

Distr.: Limited
10 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 الاشتراء المنقح المزمع إرفاقه بقانون الأونسيترال النموذجي
للاشتراء العمومي
مذكّرة من الأمانة

إضافة

تتضمّن هذه الإضافة مقترحاً بشأن باب في الدليل المزمع إرفاقه بالفصل السابع من قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي، المتعلق بإجراءات الاتفاق الإطاري، ويتألّف هذا الباب من مقدّمة وتعليق على الأحكام ذات الصلة من الفصل الثاني (المادة ٣٢).



دليل اشتراع قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي

الجزء الثاني- التعليق على كل مادة على حدة

الفصل السابع: إجراءات استخدام الاتفاقات الإطارية

ألف- مقدمة

١- خلاصة وافية

١- يمكن وصف إجراءات الاتفاق الإطارية بأنها طرائق اشتراء على مرحلتين، يُضطلع بها على مدى فترة زمنية، 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، عموماً (انظر * أدناه)، بتقييم تلك العروض؛

(ج) إبرام الموردّ أو المقاول الذي يجري اختياره (أو الموردّين أو المقاولين الذين يجري اختيارهم) والجهة المشترية اتفاقاً إطارياً بناءً على العروض المقدّمة. ويُحدّد الاتفاق الإطارية أحكام وشروط طلبات الشراء المقبلة، وهو يُبرّم لمدة معيّنة (الخطوات (أ)-(ج) هي "المرحلة الأولى" من عملية الاشتراء)؛

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

٢- وكثيراً ما تُستخدم إجراءات الاتفاق الإطارية لاقتراء أشياء تحتاج إليها الجهة المشترية خلال فترة من الزمن أو في فترة مقبلة، ولكنها لا تعرف مقدار احتياجاتها الدقيق أو طابعها أو توقيت طلبها. ويضع الاتفاق الإطارية، 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 الكميات التي سوف تسلّم في أيّ وقت بعينه، ووقت التسليم، وكميات المشتريات الإجمالية وسعرها).

وتشمل الأمثلة المشتريات السلعية، مثل اللوازم المكتبية وقطع الغيار ولوازم تكنولوجيا المعلومات وصيانتها، والحالات التي تنطوي عادة على مشتريات منتظمة أو متكررة قد تختلف المقادير المطلوبة منها وقد يتسم سوقها بتنافسية عالية. وهي مناسبة أيضا لاشتراء سلع من أكثر من مصدر واحد، مثل الكهرباء، وبيع يتوقع أن تنشأ الحاجة إليها في المستقبل في الحالات المستعجلة أو الطارئة، مثل الأدوية (عندما يكون ثمة هدف رئيسي هو تفادي الأسعار المفرطة الارتفاع والنوعية الرديئة التي قد تنجم عن الاستعانة بمصدر اشتراء وحيد في الحالات المستعجلة والطارئة). وأنواع الاشتراء هذه قد تتطلب ضمان التوريد، مثلما قد يكون عليه الحال أيضا فيما يتعلق بالسلع المتخصصة التي تتطلب خط إنتاج مخصصاً، والتي تكون الاتفاقات الإطارية أيضا أدوات مناسبة لاشترائها.

٣- وهناك مصطلحات مختلفة تُستخدم عملياً للدلالة على نوع الإجراءات المبيّنة أعلاه، بما في ذلك ترتيبات التوريد أو عقود التسليم غير المحدد/الكمية غير المحددة أو عقود طلبات المهام والعقود الكتالوجية والعقود الجامعة. وبعض تلك الإجراءات شديد الشبه بإجراءات الأونسيترال، بينما ينطوي البعض الآخر على فروق أكبر. ويختلف أيضا المدى الذي تشمل فيه المرحلة الأولى من الاشتراء جميع الخطوات المبيّنة في الفقرة ١ (أ)-(ج) أعلاه؛ حيثما لا يوجد فحص للمؤهلات وللإستجابة للمتطلبات، يندرج الترتيب ضمن تصنيف أنسب هو "قائمة الموردّين". ولا ينصّ القانون النموذجي على قوائم الموردّين، نظراً لأنّ الأونسيترال تعتبر أنّ الأحكام الشديدة المرونة في الاتفاقات الإطارية المبيّنة في الفصل السابع من القانون النموذجي تسمح في حد ذاتها بتحقيق منافع قوائم الموردّين من دون الخوض في المخاطر الزائدة على الشفافية والتنافس التي يُرى أن قوائم الموردّين تثيرها.

٢- الاشتراع: اعتبارات تتعلق بالسياسات

٤- الهدف الرئيسي على مستوى السياسات من النصّ على إجراءات الاتفاقات الإطارية هو إتاحة الفرصة لتحقيق المنافع المحتملة لتلك الإجراءات. وهذه المنافع المحتملة يمكن تلخيصها فيما يلي:

(أ) الكفاءة الإدارية: يمكن للإجراء، حيثما يُستخدم في مشتريات متكرّرة، أن يتّسم بالكفاءة الإدارية بسبب التجميع الناجع لسلسلة من إجراءات الاشتراء. ذلك أنّ هناك الكثير من الخطوات التي كانت، خلافاً لذلك، ستُخذ فيما يخص كل واحدة من سلسلة من المشتريات، يُضطلع بها مرة واحدة. وتشمل تلك الخطوات صوغ الأحكام والشروط، والإعلان، وتقييم مؤهلات الموردّين أو المقاولين، وفحص العروض، وكذلك، في بعض

أنواع الاتفاقات الإطارية، تقييمها. ونتيجة لذلك، يمكن أن تورّد المشتريات بتكاليف معاملات أقلّ وفي غضون فترات تسليم أقصر مما يكون عليه الحال إذا ما دُعي إلى تقديم عطاءات لتوريد مشتريات في كل حالة على حدة؛

(ب) الحدّ من الحاجة للإجراءات المُستعجلة: الوقت الأقصر اللازم لاستكمال إجراءات الاشتراء حالما يُضطلع بالخطوات الأولية المبينة أعلاه يمكن أن يقلّص الحاجة إلى الإجراءات المُستعجلة التي غالباً ما تُجرى بأساليب تفتقر إلى الشفافية ومن دون تنافس فعّال؛

(ج) تحقيق نتائج أفضل لعمليات الاشتراء الصغيرة: تُعتبر عمليات الاشتراء هذه عرضة لخطر الاستغلال أو الإخفاق في تحقيق مردود للنقود لأنّها تجرى في الغالب في إطار إجراءات تفتقر إلى الشفافية والتنافس؛

(د) تحسين الشفافية في عمليات الاشتراء الصغيرة: يمكن لإجراءات الاتفاق الإطارية أن تخفض تكاليف الإعلان وغيرها من التكاليف نظراً لتجميع عمليات الاشتراء لهذا الغرض بحيث لا تعود مصنّفة أدنى من حدود تعفيها من تدابير الشفافية، على سبيل المثال كما جرت مناقشته في التعليق على المادتين ٢٣ و ٢٩ [**وصلتان تشعّبتان**]؛ والتجميع يمكن أن ييسر أيضاً الرقابة، سواء من جانب أجهزة الرقابة أو من جانب الموردّين أو المقاولين أنفسهم؛

