

أسباب تعثر المشاريع الحكومية وسبل التغلب عليها
(دراسة تحليلية)

إعداد

وزارة الاقتصاد والتخطيط

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

فهرس المحتويات

| الصفحة | الموضوع |
|--------|--|
| ١ | مقدمة |
| ٦ | المبحث الأول: تعثر المشاريع أسبابه ومظاهره |
| ٢٢ | المبحث الثاني: الجهود المبذولة لمواجهة حالات التعثر |
| ٣٩ | المبحث الثالث: الحلول المقترحة "شمولية الرؤية وتكامل الجهود" |
| ٤٤ | خاتمة |
| ٤٦ | مراجع الدراسة |

أولاً: مقدمة:

نجحت المملكة على مدى أربعين عاماً، وعبر ثماني خطط تنموية متعاقبة في تحقيق نهضة اقتصادية واجتماعية أفسحت لها مكانة متقدمة بين دول العالم سواء من حيث مستوى معيشة المواطن ومدى توفير احتياجاته في مجالات الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية والخدمات العامة، أو من حيث تطور الإنتاج الصناعي والزراعي وتضاعف حجم الصادرات غير النفطية وتعدد أنواعها، أو من حيث حجم الناتج المحلي الإجمالي ومكوناته القطاعية، أو من حيث موقع المملكة ومكانتها على خارطة التجارة والمبادلات الدولية.

هذا النجاح لم يكن ليتحقق لولا تبني منهجية في التخطيط للتنمية تتسم بدرجة عالية من المرونة، والقدرة على التكيف مع متغيرات الواقع الاقتصادي المحلي والإقليمي والعالمي، وانعكاساته على معدلات تنفيذ مشاريع الخطط التنموية في كافة القطاعات.

فالقدرة على تنفيذ خطط التنمية في المملكة تحكمها في جانب كبير منها، متغيرات خارجية كتلك التي تؤثر في أسواق النفط العالمية وتجعل أسعاره عرضة للتقلبات صعوداً وهبوطاً، وهو ما ينعكس بصورة مباشرة على الموارد المالية للحكومة وبالتالي يؤثر في معدلات تنفيذ الخطط والبرامج.

ولعل هذا الواقع هو الذي حدا بمؤسسات التخطيط إلى تبني مبادئ تتسم بالمرونة وإعادة ترتيب الأولويات فيما يتعلق بتنفيذ البرامج والمشروعات، وبحيث تتم المواءمة مع توافر التمويل اللازم، أو استدراك ما يتم تأجيله من مشروعات في مراحل لاحقة في إطار مشاريع فائض الميزانية التي يتم تخصيص الموارد المالية لتنفيذها في فترات ارتفاع أسعار النفط وما ينجم عنه من وفورات تتيح إمكانية تنفيذ المشاريع المؤجلة وتمويل مشاريع جديدة.

وقد التزمت وزارة الاقتصاد والتخطيط على مدى العقود الأربعة الماضية مبدأ تطوير إستراتيجيات التخطيط وفق متطلبات النهوض الاقتصادي والاجتماعي للمملكة، وفي إطار من المواكبة للتطور الدائم في الفكر التنموي على مستوى العالم، والاستفادة من خبرات عديد من الدول المتقدمة، وفق نظرة إستراتيجية مستقبلية تهدف إلى الارتقاء بوضع الدولة والمجتمع السعوديين إلى مصاف منظومة دول العالم الأول عند نهاية الإستراتيجية طويلة الأمد بحلول عام ٢٠٢٤م.

وتحقيقاً لهذا الهدف اعتمدت خطط التنمية المتعاقبة مبدأ التدرج القائم على المواءمة بين متغيرات ثلاثة هي:

أ - الطموح المشروع لتحقيق أعلى معدلات ممكنة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة والسريعة، بهدف الارتقاء بمستوى معيشة المواطن وتحسين نوعية الحياة.

ب - توفر الموارد المالية والشروط الفنية التي توفر البيئة المناسبة لتنفيذ المشاريع المدرجة في خطط التنمية.

ج - قدرة هياكل الاقتصاد الوطني على الاستجابة لمتطلبات تنفيذ مشاريع التنمية ولاسيما ذات الأبعاد الإستراتيجية من حيث علاقتها بتطوير المرافق والبنية الأساسية.

أخذاً بهذه المتغيرات في الاعتبار كان من الضروري أن ينهض القطاع الحكومي بالدور الرائد في المراحل الأولى للعمل بخطط التنمية الخمسية ابتداء من عام ١٣٩٠/١٣٩١هـ (١٩٧٠م)، حيث بدأ تنفيذ الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وهي المرحلة التي اتسمت بضعف قدرات القطاع الخاص سواء من الناحية التنظيمية أو الفنية أو الإمكانيات التمويلية، وقد ترافق مع ذلك الدور الريادي للقطاع الحكومي في تنفيذ مشاريع الخطة، اهتمامه بالأخذ بيد القطاع الخاص على طريق الدعم والتشجيع، وبهدف تأهيله لزيادة مساهمته في تنفيذ مشروعات الخطط الخمسية اللاحقة، وذلك عبر مجموعة من السياسات والإجراءات التي استهدفت تحسين المناخ الاستثماري وتذليل المعوقات الإدارية، واستحداث الآليات ومصادر التمويل أمام هذا القطاع في صورة صناديق ومصارف متخصصة، ولم يقتصر الجهد الحكومي على تقديم التسهيلات والمحفزات للقطاع الخاص الوطني، بل امتد هذا الجهد في مراحل لاحقة ليفتح الباب أمام الاستثمار الأجنبي بهدف نقل الخبرات والتقنيات الحديثة ومفاهيم الإدارة التي تميز أداء الشركات العالمية الكبرى.

هذا التدرج في عملية انخراط الحكومة في تنفيذ مشاريع الخطط الخمسية للتنمية وفق فلسفة واضحة المعالم وذات رؤية إستراتيجية بعيدة المدى، جعل بالإمكان تقسيم مراحل التخطيط التنموي بالمملكة إلى ثلاث مراحل تتوزع زمنياً على النحو التالي:

المرحلة الأولى: (١٣٩٠ - ١٤٠٥ هـ / ١٩٧٠ - ١٩٨٥ م):

وقد اتسمت تلك المرحلة بالتوسع في الإنفاق على التجهيزات الأساسية وتوفير الخدمات والمرافق العامة وتقديم الدعم للقطاع الخاص من خلال صناديق التنمية، وتقديم الإعانات المباشرة وغير المباشرة للمقطاعات الإنتاجية الصناعية والزراعية.

المرحلة الثانية: (١٤٠٥ - ١٤٢٥ هـ / ١٩٨٥ - ٢٠٠٥ م):

وهي المرحلة التي مرت خلالها أسعار النفط بمراحل متباينة اتسمت بالاختلال والتراجع في السوق العالمي، الأمر الذي انعكس على إيرادات الحكومة، واستدعى بالتالي ضرورة

بذل جهود مكثفة لترشيد الإنفاق العام، وتحسين أداء المؤسسات والتعامل بالجدية اللازمة مع أهداف تحقيق مبدأ تنويع القاعدة الاقتصادية وتعزيز دور القطاع الخاص.

المرحلة الثالثة: (١٤٢٥ - ١٤٣٠هـ / ٢٠٠٥ - ٢٠٠٩م):

وتعدُّ خطة التنمية الثامنة الركيزة الأساسية لهذه المرحلة التي تم خلالها تبني سياسة مالية توسعية قاعدتها ارتفاع الإيرادات الحكومية نتيجة لارتفاع أسعار النفط، وهذه الخطة تعتبر استمراراً لما سبق من خطط واستشرافاً لأربع خطط إستراتيجية لاحقة تهدف إلى الجمع بين التغيير والتطوير في إطار من الاستمرارية وعدم الانقطاع بين ما تم إنجازه وما يستهدف تحقيقه حتى عام ٢٠٢٤م، ومن المتوقع لهذه المرحلة أن تحقق مجموعة محددة من الأهداف تتمثل في تسريع معدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتنويع القاعدة الإنتاجية للاقتصاد الوطني، وتحقيق التحول نحو الاقتصاد القائم على المعرفة، والتنمية المتوازنة بين المناطق، وتعزيز تنافسية الاقتصاد في إطار من الكفاءة والمرونة والقدرة على مواجهة التحديات المحلية والإقليمية والدولية.

فالإجازات التي تحققت، والطموحات الكبرى التي تعمل على إنجازها مؤسسات الدولة، لا تعني أن كل المشاريع والبرامج تسير على ما يرام ووفق ما هو مدرج في الخطط التشغيلية، وإنما على أرض الواقع هناك العديد من المشاريع التي واجهت وتواجه حالات من التعثر الناجمة عن أكثر من سبب واحد في أغلب الأحيان، تلك الحالات تعكسها ظاهرة أو أكثر من ظواهر ثلاث:

- إما أن المشروع لا تتم المباشرة بتنفيذه عقب عمليتي الإسناد وتسليم الموقع للمقاول، ومن ثم تنقضي فترات طويلة تفصل بين الموافقة على المشروع وتوفير الاعتمادات اللازمة له وتسليم موقعه للمقاول، وبين المباشرة بالتنفيذ.
 - أو أن المشروع لا يكتمل تنفيذه ويتعثر إنجازاه في الموعد المحدد، ومن ثم يتم سحبه من المقاول وإسناده إلى مقاول جديد، وهي العملية التي تستهلك الكثير من الوقت والجهد الذي يؤثر سلباً على إتمام المشروع في المواعيد المحددة.
 - أو أخيراً قد يتم تنفيذ المشروع في مواعيد، ولكن التنفيذ لا يتم بالجودة المطلوبة وفق المعايير الفنية والتشغيلية، وبالتالي يتعثر تشغيل المشروع أو تتعطل الاستفادة منه مما يعتبر أيضاً تعثراً وإن كان مختلفاً عن تعثر عمليات الإنشاء.
- ونظراً لأن هذه الورقة تناقش حالات التعثر من المنظور الإنشائي أي مرحلة تنفيذ المشروع، ومن ثم الحلول المقترحة والجهود المبذولة للتصدي لهذه المشكلة، لذا فإنها تتكون من ثلاثة مباحث على النحو التالي:

- **المبحث الأول:** تعثر المشاريع "أسبابه ومظاهره".
- **المبحث الثاني:** الجهود المبذولة والحلول المقترحة لمواجهة حالات التعثر.
- **المبحث الثالث:** وتناول عرض مقترحات إضافية لإثراء الجهود المبذولة بالفعل لمواجهة مشكلة تعثر المشاريع.
- خاتمة.

