

بسم الله الرحمن الرحيم

الإشكاليات القانونية والإدارية في قطاع التشييد والبناء والمقاولات وانعكاساتها على المال العام في دولة الإمارات العربية المتحدة

تمهيد

ان الإشكاليات القانونية والإدارية في قطاع التشييد والبناء والمقاولات وانعكاساتها على المال العام في دولة الإمارات العربية المتحدة لها جوانب متعددة 0
فقد نصت المادة 22 من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة على أن للأموال العامة حرمة ، وحمائتها واجبة على كل مواطن " وهذه الحرمة ينبغي المحافظة عليها في قطاع التشييد والبناء ، وذلك لوجود إشكاليات قانونية وإدارية عديدة تنعكس بالضرر على المال العام وعلى شركات المقاولات، وعلى الإدارة وعلى حسن سير المرافق العامة وخاصة في اجراءات التقاضي طويلة الأمد ، أو في التحكيم

وجدير بالذكر أن قطاع المقاولات - رغم أن هدفه الربح - من القطاعات النشطة المهمة في مجتمع الإمارات إذ يساهم بنسبة 8 % من إجمالي الناتج المحلي ، ويأتي في المرتبة الثانية بعد قطاع النفط - وذلك لسنوات عديدة - من حيث الأهمية الاقتصادية ، كما يحتل المرتبة الأولى بالنسبة لعدد العاملين . على الرغم من الظروف السياسية الراهنة التي تمر بها المنطقة والعالم أجمع فان دولة الامارات تنعم بالأمن والأمان والاستقرار بفضل قيادة صاحب السمو رئيس الدولة حفظه الله ، وسنتناول في هذا البحث عرض الأمور التي تهم صناع القرار وتنعكس على المال العام وهي

- 1 - الأضرار التي تقع على شركات المقاولات
- 2 - أهمية التنسيق مع الادارات المعنية في قطاع التشييد والبناء
- 3- مشاكل قطاع المقاولات ووسائل تلافيها
- 4- الخاتمة

البحث الأول

الأضرار التي تقع على شركات المقاولات

ان عدم انتظام العمل يوقع أضرار جمة على مؤسسات وشركات المقاولات في المجتمع وينال من المكانة المرموقة التي تحظى بها الدولة وخاصة في قطاع التشييد والبناء نتيجة لعدم التنسيق والتعاون بين قطاع المقاولات ، والقطاعات ذات الصلة بأعمالها ، وأهمها :

1 - الضرر الناتج عن عدم تمكن المقاول من توفير الخدمات بالشكل المطلوب
وكذلك عدم إنجاز المشاريع في أوقاتها ، وينتج عن ذلك خسائر كبيرة تقع على كاهل المقاول وينعكس على المال العام ، إذ يتحمل المقاول رواتب العمال، وأجرة المعدات أحياناً ، ودفع غرامات التأخير للمالك ، والإيجارات ، وتكاليف النقل ، وغيرها . نتيجة لعدة أسباب منها ، عدم وجود التنسيق والتعاون بين المقاول والمؤسسات ذات العلاقة بأعمالها ، مما أدى إلى إفلاس بعض تلك المنشآت ، وعدم الانتفاع من المشروع 0

مبدئياً يعتبر المقاول الطرف الأضعف في المعادلة بين المالك ، والاستشاري والجهة الحكومية المشرفة على المشروع (البلدية) فهو الذي يقوم بكل المهام ، ينجز الأعمال ويدفع الرواتب ، ويشترى المواد ، وهو دائماً بين مطرقة المالك وسندان الاستشاري ، مما يسبب له مشاكل كبيرة ، فالمالك يتجمد فيها رأس ماله عن الاستثمار و الإدارة يتوقف فيها الانتفاع بالمرفق العام 0

2 - ضعف معايير الجودة في الخدمات :

يؤدي عدم وجود التنسيق بين المؤسسات ذات الصلة بأعمال المقاولات إلى ضعف معايير الجودة في وقت يتجه العالم المتقدم نحو هذا الاتجاه ويكرس العلماء والمتخصصون جهودهم ليكون هذا القرن هو قرن الجودة والتميز ، يحقق جمال المنظر ، وفن المعمار ، ومتانة المباني والمشاريع ، وأكبر قدر لجمال المدن ، وتوفير أكبر قدر من الأمان والراحة للإنسان .