(هـ) تعزيز مشاركة المشاريع الصغيرة والمتوسطة: تقديم طلبات أصغر ضمن الاتفاق الإطارية يمكن أن يتيح مشاركة مورّدين أو مقاولين أصغر؛

(و) ضمان أمن التوريد عن طريق إلزام الموردّ أو المقاول بتوريد عمليات الاشتراء المقبلة؛

(ز) تحقيق وفورات أخرى في التكاليف: الاشتراء المركزي، الذي ينطوي على أن تتولّى وحدة مركزية في إحدى الجهات المشترية أو جهة متخصصة مستقلة توريد المُشتريات لعدد من الوحدات، أو أن تقوم جهة أو اتحاد وحيد بتوريد المشتريات نيابة عن عدة جهات، قد يحقق وفورات ضخمة؛

(ح) تحسين إدارة سلسلة التوريد: يمكن أن تشمل النتائج الحدّ من تكاليف عمليات الاشتراء الكبيرة الحجم لمرة واحدة (وهذا من خصائص بعض عمليات الاشتراء المركزية) ونفقات التخزين المترتبة؛

(ط) تحقيق الكفاءة في عمليات الاشتراء: يمكن للاشتراء المركزي أيضا أن يشجّع على تحسين جودة وثائق العطاءات وغيرها من الوثائق، وتحقيق المزيد من الاتساق والتوحيد القياسي على النطاق الحكومي، ويمكن أن يؤدي تحسين فهم الموردّين لاحتياجات الجهات المشترية إلى تحسين نوعية العطاءات المقدّمة. ويمكن لأجهزة الشراء المركزية، كما جرت مناقشته في الباب ** من التعليق العام أعلاه [**وصلة تشعّبية**]، أن تجرّي الاشتراء نيابة عن الجهات المشترية وأن يؤدي دورها التنسيقي إلى تعزيز أوسع نطاقا لمنافع الاشتراء المركزي.

٥- ومن الواضح من القائمة أعلاه أنّ هناك منافع كثيرة تتأتّى من استخدام الاتفاقات الإطارية في عمليات الاشتراء المتكرّرة. وهذا هو الاستخدام الأكثر شيوعا لهذه الأداة التي تناسبه بصورة خاصة، لكنه، وكما يوضّح بمزيد من التفصيل أدناه، ليس الاستخدام الوحيد. فكما في جميع طرائق الاشتراء في إطار القانون النموذجي، يمكن استخدام الاتفاق الإطاري في جميع عمليات الاشتراء، سواء للسلع أو البناء أو الخدمات أو لمزيج منها.

٦- وينبغي للدول المشترعة أن تدرك الشواغل المتعلّقة باستخدام إجراءات الاتفاق الإطاري، وهي شواغل بعضها متأصل في الأسلوب، بينما ينشأ بعضها الآخر عن إساءة استعماله. أوّلاً، يمكن للكفاءة الإدارية التي تدعم استخدام الأسلوب أن تنال من أهداف الاشتراء الأخرى، مثل مردود النقود، إذا استخدمت الجهات المشترية الاتفاقات الإطارية لمجرد تحقيق الكفاءة الإدارية، في حين أنّها ليست في الواقع الأداة المناسبة لعملية الاشتراء المعنية. والنتيجة قد تكون عدم تلبية الاحتياجات الحقيقية للجهة المشترية أو عدم تلبيتها بالجودة المناسبة أو بالسعر المناسب. وثانياً، هناك أدلة عملية تشير إلى أنّ اتفاقات إطارية أدت إلى تقليص التنافس والشفافية، والتواطؤ، وإرساء العقود استناداً إلى العلاقات بين الجهات المشترية والموردّين أو المقاولين بدلا من الإجراءات التنافسية المنصوص عليها في القانون النموذجي، مما قلل من مردود النقود. وثالثاً، وخصوصاً على المدى الطويل، يمكن أن يؤدي نطاق الاتفاقات الإطارية إلى تقليص المشاركة والمنافسة الشاملتين حيث سيغادر الموردون الذين ليسوا أطرافاً في الاتفاقات الإطارية السوق. والموردون أو المقاولون الأطراف في الاتفاقات الإطارية سيكونون على علم بهوية بعضهم بعضاً، ولذلك فإنّ ضمان تحقيق التنافس حالما يُبرم الاتفاق الإطاري يمكن أن يكون أيضاً صعب التحقيق عملياً. وبما أنّ الموردّين أو المقاولين الذين ليسوا أطرافاً في الاتفاق الإطاري لا يمكنهم المشاركة في إرساء عقود الاشتراء، فإنّ هناك في الواقع تنافساً محدوداً في المرحلة الثانية من إجراءات الاتفاق الإطاري. وسوف تتفاقم العواقب السلبية للتنافس المحدود عندما يفضي الاتفاق الإطاري إلى نشوء سوق يحتكرها مورّد واحد أو قلة من الموردّين. وهذه المسائل تتطلب تقييماً قبل أن

يُتخذ قرار بشأن استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري على اعتبار أن التصدي لها بعد بدء العمل بالاتفاق لا يُحتمل أن يكون ذا جدوى.

٧- ومن ثمّ، فقد صُمم النهج الخاص بالأحكام التي تمكّن من استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري بمقتضى القانون النموذجي لكي ييسر الاستخدام المناسب والمفيد لهذه الطريقة في عمليات الاشتراء المتكررة والحالات الأخرى المبينة أعلاه (كالتحوّط الاستباقي لعمليات اشتراء مستعجلة وضمن التوريد)، ولكي يثني عن استخدامها على نحو غير مناسب، ولكي يخفف أو يقلل إلى الحد الأدنى المخاطر المشاركة في الفقرة السابقة. ومن ثمّ، فإنّ الأحكام تتضمن، على حدّ سواء، ضوابط بشأن استخدام إجراءات الاتفاقات الإطارية، في شكل شروط استخدامها في المادة ٣٢ [**وصلة تشعّبية**]، وإجراءات إلزامية لتسييرها في المواد ٥٨-٦٣ [**وصلات تشعّبية**]، من منظور شديد العمومية، بما يتطلب استخدام المناقصة المفتوحة أو إجراء معادل إلا إذا وُجدت مبررات لاستخدام طريقة أخرى.

