

أسباب تعثر المشاريع الحكومية وسبل التغلب عليها

إعداد

الأستاذ / سعيد بن سعد الشهراني

مدير عام الإدارة العامة لمراجعة العقود ديوان المراقبة العامة

ورقة عمل مقدمة لندوة

إدارة المشاريع الحكومية في المملكة العربية السعودية

المنعقدة بمعهد الإدارة العامة بتاريخ

١٤٣٣/١٢/٢٨ هـ الموافق ٢٠١٢/١١/١٣ م

المحتويات

الصفحة	الموضوع
٢	ملخص الورقة
٣	مقدمة
٥	العنصر الأول: "مقومات التخطيط السليم وإعداد التصاميم ومواصفات الفنية للمشروعات الحكومية"
١٢	العنصر الثاني: "الإفراط في التعاقد من الباطن"
١٤	العنصر الثالث: "ضعف أنظمة الرقابة الداخلية وأجهزة المتابعة والإشراف"
١٧	العنصر الرابع: "أسباب ذات علاقة بالمقاولين"
٢٠	التوصيات
٢٢	الخاتمة
٢٣	المصادر

ملخص الورقة:

إن الهدف من هذه الورقة هو الوقوف على أهم الأسباب الجوهرية التي تعيق تنفيذ المشاريع الحكومية بالجودة المطلوبة وفي المواعيد المحددة. وتتمثل الأسباب التي تم التطرق لها في عدم توافر مقومات التخطيط السليم وإعداد التصاميم والمواصفات الفنية للمشروعات الحكومية، والإفراط في السماح بالتعاقد من الباطن، وضعف أنظمة الرقابة الداخلية وأجهزة المتابعة والإشراف، وهناك أسباب أخرى ذات علاقة بالمقاولين.

ومن خلال استعراض تلك الأسباب في ضوء ما يضطلع به الديوان من دور مهم حيال مراجعة عقود تلك المشاريع ومتابعة تنفيذها على الطبيعة من واقع الشخوص الميداني؛ تؤكد حدوث ظاهرة التأخير في العديد من المشاريع. ويتضح أن أسباب ذلك التأخير لا تخرج في مجملها عن الأسباب التي انتهت إليها الندوة (السابعة) التي نظمتها ديوان المراقبة العامة وتم رفعها إلى المقام السامي وصدر التوجيه الكريم رقم ٣٧٦٦٨/م ب وتاريخ ١١/٩/١٤٣٢هـ بتعميمها على جميع أجهزة الدولة للعمل على تنفيذها كل في حقل اختصاصه وقد تطرقت لها هذه الورقة، بالإضافة إلى وجود أسباب أخرى بمثابة أسباب فرعية تندرج ضمن ما تمت الإشارة إليه بعاليه.

ومن التوصيات التي تم التوصل إليها تفعيل قطاع المشاريع في الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة ودعمه بفريق من المختصين لديه المعارف والخبرات اللازمة ويوفر له الإمكانيات والصلاحيات المناسبة وتفعيل إدارة المشاريع لتعمل على أفضل المعايير والممارسات العالمية وتطبيق إدارة المشاريع بمفهومها الشامل، ومتابعة التنفيذ بدقة عن طريق الإشراف المباشر على جميع المراحل على أن يتولى الإشراف فريق من المهندسين المؤهلين، وعدم التوسع في السماح بالتعاقد من الباطن واستغلاله بصورة تفقده الأهمية النسبية التي أجازت العمل به بضوابطه المحددة نظاماً، وتطوير قطاع المقاولات من خلال تأهيل المقاولين المحليين وتقديم الدعم المناسب الذي يزيد من قدراتهم الفنية والمالية والبشرية، وإيجاد آليات مناسبة لحل مشكلات التمويل التي تواجه قطاع المقاولات في المملكة.

مقدمة:

إن ما تشهده المملكة من تطورات اقتصادية وتنامي في حجم الميزانية العامة للدولة وما واكب ذلك من زيادة مطردة في ميزانيات الأجهزة الحكومية يعكس حرص الحكومة الرشيدة على تعزيز مسيرة التنمية والنماء والتركيز على المشروعات التي تفضي إلى المزيد من النمو والتنمية المستدامة والمتوازنة في سائر مناطق المملكة وأجهزة الدولة وقطاعاتها، ويتجسد ذلك في المشاريع الجديدة المعتمدة في الميزانية إلى جانب الاعتمادات المرصودة للمشروعات القائمة وتلك المخصصة لبرامج التشغيل والصيانة والنظافة وتأمين الاحتياجات من المواد والمعدات

والأجهزة والأعيان الأخرى، وطبقاً للسياسات المالية المعمول بها فإن تلك المشاريع والبرامج والأعيان يتم تنفيذها وتأمينها عن طريق إبرام عقود مع شركات ومؤسسات القطاع الخاص، حيث تبنت الدولة أسلوب التعاقد بعد أن تأكدت جدواه وفعاليتها كوسيلة مثلى لإنجاز المشاريع والأعمال.

إلا أن تعثر عدد من هذه المشاريع واستمرارها لسنوات في مرحلة التنفيذ، بعد أن تم اعتماد ميزانياتها الضخمة دون أن تظهر إلى حيز الوجود في التوقيت المحدد لها، إضافة إلى أن هناك مشاريع أخرى أنجزت لكنها جاءت دون مستوى التطلعات والطموح، من حيث معايير الجودة والكفاءة والاستيعاب؛ الأمر الذي يوجب على المتخصصين التعرف عن قرب على أبرز التحديات والعقبات التي تعترض إنجاز المشاريع التنموية في مواعيدها المحددة وبمواصفات ومعايير الجودة الكاملة الموضوعية لها، من أجل أن تكون قادرة على الوفاء بمتطلبات الإنسان السعودي في حاضره ومستقبله.

