

Distr.: General
17 May 2011
Arabic
Original: English



لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي
الدورة الرابعة والأربعون
فيينا، ٢٧ حزيران/يونيه - ٨ تموز/يوليه ٢٠١١

دليل الاشتراع المنقح المزمع إرفاقه بقانون الأونسيترال النموذجي
بشأن الاشتراء العمومي
مذكّرة من الأمانة

إضافة

تتضمّن هذه الإضافة مقترحا بشأن باب في الدليل سوف يناقش المسائل العامة الناشئة عن استخدام الاتفاقات الإطارية، ومقترحا لنص الدليل المزمع إرفاقه بالمادة ٣١ بشأن شروط استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري والمادة ٥٧ من الفصل السابع (إجراءات الاتفاقات الإطارية) من قانون الأونسيترال النموذجي بشأن الاشتراء العمومي.



دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي بشأن الاشتراء العمومي

...

ألف - الأحكام المتعلقة بالاتفاقات الإطارية المزمع إدراجها في الجزء الأول من الدليل كمقدمة للفصل السابع، قبل التعليق على كل مادة على حدة أو ضمن إطار هذا التعليق

١ - وصف عام لإجراءات الاتفاق الإطاري

١ - يمكن وصف إجراءات الاتفاق الإطاري بأنها طرائق تكفل تكرار عمليات شراء الشيء موضوع الاشتراء خلال فترة من الزمن، وتنطوي على ما يلي:

(أ) التماس تقديم عروض وفق أحكام وشروط محدّدة مسبقاً؛

(ب) تقييم مؤهلات الموردّين أو المقاولين وفحص عروضهم وفق تلك الأحكام والشروط، والقيام، في حالة الاتفاقات الإطارية المغلقة (التي يرد وصفها في ... أدناه)، بتقييم تلك العروض؛

(ج) إبرام الموردّ (ين) أو المقاول (ين) الذين يجري اختيارهم والجهة المشترية اتفاقاً إطاريّاً بناءً على العروض المقدّمة. ويُحدّد الاتفاق الإطاري أحكام وشروط طلبات الشراء المقبلة، ويُبرم لمدة معينة (الخطوات (أ)-(ج) هي "المرحلة الأولى" من عملية الاشتراء)؛

(د) تقديم طلبات شراء دورية لاحقة إلى الموردّ (ين) أو المقاول (ين). بمقتضى شروط الاتفاق الإطاري، كلما نشأت احتياجات خاصة (وقد يتضمّن ذلك إجراء جولة تنافس أخرى. وهذه هي "المرحلة الثانية" من الاشتراء، ويعني تقديم طلبات شراء إلى موردّ أو مقاول معيّن إرساء عقود الاشتراء).

٢ - وكثيراً ما تُستخدم إجراءات الاتفاق الإطاري لاقتراء أشياء تحتاج إليها الجهة المشترية بصورة متكررة خلال فترة من الزمن، ولكنها لا تعرف مقدار احتياجاتها الدقيق أو طابعها أو توقيت طلبها. ويمكن، من جهة أخرى، أن تُقدّم طلبات الشراء في إطار عملية اشتراء واحدة، مع سلسلة من عمليات التسليم خلال مدّة عقد الاشتراء. ويضع الاتفاق الإطاري، في جوهره، الشروط التي سوف تقدّم طلبات الشراء بناءً عليها (أو يضع الشروط

الرئيسية ويتيح آلية كي تُستعمل لوضع بقية الشروط أو تحسين الشروط التي سبق أن وضعت أولاً). وقد تشمل الشروط التي لا تُحدّد في البداية أو قد تحتاج إلى تحسين الكميات التي سوف تسلّم في أيّ وقت بعينه، ووقت التسليم، وكميات المشتريات الإجمالية وسعرها.

٣- وهناك مصطلحات مختلفة تُستخدم عملياً للدلالة على نوع الإجراءات المبيّنة أعلاه، بما في ذلك ترتيبات التوريد أو عقود التسليم غير المحدّد/الكمية غير المحدّدة أو عقود طلبات المهام والعقود الجامعة. ويختلف أيضاً المدى الذي تشمل فيه المرحلة الأولى من الاشتراء جميع الخطوات المبيّنة في الفقرة ١ (أ)-(ج) أعلاه. وبسبب هذه المتغيّرات، ينبغي للدول المشترعة أن تُراعي، لدى النظر في الأخذ بإجراءات الاتفاق الإطاري في ولاياتها القضائية، أن التجارب العملية والإرشادات المقدّمة من ولايات قضائية أخرى قد لا يكون تكرارها سهلاً بالضرورة في ولاياتها القضائية.

٢- المنافع المحتملة لاستخدام إجراءات الاتفاق الإطاري وما لوحظ من شواغل بشأن استخدامها

٤- المنفعة الرئيسية المحتملة لإجراءات الاتفاق الإطاري هي أن الاتفاقات الإطارية تتّسم بالكفاءة إدارياً لأنها تُجمّع إجراءات الاشتراء بصورة ناجعة. ففي إطار إجراءات الاتفاق الإطاري، يُضطلع بالعديد من الخطوات في عملية الاشتراء مرة واحدة فيما من شأنه أن يكون خلاف ذلك سلسلة من إجراءات الاشتراء يتطلب كل منها نفس الخطوات. وتشمل هذه الخطوات أحكام الصياغة وشروطها، والإعلان، وتقييم مؤهلات الموردّين أو المقاولين، وفحص العروض، وكذلك، في بعض أنواع الاتفاقات الإطارية، تقييمها. ونتيجة لذلك، يمكن أن تورّد المشتريات بتكاليف معاملات أقل وفي غضون فترات تسليم أقصر مما يكون عليه الحال إذا ما دُعي إلى تقديم عطاءات لتوريد مشتريات في كل حالة على حدة. ويشمل ما لوحظ من منافع أخرى تعزيز الشفافية والتنافس لعمليات الاشتراء الصغيرة، التي تعتبر أحياناً عرضة لخطر الاستغلال أو الإخفاق في تحقيق مردود للنقود بسبب تدني الشفافية والانفتاح في الأساليب التي تجرى بها في الغالب: ويمكن لتجميع سلسلة من عمليات الاشتراء الصغرى أن يخفض تكاليف الإعلان وغيرها من التكاليف ويمكن أن ييسر الرقابة، سواء من جانب أجهزة الرقابة أو من جانب الموردّين أو المقاولين أنفسهم. كما يمكن للاتفاقات الإطارية أن تضمن أمن التوريد،^(١) وتمكّن من تحقيق وفورات أخرى في التكاليف من خلال

(١) الإشارة إلى أمن التوريد ترد في هذا السياق وغيره من السياقات المشابهة في جميع أجزاء مشروع الدليل، مع أن المادة ٣١ من مشروع الدليل النموذجي لا تورّد أمن التوريد كشرط لاستخدام إجراءات الاتفاق الإطاري.

مركزية الاشتراء (أي أن تتولّى وحدة أو جهة مركزية توريد المشتريات لعدد من الوحدات، أو أن يقوم كيان أو اتحاد وحيد بتوريد المشتريات نيابة عن عدة كيانات).

