

Distr.: Limited
16 February 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي
الفريق العامل الأول (المعني بالاشتراء)
الدورة الحادية والعشرون
نيويورك، ١٦-٢٠ نيسان/أبريل ٢٠١٢

دليل الاشتراع المنقح المزمع إرفاقه بقانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي*

مذكّرة من الأمانة

إضافة

تتضمّن هذه الإضافة مُقترحاً بشأن ملاحظات عامة تشمل مسائل تتعلّق بتنفيذ القانون النموذجي واستعماله ويُراد إدراجها في مشروع دليل منقّح بشأن اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي.

* هذه الوثيقة مقدّمة قبل أقل من عشرة أسابيع من افتتاح الدورة بسبب ضرورة إكمال مشاورات غير رسمية بين الدورتين بشأن الأحكام ذات الصلة من مشروع دليل الاشتراع المنقّح.



دليل اشتراء قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي

الجزء الأول - ملاحظات عامة

...

هاء - تنفيذ القانون النموذجي واستعماله

عناصر نظام الاشتراء

١ - القانون النموذجي كقانون "إطاري"

١ - المقصود من القانون النموذجي توفير جميع الإجراءات والمبادئ الأساسية للقيام بإجراءات الاشتراء في مختلف الظروف التي يُحتمل أن تواجهها الجهات المشترية. وهو في هذا الصدد قانون "إطاري" لا يبين في حد ذاته جميع القواعد واللوائح التنظيمية التي قد تكون ضرورية لتنفيذ تلك الإجراءات في الدولة المشترعة. ومن ثم، ينبغي أن يؤلف التشريع المستند إلى القانون النموذجي جزءاً من نظام اشتراء متماسك ومتلاحم يتضمن لوائح تنظيمية وبنى تحتية قانونية داعمة أخرى وإرشادات وأدوات أخرى لبناء القدرات.

٢ - اللوائح التنظيمية والقوانين الأخرى المطلوبة لدعم القانون النموذجي

٢ - يتوخى القانون النموذجي، كخطوة أولى، أن تصدر الدول المشترعة لوائح تنظيمية للاشتراء بغية استكمال الإطار التشريعي لنظام الاشتراء، بحيث يفضي على حدّ سواء إلى بيان تفاصيل الإجراءات التي يأذن بها القانون النموذجي ومراعاة الظروف المحددة السائدة، والمحتمل أن تتغير، في الدولة المشترعة (من قبيل القيمة الحقيقية للعبوات المحددة لطلب عروض الأسعار، على سبيل المثال، واستيعاب التطورات التقنية). وتقضي المادة ٤ من القانون النموذجي بتحديد الجهة المسؤولة عن إصدار لوائح الاشتراء التنظيمية في نص القانون نفسه (يورد التعليق على تلك المادة [**وصلة تشعبية**] مزيداً من الشرح بهذا الشأن).

٣ - أمّا فيما يتعلق بالبنية التحتية القانونية الأخرى، فإنّ إجراءات الاشتراء التي تُطبّق بموجب القانون النموذجي سوف تثير المسائل الإجرائية التي ستعالجها لوائح الاشتراء التنظيمية، ولن يقتصر الأمر على هذا فحسب، وإنما من المرجح الوقوف على إجابات على

سائر الأسئلة القانونية المطروحة في مجاميع قانونية أخرى (مثل القوانين الإدارية وقوانين العقود والقوانين الجنائية وقانون الإجراءات القضائية). وقد يلزم أن تراعي الجهات المشترية، وأن تطبق، تشريعات العمل والمساواة والمتطلبات البيئية، وربما متطلبات أخرى. وينبغي أن يتسق نهج تنظيم الاشتراء أيضاً مع التقاليد القانونية والإدارية للدولة المشترعة حتى يعمل نظام الاشتراء في إطار مجموعة قوانين متلاحمة. وسوف تحسّن الدول المشترعة كفاءتها الاشترائية طالما كانت المسائل القانونية والتنفيذية المختلفة معقدة بوضوح وكانت هذه المسائل وعلاقتها التفاعلية بقانون الاشتراء مفهومة.

٤ - ويناقش الباب ** أدناه [**وصلة تشعبية**] اعتبارات محدّدة بشأن تنفيذ الاشتراء الإلكتروني.

٣ - إرشادات إضافية لدعم الإطار القانوني

٥ - ليست كل المسائل التي ستنشأ في عملية الاشتراء قابلة للحل بنصوص قانونية مثل اللوائح التنظيمية: ومن شأن إصدار قواعد داخلية ومذكرات إرشادية وأدلة عملية أن يعزز من التنفيذ الفعال للقانون النموذجي ومن كفاءته العملية. وقد تعمل هذه الوثائق على توحيد الإجراءات ومواءمة مواصفات العقد وشروطه، كما قد تعمل على بناء القدرات.

٦ - والقواعد والمذكرات الإرشادية التي تعالج جميع جوانب الاشتراء سوف تزداد هي نفسها قوةً ودعمًا بالنماذج القياسية والوثائق النموذجية. وقد تبين أن الجمع بين هذين التديرين أداة فعالة في الممارسة العملية. والمنظمات الدولية والإقليمية وغيرها من الهيئات المعنية التي تضطلع بدور نشط في إصلاح نظام الاشتراء تستخدم الأدلة العملية والوثائق النموذجية على السواء في النظم التي توصي بها وفي نظمها الداخلية الخاصة بها. ويمكن العثور على مراجع تناقش الممارسات الفضلى ونماذج من الوثائق الموحدة وإرشادات أخرى في [**مراجع ووصلات تشعبية**].

٧ - ومن شأن معالجة نظام الاشتراء على نحو كلي من هذا القبيل أن يساعد على تنمية القدرة على تشغيله، وهي مسألة هامة حيث إن القانون النموذجي يتوخى أن يمارس موظفو الاشتراء قدرًا محدودًا من الصلاحيات التقديرية في كلِّ مراحل عملية الاشتراء، مثلاً في تصميم معايير التأهل والاستجابة للمتطلبات والتقييم وفي اختيار أسلوب الاشتراء (وطريقة الالتماس في بعض الحالات).

٨- وعلاوةً على المسائل التي يقضي القانون النموذجي بتحديددها في اللوائح التنظيمية (التي نوقشت في التعليق على المادة ٤، **[**وصلة تشعبية**]**)، سوف تُشجّع الدول المشترعة على دعم القانون النموذجي بلوائح تنظيمية ذات نطاق كاف، وبقواعد و/أو مذكرات إرشادية داعمة أخرى، من أجل ضمان التنفيذ الفعال للقانون النموذجي. ويمكن الاطلاع على الوثائق التي تناقش المحتوى الموصى به لهذه الوثائق الداعمة في موقع الأونسيترال الشبكي.

٩- وثمة إجراء لم يُذكر صراحةً في القانون النموذجي، رغم أنه وسيلة هامة لدعم تنفيذ أهدافه، وهو مسألة الاستيضاح (استخلاص المعلومات) التي نوقشت في التعليق على المادة ٢٢ **[**وصلة تشعبية**]**. والاستيضاح هو عملية غير رسمية توفر بها الجهة المشترية معلومات غالباً ما تكون موجهةً إلى الموردين أو المقاولين غير الفائزين عن أسباب عدم توفيقهم.

٤- الدعم المؤسسي والإداري للقانون النموذجي

١٠- إن القانون النموذجي يقوم أيضاً على افتراض مفاده أن الدولة المشترعة قد وضعت، أو سوف تضع، موضع التنفيذ البنى المؤسسية والإدارية الصحيحة والموارد البشرية اللازمة لتطبيق وإدارة إجراءات اشتراء من النوع المنصوص عليه في القانون النموذجي. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن اشتراء القانون النموذجي لا يلزم أي دولة ببنية إدارية محدّدة. وتلخص المناقشة التالية أنواع الدعم المتوخى لتدعيم القانون النموذجي.