وقد سبق للديوان بصفته الجهاز الرقابي المخول له بموجب نظامه مراجعة أموال الدولة العينية والنقدية... وفي ضوء ممارسته لاختصاصاته تكشف له أن هناك العديد من العوامل التي تسهم في تعثر وتأخر تنفيذ بعض المشاريع وتدني جودتها، ولذلك بادر إلى تنظيم ندوة بمعهد الإدارة يومي ٢٤ - ٢٥/٥/١٤٣١هـ بعنوان " أسباب تعثر تنفيذ المشاريع الحكومية وسبل معالجتها " وذلك استناداً إلى الفقرة (السادسة) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٣٥) وتاريخ ٢٠/٨/١٤٢٥هـ، القاضي بالموافقة على تنظيم ندوة سنوية حول " سبل تعزيز التعاون لتحقيق أهداف المراجعة الشاملة والرقابة على الأداء "، وأن يتولى الديوان متابعة تنفيذ توصياتها والإسهام البناء في رفع كفاءة الأداء وتحقيق الرقابة الفعالة.

وإن الخروج من مأزق تعثر المشاريع الحكومية في بلادنا أو التأخر في تنفيذها، يتطلب استحداث آلية على المستوى الوطني، تعنى بالتخطيط والترسية ومتابعة تنفيذ المشاريع الحكومية على مستوى المملكة، وليس على مستوى وزارة ما أو على مستوى جهاز حكومي معين، أو حتى على مستوى منطقة معينة. وإن من أهم أدوات تلك الآلية هي معرفة الأسباب التي أدت إلى ظاهرة تعثر المشاريع وإيجاد السبل المناسبة للتغلب عليها ومعالجتها معالجة جذرية. وقد اشتملت هذه الورقة على أهم تلك الأسباب والمتمثلة بما يلي:

- ١) مقومات التخطيط السليم وإعداد التصاميم والمواصفات الفنية للمشروعات الحكومية.
- ٢) الإفراط في السماح بالتعاقد من الباطن.
- ٣) ضعف أنظمة الرقابة الداخلية وأجهزة المتابعة والإشراف.
- ٤) أسباب ذات علاقة بالمقاولين.

وقد تم تناول العناصر المذكورة بشيء من التفصيل ومع ذكر الحالات العملية من واقع ممارسة الديوان لمهامه الرقابية على الجهات الحكومية الخاضعة لرقابته.

ونأمل أن نكون قد وفقنا لتقديم ما يفيد لتجئب هذه الظاهرة ويسهم في إيجاد حلول مناسبة تعين المختصين والمسؤولين في الجهات الحكومية على الاستفادة من المشاريع التي تفضي إلى المزيد من النمو والتنمية المستدامة في سائر مناطق المملكة وأجهزة الدولة وقطاعاتها.

العنصر الأول:

"مقومات التخطيط السليم وإعداد التصاميم ومواصفات الفنية للمشروعات الحكومية"

تتولى القطاعات المسئولة عن المشاريع في الجهات الحكومية مهمة الدراسة والتخطيط ومتابعة مراحل التصميم والإشراف على التنفيذ، ولكي تقوم هذه القطاعات بمهامها على أكمل وجه يجب أن تدار من قبل فريق من المختصين لديه المعارف والخبرات اللازمة ويوفر له الإمكانيات والصلاحيات المناسبة خلال مراحل المشاريع ابتداءً بالتخطيط وإعداد نطاق العمل، ومن ثم التصميم المناسب الذي يفي باحتياجات ومتطلبات الجهة المستفيدة في ضوء الظروف الحالية والمستقبلية المتوقعة خلال فترة زمنية معينة، ثم التنفيذ على أتم وجه وفقاً للشروط ومواصفات الموضوع لذلك ومتابعة التنفيذ بدقة عن طريق الإشراف المباشر على جميع المراحل واكتشاف الانحرافات والسلبيات واقتراح الحلول المناسبة لتجنبها وبذلك يتم تنفيذ المشاريع وفق سلسلة من الإجراءات والبرامج المتصلة، تؤدي إلى تنفيذ المشروعات بكفاءة وتحقيق الأهداف المنشودة لخدمة المواطن بشكل خاص والوطن بشكل عام، وتحول دون تعثر تلك المشاريع، وتجنّب المشروع الهدر في المال العام دون مبرر، ويعتبر هذا المحور عنصراً أساسياً في عملية التنفيذ السليم للمشروعات وتجنب تعرضها للتعثر والتأخير.

ويمكن التوسع في البحث من خلال المطالب التالية:

(١) الحاجة إلى توفير الكفاءات ذات التأهيل العلمي والخبرة في الإعداد والتخطيط الفني والهندسي لمشاريع الجهات الحكومية:

إن توفير الكفاءات المؤهلة يعتبر الركيزة الأولى في إدارات شئون المشاريع في كل الجهات الحكومية ويتم ذلك عن طريق:

أ- توظيف المهن اللازمة للاستفادة منها في إدارة المشاريع في مراحلها المختلفة.

ب- التعاقد مع خبراء استشاريين مهنيين مختصين في شئون المشاريع.

ج- حث الجامعات على التوسع في القبول في التخصصات الهندسية المختلفة، لتلبية حاجات سوق العمل.

د- إجراء التأهيل المناسب لمن هم على رأس العمل وذلك بعقد الدورات والندوات والمناشط المختلفة التي تعود على المتدرب بالفائدة من خلال اختيار مواضيع التدريب التي تتناسب مع مجال عمل المتدرب ومباشرة الحاجة الفعلية لتنمية مهاراته.

هـ- توفير الإمكانيات والحوافز المناسبة التي تعد جذباً للكوادر المهنية المتخصصة للعمل في المشاريع الحكومية.

حالة عملية (١):

لاحظ الديوان من خلال مراجعته لعقود مشاريع الجهات الخاضعة لرقابته أن العديد من تلك الجهات ليس لديها العدد الكافي من المهندسين والفنيين المؤهلين للقيام بالتخطيط والإعداد لمشروعاتها مما يضطرها للتعاقد مع المكاتب الاستشارية وبما يفوق قدرات وإمكانيات تلك المكاتب. ومثال ذلك قيام إحدى الجهات بإبرام (٣) عقود مع مكاتب استشارية لتوفير (٧٠٥) موظفين ما بين مهندس وفني بمبلغ جاوز (٥٣) مليون ريال، ولم ينص في تلك العقود على توطين أي من تلك الوظائف، كما لم يتضح أن الجهة طلبت من وزارتي المالية والخدمة المدنية إيجاد وظائف لتوطين تلك التخصصات كلها أو نسبة ضئيلة منها.