٨- وفي إطار القانون النموذجي (انظر الفقرة (هـ) من المادة ٢) [**وصلة تشعّبية**]، يمكن أن تتخذ إجراءات الاتفاق الإطاري واحدا من ثلاثة أشكال:

(أ) إجراءات الاتفاق الإطاري "المغلق" التي تخلو من مرحلة تنافس ثانية، وهي تنطوي على اتفاق إطاري يبرم مع واحد أو أكثر من الموردّين أو المقاولين، وتُحدّد جميع أحكام الاشتراء وشروطه في الاتفاق الإطاري. ويكون العرض المقدّم في المرحلة الأولى نهائيا، ولا يكون هناك تنافس إضافي بين الموردّين أو المقاولين في المرحلة الثانية من الاشتراء. والفارق الوحيد الذي يميز هذا النوع من إجراءات الاتفاق الإطاري عن إجراءات الاشتراء التقليدية هو أنّ السلعة (السلع) تُشتري في المستقبل، وغالبا على دُفعات على مدى فترة من الزمن. وهذه الأنواع من الاتفاقات الإطارية "مغلقة" من حيث إنه لا يمكن لموردّين أو مقاولين جدد أن يصبحوا أطرافا في الاتفاق الإطاري بعد أن يكون قد أُبرم؛

(ب) إجراءات الاتفاق الإطاري "المغلق" التي تتضمن مرحلة تنافس ثانية وتنطوي على اتفاق إطاري يُبرم مع أكثر من مورّد أو مقاول واحد، وتُحدّد بعض أحكام الاشتراء وشروطه الرئيسية. والعرض المقدّم في المرحلة الأولى "أولي" لأنه على الرغم من أنّ كل عرض سيجري تقييمه، يلزم إجراء تنافس آخر فيما بين الموردّين أو المقاولين الأطراف في الاتفاق الإطاري في مرحلة الاشتراء الثانية. ويقدم هؤلاء عروضاً نهائية في المرحلة الثانية يُرسى على أساسها عقد الاشتراء على العرض الذي يحقق أعلى فائدة أو العرض الأدنى سعرا

أو معادله كما يحدّد في تلك المرحلة. وهذه الاتفاقات الإطارية تكون "مغلقة" أيضا بالمعنى المبين أعلاه، ولكن لا يمكن أن تُبرم إلا عندما يكون هناك أكثر من مورّد أو مقاول واحد؛

(ج) إجراءات الاتفاق الإطاري "المفتوح" التي تنطوي على اتفاق إطاري يبرم مع أكثر من مورّد أو مقاول واحد، والتي تبين أيضا بعض الأحكام والشروط الرئيسية للاشتراء. والعروض المقدّمة في المرحلة الأولى "استرشادية" لأنّها لن تقيّم ولكنها ستستخدم لتقييم مدى الاستجابة للمتطلبات، ويلزم إجراء تنافس آخر فيما بين المورّدين أو المقاولين في المرحلة الثانية. والعرض "الاسترشادي"، إلى هذا الحد، ليس ملزما. ويقدم هؤلاء عروضاً نهائية في المرحلة الثانية يُرسى على أساسها عقد الاشتراء على العرض الذي يحقق أعلى فائدة أو العرض الأدنى سعرا أو معادله كما يحدّد في تلك المرحلة، كما هي الحال في الاتفاقيات الإطارية المغلقة التي تنطوي على مرحلة تنافس ثانية. وتظل هذه الاتفاقات الإطارية "مفتوحة" أمام مورّدين أو مقاولين جُدد، مما يعني أنّ أيّ مورّد أو مقاول يجوز له أن يصبح طرفا في الاتفاق في أيّ وقت أثناء سريانه إذا كان مؤهّلا وكان عرضه الاسترشادي مستجيبا للمتطلبات. ويجب أن تُجرى هذه الاتفاقات إلكترونيا، على النحو الموضّح في التعليق على المادة ٦٠ [**وصلة تشعّبية**] أدناه.

٩- وهذه الأنواع المختلفة من الاتفاق الإطاري تناسب ظروفًا مختلفة. بمعنى أنّ قرار الخوض في عملية اشتراء باستخدام اتفاق إطاري يمكن أن يكون معقّدا نسبيا حيث يستلزم اتخاذ قرارات بشأن طريقة الاشتراء المناسبة والنوع المناسب من أنواع الاتفاق الإطاري. فعلى سبيل المثال، يُقصد بالاتفاقات الإطارية المفتوحة توفير بضائع شائعة الاستعمال ومتاحة في السوق أو الحصول مباشرة على خدمات متكرّرة تشتري عادة بناءً على السعر الأدنى. ويوضح التعليق أدناه الصلة بين ظروف الاشتراء والنوع المناسب من الاتفاقات الإطارية، ومسائل أخرى قد يُسترشد بها في وضع اللوائح التنظيمية والقواعد والإرشادات للمساعدة في تنفيذ الاتفاقات الإطارية واستخدامها. وفي هذا الصدد، ينبغي الإشارة إلى أنّ كلتا مرحلتي إجراءات الاتفاق الإطاري تخضع لآليات الاعتراض والاستئناف المنصوص عليها في الفصل الثامن من القانون النموذجي [**وصلة تشعّبية**].

١٠- ولا ينص القانون النموذجي على المزيد من أنواع الاتفاقات الإطارية التي تُصادف أحيانا في الحياة العملية والتي يمكن للمورّدين أو المقاولين (أو مورّد أو مقاول واحد) بمقتضاها تحسين عروضهم (عرضه). والسبب في استبعاد هذا النوع من الاتفاقات الإطارية يرجع إلى غياب آلية منع الجهة من إيصال المعلومات إلى المورّدين أو المقاولين المفضّلين

لمساعدتهم على تحسين مركزهم النسبي، أو من أجل رصد العروض المحسنة. ومن ثم، ستكون هذه الأطر غير متماشية مع الأهداف الشاملة للقانون النموذجي على مستوى السياسات.

٣- مسائل تتعلق بالتنفيذ والاستخدام

١١- إن المسألة الأكثر أهمية فيما يتعلق بالتنفيذ والاستخدام هي تشجيع الاستخدام المناسب للاتفاقات الإطارية، وهو ما ينطوي على مسائل أعقد بكثير من إجراء تقييم لما إذا كانت شروط الاستخدام قد تمت تلبيتها، كما هو موضح أدناه. وهذا الأسلوب جديد نسبياً، ولذلك قد تحتاج المسائل قيد النقاش إلى تحديث مع تزايد الخبرة المكتسبة في استخدامها. وقد توّد الدول المشترعة كذلك أن ترصد المنشورات الصادرة عن المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف وغيرها من المؤسسات والأجهزة بشأن استخدام الاتفاقات الإطارية المماثلة من حيث النوع لتلك التي ينص عليها القانون النموذجي.⁽¹⁾

١٢- وعلى الرغم من أن هذا الأسلوب لا يمكن استخدامه ما لم تُستوفَ شروط الاستخدام، وهي تُناقش بالتفصيل في [**] [**وصلة تشعبية**]، فإن شروط الاستخدام تلك، أسوة بجميع شروط استخدام طرائق الاشتراء في إطار القانون النموذجي، تصف مواضع توافرها (وضمنياً، مواضع عدم توافرها). وشروط استخدام الاتفاقات الإطارية في المادة ٣٢ [**وصلة تشعبية**] تتسم بمرونة أكبر بكثير مقارنة بغيرها من شروط الاستخدام، كما يبين التعليق أدناه. وسوف يلزم الإسهاب بدرجة كبيرة في تناول اللوائح التنظيمية والقواعد والإرشادات من أجل إرشاد الجهة المشترية للوصول إلى القرار الأمثل مع استذكار ضرورة إدراج القرار وتبريره في سجل الاشتراء المعني (انظر المادة [**وصلة تشعبية**]). ويجب أن توضح القواعد أو اللوائح التنظيمية أو الإرشادات الأخرى الصلة ما بين الظروف الرئيسية التي يشجع القانون النموذجي استخدام الاتفاقات الإطارية من أجلها وشروط الاستخدام نفسها؛ وفي هذا الصدد، يجب أن تعي الدول المشترعة أن القدرة المطلوبة لإعمال الاتفاقات الإطارية بفعالية قد تتجاوز تلك المطلوبة من أجل طرائق الاشتراء الأخرى، وسوف يكون للتدريب وغيره من تدابير بناء القدرات دور رئيسي في ضمان الاستخدام الناجح.