١- الدعم الإداري

١١- إن التفاعل المناسب بين حسن إدارة الشؤون المالية العمومية والاشتراء يعتبر، على المستوى الإداري، سمة لرشاد الحوكمة، كما أنه مقوم لازم لضمان الامتثال لاتفاقية مكافحة الفساد (ولا سيما المادة ٩ منها **[**وصلة تشعبية**]**). ويمكن الاطلاع على متطلبات الميزنة أو إجراءاتها في مجموعة متنوعة من المصادر، وسوف تؤدّ الدول المشترعة ضمان إلمام الجهات المشترية بجميع الالتزامات ذات الصلة، ومن ذلك مثلاً ما إذا كان يلزم رصد اعتمادات في الميزانية قبل مباشرة أي من إجراءات عملية الاشتراء، وما إذا كانت تلك الالتزامات تشكّل جزءاً من نظام الاشتراء في حدّ ذاته أم لا.

١٢- أمّا على مستوى الاقتصاد الكلي، فإن الأثر العملي لإجراءات الحكومة كمشتري يمكن أن يتمثل في تثبيت السوق وتقليل عدد الموردين المشتركين، ولا سيما متى كانت المشتريات الحكومية تؤلف نسبة مئوية كبيرة من السوق من ناحية الحجم أو القيمة. ويمكن في الحالات المتطرفة أن تنشأ أو تستمر ضروب من الاحتكار أو هيمنة الأقلية على الأسواق.

ولن تكون الجهات المشتري بوجه عام في وضع يتيح لها النظر في الأثر البعيد الأجل على الاقتصاد الكلي بحكم أنها تتخذ قراراتها على مستوى الاقتصاد الجزئي. ولذلك ينبغي ضمان الإبلاغ والتعاون فيما بين الجهات المسؤولة عن رصد وظيفة الاشتراء العمومي (مثل وكالة الاشتراء العمومي التي ستناقش في الباب التالي [**وصلة تشعُّبية**]) والمسؤولة عن سياسات المنافسة. وقد ترصد الوكالة المعنية بالمنافسة عمليات التواطؤ والتلاعب في العطاءات وتتركز العمليات في مجال الاشتراء العمومي والأسواق الأخرى.

١٣- وكما نوقش في التعليق على المادة ٢١ [**وصلة تشعُّبية**]، ينص القانون النموذجي على أن من شأن محاولة تقديم أي إغراءات أو وجود تضارب في المصالح أو ميزة تنافسية غير عادلة استبعاد المورد أو المفاوض المعني من إجراءات الاشتراء موضع النظر. وقد تود الدول المشترعة، كما أشار أيضا التعليق، استحداث نظام جزاءات يمكن أن يتضمن إجراءات استبعاد مؤقتة أو دائم من عمليات الاشتراء المقبلة (وقد يُسمى هذا إجراء حرمان أو تعليق إداري في بعض النظم). وينبغي كفالة تنسيق الإجراءات، بما يشمل ضمانات مراعاة الأصول القانونية وآليات الشفافية، بين الجهات التي يمكن أن تستظهر بقرار بالتعليق أو الحرمان، كما ينبغي أن تتاح لكل تلك الجهات معلومات عن أي موردين أو مقاولين تم حرمانهم من المشاركة أو تعليق مشاركتهم.

١٤- ولعلّ الدول المشترعة تود أيضاً أن تنظر في مسألة ما إذا كان الاضطلاع بسلطة الإنفاذ في المسائل ذات الصلة بالمنافسة والاشتراء يحقق مزيداً من الفعالية على المستوى المركزي وليس اللامركزي.

٢- الدعم المؤسسي

١٥- أمّا على الصعيد المؤسسي، فقد ترى أيضا الدولة المشترعة أن من المستصوب إنشاء جهاز اشتراء عمومي أو سلطة أو هيئة أخرى تتولى تقديم المساعدة في تنفيذ قواعد الاشتراء وسياساته وممارساته التي يُطبّق عليها القانون النموذجي. وقد تشمل وظائف هذه الهيئة (أو الهيئات) ما يلي مثلاً:

(أ) ضمان تنفيذ قوانين الاشتراء ولوائحه التنظيمية تنفيذاً فعالاً. وقد يشمل هذا إصدار لوائح الاشتراء التنظيمية التي تقضي بها المادة ٤ من القانون النموذجي [**وصلة تشعُّبية**] ومدونة قواعد السلوك المطلوبة بموجب المادة ٢٦ [**وصلة تشعُّبية**] ورصد تنفيذ قانون الاشتراء ولوائحه التنظيمية، وتقديم توصيات لتحسينهما، وإصدار تفسيرات

بشأن تلك القوانين ومعالجة حالات تضارب المصالح والمسائل الأخرى التي قد تؤدي إلى توقيع جزاءات أو اتخاذ إجراءات إنفاذ.

(ب) ترشيد عمليات الاشتراء وممارساته وتوحيدها. قد ينطوي هذا الأمر على قيام الجهات المشترية بتنسيق عمليات الاشتراء، وإعداد وثائق موحدة عن الاشتراء، كما ورد آنفاً. وقد ينتج عن هذه الوظيفة فوائد بوجه خاص إذا ما سعت الدولة المشترعة إلى تعزيز مشاركة المنشآت الصغيرة والمتوسطة في عملية الاشتراء.

(ج) رصد عمليات الاشتراء ورصد أداء قوانين الاشتراء ولوائح التنظيمية من المنظور الخاص بالسياسات الحكومية الأوسع نطاقاً. وقد يشمل ذلك دراسة تأثير الاشتراء على الاقتصاد الوطني (مثل رصد تركّز العمليات في أسواق معينة والمخاطر المحتملة على المنافسة، بالتعاون مع الجهات المعنية بالمنافسة حسبما ورد أعلاه [**وصلة تشعبية**])، وتحليل تكاليف ومنافع السعي إلى تحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية من خلال الاشتراء، وإسداء المشورة بشأن تأثير عملية اشتراء محدّدة على الأسعار وغير ذلك من العوامل الاقتصادية [،]، والتحقق من أن عملية اشتراء معينة تدرج ضمن نطاق برامج الحكومة وسياساتها].

(د) بناء القدرات. يمكن أيضاً جعل الهيئة مسؤولة عن تدريب موظفي الاشتراء وغيرهم من موظفي الخدمة المدنية المعنيين بتشغيل نظام الاشتراء. ومن الملامح الرئيسية لأي نظام اشتراء فعال قائم على القانون النموذجي إنشاء كادر من موظفي الاشتراء يتمتع بدرجة عالية من الحرفية المهنية، ولا سيما في المستويات العليا داخل الجهات المشترية، حيث تُتخذ القرارات الحاسمة. ومزايا اعتبار الاشتراء وظيفة فنية، وليس عملاً إدارياً، يكون القائمون عليها صِناً للموظفين الفنيين الآخرين في الخدمة المدنية (من المهندسين والمحامين وغيرهم وأعضاء لجان المناقصات) موثقة توثيقاً جيداً على المستوى الإقليمي والدولي، سواء من حيث تجنب الفساد ومن حيث تحقيق وفورات أو زيادة قيمة الأموال [**وصلة تشعبية**].⁽¹⁾ وتوجد عدّة هيئات متخصصة على المستوى الدولي في شؤون اعتماد وتدريب موظفي الاشتراء، ويمكن الاطلاع على معلومات عنها من خلال [**وصلة تشعبية**]. وينبغي أن تُكَيّف برامج بناء القدرات بما يتفق مع الاحتياجات المحددة – من أجل أن تجسد المستويات القائمة من القدرات والاحتياجات الإنمائية واكتساب المزيد من المهارات المتعمقة على مدار

(1) ملحوظة للفريق العامل: سوف يُشار إلى الوثائق المناسبة الصادرة عن المنظمات الدولية، بما يشمل المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، وإلى المنظمات الإقليمية، بما يشمل منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وغيرها حسب الاقتضاء.

الوقت. وبناء القدرات مطلوب أيضا في القطاع الخاص لضمان دراية الموردّين والمقاولين بنظام الاشتراء وإمكانية مشاركتهم فيه، وقد يكون مهما بشدة متى كانت الدولة المشترعة تسعى إلى تعزيز مشاركة العناصر الجديدة الداخلة في سوق الاشتراء، بما يشمل المشاركة من جانب المنشآت الصغيرة والمتوسطة والفئات التي عانت من الحرمان على مر التاريخ.