(٢) الدقة في تحديد الاحتياجات ووضع المواصفات الفنية المناسبة لتجنب كثرة أوامر التغيير.

لقد أكدت الأنظمة والتعليمات المنظمة لأعمال المنافسات والمشتريات الحكومية بأن توضع المواصفات بشكل واضح ودقيق لكي تلبي احتياجات ومتطلبات الجهة الطالبة ويمكن الوصول إلى ذلك من خلال ما يلي:

أ- الاستفادة من المشاريع التي سبق تنفيذها سواء في الجهة الطالبة أو في جهات أخرى داخلية أو خارجية وذلك من خلال دراسة مواصفات تلك المشاريع، والاطلاع على إيجابياتها وسلبياتها وتطبيق ما يمكن تطبيقه منها بعد إجراء التعديلات المناسبة التي تفي بالاحتياجات المطلوبة.

ب- ترتيب الأولويات عند تحديد الاحتياجات وإيجاد الطرق المناسبة التي تحول دون وجود ازدواجية أو تكرار لمتطلبات المشروع.

ج- دراسة دقيقة للعوامل المحيطة والتوقعات المستقبلية وربط ذلك بالخطط الموضوعية للجهة بشكل خاص والخطة العامة للدولة بشكل عام.

حالة عملية (٢):

من خلال مراجعة الديوان لمشاريع الجهات الخاضعة لرقابته اتضح إجراء عدد (٦٠) أمر تغيير على عدد (٦) مشاريع بمعدل ما بين (٨- ١٢) أمر تغيير لكل مشروع وقد اتضح أن الأسباب تتعلق بعدة عوامل أهمها عدم مناسبة ودقة الدراسات والتصاميم النموذجية وصعوبة تطبيقها على أرض الواقع.

كما لاحظ الديوان على عقد أحد المشاريع إصدار عدد (٢٤) أمر تغيير تجاوزت نسبة الزيادة من جراء أوامر التغيير (٦٢%) من قيمة العقد، وفي حالة أخرى وصلت نسبة البنود الملغاة إلى (٨٠%) من قيمة العقد وتم مضاعفة البنود المبقاة بأضعاف كمياتها الأساسية مما أدى إلى تغيير جذري في طبيعة نطاق أعمال العقد.

(٣) الدقة في إعداد دراسات الجدوى للمشاريع الكبرى.

إن دراسة الجدوى هي إحدى الركائز المهمة في التخطيط الإستراتيجي لأي منشأة عامة أو خاصة وتكمن أهمية دراسة الجدوى في معرفة أو مقارنة العائد والفائدة والمنفعة المتحققة من المشاريع المطلوب تنفيذها مقارنة بما ينفق عليها من أموال ومصاريف للتشغيل والصيانة. ويراعى في ذلك ما يلي:

- أ- ضرورة إجراء دراسة الجدوى لكل المشاريع المطلوبة خاصة الكبرى منها.
- ب- اتباع الأساليب العلمية والمنهجية الصحيحة عند إجراء الدراسة.
- ج- حصر شامل ودقيق لما تظهره الدراسة من سلبيات وإيجابيات ومن ثم تحديد الهدف بدقة ووسائل تحقيقه.

حالة عملية (٣):

من خلال مراجعة الديوان لعقود ومشاريع بعض الجهات الخاضعة لرقابته اتضح أن إحدى الجهات قامت بالتعاقد على تنفيذ أحد المشاريع الخدمية التي تجاوزت قيمته (١,٥) مليار ريال، دون إجراء الدراسة اللازمة للتحقق من جدواه الاقتصادية والوقوف على العقبات المحتملة والمشاكل التي قد تعترض تنفيذه والتحسب لها بالوسائل والبدائل الملائمة، مما أدى إلى تعثره وتعرضه لكثير من الإخفاقات وتداعياتها وما صاحبها من تصرفات ومخالفات جسيمة تحملت الخزينة العامة من جرائها أعباء مالية كبيرة لا مبرر لها.

(٤) الحرص على تحديد مواقع المشاريع قبل التصميم.

إن اختيار موقع المشروع قبل تصميمه ذو أهمية بالغة وذلك للتحقق من مدى الاستفادة القصوى من المشروع والتأكد من أن اختيار الموقع تم بعد دراسة دقيقة ومقارنة بين بدائل عدة أتضح من خلالها مناسبة الموقع الذي وقع عليها الاختيار ويمكن التحقق من ذلك في ضوء ما يلي:

- أ- إن إنشاء المشروع في الموقع الذي تم اختياره يخدم شريحة كبيرة من المستفيدين من الخدمات المقدمة من المشروع.
- ب- التأكد من عدم تأثير اختيار الموقع على مشاريع أخرى أكثر منه حيوية.
- ج- التأكد من توافر إجراءات وقواعد الأمن والسلامة.
- د- إن الموقع المختار خال من العوائق والسلبيات التي تحول دون إتمام عملية التنفيذ في الوقت المناسب أو تلك التي تحول دون الاستفادة منه بعد إتمامه الاستفادة المرجوة.

