدفان الى تحقيق المصلحة العامة من جهة ولغرض ادامة سير المرافق العامة من جهة ولكن الاختلاف يكمن في ان المناقصة اسلوب من اساليب الادارة العامة ويخضع لعدة اجراءات طويلة ومعقدة على العكس من اسلوب التنفيذ المباشر الذي يمتاز بالسهولة في الاجراءات اضافة الى ان كل من الدعوة المباشرة واسلوب المناقصة تتعاقد الادارة فيها الى شخص اجنبي عنها يتمثل بالمقاولين او الشركات الخاصة بالمقولة وبدون وجود سقف مالي معين في حين ان التنفيذ امانة تتعاقد الادارة مع موظفيها وتحت اشرافها ومقيدة بسقف مالي معين وهو ان لا يتعدى المبلغ (٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مائتان وخمسون مليون دينار عراقي.

(١) د.رعد هاشم امين - النظام القانوني لعقد التجهيز - مكتبة السنهوري بغداد ٢٠١٢ ص ٤١.

(٢) المادة (٣) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.

المطلب الثاني

تميز التنفيذ امانة عن التعاقد المباشر والعطاء الوحيد.

يعرف التعاقد المباشر بأنه يكون للإدارة بموجبه مكنه الشراء مباشرة من شركة او مكتب تجاري معين دون اتباع اساليب المنافسة السالفة الذكر متى ما توفرت حالات معينه ينص عليها القانون تبرر اللجوء الى شركة معينة بذاتها من خبره وتخصص وكفاءة ويجعل اللجوء الى المنافسة العلنية امر غير مجدي^(١)

ويقصد بها ايضاً توجيه الدعوة مباشرة الى جهة واحدة لتنفيذها بموافقة اللجنة القطاعية المختصة في مجلس الوزراء وتوجيه من اللجنة المركزية للمراجعة والمصادقة على احالة العقود الاستيرادية او المحلية لتجهيز السلع والخدمات ذات الطابع غير المباشر وفقاً للشروط والمبررات المشار اليها في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية النافذة^(٢)، ويعتبر هذا الاسلوب من اسرع واقصر طرق التعاقد لتوفير احتياجات جهة الادارة اذ تقوم بموجبه بالتعاقد المباشر مع موردي السلع او الخدمات او منفذي الاعمال البسيطة ويتم وفق صيغة التعاقد المتعارف عليها في قواعد القانون المدني دون اتباع اجراءات المنافسة ودون ان يقدح ذلك في وصف العقد بانه عقد اداري وهو طريق استثنائي لتوفير احتياجات جهة الادارة ولا يتم الا من ضمن صلاحيات محدودة وذلك لتلافي احتمالات الفساد والتواطؤ والترجح من الوظيفة ويتم اللجوء الى اسلوب التعاقد المباشر في حالات البيع او الشراء^(٣).

اما العطاء الواحد فيعرف بأنه يتم توجيه الدعوة مباشرة الى مختص واحد مجهز او مقاول او استشاري لتنفيذ العقد وبموافقة اللجنة المركزية للمراجعة والمصادقة على الاحالة عند توفر حالات معينة واعتبارات محددة تفرضها متطلبات اللجوء الى هذا الاسلوب بعبارة اخرى انه لما كان اسلوب العطاء الوحيد هو استثناء من الاصل العام في الدعوات التنافسية والمناقصات العامة لذا فيجب ان يكون هذا الاستثناء ضمن الحالات التي حددها القانون هو توجيه الدعوة مجاناً الى جهة مختصة واحدة لتنفيذ العقد وبموافقة اللجنة المركزية للمراجعة والمصادقة عندما تكون المقاولات ذات طبيعة احتكارية ومتوافره لدى جهة معينة محددة تمتلك براءة اختراع او الاجازة او الحقوق الحصرية او اذا كانت المقاولات المطلوبة لأغراض الصيانة والتجهيز ادوات احتياطية لعقود سابقة^(٤). من اعلاه يُستشف لنا ان كل من الاسلوبين كالأسلوبين السابقين (المناقصة والدعوة المباشرة) ينتشابه مع بقية الاساليب ومع اسلوب التنفيذ المباشر في انه يهدف الى تحقيق المصلحة العامة ولكن هنالك امور يختلف عنها التنفيذ المباشر وهي.