(هـ) تقديم المساعدة وإسداء المشورة إلى الجهات المشترية وموظفي الاشتراء. قد يلتمس موظفو الاشتراء إرشادات بشأن صياغة وثائق داخلية لأغراض استخدامها داخل نطاق إحدى الجهات المشترية، وتفسيرات لجوانب محددة من القوانين واللوائح التنظيمية أو عما إذا كانت هناك خبرات متوفرة لدى جهة أخرى في الدولة المشترعة في اشتراء السلع أو الخدمات البالغة التخصص أو التعقد. وقد يكون المستشارون قد قدموا بالفعل خدمات تقنية أو قانونية للحكومة أو داخل جهة اشتراء معينة، ولكن يجوز لموظفي الاشتراء أن يلتمسوا من الهيئة إرشادات بشأن ما إذا كانت الإجراءات التي يزعمون تطبيقها تمثل للإطار التشريعي (مثل استخدام أسلوب اشتراء بديل أو اللجوء إلى الالتماس المباشر). ولكن المستشارين، كما ورد آنفا [**وصلة تشعّبية**]، لن تتأتى لهم الفعالية على هذا النحو إذا ما كان لديهم أيضا دور إنفاذي.

(و) الاعتماد. في بعض الحالات، مثل حالة عقود الاشتراء الباهظة القيمة أو المعقدة، قد تكون الهيئة، بشكل بديل، مفوّضة باستعراض إجراءات الاشتراء من أجل ضمان امتثالها للقانون النموذجي ولوائح الاشتراء التنظيمية، وذلك قبل تقرير التعاقد أو دخول العقد حيّز النفاذ.

١٦- وفيما يتعلق ببناء القدرات، كان من سمات الكثير من نظم الاشتراء في السابق استخدام نظام للموافقة المسبقة تخضع فيه بعض التصرفات والقرارات الهامة لموظفي الاشتراء لآليات الموافقة المسبقة، وهي آليات تستخدم بغرض اشتراط الحصول على موافقة من خارج الجهة المشترية. وميزة نظام الموافقة المسبقة هذا هي أنه يعزز الكشف عن الأخطاء والمشاكل قبل اتخاذ بعض الإجراءات والقرارات النهائية. وعلاوة على ذلك، فإنّ هذا النظام يمكن أن يوفر قدراً إضافياً من التوحيد في نظام الاشتراء الوطني وأن يعمل على بناء القدرات جزئياً من خلال تبرير ودراسة القرارات أو الإجراءات المعنية. غير أنّ استخدامه يتراجع. ولم تعد تشجعه الكثير من الوكالات المانحة المنخرطة في إصلاح نظم الاشتراء وبناء القدرات. والسبب الأساسي هو أنّ استخدامه يمنع فيما يبدو من اكتساب القدرة، في المدى الأبعد، على صنع القرار ويمكن أن يؤدي إلى تجميع المساءلة.

١٧- وبناءً على ذلك، لا يُتوخى في معظم حالات الاشتراء المتصورة في القانون النموذجي اشتراط الحصول على موافقة خارجية، ولا سيما وأن هناك شروطاً دقيقة لاستخدام أساليب الاشتراء الواردة فيه. ففي المناقصة على مرحلتين وفي بعض حالات الاشتراء من مصدر وحيد (في الحالات العاجلة) مثلاً، قد لا يكون من المناسب بوجه خاص الحصول على موافقة خارجية لهذا السبب (انظر التعليق على هذين الأسلوبين من أساليب الاشتراء **[**وصلة تشعُّبية**]**). ولا يوفر القانون النموذجي خياراً لإدراج آلية موافقة خارجية في المادتين ٢٣ و ٣٠ كما هو موضح أيضاً في التعليقات على هاتين المادتين **[**وصلة تشعُّبية**]**. ومن بدائل آلية الموافقة الخارجية ممارسة الرقابة على ممارسات الاشتراء باستخدام نهج الرصد الرجعي الأثر وحده، بما يشمل مراجعة الحسابات والتقييم، وهو نهج يمكن أن يسمح لموظفي الاشتراء بتنمية مهارات صنع القرار ويمكن لآليات الإبلاغ أن تسمح بتقييم القرارات على المستوى الكلي وكذلك الجزئي.

١٨- أمّا الإشارات الواردة في القانون النموذجي إلى الموافقة الخارجية كخيار فقد جاءت في سياق استخدام أسلوب طلب الاقتراحات مع حوار والاشتراء من مصدر وحيد من أجل تعزيز السياسات الاجتماعية-الاقتصادية في إطار المادة ٣٠ **[**وصلة تشعُّبية**]**، حسب المبين في التعليق على أسلوب الاشتراء هذين **[**وصلة تشعُّبية**]**. وعلاوةً على ذلك، يمكن جعل بدء نفاذ عقد الاشتراء خاضعاً أيضاً لموافقة مسبقة بمقتضى المادة ٢٣ **[**وصلة تشعُّبية**]**، حسب المبين في التعليق على تلك المادة **[**وصلة تشعُّبية**]**.

١٩- وإذا قررت الدولة المشترعة النص في تشريعاتها على اشتراط الموافقة، فعليها أن تحصر على إدراج اشتراط الموافقة المسبقة في قانون الاشتراء. وينبغي لها أيضاً أن تعيّن الهيئة أو الجهة أو الجهات الأخرى المسؤولة عن إصدار مختلف الموافقات، وتحدد مدى الصلاحيات الممنوحة لها في هذا الخصوص. وقد تُوكّل مهمة الموافقة إلى هيئة أو سلطة مستقلة ذاتياً على نحو كلي عن الجهة المشترية (مثل وزارة المالية أو التجارة أو سلطة الاشتراء العمومي)، أو قد تُوكّل بدلاً من ذلك إلى هيئة إشراف مستقلة عن الجهة المشترية نفسها، وهو ما نُوقش أيضاً في الباب ****أدناه بشأن البنية المؤسسية [**وصلة تشعُّبية**]**. وقرار الموافقة قابل للاعتراض عليه بمقتضى الباب الثامن من القانون النموذجي كأمر آخر في عملية الاشتراء.

٢٠- وإذا كانت الجهات المشترية مستقلة عن البنية الحكومية أو الإدارية في الدولة، مثل بعض المنشآت التجارية المملوكة للدولة، فقد ترى الدول أن من الأفضل أن تقوم هيئة ما هي جزء من الجهاز الحكومي أو الإداري بممارسة وظائف الموافقة أو الاعتماد أو التوجيه أياً كانت، وذلك ضماناً لأن تُنفذ على النحو الواجب من الفعالية السياسات العامة المراد

تطويرها بواسطة القانون النموذجي. والأهم من ذلك، وفي حال تعلّق الأمر بوظائف الموافقة، فإنّ على الهيئة أن تكون قادرة على ممارسة وظائفها بنزاهة وفعالية وأن تكون مستقلة بما فيه الكفاية عن الأفراد أو الإدارة المعنية بإجراءات الاشتراء. وقد يُفضّل أن تمارس هذه الوظائف لجنة مؤلفة من أشخاص، بدلاً من أن يمارسها شخص واحد، وذلك تلافياً لخطر إساءة استعمال الصلاحية الممنوحة.

٢١- وينبغي أن تتسم إجراءات أي اشتراط للموافقة بالوضوح والشفافية لتجنب استخدام هذا الاشتراط لتعويق عملية الاشتراء. وستودّ الدولة المشترعة في هذا الصدد، وعند البت في مستوى الموافقة الخارجية، إن وجدت، أن تأخذ في الاعتبار أموراً من قبيل ما إذا كان لديها قطاع عام كبير يؤدي وظائف معقدة، وكذلك، في حال كونها دولة اتحادية أو وجود صعوبة في الوصول إلى السلطات المركزية، ما إذا كان التأخير المحتمل في الحصول على الموافقة الخارجية كبيراً.

٢٢- والنص على عتبات أو إرشادات بشأن أنواع الاشتراء التي يجوز فيها التماس موافقة خارجية أمر يمكن أن يساعد على السماح باستخدام آلية للموافقة المسبقة دون أن يعرقل اكتساب القدرات على الأمد الطويل، غير أنّ النظم المختلطة يمكن أن تؤدي إلى تجميع المسألة إذا ما قُسمت المسؤولية عن صنع القرارات أو لم تكن واضحة. وأي قرار بعدم السماح باستخدام أسلوب معين للاشتراء أو رفض إرساء عقد ينبغي أن يبرّر وأن يُدرج في سجل إجراءات الاشتراء المعنية وكذلك سجلات جهة الموافقة.

