الإشراف على المشاريع في سورية – المشاكل العقدية والحلول

فراس داديخي

حاصل على درجة الدكتوراه، قسم إدارة الهندسية والانشاء، كلية الهندسة المدنية، جامعة حلب

الملخص

تتمحور الفكرة الأساسية لهذا البحث في مهمة الإشراف على تنفيذ مشاريع الجهات العامة من الناحية القانونية، حيث يعرَف القانون الحالي كلاً من الجهة العامة صاحبة المشروع والمقاول، كما يشرح القانون بعضاً من الشروط القانونية والواجبات والمسؤوليات والحقوق لكل من الجهة العامة والمقاول تجاه بعضهما لبعض. أما فيما يتعلق بالإشراف على أعمال المقاول وضمان أن هذه الأعمال ستحقق المواصفات العقدية القانونية والفنية، فلا يتطرق لها أي من القانون الحالي والشروط التعاقدية العامة بصورة دقيقة أو مفهومة، وإنما من خلال شرح بسيط وسطحي لمتابعة أعمال المقاول بدون وجود شرح كافٍ ومعمق لآلية وكيفية اختيار الإشراف وواجبات ومسؤوليات وحقوق الإشراف، وعلاقة الإشراف بكل من الجهة العامة والمقاول، وغيرها من المسائل والأمور الضرورية الحقوقية أو القانونية أو الفنية التي يجب أن يتمتع بها الإشراف في هذا المشروع. سنسلط الضوء في هذا البحث عن هذا الموضوع واكتشاف كيفية تطوير قانون العقود أو الشروط التعاقدية العامة لسد هذا النقص بما يحقق الفائدة للجهات العامة من خلال مشاريعها.

كلمات مفتاحية : قانون العقود الموحد رقم 51 – الشروط التعاقدية العامة رقم 450 – قانون العقود الفرنسي (MOP) – الشروط التعاقدية العامة للمهندسين الاستشاريين (FIDIC) – المهندس الاستشاري

ورد البحث للمجلة بتاريخ ا 2017/12/14

قبل للنشر بتاريخ ا2018/4/10

The Supervision on Projects in Syria - Contractual Problems and Solutions

Firas DADIKHI
(PhD) Degree Holder, Dept. of Construction and Engineering Management, Faculty of Civil Engineering, Aleppo University

Abstract

The main idea of this research is about the mission of supervision on public projects where the common characteristic is the late delivery time, regardless of the reasons. We tried to research this problem from the supervision and contracting point of view, to find the solution based on many experiences. The local construction law and the local general conditions of contracts in Syria define the contractual conditions of the public owner and the contractor's duties, responsibilities and rights. However, they do not or rarely explain the role of monitoring and controlling of the contractor's works. So the research tries to assure that the project results will meet the contractual and technical conditions, describe the consultant's duties and rights, and demonstrate the procedures and relationships between the public owner and the contractor on site, along with other issues that the consultant must have.

Keywords: Syrian Law no. 51 - Syrian General Conditions of Contract no. 450 - French Construction Law (maîtrise d' Ouvrage Publique, MOP) - Fédération International Des Ingénieur Conceils (FIDIC) - Consultant engineer.

Received 14/12/2018
Accepted10/4/2018

أولاً: مقدمة

تتميز معظم المشاريع العامة التي تقوم الدولة بتنفيذها عن طريق شركاتها أو عن طريق مقاولي القطاع الخاص بالتأخر عن الموعد المحدد بغض النظر عن طبيعة أو سبب هذا التأخير، الذي يمكن أن نعزيه في كثير من الأحيان إما إلى نقص الدراسات أو حدوث بعض التغييرات أثناء التنفيذ أو قلة الخبرة أو قلة العمالة، أو إلى قانون العقود، إلخ. ومازالت المشكلة قائمة والتي لا يمكن لأحد إغفالها.

في هذا البحث سنتطرق إلى هذه المشكلة لكن من وجهة نظر قانونية لحالة الإشراف على تنفيذ هذه المشاريع، محاولين إيجاد حل لهذه المشكلة بالإستعانة بتجارب مختلفة في العالم.

إن القانون الحالي في سورية يبدأ من مرحلة تنفيذ المشروع بشرح كيفية الاتفاق مع الجهات العامة أو الخاصة من أجل تنفيذ المشروع الذي تمتلك الجهة العامة وثائق دراسته وتصميمه، وبالتالي هناك طرفين أساسيين وفق القانون الحالي هما الجهة العامة صاحبة المشروع والجهة المنفذة، بدون ذكر جدي لجهة الإشراف على التنفيذ، حيث أغفل القانون الحالي والشروط التعاقدية العامة أيضاً طرفاً مهماً من أطراف المشروع ولم يأتوا على ذكره أو التعريف به إلا فيما ندر ضمن وثائق العقد الذي يربط الجهة العامة صاحبة المشروع مع المقاول.

سنقوم في هذا البحث بتقييم الوضع الراهن في سورية من خلال شرح قانون العقود الحالي والشروط التعاقدية العامة وواجبات جهاز الإشراف كما ورد في هذه الوثائق العقدية، ثم سنقارن هذه الواجبات بما يقابلها في كل من قانون العقود في فرنسا (MOP) والشروط التعاقدية العامة للمهندسين الاستشاريين (FIDIC)، وهذا ما سيمكننا من استنتاج كيفية تطوير قانون العقود الحالي والشروط التعاقدية العامة وعقود الإشراف على تنفيذ المشاريع.

ثانياً: القوانين في سورية

1. قانون العقود الموحد / الجهات العامة

يحكم عقود أعمال الجهات العامة في الجمهورية العربية السورية حالياً قانون

العقود الموحد رقم /51/ الصادر بتاريخ 24/11/2004 [01]، والذي يحدد طرق تأمين احتياجات الجهات العامة، والذي يتألف من سبعة أبواب تحتوي على 90 مادة. لقد عرّف هذا القانون الجهات المرتبطة بالمشروع بأنها الجهة العامة، المتعهد بما فيه المتعهد المرشح والعارض، والجهات الوصائية وتشمل الوزير وآمر الصرف".