حالة عملية (٤):

من خلال مراجعة الديوان لعقود مشاريع الجهات الخاضعة لرقابته اتضح أن بعض الجهات لم تقم باختيار الموقع المناسب للمشروع، كما تبين من قيام إحدى الجهات بإنشاء أحد مشاريعها بالقرب من البحر دون الأخذ في الاعتبار نوعية الأعمال اللازمة لدراسة التربة وعمل الجسات والتي يجب أن تقوم بها شركة متخصصة، وقد وجهت الجهة المقاول بتوريد وعمل طبقة بسماكة (٥٠) سم من الحجر الكبير لذا اضطرت الجهة إلى زيادة مدة العقد بـ (١٥٠) يوماً، وكذلك زيادة قيمة العقد بنسبة كبيرة مقابل تلك الإضافة، كما أن إحدى الجهات قامت في أكثر من عقد وبعد طرح الأعمال للمنافسة بتغيير موقع المشروع؛ الأمر الذي ترتب عليه وقف وتأخير التنفيذ ومطالبة المقاول بمبالغ إضافية كبيرة نتيجة تغيير في المخططات وتقارير فحص التربة وطبيعة أرض الموقع الجديد وارتفاع أسعار المواد الأساسية.

وفيما يخص توافر إجراءات وقواعد الأمن والسلامة؛ قامت إحدى الجهات بترسية أحد مشاريعها دون التنسيق مع الجهات ذات العلاقة بالمنطقة التي سيقام فيها المشروع وعند مباشرة المقاول للعمل اعترضته تلك الجهات وأوقفت العمل بالمشروع عدة مرات لعدم وجود التراخيص والترتيبات الأمنية ومتطلبات السلامة اللازمة مما كان له الأثر الكبير في تأخير تنفيذ المشروع وبالتالي عدم تحقق الاستفادة منه في الوقت المناسب.

٥) وجوب التنسيق مع الجهات الخدمية قبل التنفيذ لتجنب المعوقات الميدانية.

إن التنسيق مع الجهات الخدمية ذات العلاقة قبل التنفيذ أمرٌ بالغ الأهمية؛ وذلك لمعرفة إمكانية توصيل الخدمات المختلفة إلى المشروع، سواء كان ذلك في أثناء التنفيذ أو بعد

التنفيذ لتحقيق الاستفادة القصوى من المشروع، وأيضاً للتأكد من عدم وجود ما يمنع أو يعيق تنفيذ المشروع مثل خطوط الكهرباء والهاتف المياه والصرف الصحي وغير ذلك. ويمكن تحقيق ذلك من خلال ما يلي:

- أ- التأكد من عدم تعارض أي من المشاريع القائمة مع المشروع المراد تنفيذه مما قد يتسبب في توقف خدمات تلك المشاريع القائمة أو تعطيلها أو التأثير على أدائها أو يتسبب ذلك في تعطيل تنفيذ المشروع أو تأخر تنفيذه.
- ب- التأكد من أن جميع الجهات الخدمية لديها القدرة التامة من إيصال جميع خدماتها إلى الموقع أثناء التنفيذ وبعده.
- ج- الحصول مبدئياً على تقدير نسبي لتكلفة الخدمات المراد إيصالها إلى الموقع.
- د- إدراج شرط في العقد يلزم المقاول المنفذ للمشروع بتوليئه إيصال الخدمات العامة للمشروع.

حالة عملية (٥):

من خلال مراجعة الديوان لعقود ومشاريع الجهات الخاضعة لرقابته اتضح قيام بعض الجهات بإنشاء أحد المشاريع في إحدى المدن وعند مباشرة المقاول للعمل اتضح له أن هناك منافع وخدمات تعترض تنفيذ المشروع، مثل عبارات تصريح السيول وخدمات الكهرباء والهاتف مما أدى إلى توقف المشروع وبدأ التنسيق مع الجهات ذات العلاقة لإيجاد الحلول المناسبة لإزاحة تلك الخدمات أو تحويلها بما يضمن استمرارها في العمل وبما لا يتعارض مع تنفيذ المشروع ولذلك فقد انتهت مدة العقد لفترتين متتاليتين ومازال العمل جارياً به حتى الآن بسبب تلك المعوقات، كما أن إحدى الجهات حددت موقع أحد المشاريع في منطقة لا تتوافر فيها خدمات المياه والكهرباء مما أدى إلى توقف التنفيذ.

(٦) الحرص على ترشيد التكاليف في استخدام أسلوب الهندسة القيمة أثناء إعداد تصاميم المشاريع.

إن تطبيق الهندسة القيمة يعتبر في كثير من المجالات من أهم الوسائل لتحسين الأداء الوظيفي للمشروع والمحافظة على الجودة المطلوبة مع تقليل التكلفة وبخاصة في المشروعات الإنشائية؛ ولذلك فإن استخدام الهندسة القيمة في مراحل مبكرة كالتخطيط والتصميم للمشاريع يساعد في القضاء على كثير من المشكلات والعوائق التي تعترض سبيل تنفيذها فقد ثبت نجاح تطبيق الهندسة القيمة في دول كثيرة مثل اليابان والهند وبريطانيا وفرنسا

وألمانيا وغيرها، وكذا في المملكة العربية السعودية في مجال الإنشاءات بداية بالأشغال العسكرية التابعة لوزارة الدفاع والطيران، ويراعى في استخدام الهندسة القيمية ما يلي :

أ- يمكن تطبيق الهندسة القيمية في أي مرحلة من مراحل المشروع ابتداء من المراحل الأولية للدراسات والتخطيط ومروراً بالتصميم ثم التنفيذ وانتهاءً بمرحلة التشغيل والصيانة.

ب- تكمن أهمية الهندسة القيمية في المشاريع في اختيار أفضل الحلول الملائمة من الناحية الفنية والوظيفية والاقتصادية.

ج- إن استخدام الهندسة القيمية يحد من الهدر الكبير للمال العام دون مبرر وذلك من خلال دراسة وتحليل الوظائف للعناصر الإنشائية بالمشروع واختيار أفضل البدائل والأنظمة كالنظام الكهربائي والنظام الإنشائي والنظام الميكانيكي وذلك للحصول على أداء كفاء وجودة عالية وسهولة في التشغيل والصيانة واستهلاك الطاقة.