١- يتم اتباع هذه الاساليب في المشاريع الكبيرة والتي تزيد مبالغها عن (٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مليون دينار في حين ان التنفيذ امانة تكون لأعمال الترميم والصيانة والانشاء وبمبالغ لا تتجاوز (٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مليون دينار.

٢- لكل اسلوب من هذه الاساليب اجراءاته الخاصة به وان اجراءات كل اسلوب تختلف عن الاخر في حين ان اسلوب التنفيذ امانة يتم العمل به من قبل لجنة خاصة تسمى لجنة التنفيذ امانة والمكونة من موظفين تابعين للإدارة يقومون بالأعمال او قد يستعينون بأشخاص من اصحاب المهن والحرف للقيام بهذه الاعمال بعد تجهيزهم بالمواد اللازمة للعمل.

٣- ان تنفيذ الاعمال بأحد اساليب التعاقد يحتاج الى التعاقد مع شركات محلية او اجنبية ذات خبرة وكفاءة مالية لكي يتم انجاز هذه الاعمال وهذا ما لا يتطلبه في تنفيذ الاعمال امانة.

(١) د. عثمان غيلان - المصدر السابق - ص ٨٣.

(٢) المادة (٣) / ف٧ من تعليمات العقود الحكومية.

(٣) Get file (www.kan.edu.sa)

(٤) م (٣) ف (٦) من تعليمات تنفيذ العقود الحكومية.

التهميز بين التنفيذ أهانة وبين الاساليب الحديثة لتنفيذ المشاريع الحكومية

د . سارة خلف جاسر

٤- قد يلجأ في اسلوب التنفيذ امانة الى الالتجاء بالمقولة الثانوية وضرورة توافر الشروط العقدية فيها في حين لا يحدث هذا الاجراء في الاساليب الاخرى التي اشارت اليها تعليمات العقود الحكومية النافذة.

وينبغي ان نضيف اخيراً بان الموظفين الذين يقومون بأعمال التنفيذ امانة وحسب التطبيقات العملية التي اطلعنا عليها في وزارة التربية / قسم الابنية المدرسية يستحصلون على نسبة معينة من الارباح من جراء قيامهم بهذه الاعمال.

هذا من جانب ومن جانب اخر لم نلمس من خلال متابعتنا لهذا الموضوع وجود عقود المقاولات الثانوية مثلما اشارت اليها المادة (٥) من تعليمات التنفيذ امانة.

الخاتمة

بعد ان انتهينا من دراسة موضوع التنفيذ امانة وبين مدى اوجه الشبه والاختلاف بينه وبين الاساليب الاخرى التي تنهجها الادارة في تحقيق غاياتها سيتم هنا بيان اهم الاستنتاجات و التوصيات التي تم الوصول اليها.

اولاً:- الاستنتاجات.

١- ان مبلغ تنفيذ الاعمال محدد بسقف مالي ثابت اشارت اليه هذه التعليمات الا وهو (٢٥٠,٠٠٠,٠٠٠) مائتان وخمسون مليون دينار واذا زاد المبلغ عن هذا السقف فانه يجب على الادارة اتباع احد الاساليب الاخرى للتعاقد والمنصوص عليها في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية ويستثنى من ذلك لجان الاسراع التي تشكل لغرض تنفيذ الاعمال للمشاريع المتلكئة التي يتم تنفيذها من قبل الجهة المتعاقدة.

٢- يُعهد لهذا الاسلوب من قبل الادارة الى لجنة تسمى لجنة التنفيذ امانة وهي متكونة من موظفين تابعين لديها ذات خبرة و اختصاص ولا يجوز لهذه اللجنة ان تشترك بأكثر من عمل لكي لا يشتم عملها.

٣- ان الغاية الاساسية التي ابتغاها المشروع من وضع هذه التعليمات هو لسهولة اجراءاتها ولتبسيط الامر على الادارة لكي تستطيع القيام بمراقبتها العامة لتحقيق الصالح العام.

٤- يتعلق اسلوب التنفيذ امانة لأغراض الصيانة والترميم والانشاء فقط لضمان سير المرفق العام وعدم توقفه.