يتضمن هذا التعريف جهتين أساسيتين هما صاحب المشروع (الجهة العامة) والمقاول، حيث يصف القانون العلاقة بين الجهة العامة صاحبة المشروع والمقاول، بالمقابل فإن القانون قد غفل عن تعريف جهات أخرى مهمة مثل المشرف أو الدارس أو المدقق، إلخ، ولا سيما المشرف خصوصاً خلال مرحلة تنفيذ المشروع، بدلاً من ذلك فقد عرَف القانون مجموعة من اللجان التي يمكن للجهة العامة أن تستعين بها من خلال تشكيلها لحل عدد من المشاكل التي تصادف تنفيذ المشروع أو لمساعدتها في أداء مجموعة محددة من المهام مثل استلام الأعمال أو المواد.

2. الشروط التعاقدية العامة / الجهات العامة

تشكل الشروط الصادرة بالمرسوم رقم /450/ في عام 2004 [02]، الشروط التعاقدية العامة التي تحدد واجبات كل من المقاول والجهة العامة صاحبة المشروع تجاه بعضهما لبعض. يتألف هذا المرسوم من 43 مادة موزعة على ثلاثة أبواب، حيث يحتوي الباب الأول على أحكام عامة، بينما يشرح الباب الثاني الشروط العامة لأعمال التوريد، أما الباب الثالث فيصف الشروط العامة لأعمال التنفيذ، وهي التي تهمنا في هذا البحث.

3. واجبات جهاز الإشراف وفق قانون العقود والشروط التعاقدية المحلية

إن قانون العقود لا يتطرق إلى مهمة "المهندس الاستشاري أو المشرف" من أجل الإشراف على تنفيذ المشروع، حيث تقوم الجهة العامة بالإشراف على تنفيذ المشروع من خلال موظفيها بشكل مباشر ومن خلال لجان خاصة تشكلها من أجل الاستلامات، أو من خلال التعاقد مع الشركة العامة للدراسات والإستشارات الفنية وهي جهة عامة أيضاً. يعد قيام الجهة العامة بالإشراف على تنفيذ المشروع بنفسها مشكلة أساسية في إعاقة تنفيذ المشروع أو تأخيره لأن الجهة العامة لا تكون متواجدة في

موقع العمل بشكل مستمر وإنما بشكل متقطع ووفق رغبة الموظف مما يعطي المقاول فرصة العمل بدون رقابة أو إشراف. إلا أنه في بعض الحالات الخاصة تقوم الجهة العامة بالتعاقد مع "الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية" وهي جهة عامة للإشراف على تنفيذ جزء أو كامل المشروع. وفي كل من الحالتين السابقتين أي الإشراف المباشر أو عن طريق التعاقد مع جهة عامة أخرى، فإن اختيار الجهة العامة لشكل وواجبات الإشراف لا يخضع لأي قانون، أي أن القانون لا يجبر الجهة العامة صاحبة المشروع إلى اللجوء إلى جهة ثالثة للقيام بالإشراف على عقد تنفيذ المشروع، كما لا يحدد القانون واجبات كل من المشرف أو المنفذ أو حتى الجهة العامة خلال مرحلة التنفيذ.

أما الشروط التعاقدية العامة فلم تلحظ دور جهاز الإشراف، بل أغفلت تماماً دوره ولم توصي أو تجبر الجهة العامة صاحبة المشروع على الاستعانة بجهة ثالثة لأخذ دور الإشراف على تنفيذ المشروع وفقاً للعقد الموقع بين الجهة العامة والمقاول، وإنما أخذت الجهة العامة هذا الدور من خلال موظفيها أو ممثليها أو اللجان المنبثقة عنها للقيام بواجبات محددة، كما ورد في كل من المادتين (26: ممثل الجهة العامة أثناء التنفيذ) و(27: معاينة الأشغال وفحص المواد) [02]، بالإضافة إلى إمكانية تأليف اللجان للمساعدة على إتمام بعض من واجبات الإشراف مثل لجنة المناقصة ولجنة خاصة للأسعار ولجنة تقييم العروض، ولجنة الاستلام، إلخ [01].

وبالتالي، يمكن للجهة العامة أن تعهد إلى مهندسين ومراقبين مسؤولية المراقبة والإشراف على تنفيذ الأعمال كممثلين للجهة العامة، وليس كطرف ثالث مستقل له كينونته وعقده المستقل مع الجهة العامة. هؤلاء الأشخاص لم تحدد الشروط التعاقدية إنتمائهم إلى الجهة العامة أو إلى أي جهة أخرى، وأحياناً ما تستعين الجهات العامة بالشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية للقيام بالإشراف على مشاريعها.

ثالثاً: القوانين في فرنسا

1. قانون العقود في فرنسا / الجهات العامة

يمثل القانون رقم /85-704/ تاريخ 12/7/1985، والمسمى

(Maitrise d'Ouvrage Publique)، واختصاراً قانون (MOP) [05]، أي إدارة المشاريع العامة، القانون الأساسي في فرنسا الذي يحدد العلاقة بين الجهة العامة صاحبة المشروع وبين الجهات الخاصة. يتألف القانون من ثلاثة أبواب تضم 29 مادة، حيث تعرف المادة الأولى منه الجهة العامة صاحبة المشروع. يدعم هذا القانون مجموعة كبيرة من المراسيم والأوامر الصادرة عن الحكومة الفرنسية لتوضيح الواجبات والمهام المتعلقة بالجهة العامة صاحبة المشروع أو بالجهات الاستشارية أو أي جهات أخرى قد عرفها القانون.