٢٣- وثمة مسألة ذات صلة بالموضوع هي الرقابة على كل قرار من قرارات الاشتراء بمفرده وإنفاذ القرارات. ولا تكون وظيفة الرقابة فعالة إلا عندما تمارسها جهة مستقلة عن جهة اتخاذ القرارات - أي بعبارة أخرى، الجهة المشترية أو أي جهة من جهات الموافقة. وقد يكون اضطلاع إحدى الهيئات الوطنية لمراجعة الحسابات بمهمة الرقابة صيغة بنائية بديلة للنظم التي تمارس فيها سلطة الاشتراء العمومي أو سلطة أخرى صلاحيات صنع القرار. وبالمثل، ففيما يخص إنفاذ الالتزام بالامتثال لأحكام التشريعات المستندة إلى القانون النموذجي، يقتضي اشتراط الفصل الثامن من القانون النموذجي الاضطلاع بوظيفة مراجعة مستقلة (إدارية أو قضائية). فكما هو مبين أعلاه [**وصلة تشعّبية**]، سوف تتعرض الوظيفة الاستشارية للخلل إن أحجم موظفو الاشتراء عن استخدامهم خوفاً من اتخاذ إجراءات إنفاذ لاحقة بناءً على ما يقدمونه من معلومات عند التماس المشورة.

٢٤- ويعتمد هيكل الهيئات التي تمارس وظائف بشأن الإدارة والمراجعة والرقابة والإنفاذ في دولة مشترعة معينة، والمهام المحددة التي تمارسها تلك الهيئات، على عدّة أمور، منها النظم الحكومية والإدارية والقانونية القائمة في تلك الدولة، والتي تختلف اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر. وينبغي بناء نظام الرقابة الإدارية على أنشطة الاشتراء في إطار تُراعى فيه الأهداف المتعلقة بالفعالية والوفور والكفاءة مع وجود ضوابط لضمان استقلالية أعضاء الهيئة أو الهيئات عن صانعي القرار في الحكومة وفي الجهات المشترية. ولا جدوى من النظم الباهظة التكاليف أو التي تشكّل عبئاً إما على الجهة المشترية أو على المشاركين في إجراءات الاشتراء، أو التي تسبب في تأخير الاشتراء بلا داع. وبالإضافة إلى ذلك، قد يسفر في بعض الحالات إفراط الموظفين المسؤولين عن القيام بإجراءات الاشتراء في ممارسة الرقابة على صنع القرار عن الحدّ من قدرتهم على النهوض بعملهم بفعالية. وقد ترى الدول المشترعة أنّ الاستثمار في نظم تكفل تزويد الجهات المشترية بقدرات كافية وحصول هذه الجهات وموظفي الاشتراء على التدريب اللائق والموارد اللازمة أمران سيساعدان النظام على أداء وظيفته بفعالية ويبقي تكاليف الرقابة الإدارية متناسبة.

٥- إعمال مبادئ القانون النموذجي في جميع مراحل دورة الاشتراء: تخطيط الاشتراء وإدارة العقود

٢٥- يتضمّن القانون النموذجي الإجراءات الأساسية الخاصة بانتقاء الموردّين والمقاولين من أجل إبرام عقد اشتراء معيّن، بما يتفق مع الأهداف المحدّدة في الباب ** أعلاه [**وصلة تشعّبية**] وينص على آلية اعتراض فعّالة في حالة انتهاك القواعد أو الإجراءات أو عدم التقيد بها. ولكن القانون النموذجي لا يدّعي معالجة مرحلة تخطيط الاشتراء أو أداء العقد أو تنفيذه. وبناءً عليه، لا تُعالج في أحكامه المسائل المتعلقة مثلاً بالميزنة وتقييم الاحتياجات وبحوث السوق والاستشارات وإدارة العقود وحل المنازعات المتعلقة بالأداء وإنهاء العقود. بيد أنّ اللجنة تقرّ بما لهذه المراحل في عملية الاشتراء من أهمية في التسيير الفعّال الشامل لنظام الاشتراء. وسيتعين على الدولة المشترعة أن تضمن توافر قوانين وبنى تنظيمية وافية بالغرض بغية العناية بهذه المراحل من عملية الاشتراء، لأنّ عدم توفرها قد يمس بأهداف هذه القانون النموذجي وغاياته.

٢٦- وفيما يتعلق بتخطيط الاشتراء، أصبحت نظم الاشتراء الدولية والإقليمية تشجّع على نشر المعلومات عن فرص الاشتراء المرتقبة، وقد تُدرج بعض الدول المشترعة في قوانينها الإدارية اشتراطاً بنشر تلك المعلومات. وتقلّص بعض النظم الأخرى الفترة الزمنية المحدّدة

للإعلان عن الاشتراء وللإشعارات ذات الصلة عندما تكون هذه المعلومات قد أعلنت مسبقاً. ويمكن عموماً زيادة الفوائد التي تعود بها هذه الممارسة من خلال تحسين إدارة الاشتراء وحوكمته وشفافيته. وتشجّع هذه الممارسة بصفة خاصة على تخطيط عمليات الاشتراء وتحسين الانضباط فيها، ويمكن أن تقلل مثلاً من حالات اللجوء غير المسوّغ إلى الطرائق المصمّمة من أجل الاشتراء العاجل (إذا كان سبب العجلة هو عدم التخطيط)، وكذلك من حالات تقسيم عمليات الاشتراء تفادياً لتطبيق قواعد أشدّ صرامة. كما يمكن أن يستفيد الموردون والمقاولون من هذه الممارسة، إذ تتيح لهم استبانة الاحتياجات، وتخطيط توزيع الموارد اللازمة، واتخاذ إجراءات تحضيرية أخرى للمشاركة في عمليات الاشتراء المرتقبة. ويشجع القانون النموذجي، وإن كان لا يشترط، نشر المعلومات عن فرص الاشتراء المقبلة، كما هو مبين في التعليق على المادة ٦ [**وصلة تشعّبية**].

٢٧- ومن شأن سوء تدبير مرحلة إدارة العقد أن ينال من نزاهة عملية الاشتراء ويخل بأهداف القانون النموذجي المتمثلة في المعاملة المنصفة والتنافس وتجنّب الفساد، وذلك مثلاً في حالة إدخال تغييرات على العقد تفضي إلى زيادة كبيرة في السعر النهائي، وقبول نوعية لا ترقى إلى المعايير المحددة، والتأخّر المتواتر في السداد، وتعطيل أداء العقد بسبب النزاعات. وترد مقترحات مفصّلة بشأن إدارة العقود في عمليات الاشتراء المعقّدة التي تنطوي على تمويل من القطاع الخاص في دليل الأونسيتال التشريعي بشأن مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص (٢٠٠٠) [**وصلة تشعّبية**]: والكثير من النقاط الواردة في ذلك الصك تنطبق بالمثل على إدارة جميع عقود الاشتراء، ولا سيما متى اتصل العقد بمشروع معقد.

٦- المسائل المحددة الناشئة في تنفيذ نظم الاشتراء الإلكترونية واستخدامها

٢٨- كما ورد في الباب ** [**وصلة تشعّبية**] أعلاه، فإن الكثير من المزايا الناشئة من الاشتراء الإلكتروني مستمدة من تعزيز الشفافية. فالإعلان على بوابات الإنترنت عن فرص الاشتراء ونشر قواعد وإجراءات الاشتراء أمر يسمح بتوفير المزيد من المعلومات ذات الصلة بتكلفة مقبولة عما كان عليه الحال في عالم المستندات الورقية (للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر التعليق على المادتين ٥ و٦ أعلاه [**وصلة تشعّبية**]). كما يتيح الإعلان الإلكتروني للموردين أن يتقدموا للمشاركة في الإجراءات، ثم أن يقدموا ويتلقوا معلومات، وأن يقدموا العطاءات وغير ذلك من العروض عن طريق الاتصال الحاسوبي المباشر، مما يحسن من إمكانيات الوصول إلى الأسواق حيث تفتح أبواب الأسواق أمام الجهات القائمة في مناطق بعيدة والتي ربما لم تكن لتشارك دون ذلك، الأمر الذي يحسّن بالتالي من المشاركة والمنافسة.