حالة عملية (٦):

من خلال مراجعة الديوان لعقود ومشاريع الجهات الخاضعة لرقابته أتضح أن بعض الجهات تبرم العقود التي يتطلب الأمر إجراء دراسة الهندسة القيمية لتكاليفها قبل التنفيذ وفي مرحلة التصميم تحديداً دون إجراء الدراسة القيمية وذلك بالمخالفة للتعليمات الصادرة في هذا الشأن، وقد تجاوزت أغلب الجهات مع طلبات الديوان وذلك بإجراء دراسة الهندسة القيمية على مشروعاتها حيث قامت تلك الجهات بالتعاقد مع مكتب هندسي بشكل مستمر مهمته الأساسية إجراء دراسات الهندسة القيمية لكافة المشاريع في مراحلها المبكرة.

العنصر الثاني:

"الإفراط في السماح بالتعاقد من الباطن"

لقد أعطى النظام الجهات الحكومية مرونة تحدد من خلالها الأعمال التي يمكن للمقاولين المتعاقدين معها أن يوكلوا شيئاً من تلك الأعمال إلى مقاولين من الباطن بضوابط من أكثرها أهمية:

- موافقة الجهة الحكومية مسبقاً على طلب المقاول بالتعاقد من الباطن مع مقاولين آخرين.
- أن يحمل مقاول الباطن الشهادات النظامية سارية المفعول والتي تؤهله للقيام بالأعمال المراد تنفيذها.

- أن يتناسب حجم الأعمال الموكلة إلى مقاول الباطن مع قدراته الفنية والمادية.
- أن تبقى المسؤولية الكاملة ملقاة على عاتق المقاول الأصلي.

ولأن هذا الأمر في ظاهره والهدف من إيجاده التسريع في انجاز الأعمال وإعطاء الفرصة لصغار المقاولين للاستفادة من المشاركة في عملية البناء، إلا أن التوسع فيه واستغلاله أدى التقصير الواضح في تنفيذ الأعمال بالجودة المطلوبة وفي الأوقات المناسبة وسواء تم ذلك بعلم الجهة صاحبة المشروع وموافقتها، أو دون ذلك، وما يسببه ذلك من ضياع جزء من قيمة المشروع دون استفادة، لرغبة كل طرف في التبرج من المشروع وإن لم ينفذه، وعدم التمكن بعد ذلك من إنجازه على المستوى المطلوب بما يتبقى من قيمته. ولذلك أصبح التعاقد من الباطن بالصورة المذكورة سبباً جوهرياً من أسباب تعثر المشاريع وبخاصة في غياب اهتمام الجهة وإشرافها المباشر بواسطة موظفيها أو غير المباشر عن طريق المكاتب الاستشارية وكذلك مسؤوليتها التامة عن عقود الباطن والتأكد من تأهيل مقاولي الباطن والإبقاء على مسؤولية المقاول الأصلي. وقد حذر سماحة مفتي عام المملكة في جريدة الرياض بعددها رقم ١٥٥٨٧ وتاريخ ١٤٣٢/٣/٢٣هـ، من مغبة التلاعب في عقود المشاريع الحكومية أو ترسيبها على جهات دون غيرها بدون مبرر نظامي وأن ذلك من غش الأمة في المصالح العامة.

وقد أدى الإفراط في التعاقد من الباطن إلى كثرة إصدار أوامر التغيير التي تؤدي إلى التغيير في طبيعة المشروع وإطالة مدة المشروع ومطالبة المقاول بتكاليف إضافية. ومن الحالات العملية التي تكشف للديوان من خلال قيامه بممارسة مهامه على فحص عقود المشاريع ما يلي:

حالة عملية (١):

من خلال مراجعة الديوان لعقود المشاريع ميدانياً اتضح وجود مخالفات تتعلق بمقاولي الباطن ومنها إسناد بعض الأعمال في مشروع لإحدى الجهات إلى مقاول من الباطن دون تقديمه لشهادة التصنيف التي تخوله لتنفيذ تلك الأعمال بالمخالفة للمادة (٣) من نظام تصنيف المقاولين، وهناك حالات تم التعاقد فيها من الباطن (٣ - ٤) مرات؛ مما أدى إلى سوء التنفيذ وتدني مستوى الجودة وانخفاض العمر الافتراضي للمشروع وتبرج الشركات والمقاولين الكبار غير المشروع.

حالة عملية (٢):

من خلال مراجعة الديوان لعقود المشاريع ميدانياً اتضح وجود مخالفات تتعلق بمقاولي الباطن ومنها تعاقد المقاول الأساسي مع عدد (٣) مقاولين من الباطن دون أخذ موافقة الجهة المسبقة بالمخالفة للمادة (٤) من الشروط العامة لعقد الأشغال العامة.

العنصر الثالث:

"ضعف أنظمة الرقابة الداخلية وأجهزة المتابعة والإشراف"

إن ضعف أنظمة الرقابة الداخلية وأجهزة المتابعة والإشراف لدى كثير من الأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة يؤدي إلى عدم كفاءة الإشراف ومتابعة تنفيذ المشاريع على الوجه المطلوب، وذلك لإنجازها في المواعيد المحددة لتحقيق الأهداف المرجوة منها وتجنباً لتأخيرها الذي يؤدي في النهاية إلى هدر في المال العام.

ويأتي ضعف الإشراف على المشاريع، سواء تم الإشراف ذاتياً من قبل الجهة المالكة، أو خارجياً من قبل استشاري، لعدم متابعة الجهة المتعاقدة للمشروع ميدانياً ومكتبياً، للتأكد من تواجد جهاز الإشراف الفني بذات الكفاءات والمؤهلات المنصوص عليها في العقد. ومن المعلوم أن الجهة مالكة المشروع تلجأ إلى جهة استشارية مشرفة على تنفيذ المشروع لهدف ضمان الارتقاء بجودة المشروع، وضمان تنفيذ المشروع طبقاً للمواصفات والمقاييس وتبعاً للجدول الزمني وفي نطاق التكلفة وميزانية المشروع. كما أن هناك ثلاثة عناصر مهمة وهي ضمان عنصر السلامة في المشروع، وضمان رصد المخاطرة وتحليلها وتحديد مسؤولياتها، وضمان تحقيق الرضا بين الأطراف الداخلية في المشروع قدر الإمكان، وعليه فلا بد أن تتأكد الجهة المالكة من التزام الاستشاري المشرف على المشروع بتحقيق ما ذكر بعاليه، وذلك من خلال متابعة التقارير المرحلية التي يعدها الاستشاري تبعاً لمراحل تنفيذ المشروع المعتمدة وفقاً للجدول الزمني الشامل لنطاق العقد. ولكي تكتمل مسؤولية الإشراف على المشاريع، فبما أن الجهة تعتبر المسئول الأول حيال إدارة ومتابعة تنفيذ مشاريعها فإن الاستشاري كذلك يتحمل جانب من المسؤولية فيما يخص الإشراف على المشاريع وهذه المسؤولية بأمرين رئيسين أولهما: أخلاقيات المهنة.