a. الجهات المرتبطة بالمشروع

يعتبر القانون (MOP) [05]، القانون الأساسي الذي ينظم المشاريع الإنشائية للجهات العامة من خلال تعريف هذه الجهات وتحديد مهامها وواجباتها الأساسية ثم تعريف الأطراف المساعدة لها والمرتبطة بها بشكل مباشر وغير مباشر، حيث يقسم القانون مشروع الجهة العامة إلى ثلاثة أقسام حسب المهام والواجبات التي يوكلها القانون لكل جهة:

i. **مالك المشروع:** يقوم بتوجيه عقد المهندس الاستشاري. ويعرّفه القانون بأنه "الشخص الاعتباري، المذكور في المادة الأولى من نفس القانون، الذي يتم تنفيذ العمل لحسابه. وهو المسؤول الرئيسي عن العمل، ويؤدي من خلال هذا الدور وظيفة المنفعة العامة التي لا يستطيع التخلي عنها".

ii. **المهندس الاستشاري:** يقوم بتصميم المشروع وتوجيه تنفيذه. ويعرّفه القانون في "المادة السابعة" منه بأنه "الشخص، أو مجموعة الأشخاص، الذي ينتمي إلى القطاع الخاص والمناط به وضع حلول معمارية، وفنية (تقنية)، واقتصادية للمشروع التي تنوي الجهة العامة القيام به لمصلحتها".

iii. **المقاول:** يقوم بتنفيذ المشروع المصمم من قبل المهندس الاستشاري.

b. مراحل المشروع

عرّف القانون (MOP) [05] مراحل إنشاء مشروع لجهة عامة بطريقة واضحة من خلال "المادتين الثانية والسابعة"، حيث يمكن تقسيم مراحل إنشاء مشروع

لجهة عامة وفقاً للقانون إلى أربعة مراحل هي: المرحلة الأولى "الدراسات التمهيدية"، المرحلة الثانية "البرمجة"، المرحلة الثالثة "الإنجاز"، المرحلة الرابعة "التشغيل".

c. واجبات الجهة العامة قبل مرحلة التنفيذ

يعطي القانون (MOP) [05] في "المادة الثانية" منه مجموعة من الواجبات الهامة لمالك المشروع عليه إنجازها قبل الدخول في مرحلة دراسة المشروع، يمكن تعريفها كالآتي [04]:

- ضمان الجدوى والفائدة من المشروع،
- تحديد موقع المشروع،
- تعريف برنامج المشروع ورصد الاعتماد المالي المتوقع،
- ضمان تمويل المشروع،
- اختيار الطريقة التي سيتم تنفيذ المشروع من خلالها.

d. الجهات المرتبطة بالجهة العامة

يتيح القانون (MOP) [05] لمالك المشروع إتمام واجباته المحددة بنفسه طبعاً أو من خلال وسطاء يعملون لمصلحته، من خلال تكليف أطراف اختصاصية للقيام بالواجبات الموكلة له:

- المبرمج الخارجي،
- مهندس تنظيم مدن،
- وكيل مالك المشروع،
- قائد العملية،
- مهندس التحكم التقني [07]، [09]، [11]،
- المنسق الأمني [06]، [10]، [08]،
- مساعد مالك المشروع.

2. المهندس الاستشاري / الجهات الخاصة

تتمثل مهمة المهندس الاستشاري خلال مراحل الدراسة والتنفيذ من خلال مجموعة من الأدوار التي يمكن أن يلعبها المهندس الاستشاري لمساعدة الجهة العامة

صاحبة المشروع. يجبر القانون (MOP) [05] من خلال "المادة السابعة" مالك المشروع بالأخذ بالحسبان مرحلة "المهندس الاستشاري" في أثناء تنفيذ المشروع، حيث تصف هذه المادة ثماني نقاط من مهام التصميم والتنفيذ التي يمكن لمالك المشروع أن يكلف بها المهندس الاستشاري، حيث يمكن تقسيم مهام المهندس الاستشاري إلى قسمين:

- خلال مرحلة الدراسة: تصميم ودراسة المشروع.
- خلال مرحلة التنفيذ: الإشراف على تنفيذ المشروع.

بالإضافة إلى تلك الفئتين يجب التمييز بين نوع الأعمال (بناء أو بنية تحتية) ومجال التطبيق (جديد أو إعادة استعمال أو إعادة تأهيل). سيتم في هذا البحث استعراض عناصر الأعمال لبناء جديد [12]، [13]. تحمل مرحلة التصميم إجابة معمارية وتقنية واقتصادية على البرنامج الموضوع من قبل مالك المشروع. إن مهمة المهندس الاستشاري يجب أن تكون حواراً دائماً بين مالك المشروع والمهندس الاستشاري. تنقسم مهمة التصميم إلى العناصر التالية [12]، [13]:

- الدراسة التحضيرية،
- الدراسة الأولية وتشمل: الدراسة الأولية الإجمالية والدراسة الأولية التفصيلية،
- الدراسة النهائية،
- الدراسة التنفيذية [04].

3. واجبات المهندس الاستشاري في الإشراف وفق قانون العقود في فرنسا

من خلال "الفقرة الثالثة من المادة السابعة" من القانون (MOP) [05]، فإن مالك المشروع يستطيع اللجوء إلى المهندس الاستشاري من أجل المساعدة في كل أو جزء من عقد الأعمال. يمكن تفكيك مهمة المساعدة إلى مجموعة من العناصر كل منها يمثل مرحلة زمنية من تنفيذ المشروع. تنقسم مهمة الإشراف على تنفيذ المشروع إلى العناصر التالية:

a. تدقيق الدراسات التنفيذية والمصادقة عليها

في حال قيام المقاول بوضع الدراسات التنفيذية (Shop drawings) عندها

يكون من واجب المهندس الاستشاري التحقق من هذه الدراسة المقدمة من قبل المقاول وفق ما ورد في "البند الثاني من الفقرة الثامنة" من المرسوم [12]. فعندما تتم المطابقة يمنح المهندس الاستشاري مصادقته على هذه الدراسة، حيث لا يقوم المهندس الاستشاري بإعادة الحسابات الضرورية وإنما التحقق ببساطة من أن هذه الدراسة المقدمة من قبل المقاول مطابقة للعناصر الأساسية للمشروع [04].