٢٩- ويمكن لأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أن تعزّز من الكفاءة الإدارية من حيث الوقت والتكلفة على السواء (يسمح استخدام الاتصالات الإلكترونية باختزال التكاليف الإدارية المتعلقة بالورق والوقت اللازم لإرسال المعلومات بالشكل الورقي). وتشمل الاتصالات الإلكترونية أثناء عملية الاشتراء تقديم العطاءات وغيرها من العروض بالاتصال الحاسوبي المباشر. ومن بين أدوات الاشتراء الإلكتروني الأخرى المناقصة الإلكترونية والفهارس الإلكترونية والاتفاقات الإطارية الإلكترونية (التي نوقشت في مقدمة الفصلين السادس والسابع [**وصلة تشعّبية**]). ويمكن لهذه الأدوات والتقنيات أن تسمح بإنجاز إجراءات الاشتراء في ساعات أو أيام بدلاً من أسابيع أو أشهر.

٣٠- كما أنّ العمليات المؤتمتة يمكن أن توفر تدابير إضافية تعزّز النزاهة عن طريق الحدّ من التدخّل البشري في دورة الاشتراء وتقليل الاتصالات الشخصية بين الموظفين المسؤولين عن الاشتراء والموردين والتي يمكن أن تفتح مجال الرشوة في هذا الصدد. ويمكن تسير عمليات الاشتراء المتكررة باستخدام إجراءات ووثائق موحدة متاحة لكل مستخدم النظام عن طريق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مما يعزز من الوحدة (تحقيق جوانب من الكفاءة وزيادة دعم نظم تقييم الأداء، وخاصةً في حال دمج نظم الاشتراء مع نظم التخطيط وإدارة شؤون الميزانية والعقود وسداد المدفوعات - التي قد تشمل هي نفسها إصدار الفواتير وسداد المدفوعات إلكترونياً).

٣١- وفي ضوء الاعتبارات المذكورة أعلاه، فإنّ النهج العام المتبع لتنفيذ واستخدام نظم الاشتراء الإلكتروني في القانون النموذجي ينهض على ثلاثة اعتبارات رئيسية. أولها أنّ القانون النموذجي، بالنظر للمزايا الممكنة للاشتراء الإلكتروني، ورهنا بالضمانات المناسبة، ييسر استحداث نظم هذا الضرب من الاشتراء واستخدامها، ويشجع ذلك حيثما كان مناسباً وبقدر الإمكان. وثانيها أنّ نصّ القانون محايّد تكنولوجياً (أي لا يستند إلى أي تكنولوجيا معينة) بالنظر إلى سرعة التقدّم التكنولوجي وتباين مستويات التطور التكنولوجي في الدول. وأما الاعتبار الثالث فهو الحاجة إلى توفير إرشادات مفصلة لدعم الدول المشترعة في استحداث نظام للاشتراء الإلكتروني وتشغيله بكفاءة.

٣٢- وفيما يتعلق بتيسير وتشجيع الاشتراء الإلكتروني، ينص القانون النموذجي على نشر المعلومات المتعلقة بالاشتراء على الإنترنت واستخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إجراء الاتصالات وتبادل المعلومات على مدار عملية الاشتراء، ويُنص على تقديم العروض إلكترونياً واستخدام أساليب الاشتراء التي تيسرها تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات والإنترنت (ولا سيما المناقصات الإلكترونية والاتفاقات الإطارية الإلكترونية، بما يشمل

الفهارس الإلكترونية). وتناقش الملاحظات الخاصة بكل مادة على حدة الاعتبارات المفصلة الناشئة عن الجوانب المحددة للاشتراء الإلكتروني؛ في المادتين ٥ و ٦ عن النشر الإلكتروني **[**وصلة تشعبية**]** وفي المادة ٤٠ عن تقديم العطاءات إلكترونياً في **[**وصلة تشعبية**]** وفي الفصل السادس عن المناقصات الإلكترونية في **[**وصلة تشعبية**]** وفي الفصل السابع عن الاتفاقات الإطارية الإلكترونية بما يشمل الفهارس الإلكترونية **[**وصلة تشعبية**]**.

٣٣- وفيما يتعلق بالحيدة التكنولوجية، لا يوصي القانون النموذجي بأي تكنولوجيا معينة، لكنه يصف وظائف التكنولوجيات المتاحة (انظر الباب **** أدناه [**وصلة تشعبية**]**). وقد صيغ لتجنب وضع أي عقبة أمام استخدام أي تكنولوجيا معينة. والمصطلحات من قبيل "الوثائق" و"الخطابات المكتوبة" و"الأدلة المستندية" أخذ يشيع استخدامها للإشارة إلى جميع المعلومات والوثائق (سواء أكانت في شكل إلكتروني أو ورقي) في البلدان المنتشرة فيها نظم الحكومة الإلكترونية والتجارة الإلكترونية، أما في البلدان الأخرى، فقد يفترض أنها تعني البيئة الورقية. ولقد صيغ القانون النموذجي بحيث يمكن أن تستخدم كل أساليب الاتصال ونقل المعلومات وتسجيلها في إجراءات الاشتراء المنفذة في إطار التشريع المستند إلى القانون النموذجي، ومن ثم، فإن المصطلحات الواردة في النص لا ينبغي أن تُفسر على أنها تشير ضمناً إلى البيئة الورقية. وعلاوة على ذلك، لا يشمل القانون النموذجي أي إشارات أو متطلبات خاصة بالشكل تفترض مقدماً وجود بيئة ورقية (انظر أيضاً التعليق على المادة ٧ بشأن الاتصالات في مجال الاشتراء والمادة ٤٠ بشأن تقديم العطاءات **[**وصلة تشعبية**]**).

٣٤- وفيما يتعلق بالإرشادات اللازمة لاستحداث وتشغيل نظم الاشتراء الإلكتروني بفعالية، فمن الواضح مما تقدم أن الإصلاحات المعنية تقتضي أكثر من مجرد رقمنة الممارسات القائمة: فإذا استُعيض فحسب عن الخطابات الورقية برسائل البريد الإلكتروني والاتصالات بواسطة الإنترنت، وأُعلن عن فرص الاشتراء في أحد المواقع الشبكية، فإن الكثير من المنافع المذكورة أعلاه لن تتحقق. كما أن جوانب الضعف القائمة في نظام الاشتراء التقليدي سوف تنتقل إلى مُعادلته الرقمي الجديد. وتطوير نظام للاشتراء برمته من أجل إدخال الاشتراء الإلكتروني فيه إنما يقتضي استثماراً كبيراً، ولكن ينبغي النظر للأمر باعتباره فرصة لإصلاح عملية الاشتراء بأكملها وتعزيز معايير الحوكمة وتسخير التسهيلات التي تتيحها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من أجل هذا الغرض.

٣٥- أمّا فيما يتعلق باستحداث نظام الاشتراء الإلكتروني، فإن المدى الذي يمكن أن تذهب إليهفرادى الدول في تنفيذ واستخدام الاشتراء الإلكتروني بفعالية مرهون بتوفر البنية

التحتية اللازمة للتجارة الإلكترونية وموارد أخرى، من بينها تدابير بشأن الأمن الإلكتروني وكفاية القوانين السارية التي تحيز التجارة الإلكترونية وتنظمها. فقد تقدم مثلاً البيئة القانونية العامة في دولة ما (لا تشريعاً الخاصة بالاشتراء) ما يكفي من الدعم لأنشطة الاشتراء الإلكتروني، أو قد لا تقدم لها هذا الدعم. فعلى سبيل المثال، قد تكون القوانين النازمة لاستخدام الخطابات المكتوبة والتوقيعات وما ينبغي اعتباره مستنداً أصلياً ومقبولية الأدلة في المحكمة قاصرة عن السماح باستخدام الاشتراء الإلكتروني بقدر كافٍ من اليقين. ومع أن هذه القضايا قد لا تقلل الرغبة في استخدام الاشتراء الإلكتروني، فإنَّ محصلتها قد لا يمكن التنبؤ بها كما إنَّ نتائجها التجارية لن تكون على النحو الأمثل.