وإن العديد من شركات المقاولات في الإمارات تسعى لملاءمة أوضاعها مع متطلبات العصر ، فكثير منها حصلت على شهادة الإيزو ، و هي تؤدي أعمالها بمستوى رفيع من الجودة مما يؤهلها لتكون في طليعة شركات المقاولات على المستوى العربي . ويجب أن يتم التوجه لدى الشركات الأخرى نحو الالتزام بتلك المعايير ، وتحفيزاً للشركات المتميزة في الجودة والالتزام بالمعايير الفنية ، يمكن إعطاؤها الأفضلية في المشاريع الحكومية كما هو متبع في العديد من دول العالم .

3 - تعطيل الأنشطة التي ترتبط أعمالها بقطاع المقاولات

إن غياب التنسيق والتعاون يؤدي إلى عدم تمكن القطاعات التي تتوقف أعمالها وأداء مهامها على قطاع المقاولات من العمل ، ولا شك أن أغلب الأنشطة الخدمية والاقتصادية والصناعية مرتبطة بأنشطة المقاولات ، وبالتالي فإن أي تأخير أو تعطيل في أعمال المقاولات ، يؤدي إلى تعطيل أداء أنشطة القطاعات الأخرى .

البحث الثاني

أهمية التنسيق في العمل وانعكاساته

تؤدي عملية التنسيق أثناء الدراسة والتنفيذ إلى توظيف الطاقات والإمكانيات بالشكل الأمثل وحمايتها من الهدر ، وإلى إنجاز المشروعات في الوقت الذي حدد لها ، بل ربما قبل الوقت . والتنسيق يؤدي إلى جودة الأداء ، والتوفير في المال والوقت والجهد كما يؤدي التنسيق إلى الاستفادة من تجارب الآخرين والبدء من النقطة التي انتهوا إليها وليس منها ، سواء بين قطاع المقاولات في مجال الحرفة ، كالفن المعماري ، والخبرة في مجال البناء ، أو في مجال تبادل العمالة واستعارة المعدات أو استئجارها أو تبادل الاستشارات .

ونظراً لتوسع دائرة نشاط وعمل قطاع المقاولات وتشعب وتشابك هذه المهنة ، فقد أصبح ذا صلة وثيقة بالأجهزة والمؤسسات والدوائر الرسمية الاتحادية والمحلية بالدولة ، بالإضافة إلى صلته بمؤسسات القطاع الخاص المختلفة وفيما بينها أيضاً

1 - وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وإدارة الجنسية والإقامة :

ينبغي أن يكون هناك تعاون وثيق بين قطاع المقاولات ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية من حيث الاستقدام والاستخدام وحركة العمالة ، بحيث لا يبالغ المقاول في طلبات استقدام العمالة وجلب عمال لا يحتاج إليهم ، أو يتركهم في الدولة مخالفين (ويتعين على المقاول - المتعهد- أن يلتزم بأحكام قانوني العمل ، والجنسية والإقامة في ما يتعلق بالاستخدام والاستقدام ، وإصدار التأشيرات ، وأذونات الدخول ، والكشف الطبي ، وإصدار بطاقة العمل ، والإقامة والإلغاء ونقل الكفالة ، والرواتب وأجور العاملين ، وحقوقهم والسكن والنقل) وكذلك الالتزام بتفسير العمال الذين ليس لهم عمل ، وفي حالة هروبهم الإبلاغ عنهم عبر القنوات الشرعية المنصوص عليها في قانوني العمل والجنسية والإقامة ، وكذلك عدم تشغيل العمالة المخالفة أو على كفالة غيره ، بل الإبلاغ عنها للجهات المعنية لاتخاذ الإجراءات القانونية المطلوبة بشأنها (1).