٥- ولكنّ الدول المشترعة ينبغي أن تدرك الشواغل المتعلقة باستخدام إجراءات الاتفاق الإطاري، وهي شواغل بعضها متأصل في الأسلوب، وبعضها ينشأ عن إساءة استعماله أو الإفراط في استعماله. وعلى سبيل المثال، يمكن للكفاءة الإدارية التي تدعم استخدام الأسلوب أن تنال من أهداف الاشتراء الأخرى، مثل مردود النقود، إذا استخدمت الجهات المشترية الاتفاقات الإطارية لمجرد تحقيق كفاءات إدارية، في حين أنها ليست في الواقع هي الأداة المناسبة لعملية الاشتراء المعنية. وغالبا ما يحدث، في الاتفاقات الإطارية، ألا تظل الأسعار مواكبة للتطورات وقادرة على المنافسة، وذلك بسبب أنها تميل إلى الثبات بدلاً من أن تتغير وفقا لتغير السوق. غير أن الجهات المشترية قد تقرّر الاشتراء من خلال اتفاق إطاري قائم، حتى وإن كانت شروطه وأحكامه لا تلبّي احتياجاتها تماما أو لا تجسّد أوضاع السوق الحالية، وذلك لتفادي الاضطرار للقيام بإجراءات اشتراء جديدة (ولوضع شروط وأحكام جديدة للاشتراء، وإصدار إشعار بالاشتراء، والتحقق من مؤهلات الموردّين أو المقاولين، وإجراء فحص وتقييم كاملين للعروض الأولية، وما إلى ذلك). ونتيجة لذلك، قد تخفق الجهات المشترية في تقييم السعر والنوعية تقييما كافيا، عند تقديم طلبات شراء معيّنة، وسوف تميل إلى الإفراط في التركيز على المواصفات على حساب السعر. وإضافة إلى ذلك، عندما يُعهد بالاضطلاع بالاتفاقات الإطارية إلى كيانات شرائية مركزية خارجية، قد تكون للكيانات المعنية مصلحة في الإبقاء على مكاسبها من الرسوم عاليةً وتشجيع مشتريات تتجاوز احتياجات الجهة المشترية. وإضافة إلى ذلك، يمكن للشراء المركزي من خلال اتفاقات إطارية أن يُشجّع التوحيد القياسي على الصعيد الحكومي كله، ولكن احتياجات فرادى الوزارات أو الأجهزة قد لا تكون متطابقة، مما يفضي إلى حصول البعض على مردود أفضل للنقود مما يحصل عليه الآخرون.

٦- كما بيّنت التجربة في استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري أن عناصر الشفافية والتنافس ومردود النقود تتعرّض لمخاطر أو تقلّص لدى إرساء عقود اشتراء بمقتضى اتفاقات إطارية مقارنة بطرائق الاشتراء التقليدية. ولما كان من غير الممكن للموردّين أو المقاولين الذين ليسوا أطرافا في الاتفاق الإطاري أن يشاركوا في إرساء عقود الاشتراء، يكون في الواقع هناك تنافس محدود في المرحلة الثانية. وتتفاقم العواقب السلبية للتنافس المحدود عندما يفضي الاتفاق الإطاري إلى نشوء سوق يحتكرها مورّد واحد أو قلة من الموردّين. وسوف يكون الموردّون أو المقاولون الأطراف في الاتفاق الإطاري على علم بهوية بعضهم بعضا،

ومن ثمّ فإن ضمان التنافس (بدلاً من التواطؤ) بمجرد أن يُبرم الاتفاق الإطاري يمكن أن يكون أيضاً صعباً في الواقع. والاتفاقات الإطارية يمكن أيضاً أن تُعتبر منطوية على خطر أكبر يتمثل في توجيه الاشتراء إلى موردين أو مقاولين معينين بسبب علاقاتهم بالجهات المشترية، بدون تنافس حقيقي فيما بين الموردين أو المقاولين. وفي إطار بعض الاتفاقات الإطارية المغلقة، لا يجري أيُّ تنافس فيما بين الموردين أو المقاولين الأطراف في الاتفاق الإطاري. وبدون آليات إرساء شفافة في المرحلة الثانية، ترتفع بشدّة احتمالات حدوث محاباة وفساد. وإضافة إلى ذلك، فإن المرونة في تدقيق الاحتياجات في المرحلة الثانية (التي تُناقش كذلك في الفقرات ... أدناه) تعني أنّ هناك خطراً في الواقع بحدوث تغييرات جوهرية في عقد الاشتراء النهائي، بدون ضمانات تكفل فتح باب التنافس الكامل في الاشتراء (أي بمشاركة موردين أو مقاولين ليسوا أطرافاً في الاتفاق الإطاري). ولكن هذه المخاطر تقلّ في الاتفاقات الإطارية المفتوحة عندما يتمكّن مشاركون جدد من الانضمام إلى الاتفاق الإطاري بصفة مستمرة (انظر ... أدناه).

٧- ومن ثمّ، فقد صُمم النهج الخاص بالأحكام التي تمكّن من استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري بمقتضى القانون النموذجي لكي ييسر الاستخدام الملائم والمفيد لهذه الطريقة، ولكن مع الثني عن استخدامها في الحالات التي لا تؤدي فيها إجراءات الاتفاق الإطاري إلى تحقيق أقصى مردود للنقود. وعلى سبيل المثال، يمكن أن تكون الإجراءات مناسبة للمشتريات السلعية في سوق شديدة التنافس، مثل اللوازم المكتبية وقطع الغيار ولوازم تكنولوجيا المعلومات وصيانتها، وعندما تكون هناك عادة مشتريات منتظمة قد تختلف المقادير المطلوبة منها. وهي مناسبة أيضاً لاشتراء سلع من أكثر من مصدر واحد، مثل الكهرباء، وبيع قد تنشأ الحاجة إليها أحياناً في حالات طارئة، مثل الأدوية (عندما يكون ثمة هدف رئيسي هو تفادي الأسعار المفرطة الارتفاع والنوعية الرديئة التي قد تنجم عن الاستعانة بمصدر اشتراء وحيد في حالات الطوارئ). وأنواع الاشتراء هذه قد تتطلب ضمان التوريد أيضاً، مثلما قد يكون عليه الحال فيما يتعلق بالسلع المتخصصة التي تتطلب خطاً إنتاجاً مخصصاً، والاتفاقات الإطارية أدوات مناسبة لاشتراء من هذا القبيل.

٨- ولكن، حتى عندما يكون الاتفاق الإطاري هو الأسلوب المناسب لعملية (عمليات) الاشتراء المعنية، هناك حاجة إلى رقابة دقيقة لضمان استخدام الاتفاق الإطاري على نحو سليم. ولن تكون ثمة مزية من حيث الكفاءة الإدارية لإجراء يتألف من مرحلتين على إجراء يتألف من مرحلة واحدة إذا لم يستخدم الاتفاق الإطاري بعد ذلك لطلبات شراء متكررة. وتبين هذه النقطة السبب الذي يجعل الاتفاقات الإطارية غير مناسبة لعمليات الاشتراء

المعقدة التي قد تختلف أحكامها وشروطها (بما في ذلك مواصفاتها) لكل طلب شراء، مثل العقود الاستثمارية أو الرأسمالية الضخمة، والسلع العالية التقنية أو التخصص، واشتراء الخدمات الشديدة التعقّد. فهناك قدر غير كاف من التكرار في عمليات الاشتراء هذه: وسوف يتطلب تكييف المرحلة الثانية للاحتياجات الخاصة الراهنة تكرار خطوات إضافية من المرحلة الأولى من الاشتراء، مما ينال من الكفاءة الإدارية (والشفافية والتنافس، حسبما يرد وصفه في الفقرة ... أعلاه). وعندما لا يكون السبب لاستخدام الاتفاقات الإطارية هو الكفاءة الإدارية، بل ضمان التوريد استعدادا لمواجهة حالات الطوارئ في المستقبل، تُعوّض التكاليف الإضافية للإجراء ذي المرحلتين بالفوائد المحتملة الأخرى.

٩- والتكاليف الإدارية للإجراء ذي المرحلتين سوف تنخفض مع توريد عدد أكبر من المشتريات، أي كلما زاد استعمال الاتفاق الإطاري. غير أنّ الإدارة الناجعة لهذه الطريقة ينبغي أن تتضمن إصدار إشعارات بعمليات الاشتراء عندما تُستهل بمقتضى الاتفاق الإطاري، بغية حفز المزيد من الاستجابة من السوق، وذلك، على سبيل المثال، عندما لا يُصبح الحل التقني أو المنتج المقترح هو الخيار الأفضل المعروض في السوق. ويتمثل جانب آخر من الممارسات الفضلى في قيام الجهة المشترية على نحو منتظم بتقدير ما إذا كان الاتفاق الإطاري لا يزال يحقق مردود النقود ولا يزال يتيح الحصول على أفضل ما يمكن للسوق أن تُقدّمه في ذلك الحين، والنظر في محمل المشتريات التي وُردت بمقتضى الاتفاق الإطاري لتقييم ما إذا كانت فوائدها تتجاوز تكاليفها. وهذه الاعتبارات لها أهمية خاصة في سياق الاتفاقات الإطارية المغلقة.

