بسم الله الرحمن الرحيم

Republic of Yemen
Presidential Office
High Authority for Tender Control
(HATC)

الجمهورية اليمنية
رئاسة الجمهورية
الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات

قرار مجلس إدارة الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات
رقم (29) لسنة (2017م)

في إجتماع مجلس إدارة الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات المنعقد بمقر الهيئة يوم الثلاثاء 3 ربيع الأول 1439هجرية، الموافق 2017/11/21ميلادية.

برئاسة المهندس/ عبدالملك أحمد محمد العرشي — رئيس مجلس الإدارة

وبحضور كل من:-

1. الدكتور/ ياسين محمد عبدالكريم الخراساني — عضو مجلس الإدارة
2. الأستاذ/ أمين معروف علي الجند — = = =
3. القاضي/ عبدالرزاق سعيد حزام الأكحلي — = = =

وبحضور المهندس/ جميل علي أحمد الصبري — سكرتير مجلس الإدارة

تم إصدار القرار الآتي:

في الشكوى المقدمة من يحيى جابر عبدالله زياد

ضـــد

مكتب التربية والتعليم بمحافظة البيضاء في المناقصة رقم (2017/1م) الخاصة بترميم وإعادة تأهيل روضة الأطفال بمدينة البيضاء الممولة من برنامج الشراكة العالمية

الوقائع والإجراءات

تتحصل وقائع وإجراءات الشكوى بما يلي:

أولا: بتاريخ 2017/8/23م تقدم الشاكي بعريضة شكوى إلى الهيئة ضد مكتب التربية والتعليم بمحافظة البيضاء تضمنت ان الشاكي تقدم للمناقصة المذكورة وتفاجأ بعدم إرساء المناقصة عليه بالرغم من استيفائه كافة الشروط والمعايير المحددة من قبل الممول (العرض المالي والفني) وإنما تم الإرساء على مقاول آخر لا تنطبق عليه الشروط والمعايير المحددة في وثيقة المناقصة، وعطائه أعلى سعرا من عطاء الشاكي، بالمخالفة للمعايير المحددة في الإعلان. وطالب الشاكي من الهيئة العليا وقف التعاقد لحين انصافه.

ثانيا: بعد استلام الشكوى، وجهت الهيئة مذكرة إلى الجهة المشكو بها برقم (339) بتاريخ 2017/8/16 م وتاريخ 2017/8/27م تضمنت وقف الإجراءات والرد على الشكوى وموافاة الهيئة العليا بأوليات الموضوع خلال سبعة ايام عمل من تاريخ استلام مذكرة الهيئة، ، قامت الجهة بالرد على مذكرة الهية بتاريخ 2017/9/28 تضمنت ما يلي-:

1. أن ما ورد في وثائق المناقصة ومن ضمنها الاشتراطات والمعايير الرئيسة للاستجابة الاولية والعرض الفني والعرض المالي وتوزيع الدرجات كان وفقا لما حددته الجهة الممولة في صفحة معايير تقييم العروض الفنية والمالية وصفحة اعلان المناقصة ومن اهم ما ورد فيها الاتي:
   - أ- درجات العرض الفني 60 درجة وتوزيعها
   - ب- درجات العرض المالي 40 درجة وتوزيعها
   - ت- سيتم الترسية بناء على مجموع درجات التقييم الفني والمالي وليس على اقل العطاءات
2. حدد مكتب التربية والتعليم بمحافظة البيضاء يوم السبت الموافق 2017/5/27 م الساعة الواحدة بعد صلاة الظهر في مكتب التربية والتعليم عقد اجتماع مع المقاولين الذين اشتروا وثائق المناقصة للإجابة عن استفساراتهم في الجوانب الفنية والقانونية التي تخص العطاءات وتوضيح وبيان آلية وكيفية توزيع الدرجات للعرض الفني والمالي ولم يحضر الاجتماع اي من المقاولين الذين تقدموا

بشكاوى التظلم.