المبحث الأول

تعثر المشاريع "أسبابه ومظاهره"

تمثل حالات تعثر بعض المشاريع قضية تعاني من وطأتها جهود التنمية في إطار الخطط الخمسية، وهنا تجدر الإشارة إلى نقطتين مهمتين:

الأولى: إن المشاريع المتعثرة رغم أهميتها محدودة الأثر من حيث انعكاسات نتائج تعثرها على مجمل منجزات خطط التنمية، وفي هذا السياق يمكن العودة إلى إصدار وزارة الاقتصاد والتخطيط السابع والعشرين الصادر عام ١٤٣١هـ وما قبله من إصدارات بعنوان "منجزات خطط التنمية - حقائق وأرقام"، حيث يمكن التعرف على واقع ما تم إنجازه في مختلف قطاعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية كمحصلة للخطط الخمسية الثماني التي تم تنفيذها بالفعل.

الثانية: إن مؤسسات الدولة سواء على مستوى الوزارات أو الجهات الأخرى التنفيذية والرقابية تنبعت مبكراً للمشكلة، ومن ثم قامت بتنسيق الجهود واتخاذ القرارات وتشكيل اللجان الحكومية للبحث في الأسباب، ومن ثم تقديم الحلول للمشكلة في إطار من التعاون وفق رؤية شاملة شاركت في صياغتها كافة الجهات ذات العلاقة.

وإذا كان تعثر المشروع يعني تأخر تنفيذه عن الموعد المحدد بما ينجم عن ذلك التعثر من آثار في هدر المال العام تنعكس سلباً على رفاهية المواطن ونوعية الخدمة المقدمة له وفق برامج ومشاريع الخطة، فإن هذا التعثر له أسبابه التي تتوزع بين أكثر من جهة وأكثر من مرحلة، ابتداء بتصميم المشروع وحتى تسليمه للجهة المالكة مروراً بمرحلة التنفيذ.

إن أولى مشكلات أي مشروع وبذرة تعثر تنفيذه تكمن في مرحلة التصميم وتنتج عن عدم قيام الجهة المالكة من البداية ببذل الوقت والجهد الكافيين لدراسة المشروع من حيث التصميم الفني والهندسي، ومشكلات التصميم في أغلب الحالات تتأتى، وفق بعض الدراسات، من تسرع الجهة المالكة واستعجالها في طرح المشروع بأسرع وقت سواء للوفاء بالتزاماتها تجاه الجهات الإدارية أو الحكومية، أو بهدف توفير مبالغ مالية قد تمثل فروقات في الأسعار تؤدي إلى عرقلة إسناد المشروع وتستدعي إعادة طرحه مجدداً.

أولاً: مشكلات ناجمة عن دور الجهة المالكة:

أ- التقصير في المتابعة والإشراف على إتمام تصميم المشروع. فالجهة المالكة غالباً ما تقوم بإسناد المشاريع التي ترغب في تنفيذها إلى مكاتب استشارية متخصصة لتقوم بتصميمها، في الوقت الذي لا تبذل فيه هذه الجهة الجهد الكافي لمتابعة مراحل

التصميم، فالاستشاري ينتهي من إعداد التصاميم والمخططات ويقوم بتسليمها دفعة واحدة "في معظم الأحيان" إلى الإدارة الهندسية" لدى الجهة المالكة التي بدورها لا تجد من الوقت الكافي أو المهندسين المتخصصين ما يساعدها على دراسة هذه التصاميم بطريقة علمية متعمقة ومن ثم إدخال التعديلات المطلوبة أو اقتراح إدخالها من جانب الاستشاري في الوقت المناسب.

ب- معضلة العرض الأقل سعراً:

تؤدي قاعدة قبول العرض الأقل سعراً إلى إسناد المشاريع في بعض الحالات إلى مقاولين غير أكفاء أو غير مؤهلين، الأمر الذي معه يتعثر المقاول في التنفيذ مما يترتب على هذا التعثر من مشكلات جمة.

ولعل هذه النقطة ترتبط أيضاً بممارسات الجهة المالكة، حيث تقتصر لجان المناقصات لديها على أعضاء من العاملين دون مشاركة من استشاري التصميم أو استشاري التنفيذ "الذي سيتولى الإشراف"، في الوقت الذي تعتبر فيه مشاركة كلا الطرفين أو على الأقل أحدهما، مهمة وضرورية قبل ترسية المشروع على مقاول دون آخر، أيضاً عدم تحديد جهة منشأ المواد المستخدمة وهل هي وطنية أم أجنبية، يعتبر أحد أسباب المشكلات التي يجب حسمها عند تصميم المشروع. وقد جاء نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٢٢٣) وتاريخ ١٤٢٧/٩/٢هـ ليعالج بتفصيل هذه الجزئية إلى جانب غيرها من القضايا ذات العلاقة.

ج- التعديلات أثناء التنفيذ:

تعاني الكثير من المشاريع في أثناء مرحلة التنفيذ مشكلة قيام الجهة المالكة بإدخال تعديلات كثيرة تصل في بعض الأحيان إلى مستوى التعديل الجذري، هذه التعديلات تستمر بين وقت وآخر، وفي بعض المشاريع لا تتوقف تعديلات الجهة المالكة حتى قبيل تسليم المشروع، الأمر الذي يكون سبباً في الكثير من المشكلات لكل من الجهة المالكة والمقاول، وأيضاً جودة تنفيذ المشروع ذاته.

د- مشكلات الموقع:

والمقصود هنا هو قيام الجهة المالكة بالتسرع في تسليم الموقع للمقاول وتحديد تاريخ الإسناد والتسليم دون أن تتأكد من عدم وجود عوائق تعطل عمل شركة المقاولات، هذه العوائق قد تتمثل في مشكلات تتعلق بخطوط الكهرباء أو الصرف الصحي أو طبيعة التربة أو علاقة الأهالي بالمشروع من حيث ملكية الأرض أو تداخلها أو بعدها عن المناطق السكنية، وهي

المشكلات التي تؤدي إلى تعثر المشروع وعدم قدرة المقاول على الالتزام بالتنفيذ في المواعيد المحددة.

هـ- تضخم أعداد المشاريع المرعاة على مقاول واحد:

تنبع هذه المشكلة بالأساس من طبيعة نظرة الجهة المالكة إلى تصنيف المقاول وملاءته المالية دون النظر إلى عدد المشاريع المنخرط في تنفيذها ومدى قدرته على تنفيذها جميعاً في المواعيد المحددة، لقد كانت هذه الجزئية سبباً في مشكلات جمة للمقاولين أدت إلى تعرضهم للخسائر وربما الإفلاس، في الوقت الذي أضاعت على الجهات المالكة الكثير من الوقت والمال وعطلت الاستفادة من تلك المشاريع في الأوقات المناسبة.

و- عدم قيام الجهة المالكة بتحديث تصميمات مشاريعها:

كثيراً ما تقوم الجهات المالكة الحكومية بإعداد نماذج لمشروعات متكررة دون أن تطرحها للتنفيذ، وتمتد فترات طويلة تستغرقها الإجراءات البيروقراطية وتوفير التمويل، والحصول على الموافقات اللازمة للتنفيذ، خلال هذه الفترة تكون التصاميم والنماذج المعدة سلفاً قد أصبحت قديمة، ولا تتفق والحاجات المتجددة المرتبطة بالتطور المستمر في تصميم المشاريع، كما تكون أمور مستجدة قد طرأت على الظروف والبيئة المحيطة بالمشروع والتي تنعكس على عمليات تنفيذه سواء من حيث المواد المستخدمة، أو الآلات والأجهزة، أو المرافق الأساسية بالمنطقة، أو علاقة المشروع بالمنطقة التي يتم إنشاؤه فيه ومدى قدرته على تحقيق الأهداف المحددة.

ز- التعقيدات الإدارية في التعامل مع المقاولين (سبب مهم):

تمثل البيروقراطية الحكومية واحداً من أهم عناصر التأثير السلبي على سرعة إنجاز المشروعات، ذلك أن الجهات المالكة تبالغ في الالتزام بالإجراءات الروتينية، وفي كثير من الحالات تنعدم عناصر المرونة عند اعتماد صرف مستخلصات المقاولين أو اعتماد المواد والخامات المستخدمة، الأمر الذي يستهلك فترات زمنية طويلة تؤثر بالسلب في قدرة المقاول على الوفاء بالتزاماته المالية تجاه الأطراف الأخرى في مواعيد مناسبة، كما تؤثر على استمرارية العمل في المشروع حين تتأخر الموافقات الخاصة باعتماد الخامات أو المواد المستخدمة في المشروع، ومن ثم صرف المستحقات المالية.

ح- تأخر صرف مستحقات المقاولين (سبب مهم):

وهذه المشكلة ترتبط أيضاً بالروتين الحكومي والإجراءات البيروقراطية، فبعض الجهات المالكة للمشروعات تتأخر في إنجاز الموافقات الإدارية وتوقيعات المسؤولين واعتمادات

المختصين وما تستنزفه تلك المراحل من وقت هو بالنسبة للمقاول يمثل ساعات عمل في المشروع المعني، فالمقاول لا يستطيع الوفاء بالتزاماته المالية تجاه مقاولي الباطن أو تجاه احتياجات استمرار العمل إذا كانت مؤسسته هي الجهة المنفذة للمشروع دون توفير السيولة المالية اللازمة في الأوقات المناسبة.

ط- تقصير الجهة المالكة في عملية الإشراف على التنفيذ:

تعتبر عملية الإشراف على تنفيذ المشروع من أهم المراحل من حيث تأثيرها على معدلات الإنجاز وسرعته ومن حيث التأكد من معايير الجودة ومدى الالتزام بتطبيقها من جانب المقاول، وتنعكس خبرة جهاز الإشراف على النتائج النهائية ويكون المشروع الجيد في نهاية المطاف هو المشروع الذي امتلكت جهة الإشراف على تنفيذه الخبرة والكفاءة والصلاحية في كافة المراحل، ويلاحظ من واقع الاطلاع على بعض الدراسات التي أُجريت على عدد من المشاريع المتعثرة أن جزءاً لا يستهان به من أسباب التعثر تعود إلى تدني خبرة جهة الإشراف، أو عدم كفاية المتخصصين من مهندسين وفنيين، أو عدم كفاية درجة الثقة بين الجهة المالكة والاستشاري المعين للإشراف، والذي يتهم أحياناً بالتواطؤ مع المقاول لتمرير مراحل من المشروع دون اكتمال المواصفات المحددة في عقد الإسناد.