(1) ملحوظة إلى الفريق العامل: سوف تُدرج إحالة مرجعية إلى أي وثيقة تُنشر بحلول موعد نشر الدليل، على سبيل المثال، وئاتق البنك الدولي المعيارية لتقدم العطاءات أو المنشورات الشبيهة.

١٣- والظرف الأول ينشأ عندما "يُتَوَقَّع" أن تنشأ حاجة الجهة المشتريّة "على نحو غير محدّد أو على نحو متكرّر" (الفقرة الفرعية ١ (أ) من المادة ٣٢ [**وصلة تشعُّبية**]).^(٢) ويجب أن توضّح اللوائح التنظيمية أو القواعد أو الإرشادات أن تلك الشروط لا يُشترط أن تكون تراكمية، مع أنّها عملياً ستتداخل عموماً. وفي هذا الصدد، فإنّ الإشارة إلى حاجة غير محدّدة، بمعنى أنّ الزمن أو الكمية أو حتى الاشتراء نفسه غير معروف، يمكن أن تتيح للاتفاق الإطارى أن يُستخدم لضمان أمن التوريد، وكذلك عمليات الاشتراء المتكرّرة المتوقّعة. ويجب أن تتناول القواعد أو الإرشادات أيضاً مصطلح "التوقّع" وكيفية تقييم مدى احتمال نشوء الحاجة المتوقّعة على نحو موضوعي. والتكاليف الإدارية للإجراءات ذات المرحلتين سوف تنخفض مع توريد عدد أكبر من المشتريات، أي كلّما زاد استعمال الاتفاق الإطارى في حالة المشتريات المتكرّرة. وفيما يخص المشتريات غير المحدّدة، هذه التكاليف يجب أن يقابلها احتمال الحاجة الناشئة والضمان الذي يوفّره الاتفاق الإطارى (على سبيل المثال، تحديد الأسعار والشروط الأخرى مسبقاً).

١٤- والظرف الثاني ينشأ عندما يُرى أنّ الحاجة إلى الشيء موضوع الاشتراء "قد تنشأ على نحو مُستعجل". وتنطبق الاعتبارات نفسها المنطبقة على المشتريات غير المحدّدة المبينة في الفقرة السابقة.

١٥- ولذلك، فإنّ المشتريات المعقدة التي تتباين أحكامها وشروطها (بما في ذلك مواصفاتها) لكل طلب شراء، مثل العقود الاستثمارية أو الرأسمالية الضخمة، والسلع العالية التقنية أو التخصص، والخدمات الشديدة التعقّد، غير مناسبة للاشتراء عن طريق الاتفاقات الإطارية: كما أنّ تلك المشاريع لا تندرج عموماً ضمن أيّ من شرطي الاستخدام المبينين أعلاه.

١٦- والصلة بين نوع الاتفاق الإطارى المزمع استخدامه وظروف عملية الاشتراء المعنية يجب أن ترد أيضاً في القواعد أو الإرشادات. والمسألة الأولى تتعلق بكيفية الاختيار من بين الأنواع الثلاثة للاتفاقات الإطارية المحدّدة أعلاه بالنظر إلى الأساليب المختلفة لعمل التنافس في كل نوع. ذلك أنّ الاتفاقات الإطارية المغلقة، والتي تنطوي على تقييم العطاءات الأولية، تنطوي على تنافس كبير في المرحلة الأولى (وقد تنطوي أو لا تنطوي على تنافس في المرحلة الثانية). ومن ناحية أخرى، لا تنطوي الاتفاقات الإطارية المفتوحة على تقييم للعطاءات الاسترشادية في المرحلة الأولى - لا يُدقّق سوى المؤهلات ودرجة الاستجابة للمتطلبات - ولذلك فإنّ التنافس في تلك الاتفاقات الإطارية يجري بالكامل في المرحلة الثانية.

(2) ملحوظة إلى الفريق العامل: يمكن مناقشة هذه الشروط في المسرد.

١٧- ومدى إمكانية ووجوب تحديد الاحتياجات الاشتراكية تحديداً دقيقاً في المرحلة الأولى سيملي مدى التنافس الممكن والمناسب في تلك المرحلة. وحيثما أمكن تعريف الشيء المزمع شراؤه تعريفاً دقيقاً ولم يتغير طوال مدة الاتفاق الإطاري، فإنّ الاتفاق الإطاري من دون تنافس في المرحلة الثانية، يُستبان فيه المورد(ون) أو المقاول(ون) الفائز(ون) لجميع السلع أو بعضها في المرحلة الأولى، سيرفع التنافس في المرحلة الأولى إلى حدّه الأقصى وينبغي أن يفضي إلى أفضل العروض. بيد أنّ هذا النهج يخلو من المرونة ويتطلب تخطيطاً دقيقاً: قد يكون التوحيد المتشدّد للمعايير صعباً أو غير مناسب، وخصوصاً في سياق الاشتراء المركزي حيث قد تتباين احتياجات فرادى الجهات المشترية، وحيث قد يكون تنقيح المتطلبات مناسبة ولذلك يُعبّر عن الاحتياجات بدقة أقلّ [أي في المرحلة الأولى]، وفي الأسواق غير اليقينية (مثل عمليات الاشتراء المقبلة في الحالات الطارئة). أما في الحالات التي قد لا تتباين فيها احتياجات الجهة المشترية، ولكن تتسم فيها السوق بالدينامية والتقلّب، فسيكون التنافس في المرحلة الثانية مناسباً إلا إذا عولجت التقلبات في الاتفاق الإطاري (من خلال آلية لتعديل الأسعار مثلاً). وكلّما زاد مدى التنافس في المرحلة الثانية، زاد التعقيد الإداري للتنافس في المرحلة الثانية وطالت مدته وقلّت إمكانية التنبؤ بالنتيجة النهائية استناداً إلى عروض المرحلة الأولى؛ وهذا يمكن أن يجعل إعداد الميزانية على نحو فعال أمراً أكثر صعوبة. وحيثما سيكون هناك تنافس واسع النطاق في المرحلة الثانية، قد لا تكون هناك أيضاً سوى منفعة محدودة من التنافس الشديد في المرحلة الأولى؛ إذ قد يكون تقييم المؤهلات والاستجابة للمطالب كافياً. ولذلك، يجب على جهة الاشتراء العمومي أو الجهاز المشابه تقديم الإرشادات بشأن التخطيط الفعال لكلتا المرحلتين، وتقييم المزايا النسبية للتوحيد القياسي واستيعاب مختلف احتياجات فرادى المشترين وعلى نطاق قطاعات السوق الشاملة للمشترين الحكومية.