وقد كانت مراحل التقييم للعطاءات وفق التسلسل والترتيب التالي:

1. الفحص الاولي وقد تم استبعاد العطاءات التي لم تجتاز شروط الاستجابة الاولية ولم ينظر في العروض الفنية لها.
2. التقييم الفني فحص وتقييم العروض الفنية للعطاءات التي اجتازت لشروط الاستجابة الاولية وحساب الدرجات المستحقة وفقا للمحددات الواردة في صفحة معايير تقييم العروض الفنية والمالية التي وزعت للخبرات السابقة ب 40 درجة ل عدد 3 مشاريع تم تنفيذها خلال ال 6 السنوات الاخيرة و 15 درجة للجدول الزمني المقترح و5 درجات لخطة العمالة والمعدات والموضحة تفاصيلها في صفحة معايير تقييم العروض الفنية والمالية وقد تم استبعاد العطاءات التي حصلت على اقل من نسبة 60٪ من الدرجات المخصصة للعرض الفني اي اقل من 36 درجة ولم ينظر في العروض المالية لها وذلك وفقا للاشتراطات الواردة في وثائق المناقصة والموضحة تفاصيلها الشاملة والكلية في التقرير الفني للمشروع لكل مقاول والمرفق بهذا الرد
3. فحص وتقييم العروض المالية للعطاءات التي تأهلت في العرض الفني وقد تم حساب الدرجات من 40 درجة موزعة 15 درجة لأسعار البنود الرئيسية بمقارنتها مع اسعار البنود في التكلفة التقديرية مقسمة على خمسة بنود رئيسية و15 درجة لمنطقية قيمة العطاء مقارنة مع التكلفة التقديرية للعطاءات المنطقية واستبعاد العطاءات الغير منطقية والتي تقل بأكثر من 15٪ او تزيد بأكثر من 10 ٪ عن التكلفة التقديرية و10 درجات لأقل سعر وتعطى بقية العروض درجات بالمقارنة مع اقل سعر تنازليا . وكذلك استبعاد العطاءات التي نسبة الاخطاء الحسابية تساوي او اكبر من 3٪ وفقا للاشتراطات الواردة في وثائق المناقصة والموضحة تفاصيلها الشاملة والكلية في التقرير الفني والمالي لكل مشروع لكل عطاء للمشروع والمرفق بهذا الرد
4. تم ترتيب العطاءات التي اجتازت الاستجابة الاولية وتأهلت فنيا و ماليا وفق قيمة مجموع الدرجات للعرض الفني والمالي وتم ترسية العطاء على الحاصل على الترتيب الاول.

ثالثا: تم إحالة الشكوى ورد الجهة مع المرفقات إلى المكتب الفني بالهيئة للدراسة وإبداء الرأي، ومن خلال دراسة المكتب الفني للوثائق، رفع تقريره إلى مجلس إدارة الهيئة متضمنا الملاحظات الآتية:

❖ بالنسبة للشكوى:

- تم تقديم الشكوى خارج الفترة القانونية بعد خمس عشرة يوما من تاريخ الإعلان عن الفائز
- عطاء الشاكي هو العطاء الأقل سعرا لكنه أقل في عدد الدرجات من العطاء الموصى بالإرساء عليه وذلك بموجب تقرير لجنة التحليل المالي والفني
- تقدم الشاكي بعرضه ذي المظروفين (المالي والفني) يعد إقرارا منه بالقبول بألية تحليل العطاءات المعلن عنها في الإعلان عن المناقصة والتي تتضمن جملة من الملاحظات والمخالفات المرتكبة من قبل الجهة والتي سيتم سردها في الفقرة التالية.

❖ بالنسبة للجهة:

1. لوحظ ان الجهة لم تلتزم بأعداد واستخدام وثيقة المناقصة وفقا للوثائق النمطية المقرة من قبل مجلس الوزراء وإنما قامت بإعداد وثيقة تضمنت شروط وتعليمات لمقدمي العطاءات وجدول الكميات والرسومات وذلك بالمخالفة لنص المادة رقم (88) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم 23 لسنة 2007م.

