

Distr.: Limited  
25 June 2004  
Arabic  
Original: English

الجمعية العامة



لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي  
الفريق العامل الأول (المعني بالاشتراء)  
الدورة السادسة  
فيينا، ٣٠ آب/أغسطس - ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤

التطورات الأخيرة في مجال الاشتراء العمومي — المسائل الناشئة عن  
التجارب الأخيرة في تطبيق قانون الأونسيترال النموذجي لاشتراء  
السلع والانشاءات والخدمات  
مذكرة من الأمانة

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٣-١	أولا- مقدمة .....
٣	٧٣-٤	ثانيا- المجالات التي يحتمل مراجعتها في قانون الأونسيترال النموذجي لاشتراء .....
٣	٢٢-٥	ألف- استخدام قوائم الموردّين .....
٨	٤٠-٢٣	باء- الاتفاقات الإطارية .....
١٣	٥١-٤١	جيم- اشتراء الخدمات .....
		دال- تقييم العطاءات ومقارنتها، واستخدام الاشتراء لتعزيز السياسات الصناعية والاجتماعية والبيئية .....
١٦	٥٤-٥٢	هـ- سبل الانتصاف والإنفاذ .....
١٧	٥٩-٥٥	واو- مسائل أخرى .....
١٩	٧٣-٦٠	



## أولاً - مقدمة

١ - هذه المذكرة هي ثانية مذكرتين أعدتهما الأمانة ترقباً للأعمال التي ستقوم بها اللجنة مستقبلاً بشأن مسألة الاشتراء العمومي. وتتناول المذكرتان مسائل تتعلق بقانون الأونسيترال النموذجي لاشتراء السلع والانشاءات والخدمات (قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء، أو القانون النموذجي)، أما هذه المذكرة فتتناول الأنشطة والتجارب الأخيرة للمنظمات الدولية ومؤسسات الإقراض، التي يقوم بعضها حالياً بمراجعة قواعده ولوائحها في ميدان الاشتراء العمومي. وعنوان أولى الورقتين هو "التطورات الأخيرة في مجال الاشتراء العمومي - المسائل الناشئة عن زيادة استخدام الاتصالات الالكترونية في الاشتراء العمومي" (A/CN.9/WG.I/WP.31)، وهي تبين خلفية الاقتراح الداعي إلى إدراج مسألة قانون الاشتراء في برنامج عمل اللجنة. وقد ركزت الأمانة على المسائل السياسية لا على الكيفية التي يمكن أن تصاغ بها الأحكام ذات الصلة في هذه المرحلة. ومن ثم، فإن هذه المذكرة لا تسعى إلى تقديم اقتراحات صياغية.

٢ - وقد أبرزت أنشطة وتجارب المؤسسات المذكورة أعلاه في تطبيق قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء أن هناك حاجة إلى تنسيق الجهود التي تبذلها الهيئات الدولية الناشطة في ميدان الاشتراء. وفي هذا الصدد، أشارت اللجنة إلى أن شيئاً من التنقيح قد يكون مفيداً للقانون النموذجي (A/58/17، الفقرة ٢٢٩). ويفترض أن يؤدي الاتساق مع سائر نظم الاشتراء العمومي الدولية والاقليمية المستخدمة حالياً إلى زيادة استخدام القانون النموذجي، وبالتالي تعزيز هدف التناسق، مع مراعاة السياسات والمبادئ الأساسية التي يركز عليها القانون النموذجي.

٣ - وقد اضطلعت الأمانة بعملها في تعاون وثيق مع مؤسسات ذات تجربة وخبرة فنية في هذا المجال، مثل البنك الدولي، كما استفادت من التشاور مع خبراء في الميدان. وأخذت الأمانة بعين الاعتبار تجربة هيئات واتفاقيات دولية مثل رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ (APEC) والاتحاد الأوروبي ومشروع اتفاق منطقة التجارة الحرة للأمريكتين (FTAAA) واتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة (NAFTA) ومنظمة الدول الأمريكية (OAS) ومنظمة التجارة العالمية (WTO) والاتفاق المتعلق بالاشتراء الحكومي (GPA). أما الأحكام التشريعية الداخلية الرئيسية التي أخذت بعين الاعتبار فهي تشريعات البرازيل وسنغافورة وفرنسا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك تشريعات كندا وهونغ كونغ (على نطاق أضيق)، التي اختيرت لتكون ممثلة لمختلف التقاليد اللاتينية، وكذلك لأن لديها تجربة واسعة في ممارسات الاشتراء الالكتروني ولوائح التنظيمية.