١٠- وستتحقق فوائد الاتفاقات الإطارية عندما تُستخدم لتلبية احتياجات الجهة المشترية للشيء موضوع الاشتراء. والتجربة العملية في استخدام الاتفاقات الإطارية تبين أنّ مردود النقود الذي يراد تحقيقه من خلال استخدامها يتعاضد عندما تستخدمها الجهات المشترية استخدامها كاملا لتوريد مشترياتهما، بدلا من إجراء عمليات اشتراء جديدة للشيء المعني. وعندما يراعى هذا الاستخدام الكامل، ينبغي أن تكون للموردين والمقاولين ثقة أكبر في أنهم سوف يحصلون على طلبات توريد إلى الجهة المشترية، وينبغي لهم أن يقدموا أفضل عروضهم من حيث السعر والنوعية وفقا لذلك. واستخدام كميات تقديرية في وثائق اللتماس والاتفاق الإطاري يمكن أن يُيسّر، من ثمّ، تقديم عروض واقعية استنادا إلى فهم واضح لمدى احتياجات الجهة المشترية. غير أنّ الجهة المشترية قد ترغب في النظر في الشيء عن استخدام الاتفاق الإطاري كاتفاق شراء حصري في الظروف العادية، لأنّ الجهة المشترية لن تتمكن من الشراء خارج نطاق الاتفاق الإطاري إذا ما تغيّرت أوضاع السوق. (غير أنه قد تكون

هناك ظروف تُرجَّح فيها كفة الاستخدام الحصري على هذا الخطر.) ويتيح هذا النهج للاعتبارات التجارية أن تُقرَّر نطاق الاستخدام. غير أنَّ شروط الاتفاق الإطاري نفسه قد تحد من المرونة التجارية إذا ما حُدِّدت كميات دنيا مضمونة كأحد شروط الاتفاق، مع أنَّ هذه المرونة ينبغي أن تُقابلها أسعار أفضل من جانب الموردِّين أو المقاولين. وإذا لم يُعد الاتفاق الإطاري هو ما يتيح شروطا تجارية جيدة للجهة المشترية، فسوف يتطلَّب الأمر الأخذ بإجراء اشتراء جديد (إجراء تقليدي أو اتفاق إطاري جديد).

١١- ومن ثم، فيمكن أن تتيح الطريقة، عندما تُستخدم على نحو سليم، فوائد من حيث مردود النقود وضمان التوريد، وكذلك الكفاءة الإدارية. وتقرير ما إذا كانت سوف تُحقِّق ذلك في أيِّ حالة بعينها سوف يتطلَّب تقييما دقيقا لتكاليف الإجراء وفوائده والشروط المناسبة للاتفاق الإطاري نفسه.

٣- الاتفاق الإطاري

١٢- في إطار القانون النموذجي (انظر المادة ٢ (هـ))، يمكن أن يتخذ إجراء الاتفاق الإطاري واحدا من ثلاثة أشكال:

(أ) إجراء الاتفاق الإطاري "المغلق" الذي يخلو من مرحلة تنافس ثانية، وهو ينطوي على اتفاق إطاري يبرم مع واحد أو أكثر من الموردِّين أو المقاولين، وتُحدَّد جميع أحكام الاشتراء وشروطه في الاتفاق الإطاري. ونتيجة لذلك، لا يكون هناك تنافس إضافي بين الموردِّين أو المقاولين في المرحلة الثانية من الاشتراء، والفارق الوحيد الذي يميز هذا النوع من إجراءات الاتفاق الإطاري عن إجراءات الاشتراء التقليدية هو أنَّ السلع تُشتري في دفعات على مدى فترة من الزمن. وهذه الأنواع من الاتفاقات الإطارية "مغلقة" من حيث أنه لا يمكن لموردِّين أو مقاولين جدد أن يصبحوا أطرافا في الاتفاق الإطاري بعد أن يكون قد أُبرم؛

(ب) إجراء الاتفاق الإطاري "المغلق" الذي يتضمَّن مرحلة تنافس ثانية وينطوي على اتفاق إطاري يبرم مع أكثر من موردٍّ أو مقاول واحد، ويُحدَّد بعض أحكام الاشتراء وشروطه الرئيسية. ويلزم إجراء تنافس آخر فيما بين الموردِّين أو المقاولين الأطراف في الاتفاق الإطاري لإرساء عقد الاشتراء في مرحلة الاشتراء الثانية. وهذه الاتفاقات الإطارية تكون "مغلقة" أيضا بالمعنى المبين أعلاه. ولا يمكن أن تُبرم إلا عندما يكون هناك أكثر من موردٍّ أو مقاول واحد (مع أنَّها يمكن نظريا أن تُبرم مع موردٍّ أو مقاول واحد) (يُدعى بعد ذلك لتحسين عرضه بخصوص مشتريات معيّنة بمقتضى الاتفاق الإطاري)، ولا يسمح

القانون النموذجي بإجراء من هذا القبيل. فهو يُعتبر معرّضاً على نحو مفرط لإساءة الاستغلال، ولتعديل أحكام الاشتراء وشروطه فعليا بل الاتفاق الإطاري نفسه. ولهذا السبب أيضاً، لا يتوخى القانون النموذجي احتمالات يقوم فيها الموردون أو المقاولون من جانب واحد بتحسين عروضهم أثناء سريان الاتفاق الإطاري المغلق (ما عدا ما يجري خلال مرحلة التنافس (الثانية))؛

(ج) إجراء الاتفاق الإطاري "المفتوح" الذي ينطوي على اتفاق إطاري يبرم مع أكثر من مورد أو مقاول واحد، ويتضمن مرحلة تنافس ثانية بين الموردين أو المقاولين الأطراف في الاتفاق الإطاري. وتظل هذه الاتفاقات الإطارية "مفتوحة" أمام موردين أو مقاولين جدد، مما يعني أن أيّ مورد أو مقاول يرغب في أن يصبح طرفاً في الاتفاق بعد أن يكون قد أبرم يجوز له أن يصبح طرفاً فيه في أيّ وقت أثناء سريان الاتفاق إذا ما استوفى الشروط المحددة سابقاً، وخصوصاً فيما يتعلق بمؤهلات الموردين أو المقاولين الأطراف في الاتفاق ويمدّى استجابة عروضهم الاسترشادية. ويقصد من هذا النوع من الاتفاقات الإطارية توفير بضائع شائعة الاستعمال ومتاحة في السوق أو الحصول مباشرة على خدمات متكررة تشتري عادة بناء على السعر الأدنى. ويجب أن تُجرى هذه الاتفاقات إلكترونياً، على النحو الموضح في التعليق على المادة ٥٩ أدناه.

١٣- ويتضمن الاتفاق الإطاري نفسه أحكام عقود الاشتراء المرتآة وشروطها (خلاف ما سوف يُحدّد في مرحلة التنافس الثانية). وينبغي أن يكون الاتفاق نفسه كاملاً في تسجيل جميع الأحكام والشروط، ووصف الشيء موضوع الاشتراء (بما في ذلك المواصفات)، ومعايير التقييم، وذلك، على حد سواء، لتعزيز المشاركة والشفافية، وبسبب القيود المفروضة على تغيير الأحكام والشروط خلال فترة سريان الاتفاق الإطاري (انظر أيضاً التعليق على المواد ٥٧-٦٢ أدناه).

١٤- ويجوز أن يكون الاتفاق الإطاري عقداً ملزماً، وذلك بحسب أحكامه وشروطه والقانون الذي يحكم الاتفاقات التي تبرمها الجهات المشترية في الدولة المشترعة المعنية. غير أن تعريف "الجهة المشترية" الوارد في المادة ٢ (ط) من القانون النموذجي لا يشمل الاتفاق الإطاري. وعقد الاشتراء لأغراض المادة ٢ (ط) من القانون النموذجي يُبرم في المرحلة الثانية من الإجراء، عندما تُرسي الجهة المشترية عقد اشتراء بمقتضى الاتفاق الإطاري. ومن ناحية تقنية، يُرسي العقد عندما تُصدر الجهة المشترية إشعاراً بقبول عرض المورد أو المقاول في المرحلة الثانية وفقاً للمادة ٢١ من القانون النموذجي.