2. لوحظ عدم وجود موافقة لجنة المناقصات بالجهة على وثائق المناقصة وجداول الكميات والتكلفة التقديرية والرسومات المعدة من قبل الجهة لهذا المشروع وذلك بالمخالفة للمادة رقم (63) الفقرة (أ) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم 23 لسنة 2007م
3. لوحظ قيام أحد أعضاء لجنة المناقصات بالجهة (م / عبدالرحمن ردمان عبدالله_ رئيس شعبة المشاريع والتجهيزات بمكتب التربية بالمحافظة) بالمشاركة ضمن أعمال لجنة التحليل والتقييم وذلك بالمخالفة لنص المادة (67) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم (23) لسنة 2007م والتي تشير إلى "يحظر على أعضاء لجان المناقصات المختصة المشاركة ضمن أعمال لجان إعداد وثائق المناقصات أو لجان التحليل والتقييم أو لجان الفحص والاستلام" إضافة إلى مشاركته ضمن أعمال لجنة فتح المظاريف (مشاركة المذكور في كافة لجان المشتريات)..
4. لوحظ قيام الجهة بالإعلان عن المناقصة في صحيفة الثورة بتاريخ 15 /5/2017م وحدد موعد فتح المظاريف بتاريخ 29 / 5 / 2017م اي ان فترة الاعلان للمناقصة لتقديم العطاءات كانت لمدة 14 يوم فقط بالنقص عن الفترة القانونية المحددة في القانون وذلك بالمخالفة لنص المادة (116) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم 23 لسنة 2007م . والتي تنص على "تحدد فترة تقديم العطاءات بفترة كافية وبما يتناسب مع الاحتياج الفعلي للدراسة بفترة لا تقل عن ثلاثين يوم من تاريخ نشر أول إعلان."
5. لوحظ قيام الجهة بالإعلان عن المناقصة في صحيفة الثورة لمدة يومين فقط وذلك بالمخالفة لنص المادة (115) الفقرة (أ) من اللائحة التنفيذية لقانون المناقصات والمزايدات رقم 23 لسنة 2007م والتي تشير إلى "يتم الإعلان عن المناقصة العامة باسم الجهة في وحدات السلطة المركزية وباسم المجلس المحلي المعني في الوحدات الإدارية وذلك عن طريق النشر في صحيفتين رسميتين يومية واسعتي الانتشار لثلاثة أيام متتالية وموقع الجهة الالكتروني."
6. لوحظ ان الهيئة العليا قد قامت بمخاطبة الجهة بشأن طلب تعديل الإعلان المنشور من قبل الجهة في صحيفة الثورة بتاريخ 15 / 5 / 2017م ولكن الجهة لم تستجب لتعليمات الهيئة العليا واستكملت إجراءات فتح المظاريف بتاريخ 29 / 5 / 2017م بحسب الموعد المحدد في إعلان المناقصة وذلك بالمخالفة لنص المادة رقم (3/53) من قانون المناقصات والمزايدات رقم 23 لسنة 2007م.
7. ذكر الإعلان بأن كل مقاول سيقوم بتقديم عرض في مظروفين فني ومالي وبحيث يوضع كل عرض في مظروف منفصل ومكتوب على أحدهما العرض الفني وعلى الأخر العرض المالي وهو ما يخالف نص المادة (2) من قانون المناقصات رقم (23) لسنة 2007م التي عرفت المناقصة ذات المظروفين بأنها "مجموعة الإجراءات الإدارية والفنية والقانونية التي تتخذها الجهة بغرض طرح مناقصة على أساس تقديم عرضين منفصلين فني ومالي، وهو إجراء يقتصر على شراء الخدمات الاستشارية كما جاء في كتيب ممارسي المشتريات في الأمم المتحدة (UN procurement practitioners handbook) العبارة التالية:

أ. ذكر الإعلان أنه سيتم فتح العروض المالية بحضور المقاولين وتدوينها في محضر الفتح ثم يتم التحليل الفني وفقا للمعايير الفنية المحددة في الإعلان (وهو ما تم بالفعل) (عكس ما يتم العمل به عند فتح العروض ذات المظروفين حيث يتم التقييم الفني أولا ليتم استبعاد من لم يحصل على درجة التأهيل المطلوبة ثم فتح العروض المالية)، (كما أن الإعلان تضمن صيغة تحتوي على تناقض وعدم وضوح للآلية المتبعة) حيث يلاحظ هنا مخالفة الجهة لنص المادة (7 الفقرة (د)) من

قانون المناقصات رقم (23) لسنة 2007م التي تنص على " أنه في حالة التقدم للمناقصات بعطاءات بمظروفين (فني ومالي) فيجب البدء بفتح المظروف الفني وإذا لم يقبل العرض الفني لا يجوز فتح المظروف المالي ويتم استبعاد العطاء ويقتصر هذا الإجراء على الخدمات الاستشارية فقط. " وتجدر الإشارة هنا إلى أن المكتب الفني راجع الكتيب الخاص بممارسي المشتريات في الأمم المتحدة الذي تضمن في الصفحة (67) منه التالي:

Some organizations allow weighted scoring to be used to determine compliance. In such case good practice would be to use a two-envelope system to prevent knowledge of the price from influencing the technical evaluation.

{تسمح بعض المنظمات بتسجيل النقاط المرجحة لتحديد مدى الامتثال. في مثل هذه الحالة فإن الممارسة الجيدة هي استخدام نظام المظروفين لمنع تسرب أسعار العطاءات وبالتالي التأثير على نتائج التقييم الفني}.

كما ذكر الكتيب في الصفحة (97) التالي:

Normally, a one-envelope system where suppliers submit one offer including all technical and financial information is used when applying this method of evaluation. However, a two-envelope method where technical and financial offers are sealed separately may also be used if it is deemed necessary to complete the technical evaluation without knowing the price of the respective offers, typically when responsiveness/compliance / acceptance is determined by a minimum threshold (point system).

{أي أنه عادة، يتم استخدام نظام المظروف الواحد و يقدم الموردون عرضا واحدا يتضمن جميع المعلومات الفنية والمالية عند تطبيق هذا الأسلوب من التقييم. غير أنه يمكن أيضا استخدام طريقة العرض ذي المظروفين حيث تكون العروض الفنية مغلفة منفصلة عن العروض المالية المغلفة أيضا إذا كانت ذلك ضروريا لاستكمال التقييم الفني دون معرفة أسعار العروض المالية المعنية، وعادة تتم عند تحديد درجة الاستجابة / الامتثال / القبول المطلوبة (نظام النقاط) وهو مالم تلتزم به الجهة في إجراءاتها}.

بـ ذكر الإعلان بأن العروض غير المؤهلة فنيا لن ينظر في عروضها المالية وهو لم تلتزم به الجهة بالمخالفة لما حددته وثائق المناقصة

تـ لوحظ في معايير تقييم العروض الفنية والمالية المرفقة ضمن الأوليات أنه تم توزيع درجات التقييم كالتالي:

- درجة للخبرات السابقة لثلاثة مشاريع بالشروط التالية:
  - بمكونات مشابهة لنوع أعمال المناقصة وحجمها وقيمتها
  - جودة عالية في التنفيذ
  - تنفيذ المشاريع ضمن الفترة الزمنية المحددة
- 15 درجة للجدول الزمني المقترح موزعة من (5ـ10) درجات للجدول الزمني الذي يحتوي على ترتيب منطقي للأعمال وكذلك أوضح علاقة منطقية بين بنود الأعمال وبعضها البعض من حيث التداخل أو الترتيب أو غيره ومدى احتوائه على تفصيل بنود الأعمال من الرئيسية الى الثانوية كما تم وضع من (2.5ـ5) درجات للعرض حسب منطقية الفترة المقترحة للتنفيذ والتي تتضح ايضا من مراجعة الفترات المقترحة لتنفيذ البنود الرئيسية.
- 40 درجة للعرض المالي موزعة كالتالي:
  - (15) درجة لأسعار البنود الرئيسية المؤثرة في اسعار التكلفة التقديرية التي تراها

لجنة التقييم مناسبة ومعرفة مدى انحرافها وبالتالي معرفة منطقية السعر الإجمالي للعرض من عدمه (ما يعني اشتراط أن تكون أسعار البنود المؤثرة في التكلفة التقديرية مطابقة قدر الإمكان للتكلفة التقديرية؟؟؟؟؟)

- (15) درجة لمن لم تتجاوز نسب انحرافات عروضهم المالية عن إجمالي التكلفة التقديرية حدود 10٪ بالزيادة و 15٪ بالنقص.