٣٦- ومن الاعتبارات الأولية في معالجة هذه القضية هو ما إذا كان من المزمع تناول موضوع التنظيم العام للاشتراء الإلكتروني أو السماح باستخدامه في قانون الاشتراء أو في القانون الإداري العام للدولة المشترعة. ومثلما لوحظ في الباب ** أعلاه [**وصلة تشعُّبية**]، فإنَّ القانون النموذجي ليس بروتوكولاً كاملاً للاشتراء: ذلك أنَّ قضايا تخطيط عمليات الاشتراء وإدارة شؤون الاتصال وبنية الدعم التحتية العامة اللازمة لأنشطة الاشتراء هي مسائل تُعالج في مواضع أخرى. وحتى إذا تعيَّن أن ينص القانون النموذجي على اعتراف عام بالوثائق والخطابات الإلكترونية، فإنه لن يشمل جميع الوثائق وعمليات تبادل المعلومات والخطابات في دورة الاشتراء، وقد يكون هناك تنازع مع نصوص قانونية أخرى بشأن التجارة الإلكترونية. لذلك فإنَّ الحل المعتمد في القانون النموذجي هو التحويل على قوانين الدول المشترعة، بما فيها التشريعات العامة بشأن التجارة الإلكترونية لكي يكون بالمستطاع الاضطلاع بأنشطة الاشتراء الإلكتروني وتكييفها حسب اللزوم بما يلي احتياجات الاشتراء تحديداً. ومن ثمَّ سوف تحتاج الدول المشترعة أولاً إلى تقييم ما إذا كانت تشريعها العامة المتصلة بالتجارة الإلكترونية تتيح المجال أمام الاضطلاع بأنشطة الاشتراء الإلكتروني في ولاياتها القضائية.

٣٧- وتحقيقاً لهذا الغرض، لعلَّ الدول المشترعة تؤدُّ أن تكيّف لاحتياجاتها سلسلة نصوص التجارة الإلكترونية التي أصدرتها الأونسيترال، وهي: القانون النموذجي بشأن التجارة الإلكترونية (١٩٩٦)، والقانون النموذجي بشأن التوقيعات الإلكترونية (٢٠٠١)، واتفاقية الأمم المتحدة بشأن استخدام الخطابات الإلكترونية في العقود الدولية (٢٠٠٥) [**وصلات تشعُّبية/تضاف بيانات نشر الصيغة الورقية**].^(٢) وتوفّر هذه النصوص اعترافاً

(2) متاح في: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/electronic_commerce.html.

عاما بالتجارة الإلكترونية والتوقيعات الإلكترونية، كما أنها، إذا ما اشترعت في دولة ما، توفر المقتضيات القانونية العامة اللازمة لاستخدام الاشتراء الإلكتروني. فهي تعتمد على ما يُسمى "نهج المعادل الوظيفي" في التجارة الإلكترونية، الذي يحل وظائف وأغراض المتطلبات التقليدية للمستندات والإجراءات الورقية، ويستوفي هذه المتطلبات بالاستفادة من تكنولوجيا المعلومات. وما برح هذا النهج يُتبع أيضا في تطبيقات التجارة الإلكترونية الخاصة بالاشتراء الإلكتروني تحديدا في إطار القانون النموذجي.

٣٨- ولأن النهج المذكور نهج وظيفي، فإنه يشمل مفهوم الحياد التكنولوجي (مثلما ورد أعلاه) ويتجنب فرض معايير على الاشتراء الإلكتروني أكثر صرامة من المطبقة تقليدياً على الاشتراء الورقي. ومن المهم أن يُلاحظ أن تشديد المعايير من شأنه أن يكون عاملاً مثبطاً لاستخدام الاشتراء الإلكتروني و/أو قد يرفع تكاليف استخدامه، ومن ثم قد تضيق المنافع المحتمل جنيها منه أو قد تتضاءل. وعلاوة على ذلك، سوف تكون هناك مخاطر تؤدي إلى شلل النظام إذا أصبحت أي من التكنولوجيات اللازمة استخدامها فيه غير متاحة مؤقتاً. وثمة سبب آخر لتطبيق الحياد التكنولوجي هو اجتناب التبعات المترتبة على النزعة الطبيعية إلى الإفراط في تنظيم استخدام التقنيات أو الأدوات الجديدة في مجال الاشتراء أو اتباع نهج مفروض، حيث يتبدى انعدام الخبرة والثقة في استخدام التكنولوجيات الجديدة، مما من شأنه أيضا أن يصعب اعتمادها أكثر من اللازم.

٣٩- ومن النتائج الأخرى التي ينطوي عليها اتباع هذا النهج عدم تضمين القانون النموذجي تعاريف المصطلحات "إلكتروني" و"توقيع" و"مكتوب" و"وسيلة اتصال" و"رسائل بيانات إلكترونية". وترد بالفعل تعاريف المصطلحات الرئيسية اللازمة للاضطلاع بمعاملات فعالة في مجال التجارة الإلكترونية في نصوص الأونسيترال بشأن التجارة الإلكترونية المذكورة أعلاه. على سبيل المثال، تصف المادة ٢ من قانون الأونسيترال النموذجي بشأن التجارة الإلكترونية "رسالة البيانات" بأنها "المعلومات المنشأة أو المرسلة أو المتلقاة أو المخزنة بوسائل إلكترونية أو بصرية أو بوسائل ماثلة تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، التبادل الإلكتروني للبيانات أو البريد الإلكتروني أو البرق أو التلكس أو النسخ البرقي [**وصلة تشعبية**]". ويتناول القانون النموذجي بحد ذاته مسائل تتعلق بالاشتراء تحديدا لا تتناولها التشريعات العامة للتجارة الإلكترونية، مثل الحاجة إلى تعيين أوقات محددة لتلقي العطاءات الإلكترونية، وأهمية منع الوصول إلى محتوياتها حتى يحين وقت فتحها المقرر [**تضاف هنا إحالة مرجعية إلى الملاحظات الخاصة بكل مادة على حدة ووصلات ربط بها**].

٤٠ - والجانب الثاني للأخذ بنظام الاشتراء الإلكتروني هو إزالة العقبات التي تعترض استخدامه. وقد تكون هذه العقبات لوجستية و/أو تكنولوجية. ورغم أن الكثير من الحكومات قد تحولت إلى مزاولة بعض أعمالها التجارية على الأقل عبر الإنترنت، فإن الوصول إلى الإنترنت على نحو يُعوّل عليه أمر يتعذر افتراضه دوماً: فقد تشوب البنية التحتية نواحي قصور، وقد لا تكون التكنولوجيات ذات الصلة متاحة للجميع، وخاصة إذا كانت البنية التحتية تشتمل على تكنولوجيات جديدة أو تستخدم هذه التكنولوجيات، وتكون البنية التحتية الداعمة لها غير مستخدمة بعد على نطاق واسع بما فيه الكفاية، أو تكون بعيدة عن متناول المنشآت الصغيرة والمتوسطة.

٤١ - والحق أن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمكن أن يعوق الوصول إلى الأسواق في بعض الحالات، مما يقيد التنفيذ الكامل لنظام الاشتراء الإلكتروني. وقد تكون المشكلة مؤقتة، وقد تنشأ بوجه مباشر وعام (مثلاً متى كانت إمدادات الكهرباء وإمكانيات استخدام نطاقات التردد العريضة غير موثوقة أو متى كانت صحة الوثائق الإلكترونية موضع الشك من الناحية القانونية) أو يمكن أن تكون نتيجة غير مباشرة لنظام الاشتراء الإلكتروني ومقصورة على بعض الموردين مثل المنشآت الصغيرة والمتوسطة وصغار الموردين الذين قد لا تتوفر لديهم موارد لشراء وسائل تتيح الوصول إلى الإنترنت بسرعة مناسبة أو للمشاركة في العقود الأكبر التي يمكن أن يشجعها الاشتراء الإلكتروني. ويتضمن القانون النموذجي ضمانات لمعالجة المخاطر والقيود، وهي مبينة في الفقرات [**] من التعليق على المادة ٧ [**وصلة تشعّبية**].