١٥- وفي حين أن الاتفاق الإطاري المفتوح يُشترط بمقتضى القانون النموذجي أن يكون إلكترونيًا، تكون للجهة المشترية المرونة في هذا الصدد فيما يتعلق بالاتفاقات الإطارية المغلقة. وربما تودّ الدول المشترعة أن تلاحظ مزايا الأخذ بإجراء بالاتصال الحاسوبي المباشر من حيث زيادة الكفاءة والشفافية (على سبيل المثال، الأحكام والشروط يمكن أن تُعلن باستخدام وصلة تشعبية؛ واستخدام دعوة ورقية إلى مرحلة التنافس الثانية يكون غير مُجدٍ وغير ميسور الاستعمال. انظر كذلك الفقرات ... في الجزء الأول من الدليل). وعندما تشترط الدولة المشترعة أن تُستخدم جميع الاتفاقات الإطارية إلكترونيًا أو أن تُشجّع فعل ذلك (أو تعزّمه)، فقد ترغب في أن تشترط من خلال اللوائح أن تُحفظ جميعها في موضع مركزي، مما يُعزّز شفافية تشغيلها وكفاءتها.

٤- ضوابط استخدام إجراءات الاتفاقات الإطارية

١٦- إن ضوابط استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري مُدرجة في نص القانون النموذجي لتبديد الشواغل المذكورة أعلاه. وهناك شروط لاستخدام إجراءات الاتفاق الإطاري ترد في المادة ٣١، وإجراءات إلزامية لتسييرها ترد في المواد ٥٧-٦٢.

١٧- وأحد الضوابط الرئيسية في حالة إجراء اتفاق إطاري مغلق هو أنه يُشترط على الجهة المشترية التي ترغب في استخدام هذا الإجراء أن تتبع إحدى طرائق الاشتراء الواردة في القانون النموذجي لاختيار الموردين أو المقاولين الذين سيكونون أطرافًا في الاتفاق الإطاري المغلق (أي في المرحلة الأولى). وبناءً عليه، تُطبّق جميع الضمانات السارية على طريقة الاشتراء التي يقع الاختيار عليها، بما في ذلك شروط استخدامها. ويجب أن يُنشأ الاتفاق الإطاري المفتوح باتباع إجراءات مفتوحة توضع لهذا الغرض تحديداً.

١٨- ووثائق الالتماس الخاصة بإجراء الاتفاق الإطاري يجب أن تُتبع القواعد المعتادة. أي، يجب أن تُحدّد الأحكام والشروط التي يقدم الموردون أو المقاولون الشيء موضوع الاشتراء وفقاً لها، والمعايير التي سوف تُستخدم لاختيار الموردين أو المقاولين الفائزين، وإجراءات إرساء عقود الاشتراء بمقتضى الاتفاق الإطاري. ويُشترط تقديم هذه المعلومات لتمكين الموردين أو المقاولين من فهم مدى الالتزام المطلوب منهم، مما يمكنهم من تقديم أفضل عروض الأسعار والنوعية. ولذلك، تنطبق أيضاً الضمانة المعتادة التي تقضي بأنه يجب الإفصاح مسبقاً عن جميع أحكام الاشتراء وشروطه (بما في ذلك المواصفات وما إذا كان اختيار الموردين أو المقاولين سوف يستند إلى أدنى العروض سعراً أم أكثر العروض فائدة).

١٩- وقد صيغت الأحكام التي تنظم إرساء عقود الاشتراء بمقتضى الاتفاقات الإطارية لضمان وجود تنافس كاف عندما يُرتأى أن تكون هناك مرحلة تنافس ثانية. ويضمن تطبيق أحكام المادة ٢١، بما في ذلك أحكامها بشأن فترة التوقف، الشفافية الكافية في اتخاذ القرارات في المرحلة الثانية.

٢٠- ويرد تدبير رقابي هام آخر في أحكام القانون النموذجي التي تتوخى تقييد مدة الاتفاقات الإطارية. وبما أنه لا يمكن إرساء أي عقد اشتراء يرم بمقتضى الاتفاق الإطاري المغلق على مورد أو مقاول ليس طرفا في ذلك الاتفاق الإطاري المغلق، فمن الممكن أن يكون للاتفاقات الإطارية المغلقة مفعول منافٍ للتنافس. وضمان التنافس التام على توريد المشتريات المرتأى توريدها بصفة دورية، من خلال تقييد مدة الاتفاق الإطاري المغلق واشتراط إعادة فتح عمليات الاشتراء التالية للتنافس، يعتبر عموما عاملا يساعد على الحد من احتمال انتهاء التنافس. وبمقتضى المادة ٥٨ (١) (أ) من القانون النموذجي، تُحدد الجهة المشترية المدة القصوى للاتفاق الإطاري المغلق في غضون المدة القصوى التي تُحددها الدولة المشترية في اللوائح التنظيمية الخاصة بالاشتراء (أي لا ينص القانون النموذجي نفسه على أي قيود محددة). وتبين التجربة العملية في الولايات القضائية التي تستخدم الاتفاقات الإطارية المغلقة أن المنافع المحتملة لهذه الطريقة من المرجح عموما أن تزيد عندما تدوم لفترة طويلة بقدر يكفي للتمكين من إجراء سلسلة من عمليات الاشتراء، مثل فترة مدتها ٣-٥ سنوات. وبعد ذلك، قد يزيد احتمال انتهاء التنافس، وقد لا تُصبح أحكام الاتفاق الإطاري المغلق وشروطه مواكبة لأوضاع السوق الراهنة. وبما أن بعض أنواع الأشياء قد تتغير بوتيرة أسرع، خصوصا تلك التي يرجح أن تحدث فيها تطورات تكنولوجية، أو قد لا تظل احتياجات الجهة المشترية هي نفسها لفترة طويلة من الزمن، فقد تكون بالتالي المدة المناسبة لكل عملية اشتراء أقصر كثيرا من المدة القصوى.^(٢)

٢١- ومن ثم، تُشجع الدول المشترية على أن تقوم، إضافة إلى تحديد مدة قصوى للاتفاق الإطاري المغلق في لوائح الاشتراء، بتوفير إرشادات بشأن مُدد الاتفاقات الإطارية المغلقة المناسبة لأنواع محددة من الاشتراء، وقد ترغب أيضا في تشجيع الجهات المشترية نفسها على

(٢) يُرجى تزويد الأمانة بتوجيهات بشأن الحد من مخاطر الاتفاقات الإطارية المفرطة الطول، وذلك بتمديد مدة الاتفاق الإطاري المحددة في البداية وإدخال استثناءات عليها. وقد لوحظ، في دورة الفريق العامل الثالثة عشرة، أن المنازعات المتصلة بالاشتراء في سياق الاتفاقات الإطارية تنشأ عموما نسبيا فيما يتعلق بالتمديدات أو الاستثناءات بخصوص مدة الاتفاق الإطاري المسموح بها (A/CN.9/648، الفقرة ٤٣).

إجراء تقييمات دورية خلال فترة سريان الاتفاق الإطاري المغلق إذا ما كانت أحكامه وشروطه لا تزال مواكبة.

٢٢- وبما أن انتفاء التنافس يكون أقل في الاتفاقات الإطارية المفتوحة، يترك أمر تحديد مدة الاتفاق الإطاري المفتوح لصلاحيّة الجهة المشترية التقديرية دون أن تفرض لوائح الاشتراء أيّ فترة زمنية قصوى (انظر المادة ٦٠ (١) (أ)).

٢٣- وقد سعت الأونسيترال إلى تفادي الحد من فائدة الاتفاقات الإطارية وكفاءتها الإدارية إذا وُضِعَ بصوغ عدد مفرط من شروط استخدامها أو عدد مفرط من الإجراءات غير المرنة. وتخضع كلتا مرحلتَي إجراءات الاتفاق الإطاري لآليات الاعتراض والاستئناف المنصوص عليها في الفصل الثامن من القانون النموذجي.