## ثانياً - المجالات التي يحتمل مراجعتها في قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء

٤ - يجدر بالفريق العامل أن يرجع إلى مذكرة الأمانة A/CN.9/553، وكذلك إلى مذكرتين قدمتا إلى اللجنة في دورتها السادسة والثلاثين، هما الوثيقتان A/CN.9/539 وA/CN.9/539/Add.1، حيث وردت معلومات خلفية أخرى عن المجالات التي يحتمل مراجعتها. أما هذه المذكرة فسوف تبحث في المسائل التالية، التي أُلح إليها في المذكرات السابقة:

- (أ) استخدام قوائم الموردّين؛
- (ب) الاتفاقات الإطارية؛
- (ج) اشتراء الخدمات؛
- (د) تقييم العطاءات والمقارنة بينها؛
- (هـ) سبل الانتصاف وتدابير الإنفاذ؛
- (و) مسائل أخرى (التصديق على الوثائق، وأساليب الاشتراء البديلة، والمشاركة المجتمعية في الاشتراء، وتبسيط القانون النموذجي وتوحيده).

## ألف - استخدام قوائم الموردّين

### الخلفية

٥ - تحدّد قوائم الموردّين (المعروفة أيضاً باسم قوائم التأهيل أو نظم التأهيل أو القوائم المعتمدة) الموردّين الذين يجري انتقاؤهم لعمليات الاشتراء المقبلة، ويمكن أن تعمل كقوائم إلزامية أو كقوائم اختيارية. وتقضي القوائم الإلزامية بتسجيل الموردّ في القائمة كشرط للمشاركة في عملية الاشتراء. ويجوز للموردّ أن يختار التسجيل في قائمة اختيارية ولكن فعل ذلك لا يمس بأهليته للحصول على عقد معين. وقد ينطوي إدراج الموردّ في قائمة ما على تقييم كامل مدى ملاءمة ذلك الموردّ لعقود معينة أو على شيء من التقييم أو لا شيء منه على الاطلاق. غير أنه سيكون هناك عادة تقييم أولي لبعض المؤهلات مع ترك مؤهلات أخرى ليجري تقييمها عندما يجري النظر في إرساء عقود معينة على الموردّ المعني.

### الموقف المتخذ في قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء

٦- لا يتناول قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء موضوع قوائم الموردين، وإن كان لا يمنع الجهات المشترية من استخدام القوائم الاختيارية في اختيار الموردين في عمليات الاشتراء التي لا تتطلب إعلاناً، مثل المناقصة المحدودة والمفاوضات التنافسية وطلبات تقديم الاقتراحات أو عروض الأسعار والاشتراء من مصدر واحد. والمادة ٦ (٣) من القانون النموذجي تحظر على الجهات المشترية أن تفرض أي "معيار أو شرط أو إجراء" غير ما يرد في الفقرة ٦، كما أن المادة ٦ لا تشير إلى التسجيل في قائمة. غير أن استخدام القوائم الاختيارية قد يؤدي عملياً إلى استبعاد الموردين غير المسجلين، مثلاً لدى استخدام إجراء غير رسمي نسبياً لطلب عروض الأسعار، ويكون له في الواقع مفعول قائمة إلزامية.

٧- والقانون النموذجي لا يسمح بأن يكون الإعلان عن قائمة بمثابة بديل للإعلان عن عقد معين. فبيما يتعلق بالمناقصة (المفتوحة) والمناقصة على مرحلتين، على سبيل المثال، تشترط المادة ٢٤ على الهيئات أن تنشر إعلاناً بشأن "التماس عطاءات" أو "طلبات الإثبات المسبق للأهلية"، وتبين أن الإعلان ضروري لكل عملية اشتراء (وإن كان يمكن تقسيمها إلى دفعات).