٤٢ - وفيما يتعلق بإقامة نظم الاشتراء، فإن المسألة الأولى هنا هي هيكل النظام وتمويله. وبعض النظم تقام لكي تكون ذاتية التمويل من خلال التعاقد مع جهة من الغير تفرض رسوماً على الموردين الذين يستخدمونها، وهو نهج آخذ في الانتشار في مواكبة تنفيذ نظم الاشتراء الإلكتروني. وقد يكون الاستعانة بالجهات الخارجية نهجاً كفواً من الناحية الإدارية، ولا سيما متى لزم تصميم نظم تكنولوجية متخصصة للمعلومات والاتصالات وتشغيلها وإدارتها، ولكنه قد ينطوي على مخاطر. فقد لاحظ المعلقون أن فرض الرسوم يخفّض مستوى المشاركة والمنافسة على حد سواء، ويحتمل أن يسفر عن نشوب حالات تضارب في المصالح بين المؤسسات (أي أن الوكالة أو الهيئة التي تدير النظام تسعى إلى زيادة إيراداتها بتشجيع الجهات المشترية على الإفراط في استخدام النظام [**وصلة تشعّبية**]). ويمكن أن تشتد هذه المخاطر إذا ما أُسند تصميم النظام إلى جهة خارجية، وكان الهدف الأساسي من ذلك الإسراع باستحداث النظام بتكاليف قليلة نسبياً لمن سيديرونه. ومن ثم، ستؤدّ الدول المشترية أن تنظر

في التكاليف والمنافع المتعلقة بالنظم الممولة ذاتيا وبإسناد بعض أجزاء من نظام الاشتراء إلى جهات خارجية في إطار تصميم برامج الإصلاح التي تشمل الاشتراء الإلكتروني.

٤٣- وثمة مسألة ذات صلة بالموضوع هي استخدام الجهات المشترية لنظم تكنولوجيا المعلومات المشمولة بحقوق الملكية وبرامجيات متخصصة من أجل الاشتراء الإلكتروني. وسوف تتسع إمكانيات الوصول إلى الأسواق إذا ما سمحت الجهات المشترية لكل المورد المحتملين باستخدام نظم الاشتراء الإلكتروني الخاصة بها والمشاركة في عمليات الاشتراء التي تقوم بها دون مقابل. غير أن الجهات المشترية قد تتعرض لضغط كبير للسعي لاسترداد تكاليف نظم الاشتراء الإلكتروني الخاصة بها (بما يشمل تكاليف إدارتها) وقد ترى أن الوسيلة الوحيدة التي يمكنها بها استردادها هي تقاضي رسوم من المشتركين على استخدامها.

٤٤- وعليه، فإن القانون النموذجي، وإن كان لا يلزم الجهات المشترية بالسماح لكل المورد أو المقاولين باستخدام نظم الاشتراء الإلكتروني والاشتراك في فرص الاشتراء الإلكتروني دون مقابل، يوصيها بشدة بأن تتيح لهم ذلك. ولعل الدول المشترية تود أيضا النظر في استخدام البرامجيات المتاحة في الأسواق أو المفتوحة المصدر أو تكنولوجيا المعلومات الأخرى غير المشمولة بحقوق الملكية في نظم الاشتراء الإلكتروني الخاصة بها طالما لم تفرض قيودا بلا ضرورة أو تعرقل الوصول إلى الأسواق بشكل آخر. ولعل الدول المشترية تود الامتثال لاشتراطات صلاحية التشغيل المتبادل المحددة في اتفاق منظمة التجارة العالمية المتعلق بالاشتراء الحكومي [**وصلة تشعبية**] أو اتفاقات التجارة الإقليمية، التي يتضمن الكثير منها اشتراطات بشأن صلاحية التشغيل المتبادل مماثلة لتلك الواردة في اتفاق منظمة التجارة العالمية المذكور، حتى وإن لم تكن أعضاء في هذه الاتفاقات، من أجل زيادة تيسير الوصول إلى الأسواق في عمليات الاشتراء الخاصة بها.

٤٥- وفيما يتعلق بتشغيل نظم الاشتراء الإلكتروني، يلزم أن يثق الجمهور العام في أمن نظام المعلومات إذا ما كان الموردون والمقاولون راغبين في استخدامها. وهذه الثقة العمومية بحد ذاتها تتطلب التحقق الكافي من موثوقية المورد، وتوفير نظم تكنولوجيا موثوقة بما فيه الكفاية، لا تمسّ بالعطاءات أو بغيرها من العروض بسوء، وتحقيق مستوى كاف من الأمن يكفل إبقاء المعلومات السرية المقدمة من المورد طيّ الكتمان، وتعدّر وصول المنافسين إليها، وعدم استخدامها بأيّ طريقة غير مناسبة. ومن المهم أن تكون هذه الخصائص واضحة للعيان، وخصوصا إذا كانت أطراف ثالثة تقوم بتشغيل النظام المعني. ومما يجب كحد أدنى أن يتحقق النظام من ماهية المعلومات المرسلّة أو المتاحة، وهوية من أرسلها أو أتاحها، ولصالح من، ومتى قام بذلك (بما يشمل مدة الاتصال)، كما يجب أن يكون النظام قادرا

على إعادة تشكيل تسلسل الأحداث. وينبغي أن يوفر النظام حماية وافية بالغرض تمنع القيام بإجراءات غير مأذون بها ترمي إلى تعطيل سير العمل العادي في الاضطلاع بعملية الاشتراء العمومي. وسوف يتعزز مستوى الشفافية اللازمة لدعم بناء الثقة حينما يكون الجمهور على علم عموماً بأي تدابير وقائية قد تؤثر في حقوق والتزامات الجهات المشتري والموردين المحتملين، أو حينما تكون هذه التدابير مبيّنة في وثائق الالتماس على الأقل.

٤٦- كما أن تطبيق مبدأي التعادل الوظيفي والحياد التكنولوجي اللذين نوقشا أعلاه على الضمانات ضروري لإدارة متطلبات الاشتراء الإلكتروني. وعلى سبيل المثال، من شأن الضمانات المحددة بشأن الاتصالات الإلكترونية أو سرية العطاءات أو العروض الأخرى أن تضع حتماً معايير أمنية ومعايير للحفاظ على سلامة البيانات أعلى من تلك الواجب تطبيقها في الخطابات الورقية (لأن عدد هذه المعايير المحددة في عالم المستندات الورقية قليل جداً، إن وجدت)، وقد لا تتيح المجال للمخاطر التي تنطوي عليها دوماً الخطابات الورقية.

٤٧- والضمان الأول هو كفالة التحقق من موثوقية الخطابات، أي التأكد من إمكانية تعقبها إلى المورد أو المقاول الذي قدمها، ويُنفذ هذا الضمان عادةً بواسطة تكنولوجيات ونظم التوقيع الإلكتروني التي تُعنى بالمسؤوليات والالتزامات المترتبة على مسائل التحقق من موثوقية الخطابات. وقد تكون القواعد ذات الصلة إما خاصة بأحد نظم الاشتراء تحديداً، وإما قد ينص عليها قانون الدولة العام بشأن النظم الإلكترونية. وأما مفهوم الحياد التكنولوجي في الممارسة العملية فيُقصد به أنه ينبغي ألا تكون نظم الاشتراء مقصورة تلقائياً على أي واحدة من تكنولوجيات التحقق من الموثوقية. وبعض هذه النظم يستند إلى متطلبات اعتماد محلية. وعليه، فمن أجل تجنب استخدام نظم الاشتراء الإلكتروني كأدوات لتقييد سبل الوصول إلى الاشتراء، ينبغي أن يكفل النظام الاعتراف بشهادات الاعتماد الأجنبية وما يقترن بها من متطلبات التحقق من الموثوقية والأمن وذلك بغض النظر عن مكان المنشأ (وفق الموصى به في نصوص الأونسيترال المتعلقة بالتجارة الإلكترونية). وفي هذا الصدد، فإن من الضروري أن تنظر الدول المشترعة في ماهية الخطابات التي تحتاج إلى التحقق من موثوقيتها بالكامل، كالعطاءات أو غيرها من العروض، وأن تحدد الآليات الأخرى اللازمة لبناء الثقة بين الجهة المشتري والموردين التي قد تكون كافية للتحقق من سائر الخطابات. وهذا النهج ليس مبتكراً: إذ إن القانون النموذجي لعام ١٩٩٤ طبق متطلبات مختلفة على خطابات أقل أهمية وأخرى أهم في عملية الاشتراء، وقد أبقى القانون النموذجي على هذا التمييز (انظر المادة ٧ [**وصلة تشعُّبية**]).