من خلال ما سبق يمكن استنباط أن الجهة حددت شروطا غير منطقية أخرجت إطار عملية الشراء عن إجراءات المناقصة فهي تشترط في المقاولين الفائزين أن يتقدموا بعروض تتطابق خططهم و آرائهم مع ما خطط له القائمون على عملية الشراء في الجهة كما تتطابق عروضهم المالية مع التكلفة التقديرية التي أعدتها.

ثـ لاحظ المكتب الفني أن طريقة تقييم العروض المالية المستخدمة في اجراءات التحليل المالي غير عادلة بالنسبة لأصحاب العروض الذين حاولوا تقديم عروضا بأقل سعر ممكن كما أن الإجراءات المستخدمة في التقييم المالي تخالف الاجراءات المعروفة في التقييم للعروض ذات المظروفين ويمكن توضيح ذلك من خلال ما جاء في الكتيب الخاص بممارسي أعمال المشتريات في مكتب الأمم المتحدة حيث ذكر الكتيب في الصفحة (98) التالي:

The maximum number of points allocated to the financial offer is given to the lowest priced proposal. All other financial offers receive points in inverse proportion, e.g. according to the following formula:

$p = y \cdot \mu / z$

where:

p = points for the financial offer being evaluated

y = maximum number of points for the financial offer

μ = price of the lowest priced proposal

z = price of the proposal being evaluated

The proposal obtaining the overall highest score after adding the score of the technical offer and the financial offer is the proposal that offers best value for money

أي يعطى الحد الأقصى لعدد النقاط المخصصة للعرض المالي لأدنى عرض سعر. وتتلقى جميع العروض المالية الأخرى نقاطا عكسية، على سبيل المثال. بحسب الصيغة التالية:

$p = y \bullet \mu / z$

حيث:

p = نقاط تقييم العرض المالي

y = العدد الأقصى لنقاط العرض المالي

μ = سعر العرض الأقل سعرا

z = سعر العرض الذي يتم تقييمه

والعرض الحاصل على أعلى درجة إجمالية بعد إضافة درجة العرض الفني والعرض المالي هو العرض الذي يقدم أفضل قيمة مقابل المال (أي هو العرض الأفضل).

وعند تطبيق المعادلة المذكورة في حال افتراض ان التقييم الفني الذي تم إجراءه من قبل موظفي الجهة لم يكن متحيزا يمكن أن يتضح انحراف النتيجة النهائية للتقييم كنتيجة لاستخدام الجهة طريقة أخرى (الجدول التالي يوضح ذلك)

رقم العطاء	اسم المقاول	طريقة تقييم الجهة فنيا وماليا			تكلفة العطاء بعد التصحيح	الترتيب بحسب تحليل الجهة	التقييم المالي بحسب الاجراءات المعمول بها سواء بحسب الأدلة الارشادية لقانون المناقصات أو الكتيب الخاص بممارسي المشتريات في منظمات الأمم المتحدة	أجمالي نقاط التقييم من 100٪ باستخدام الطريقة المتعارف عليها في المشتريات وفي منظمات الأمم المتحدة بحسب الكتيب	الترتيب بحسب تحليل الجهة
		درجة التقييم الفني من 60٪	درجة التقييم المالي من 40٪	أجمالي نقاط التقييم من 100٪	بالدولار				
5	علي علي شائع	59	26,32	85,32	16,964.13 دولار	الاول	31.24	90.24	الثاني
7	احمد علي رسام	56	25,95	81,96	15,418.50 دولار	الثاني	34.37	90.37	الأول
3	يحى جابر عبد الله زياد	42	34,8	76,8	13,247.25 دولار	الثالث	40.00	82.00	الثالث
1	مهدي احمد احمد الحضوري	45	30.59	75,59	14,336.00 دولار	الرابع	36.96	81.96	الرابع