باء- الأحكام المتعلّقة بالاتفاقات الإطارية المزمع إدراجها في التعليق على كل مادة على حدة

المادة ٣١- شروط استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري

- ١- الغرض من هذه المادة هو تحديد شروط استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري (الفقرة (١)) والنص على شرطي السجل ومسوّغات اللجوء إلى هذا الإجراء (الفقرة (٢)).
- ٢- وتُورد الفقرة (١) شروط استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري، بغض النظر عمّا إذا كان الإجراء سوف يُفْضَى إلى اتفاق إطاري مغلق أم مفتوح. وتستند الشروط إلى فكرة مفادها أن إجراءات الاتفاق الإطاري يمكن أن تتيح فوائد للاشتراء، خصوصاً من حيث الكفاءة الإدارية عندما تكون للجهة المشترية احتياجات يُتَوَقَّع أن تنشأ في مدى زمني قصير أو متوسط، ولكن لا يمكن تحديد جميع الأحكام والشروط في بداية عملية الاشتراء. (للاطلاع على وصف المزايا، انظر الفقرات ... أعلاه). وتتيح الفقرة (١) استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري لتجسيد حالتين يمكن أن تنشأ فيهما تلك الظروف. أولاً، عندما تكون الحاجة "غير مُحدّدة"، مما يعني أن تواترها و/أو مداها و/أو توقيتها و/أو كميتها، غير معروفة، وثانياً، عندما يُتَوَقَّع أن تنشأ الحاجة على نحو مُستعجل. والمجموعة الأولى من الظروف قد تنشأ لمشتريات متكررة لسلع أو خدمات موحّدة نسبياً (لوازم المكاتب والخدمات البسيطة مثل خدمات نظافة المباني وعقود الصيانة وما إلى ذلك). والمجموعة الثانية من الظروف قد تنشأ عندما يتطلّب الأمر أن تتصدّى هيئة حكومية لكوارث طبيعية أو أوبئة أو مخاطر معروفة أخرى؛ وهو وضع ينضاف عادةً، لكن ليس بالضرورة، إلى الوضع الأول.

ويكون ضمان التوريد عادة شاغلا في هذا النوع من الأوضاع، ولكنه قد يصبح أيضا شاغلا في النوع الأول من الظروف التي سوف تنشأ فيها حاجة غير مُحددة إلى مشتريات متكررة فيما يتعلق بسلع تتطلب إنتاجا متخصصا.^(٣) (انظر المناقشة العامة لأنواع الاشتراء التي تكون الاتفاقات الإطارية مناسبة لها في الفقرات ... أعلاه). وعندما يكون من شأن الإجراء أن يُفضي إلى اتفاق إطاري مغلق، يجب أن تُستوفى أيضا شروط الاستخدام المنطبقة على طريقة الاشتراء المُعترَم استخدامها لإرساء العقد؛ وذلك لأن الاتفاق الإطاري المغلق، وفقا للمادة ٥٧ (١) من القانون النموذجي، يجب أن يُرسى بواسطة إجراءات مناقصة مفتوحة ما لم يُسوّغ اللجوء إلى طرائق اشتراء أخرى. بمقتضى الفصل الثاني من القانون النموذجي.

٣- والشروط المُحددة لاستخدام إجراءات الاتفاق الإطاري أكثر مرونة بكثير من شروط استخدام طرائق الاشتراء الواردة في المادة ٢٦ (١): فهي لا تتطلب من الجهة المشترية أن تحدّد قطعيا أن الاحتياجات سوف تنشأ على نحو غير محدد أو على نحو مُستعجل، بل تقتصر على اشتراط توقّع نشوء الحاجة. والبعد الذاتي المتأصل في الشروط يعني أن إنفاذ الامتثال لها يكون أكثر صعوبة من إنفاذ الامتثال لشروط استخدام طرائق الاشتراء الواردة في المادة ٢٦ (١)، ولكن من الممكن القيام على نحو موضوعي بتقييم ما إذا كانت القرارات معقولة في الظروف الخاصة باتفاق إطاري معيّن. وبهذه الطريقة، فإن الشروط تيسّر المساءلة وتعزّز الممارسات الفضلى.

٤- ومثلما سبق ذكره (الفقرات ...)، فإن تكاليف وضع وإعمال إجراءات الاتفاق الإطاري، التي تنطوي على مرحلتين، تكون عادة أعلى من تكاليف عمليات الاشتراء التي تنطوي على مرحلة واحدة، ومن ثمّ، يتوقّف تحديد ما إذا كانت إجراءات الاتفاق الإطاري مناسبة على ما إذا كانت الفوائد المُحتملة تتجاوز هذه التكاليف العالية. فعندما يُتوقّع أن تكون الاحتياجات غير مُحددة، من الممكن أن تُعوّض التكاليف الإدارية لوضع الاتفاق الإطاري وإعماله من خلال سلسلة من عمليات الاشتراء المتكررة؛ وعندما يتوقّع أن تنشأ الاحتياجات على نحو مُستعجل، فيجب النظر في التكاليف الإدارية مقارنة بفوائد مردود النقود التي قد تنتج عن وضع أحكام الاشتراء وشروطه مبكرا مقارنة بالإجراءات المتاحة لعمليات الاشتراء المُستعجلة أو الطارئة. ومن ثمّ، تحتاج الجهة المشترية إلى إجراء تحليل للتكاليف والفوائد، استنادا إلى الاحتمالات قبل الانخراط في إجراء الاتفاق الإطاري، ولعلّ

(٣) مثلما سبق ذكره، ضمان التوريد لا يمكن اتخاذه سببا لاستعمال إجراء الاتفاق الإطاري ما لم يُستوف أيضا أحد الشرطين المحددين لاستخدامه الواردين في المادة ٣١ (أي حاجة متوقّعة غير مُحددة أو حاجة مُستعجلة أثناء فترة مُحددة من الزمن).

الدول المشترعة ترغب في توفير ما يلزم من إرشادات وتدريب لضمان تزويد الجهة المشترية بالأدوات المناسبة للقيام بذلك. والاعتبارات المذكورة أعلاه ذات أهمية خاصة في سياق الاتفاقات الإطارية المغلقة.

٥- وإضافة إلى ذلك، ينبغي ألا يُعتبر استخدام الاتفاقات الإطارية بديلاً للتخطيط الفعال من أجل الاشتراء. وفي سياق الاتفاق الإطاري المغلق خصوصاً، ما لم توضع تقديرات واقعية للاشتراء النهائي وتُعلن في بداية إجراء الاتفاق الإطاري، لن يتحمس الموردون المحتملون لتقديم أفضل أسعارهم في المرحلة الأولى، مما يعني أن الاتفاق الإطاري قد لا يدر الفوائد المتوقعة، أو أن كلفة شواغل السعر و/أو النوعية التي تنال من مردود العقود قد تُرجح على كلفة الكفاءة الإدارية.

٦- وثمة سبب آخر لإدراج شروط الاستخدام هو التقييد المحتمل للتنافس الذي ينطوي عليه استخدام الأسلوب، وخصوصاً الاتفاق الإطاري المغلق (انظر ... أعلاه). وتدعم هذه الشروط المدة المحدودة المتاحة للاتفاقات الإطارية المغلقة في المادة ٥٨ (١) (أ)، والمدة المحددة المطلوبة بمقتضى المادة ٦٠ (١) (أ)، التي تشترط إعادة فتح الاحتياجات المعنية لتنافس كامل عقب انقضاء مدة الاتفاق.

٧- وينبغي أن تُقرأ شروط الاستخدام مقترنة بتعريف مصطلح "الجهة المشترية"، الذي يسمح لأكثر من مشتر واحد باستخدام الاتفاق الإطاري. وإذا ما رغبت الدول المشترعة في أن تتمكن أجهزة شراء مركزية من القيام بدور الوكلاء لجهة مشترية واحدة أو أكثر، بحيث يتسنى تحقيق الوفورات الضخمة التي يمكن أن يتيحها الشراء المركزي، فقد ترغب تلك الدول في إصدار لوائح تنظيمية أو إرشادات لضمان أن تعمل تلك الترتيبات على نحو شفاف وفعال.

٨- وتشترط الفقرة (٢) أن تُدرج الجهة المشترية مسوَّغات استخدام إجراء الاتفاق الإطاري في سجل الاشتراء؛ والمقصود هو أن يُدرج تحليل التكاليف والمنافع المشار إليه في الفقرات السابقة. وفي حالة إرساء اتفاق إطاري مغلق، تُستكمل الفقرة بالمادة ٢٧ (٣) من القانون النموذجي التي تشترط أن تُدرج الجهة المشترية في السجل بيانا بالأسباب والظروف التي استندت إليها في تسويق استخدام طريقة الاشتراء تلك بدلا من المناقصة المفتوحة في إرساء الاتفاق. ونظرا لما لوحظ من مخاطر الإفراط في استخدام الاتفاقات الإطارية بسبب كفاءتها الإدارية المتصورة (انظر الفقرات ... أعلاه)، وشروط استخدامها الفضفاضة، من المهم توافر رقابة آنية ومناسبة للمسوَّغات التي تُدرج في السجل (وذلك أيضا لتيسير أيّ

اعتراض يصدر عن الموردّين أو المقاولين على استخدام إجراء الاتفاق الإطاري). وتنطوي الرقابة الفعّالة على فحص نطاق المشتريات التي تورّد بمقتضى الاتفاق الإطاري لاستبانة الإفراط أو التفريط في الاستخدام على النحو المبين أعلاه (انظر ...).