وبالمقابل فإن الوزارة ينبغي أن تتعاون مع قطاع المقاولات من حيث استقدام واستخدام العمالة ، وحركتها من وإلى القطاع ، إذ أن لقطاع المقاولات خصوصية وأعماله متشعبة ومتشابكة ، وتشمل مهناً كثيرة ، تخرج أحياناً عن حدود إمكانية تقدير المهندس المختص لتحديد العمالة اللازمة لها بالدقة المطلوبة أضف إلى ذلك تشعب نطاق أعمال المقاولات، مما يستدعي مراعاة هذه الخصوصية .

(1) قانون الجنسية والإقامة : رقم 6 لسنة 1974 وتعديلاته ، رقم 13 لسنة 1998 ، وقانون العمل رقم 8 لسنة 1980 وتعديلاته

وينبغي استحداث نظام لتتقل العمالة فيما بين قطاع المقاولات دون تعقيدات كثيرة ، سواء بصفة مؤقتة أو بصفة دائمة ، ودون أن يتكبد القطاع رسوماً بالغة كأن يتم اعتماد رسالة الكفيل بعدم ممانعته في عمل العامل لدى صاحب العمل الجديد لفترة معينة ورسالة أخرى من الكفيل الجديد بقبول هذا العامل أو العمال بالعمل لديه ، وتحملهما معاً حقوق ومستحقات العمال ورواتبهم ، وعليه ينبغي أن تقوم الوزارة بالتصديق على الطلب ، أياً كانت مهنة هذا العامل وجنسيته ، ودون أن يمر هذا الطلب بقنوات عدة ، وإجراءات معقدة .

وبالإضافة إلى ما سبق ، فإن أعمال المقاولات محددة بمواعيد تنص عليها العقود والاتفاقيات ، وفي حالة تأخر المقاول عن إنجاز العمل في الوقت المنصوص عليه في العقد المبرم يتعرض المقاول للتوقف أثناء التنفيذ مما يسبب له الخسائر ، من جراء هذا التأخير الذي غالباً ما يكون بسبب العوامل البشرية ، إذ أن عدم حصول المقاول على العمالة المطلوبة بالكم والكيف في الوقت المناسب يعرضه للخسارة ، كما يؤدي إلى تدني الإنجاز ورداءة المنجز وفقد الناحية الجمالية ومتانة المبنى والأمان . لذا فتوفر هذا العنصر البشري بالسرعة الممكنة يظل هدفاً لا يمكن تحقيقه إلا من خلال التنسيق ما بين قطاع المقاولات ، ووزارتي العمل والداخلية .

2 - الدوائر الاقتصادية والبلديات :

عمل المقاولات مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالدوائر الاقتصادية ، وبالبلديات ، بدءاً من تقديم الطلب للحصول على الرخصة لمزاولة مهنة المقاولات ، مروراً بالتحديد السنوي للرخصة ، وصولاً إلى موافقة البلدية على إجازة البناء ، ومرور مفتشي البلدية على المواقع للتأكد من حسن تنفيذ الأداء ، وتطبيق العمل المنجز حسب المواصفات ، والتصاميم والمخططات التي تمت الموافقة عليها من البلدية ، ونهاية بمنح إجازة المبنى ، والحصول على الموافقة النهائية لإدخال الماء والكهرباء للمشروع .

وفي حالة التشدد في الإجراءات وتأخيرها في أي مرحلة من تلك المراحل يتكبد القطاع خسائر كبيرة ، بل تعم الخسارة المالك والمؤسسات التي ترتبط أعمالها بأعمال المقاول ، أضف إلى ذلك حرمان المجتمع من كثير من الخدمات . ولتفادي ذلك لا بد من التنسيق والتعاون وإبداء المرونة وتطبيق روح القوانين والإجراءات ، فالقانون وضع لتنظيم نشاطات الأفراد بين بعضهم البعض وبينهم وبين الدولة لخدمة الإنسان وتقدمه .