أيضاً يعود التعثر في بعض أسبابه إلى ازدواجية جهة الإشراف وعدم التنسيق بين أكثر من طرف "على سبيل المثال" : جهة الإشراف من العاملين بالإدارات الهندسية لدى الجهات المالكة، والاستشاري المشرف على التنفيذ وفق العقد الموقع بينه وبين الجهة المالكة، حيث تحدث بعض حالات من التضارب في الرؤية بين الجهتين، الأمر الذي ينعكس على الطرف الثالث الذي هو المقاول المنفذ، ومن ثم يتعثر المشروع تحت وطأة هذا التضارب في الرؤية والتوجيهات.

في هذا السياق لا تفوتنا الإشارة إلى أهمية معايير الجودة وتحديدها بدقة عند إعداد عقود المناقصات، فغياب هذه المعايير أو عدم إيضاحها بصورة كافية يؤدي إلى التعثر في التنفيذ، حين يتم اكتشاف العيوب الفنية والتشغيلية عند تسلم المشروع، الأمر الذي يؤدي إلى تأخر وإعاقة تسلمه ومن ثم الاستفادة منه في الموعد المحدد.

ثانياً: دور المقاول في تعثر المشروع:

العلاقة التعاقدية بين الجهة المالكة وشركة المقاولات التي فازت بعبء إنجاز مشروع محدد، تحكمها التزامات يجب أن تكون واضحة لكلا الطرفين، وكما أن الجهة المالكة يقع على

عانتها عبء ارتكاب أخطاء تؤدي إلى ظهور حالات تعثر لبعض المشروعات، كذلك فإن المقاول المنفذ قد يكون بدوره سبباً في حدوث هذا التعثر نتيجة لسبب أو أكثر من الأسباب التالية:

- أ- عدم ملاءمة الإمكانيات المالية والخبرات الفنية للمقاول مع متطلبات تنفيذ المشروع المسند إليه.
- ب- ضعف الخبرات المتراكمة لدى المقاول فيما يتعلق بالتخطيط العلمي لتنفيذ المشروعات وما يتطلبه ذلك من إعداد مسبق وجداول زمنية تأخذ في الاعتبار عناصر توفير المعدات والآلات والمواد والعمالة اللازمة بكافة مستوياتها الفنية.
- ج- تواضع عناصر الملاءة المالية للمقاول وعدم قدرته على توفير الاحتياجات التمويلية لاستمرار العمل بالمشروع في حالة تأخر صرف أحد مستخلصاته من جانب الجهة المالكة، سواء بسبب تعقد الإجراءات الإدارية في عمليات الصرف أو غيره من الأسباب الفنية أو اللوجستية.
- د- تقصير المقاول في دراسة المشروع كمخططات تفصيلية ودراسة الموقع والظروف المحيطة به قبل الدخول في المنافسة وتقديم العطاء.
- هـ- استعانة المقاول الرئيسي بمقاولي باطن غير أكفاء وغير مؤهلين لتنفيذ المشروع أو أجزاء من المشروع، وكذلك إسناد أجزاء من المشروع لمقاولين مختلفين دون الدراسة الكافية لإمكاناتهم وخبراتهم وسابقة الأعمال لكل منهم.
- و- تساهل المقاول عند تحديد المدة الزمنية اللازمة للتنفيذ، وذلك مبعثه عدم الدراسة المتعمقة لطبيعة المشروع ومقتضيات تنفيذه وتحديد الجداول الزمنية الواقعية للتنفيذ والتسليم.
- ز- محدودية الإمكانيات والخبرات الإدارية والمالية والفنية لدى بعض المقاولين، ولا سيما حين يتقدم هؤلاء للفوز بعطاءات مشروعات كبيرة تتعدى إمكانياتهم فيحدث التعثر ومن ثم الفشل وسحب المشروع وما ينجم عن كل ذلك من خسائر لجميع الأطراف.
- ح- اعتماد عدد كبير من شركات المقاولات، وبخاصة الصغيرة والمتوسطة ذات التصنيف الفئوي الأقل، أساليب فنية وإدارية قديمة، لا تتفق ومقتضيات التطور المتلاحق في عالم الإنشاء والبناء، كذلك اعتماد تلك الشركات على نوعيات من العمالة المتدنية الكفاءة والخبرة وأحياناً بأعداد غير كافية، الأمر الذي ينعكس سلباً على نوعية المنتج النهائي ومعدل الإنجاز، ويؤدي في بعض الحالات لأن يكون سبباً في تعثر المشروع.

ط- تقصير الكثير من شركات المقاولات، وبخاصة الصغيرة والمتوسطة، في السعي إلى الارتقاء بقدراتها الفنية لتكون قادرة على الإنجاز والمنافسة في السوق السعودي الذي أصبح مفتوحاً أمام المنافسة الجادة والمنضبطة، فالمقاول السعودي صار مطالباً باستكمال الهياكل الفنية والإدارية لمؤسسته والارتقاء بالعنصر البشري عبر التدريب المستمر والاشتراك في المنتديات والجمعيات المتخصصة وتحقيق الاستقرار المادي والمعنوي للعاملين من العناصر الوطنية والأجنبية وتقديم الحوافز المناسبة التي تساعد على استمرار المنشأة وتحقيق لها القدرة على المنافسة والاستمرار، وذلك عبر تراكم الخبرة التي يوفرها التواجد في السوق والتنوع في الممارسة العملية في سوق المقاولات، وليس جديداً في هذا السياق الإقرار بواقع أن بعض المقاولين يقتحمون سوق المقاولات للفوز بمشروع أو مشروعين لتحقيق مكاسب سريعة، ثم لا يلبثون أن يخرجوا من السوق دون أن يضيفوا جديداً؛ ذلك لأنه لم تكن لديهم النية منذ البداية للاستمرار بهذا المجال.

ثالثاً: أسباب تعثر المشروعات كما رصدتها الأجهزة الحكومية المختصة:

منذ خطة التنمية الخمسية الأولى (١٣٩٠ - ١٣٩٥هـ)، تنبعت الدولة إلى حقيقة أن بعض مشاريع الخطة قد تواجه حالات تعثر، أو أن أي من تلك المشاريع قد لا ينفذ بالجودة المطلوبة أو قد لا يتم إنجازها لسبب أو آخر، لذا صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٣٦٨ وتاريخ ١٣٩٦/٨/٢٣هـ القاضي بالموافقة على القواعد الأساسية لمتابعة تنفيذ خطة التنمية. بموجب هذا القرار صارت عملية متابعة تنفيذ خطط التنمية تقع ضمن المهام الأساسية لوزارة التخطيط، ثم فيما بعد وزارة الاقتصاد والتخطيط.

وقد أرفق نص القرار كأحد ملاحق هذه الدراسة.

جدير بالذكر في هذا السياق أن القرار المشار إليه يمثل حجر الزاوية الذي على أساسه تنهض عملية المتابعة التي تقوم بها وزارة الاقتصاد والتخطيط بالتعاون مع الوزارات والجهات ذات العلاقة، حيث تقوم الوزارة بإعداد تقارير المتابعة التي يتم رفعها إلى مجلس الوزراء في مواعيد محددة، ويتم فيها عرض المنجزات السنوية للخطة وحالات التعثر لبعض المشروعات وأسبابها كما أوردتها الجهات المالكة لتلك المشروعات.

ولعل هذا القرار يؤكد كيف أن مجلس الوزراء قد تنبه مبكراً جداً إلى وجود حالات تعثر قد تواجه بعض المشروعات، ومن ثم كان صدوره في ذلك الوقت المبكر بمثابة اللبنة الأولى للتعامل مع تلك الحالات عبر آليات محددة تقترحها الوزارات المختصة التي تم تحديدها وتحديد مسؤولياتها وفق منطوق القرار.

وفي ضوء ظهور العديد من المشكلات وتعدد حالات التعثر الناجمة عن تضخم أعداد المشاريع المدرجة في الخطتين الثامنة والتاسعة، صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٦٢ بتاريخ ١٤٢٧/٣/١٩ هـ الذي نصت الفقرة الخامسة منه على "...تشكيل لجنة في وزارة الشؤون البلدية والقروية بمشاركة مندوبين من وزارة المالية ووزارة الاقتصاد والتخطيط ووزارة التجارة والصناعة ووزارة العمل والهيئة العامة للاستثمار ومجلس الغرف التجارية الصناعية السعودية والجهات الأخرى ذات العلاقة، لدراسة العقبات والصعوبات التي تواجه المقاول السعودي في تنفيذ المشروعات الحكومية، واقتراح الحلول المناسبة، ورفع ما يتم التوصل إليه إلى المقام السامي"، وقد تلا هذا القرار عدد من القرارات التي كانت تصدر تبعاً وفقاً لما تتوصل إليه اللجان المختصة، ويهدف معالجة أوجه القصور، وسد الثغرات، وإصلاح الأخطاء التي تظهر إبان كل مرحلة من مراحل تنفيذ مشاريع الخطة، وجميعها ترتبط بالتطور المستمر في الفكر والأداء والظروف المحيطة، والتي تنعكس على معدلات إنجاز المشاريع في المواعيد المحددة، ومواجهة حالات التعثر ذات الأبعاد المعقدة والمتشابكة، فيما بين الجهة المالكة والمقاول المنفذ واستشاري الإشراف على التنفيذ .

مشاريع فائض الميزانية كشفت أبعاد مشكلة التعثر:

رغم شمولية تقارير المتابعة التي تعدها وزارة الاقتصاد والتخطيط وتقوم برفعها إلى الجهات المختصة، ورغم أن تلك التقارير تسلط الضوء على كل ما يتعلق بالأداء التنفيذي لبرامج ومشروعات الخطة، وكم الإنجازات التي تتحقق ونوعية المشكلات التي تواجه بعض المشاريع، إلا أن دور الوزارة في المتابعة المستمرة بالتعاون مع الوزارات ذات العلاقة للمشاريع الممولة من فائض إيرادات الميزانية، ذلك الدور هو الذي أدى إلى وضع حالات التعثر على طاولة البحث، وبالتالي تشكيل اللجان الفنية المخولة بصلاحيات الدراسة المتعمقة ورفع التوصيات لمواجهة حالات التعثر، ومن ثم صدور القرارات الوزارية التي تعالج ما يطرح من مشكلات أولاً بأول. وإن كانت متابعة مشاريع فائض الميزانية هي التي كشفت أبعاد المشكلة بحجمها الحقيقي، فإن القرارات التي تم اتخاذها وتلك الجاري دراستها تمهيداً لإصدارها تنتقل من الخاص (مشاريع فائض الميزانية) إلى العام (مشاريع خطة التنمية) بهدف وضع الحلول الشاملة للمشكلات التي تواجه تنفيذ المشاريع وبالتالي تؤدي إلى تعثرها .