وهي أمور يلتزم بها كل من يشارك في هذه المهنة طواعية، لقناعة في نفسه أن تطبيقه لهذه الأخلاقيات هي التي سوف تحميه وتحمي مهنته من أي عابث يضر بمصلحة المهنة ومصلحة الأفراد ممن يشغلون بهذه المهنة. ولكي نصل إلى هذه القناعة لابد من وعي ثقافي لهؤلاء المشاركين في المهنة، والوعي يحتاج إلى نشر والنشر يحتاج إلى منظم ومسوق لأخلاقيات المهنة ومبادئها، وهذا المنظم يحتم وجود منظمة مهنية ترعى شؤون نشر الوعي، وتُسهم في صنع القوانين وتشريع ما يطور هذه المهنة ويحميها من العابثين. ولكي تكون هذه المنظمة فعالة لابد من وجود صلاحيات لها تمكنها من معاقبة المسيء، ولتعرفه المسيء لابد من أن يكون أعضاء هذه المنظمة ممارسي المهنة أو المنتمين إليها، وأن يكونوا مسلحين بالخبرة والعلم والثقافة. وقد أنشأت حديثاً الهيئة السعودية للمهندسين والتي صدر نظامها بالمرسوم

الملكي رقم م/٣٦ وتاريخ ١٤٢٣/٩/١٣ هـ، بناء على قرار مجلس الوزراء رقم ٢٢٦ وتاريخ ١٤٢٣/٩/١٣ هـ، وهي هيئة مهنية علمية، وتهدف إلى النهوض بمهنة الهندسة وكل ما من شأنه تطوير ورفع مستوى هذه المهنة والعاملين فيها، ومن مهامها وضع أسس ومعايير مزاولة المهنة وتطويرها بما في ذلك شروط الترخيص ووضع القواعد والامتحانات اللازمة للحصول على الدرجات المهنية وإعداد الدراسات والأبحاث وتنظيم الدورات وإقامة الندوات والمؤتمرات ذات العلاقة بالمهنة وتقديم المشورة الفنية في مجال اختصاصها وفقاً للضوابط التي يقرها مجلس إدارة الهيئة. ولعل قيام الهيئة بمهامها المنوطة بها يساعد في الحد من وجود مكاتب استشارية غير مؤهلة وغير قادرة على تقديم الدعم والمشورة الصحيحة لإدارة المشاريع لكي يتم تلافي ظاهرة تعثر المشاريع.

وثاني الأمرين هو: عدم وجود إدارة مشاريع تعمل على أفضل المعايير والممارسات العالمية أو ضعف تطبيق إدارة المشاريع بمفهومها الشامل، والذي يشكل منظومة من المهام والقوانين والعمليات والمراحل، فعدم تطبيق جزء من هذه العمليات أو تجاوز مرحلة من المراحل تجعل عملية إدارة المشاريع ناقصة وبالتالي هناك خطورة في تطبيقها بهذا الشكل، إذ إنها سوف تسهم في نشر آلية غير صحيحة لتطبيق قواعد "إدارة المشاريع" وبالتالي تضليل من يعمل في هذا القطاع. وإدارة المشاريع هي علم وممارسة كونت منظومة من الأفكار لا يمكن تجزئتها أو التجاوز عن تطبيق أجزاء منها فهي مكملة لبعضها البعض. والتكامل فيما بينها هو العنصر الذي يميز مدير المشاريع الجيد. ومن الحالات العملية التي تكشف للديوان من خلال قيامه بممارسة مهامه على فحص عقود المشاريع ما يلي:

حالة عملية (١):

من خلال مراجعة الديوان لعقود المشاريع ميدانياً اتضح وجود مخالفات تتعلق بالإشراف على المشاريع سواء كانت الجهة تشرف مباشرة على المشروع أو عن طريق مكاتب استشارية فإذا كانت الجهة هي التي تشرف على المشروع فلو حظ عدم تواجد المهندس المشرف بموقع المشروع وتباعد تواريخ الزيارات الميدانية؛ مما يجعل المقاول يتباطأ في تنفيذ المشروع وكذلك إنهاء بعض الأعمال بالمخالفة للشروط والمواصفات الموضوعية في ظل غياب المهندس.

حالة عملية (٢):

لوحظ في حالة أن الجهة تعاقدت مع مكتب استشاري أن تاريخ إبرام عقد الاستشاري متأخر بفترة زمنية قد تتجاوز السنة عن تاريخ إبرام عقد التنفيذ مما يجعل المقاول ينفذ أهم مراحل المشروع في ظل غياب الاستشاري. وفي كلتا الحالتين فإن عدم توافر مشرف متواجد

بالمشروع من أول مراحلها سيؤدي في النهاية إلى وجود أخطاء في التنفيذ يترتب عليها تأخر المشروع عن مواعده المحدد وعدم الاستفادة منه وتحقيق الهدف المنشود.