١٨- والمسألة الثانية، وذات الصلة، هي نطاق الاتفاق الإطاري. فحيثما تكون عدة متطلبات مجمعة ضمن اتفاق إطاري واحد، يكون التأثير هو توفير المرونة للجهة المشترية لوضع بيان احتياجاتها في صيغته النهائية أو تنقيحه عندما تنشأ الاحتياجات ذاتها. ومن ثمّ، فإنّ وصف احتياجات جهة أو جهات الاشتراء في الالتماس الأولي سيكون أقلّ دقة أو سيكون متبايناً كما هو موضّح في الفقرة السابقة، مما يوحي عموماً بتنافس في المرحلة الثانية (لكي تُحدّد المكونات ذات الصلة ضمن المجموعة من أجل عملية الاشتراء قيد النظر)، ولذلك فإنّ النهج المقترحة في تلك الفقرة ستكون هي أيضاً ذات صلة. غير أنه بصورة أعمّ، هناك الخطر المتمثل في أنّ ذلك التجميع قد يقيد الدخول إلى السوق، وخصوصاً بالنسبة إلى المشاريع الصغيرة والمتوسطة التي قد لا يكون بمقدورها توريد النطاق الكامل -

وربما الأكبر - للاتفاق الإطاري. وإلى جانب الهاجس العام بشأن احتمال أن يترك، نتيجة لذلك، بعض الموردّين السوق المعنية أو يُستبعدوا منها، وهو موقف يستدعي الرصد كما يناقش في الفقرات ** أدناه [**وصلة تشعّبية**]، فإنّ اللوائح التنظيمية أو القواعد أو الإرشادات يجب أن تشجّع الجهات المشترية على النظر فيما إذا كانت ستسمح بتقديم عطاءات جزئية في وثائق الالتماس، كما نوقش في التعليق على المادة ** أعلاه [**وصلة تشعّبية**]، وخصوصا حيثما يكون تشجيع المشاريع الصغيرة والمتوسطة سياسة اجتماعية-اقتصادية للحكومة المعنية. (للاطلاع على السياسات الاجتماعية-الاقتصادية، انظر الباب ** من التعليق العام أعلاه [**وصلة تشعّبية**]).

١٩- والمسألة الثالثة التي تستحق النظر هي عدد الموردّين أو المقاولين الذين سيصبحون أطرافا في الاتفاق الإطاري. فالاتفاق الإطاري المبرم مع مورّد وحيد يمكن أن يزيد إلى الحدّ الأقصى خصومات الاشتراء المجمع بالنظر إلى المدى المحتمل لإمكانيات الأعمال بالنسبة إلى الموردّ أو المقاول، وخصوصا حيثما تشكل احتياجات الجهة المشترية نسبة كبيرة من السوق ككل، وبشرط أن يكون هناك يقين كافٍ فيما يخص كميات الشراء المقبلة (من خلال تعهدات ملزمة من الجهة المشترية مثلا). وهذا النوع من الاتفاقات يمكن أن يعزّز أيضا ضمان التوريد بالقدر الذي يصبح عنده الموردّ المعني قادرا على تلبية الحاجة الإجمالية على الأرجح. وتُعَدّ الاتفاقات الإطارية التي تشمل مورّدين متعدّدين، وهي الأوسع انتشارا، مناسبة متى كان معلوما من البداية من سيكون أفضل الموردّين في المرحلة الثانية، وخصوصا حيثما يُتوقع أن تتباين الاحتياجات أو تُنقَح في المرحلة الثانية خلال فترة سريان الاتفاق الإطاري، وبالنسبة إلى الأسواق المتقلبة والدينامية للأسباب المبيّنة أعلاه. وهي تتيح أيضا الاشتراء المركزي ويمكن أيضا أن تعزّز ضمان التوريد لدى وجود شكوك بشأن قدرة الموردّ الوحيد على تلبية جميع الاحتياجات.

٢٠- ورابعا، يجب أن تعالج الإرشادات المقدّمة من جهة الاشتراء العمومي أو الجهاز المماثل استخدام جهات الاشتراء المركزية. وكما نوقش في التعليق على مقدمة الفصل السادس بشأن المناقصات الإلكترونية أعلاه [**وصلة تشعّبية**]، يمكن أن تؤدي الاستعانة بمصادر خارجية فيما يخص أيّ جانب من جوانب الاشتراء إلى تضارب المصالح بين المؤسسات ومسائل ذات صلة: فقد تكون لجهات الاشتراء المركزية تلك مصلحة في زيادة مكاسبها من الرسوم من خلال الإبقاء على الأسعار مرتفعة وتشجيع المشتريات التي تتجاوز احتياجات الجهة المشترية. وبالإضافة إلى ذلك، وفي سياق الاتفاقات الإطارية، قد تتولى الجهة التخطيط لعمليات اشتراء مقبلة وعندئذ تكون لجودة المعلومات الواردة من جهات الاشتراء أهمية حاسمة، وخصوصا بما

يشمل الاحتياجات المتوقعة من المنظورات التي نوقشت أعلاه: فقد لا تكون احتياجات فرادى الوزارات أو الوكالات متطابقة، مما يفضي إلى حصول البعض على مردود أفضل للنقود مما يحصل عليه الآخرون إذا وُحِدت معايير تلك الاحتياجات من دون تحليل كاف. والتفاعل مع المستخدمين المحتملين للاتفاق الإطاري قبل بدء الإجراءات يمكن أن يسمح باتخاذ قرار أفضل بشأن المدى المناسب للتوحيد القياسي واستيعاب الاحتياجات المتباينة.

٢١- وحيثما ترى الدول المشترعة أن تلك المسائل قد تستدعي قدرة يلزم تطويرها، قد ترغب في العمل بالاتفاقات الإطارية على أساس تدريجي. فعلى سبيل المثال، قد تُقصر الاتفاقات الإطارية في البداية على المشتريات المتكررة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تركز اللوائح التنظيمية والقواعد والإرشادات الداعمة، منفردة أو مجتمعة، على الأهمية الحيوية للتخطيط الجيد للاشتراء من أجل إعداد اتفاق إطاري فعال: ذلك أن الاتفاقات الإطارية ليست بديلاً عن تخطيط الاشتراء.

٢٢- وتُشجّع الدول المشترعة أيضاً على إرساء آلية رصد للإشراف على إبرام الاتفاقات الإطارية واستخدامها، لضمان اتباع القواعد ذات العلاقة ورصد ما إذا كانت المنافع المتوقعة من حيث الكفاءة الإدارية وكذلك مردود النقود تتحقق فعلاً؛ وآلية الرصد هذه يمكن أن تشير إلى المواضيع التي توجد بشأنها حاجة للإرشاد وبناء القدرات. وفيما يخص إرساء الاتفاق الإطاري، فإن شروط الاتفاق الإطاري نفسه قد تحدّ من المرونة التجارية إذا ما حُدّدت كميات دنيا مضمونة كأحد شروطه أو إذا أصبح الاتفاق الإطاري بمثابة اتفاق شراء حصري مع أن هذه المرونة ينبغي أن تُقابلها أسعار أفضل من جانب الموردّين أو المقاولين. وهناك أسلوبان لمعالجة هذه المسألة، وهما: (أ) استخدام كميات تقديرية (غير ملزمة) في وثائق الالتماس بحيث يسهّل الاتفاق الإطاري تقديم عروض واقعية استناداً إلى فهم واضح لمدى احتياجات الجهة المشترية وبحيث تصبح الجهة المشترية قادرة على الشراء خارج إطار الاتفاق الإطاري إذا تغيرت أوضاع السوق، و(ب) استخدام كميات ملزمة يمكن التعبير عنها بحدود دنيا أو قصوى. وقد تكون هناك أسواق يبدو فيها أحد الحلين أفضل من الآخر؛ ويمكن لآلية الرصد أن توجه إعداد الإرشادات المناسبة، أو أن تستخدم أمثلة من الواقع حيث يلزم أن تتولى الجهة المشترية الاختيار.