وفيما يتعلق بأسباب تعثر بعض المشروعات كما رصدتها الجهات الحكومية المختصة نشير إلى ما أورده وزارة الاقتصاد والتخطيط ووزارة الشؤون البلدية والقروية باعتبارهما أكثر الوزارات انخراطاً في هذه المشكلة سواء من خلال جهود المتابعة (بالنسبة للأولى)، أو عدد المشاريع المتعثرة الواقعة ضمن نطاق اختصاصها (بالنسبة للثانية)، ووفقاً لاستعراض

المشكلات كما وردت في التقارير المرفوعة من وزارة الاقتصاد والتخطيط إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء، يتضح أن العدد الأكبر من أسباب التعثر يكمن فيما يلي:

- ١) انخفاض الاعتمادات المرصودة لبعض المشروعات عن قيمة أقل العطاءات المقدمة.
- ٢) بطء الإجراءات المتعلقة بتخصيص الأراضي التي ستقام عليها المشروعات.
- ٣) عدم توافر التصنيف المناسب لدى المقاول صاحب أقل العروض مما يتطلب التفاوض مع المقاول المؤهل الذي يليه.
- ٤) صعوبات تتعلق بموقع المشروع، كوجود نزاع حول الموقع مع بعض الجهات الحكومية أو بعض المواطنين.
- ٥) صعوبة تأمين العمالة المناسبة من السوق المحلي للمشروعات.
- ٦) صعوبة تأمين بعض مواد البناء بسبب وجود طلب متزايد عليها بالسوق المحلية إلى جانب ارتفاع أسعار المواد الخام مما يؤدي إلى انسحاب بعض المقاولين من المنافسة.
- ٧) عدم قدرة المقاول الرئيسي على تسلم عدد كبير من المواقع لبدأ العمل بها في وقت واحد.
- ٨) اضطرار المقاولين في بعض المواقع البعيدة عن معامل صنع الخرسانة إلى الاستعانة بالأساليب اليدوية لصب الخرسانة مما يستهلك مدة زمنية أطول.
- ٩) عدم توافر الأراضي ذات المواقع المناسبة ببعض المواقع.
- ١٠) بعد مسافة بعض المواقع عن مراكز المدن والقرى.
- ١١) وقوع بعض الأراضي على منحدرات وميول طبيعية مما يتطلب إنشاء جدران إسنادية.
- ١٢) وقوع بعض الأراضي بمناطق توجد بها مياه جوفية مرتفعة المنسوب مما يستدعي المعالجة.
- ١٣) بعض الأراضي ذات تربة ردمية وتحتاج إلى أعمال تحسين.
- ١٤) الحاجة إلى إدخال تعديلات على بعض تصاميم النماذج خلال مرحلة التنفيذ.
- ١٥) قلة عدد المقاولين، ففي بعض الأماكن لا يوجد سوى مقاول واحد.
- ١٦) الإعلان عن بعض المشروعات أكثر من مرة دون أن يتقدم لها أحد من المقاولين وبخاصة في المواقع النائية.

١٧) تأخر بعض المقاولين في استلام مواقع العمل نتيجة لكثرة المشروعات المرساة عليه وما يسببه ذلك من نقص في العمالة والمعدات لديهم.

١٨) نقص وضعف قدرات الأجهزة الفنية المشرفة على تنفيذ المشروعات في بعض الجهات الحكومية.

١٩) استهلاك وقت طويل للإعلان عن بعض المشروعات الحكومية في الجريدة الرسمية الوحيدة (أم القرى) وذلك لكثرة المشاريع المعلن عنها في الجريدة.

المبحث الثاني

الجهود التي بذلت لمواجهة حالات التعثر

منذ صدور قرار مجلس الوزراء رقم ٦٢ وتاريخ ١٩/٣/١٤٢٧هـ، لا تألو وزارة الاقتصاد والتخطيط جهداً في التنسيق بين الوزارات المعنية، والقيام بالمتابعة الدقيقة لحالات التعثر ومن ثم رفع التوصيات المستقاة من واقع ما تواجهه المشاريع المتعثرة سواء كانت حالات التعثر ناجمة عن أسباب تتعلق بالجهة المالكة أو المقاول أو أجهزة الإشراف والمتابعة.

وقد كانت حصيلة التنسيق والمتابعة المستمرة، وكثيرة للتعاون بين وزارة الاقتصاد والتخطيط ومختلف الوزارات والجهات ذات العلاقة، أن صدرت خلال الفترة فيما بين عام ١٤٢٧هـ وعام ١٤٣٠هـ سبعة قرارات من مجلس الوزراء تتصدى لمعالجة أسباب تعثر المشروعات من مختلف جوانبها، نظراً لأهميتها نوردتها فيما يلي بالتفصيل:

(١) قرار مجلس الوزراء رقم ١٣٤ بتاريخ ٢٧/٤/١٤٢٧هـ، ونص على:

تحديد آليات تحميل وزارة النقل تكاليف إزالة العوائق التي تعترض تنفيذ مشروعات الطرق، وإدراجها ضمن تكاليف المشروعات.

(٢) قرار مجلس الوزراء رقم ٢٢٠ بتاريخ ٢/٩/١٤٢٧هـ، ونص على:

- تخفيض شروط الاستقدام لقطاع المقاولات.
- مراجعة الإجراءات الإدارية والمالية بما يحقق سرعة ترسية المشروعات وتنفيذها.
- مراجعة الإجراءات المتعلقة بصرف مستخلصات المقاولين بما يضمن سرعة صرفها بعد استكمال المسوغات النظامية للصرف.
- إدراج تكاليف الدراسات والتصاميم والإشراف من أجل الاستعانة بالقطاع الخاص أو غيره لتنفيذ المشروعات الحكومية ضمن التكاليف الكلية للمشاريع.

(٣) قرار مجلس الوزراء رقم ٢٣ بتاريخ ١٧/١/١٤٢٨هـ، ونص على:

- إجراءات معالجة المعوقات التي تواجه قطاع المقاولات ومن بينها ما يلي:
- تعديل قيمة الدفعة المقدمة التي تصرف للمقاولين عند توقيع المشاريع والعقود الحكومية لتكون بنسبة ١٠٪ (عشرة في المائة) من قيمة العقد.

- التأكيد على جميع الجهات الحكومية بمراعاة عدم تأخير إجراءات مراجعة المستخلصات المقدمة من المقاولين عن الأعمال المنفذة.
 - تتخذ وزارة المالية الإجراءات اللازمة لصرف مستحقات المقاولين عن طريق نظام (سريع) المعمول به لإيداع المبالغ المستحقة لحسابات المستفيدين في البنوك مباشرة.
 - قيام الجهات الحكومية بالإفراج فوراً عن الضمانات الابتدائية للمقاولين الذين لم يتم ترسية المشاريع عليهم.
 - إعادة النظر في العقد الحكومي الموحد، وإعداد صيغة جديدة على أن يسترشد في ذلك ببنود عقد المشاريع الإنشائية (فيديك).
 - قيام وزارة التجارة والصناعة بتقديم تصور - يرفع إلى المقام السامي - في شأن إعادة العمل بصندوق تمويل المقاولين الذي أنشئ عام ١٣٩٦هـ.
 - الرفع باقتراح إلغاء رسوم نقل كفالة العمال والفتيين والمشرفين القائمين على عقود المقاولات المستمرة كعقود التشغيل والصيانة والنظافة والإعاشة وفق ضوابط تضعها وزارة العمل بالاتفاق مع وزارة المالية ووزارة التجارة والصناعة.
 - تعد وزارة التجارة والصناعة دراسة حياال إمكانية إنشاء لجنة وطنية لقطاع البناء والتشييد، والرفع على المقام السامي في شأن ذلك.
- ٤) الأمر السامي رقم ٢٠٧٢/م ب بتاريخ ١٠/٣/١٤٢٩هـ:
- بشأن الموافقة على قواعد وإجراءات معالجة التأخير في تنفيذ المشاريع المتضمن ما يلي:
 - تشكيل لجنة من وزارة المالية، ووزارة الاقتصاد والتخطيط، ووزارة التجارة والصناعة، والمياه والكهرباء، والتربية والتعليم، والنقل، والصحة، والشؤون البلدية والقروية لوضع آلية واضحة ومحددة لتعويض المقاولين عن الزيادة التي طرأت على أسعار وفق تصنيف للعقود حسب طبيعتها.
 - تخصص وزارة الشؤون البلدية والقروية لوزارة الصحة، ووزارة التربية والتعليم، والمؤسسة العامة للتدريب التقني والمهني والأراضي اللازمة لمشاريعها وعند عدم توفير أرض لدى هذه الوزارة يتم توفير الأراضي عن طريق الشراء بالتنسيق مع وزارة المالية وفي حالات الضرورة عن طريق نزع الملكية طبقاً لنظام نزع الملكية العقارات للمنفعة العامة ووضع اليد المؤقت على العقار.
 - الإسراع في إجراءات تخصيص أراضي المرافق الحكومية في المخططات.

- الإسراع في إنهاء دراسة العقد الحكومي الموحد للأشغال العامة، على أن يسترشد في ذلك ببنود العقود الإنشائية (فيديك).

- الإسراع في إنهاء الدراسة المتعلقة بتصنيف المقاولين.

٥) الأمر السامي رقم ٩٧٧٢ بتاريخ ٩/١٢/١٤٢٩هـ:

بشأن الموافقة على دمج تكاليف المشاريع المتفرقة التي لم يتم ترسيبها ذات المجال الواحد.

٦) قرار مجلس الوزراء رقم ٧ بتاريخ ٨/١/١٤٣٠هـ:

بشأن دراسة كيفية الإشراف على تنفيذ المشروعات العامة ووضع تصور لآلية مناسبة لذلك، ودراسة فكرة إعداد تصنيف الشركات والمكاتب الاستشارية وذلك لضمان توافر شروط السلامة عند تنفيذ المشروعات العامة والقاضي بما يلي:

تضع وزارة الشؤون البلدية والقروية، بالاشتراك مع وزارة التجارة والصناعة، والهيئة السعودية للمهندسين وبالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة، آلية لتصنيف المكاتب الاستشارية الهندسية، وذلك خلال مدة ستة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القرار تمهيداً لاستكمال الإجراءات النظامية لتطبيق الآلية المشار إليها.