إذ أن كثيراً من الأمور قد تغيرت خلال العشرين سنة الأخيرة ، فالعالم يتجه نحو التخصص ، والاهتمام بالاقتصاد ، وتسخير جميع الإمكانيات ، بما فيها القوانين والإجراءات لتحقيق النمو الاقتصادي ، والدول الضعيفة اقتصادياً ضعيفة سياسياً وتكنولوجياً .

3 - هيئة الكهرباء والماء :

التنسيق بين قطاع المقاولات وهيئة الكهرباء والماء ، ضروري للإسراع في إنجاز المشاريع ، إذ تتوقف المشاريع أحياناً في بعض الإمارات لعدم وجود الكهرباء والماء في الموقع ، للبدء في المشروع ، وكذلك لتسليم المشروع ، فتشدد الإجراءات والتأخير في وصول الطاقة والماء يؤدي إلى تأخير عملية الإنجاز ، ويحرم المجتمع من الإفادة من المشروع

البحث الثالث - مشاكل قطاع المقاولات :

إن مشاكل المقاولات وخاصة في قطاع التشييد والبناء كثيرة ومتشعبة ومتشابكة ولا يمكن حصرها في هذا التقرير غير أنني أحاول الإشارة إلى عدد من النماذج منها على سبيل المثال لا الحصر النواحي التالية :

1 - تدريب الموارد البشرية

عدم الاهتمام الكافي بتدريب الموارد البشرية المحلية ، وضعف الاستثمار فيه وتختلف أساليب التدريب إن وجدت ، والافتقار لنظم البحث والتطوير ، تعد من المشاكل الرئيسية في عدم جودة العمل وسرعة أدائه بالشكل المطلوب ، ذلك لأن العمالة في الإمارات عمالة وافدة ، والاستثمار في تدريبها غير مجد لأنها غير مستقرة .

2 - مستحقات المقاول :

تفتقر عملية دفع مستحقات المقاول غالباً للضوابط والأنظمة التي تضمن سيرها دون حدوث إرباكا ، بالرغم من إلزام المقاول بدفع الكفالة المصرفية لدخول العطاءات في المشاريع الحكومية أو المؤسسات ، إضافة إلى خصم صاحب المشروع 10 % من الدفعة المستحقة للعمل المنجز كتوقيفات ضمان حسن التنفيذ تدفع مع الكشف النهائي للمشروع ، إلا أنه لا توجد آلية لإلزام المالك أو المؤسسات الحكومية بدفع مستحقات المقاول في مواعيدها ، الأمر الذي يضطر بعضهم للاقتراض من المصارف وتحمل الفوائد ، وبالتالي خسارة المقاول ، وتعطيل العمل في المشروع ، كما أن عدم الدفع في المواعيد المحددة يؤدي إلى تأخير المقاول في دفع رواتب ومستحقات العمال ، مما يسبب مشاكل في العمل ، وتباطؤاً في الإنجاز ، كما يؤدي إلى هروب العمال من العمل لدى كفلائهم، مع ما يحمله هذا الهروب من مخاطر على أمن المجتمع وسلامته

3 - المنافسة :

لا تستطيع الشركات الوطنية منافسة الشركات الأجنبية الضخمة والمتعددة الجنسيات غالباً ، مما يضطرها للحصول على المقاول من الباطن ، وبأسعار متدنية وبالتالي الحصول على النزر اليسير من الأرباح ، رغم أن العمل الفعلي يقوم به المقاول من الباطن غالباً .

4 - التنظيم :

يعاني قطاع المقاولات من عدم التنظيم من حيث حصول الترخيص ، إذ لا توجد معايير لدى الجهات المعنية للتأكد من مدى قدرة صاحب الطلب من الناحية الإدارية ، والمالية ، والفنية ، والخبرة ، في مجال حرفة المقاولات ، مما يؤدي إلى فشل الشركة أو المؤسسة في عملها ، وبالتالي إغلاقها