٤٨ - وهناك اشتراط آخر بخصوص سلامة المعلومات، وذلك لحمايتها من التغيير أو الإضافة أو التلاعب، أو لكي يتسنى تحديد أيّ تغيير أو إضافة أو تلاعب يحصل فيها وتبعه، على أقل تقدير. و"الأمن" من المسائل ذات الصلة بالموضوع، مما يعني أنه لا يمكن الوصول إلى الوثائق الحساسة التوقيت، مثل العطاءات، حتى يحين وقت فتحها المقرر. وتُناقش هذه القضايا بمزيد من التفصيل في الإرشادات المتعلقة بتقديم العطاءات إلكترونياً. بمقتضى المادة ٤٠ [**وصلة تشعّبية**]، التي تحظى فيها هذه المسائل بأهمية كبرى. ولعل الدول المشترعة تود أيضاً النظر في المتطلبات الوظيفية والتقنية لنظم العطاءات الإلكترونية بالرجوع إلى المعايير التي حددها فريق عامل من المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف، والتي يمكن الاطلاع عليها في موقعه الشبكي [**وصلة تشعّبية**].

٤٩ - وثمة فائدة محتملة أبعد أجلاً، لكنها مهمة بالمثل، وهي أن استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يتيح اتباع نهج في الاشتراء أكثر استراتيجية، حيث يُستخرّ ما يمكن أن تتيحه تلك التكنولوجيا من بيانات للسماح بالاهتمام في تحقيق الأهداف وفي الأداء بالمعلومات والتحليلات بدلاً من الاكتفاء بتنفيذ الإجراءات. ويمكن تحقيق منافع من خلال الشفافية الداخلية ودعم النزاهة ووفورات الكفاءة. ومن شأن الشفافية الداخلية والقدرة على التتبع - بما يعني وجود سجلات أفضل لكل عملية من عمليات الاشتراء - التمكين من ممارسة أعمال الرصد والتقييم والتحسين بصدد كل إجراء من إجراءات الاشتراء، وليس هذا فحسب، بل أيضاً بصدد أداء النظام الشامل واتجاهاته.

٥٠ - وتُدرّك الأونسيتال أن إقامة أيّ نظام اشتراء إلكتروني متكامل تماماً يشمل منظومة للميزنة والتخطيط، ولعملية الاختيار أو الإرساء، ولإدارة العقود والسداد وربطه بنظم الإدارة المالية العامة الأخرى إنما يقتضي برنامجاً مطولاً للإصلاح ينطوي على مراعاة اعتبارات مختلفة لكل مرحلة من عملية الاشتراء وللتكامل مع الأجزاء الأخرى من النظام الشامل. وتشير التجربة العملية إلى أن الكثير من نظم الاشتراء الإلكترونية التي استُحدثت استغرقت سنوات لكل تحقق جميع المنافع المرجوة، وأن أشد النظم فعالية تُفقد في كثير من الأحيان على مراحل، الأمر الذي يمكن أن يساعد أيضاً على سداد تكاليف الاستثمار. غير أن منافع هامة من حيث زيادة الشفافية وتعزيز المنافسة يمكن أن تتحقق في المراحل الأولى لاستحداث نظم الاشتراء الإلكترونية، التي تركز عموماً على إتاحة المعلومات على الإنترنت بكم أكبر ونوعية أفضل.

واو - بنية القانون النموذجي

٥١ - يتألف القانون النموذجي من ثمانية فصول.

٥٢- يتضمن الفصلان الأول والثاني أحكام التطبيق العام، ومن ثم، يحددان المبادئ والإجراءات الأساسية المعتمدة أن يعمل في ظلها النظام الذي يتوخاه القانون النموذجي. وهي تبين في الفصل الأول كيفية أعمال الأهداف الواردة في الديباجة، وذلك بتنظيم أمور من قبيل ضمان أن تُحدد وتُنشر مسبقاً جميع أحكام وشروط أي إجراء اشتراء (ولا سيما القواعد التي سيعمل في ظلها وماهية الشيء المشتري ومن يمكنه المشاركة وكيفية تحديد الاستجابة للمتطلبات والمورد الفائز). وهي تشمل أيضاً المتطلبات المؤسسية والإدارية - مثل إصدار اللوائح التنظيمية والاحتفاظ بالسجلات المستندية، التي هي لازمة للسماح لنظام الاشتراء برمته بالعمل وفق المراد. ويوفر التعليق الوارد في مقدمة الفصل الأول والتعليق على كل مادة على حدة المزيد من التفاصيل عن المبادئ العامة وإعمالها [**وصلة تشعُّبية**].

٥٣- وترد في الجزء الأول من الفصل الثاني الأحكام النازمة للقرارات الرئيسية في التحضير لمرحلة الاختيار/الإرساء في دورة الاشتراء - أي اختيار أسلوب الاشتراء. ويتضمن القانون النموذجي طائفة متنوعة من أساليب الاشتراء، بما يعكس التطورات في الميدان وتطور ممارسة الاشتراء الحكومي في السنوات الأخيرة. ويجسّد عدد أساليب الاشتراء الواردة في القانون رأي اللجنة القائل بأن السبيل الأفضل لخدمة أهداف القانون النموذجي هو تزويد الدول بتشكيلة خيارات تختار منها ما هو مناسب لمعالجة مختلف أحوال الاشتراء، شريطة الوفاء بشروط استخدام الطريقة المعنية. وتوافر أساليب اشتراء متعددة يتيح للدول أن تصوغ إجراءات الاشتراء تبعاً للشيء موضوع الاشتراء ولاحتياجات الجهة المشتريّة، الأمر الذي يمكن الجهة المشتريّة من تعظيم الوفر والكفاءة في عملية الاشتراء، ومن تعزيز التنافس في الوقت نفسه، وترد مناقشة أكثر استفاضة لهذه المسألة في التعليق على الجزء الأول من الفصل الثاني وأساليب الاشتراء نفسها [**وصلة تشعُّبية**].

٥٤- ويتضمن الجزء الثاني من الفصل الثاني أحكاماً تنظم طريقة الالتماس في كل أسلوب من أساليب الاشتراء، وقد صممت هذه الأحكام لضمان اتباع مبدأ الشفافية الرئيسي في القانون النموذجي، كما هو مبين. يزيد من الاستفاضة في التعليق على ذلك الجزء من الفصل [**وصلة تشعُّبية**].

٥٥- وتتضمن الفصول من الثالث إلى السابع إجراءات بشأن أساليب الاشتراء وتقنياته في إطار القانون النموذجي. وكما ورد في الباب ** أعلاه [**وصلة تشعُّبية**] بمناقشة القانون النموذجي باعتباره قانوناً إطارياً**، فإن المقصود بهذه الأحكام ليس تقديم قائمة شاملة بإجراءات كل أسلوب أو كل تقنية للاشتراء، بل تقديم إطار للاشتراء وبيان الخطوات الحاسمة في العملية. والغرض منها من ثم هو أن تُستكمل بقواعد تنظيمية وإرشادات أكثر

تفصيلاً ترد في التعليق على كل فصل (فيما يتعلق باللوائح التنظيمية والإرشادات بوجه أعم، في الباب ** أدناه وفي التعليق على المادة ٤ [**وصلة تشعُّبية**]).

٥٦- ويورد الفصل الثامن سلسلة من الإجراءات التي تمكّن الموردّين والمقاولين المحتملين من الاعتراض على قرارات الاشتراء المتخذة في خضم عملية الاشتراء. وكما أوضحت الإرشادات الخاصة بذلك الفصل [**إحالة مرجعية ووصلة تشعُّبية**]، توجد اختلافات واسعة بين التقاليد الإدارية والقانونية للدول المشترعة من حيث استئناف القرارات الإدارية الصادرة عن الحكومة أو باسمها، وقد روعيت المرونة وقدمت إرشادات للسماح بتجسيد تلك التقاليد دون المساس بالمبدأ الأساسي، وهو توفير منبر فعال يسمح بالاعتراض على القرارات المتخذة في خضم عملية الاشتراء، بما يشمل اختيار أسلوب الاشتراء، ويسمح عند الاقتضاء باستئنافها.