المادة ٥٧ - إرساء الاتفاق الإطاري المغلق

١ - الغرض من هذه المادة هو وضع قواعد لإرساء الاتفاق الإطاري المغلق. وتنطبق الأحكام على كل من إجراءات الاتفاق الإطاري التي تنطوي على مرحلة تنافس ثانية وإجراءات الاتفاق الإطاري التي لا تنطوي على مرحلة تنافس ثانية، ويمكن أن يؤدي كلا النوعين، مثلما يُشرح في ... أعلاه، إلى إرساء اتفاق إطاري مغلق.

٢ - وتشترط الفقرة (١)، بالإشارة الواردة في فقرتها الفرعية (ب) إلى الفصل الثاني من القانون النموذجي، أن تتّبع الجهة المشترية أحكام الفصل الثاني من القانون النموذجي في اختيار طريقة الاشتراء المناسبة لإرساء الاتفاق الإطاري المغلق، والإجراءات المنطبقة على طريقة الاشتراء التي يقع عليها الاختيار. ولا تُقيّد شروط الاستخدام ولا هذه الفقرة طرائق الاشتراء التي يُمكن أن تُستخدم لإرساء اتفاق اشتراء مغلق، لكن شريطة النظر أولاً في اللجوء للمناقصة المفتوحة وتسويغ اللجوء إلى طريقة اشتراء بديلة. ويراعي الاختيار كلا من ظروف عملية (عمليات) الاشتراء المعنية والحاجة إلى تعظيم التنافس حسبما هو مطلوب بمقتضى المادة ٢٧. غير أن أهمية التنافس الشديد في المرحلة الأولى من الاتفاقات الإطارية المغلقة تعني وجوب عدم تطبيق الاستثناءات من المناقصة المفتوحة إلاّ بعد تمحيص دقيق، وخصوصاً في ضوء مخاطر التنافس في إجراءات الاتفاق الإطاري وأنواع المشتريات التي تكون الاتفاقات الإطارية مناسبة لها (للاطلاع عليها، انظر ... و...).

٣ - ومن الأمثلة على الحالات التي قد تكون فيها طرائق الاشتراء البديلة للمناقصة المفتوحة مناسبة استخدام الاتفاقات الإطارية لضمان السرعة ونجاعة التكلفة في اشتراء سلع منخفضة التكلفة ومتكررة وعاجلة، مثل خدمات الصيانة أو التنظيف (التي قد لا يكون اشتراؤها من خلال مناقصات مفتوحة ناجع التكلفة)، والسلع المُخصّصة كالعقاقير ولوازم الطاقة والكتب المدرسية، حيث يمكن أن يحمي الإجراء مصادر التوريد في الأسواق المحدودة. واستخدام طريقة التفاوض التنافسي أو الاشتراء من مصدر وحيد قد يكون مناسباً لإرساء اتفاق إطاري مغلق في الحالات المستعجلة. وإذا لم يكون بوسع الجهة المشترية أن تصوغ المواصفات أو تحدّد أحكام الاشتراء وشروطه الرئيسية في البداية، مثلما هو الحال لدى اشتراء خدمات أو إنشاءات تتسم بقدر أكبر من التعقّد، لا يُرجّح أن تكون الاتفاقات الإطارية

مناسبة بسبب أن عدم اليقين الذي تنطوي عليه قد يقلل المشاركة، ولكن هناك أمثلة في الواقع لاتفاقيات إطارية فعالة تُبرم من خلال طرائق طلب الاقتراحات القائمة على الحوار.^(٤) (انظر الإرشادات بشأن شروط استخدام طرائق الاشتراء في ...). [القرارات المتصلة باستخدام إجراء الاتفاق الإطاري واختيار طريقة الاشتراء ونوع الالتماس، والتي تنطوي على سلطة تقديرية وتتطلب قدرات مناسبة، تكون ذات طابع يقتضي أن تكون الإرشادات واللوائح التنظيمية اللازمة لتعزيز اتخاذ القرارات حاسمة لإتاحة تزايد الفوائد المحتملة لاستخدام الأسلوب.]

٤ - كما تنوحي الفقرة (١) حالات تحل من إجراءات طريقة الاشتراء التي يقع عليها الاختيار حسبما هو مطلوب لتجسيد إجراء الاتفاق الإطاري، على نحو يجعل الإشارات إلى "العطاءات" أو العروض الأخرى تُفسر على أنها إشارات إلى عطاءات أو عروض "أولية" عندما تكون هناك مرحلة تنافس ثانية تنطوي على عطاءات أو عروض تقدّم في المرحلة الثانية، والإشارات إلى اختيار المورد أو المقاول الفائز وإلى إبرام عقد الاشتراء تُفسر على أنها إشارات إلى قبول المورد (ين) أو المقاول (ين) في الاتفاق الإطاري وإبرام ذلك الاتفاق. ولعلّ الدول المُستعرة ترغب في توفير إرشادات بشأن حالات التحلل المُحتملة، مع ملاحظة أن المرونة المطلوبة للنص على اتفاقيات إطارية مغلقة تنطوي أو لا تنطوي على مرحلة تنافس ثانية، وتنطوي على مورد أو مقاول واحد أو أكثر، تعني أن نطاق حالات التحلل يختلف من حالة إلى أخرى.

٥ - وتُبين الفقرة (٢) المعلومات التي ينبغي تقديمها عندما تُلتبس المشاركة في إجراء الاتفاق الإطاري. ويجب أن تتبع وثائق الالتماس القواعد المعتادة لطريقة الاشتراء التي يقع عليها الاختيار. أي، يجب أن تُحدّد الأحكام والشروط التي يقدم الموردون أو المقاولون الشيء موضوع الاشتراء وفقاً لها وإجراءات إرساء عقود الاشتراء (التي تُبرم بمقتضى الاتفاق الإطاري).^(٥) وطابع إجراءات الاتفاق الإطاري التي تنطوي على مرحلتين، والتي تنتهي بإرساء عقد (عقود) الاشتراء، يعني أن المعلومات المُقدّمة إلى الموردين أو المقاولين المحتملين في البداية ينبغي أن تشمل كلتا مرحلتَي الاشتراء. ومن ثمّ فإنّ الأحكام تُنظّم المعلومات المتصلة بكلتا المرحلتين، في الوقت الذي تتيح فيه الفرصة لأن تُحسن أو توضع في المرحلة الثانية من

(4) تجسّد هذه العبارة نتائج مشاورات أجريت مع خبراء. ويُرجى تزويد الأمانة بإرشادات بشأن أمثلة مُحدّدة.

(5) ربما يتطلب الأمر تعديل هذه الإرشادات في ضوء خصائص طلب الاقتراحات المقترن بحوار، إذا رُئي أن هذه الطريقة مناسبة لإرساء الاتفاقيات الإطارية. انظر الشاغل ذا الصلة في الفقرة ٣ والحاشية المُصاحبة أعلاه.

الإجراءات بعض أحكام الاشتراء وشروطه، التي يُفصح عنها في الاشتراء "التقليدي" في وثائق الالتماس.

٦- وتشترط فاتحة الفقرة (٢) أن توضع معلومات الالتماس المعتادة بصيغة تراعي تماماً "ما يقتضيه اختلاف الحال"، مما يعني أن المعلومات ينبغي أن تُكيّف لتوافق خصائص أي إجراء اتفاق إطاري بعينه. ويجب أن تُكرّر هذه المعلومات في الاتفاق الإطاري نفسه، أو يمكن أن ترفق وثائق الالتماس بالاتفاق الإطاري، إذا ما كان ذلك ممكناً عملياً ومن شأنه أن يُحقّق الكفاءة الإدارية، وكان النظام القانوني في الولاية القضائية المعنية يعامل المرفقات باعتبارها جزءاً لا يتجزأ من الوثيقة.