العنصر الرابع:

" أسباب ذات علاقة بالمقاولين "

(١) تأهيل وندرة المقاولين:

إن عدم توافر العدد الكافي من المقاولين المؤهلين فنياً ومالياً وبشرياً لتنفيذ المشاريع الأساسية التي تتطلب إمكانيات وقدرات عالية؛ يؤدي إلى حصر نطاق المنافسة بين عدد محدود من المقاولين ويقود إلى المبالغة في أسعار العروض ومن ثم اضطرار الجهة الحكومية إلى ترسية المشروع على العرض الأقل سعراً رغم ضعف إمكانياته وتعاقده على مشاريع عدة مع جهات أخرى في وقت واحد. الأمر الذي يؤدي حتماً إلى تأخر تنفيذ كثير من المشاريع وتعثرها وتدني جودة التنفيذ. ولذلك فلا بد من وضع ضوابط فنية وقانونية واضحة للحد من إسناد عدد من المشاريع إلى مقاول واحد في فترة واحدة تفوق في جملتها إمكانياته وقدراته الفنية والمالية والبشرية، وكذلك لا بد من وضع قاعدة بيانات تستطيع من خلالها الجهات الحكومية التعرف على عدد المشاريع التي ينفذها كل مقاول حتى تقيس قدرته على التنفيذ من عدمها قبل الترسية عليه.

(٢) تمويل المقاولين:

إن قطاع المقاولات يعتبر عصب النهضة العمرانية وهو لا يقل أهمية عن قطاع الاستثمار أو البنوك، حيث يعد التشييد والبناء إحدى الركائز الأساسية الداعمة لعملية التنمية لما تفرضه طبيعة عملها من خلال تنفيذ مشاريع البنى التحتية في الدولة، ويعد من أهم القطاعات التي تعتمد عليه الدولة في تنفيذ كثير من الخطط التنموية التي ترتبط بشكل مباشر برفاهية وتطور أي دولة، وأي مجتمع، وبخاصة في دولة مثل المملكة العربية السعودية؛ إذ طرحت في السنوات الأخيرة العديد من المشاريع التنموية، وكانت تلك المشاريع إما لقطاع خاص أو لمشاريع حكومية.

تعاني شركات المقاولات السعودية حالياً مشكلة في التمويل، ولاسيما عقب الأزمة المالية العالمية التي أدت إلى تحفظ البنوك على تقديم التسهيلات البنكية للمقاولين، وهو الأمر الذي سينعكس بشكل سلبي على تعثر تنفيذ المشاريع، وسيؤثر في سير المشاريع التنموية التي تتطلع إليها القيادة الحكيمة وعلى رأسها خادم الحرمين الشريفين وسمو ولي عهده الأمين.

إن عمق الأزمة تسبب في التوقف عن تنفيذ العديد من المشروعات؛ بسبب عدم وجود ضمانات بنكية، فقطاع المقاولات ليس كأي جهة، وأنه يجب الاهتمام به وحمايته كونه مصدر دخل قوياً للمملكة. لقد عمدت بعض البنوك إلى تشدد إجراءاتها بالنسبة لشركات المقاولات وأدى تخوفها من المخاطر الائتمانية بالنسبة لقطاع المقاولات إلى تشديد الإجراءات وفرض شروط جديدة بالنسبة للاعتماد البنكية والتمويل ورفع نسبة الأرباح لمستويات خيالية، وهذا التشديد سيسهم في عرقلة تنفيذ المشاريع، وبالتالي التعثر والبطء الذي سيؤدي في النهاية إلى تباطؤ التنمية التي تمر بها المملكة في جميع المدن على حد سواء. فمن الضروري أن توجد آليات مناسبة لحل مشكلات التمويل التي تواجه قطاع المقاولات في المملكة، ولذا فإن الدولة قد أعطت هذا الجانب حقه من الاهتمام؛ إذ أصدر مجلس الوزراء القرارين رقم ٢٣ وتاريخ ١٤٢٨/١/١٧ هـ ورقم ١٥٥ وتاريخ ١٤٢٩/٦/٥ هـ ويهدفان إلى تطوير قطاع المقاولات، ومن ذلك زيادة نسبة الدفعة المقدمة لعقود المشاريع، وإعادة العمل بصندوق تمويل المقاولين الذي كان يعمل به في السابق لمواجهة حجم التمويل الذي يحتاج إليه القطاع لتنفيذ المشاريع الضخمة في المملكة، والذي سيسهم في توفير التدفقات المالية، سواء بتمويل المقاولين لتنفيذ المشاريع الحكومية، أو تسهيل إجراءات صرف المستخلصات من الجهات الحكومية من خلال سرعة الصرف ورفع المستحقات للمقاولين.

إن عدم وجود تمويلات مناسبة للمقاولين سيؤثر في سير المشاريع التنموية التي تتطلع إليها الدولة والتي تقدر بمليارات الريالات خلال الأعوام العشرة المقبلة، ولا شك أن التمويل لا يمكن الاستغناء عنه بل هو مطلب رئيسي وأساسي لتمكين المقاولين من تنفيذ المشاريع، واستمرار مشكلة التمويل سيضطر المقاولين السعوديين لفقدان المشاريع وذهابها إلى المقاول الأجنبي، وهو ما يضر بالاقتصاد الوطني.

(٣) "صرف مستحقات المقاولين"

إن لجوء بعض الجهات إلى تأخير صرف الاستحقاقات المالية للمقاولين، وتحميلهم نتائج وتبعات هذا التأخير، يسفر عن تعثر البعض عن تنفيذ المشروعات الموكلة إليهم. وقد صدرت التوجيهات بضرورة تسهيل إجراءات صرف المستخلصات من الجهات الحكومية من خلال سرعة الصرف وتسديد المستحقات للمقاولين، كما أن النهضة الاقتصادية والعمرانية التي تعيشها المملكة تقتضي الإسراع بحل كل العوائق التي تقف أمام قطاع المقاولات بهدف ضمان عدم تعثر المشاريع الحكومية وإنجازها في الوقت المحدد.