b. المساعدة في عقد التنفيذ

وفق ما ورد في "الفقرة السادسة" من المرسوم [12]، فإن هذه المهمة تقع في مرحلة الإشراف على المقاولين، حيث يقوم المهندس الاستشاري بمساعدة مالك المشروع للمرور إلى عقد الأعمال من خلال إجراءات التعاقد على التنفيذ، وهي تتكون من الآتي: التحضير لعقد المقاولة، التحضير لاختيار المرشحين واختبار المرشحين المختارين، تحليل عروض المقاولين والمفاضلة بينها، وتحضير السماح بمرور عقود الأعمال من قبل الجهة صاحبة العمل.

c. قيادة تنفيذ الأعمال

تسمح هذه المهمة للمهندس الاستشاري بتتبع التنفيذ في الورشة، من حيث: التحكم بأداء تنفيذ المقاول، إعلام مالك المشروع عن تقدم الأعمال، إصدار أوامر المهندس، التحقق من الدفعات إلى المقاول، وإصدار مذكرات الاعتراض.

d. توجيه تنفيذ عقد الأعمال

وفق ما ورد في "الفقرة التاسعة" من المرسوم [12]، فإن الهدف من هذه المهمة هو: ضمان التزام وثائق التنفيذ بالإضافة إلى الأعمال قيد الإنجاز بالدراسة المحققة، ضمان مطابقة وثائق المقاول بالإضافة إلى تنفيذ الأعمال مع تدقيق العقد، توصيل جميع تعليمات المهندس، تدقيق المشاريع الدفعات الشهرية أو الطلبات المقدمة التي يطلبها المقاول، ومساعدة الجهة العامة صاحبة المشروع في حال النزاع حول قواعد تنفيذ الأعمال.

e. التنظيم والقيادة والتنسيق

وفق ما ورد في "الفقرة العاشرة" من المرسوم [12]، حينما يتم تقسيم المشروع

إلـى أقسـام منفصـلة، فمـن الضـروري تـأمين تنسـيق زمنـي ومكـاني لمجموعـة مـن الأطـراف. هـذه المهمـة تعطـي المهنـدس الاستشـاري الإدارة اليوميـة للورشـة. مهـام المهندس الاستشاري في هذه المرحلة حسب القرار [13]:

- تحليـل المهـام العنصـرية الناتجـة مـن الدراسـة التنفيذيـة ومـن الأعمـال، تحديـد ارتباطاتهم بالإضافة إلى المسار الحرج من خلال المخططات،
- تنظيم حركة مختلف المتعاقدين من حيث المساحة والزمن على صعيد الأعمال.

f. المساعدة على استلام الأعمال وخلال مرحلة ضمانة الانتهاء الكامل

وفق ما ورد في "الفقرة الحادية عشر" من المرسوم [12]، في نهاية المشروع، على مالك المشروع استلام الأعمال، في هذه الخطوة يجب على المهندس الاستشاري مسـاعدة مالـك المشـروع علـى اسـتلام الأعمـال المنجـزة حسـب القـرار [13]: تنظـيم العمليات التحضيرية للاستلام، ضمان تتبع التوقيفات، وضع ملف الأعمال المنفذة، وفحص الأخطاء المحتملة التي ستظهر في مرحلة ضمانة الانتهاء الكامل.

رابعاً: الاتحاد الدولي للمهندسين الاستشاريين (FIDIC)

1. الشروط التعاقدية للمهندسين الإستشاريين (FIDIC)

إن كلمة "FIDIC" هي اختصار باللغة الفرنسية للاتحاد العالمي للمهندسين الاستشاريين "Fédération International Des Ingénieur Conceils" [03]. وهي منظمة غير حكومية، تأسست في عام 1913 بمشاركة ثلاث دول هي فرنسا وبلجيكا وسويسرا، حيث كان المقر في بلجيكا. أما الآن فإن المكتب الرئيسي يقع في لوزان ومكتـب السـكرتاريا فـي جنيـف. أصـدرت (FIDIC) الكثيـر مـن الوثـائق والشـروط التعاقدية التي تنظم العمل بين الأطراف المختلفة للمشروع بغض النظر عن شكل التعاقد، إلا أن الإصدارات التالية تشكل أساس الشروط التعاقدية:

a. الشروط التعاقدية لأعمال الهندسة المدنية (الكتاب الأحمر)

تشرح هذه الشروط التعاقدية العامة العلاقة التي تربط كلاً من الجهة صاحبة المشـروع التـي تمتلـك الدراسـة والتصـميم مـع المقـاول الـذي سـينفذ المشـروع بمسـاعدة المهندس الاستشاري الذي سيشرف على تنفيذ المشروع، كان الإصدار الأول في عام

1957، ثم جاء الإصدار الثاني في عام 1969، تبعه الإصدار الثالث في عام 1977، وأخيراً جاء الإصدار الرابع في عام 1987، ثم أعيدت طباعته مع بعض التعديلات في عام 1988، وأعيدت طباعته مرة أخرى بإضافة المزيد من التعديلات في عام 1992، ثم تم إلحاقه ببعض البنود المعدلة في عام 1996. وأخيراً تم إصدار "الشروط التعاقدية للبناء والأعمال الهندسية المصممة من قبل مالك المشروع (الكتاب الأحمر الجديد) في عام 1999 [14].

تتألف هذه الشروط (الكتاب الأحمر الجديد) من عشرين مادة، حيث تصف المواد الثانية والثالثة والرابعة واجبات ومسؤوليات كل من مالك المشروع والمهندس الاستشاري المشرف والمقاول على الترتيب، المادة الخامسة: المقاولين الثانويين المرشحين من قبل مالك المشروع والذين يمكن أن يتعاقد معهم المقاول، المادة السادسة: الموظفين والعمال لدى المقاول، المادة السابعة: التجهيزات والمواد والعمالة لدى المقاول، المادة الثامنة: تصف بداية العمل والتأخيرات وتعليق العمل، المادة التاسعة: الاختبارات التي يجب على المقاول إجرائها عند الانتهاء من العمل، المادة العاشرة: استلام الأعمال المنجزة من قبل مالك المشروع، المادة الحادية عشرة: فترة الضمان، المادة الثانية عشرة: القياس والتقدير، المادة الثالثة عشرة: الإختلافات والتعديلات، المادة الرابعة عشرة: سعر العقد والكشوف الشهرية، المادة الخامسة عشرة: إنهاء العقد من قبل مالك المشروع، المادة السادسة عشرة: تعليق العمل وإنهائه من قبل المقاول، المادة السابعة عشرة: المخاطر والمسؤوليات، المادة الثامنة عشرة: التأمينات، المادة التاسعة عشرة: القوة القاهرة، المادة العشرون: المطالبات والخلافات والتحكيم.