٧- وحالات الخروج عن اشتراط توفير معلومات مستفيضة عن أحكام الاشتراء وشروطه حين التماس المشاركة في إجراء الاتفاق الإطاري لا يُسمح بها إلاّ بالمقدار المطلوب لمواءمة عملية الاشتراء المعنية. وعلى سبيل المثال، من غير المرجّح أن يكون بمقدور الجهة المشترية أن تستوفي الشرط الوارد في المادة ٣٨ (د) بأن تُحدّد وثائق الالتماس "كمية السلع المراد اشتراؤها؛ والخدمات المراد أدائها؛ والمكان الذي يراد فيه تسليم السلع أو تنفيذ الإنشاءات أو تقديم الخدمات؛ والوقت المرغوب أو المطلوب لتسليم السلع أو تنفيذ الإنشاءات أو تقديم الخدمات فيه، إن وُجد". غير أن نطاق ما يلزم من خروج يتفاوت: فقد تعرف الجهة المشترية مواعيد كل شراء مُعتزم، ولكن ليس المقادير، أو العكس؛ ومن ناحية أخرى، قد تعرف المقدار الإجمالي ولكن ليس مواعيد الشراء؛ أو قد لا تعرف أيًا من هذه الأمور أو تعرفها جميعاً.

٨- والتفاصيل التي يُشترط عادة تقديمها عند التماس المشاركة في إجراء ذي مرحلة واحدة، والتي سوف تُحذف في إجراء اتفاق إطاري سوف تختلف من إجراء إلى آخر. وأيُّ إخفاق في تقديم معلومات يتجاوز حالات الخروج المسموح بها سوف يكون عرضة للاعتراض. ومن ثم، إذا كانت الكمية الإجمالية وتفاصيل التسليم فيما يتعلق بمشتريات متوخّاة بمقتضى الاتفاق الإطاري معروفة في المرحلة الأولى من الاشتراء، فيجب الإفصاح عنها. أما إذا لم تكن الكمية الإجمالية معروفة في المرحلة الأولى من الاشتراء، فيجب أن تُدرج الكميات الدنيا والقصوى للمشتريات المتوخّاة بمقتضى الاتفاق الإطاري، متى كانت معروفة، وفي حال عدم معرفتها ينبغي توفير تقديرات لها.

٩- وتقتضي الفقرة ٢ (ب) الإفصاح عمّا إذا كان الاتفاق سوف يبرم مع موردٍّ أو مقاول واحد أم أكثر. والكفاءة الإدارية للاتفاقات الإطارية تنحو إلى بيان أن الاتفاقات

الإطارية المتعددة الموردّين هي الأنسب عموماً، ولكن طابع السوق المعنية قد يُبيّن أنّ اتفاقاً إطارياً مع مورّد واحد مفيد (وذلك، على سبيل المثال، عندما تكون سرّية التوريد أو ضمانه اعتباراً هاماً، أو عندما لا يكون هناك سوى مورّد أو مقاول واحد في السوق).

١٠- ولا يوجد شرط بعدد أدنى ولا أقصى من الموردّين أو المقاولين الأطراف في الاتفاق الإطارية. وقد يكون العدد الأدنى مناسباً لضمان التوريد؛ فعندما يُتوخى إجراء مرحلة تنافس ثانية، ينبغي أن يكون هناك عدد كافٍ من الموردّين أو المقاولين لضمان تنافس فعّال، وقد تشترط بنود الالتزام عدد أدنى، أو عدداً كافياً لضمان ذلك التنافس الفعّال. وإذا لم يتحقّق العدد الأدنى المنصوص عليه، فيجوز/يجب أن تلغي الجهة المشترية الاشتراء عملاً بأحكام المادة ١٨.^(٦)

١١- وربما يكون تحديد عدد أقصى مناسباً أيضاً عندما تتوقّع الجهة المشترية أن يكون هناك عدد من الموردّين أو المقاولين الذين يُقدّمون عروضاً مستجيبة أكبر مما يمكن استيعابه. وربما يُجسّد هذا الوضع القدرة الإدارية للجهة المشترية، وخصوصاً من حيث أن زيادة عدد المشاركين قد تُحبط كفاءة الإجراء الإدارية. وثمة سبب إضافي للحد من عدد المشاركين هو ضمان أن تتاح لكل واحد منهم فرصة حقيقية لأن يُرسى عليه عقد اشتراء بمقتضى الاتفاق الإطارية، وتشجيعه على تحديد سعر عرضه وتقديم أفضل نوعية ممكنة بناءً على ذلك.

١٢- وعندما يُفرض عدد أدنى و/أو أقصى من الموردّين أو المقاولين، فيجب أن تُعلن الأعداد ذات الصلة في وثائق الالتزام. وينبغي أن يشمل سجل الاشتراء، على سبيل الممارسة الفضلى، تسويغاً لقرار(ات) الجهة المشترية - وتدوين تلك المعلومات مثال للمعلومات الإضافية التي قد تود الدولة المشترية إدراجها بمقتضى المادة ٢٤ (١)، أو إدراجها في لوائح تنظيمية داعمة بمقتضى المادة ٢٤ (١) (ث). وعندما يُحدّد عدد أقصى، ينبغي أن تُحدّد معايير اختيار المشاركين وإجراءاته العدد ذات الصلة من العروض الأدنى سعراً أو الأكثر فائدة. وينطوي هذا النهج على إجراء ترتيب لاختيار الموردّين أو المقاولين الذين سوف يُصبحون أطرافاً في الاتفاق الإطارية؛ ومع أنّ تحديد عدد أقصى قد يكون بسيطاً من الناحية الإدارية، فقد لوحظ أنّ تحديد عدد مقيد تقييداً صارماً مسبقاً يمكن أن يُفضي إلى اعتراضات من مقدمي العروض الذين يكون ترتيب عروضهم أدنى بقليل من عروض

(6) يُرجى تزويد الأمانة بإرشادات بشأن عواقب الإخفاق في تحقيق العدد الأدنى المطلوب، وذلك، على سبيل المثال، عندما يُعتمد إبرام اتفاق إطارية متعدد الموردّين، ولا يكون هناك سوى مورّد أو مقاول واحد مؤهل ومستجيب.

الموردين أو المقاولين الفائزين (أي عندما يكون هناك فارق ضئيل جدا في الاختيار بين الموردين أو المقاولين الفائزين وغير الفائزين). والنص على عدد ضمن نطاق مُحدّد قد يكون نهجا بديلا ملائما، شريطة أن يُحدّد استخدامه المُعتمَر بوضوح في وثائق الالتماس.

١٣- وتشترط الفقرة ٢ (د) أن تُضمّن وثائق الالتماس شكل الاتفاق الإطاري وأحكامه وشروطه، بما في ذلك، مثلا، ما إذ كان سوف ينطوي على مرحلة تنافس ثانية، ومعايير التقييم في المرحلة الثانية. وأحكام الشفافية هذه تطبيق للمبدأ العام الوارد في القانون النموذجي والذي يقتضي أن تُحدّد جميع أحكام الاشتراء وشروطه مسبقا، على النحو الذي تُجسّده أيضا الأحكام الافتتاحية في الفقرة (٢) (انظر الفقرات ... أعلاه).

١٤- ولا يوجد استثناء فيما يتعلّق بمعايير وإجراءات التأهيل والتقييم بشأن تطبيقها على كل من القبول في الاتفاق الإطاري وأي مرحلة تنافس ثانية، باستثناء أن معايير التقييم التي يُقرّر أن تطبّق في المرحلة الثانية يمكن أن تتباين ضمن نطاق يُحدّد مسبقا، مثلما هو موضّح في التعليق على المادة ٥٨ (١) (د) أدناه. وإذا ما تقرر الأخذ بهذه المرونة، فيجب أن يُفصح عن النطاق المنطبق في وثائق الالتماس.