٢٣- ويجب على وكالة الاشتراء المركزية أو جهة الاشتراء العمومي أو هيئة مماثلة أن تنظر أيضاً في أداء فرادى جهات الاشتراء باستخدام الاتفاق الإطاري وأداء الاتفاق الإطاري من حيث الأسعار مقارنة بأسعار السوق فيما يخص فرادى المشتريات، في حال رفع الأسعار أو

تخفيضات أخرى في نوعية العروض وفقا لذلك، وهو ما قد ينشأ من الاستخدام غير المناسب أو السيئ للاتفاق الإطاري من جانب واحدة أو اثنتين من الجهات المشترية أيضا.

٢٤- وحالما يوضع الاتفاق الإطاري، سوف تُزاد منافعه المحتملة إلى الحد الأقصى بقدر استخدامه في الواقع لتلبية احتياجات الجهة المشترية للشيء موضوع الاشتراء وليس لإجراء مشتريات جديدة من موضوع الاشتراء المعني؛ ومصداقية الجهة المشترية ستكون مهمة هي أيضا من أجل المشتريات المقبلة. ويتمثل جانب آخر من الممارسات الفضلى في أن تقيم الجهة المشترية على نحو منتظم 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 مجمل المشتريات بمقتضى الاتفاق الإطاري لتقييم ما إذا كانت فوائدها تتجاوز تكاليفها. وعندما يراعى هذا الاستخدام الأمثل، ينبغي أن تكون لدى الموردّين 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. والوسائل المتعلقة بتقييم ما إذا كان الحل التقني أو المنتج المقترح ما يزالان أفضل ما يقدمه السوق قد تشمل دراسة السوق والإعلان عن نطاق الاتفاق الإطاري، وهلمّ جرا. وإذا لم يُعد الاتفاق الإطاري هو ما يتيح شروطا تجارية جيدة للجهة المشترية، فسوف يتطلّب الأمر الأخذ بإجراءات اشتراء جديدة (إجراءات تقليدية أو إجراءات اتفاق إطاري جديدة).

٢٥- والشاغل الرئيسي الثاني الذي ينبغي معالجته في استخدام الاتفاقات الإطارية هو ضمان الشفافية والتنافس والموضوعية في عملية الاشتراء. وإلى جانب فرض شروط من أجل الاستخدام كما نوقش في الفقرات ** أعلاه، فإن القانون النموذجي يقوم بذلك بأن يشترط على الجهة المشترية التي ترغب في استخدام الاتفاق الإطاري المغلق أن تتبع إحدى طرائق الاشتراء الواردة في القانون النموذجي لاختيار الموردّين أو المقاولين الذين سيكونون أطرافا 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 ووسائل الالتماس. والضمان المعادل فيما يخص الاتفاق الإطاري المفتوح هو ضرورة أن يُنشأ الاتفاق باتّباع إجراءات مفتوحة توضع لهذا الغرض تحديدا. بما يوازي إلى حد كبير تلك المطبقة في إجراءات المناقصة المفتوحة. وينبغي أن تؤكد قواعد الجهات المشترية وإرشاداتها على تلك الضمانات وعلى الأمور المناقشة في الفقرات التالية.

٢٦- وقد صيغت الأحكام التي تنظّم إرساء عقود الاشتراء بمقتضى الاتفاقات الإطارية ل ضمان وجود الشفافية والتنافس الكافيين عندما يُرتأى أن تكون هناك مرحلة تنافس ثانية

استنادا إلى القواعد المنظّمة للمناقصة المفتوحة كما يوضّح على نطاق أوسع في التعليق على المادة ** أدناه [**وصلة تشعّبية**]. وأحكام المادة ٢٢ [**وصلة تشعّبية**] المنظّمة لإرساء عقد الاشتراء، بما في ذلك فيما يخص فترة التوقف عندما يكون هناك تنافس في مرحلة ثانية، تضمن الشفافية في اتخاذ القرار في المرحلة الثانية. بيد أنه من زاوية أعمّ، وبالنظر إلى المخاطر التي تهدد التنافس على المدى الطويل كما نوقش في الفقرة ** أعلاه، يجب على جهة الاشتراء العمومي أو الجهاز المماثل رصد تأثير الاتفاق الإطاري على التنافس في السوق المعني، وخصوصا متى كان هناك خطر نشوء سوق يحتكرها مورّد واحد أو قلة من الموردين. وكما لوحظ فيما يخص طرائق الاشتراء الأخرى وفي الباب ** من التعليق العام أعلاه، يمكن الاضطلاع بهذا الرصد على نحو مفيد بالتعاون مع السلطات المعنية بالتنافس في الدولة المشترعة المعنية. [**وصلات تشعّبية**]

٢٧- وفي حين أنّ الاتفاق الإطاري المفتوح يُشترط بمقتضى القانون النموذجي أن يكون إلكترونيا، تكون للجهة المشترية المرونة في هذا الصدد فيما يتعلّق بالاتفاقات الإطارية المغلقة. وربما توّد الدول المشترعة أن تؤكد على مزايا الإجراءات الإلكترونية من حيث زيادة الكفاءة والشفافية (يمكن على سبيل المثال، الإعلان عن الأحكام والشروط باستخدام وصلة تشعّبية؛ واستخدام دعوة ورقية إلى مرحلة التنافس الثانية يمكن أن يكون غير مُجدٍ وغير ميسور الاستعمال. انظر كذلك الباب ** من التعليق العام أعلاه [**وصلة تشعّبية**]). وعندما تشترط الدولة المشترعة أن تُستخدم جميع الاتفاقات الإطارية إلكترونيا أو تُشجّع على ذلك (أو تعتمزمه)، فقد تتطلب اللوائح التنظيمية أو غيرها من القواعد أن تُحفظ جميعها في موضع مركزي، مما يُعزّز شفافية تشغيلها وكفاءته.

٢٨- وهناك تدبير رقابي رئيسي ثالث في القانون النموذجي مصمّم لتقييد التأثير الذي يُحتمل أن يكون منافيا للتنافس في الاتفاقات الإطارية، على مستوى إجراءات الاشتراء الفردي وعلى مستوى السوق ككل على حد سواء إذا رغب المورّدون في الخروج من السوق كما نوقش في الفقرات ** أعلاه [**وصلة تشعّبية**]. وعلى المستوى الفردي، وبما أنه لا يمكن إرساء أيّ عقد اشتراء يبرم بمقتضى الاتفاق الإطاري على مورّد أو مقاول ليس طرفا في الاتفاق، فمن الممكن أن يكون للاتفاقات الإطارية مفعول منافٍ للتنافس.