إن هذه النسخة من الشروط التعاقدية العامة هي الأكثر قرباً إلى الشروط التعاقدية المحلية وواجبات المهندس الاستشاري وفق القانون الفرنسي، لذلك سيتم شرح واجبات المهندس الاستشاري المشرف من خلال ما ورد ضمن الكتاب الأحمر الجديد الصادر في عام 1999.

b. الصيغة القصيرة للعقود (الكتاب الأخضر)

وهي تشبه الشروط التعاقدية العامة لأعمال الهندسة المدنية لكنها تستخدم من أجل المشاريع الصغيرة، أصدرت في عام 1999.

c. الشروط التعاقدية لنموذج اتفاقية تقديم الخدمات لمالك المشروع من قبل المهندس الاستشاري (الكتاب الأبيض)

تشرح هذه الشروط التعاقدية العامة العلاقة التي تربط كلاً من الجهة صاحبة المشروع مع المهندس الاستشاري المشرف على تنفيذ المشروع الذي سيقوم بتنفيذه المقاول، كان الإصدار الأول في عام 1979، أما الإصدار الثالث فجاء في عام 1998. وأخيراً تم إصدار "الشروط التعاقدية لنموذج اتفاقية تقديم الخدمات لمالك المشروع من قبل المهندس الاستشاري (الكتاب الأبيض)" الإصدار الرابع في عام 2006 [15].

d. الشروط التعاقدية لمشاريع EPC تسليم المفتاح باليد (الكتاب الفضي)

تشرح هذه الشروط التعاقدية العامة العلاقة التي تربط كلاً من الجهة صاحبة المشروع مع المقاول الذي سيقوم بدراسة وتنفيذ المشروع وبمساعدة المهندس الاستشاري الذي سيشرف على تنفيذ المشروع، أصدرت في عام 1999.

2. واجبات المهندس الاستشاري وفق الشروط التعاقدية (FIDIC)

أفردت الشروط التعاقدية العامة (FIDIC) لعقود المقاولات (الكتاب الأحمر الجديد)، قسماً كاملاً حول الإشراف وهو القسم الثالث الذي يسمى "المهندس The Engineer"، ووصّفت واجباته ومسؤولياته، والتعليمات الصادرة عنه، بالإضافة إلى السلطة الممنوحة له من قبل مالك المشروع للإشراف والبت بالأمور الفنية والتعاقدية للمقاول، فقد عرفت الشروط التعاقدية المهندس المشرف من خلال المادة (4.2.1.1) بأنه "الشخص المعين من قبل مالك المشروع للعمل كمهندس مشرف وفق العقد والمسمى في بيانات العقد، أو أي شخص يتم تعيينه من وقت لآخر من قبل مالك المشروع ويخطر به المقاول وفق المادة الفرعية (4.3) (استبدال المهندس المشرف)". جاء في الشروط التعاقدية العامة "FIDIC"، المواد التالية:

a. المادة (1.3)، (واجبات المهندس المشرف والسلطة الممنوحة له)

"يجب على مالك المشروع تعيين المهندس المشرف الذي يجب عليه القيام بواجباته المخصصة له وفق العقد. كما يجب أن يكون موظفي المهندس المشرف من مهندسين واختصاصات أخرى ذوي خبرة كافية وضرورية للقيام بواجباتهم العقدية".

تشرح هذه المادة واجبات المهندس المشرف والسلطة التي يتمتع بها للتصرف نيابةً عن مالك المشروع إلا في الحالات التي تقتضي الموافقة الأولية من مالك المشروع مثل حالات التمديد الزمني للمقاول والتعويضات المالية أيضاً، بالإضافة إلى التعليمات الخاصة بالتغييرات في العقد سواء تلك المقترحة من قبل المقاول أو المفروضة من قبل مالك المشروع.

b. المادة (2.3)، (مساعد المهندس المشرف)

تعطي هذه المادة إلى المهندس المشرف إمكانية التعاقد مع أطراف أخرى مساعدة له للقيام بواجباته العقدية في الإشراف على تنفيذ المشروع مثل الاستعانة بطرف آخر لفحص الأعمال المنجزة أو فحص المواد المستوردة.

c. المادة (3.3)، (تعليمات المهندس المشرف)

"يمكن للمهندس المشرف أن يصدر إلى المقاول تعليمات وإضافة أو تعديل المخططات التي يمكن أن تكون ضرورية لتنفيذ الأعمال وإصلاح العيوب وفقاً للعقد". تشرح هذه المادة أنواع التعليمات التي يمكن أن يصدرها المهندس المشرف أو أي من مساعديه إلى المقاول لمصلحة سير العمل وكيفية تجاوب المقاول لهذه التعليمات، والإجراءات المتبعة لتنفيذ هذه التعليمات من قبل المقاول.

d. المادة (4.3)، (استبدال المهندس المشرف)

تعطي هذه المادة لمالك المشروع إمكانية استبدال المهندس المشرف والإجراءات المتبعة لهذه الغاية.

e. المادة (5.3)، (قرارات المهندس المشرف)

"حيثما يتطلب من المهندس المشرف اتخاذ القرارات حول أي موضوع، يتوجب على المهندس المشرف أن يتشاور مع كل طرف من الأطراف بحيادية

للوصول إلى اتفاق. وإذا لم يتم التوصل إلى اتفاق، يتوجب على المهندس المشرف أن يتخذ القرار بشكل عادل وفق العقد، آخذاً الظروف المحيطة بالموضوع بالاعتبار".