٥- الادارة ليست مطلقة اليد في تحديد الاعمال التي تنفذ امانة وانما هنالك مجموعة من الشروط يجب توافرها لكي تلجأ الادارة لهذا الاسلوب منها وجود المصلحة الضرورية وتوافر الملاكات البشرية والمالية لغرض القيام به.

ثانياً : التوصيات :-

١- التأكيد على (المصلحة) في تنفيذ هذه الاعمال مع بيان الاسباب الواقعية التي دعت الادارة لتنفيذ هذا الاسلوب .

٢- ضرورة التدقيق والمراقبة والمحاسبة من قبل الادارة على لجنة التنفيذ امانة لكي يكون هدفها أي اللجنة هو لغرض تحقيق الصالح العام وليس الغرض الكسب المادي فقط.

٣- ضرورة توافر الملاكات البشرية من الاختصاصات التي تتطلبها طبيعة العمل مع التأكد من مدى نزاهة وشفافية عمل هذه الملاكات لكي يتم الابتعاد عن الفساد المالي او الاداري الذي قد يتخلل تنفيذ هذه الاعمال.

٤- غاية المشرع من اطلاق هذه التعليمات هو لغرض السهولة ولتبسيط الاجراءات بالتالي يجب عدم تقييد الاعمال التي تنفذ بأسلوب التنفيذ امانة بأساليب التعاقد المنصوص عليها في تعليمات تنفيذ العقود الحكومية لتعارض ذلك مع الغاية من تشريع هذه التعليمات.

٥- التأكيد على لجنة التنفيذ امانة بأن يكون شرائها للعدد والمواد الاولية من قطاع الدولة حصراً لكي يتم تشجيع الصناعة الوطنية ولغرض الاستفادة من التصنيع المحلي وتحفيزه.

المصادر:

- أولاً: القرآن الكريم.
ثانياً: الكتب والمراجع العامة .
- ١- محمد بن ابي بكر الرازي - مختار الصحاح - دار المعرفة للطباعة والنشر - الطبعة الثالثة ٢٠٠٨.
 - ٢- ابي فضل جمال الدين ، محمد بن ابي بكر بن ابي منظور - لسان العرب - المجلد الاول - دار بيروت للطباعة والنشر ١٩٥٥.
 - ٣- محمود حلمي - العقد الاداري - دار الفكر العربي -١٩٧٧.
 - ٤- رياض عبد عيسى الزهيري - العلاقات التعاقدية بين الوحدات الاقتصادية في القطاع الاشتراكي - اطروحة دكتوراه - كلية القانون - جامعة بغداد ١٩٧٩.
 - ٥- علي محمد بدير عصام عبد الوهاب البرزنجي - مهدي ياسين السلامي - مبادئ واحكام القانون الاداري - بيروت ٢٠١٢.
 - ٦- عثمان غيلان سلمان - الاحكام التفصيلية في شرح التعاقدات الحكومية - دراسة مقارنة - مكتبة القانون المقارن - الطبعة الاولى ٢٨٥.
 - ٧- د. صعب ناجي عبود - اساليب التنفيذ في عقود المناقصات العامة - محاضرات القيت على طلبة الدكتوراه - كلية الحقوق - جامعة النهرين للعام الدراسي ٢٠١٤ - ٢٠١٥.
 - ٨- د. رعد هاشم امين - النظام القانوني لحق التجهيز - مكتبة السنهوري بغداد ٢٠١٢.
- ثالثاً: التعليمات والأوامر.
- ١- تعليمات اسلوب التنفيذ امانة رقم (١) لسنة ٢٠١٨.
 - ٢- تعليمات تنفيذ العقود الحكومية رقم (٢) لسنة ٢٠١٤.
 - ٣- تعليمات التنفيذ المباشر رقم (٣) لسنة ٢٠١١ المعدل .
 - ٤- تعليمات التنفيذ امانة رقم (١) لسنة ٢٠١٤ الملغى.
 - ٥- تعليمات تنفيذ الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٦/٢٠١٧.
- رابعاً: القوانين:-
- ١- القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لسنة ١٩٥١.
 - ٢- قانون العقود الحكومية رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٤.