٢٩- وفيما يخص الاتفاقات الإطارية المغلقة، فإنّ ضمان التنافس التام على توريد المشتريات المرتأى توريدها بصفة دورية، من خلال تقييد مدتها واشتراط إعادة فتح عمليات الاشتراء التالية للتنافس، يعتبر عموما عاملا يساعد على الحدّ من احتمال انتفاء التنافس. ويُرى أيضا أنّ النص على مدة قصوى يساعد على منع محاولة سوق مسوغات لإبرام اتفاقات إطارية مفرطة

في طول مدتها. بيد أن التقييد المفرط للمدة يمكن، من الناحية الأخرى، أن يؤثر سلباً على الكفاءة الإدارية للاتفاقات الإطارية. وترى الأونسيترال أنه لا توجد مدة قصوى واحدة فقط مناسبة، وذلك بسبب اختلاف الظروف الإدارية والتجارية، لذا تُدعى الدولة المشترعة إلى وضع الحد المناسب في لوائحها التنظيمية الخاصة بالاشتراء.

٣٠- ولهذا السبب، بمقتضى الفقرة ١ (أ) من المادة ٥٩ [**وصلة تشعبية**] من القانون النموذجي، تُحدّد الجهة المشترية المدة القصوى للاتفاق الإطاري المغلق في حدود المدة القصوى التي تُحدّدتها الدولة المشترعة في اللوائح التنظيمية الخاصة بالاشتراء (أي لا ينص القانون النموذجي نفسه على أي قيود مُحدّدة). وينبغي أن تذكر اللوائح التنظيمية أو القواعد أو الإرشادات المصاحبة أن الحد الأقصى يشمل جميع التمديدات الممكنة للمدة المحددة في البداية للاتفاق الإطاري المعني. وهذا الجانب رئيسي من أجل تفادي الاستغلال في التمديدات والاستثناءات لتلك المدة المحددة في البداية. وتبيّن التجربة العملية في الولايات القضائية التي تستخدم الاتفاقات الإطارية المغلقة أن المنافع المحتملة لهذه الطريقة من المرجح عموماً 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 انتفاء التنافس، وقد لا تُصبح أحكام الاتفاق الإطاري المغلق وشروطه مواكبة لأوضاع السوق الراهنة. وبما أن بعض أسواق الاشتراء قد تتغير بوتيرة أسرع، خصوصاً تلك التي يرجح أن تحدث فيها تطورات تكنولوجية، على سبيل المثال في عمليات الاشتراء المرتبطة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات السلكية واللاسلكية، أو قد لا تظل احتياجات الجهة المشترية هي نفسها لفترة طويلة من الزمن، فقد تكون بالتالي المدة المناسبة لكل عملية اشتراء أقصر كثيراً من المدة القصوى. ويجب أن تناقش اللوائح التنظيمية أو القواعد أو الإرشادات أيضاً ضوابط داخلية لتناول إرساء عقود الاشتراء في نهاية فترة الميزانية أو قبيل انتهاء مدة الاتفاق الإطاري، أيضاً لتفادي الاستغلال الملاحظ في عمليات الإرساء تلك.

٣١- وقد تعتبر الدول المشترعة أيضاً أن المدة المناسبة يمكن أن تختلف باختلاف أنواع الاشتراء وأن المدة المناسبة لبعض البنود السريعة التغيير يمكن قياسها بالأشهر. ويمكن أن تحدّد في اللوائح التنظيمية مدد أقصر ضمن الحدود القانونية القصوى الواردة في المادة ٥٩ [**وصلة تشعبية**]؛ وفي حال اتخاذ هذه الخطوة، يجب توفير إرشادات واضحة للجهات المشترية لضمان رجوعها إلى المصدر المناسب. وينبغي أن تتناول هذه الإرشادات أي قيود خارجية مفروضة على مدة الاتفاقات الإطارية (كمقتضيات ميزانية الدولة، على سبيل المثال). كما ينبغي أن تشجع الجهات المشترية نفسها على إجراء تقييمات دورية خلال فترة سريان الاتفاق

الإطارى المغلق لما إذا كانت أسعاره وأحكامه وشروطه لا تزال مواكبة للتطورات وقادرة على المنافسة، وذلك بسبب أنها تميل إلى الثبات بدلاً من أن تتغير وفقاً لتغير السوق. وفي هذا الصدد، هناك خطر من أن تقرّر الجهات المشترية الاشتراء من خلال اتفاق إطارى قائم، حتى وإن كانت شروطه وأحكامه لا تلبى احتياجاتها تماماً 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 لا تُقيّم الجهات المشترية السعر والنوعية تقييماً كافياً عند تقديم طلبات شراء معيّنة. وتشير التجارب أيضاً إلى أن تلك الجهات سوف تميل إلى التركيز على المواصفات أكثر من تركيزها على السعر؛ ولذلك، يجب أن تناقش الإرشادات الحاجة إلى ضمان توازن مناسب. [إزالة التكرار]

٣٢- وفيما يتعلق بالاتفاقات الإطارية المفتوحة، فإنّ الخطر أقلّ على التنافس لأنّ الاتفاق الإطارى يظلّ مفتوحاً لمنضمّين جدد. ومن ثمّ، فإنّ مدة الاتفاق الإطارى المفتوح لا تخضع إلى حدّ أقصى قانونى؛ إذ تتحدّد المدة وفقاً للصلاحيّة التقديرية للجهة المشترية (انظر الفقرة الفرعية ١ (أ) من المادة ٦١ [**وصلة تشعّبية**]). والضمانات المطبّقة هي أنّ وجود الاتفاق الإطارى المفتوح يجب أن يُعلن عنه وأنّ الأحكام تتطلب التقييم السريع لطلبات الانضمام إليه (انظر الفقرة ١ من المادة ٦٠ والفقرة ٢ من المادة ٦١ والفقرتين ٤ و ٥ من المادة ٦٠ [**وصلات تشعّبية**]).

٣٣- ويتضمّن الاتفاق الإطارى نفسه أحكام عقود الاشتراء المرّتاة وشروطها (خلاف ما سوف يُحدّد في مرحلة التنافس الثانية). وينبغي أن تؤكّد اللوائح التنظيمية أو القواعد والإرشادات على أنّ الاتفاق نفسه ينبغي أن يكون كاملاً في تسجيل جميع الأحكام والشروط، ووصف الشيء موضوع الاشتراء (بما في ذلك المواصفات)، ومعايير التقييم، وذلك، على حدّ سواء، لتعزيز المشاركة والشفافية، وبسبب القيود المفروضة على تغيير الأحكام والشروط خلال فترة سريان الاتفاق الإطارى (انظر أيضاً التعليق على المواد من ٥٨ إلى ٦٣ أدناه [**وصلة تشعّبية**]).

٣٤- وخلاصة القول، فإنّ الاستخدام الفعّال لإجراءات الاتفاقات الإطارية سيطلب، من ثمّ، أن تنظر الجهة المشترية أو الجهة الأخرى القائمة على تشغيل الاتفاق في نوع الاتفاق الإطارى المناسب استناداً إلى تعقّد الشيء موضوع الاشتراء، وتجانسه أو خلاف ذلك، وأسلوب ضمان التنافس. وسوف توّد الجهة المشترية أن تضمن أن بناء القدرات المناسب معمول به بما يتيح اتخاذ القرار الأمثل.

باء- أحكام بشأن إجراءات الاتفاقات الإطارية

المادة ٣٢- شروط استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري

٣٥- الغرض من هذه المادة هو تحديد شروط استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري (الفقرة ١) والنص على شرطي السجل ومسوّغات اللجوء إلى هذه الإجراءات (الفقرة ٢). وقد حرصت الأونسيترال، بينما تراعي الحاجة إلى ضمان الاستخدام المناسب للاتفاقات الإطارية، على تفادي الحد من فائدتها من خلال وضع شروط مفرطة في التقييد.