التوصيات :

من خلال استعراض بعض الأسباب التي تؤدي إلى تعثر المشاريع والبحث عن السبل والوسائل المناسبة للتغلب عليها ومعالجتها، تبين ضرورة العمل بالتوصيات التالية :

- (١) أن يتولى قطاع المشاريع في الوزارات والمصالح والمؤسسات العامة فريق من المختصين لديه المعارف والخبرات اللازمة ويوفر له الإمكانيات والصلاحيات المناسبة خلال مراحل المشاريع ابتداء بالتخطيط وإعداد نطاق العمل، ومن ثم التصميم المناسب الذي يفي باحتياجات ومتطلبات الجهة المستفيدة في ضوء الظروف الحالية والمستقبلية المتوقعة خلال فترة زمنية معينة.
- (٢) أن يتم التنفيذ على أتم وجه وفقاً للشروط والمواصفات الموضوعة لذلك ومتابعة التنفيذ بدقة عن طريق الإشراف المباشر على جميع المراحل واكتشاف الانحرافات والسلبيات واقتراح الحلول المناسبة لتجنبها، على أن يتولى الإشراف فريق من المهندسين المؤهلين.
- (٣) الحد من الإفراط والتوسع في التعاقد من الباطن واستغلاله بصورة تفقده الأهمية النسبية التي أجازت العمل به بضوابطه المحددة نظاماً؛ لما يسببه ذلك من ضياع جزء من قيمة المشروع وعدم إنجازه على المستوى المطلوب .
- (٤) تفعيل إدارة المشاريع لتعمل على أفضل المعايير والممارسات العالمية وتطبيق إدارة المشاريع بمفهومها الشامل، والذي يشكل منظومة من المهام والقوانين والعمليات والمراحل، لكون تطبيق جزء من هذه العمليات أو تجاوز مرحلة من مراحلها تجعل عملية إدارة المشاريع ناقصة وبالتالي هناك خطورة في تطبيقها وإدارتها للمشاريع .
- (٥) العمل على تطوير قطاع المقاولات من خلال تأهيل المقاولين المحليين وتقديم الدعم المناسب الذي يزيد من قدراتهم الفنية والمالية والبشرية، وإيجاد آليات مناسبة لحل مشكلات التمويل التي تواجه قطاع المقاولات في المملكة وذلك من خلال إعادة العمل بصندوق تمويل المقاولين الذي كان يعمل به في السابق لمواجهة حجم التمويل الذي يحتاج إليه القطاع لتنفيذ المشاريع الضخمة في المملكة، والذي سيسهم في توفير التدفقات المالية، سواء بتمويل المقاولين لتنفيذ المشاريع الحكومية، أو تسهيل إجراءات صرف المستخلصات من الجهات الحكومية من خلال سرعة الصرف ورفع المستحقات للمقاولين.

(٦) وجوب اهتمام الأجهزة الحكومية التنفيذية بما تكشفه الأجهزة الرقابية من مخالفات لنصوص العقود والشروط والمواصفات الموضوعة، وأي تجاوزات مالية وإدارية وانحرافات في تنفيذ بعض المشاريع والمبادرة إلى معالجتها في حينه، ومحاسبة من يثبت تقصيرهم وفق الأنظمة والتعليمات المرعية.

الخاتمة:

إن تعثر عدد من المشاريع واستمرارها لسنوات في مرحلة التدشين، بعد أن تم اعتماد ميزانياتها الضخمة دون أن تظهر إلى حيز الوجود في التوقيت المحدد لها، إضافة إلى أن هناك مشاريع أخرى أنجزت لكنها جاءت دون مستوى التطلعات والطموح من حيث معايير الجودة والكفاءة والاستيعاب، يوجب على المتخصصين التعرف عن قرب على أبرز التحديات والعقبات التي تعترض إنجاز المشاريع التنموية في مواعيدها المحددة وبمواصفات ومعايير الجودة الكاملة الموضوعة لها، من أجل أن تكون قادرة على الوفاء بمتطلبات الإنسان السعودي في حاضره ومستقبله. ويوجب على المختصين والمهتمين كذلك بذل مزيدٍ من الجهود لمعالجة جوانب القصور التي تعترض مسيرة التنمية في بلادنا العزيزة، ولعل من أولى الخطوات المطلوبة هي أن نعترف ونقر بوجود هذه الظاهرة لكون ذلك يساهم في البحث بجدية عن الحلول المناسبة للحد منها وتدرجاً للوصول إلى الحلول النهائية لمنع حدوثها مستقبلاً، وثاني تلك الخطوات معرفة الأسباب التي أدت إلى حدوثها ووضع الحلول والوسائل المناسبة لمعالجتها، وثالث تلك الخطوات إنفاذ الأوامر والقرارات والتعليمات والأنظمة واللوائح التي توجب في مجملها المحافظة على مكونات المشاريع وتنفيذها وفق معايير الجودة والكفاءة المطلوبة، وآخر تلك الخطوات العمل على التنفيذ الحر في التوصيات التي تصدر من المجمعات العلمية والندوات والمؤتمرات التي تعقدها الجهات المهنية المختصة لبحث مثل هذه الظاهرة وإصدار التوصيات المناسبة لمعالجتها.

المصادر:

- (١) الأوامر السامية وقرارات مجلس الوزراء.
- (٢) نظام ديوان المراقبة العامة ولائحته التنفيذية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ.
- (٣) نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥٨ وتاريخ ٤/٩/١٤٢٧هـ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم ٣٦٢ وتاريخ ٢٠/٢/١٤٢٨هـ.
- (٤) نموذج عقد الأشغال العامة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ١٣٦ وتاريخ ١٣/٦/١٤٠٨هـ.
- (٥) تقارير ديوان المراقبة العامة المشتملة على ملاحظاته خلال فحص ومراجعة بعض المشاريع ميدانياً.
- (٦) نتائج الندوة السنوية السابعة لديوان المراقبة العامة المنعقدة بمعهد الإدارة العامة خلال الفترة ٢٤ - ٢٥/٥/١٤٣١هـ والتوصيات الصادرة عنها والموافق عليها بالأمر السامي رقم ٣٧٦٦٨/م ب وتاريخ ١١/٩/١٤٣٢هـ.
- (٧) جريدة الرياض العدد ١٥٥٨٧ وتاريخ ٢٣/٣/١٤٣٢هـ.