وهكذا نرى أن العشرات من شركات و مؤسسات المقاولات في التشييد والبناء وفي شتى الميادين تنشأ وتغلق في فترة وجيزة معرضة نفسها للخسائر ، بل تسبب الخسارة لمؤسسات وشركات مقاولات أخرى نتيجة لدخولها في مناقصات وأعمال لا تستطيع إنجازها ، كما يلحق الضرر بالمجتمع المحيط بها ، والشركات ذات الصلة بأعمالها ، إضافة إلى ترك عمال مخالفين في البلاد دون عمل أو بأجور لا تسد الكفاف 0

ولعل الصواب تشجيع الشركات والمؤسسات الوطنية ، وتسهيل مهمتها في العمل وإعطائها الأفضلية في المناقصات الحكومية ومساعدتها في الحصول على الخبرات المطلوبة من العمالة

5 - قرار إحالة المشاريع :

يقوم بعض المقاولين بتقديم العروض والدخول في المناقصات بأسعار تقل بكثير عن الأسعار المحددة والمناسبة والفعلية لتنفيذ المشروع أو تأخيرها في عملية التنفيذ ، ويحرم المقاول القادر من العمل في المشاريع الهامة . التعديلات التي يجريها صاحب المشروع نفسه بنسبة 20% زيادة ونقصا وذلك لأن لجان المناقصات تبحث أولاً عن أقل الأسعار المقدمة في العروض لتلزم المشاريع إلى المقاولين ، ويتعين الأخذ بعين الاعتبار السمعة التجارية للمقاول صاحب العرض المفضل

6 - التصاميم

عدم اكتمال التصاميم من قبل الاستشاري ، ووجود أخطاء كثيرة يتم تعديلها أثناء التنفيذ ، يلحق الضرر بالمقاول ، إذ لا يمكنه المطالبة بأي مبالغ أو تعويضات عن الوقت أو التكلفة الإضافية ، وكذلك من إجمالي المشروع .

7 - العمالة

تأخير البت في طلبات استخدام العمالة ، ومرور طلبات الاستقدام بإجراءات روتينية عديدة ودوائر عدة (العمل والأمن والجنسية والإقامة والصحة)

وعدم حصول المقاول على العمالة المطلوبة بالكم والكيف المطلوبين ، تسبب تأخيراً في أداء العمل و إنجاز المشاريع ، وجودة العمل المنجز تظهر بشكل يتجاوز فيه ضبط الاستلام خصميات سوء التنفيذ 0

8 - اعتماد العينات

البطء في اعتماد العينات والمواصفات والرسوم والمخططات من قبل الاستشاري ، أو الدوائر الحكومية المعنية ، أو من قبل صاحب المشروع ، يسبب تأخيراً في أداء عمل المقاول وتحمله نتائج عملية التأخير . ويعطل الانتفاع بالمرفق العام وهذا بدوره ينعكس سلباً على المال العام

9 - الدفعات الختامية :

تأخير الدفعات الختامية لمدة قد تزيد عن سنة من تاريخ الاستلام الابتدائي ولأسباب ليس المقاول طرفاً فيها ، منها أحياناً أن يخلق صاحب المشروع أموراً عدة للتهرب من دفع هذا المبلغ ، ولا غرابة أن ينجح في مسعاه . ولكن هذا لا يمنع أن يكون المقاول طرفاً في تأخير الدفعات الختامية 0 إذ لا يجوز تقديم المقاول أي طلب بعد صدور شهادة الصيانة 0

10 - بنك المعلومات

ينبغي العمل على إنشاء جهاز خاص للمعلومات عن مهنة المقاولات تتوفر فيه معلومات وإحصائيات موثقة عن قطاع المقاولات في مجال التشييد والبناء دولياً وإقليمياً ومحلياً ، وعن المشاريع، ومواد البناء وأسعارها ، وعن العمال وأجورهم وعن الخبرات الفنية، وعن المباني وعن ظروف العمل، وعن كل جديد في هذه المجالات

11 - التقاضي

في كثير من الأحيان تتأخر المحاكم في البت في شكاوى قطاع المقاولات ، سواء منها المقدمة من المالك أو من المقاول ، وبالتالي يتأخر إصدار القرارات والأحكام الخاصة بتلك الشكاوى ، مما يكلف المقاول رسوم وأتعاب المحامين ، وأحياناً أتعاب الخبراء ، وصيانة المبنى ، نتيجة لتركه مدة طويلة بعد الإنجاز من دون استعمال .