٣٦- وتُورد الفقرة ١ شروط استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري، بغض النظر عما إذا كانت الإجراءات سوف تفضي إلى اتفاق إطاري مغلق أم مفتوح. وتستند الشروط إلى فكرة مفادها أن إجراءات الاتفاق الإطاري يمكن أن تتيح فوائد للاشتراء، خصوصا من حيث الكفاءة الإدارية عندما تكون للجهة المشترية احتياجات يُتوقع أن تنشأ في مدى زمني قصير أو متوسط، ولكن لا يمكن تحديد جميع الأحكام والشروط في بداية عملية الاشتراء. (للاطلاع على وصف الفوائد، انظر الفقرات **أعلاه). وتتيح الفقرة ١ استخدام إجراءات الاتفاق الإطاري لتجسيد حالتين يمكن أن تنشأ فيهما تلك الظروف: أولا، عندما يتوقع أن تكون الحاجة "غير مُحدّدة"، مما يعني أن مداها و/أو توقيتها و/أو كميتها، غير معروفة، أو يُتوقع تكرارها، وثانيا، عندما يُتوقع أن تنشأ الحاجة على نحو مُستعجل. والمجموعة الأولى من الظروف قد تنشأ لمشتريات متكررة لسلع أو خدمات موحّدة نسبيا (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 يضاف 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 مُحدّدة إلى مشتريات متكررة فيما يتعلّق بسلع تتطلب إنتاجا متخصصا. (انظر المناقشة العامة لأنواع الاشتراء التي تكون الاتفاقات الإطارية مناسبة لها في الفقرات ** من مقدّمة هذا الفصل أعلاه) **وصلة تشعّبية**]. وعندما يكون من شأن الإجراءات أن تُفضي إلى اتفاق إطاري مغلق، يجب أن تُستوفى أيضا شروط الاستخدام المنطبقة على طريقة الاشتراء المُعتمَد استخدامها لإرساء العقد؛ وذلك لأنّ الاتفاق الإطاري المغلق، وفقا للفقرة ١ من المادة ٥٨ من القانون النموذجي **وصلة تشعّبية**]، يجب أن يُرسى بواسطة إجراءات مناقصة مفتوحة ما لم يُسوَّغ اللجوء إلى طرائق اشتراء أخرى.

٣٧- والشروط المحددة لاستخدام إجراءات الاتفاق الإطاري أكثر مرونة بكثير من شروط استخدام طرائق الاشتراء الواردة في الفقرة ١ من المادة ٢٧ [**وصلة تشعبية**]: فهي لا تتطلب من الجهة المشترية أن تحدّد قطعياً أن الاحتياجات سوف تنشأ على نحو غير محدد أو على نحو مُستعجل، بل تقتصر على اشتراط توقع نشوء الحاجة. والبعد الذاتي المتأصل في الشروط يعني أن إنفاذ الامتثال لها يكون أكثر صعوبة من إنفاذ الامتثال لشروط استخدام طرائق الاشتراء الواردة في الفقرة ١ من المادة ٢٧. والفقرات ** من مقدمة الفصل السابع تبين التدابير التي من شأنها تعزيز الموضوعية في اتخاذ مثل تلك القرارات، وبالتالي رصد ما إذا كانت القرارات معقولة في ظروف اتفاق إطاري معين. وبهذه الطريقة، فإنّ الشروط، لدى اقتراحها باللوائح التنظيمية والقواعد والإرشادات المناسبة، سوف تيسّر المساءلة وتعزّز الممارسات الفضلى.

٣٨- ومثلما سبق ذكره (الفقرات ...)، فإنّ 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 المحتملة تتجاوز هذه التكاليف العالية. فعندما يُتوقّع أن تكون الاحتياجات متكرّرة، من الممكن أن تُعوّض التكاليف الإدارية لوضع الاتفاق الإطاري وإعماله من خلال سلسلة من عمليات الاشتراء المتكرّرة؛ وعندما يتوقّع أن تنشأ الاحتياجات على نحو مُستعجل أو غير محدد، يجب النظر في التكاليف الإدارية مقارنة بفوائد مردود النقود التي قد تنتج عن وضع أحكام الاشتراء وشروطه مبكراً مقارنة بالإجراءات المتاحة خلافاً لذلك. ومن ثمّ، تحتاج الجهة المشترية إلى إجراء تحليل للتكاليف والفوائد استناداً إلى الاحتمالات قبل الانخراط في إجراءات الاتفاق الإطاري. وسوف تساعد الفقرات ** في مقدّمة هذا الفصل الدول المشترية في تحديد المناسب من الإرشادات والتدريب لضمان تزويد الجهة المشترية بالأدوات المناسبة للقيام بذلك. والاعتبارات المذكورة أعلاه ذات أهمية خاصة في سياق الاتفاقات الإطارية المغلقة.

٣٩- وإضافة إلى ذلك، ينبغي ألاّ يُعتبر استخدام الاتفاقات الإطارية بديلاً عن التخطيط الفعّال للاشتراء. وفي سياق الاتفاق الإطاري المغلق خصوصاً، ما لم توضع تقديرات واقعية للاشتراء النهائي وتُعلن في بداية إجراءات الاتفاق الإطاري، لن يتحمّس الموردون المحتملون لتقديم أفضل أسعارهم في المرحلة الأولى، مما يعني أن الاتفاق الإطاري المغلق قد لا يدرّ الفوائد المتوقّعة، أو أنّ كفّة شواغل السعر و/أو النوعية التي تنال من مردود النقود قد تُرجّح على كفة الكفاءة الإدارية.

٤٠ - وثمة سبب آخر لإدراج شروط الاستخدام هو معالجة مسألة التقييد المحتمل للتنافس الذي ينطوي عليه استخدام هذا الأسلوب، وخصوصاً الاتفاق الإطاري المغلق (انظر الفقرات **أعلاه**). وتدعم هذه الشروط المدة المحدودة المتاحة للاتفاقات الإطارية المغلقة في الفقرة الفرعية ١ (أ) من المادة ٥٩ [**وصلة تشعُّبية**]، والمدة المحددة المطلوبة بمقتضى الفقرة الفرعية ١ (أ) من المادة ٦١ [**وصلة تشعُّبية**]، التي تشترط إعادة فتح الاحتياجات المعنية لتنافس كامل عقب انقضاء مدة الاتفاق.

٤١ - 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.

٤٢ - وتشترط الفقرة ٢ أن تُدرج الجهة المشترية مسوّغات استخدام إجراءات 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 بالفقرة ٣ من المادة ٢٨ من القانون النموذجي [**وصلة تشعُّبية**] 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 **من مقدمة هذا الفصل أعلاه [**وصلة تشعُّبية**]**)، وشروط استخدامها الفضفاضة، من المهم توافر رقابة آنية ومناسبة للمسوّغات التي تُدرج في السجل (وذلك أيضا لتيسير أيّ اعتراض يصدر عن الموردّين أو المقاولين على استخدام إجراءات 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 الفقرات **من مقدمة هذا الفصل أعلاه [**وصلة تشعُّبية**]**).