وخلص المكتب الفني في نهاية تقريره إلى انه يرى الآتي:

1. <u>بالنسبة للشاكي:</u>
   - رفض الشكوى وذلك لأن تقديم الشكوى تم خارج الفترة القانونية المحددة بـ 10 أيام
2. <u>بالنسبة للجهة:</u>
   - من خلال ما تم سرده في الأعلى وحيث أن الجهة استخدمت إجراءات مخالفة لقانون المناقصات رقم (23) لسنة 2007م ولائحته التنفيذية ومخالفة لما جاء في الإعلان الذي تم إعداده من قبلها بل وبطريقة خاطئة بحجة أنها طريقة معتمدة من الممول ونظرا لتعدد الشكاوى المقدمة الى الهيئة (بخصوص المناقصات الممولة من الشراكة العالمية أو اليونيسيف) من كثير من المقاولين واستمرار تدفقها بالرغم من تكرار مخاطبة الهيئة العليا لتلك الجهات بالالتزام بقانون المناقصات رقم (23) لسنة 2007 ولائحته التنفيذية وأدلته الإرشادية ووثائقه النمطية والابتعاد عن الآلية المعتمدة على الدرجات لعدم دقتها وخضوعها غالبا للتقديرات الشخصية وكون الهيئة العليا مسئولة عن تنفيذ أحكام قانون المناقصات رقم (23) لسنة 2007م ولائحته التنفيذية فان المكتب الفني يرى إحالة المخالفات والخروقات المرتكبة الى النيابة العامة لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأن مرتكبيها وذلك وفقا لنص المادة رقم (46) الفقرة (و) من قانون المناقصات التي تنص على "إحالة أي مخالفات أو خروقات تتعلق بالمناقصات

والمزايدات قد ترتكب في أي جهة من الجهات الخاضعة لأحكام هذا القانون إلى النيابة العامة لاتخاذ الإجراءات القانونية بشأن مرتكبيها."

3. بالنسبة لإجراءات المناقصة:

- يتم إعادة الإعلان عن المناقصة وفقا لأحكام قانون المناقصات رقم (23) لسنة 2007م و لائحته التنفيذية ووثائقه النمطية وأدلته الإرشادية.

رابعا: نظر مجلس إدارة الهيئة في تقرير المكتب الفني، وبعد المداولة، اتخذ القرار الآتي:

القرار

بعد الاطلاع على ما سلف ذكره، وحيث ان الشكوى لم تقدم خلال العشرة أيام المحددة قانونا في المادة رقم (77/د/2) من قانون المناقصات والمزايدات وإنما قدمت بعد 15 يوما من تاريخ الإعلان عن الفائز بالمناقصة، فالمتعين عدم النظر في الشكوى.

ولذلك،

وإستنادا إلى نص المادة (77) والمادة (78) من القانون رقم 23 لسنة 2007م بشأن المناقصات والمزايدات والمخازن الحكومية، والمواد (414، 417 ، 419) من اللائحة التنفيذية لذات القانون، قررت الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات ما يلي:

عدم النظر في الشكوى لتقديمها بعد الفترة القانونية.

والله الموفق.

صدر بمقر الهيئة العليا للرقابة على المناقصات والمزايدات بتاريخ 3 ربيع الأول 1439هجرية، الموافق 2017/11/21ميلادية.

القاضي/ عبدالرزاق سعيد الأكحلي
عضو الهيئة العليا
للرقابة على المناقصات والمزايدات

الأستاذ/ امين معروف الجند
عضو الهيئة العليا
للرقابة على المناقصات والمزايدات

الدكتور/ ياسين محمد الخراساني
عضو الهيئة العليا
للرقابة على المناقصات والمزايدات

المهندس/ عبدالملك أحمد العرشي
رئيس الهيئة العليا
للرقابة على المناقصات والمزايدات