١٥- وهناك سمة من سمات الاختيار أكثر تعقّدا في سياق الاتفاقات الإطارية منها في الاشتراء التقليدي؛ وهي الوزن النسبي الذي يُحتسب في معايير الاختيار لكلتا مرحلتَي الاشتراء، إن وجدت. وخصوصا عندما يتعلّق الأمر بفترات أطول وعمليات شراء مركزية، فقد تكون هناك فوائد من حيث مردود النقود والكفاءة الإدارية في السماح للجهة المشترية بعدم تحديد الأوزان النسبية واحتياجاتها الدقيقة إلا عند تقديم طلبات شراء مفردة (أي في المرحلة الثانية من الإجراءات). ومن ناحية أخرى، فإن اعتبارات الشفافية والموضوعية في الإجراءات والحاجة إلى منع إدخال تغييرات على معايير الاختيار خلال عملية الاشتراء هي سمات محورية في القانون النموذجي وضعت لمنع التلاعب الاستغلالي بمعايير الاختيار واستخدام معايير غامضة وفضفاضة يمكن أن تُستغلّ لحاياة بعض الموردين أو المقاولين. والسماح بتغيير الأوزان النسبية أثناء سريان الاتفاق الإطاري قد يُسهّل إجراء تغييرات غير شفافة أو تعسّفية على معايير الاختيار. ويسعى القانون النموذجي إلى معالجة هذه الأهداف المتنازعة بالنص على أن الأوزان النسبية في المرحلة الثانية يمكن أن تُعدّل في نطاق يحدّد مسبقا أو في مصفوفة تُدرج في الاتفاق الإطاري، ومن ثمّ في وثائق الالتماس أيضا، وشريطة ألا يفضي التعديل إلى تغيير في وصف الشيء موضوع الاشتراء (انظر المادة ٦٢).

١٦- وترد إرشادات إضافية بشأن شكل الاتفاق الإطاري وأحكامه وشروطه في التعليق على المادة ٥٨ أدناه.

١٧- وتنصُ الفقرة (٣) على أن أحكام المادة ٢١ بشأن قبول العرض الفائق وبدء نفاذ عقد الاشتراء تنطبق على إرساء الاتفاق الإطاري المغلق، وتُعدّل حسب الاقتضاء لتوافق إجراء الاتفاق الإطاري (يرد التعليق على المادة ٢١ في ... أعلاه). وهذا الشرط ضروري لأن المادة ٢١ تتناول إبرام عقد اشتراء، في حين أن الاتفاق الإطاري نفسه ليس عقد اشتراء، حسبما توضّحه تعاريف الاتفاق الإطاري والإجراءات ذات الصلة في المادة ٢ (للاطلاع على المزيد، انظر الفقرات ... أعلاه).

١٨- ويجري اختيار الموردّين أو المقاولين الذين سوف يكونون أطرافاً في الاتفاق الإطاري بناء على الأساس المبيّن في وثائق الالتماس، أي الذين يقدمون أدنى العروض سعراً أو أكثرها فائدة. ويجري الاختيار بناء على فحص كامل للعروض الأولية (عندما تكون هناك مرحلة تنافس ثانية) أو العروض (عندما لا تكون هناك مرحلة تنافس ثانية)، وتقييم مؤهلات الموردّين أو المقاولين. ثم تُقيّم العروض المُستجيبة، بتطبيق معايير التقييم المُفصّل عنها في وثائق الالتماس، ورهنا بالعدد الأدنى أو الأقصى المنطبق من الموردّين أو المقاولين الأطراف حسبما هو مُحدّد في وثائق الالتماس.^(٧)

١٩- وبعد ذلك، تنطبق أحكام الإخطار وفترة التوقّف المطلوبة بمقتضى المادة ٢١ على الإجراء من خلال إحالة مرجعية في الفقرة (٣) (والاستثناءات المتوخّاة عن فترة التوقّف بمقتضى المادة ٢١ (٣) إما أن لا تنطبق أو من غير المرجّح أن تنطبق على إرساء الاتفاق الإطاري المغلق). كما يجوز أن يُخضع إرساء الاتفاق الإطاري المغلق لموافقة خارجية؛ فعندما تُستخدم اتفاقات إطارية فيما بين وزارات وأجهزة حكومية، يجوز اعتبار آليات رقابة سابقة من هذا القبيل خياراً مناسباً. وفي هذه الحالة، يمكن أن تُدرج صيغة إضافية في الفقرة (٣) أو في موضع آخر في المادة ٥٧ أو في لوائح تنظيمية داعمة، استناداً إلى الصيغة الاختيارية الواردة في المادة ٢٩ (٢).

(٧) بالإشارة إلى الفقرة (٢) (ج) من المادة ٥٧ من القانون النموذجي، يُرجى تزويد الأمانة بإرشادات بشأن ما إذا كان يجب أن يشترط دائماً إدراج عدد أقصى في الاتفاق الإطاري المغلق (في الصيغة الحالية تتمتع الجهة المشترية بصلاحيّة تحديد عدد أقصى أو أدنى). وإذا لم يُشترط ذلك، يجب قبول جميع الموردّين أو المقاولين الذين يقدمون عروضاً مستجيبة ولن يكون هناك تقييم في المرحلة الأولى. ومن شأن ذلك أن يفضي إلى عدم وجود اختلاف بين الاتفاقات الإطارية المفتوحة والاتفاقات الإطارية المغلقة المتعدّدة الموردّين.

٢٠- ومن أجل تبديد شواغل ناجمة عن أن آليات الإعلان المعتادة في نظم الاشتراء قد لا تنطبق على الاتفاقات الإطارية (لأنها ليست عقود اشتراء) وعلى بعض عقود الاشتراء المبرمة بمقتضاها (إذا كانت أدنى من عتبة الإعلان)، تشترط المادة ٢٢ من القانون النموذجي نشر إشعار عندما يُبرم اتفاق إطاري مغلق بنفس طريقة إرساء عقد الاشتراء. (كما تنطبق المادة ٢٢ برمتها على عقود الاشتراء التي تُبرم بمقتضى الاتفاق الإطاري.)

٢١- ومثلما توضّحه تعاريف الاتفاق الإطاري والإجراءات ذات الصلة في المادة ٢، لا يُعدّ الاتفاق الإطاري عقد اشتراء بحسب التعريف الوارد في القانون النموذجي، ولكنّه يمكن أن يكون عقدا قابلا للإنفاذ في الدول المشتريّة. ولعلّ الدول تؤدّ إذن أن تُصدر إرشادات بشأن الآثار المترتبة على إلزام الحكومة من خلال مرحلة الإجراءات الأولى. ويجوز أن تكون عروض الموردّين أو المقاولين ملزمة بمقتضى قانون الدولة المشتريّة؛ أما في الاتفاق الإطاري المغلق الذي لا ينطوي على مرحلة تنافس ثانية، فتُحدّد أحكام الاشتراء وشروطه وتكون عروض المرحلة الأولى قابلة للإنفاذ بالطريقة المعتادة. غير أنّه عندما تكون هناك مرحلة تنافس ثانية، لعلّ الدول تؤدّ في توفير إرشادات لضمان وضوح النطاق الذي يمكن فيه للموردّين أو المقاولين أن يُعدّلوا في المرحلة الثانية عروضهم (الأولى) المقدّمة في المرحلة الأولى، عندما تكون النتيجة أقلّ فائدة للجهة المشتريّة (وذلك مثلا بزيادة الأسعار إذا تغيّرت ظروف السوق).

٢٢- وعموما، لا يتناول القانون النموذجي النطاق الذي يجوز فيه للموردّين أو المقاولين أن يُحسّنوا عروضهم. ولعلّ الدول المشتريّة ترغب في أن تقترح أن تقوم الجهات المشتريّة بإدراج نص مُحدّد في الاتفاقات الإطارية، أو تناول المسألة في لوائح تنظيمية أو باستخدام مزيج من النهجين، مع ضمان الحفاظ على المعاملة المنصفة بالتساوي. وعلى سبيل المثال، قد يلزم السماح للموردّين أو المقاولين بتحسين عروضهم المقدّمة بمقتضى الاتفاقات الإطارية التي لا تنطوي على مرحلة تنافس ثانية، أو بإعادة فتح الاشتراء للتنافس الكامل، إذا ما اقترحت تعديلات هامّة، باستخدام طريقة الاشتراء الأنسب للظروف ذات الصلة. وعندما تكون هناك مرحلة تنافس ثانية، فلعلّه يكفي إخطار سائر الموردّين أو المقاولين الأطراف بالعرض المُنقّح.^(٨)

(٨) يُرجى تزويد الأمانة بإرشادات بشأن ما أثير في هذه الفقرة من نقاط لم يُناقشها الفريق العامل.