- على الجهات الحكومية ذات العلاقة ألا تحور وظائف الكادر الهندسي إلى وظائف أخرى غير هندسية.

- للجهات الحكومية التي لديها مشروعات هندسية معتمدة أن تنسق مع وزارة المالية للقيام بما يلي:

• تعزيز المبالغ المالية المعتمدة في ميزانيات تلك الجهات للصرف على برامج تدريبية وتأهيلية مكثفة للمهندسين العاملين لديها وذلك لرفع الكفاءة لديهم.

• التعاقد مع مهندسين من ذوي الخبرة والكفاية الفنية العالية خلال مدة تنفيذ مشروعاتها، مع الأخذ في الاعتبار أن تكون عقودهم ملائمة من حيث الحوافز الفنية والمكافآت بما يكفل الاستفادة منهم.

• قيام وزارة المالية - بالاشتراك مع من تراه من الجهات ذات العلاقات - بدراسة تطبيق موضوع منهج إدارة المشروعات من جميع جوانبها، ووضع مشروع لعقد نموذج لإدارة المشروعات لتطبيقه عند تنفيذ الجهات الحكومية خلال مدة ستة أشهر من تاريخ نفاذ هذا القرار، ومن ثم الرفع عن ذلك لاستكمال الإجراءات النظامية.

• قيام وزارة الشؤون البلدية والقروية، ووزارة المالية، ووزارة التجارة والصناعة بدراسة توفير مختبرات جودة في جميع مناطق المملكة، ويراعى في ذلك العدد المطلوب والتكاليف المالية ومشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمة مختبرات الجودة ونحو ذلك، ومن ثم الرفع عن تلك الدراسة إلى المقام السامي.

في ضوء قرارات مجلس الوزراء السابق عرضها، واستجابة لمقتضيات صياغة الحلول الواقعية لمشكلات تعثر المشروعات الحكومية، صدر الأمر السامي الكريم رقم (١١٤٥/م ب) بتاريخ ١٤٣٠/٢/٨هـ، ليقضي بإنفاذ ما رآه مجلس الوزراء الموقر خلال جلسته المنعقدة بتاريخ ١٤٣٠/٢/٧هـ، بتشكيل لجنة وزارية، لدراسة أسباب تعثر تنفيذ المشروعات التنموية في المملكة، واقتراح الحلول المناسبة لمعالجتها في أسرع وقت ممكن.

هذه اللجنة الوزارية في اجتماعها المنعقد في ١٣/٢/١٤٣٠هـ، رأت تشكيل لجنة تحضيرية ضمت عدداً من الخبراء المتخصصين من الوزارات المعنية، وقامت بدراسة كافة الأوامر السامية والقرارات الوزارية والمقترحات والتوصيات التي أسفرت عنها دراسات اللجان المتعددة التي سبق تشكيلها على مدى السنوات السابقة، ومن ثم توصلت بعد اجتماعات مكثفة ومناقشات مستفيضة إلى مجموعة من التوصيات تتكون من مجموعتين.

المجموعة الأولى:

اشتملت على تحديد التحديات والمعوقات التي تواجه تنفيذ المشاريع الحكومية وتؤدي إلى تعثر إنجازها في المواعيد المحددة، وقد سبق تناول هذه التحديات والمعوقات في الصفحات السابقة من هذه الورقة.

أما المجموعة الثانية من التوصيات :

فهي تلك التي تكونت من أربع مجموعات تتضمن حلولاً للمشكلات التي تؤدي إلى تعثر المشاريع من وجهة نظر اللجنة، وهي الحلول التي اقترحتها الجهات الحكومية كل في مجال اختصاصه.

توصيات اللجنة التحضيرية:

أولاً: توصيات بتفعيل بعض البنود والفقرات في القرارات التي سبق وصدرت بهذا الخصوص:

١. التأكيد على استمرار الجهات الحكومية، فيما يتعلق بتنفيذ مشروعاتها، بالتنسيق مع وزارة العمل لدعم طلبات التأشيرات المقدمة من المقاولين لاستقدام العمالة المطلوبة لتنفيذ تلك المشروعات وفقاً للفقرة (٣) من البند (أولاً) من قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٥) وتاريخ ١٤٢٩/٦/٦ هـ.

٢. التأكد من دقة إعداد دراسات وتصاميم المشروعات الحكومية، ومراجعتها وتحديثها قبل طرحها للمنافسة وفقاً للمادة (الثالثة) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية، تلافياً لتأخر ترسية المشروعات.
٣. وضع الأسعار التقديرية السرية لتكاليف المشروعات بما يتناسب مع الأسعار السائدة وفقاً للمادة (الخامسة) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية.
٤. الالتزام بالمدة الزمنية لتسليم الموقع للمقاول بعد اعتماد محضر الترسية والمحدد بستين يوماً وعدم التأخر في ذلك وفقاً للفقرة (ب) من المادة (الثلاثين) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، ومساءلة من يخالف ذلك وفق الأنظمة المتبعة.
٥. الالتزام بالمدة الزمنية لإحالة العروض إلى لجنة فحص العروض للنظر في الترسية، والمحددة بسبعة أيام تجنباً لانتهاج صلاحية عروض المتنافسين وفقاً للمادة (الخامسة عشرة) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، ومساءلة من يخالف ذلك وفق الأنظمة المتبعة.
٦. تقوم وزارة الشؤون البلدية والقروية بالتنسيق مع وزارة الخارجية بإبرام مذكرات تفاهم مع الدول الأخرى مشابهة لما تم مع الحكومة الصينية لتنفيذ المشروعات المعتمدة في الميزانية وفائض الميزانية وفقاً للفقرة (٤) من البند (أولاً) من قرار مجلس الوزراء رقم (٦٢) وتاريخ ١٤٢٧/٣/١٩ هـ، وعلى الجهات الحكومية، عند حاجتها إلى مقاولين من دول أخرى، التنسيق مع وزارة الشؤون البلدية والقروية لإبرام مذكرات تفاهم مماثلة وفقاً للبند (ثانياً) من قرار مجلس الوزراء رقم (٦٢) وتاريخ ١٤٢٧/٣/١٩ هـ.
٧. تقوم وزارة المالية بسرعة إنهاء الترتيبات اللازمة لصرف مستحقات المقاولين عن طريق نظام " سريع " وإيداع المبالغ المستحقة لحسابات المستفيدين في البنوك مباشرة وذلك بحسب رغبة المقاولين، إعمالاً للفقرة (٤) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٣) وتاريخ ١٤٢٧/١/١٧ هـ.
٨. التأكيد على إدراج المبالغ المالية اللازمة، ضمن مشروع الميزانية، لأعمال التصميم والإشراف وفقاً للبند (ثالثاً) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٢٠) وتاريخ ١٤٢٧/٩/٢ هـ، والفقرة (١٧) من قرار مجلس الوزراء رقم (٢٣) وتاريخ ١٤٢٨/١/١٧ هـ للاستعانة بالقطاع الخاص أو غيره.
٩. التأكيد على إدراج المبالغ المالية اللازمة، ضمن مشروع الميزانية للصرف على برامج تدريبية وتأهيلية مكثفة للمهندسين وفقاً للفقرة (١) من البند (ثالثاً) من قرار مجلس الوزراء رقم (٧) وتاريخ ١٤٣٠/١/٨ هـ.

١٠. قرار وزارة المالية بسرعة استكمال الدراسة المتعلقة بموضوع تطبيق منهج إدارة المشروعات من جميع جوانبه ووضع مشروع لعقد نموذجي لإدارة المشروعات لتطبيقه عند تنفيذ الجهات الحكومية لمشروعاتها وفقاً للبند (رابعاً) من قرار مجلس الوزراء رقم (٧) وتاريخ ١٤٣٠/١/٨ هـ.

ثانياً: توصيات يتم تنفيذها فور صدور الموافقة عليها:

١. استمرار وزارة التجارة والصناعة، بالتنسيق مع الغرف التجارية، بتشجيع التضامن بين المقاولين لتنفيذ المشروعات الحكومية.

٢. مراعاة طاقة وإمكانات قطاع المقاولات الوطني عند اعتماد مشروعات إضافية لما هو معتمد في خطط التنمية الخمسية لضمان قدرته على استيعاب المشروعات التي يتم اعتمادها بالميزانية.

٣. تفعيل إجراءات سحب المشروع من المقاول المتعثر وفقاً لما يقضي به النظام وطرحه مجدداً.

٤. إذا تضامن مقاولان أو أكثر في تنفيذ مشروع ما يجب أن يكون كلٌّ منهم مصنفاً في مجال تنفيذ المشروع، وأحدهم على الأقل مصنفاً في المجال والدرجة المطلوبة لتنفيذه، وأن لا تقل درجة تصنيف أيٍّ من الباقيين عن درجة واحدة من الدرجة المطلوبة لتنفيذ المشروع.

٥. طرح المشروعات المتماثلة المعتمدة بميزانية الجهة الحكومية في كل منطقة بمنافسة واحدة أو أكثر مع النص في الشروط المطروحة على أحقية الجهة الحكومية بتجزئة المنافسة.

٦. تجنُّباً لإلغاء المنافسة؛ تمنح الصلاحية للوزير المختص أو رئيس الجهة ذات الميزانية المستقلة بإجراء المناقلة بين الوفورات المتحققة في التكاليف المعتمدة بالميزانية للمشروعات بشرط ألا يزيد ما يضاف لتكاليف أي مشروع معتمد عن نسبة ١٠٪ من التكاليف المعتمدة له، وأن يتم إبلاغ وزارة المالية بهذا الإجراء في حينه، وأن يتم النص على ذلك ضمن المرسوم الملكي الذي يصدر باعتماد الميزانية العامة للدولة.

٧. تجنُّباً لإعادة طرح المشروع؛ تتم الترسية بحدود التكاليف المعتمدة إذا كانت قيمة العطاءات تزيد عن التكاليف المعتمدة، وذلك بتخفيض الكميات أو تأجيل بعض عناصر المشروع، ويجوز للجهة الحكومية ترسية الأعمال المتبقية على نفس المقاول

وينفس مدة العقد الأساسي وأسعار البنود، بعد توفير المبالغ اللازمة لذلك بالتنسيق مع وزارة المالية، على أن لا يكون السبب في زيادة قيمة العطاء هو المبالغة في الأسعار.