"يجب على المهندس المشرف إخطار كل الطرفين بأي اتفاق أو قرار تم اتخاذه مع الوثائق الداعمة خلال 28 يوماً من استلامه للمطالبة أو الطلب. يجب على كل طرف الرد على أي اتفاق أو قرار تم اتخاذه من قبل المهندس المشرف".

خامساً: النتيجة

1. توصيف الوضع الراهن

يجب أن تمتلك الجهة العامة صاحبة المشروع "الدراسة" قبل التفكير بطرح المشروع للتنفيذ، أما إذا لم تتوفر دراسة المشروع بعد، فمن واجب الجهة العامة أولاً التفكير بدراسة المشروع. تتمثل الجهة العامة صاحبة المشروع في سورية بالمؤسسات الحكومية التي تتضمن مديريات فنية ومكاتب متابعة للمشاريع يمكن أن تقوم بتصميم ودراسة ومتابعة تنفيذ مشاريعها عن طريق هذه المكاتب والمديريات الداخلية، أو الاستعانة بمؤسسات حكومية أخرى من أجل تصميم ودراسة مشاريعها والإشراف عليها مثل "الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية"، ثم القيام بتنفيذ هذا المشروع عن طريق تعهد بكامل أو بجزء من المشروع إلى مؤسسة حكومية أخرى كمقاول قطاع عام مثل "مؤسسة الإسكان العسكرية" أو إلى مقاول أو مجموعة من مقاولي القطاع الخاص المنتسبين إلى نقابة المقاولين. هنا تكمن المشكلة التي تصادف الجهة العامة صاحبة المشروع في "الإشراف" حيث لا يوجد معيار لكيفية اختيار أي من الخيارين السابقين، فإذا سلكت الجهة العامة الخيار الأول وهو الإشراف على تنفيذ المشروع من خلال مديرياتها الفنية فهي ستقع في مشكلة عدم توفر الشروط الملائمة لمراقبة عملية الإشراف سواء من الناحية الإدارية أو الفنية. وبالتالي لم يعد بإمكان الجهة العامة ضبط عمليات الإشراف ومحاسبة المقصرين لأنه لا يمكن للجهة العامة أن تحاسب نفسها، إضافةً إلى أن الجهة العامة قد قيدت نفسها بخبرة الأشخاص الموظفين لديها ولم تعد تستطع الانفتاح نحو الخبرات الخارجية الموجودة لدى جهات عامة أخرى أو حتى جهات خاصة، خصوصاً أن القانون لا يجبر الجهة العامة بالاستعانة بأي من

الجهات العامة أو الخاصة. وفي أحسن الحالات قد تلجأ الجهة العامة إلى التعاقد مع الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية من أجل الإشراف على تنفيذ المشروع، مع التذكير أيضاً بأن القانون لا يجبر الجهة العامة باتخاذ هذه الخطوة. إن الجهة العامة صاحبة المشروع هي الجهة المالكة للمشروع، وبالتالي فإن فكرة قيامها بدور إضافي مثل الإشراف على التنفيذ سيفقد المشروع كثيراً من شروط نجاحه، وبالتالي يجب على الجهة العامة هنا الاتجاه مباشرةً نحو التعاقد مع جهة محددة من أجل الإشراف على التنفيذ سواء كانت جهة عامة أو خاصة. وبدون إجبار الجهة العامة إلى اللجوء إلى جهة خارجية وفق معايير محددة، فإنها لن تتخذ مثل هذه الخطوة بمفردها.

2. تحديد واجبات الإشراف

تحديد واجبات الإشراف هو عملياً إدخال مجموعة من الشروط التعاقدية الخاصة بجهة استشارية عامة أو خاصة إلى الشروط التعاقدية العامة الصادرة بالمرسوم /450/ الناظمة للعلاقة بين الجهة العامة والمقاول، أو إلى قانون العقود الحالي، هذه الشروط من شأنها، إذا ما تم إدخالها، أن تنظم علاقة الجهة المشرفة مع كل من المقاول والجهة العامة. من خلال المواد الواردة في الباب الثالث "المهندس" في الشروط التعاقدية العامة (FIDIC)، والمهام الواردة في قانون العقود (MOP)، يمكن اقتراح مجموعة من المواد لمعالجة المواضيع التالية:

a. واجبات ومسؤوليات الإشراف

يجب أن تشرح المواد التي تندرج تحت هذا الموضوع: المسؤوليات المناطة بالمهندس الاستشاري المشرف للقيام بواجباته في الإشراف على تنفيذ المشروع فنياً ومالياً وتعاقدياً على أكمل وجه. كما يجب أن تصف وتحدد بدقة المهام التي يجب عليه القيام بها للإيفاء بواجباته المحددة وفق العقد (على سبيل المثال لا الحصر):

i. خلال مرحلة تقديم عروض المقاولين

مراجعة وتقييم الوثائق التالية المقدمة من العارضين لجميع مراحل المشروع:

- برامج العمل ووثائق التخطيط والوثائق التعاقدية،
- طريقة العمل ومخطط تنظيم شركة المقاول وتوصيف المراكز الوظيفية.

ii. خلال مرحلة التنفيذ

- مراجعة وتقييم الوثائق التالية المقدمة من قبل المقاول:
  - برنامج العمل المرجعي مع الوثائق المتعلقة به مثل التدفق المالي، الإنتاجيات، خطة تحضير الموقع، الإمداد، إلخ.
  - المخططات التنفيذية والمواد والنماذج والوثائق الأخرى،
  - التقرير اليومي والأسبوعي، والتقرير الشهري،
  - تقدم العمل في الموقع،
  - طلبات تفتيش العمل،
  - صور الموقع،
  - القيم الفعلية وتسجيلها ومقارنتها بالقيم التخطيطية،
  - الدفعات الشهرية ومقارنتها مع التدفق المالي التخطيطي،
  - الإنتاجية الفعلية في الموقع ومقارنتها مع الإنتاجية التخطيطية،
  - الأفعال التصحيحية التي يجب أن يتخذها المقاول لتصحيح الأداء الفعلي في الموقع أو تعديل الخطة أو كلاهما للعودة إلى الخطة المرجعية،
  - الأفعال الاحترازية التي يجب أن يتخذها المقاول لمنع تكرار الانحرافات الفعلية في ظروف مشابهة في المستقبل،
  - البرامج الزمنية المحدثة شهرياً والبرامج الزمنية المنقحة بالاعتماد على الأفعال التصحيحية والاحترازية مع الوثائق المتعلقة بها،
  - المطالبات والرد ضمن الفترة التعاقدية المسموحة،
  - التأخيرات، وتحضير المطالبات وفق العقد،
  - طلبات التفتيش،
- توثيق محاضر الاجتماعات،
- تحديث التالي وتقديمه إلى مدير المشروع:
  - برنامج العمل،
  - برنامج الكلفة مقابل الدفعات المصروفة،