12 - التحكيم

أن التحكيم المنصوص عنه في المواد 203 وما بعدها من قانون الاجراءات المدنية من أهم المؤسسات القانونية لحل الخلافات وقراراته ذات صفة قضائية ولكن يشترط أن يتم من خلال إنشاء جهاز خاص بقطاع المقاولات مهمته تسوية الخلافات التي قد تنشأ بين المقاول والمالك أو المهندس ، أو أية جهة أخرى ، ويتم تسويتها ودياً بحيث يتم اختيار أعضائه من ذوي الاختصاص في مجال تحكيم المقاولات من

المهندسين ، والمقاولين ، وغرفة التجارة ، البلديات ، والدوائر الاقتصادية ، ووزارة الأشغال العامة ، ووزارة العدل ، وخبراء المصارف 0

الخاتمة

ومما لا شك فيه أنه بالتعاون والتنسيق والتفاهم والتسامح وإيداء المرونة يسوى كثير من تلك المشاكل و غيرها ، وتذلل كثير من المعوقات ، وإذا كان التنسيق والتعاون مطلوبين في جميع أوجه الحياة ، فإنهما أكثر ضرورة وإلحاحاً في مجال المقاولات .

ولعل الصواب الإسراع في إصدار القانون الاتحادي لإنشاء مجلس التشييد والبناء لأهميته في تنسيق وتطوير وتنمية قطاع المقاولات وحمايته عن طريق وضع الضوابط والأسس لرفع الأداء ، وتحقيق جودة الإنجاز ، لتحقيق التنمية الشاملة لدولة الإمارات العربية المتحدة

وكذلك يتعين إلزام شركات ومؤسسات المقاولات بالانضمام إلى جمعية المقاولين حتى يتم التعامل معها أو تجديد رخصها أو إحالة المناقصة إليها ، بالإضافة إلى إنشاء صندوق للمقاولين في الدولة وذلك للمساهمة في مواجهة الكوارث والخسائر وإفلاس شركات ومؤسسات المقاولات نتيجة لتقلبات أوضاع السوق وأسعار مواد البناء وغيرها ، تساهم الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية فيها بالإضافة إلى مساهمة المقاولين أنفسهم بنسبة معينة حسب أعمالهم 0

ومن الملاحظ أن بعض الإدارات الحكومية بالتعاون مع وزارة العدل في دولة الإمارات العربية المتحدة قد ساهموا مساهمة فعالة في تذليل جميع الصعوبات التي اعترضت تنفيذ بعض المشاريع الهامة 0 وفي المحافظة على المال العام وإن قطاع المقاولات من حيث الأهمية فهو قطاع اقتصادي وخدمي ينعكس أثره على المال العام وهو الوسيلة التي لعبت دوراً بارزاً في قيام المشاريع الهامة كافة والنهضة العمرانية بدولة الإمارات العربية المتحدة وخاصة إمارة أبو ظبي تحت رعاية صاحب السمو الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان رئيس الدولة حفظه الله زخراً لشعبه وللأمة العربية والإسلامية 0

المستشار الدكتور عمر فاروق فحل

أستاذ القانون بكلية الحقوق بجامعة حلب سابقاً

المراجع

- دستور دولة الامارات العربية المتحدة

(1) قانون الجنسية والإقامة: رقم 6 لسنة 1974 وتعديلاته ، رقم 13 لسنة 1998

(2) قانون العمل رقم 8 لسنة 1980 وتعديلاته

(3) قانون الاثبات في المعاملات المدنية والتجارية رقم 10 لسنة 1992

- (4) قانون الاجراءات المدنية رقم 11 لسنة 1992
- (5) قانون المعاملات المدنية رقم 5 لسنة 1985 المعدل بالقانون رقم 1 لسنة 1987
- (6) قانون المقاولات الاماراتي , وقانون الخبراء الاماراتي