٨. تجنُّباً لتأخر إجراءات الترسية؛ يجوز تأجيل تقديم شهادة تسديد الزكاة والضريبة وبوليصة التأمين، ورخصة الاستثمار (إذا كان المتنافس مرخصاً له وفقاً لنظام الاستثمار الأجنبي)، وشهادة من المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية بتسجيل المنشأة في المؤسسة وتسديد الحقوق التأمينية، وشهادة الانتساب للغرفة التجارية، وشهادة تحقيق النسبة النظامية لتوطين الوظائف، إلى ما قبل توقيع العقد، ويعاد النظر في هذا الإجراء بعد ثلاث سنوات.

٩. تكون المدة بين الإعلان عن المشروعات والتاريخ المحدد لفتح المظاريف ثلاثين يوماً لكافة المشروعات وذلك استثناءً من الفقرة (هـ) من المادة العاشرة من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية، ويعاد النظر في هذا الإجراء بعد ثلاث سنوات.

١٠. للجنة فحص العروض الحق في استبعاد أي عرض من المنافسة حتى لو كان أقل العروض سعراً إذا تبين أن لدى صاحب العرض عدداً من المشروعات يفوق قدراته المالية والفنية، ويمكن لها الاستعانة بما يتوافر لدى الجهة الحكومية من معلومات أو ما يتم استقصاؤه من الجهات الأخرى والمقاول أو ما يتوفر من خلال موقع مجلس الغرف السعودية على شبكة الإنترنت.

١١. إذا تضمن محضر لجنة فحص العروض رأيين أحدهما يرى الترسية والآخر يتحفظ عليها؛ يعرض الرأيان على صاحب الصلاحية للبت في الترسية بما يتفق مع أحكام نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، إعمالاً للمادة (١٩) من النظام، ويصرف ما يترتب على هذه الترسية من مستحقات وفقاً للأنظمة المتبعة.

١٢. في حالة تعثر تنفيذ أي مشروع حكومي يكون المقاول سبباً فيه يثبت ذلك بموجب محضر يعد من الجهة صاحبة المشروع ويعتمد من صاحب الصلاحية، فللجنة فحص العروض الحق في استبعاده، ولا يرسى عليه أي مشروع حكومي آخر حتى إنجاز المشروعات المتعثرة لديه.

١٣. يتم بيع وثائق المنافسة للمقاولين المصنفين في الدرجة المطلوبة للمشروع، حسب الكلفة التقديرية للمشروع، أو في درجة أقل بدرجة واحدة فقط.

١٤. تكون فترة الضمان الابتدائي ثلاثة أشهر هجرية من التاريخ المحدد لفتح المظاريف، وللجهة الحكومية الحق في تمديد مدة هذا الضمان بما يغطي الأشهر الثلاثة من تاريخ

فتح المظارييف تعديلاً للفقرة (٢) من البند (أولاً) من قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٥) وتاريخ ١٤٢٩/٦/٥هـ.

١٥. عدم اشتراط حصول المقاولين الأجانب، المؤهلين لتنفيذ المشروعات الحكومية، على الترخيص من الهيئة العامة للاستثمار قبل الترسية، ويكون توقيع العقود بعد حصولهم على الترخيص المشار إليه، وشهادة التصنيف مع مراعاة ما تضمنه قرار مجلس الوزراء رقم (٦٢) وتاريخ ١٤٢٧/٣/١٩هـ، على ألا تزيد المدة بين تاريخ الترسية وتاريخ توقيع العقد على خمسة وثلاثين يوماً وفقاً لما تضمنته المادة (٣٣) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية والمادة (٤٣) من اللائحة التنفيذية.

١٦. رفع الحد الأعلى الذي يجوز للوزير تفويضه للبت في المنافسات ليكون بحدود عشرة ملايين ريال بدلاً من ثلاثة ملايين ريال وذلك استثناءً من نص المادة (٢٦) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية، ويعاد النظر في هذا الإجراء بعد ثلاث سنوات.

١٧. زيادة الحد الأعلى لمدة الانتداب للجهاز الفني والأشرف على المشروعات في الجهات الحكومية المحددة ب(٦٠) يوماً في السنة لتكون (١٢٠) يوماً في السنة لتعزيز كفاءة القيام بالعمل.

١٨. يتم إدراج تكاليف أعمال الترحيل أو الحماية أو الإزالة للخدمات التي تعترض المشروع ضمن جداول كميات المشروع، وأن تقوم الجهة صاحبة الخدمة بالتعاون مع المقاول والتنسيق مع الجهة الحكومية المسئولة عن المشروع، لضمان سرعة إزالة العائق، والمشاركة في الإشراف على تلك الأعمال.

١٩. إصدار فسوحات البناء للمشروعات الحكومية في مدة لا تتجاوز شهراً واحداً، من استكمال كافة المتطلبات النظامية.

٢٠. استمرار وزارة التجارة والصناعة في مراقبة سوق المواد الإنشائية، واتخاذ الإجراءات المناسبة لضمان توافرها في الأسواق المحلية بأسعار مناسبة تمشياً مع ما تضمنه قرار مجلس الوزراء رقم (٢٢٠) وتاريخ ١٤٢٧/٩/٢هـ.

٢١. تطوير الإجراءات المتعلقة بتفعيل ما صدر من قرارات، وتكثيف استخدام تقنية المعلومات.

٢٢. معالجة عدم توافر أراض أو عدم مناسبتها لبعض المشروعات على النحو التالي:

• تمكين الجهات الحكومية المخصص لها مرافق في المخططات الخاصة، التي لم يتبين أصحابها، من البناء عليها وتأجيل الشراء حتى مطالبة صاحبها، بعد تقدير قيمتها من قبل لجنة التقديرات وفقاً للإجراءات النظامية.

• معالجة مشكلات المشروعات التي لا يتوافر لها الأراضي المناسبة أو يوجد نزاع على ملكية المواقع أو عدم مناسبة طبيعتها أو وجود عوائق رئيسية أخرى في المواقع، قبل طرحها في منافسة.

• توجيه وزارة العدل بتكليف كتاب العدل باستخراج صكوك الأراضي المخصصة للمشروعات الحكومية بموجب قرارات التخصيص الصادرة من وزارة الشؤون البلدية والقروية، في مدة لا تتجاوز شهراً واحداً، والتأكيد على أن مضموني الأمرين الساميين رقم (٢/٣٢٥) وتاريخ ١٤٢٣/٦/٥ هـ ورقم (١٠٦٢٣/م) وتاريخ ١٤٢٦/٩/٥ هـ لا يشملان الأراضي التي تخصصها وزارة الشؤون البلدية والقروية للجهات الحكومية استناداً لقرار مجلس الوزراء رقم (٦٨٠) وتاريخ ١٣٨٠/١١/٢٥ هـ.

• في حال عدم توافر أرض لتنفيذ المشروع، تدرج قيمتها ضمن التكاليف المطلوبة للمشروع في الميزانية.

٢٣. التأكيد على اللجان المشكلة في وزارة المالية للتفاوض مع ملاك الأراضي بسرعة إنجاز الأعمال المسندة إليها، بما يضمن ترسية المشروعات المعتمدة خلال السنة المالية نفسها.

٢٤. إلغاء رسوم نقل كفالة العمال والفنيين والمشرفين العاملين في عقود المقاولات، وفق ضوابط تضعها وزارة العمل ووزارة المالية ووزارة التجارة والصناعة، أسوة بمقاولي عقود التشغيل والصيانة والنظافة والإعاشة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (١٢٩) وتاريخ ١٤٣٠/٤/٢٤ هـ.

ثالثاً : توصيات يتم تنفيذها في مدة لا تتجاوز عاماً واحداً من صدور الموافقة عليها:

١. قيام وزارة الشؤون البلدية والقروية بإنهاء الدراسة المتعلقة بتصنيف المقاولين المشار إليها في البند (سادساً) من قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٥) وتاريخ ١٤٢٩/٦/٥ هـ، وعلى ضوء ما تنتهي إليه الدراسة تقوم وزارة المالية بدعم وكالة وزارة الشؤون البلدية والقروية لتصنيف المقاولين باحتياجاتها الوظيفية والحوافز المشجعة للعاملين بما يكفل سرعة أداء مهام الوكالة.

٢. قيام اللجنة المشكلة في وزارة المالية لوضع الإجراءات والضوابط اللازمة لتمويل المقاولين بسرعة إنهاء عملها، إنفاذاً للفقرة (٢) من البند (أولاً) من قرار مجلس الوزراء

رقم (١٥٥) وتاريخ ١٤٢٩/٦/٥هـ، تمهيداً لتفعيل العمل ببرنامج تمويل المقاولين الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٤٧) وتاريخ ١٣٩٤/١/٢٥هـ.

٣. قيام وزارة المالية بسرعة استكمال الإجراءات اللازمة لإصدار العقد الحكومي الموحد للأشغال العامة بالاسترشاد بعقد "فيدك" وفقاً للفقرة (خامساً) من قرار مجلس الوزراء رقم (١٥٥) وتاريخ ١٤٢٩/٦/٥هـ.

٤. قيام وزارة الشؤون البلدية والقروية، ووزارة المالية، ووزارة التجارة والصناعة بسرعة إنجاز دراسة توفير مختبرات جودة في جميع مناطق المملكة ومشاركة القطاع الخاص في تقديم هذه الخدمة وفقاً للبند (خامساً) من قرار مجلس الوزراء رقم (٧) وتاريخ ١٤٣٠/١/٨هـ.

٥. تتولى وزارة المالية تطوير آلية عمل المراقبين الماليين بما يكفل سرعة إنجاز أعمال الجهات الحكومية في مقارها.

٦. تقوم وزارة المالية مع الجهات المعنية بدراسة وضع آليات عملية لتطبيق المادة (٢٣) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية ضمن اللائحة التنفيذية للنظام تكفل استبعاد أي عرض من المنافسة إذا تبين أن لدى صاحب العرض عدداً من المشروعات تفوق قدراته المالية والفنية حتى لو كان أقل العروض سعراً.

٧. إعداد دراسة حول تضمين نصوص نظام المنافسات والمشتريات الحكومية تقديم المقاولين المنفذين للمشروعات التنموية الحكومية عرضين منفصلين، أحدهما عرض فني والآخر عرض مالي ويكون فتح العرض المالي مرهوناً بقبول العرض الفني.

٨. تقوم وكالة الشؤون البلدية والقروية لتصنيف المقاولين بوضع آلية لتطبيق جزاءات على المقاول الرئيسي والمقاول من الباطن في حالة التعاقد من الباطن دون إذن الجهة صاحبة المشروع.