- تقارير تقدم العمل، مع المؤشرات،
- جدول الإمداد.

b. تشكيل وتنظيم الإشراف

يجب أن تشرح المواد التي تندرج تحت هذا الموضوع: الطريقة المناسبة والملائمة للتعاقد مع المهندس الاستشاري المشرف والتي تسمح له من خلال التشكيل المناسب بالقيام بواجباته المحددة وفق العقد بالطريقة الأمثل. يجب على الجهة العامة صاحبة المشروع التعاقد مع المهندس الاستشاري المشرف لتقديم خدمات استشارية (الإشراف على تنفيذ المشروع) خلال مرحلة تنفيذ المشروع. يمكن أن يكون المشرف هو نفسه المهندس الاستشاري الدارس أو المدقق، أو جهة استشارية جديدة مسؤولة عن الإشراف على تنفيذ المشروع فقط. يفضل أن تتعاقد الجهة العامة مع مهندس استشاري مشرف واحد (جهة واحدة) يشتمل على جميع الاختصاصات، إلا أنها تستطيع اللجوء إلى أي نوع من أنواع التعاقد.

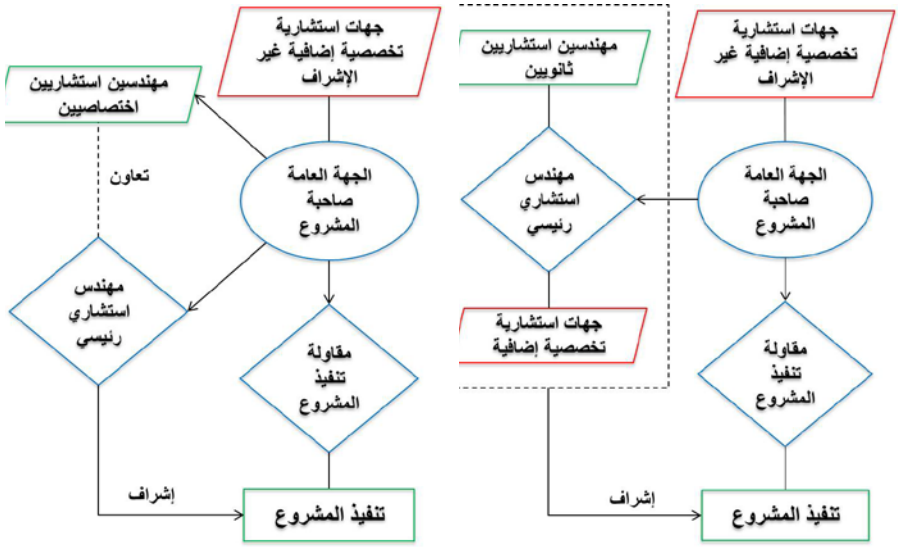
إن إجبار قانون العقود الجهة العامة على التعاقد مع المهندس الاستشاري المشرف، ينبغي أن يكون من خلال شروط تعاقدية عامة وخاصة تهتم بهذا النوع من الأعمال أي تقديم الخدمات الاستشارية للإشراف على تنفيذ الأعمال أو أي نوع آخر من الخدمات الضرورية للجهة العامة. إن الشروط التعاقدية العامة الصادرة بالمرسوم /450/، والتي تعنى بالعلاقة بين الجهة العامة والمقاول، لا تدعم تعاقد الجهة العامة مع أي من الجهات الاستشارية ولا تصف العلاقة بينهم. وبالتالي لتتمكن الجهة العامة من الاستفادة من الجهات الاستشارية في تنفيذ واجباتها وفق القانون في الإشراف، يتوجب علينا تطوير مجموعة من الشروط التعاقدية العامة الخاصة بتقديم خدمات استشارية من جهات عامة أو خاصة إلى الجهات العامة صاحبة المشروع. ماعدا ذلك فإن القانون يجب أن يتيح للجهة العامة التعاقد مع المهندس الاستشاري وفقاً لثلاث حالات:

i. **الحالة الأولى:** يمكن للجهة العامة التعاقد مع المهندس الاستشاري المشرف كجهة رئيسية، كما يمكن لهذه الجهة الاستشارية المشرفة الرئيسية التعاقد بعقود ثانوية

مع جهات استشارية أخرى للاستفادة من خبراتها غير الموجودة لديها، شكل (1).

ii. **الحالة الثانية:** يمكن للجهة العامة التعاقد مع مجموعة من الجهات الاستشارية المشرفة كل على حدة وفق الاختصاصات، بحيث تتعاون فيما بينها، شكل (2).

iii. **الحالة الثالثة:** وهي مزيج بين الحالتين الأولى والثانية.