٩. تقوم كل جهة حكومية ببناء قاعدة بيانات لتوفير معلومات عن المشروعات التي تنفذها، وينسق في ذلك مع مجلس الغرف السعودية وبرنامج التعاملات الإلكترونية الحكومية (يسر)، تمهيداً لربطها بقاعدة بيانات وطنية موحدة عن المشروعات الحكومية.

رابعاً: توصيات يتم تنفيذها خلال مدة لا تتجاوز ثلاثة أعوام من صدور الموافقة عليها:

١. تقوم وزارة الاقتصاد والتخطيط بإعداد دراسة شاملة لتقييم وضع المشروعات الحكومية بعد تطبيق القرارات الصادرة وتفعيل التوصيات الواردة أعلاه لمعالجة تعثر المشروعات على أن تشمل الدراسة التالي:

• استبانة حول المشروعات الحكومية المتأخرة والمتعثرة والتي لم يبدأ تنفيذها أو التي نفذت في وقتها، والأسباب المتصلة بذلك، وأماكن هذه المشروعات، ودرجات تصنيف المقاولين المنفذين لها وغيرها.

• مراجعة التجارب الدولية في هذا المجال.

• مراجعة الأنظمة والإجراءات السارية.

وتستعين الوزارة بأحد بيوت الخبرة في إنجاز هذه المهمة، وتعتمد المبالغ المالية اللازمة لتنفيذ الدراسة في ميزانية الوزارة بالتنسيق مع وزارة المالية عند مناقشة الميزانية.

٢. تقوم وزارة التجارة والصناعة مع مجلس الغرف السعودية وبالتنسيق مع الجهات ذات العلاقة (الغرف التجارية والصناعية، والجامعات، والمعاهد المتخصصة) بدراسة لرفع كفاءة قطاع المقاولات وتطويره.

أخيراً.. الموافقة على الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد.

لقد أصدر مجلس الوزراء الموقر القرار رقم (٤٣) بتاريخ ١٤٢٨/٢/١هـ، القاضي بالموافقة على الإستراتيجية الوطنية لحماية النزاهة ومكافحة الفساد. وقد أشارت هذه الإستراتيجية للعديد من النقاط المهمة والتي تُسهم في حسن تنفيذ المشاريع والإقلال من فرص تعثرها نتيجة الفساد.

فقد أشارت الإستراتيجية إلى أن «ظاهرة الفساد تشمل جرائم متعددة مثل: الرشوة، والمتاجرة بالنقود، وإساءة استعمال السلطة، والإثراء غير المشروع، والتلاعب بالمال العام واختلاسه وتبيده أو إساءة استعماله،.....». كما كان من منطلقات هذه الإستراتيجية «أن الفساد يعوق التطوير والتنمية والاستثمارات». وقد اعتمدت الإستراتيجية الهدف العام التالي: «توفير المناخ الملائم لنجاح خطط التنمية، ولاسيما الاقتصادية والاجتماعية منها». ومن السياسات (الوسائل) التي أقرتها:

• تطوير وتقويم الأنظمة الرقابية والإدارية والمالية، لضمان وضوحها وسهولة تطبيقها وفعاليتها.

- تقليص الإجراءات، وتسهيلها والتوعية بها، ووضعها في أماكن بارزة حتى لا تؤدي إلى الاستثناءات غير النظامية.
- إقرار مبدأ الوضوح (الشفافية) وتعزيزه داخل مؤسسات الدولة عن طريق: تسهيل الإجراءات الإدارية والتوعية بها، وإتاحتها للراغبين وعدم اللجوء إلى السرية إلا فيما يتعلق بالمعلومات التي تمس السيادة والأمن الوطني.
- وتوضح إجراءات عقود مشتريات الحكومة والمؤسسات العامة والشركات المساهمة إعطاء الجمهور والمؤسسات المدنية ووسائل الإعلام حق الاطلاع عليها ونقدها.
- وحت الغرف التجارية والصناعية على إعداد خطط وبرامج لتوعية رجال الأعمال والتجار بمخاطر الفساد وأسبابه وآثاره، وإيضاح مرئياتهم حيال الأنظمة المالية والتجارية.

المبحث الثالث

الحلول المقترحة بين شمولية الرؤية وتكامل الجهود

إن مشكلة تعثر بعض المشاريع الحكومية، وقد كما سبق عرض أسبابها، متعددة الأبعاد ويؤثر فيها أكثر من طرف وليس فقط الجانب الحكومي المتمثل في الجهات المالكة للمشروعات، أو تلك المنظمة للعلاقة بين أطراف العمل في المشروع.

لذا فإنه ولكي يتم التغلب على ما يمكن اعتباره (ظاهرة التعثر) فإن المشكلة تستدعي قيام كافة الأطراف بالوفاء بالتزاماتها التعاقدية وواجباتها التنفيذية في كافة مراحل المشروع، فبالإضافة إلى القرارات الوزارية والأوامر السامية التي سبق عرض نماذج من بعضها في المبحث الثاني من هذه الورقة يستدعي حل هذه المشكلات قيام تلك الأطراف بالوفاء بالتزاماتها أو تغيير سلوكياتها الإدارية والفنية والمالية.

وقد يمكن استنتاج بعض الحلول لتحقيق الإسراع في تنفيذ المشاريع وعدم تعثرها من خلال إجراء دراسة مقارنة بين تنفيذ مشاريع كبرى أنجزت بضترات زمنية مذهلة مثل: (جامعة الملك عبد الله للعلوم والتقنية، وجامعة الأميرة نورة، وجسر الجمرات، وقطار المشاعر، وغيرها....)، ومشاريع تعثرت وطالت مدد تنفيذها.

وفيما يلي نوجز بعض ما يمكن إضافته في هذا السياق:

(١) ضرورة إعطاء التصاميم حقها من الدراسة وجودة الإعداد والتنسيق الدائم فيما بين الجهة التي تقوم بتصميم المشروع والجهة المالكة.

الاهتمام بالكوادر الفنية والهندسية من جانب المكاتب الاستشارية التي تحصل على عقود استشارات أو إشراف أو تصميم من الجهات الحكومية المالكة، وقيام تلك المكاتب باستقطاب الخبرات والكفاءات مع الحفاظ على توفير التدريب المستمر لهذه الكوادر.

(٢) الاهتمام بعملية الإشراف على التنفيذ، وتوفير الكوادر المناسبة للإشراف على كل مشروع حسب مواصفاته الفنية ونوعية التخصصات المطلوبة لتحقيق الإشراف الكفاء والفعال، هذا بالإضافة إلى تحديد منهجية علمية للإشراف تعتمد النماذج والتقارير الدورية التي قد تكون أسبوعية أو شهرية حسب نوعية المشروع.

(٣) الالتزام الدقيق بالمواصفات الفنية والتأكد من قدرة الجهاز الفني لدى المقاول على فهم واستيعاب وتنفيذ مخططات المشروع وقف أصول الجودة المتعارف عليها، والحرص

على استخدام المواد الخام والتجهيزات وفق المعايير المحددة من الجهة المالكة وجهازها الاستشاري.

(٤) التأكد من النص على آلية محددة لحل أي خلافات قد تنشأ بين الجهة المالكة والمقاول، وبحيث يكون الالتزام بما ورد بنظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر بقرار مجلس الوزراء (٢٢٣) وتاريخ ١٤٢٧/٩/٢ هـ، هو أساس هذه الآلية حسب ما ورد بنص النظام.

(٥) اعتماد مبادئ الحوار البناء والتفاوض المثمر بين طرفي العلاقة؛ ذلك أن انعدام التواصل بين الأطراف يؤدي إلى تراكم المشكلات ومن ثم تعطل العمل في المشروع وبالتالي تعثره.

(٦) الحرص على بناء جسور الثقة بين المقاول والجهة المالكة، ولعل المقاول هو من يقع عليه عبء المبادرة ببذر بذور ثقة المالك من خلال التزامه بمعايير المهنية وأخلاقيات العمل المتعارف عليها.

(٧) التزام المقاول بالعينات التي تم اعتمادها من جانب الجهة المالكة، حيث يلجأ البعض من المقاولين إلى التلاعب في نوعية تلك العينات بمجرد اعتمادها ويقومون باستخدام خامات أقل جودة أو أقل سعراً؛ الأمر الذي يترتب عليه الكثير من المشكلات بين طرفي التعاقد ويؤدي إلى تعثر المشروع.

(٨) ضرورة إنشاء الهيئات والتجمعات المهنية لكل من المقاولين والمكاتب الاستشارية (المهندسون الاستشاريون) وبحيث تتمتع هذه الكيانات بقدرات فنية ومهنية عالية وبحيث تتواصل فيما بينها من جانب وفيما بينها وبين الغرف التجارية والصناعية والجهات الحكومية من جانب آخر؛ وذلك بهدف الارتقاء بأداء مهنة المقاولات ومهنة الاستشارات الهندسية تصميماً وإشراقاً.

(٩) ضرورة التطوير المستمر لنصوص وأنظمة العقود الحكومية، وبحيث تعكس التطور المستمر عالمياً في مجالات التشييد والبناء سواء من حيث المواصفات الفنية والهندسية، أو من حيث شروط المناقصات وتطبيق مبادئ العدالة في عمليات الإسناد.

(١٠) ضرورة التدريب المتخصص على أنظمة ضمان الجودة وفق المقاييس العالمية، وذلك بالنسبة لمهندسي الإشراف العاملين لدى استشاري التنفيذ، وبحيث لا يترك هذا الجزء للاجتهادات الفردية، أو مجرد الخبرة المتراكمة لدى المهندسين والفنيين، فالالتزام بالمواصفات القياسية العالمية صارت منهجاً متبعاً من جانب كافة دول العالم المتقدم وأيضاً دول الاقتصادات الصاعدة.

(١١) يعتبر الإسناد من الباطن أحد أسباب التعثر خاصة حين يتم تنازل المقاول الرئيسي عن المشروع كلية أو جزئياً إلى مقاول باطن دون أن يكون هذا الأخير لديه الخبرة الفنية أو الإدارية أو المالية للتنفيذ الجيد للمشروع، لذا فإنه من دواعي المصلحة العامة تغليظ عقوبات التقاول من الباطن خاصة في حالة عدم اتباع المقاول الرئيسي للإجراءات القانونية التي تضمن حسن التنفيذ، وبعد موافقة الجهة المالكة.

(١٢) تطوير أداء شركات المقاولات الوطنية والمكاتب الهندسية الاستشارية يتطلب التعاون وتبادل الخبرة وفي بعض الحالات الاندماج مع نظراء من الشركات العالمية الكبرى في هذه المجالات، ذلك أن هذا النوع من التعاون الفني يساعد على تطوير الكفاءات الوطنية وتحسين أدائها واكتساب الخبرات الأحدث في عالم الإنشاء والمقاولات.