شكل (1) **شكل (2)**

c. **السلطة الممنوحة للإشراف**

يجب أن تشرح المواد التي تندرج تحت هذا الموضوع: السلطات التي يتمتع بها المهندس الاستشاري المشرف وفصلها عن تلك التي تتمتع بها الجهة العامة لوحدها. وفق العقد فإنه يرجع للجهة العامة صاحبة المشروع سلطة البت بالأمور الأساسية و/أو لمن يمثلها أيضاً مثل مدير المشروع، مثل التغييرات، زيادة و/أو إنقاص أي من العقد، الأعمال، الكميات، الدفعات، الزمن، اقتراحات المقاول، وإلى ما هنالك من أمور أساسية ترتبط وتمس العقد وما ينعكس مالياً وزمنياً. فبالإضافة إلى المهام المحددة في العقد والتي يتوجب على المهندس الاستشاري المشرف البت بها، يتوجب على الجهة العامة ومن خلال العقد، وصف السلطات الممنوحة إليه أو التي يمكن أن تتخلى عنها الجهة العامة لصالح المهندس الاستشاري المشرف.

d. اتباع الإجراءات

يجب أن تشرح المواد التي تندرج تحت هذا الموضوع: الإجراءات التي يجب اتباعها من قبل جميع الأطراف مثل إجراءات التغييرات، إجراءات المطالبات وحل النزاعات والتحكيم، إجراءات الدفعات، إجراءات الأمان، إلخ.

e. الحرص على مصلحة الجهة العامة

يجب أن تشرح المواد التي تندرج تحت هذا الموضوع: كيف يحافظ المهندس الاستشاري المشرف على مصلحة الجهة العامة من خلال التقارير والمراسلات بينه وبين الجهة العامة التي تشرح حالة المشروع وتقدم العمل والمشاكل التي تحيط بالمشروع والمخاطر التي يمكن أن يتعرض لها المقاول، مع تصور لحل تلك المشاكل وتذليل المخاطر.

f. المحاسبة

يجب أن تشرح المواد التي تندرج تحت هذا الموضوع: إمكانية محاسبة الجهة العامة للمهندس الاستشاري المشرف في حال ارتكابه للأخطاء، وإمكانية محاسبة المهندس الاستشاري المشرف للمقاول في حال ارتكابه هو الآخر للأخطاء.

سادساً: التوصيات

من خلال الدراسة السابقة، واقتراح التطوير عن طريق إضافة فقرات جديدة إلى قانون العقود الحالي أو إلى الشروط التعاقدية العامة من أجل إدخال دور الإشراف بشكل مباشر، مما يؤدي، في حال حصوله بالشكل المناسب، إلى تنظيم عمل الجهات العامة من حيث توزيع الأدوار والمسؤوليات على جميع الأطراف في المشروع.

يجب أن لا تبقى وظيفة الإشراف بيد الجهة العامة صاحبة المشروع، أو أن تترك وفق رغبة تلك الجهة أو غيرها في التعاقد أو عدم التعاقد وحصراً مع "الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية" من أجل الإشراف على تنفيذ مشاريعها، وإنما حين تتم قوننة آلية التعاقد ليس فقط مع جهة عامة للإشراف على المشاريع الحكومية، وإنما أيضاً مع القطاع الخاص المتمثل بالمكاتب والشركات الاستشارية التخصصية

التي تنتمي إلى نقابة المهندسين من أجل الإضطلاع بدور الإشراف على تنفيذ تلك المشاريع ولتصبح "الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية" واحدة من مجموعة جهات ممكن أن تربح عقد الإشراف مثلها مثل باقي المكاتب والشركات الاستشارية العاملة في سورية وفق القانون. وبالتالي فإن إعطاء واجبات الإشراف الفني والعقدي لطرف ثالث سواء كانت جهة عامة أم خاصة، سوف يساعد الجهة العامة صاحبة المشروع بالتركيز على عملها كمالك وممول لهذا المشروع ولغيره من المشاريع أيضاً بعيداً عن المشاكل اليومية للتنفيذ، أي أن الجهة العامة يجب أن تلعب دور صاحب العمل وفقط هذا الدور، مما يبقيها صاحبة اليد العليا في النظرة الإستراتيجية لهذا المشروع ولغيره، ولتهتم أيضاً بأمور ذات أهمية كبيرة مثل كيفية تجهيز المشروع أو استثمار المشروع، إلخ.

إن إعطاء حرية وضع شروط تعاقدية خاصة لكل جهة من الجهات العامة تتوافق مع الطبيعة الخاصة والفريدة لكل مشروع على حدة، سوف يساعد أيضاً الجهة العامة ويعطيها إمكانية أوسع على السيطرة والتحكم بشكل أكبر على تنفيذ مشاريعها وضمان التزام المقاول بجميع المواصفات الفنية والعقدية الموجودة في العقد.

سابعاً: المراجع

[01] قانون العقود الموحد رقم /51/ الصادر بتاريخ 24/11/2004.

[02] دفاتر الشروط العامة الصادرة بالمرسوم التشريعي رقم /450/ لعام 2004.

[03] داديخي، فراس. *دليل حساب التأخيرات في المشاريع لإعداد المطالبات*، دار شعاع للنشر، سورية، 2011.

[04] BOUCHON, D. ; COSSALTER, P. *Marchés de maîtrise d'œuvre dans la construction publique*, Le Moniteur, Paris, 1996.

[05] Loi n. /85-704/ du 12 juillet 1985, *maître d'ouvrage public et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée*, Journal Officiel de la république Française, 13 juillet 1985.

[06] Loi n. /67-1106/ du 6 Décembre 1976, *Développement de la prévention des accidents du travail*, Journal Officiel de la république Française, 7 Décembre 1976.

[07] Loi n. /78-12/ du 4 Janvier 1978, *la responsabilité et l'assurance dans le domaine de la construction*, Journal Officiel de la république Française, 5 Janvier 1978.
[08] Loi n. /93-1418/ du 31 Décembre 1993, Journal Officiel de la république
Française, 1 janvier 1994, NOR: TEFX9300094L.
[09] NF P 03-100; AFNOR.
[10] Décret n. /77-996/ du 19 Août 1977, Journal Officiel de la république Française, 3 Septembre 1977.
[11] Décret n. /78-1146/ du 7 Décembre 1978, Journal Officiel de la république Française, 9 Décembre 1978, Ministère de l'environnement et du cadre de vie.
[12] Décret n. /93-1268/ du 29 Novembre 1993, Journal Officiel de la république Française, 1 Décembre 1993, NOR: EQUU9301161D.
[13] Arrêté du 21 Décembre 1993, NOR: EQUU9301426A.
[14] General Conditions of Contract, the new red book, FIDIC, 1999.
[15] General Conditions of Contract, the white book, FIDIC, 2006.