(١٣) تشير أدبيات التنمية الحديثة إلى أهمية إدارة الحوارات المجتمعية للمستفيدين من مشروعات التنمية حول تلك المشروعات، فالحوارات تحقق عنصرى الاهتمام والمشاركة من جانب المجتمع المحلي المستفيد الأول من المشروع، هذه الحوارات تجعل من المواطن بمثابة الرقيب على أداء الجهات القائمة على تنفيذ المشروع مما يقلل من احتمالات التعثر أو الفشل.

هذه المقترحات تتكامل مع ما اتخذته الوزارات والجهات المالكة من خطوات وإجراءات تعالج أوجه القصور في التنظيمات واللوائح المتعلقة بالجوانب المالية أو الإدارية أو الإشرافية الهادفة إلى معالجة أسباب تعثر مشاريع التنمية، وقد سبق تناولها في هذه الدراسة.

خاتمة:

في ضوء ما تناولته هذه الورقة تتضح ثلاث حقائق أساسية:

الأولى: إن تعثر بعض المشاريع الحكومية هو واقع عانت وتعاني منه بعض المشاريع الحكومية التي من المفترض أن تقدم خدمات عامة للمواطن في توقيتات محددة وبمواصفات فنية محددة تحقق الغرض منها.

الثانية: إن أسباب التعثر ليست جميعها ناجمة عن تقاعس طرف واحد أو تقصيره في الالتزام بالعقود الموقعة مع الأطراف الأخرى. بل تعود تلك الأسباب إلى منظومة متكاملة ومتداخلة من علاقات العمل بين مختلف الأطراف سواء الحكومة أو المقاول أو جهة التصميم أو الإشراف أو حتى لجان استلام المشاريع بعد إتمامها.

الثالثة: إن الحكومة أعطت هذه المشكلة ما تستحقه من اهتمام ومتابعة منذ البداية، وبادرت منذ نهاية الخطة الخمسية الأولى إلى تبني منهجية المتابعة والرصد والتحليل ومن ثم اتخاذ القرارات الكفيلة بتصويب المسار وتصحيح الأخطاء. وفي هذا السياق تنهض وزارة الاقتصاد والتخطيط والجهات الرقابية الأخرى، بالعبء الأكبر بحكم مسؤولياتها والدور المنوط بها، وما تم إسناده إليها من مهام على مدى العقود الأربعة الماضية.

في ضوء هذه الحقائق، لا بد من الإشارة إلى أن التعثر كمفهوم، لا ينطبق فقط على عمليات الإنشاء وتنفيذ المشروع بمعنى التوقف عن إتمامه أو عدم البدء فيه من الأساس وإنما التعثر قد ينصرف أيضاً إلى التأخر في تنفيذ المشروع واستغراق مدة زمنية في تنفيذه تتجاوز المدة الأصلية، كذلك سوء التنفيذ بمعنى أن المشروع قد يتم في موعده ولكنه من حيث الجودة والمواصفات لا يتفق مع ما ورد في العقد الأصلي. أيضاً قد يتم المشروع في موعده، وبجودة مقبولة، ولكن لا تتم الاستفادة القصوى منه نتيجة لعدم اكتمال أعمال رئيسية أو إضافية تعوق الاستفادة من الأجزاء التي تم إنجازها.

هذه المعاني وغيرها لمفهوم التعثر والتي قد تنطبق بدرجة أو أخرى على عدد غير قليل من المشاريع الحكومية، تجعل من الضروري أن يظل باب الاجتهاد مفتوحاً أمام الخبراء والفنيين والباحثين في مختلف القطاعات البحثية والأكاديمية والعملية لإثراء تجربة الوزارات والهيئات الحكومية المنفتحة على الاستفادة من كل الآراء والخبرات التي تحقق إنجاز المشاريع كما ينبغي ووفق المواصفات القياسية، وفي التوقيتات التي تحقق الاستفادة القصوى منها وفق الخطط التي تجتهد وزارة

الاقتصاد والتخطيط في صياغتها ومتابعتها ورصد حالات تعثرها بالتعاون دائم ويومي مع مختلف قطاعات الدولة والوزارات والهيئات ذات العلاقة.

ملحق:

قرار مجلس الوزراء رقم (١٣٦٨) وتاريخ ٢٣/٨/١٣٩٦هـ:

المادة الأولى:

تستهدف عملية المتابعة التأكد من تنفيذ خطة التنمية بطريقة منسقة وفعالة، وتستند في ذلك إلى:

- ١) جمع المعلومات الوافية والبيانات الدقيقة التي تتعلق بتنفيذ الخطة على أساس دوري.
- ٢) تسجيل ما ينفذ من المشاريع وما يتعثر تنفيذه منها.
- ٣) التركيز على مسببات التعثر والمضاعفات التي قد تنتج عن ذلك وإجراء الدراسات والفحوص المكتبية والميدانية لتحديد أسبابها واقتراح الإجراءات المناسبة لإزالتها.
- ٤) تحديد مسؤولية التقصير والتخلف.

المادة الثانية:

تتولى إدارة المتابعة بوزارة التخطيط المهام التالية:

- أ. وضع الوثائق الفنية التفصيلية التي تحدد أهداف المتابعة المنصوص عليها في المادة السابقة والتي تتمشى بموجبها الجهات الحكومية.
- ب. إعداد النماذج المناسبة لجمع البيانات والمعلومات من الجهات التي تنفذ مشروعات الخطة.
- ج. تصنيف وتحليل البيانات التي ترد من جهات التنفيذ وبيان مدى مسابقتها أو انحرافها عن الخطة.
- د. موافاة جهات التنفيذ بالملاحظات التي تسفر عنها عملية فحص ودراسة المعلومات الواردة منها.
- هـ. تدريب وتوجيه الموظفين المختصين بأعمال المتابعة من الوزارات والمصالح الحكومية.

المادة الثالثة:

تنسق الوزارات والمصالح الحكومية بين مهام ما يكون موجوداً بها من وحدات للتخطيط وللميزانية وللمتابعة، وتراعى اعتباراً من تاريخ صدور هذه القواعد إدماج هذه الوحدات معاً في إدارة موحدة تسمى إدارة التخطيط والميزانية والمتابعة بحيث تتولى المهام التالية :

- أ. إعداد الخطة الخاصة بالوزارة أو المصلحة بما في ذلك إعداد الخطة الخمسية وفقاً للتعليمات المنظمة لهذا الأمر وكذلك خطط التنفيذ السنوية.
- ب. إعداد مشروع الميزانية السنوية بما يتمشى مع الخطة الخمسية وما يحقق أهدافها طبقاً لقواعد إعداد الميزانية ونماذجها التي تصدرها وزارة المالية والاقتصاد الوطني.
- ج. إعداد جداول التنفيذ على ضوء ما هو معتمد في الميزانية.
- د. متابعة تنفيذ المشروعات ورفع تقارير عن سير العمل حسب النماذج التي تعدها وزارة التخطيط.
- هـ. التنسيق مع وزارة التخطيط في دراسة ما تدعو إليه الحاجة من إعادة جدولة المشاريع.

المادة الرابعة:

لوزارة التخطيط أن تتولى بصورة مباشرة متابعة تنفيذ المشروعات الحيوية الكبرى. ويصدر وزير التخطيط في مستهل كل سنة مالية قراراً يحدد نتيجة متابعة هذه المشروعات.

المادة الخامسة:

ترفع وزارة التخطيط في محرم من كل عام تقريراً إلى مجلس الوزراء يتضمن استعراضاً للإنجازات المحققة والمتوقع تحقيقها في ضوء أهداف وسياسات خطة التنمية، ويتضمن بيان ما يكون قد صادف التنفيذ من عقبات والاقتراحات الخاصة بمعالجة ذلك وتزويد الجهات المعنية بصور من التقارير التي تعدها وزارة التخطيط. وللوزارة أن ترفع أثناء السنة تقارير للمجلس بالملاحظات التي تراها حول تنفيذ المشروعات الحيوية الكبرى وغيرها وما يكون لديها من مقترحات.

المادة السادسة:

مع مراعاة تزويد هيئة التحقيق والتأديب بنسخ من تقارير متابعة تنفيذ الخطة، تقوم الهيئة وفقاً للنظام وبالتعاون مع وزارة التخطيط بتقصي أسباب التقصير في تنفيذ المشروعات، وللهيئة أن ترفع تقريراً بنتائج ذلك لرئيس مجلس الوزراء.

المادة السابعة:

تشكل لجنة من وزير التخطيط ووزير المالية والاقتصاد الوطني وثلاثة وزراء آخرين يتولى تسميتهم نائب رئيس مجلس الوزراء، يحيل إليها رئيس مجلس الوزراء موضوعات متابعة تنفيذ الخطة التي ترد بتقارير وزارة التخطيط أو تقارير هيئة التحقيق والتأديب والتي

يتطلب الأمر فيها الاستقصاء من الوزير المختص عن أسباب التأخير أو التعثر في تنفيذ المشروعات، وترفع اللجنة لرئيس مجلس الوزراء نتيجة استقصائها ورأيها في الموضوع واقتراحاتها بالعلاج المناسب.

المراجع:

- ١ - إصدارات وزارة الاقتصاد والتخطيط بعنوان: "منجزات خطة التنمية" الأعداد: الخامس والعشرون - السادس والعشرون - السابع والعشرون.
- ٢ - كتاب: "الإشراف الميداني على تنفيذ المشروعات" - د. مهندس: حبيب مصطفى زين العابدين - ١٤١٥هـ.
- ٣ - كتاب: "دور المشروعات العامة في التنمية الاقتصادية" - د. علي خليفة الكواري - مؤسسة بيروت للطباعة - ١٩٨٣م.
- ٤ - مجموعة من قرارات الأمانة العامة لمجلس الوزراء ذات العلاقة.
- ٥ - محاضر اجتماعات اللجان المختصة بعدد من الوزارات وتوصيات اللجان والقرارات الوزارية ذات العلاقة.
- ٦ - بعض إصدارات من الصحافة السعودية المتخصصة.
- ٧ - مراجع باللغة الإنجليزية:

- Difficulties Facing Contractors from Developing Countries:
Problems and Solutions.
M. MURRAY and J. APPIAH-BAIDEN
University of the Witwatersrand
Johannesburg, South Africa
- The Saudi Arabian Economy
Policies, Achievements and Challenges
Second edition, 2010.
Dr. MOHAMED A. RAMADY