٨- وعندما اعتمد القانون النموذجي، كان استعمال قوائم الموردين يعتبر غير مستصوب ومتناقض التواتر. غير أنه مع انتشار الخطابات الالكترونية ازداد استعمال القوائم (وقيمتها) وتدنّت تكاليفها. كما أنه أهدت ملاحظة مفادها أن ازدياد استعمال الفهارس الالكترونية، أي فهارس المنتجات التي يوردها مورّد واحد أو أكثر والتي تُعد عقب مناقصة تقليدية. وفي إطار المناقصة، ينتقى المورّدون لتوفير فهرس الكتروني يمكن للجهة المشترية أن تختار منه وتطلب شراء سلع وخدمات، وهذا الاجراء يمكن أن يؤدي أيضاً إلى إجراء مزيد من عمليات الاشتراء على نحو ينطوي على اعتماد فعلي على قوائم الموردين.

### الفوائد الممكنة والصعوبات المحتملة

٩- في البلدان التي تستخدم قوائم الموردين، وُجد أن تلك القوائم تساعد على تبسيط عملية الاشتراء، مما يؤدي إلى وفر في التكاليف وتنافس أوسع وإدارة أكفأ للمعلومات، مما يعود بالنفع على المشترين (فيما يتعلق بإدارة العقود السابقة، مثلاً) وعلى الموردين. كما قد تكون هناك منافع متأتية من اتساق السياسات المتعلقة بتأهيل الموردين. بيد أنه يجب أن تؤخذ في الحسبان تكاليف التسجيل في القوائم (عما فيها تكاليف تقييم المؤهلات، التي قد

يكون بعضها غير ضروري إذا التمس التسجيل مورّدون ليسوا جديرين بالتأهيل). ومن المرجح أن يتفاوت مردود التكلفة من دولة مشترعة إلى أخرى.

١٠- ويمكن للقوائم أيضا أن توفر الوقت بالاستغناء عن الفترة اللازمة للإعلان أو بتقليصها وانتظار من يبدي اهتمامه وتقييم مؤهلاتهم، ولها أهمية خاصة في حالات الاشتراء غير الخاضع للإعلان والتنافس، مثل الاشتراء المستعجل، الذي كثيرا ما يجري بصورة ظرفية مما يعطي أفضلية للموردين المعروفين لدى الجهة المشترية. ومن المزايا الخاصة للقوائم الاختيارية خفض التكاليف نتيجة لانقضاء الحاجة إلى تقديم وتقييم معلومات منفصلة عن المؤهلات فيما يخص كل عقد، وتيسر الحصول على المعلومات عندما تطرأ حاجة إلى اشتراء طارئ، وخفض التكاليف التي يتكبدها المورّدون في العثور على المعلومات المتعلقة بالعقود (التي يمكن توفيرها آليا للموردين المسجلين)، واحتمال توسع نطاق المنافسة إذا ما أفضى انخفاض التكاليف على الموردين إلى ازدياد عدد الموردين المهتمين.

١١- والقوائم الإلزامية يمكن أن تزيد من المزايا المذكورة أعلاه. فعلى سبيل المثال، قد يتحقق مزيد من الوفر في الوقت باستخدام القوائم الإلزامية، لأن الجهة المشترية يمكنها أن تتفادى النظر في أي موردين جدد ضمن الجدول الزمني لعملية اشتراء معينة. كما يمكن للقوائم الإلزامية أن تيسر إقامة علاقات وثيقة - مثلا بتوفيرها وسيلة للعمل مع قلة من أفضل الموردين تحسينا للنوعية - ويمكن أن تتيح للجهات المشترية أن تقيّم بصورة أكمل مما هو ممكن ضمن الإطار الزمني لعملية اشتراء معينة. غير أنها تنطوي أيضا على مخاطر هامة إذ يمكن أن تحد من التنافس باستبعادها بعض الموردين من العقود المقبلة. فالمورّدون الجدد أو الأجنب الذين لا يبيعون بكثرة إلى تلك الحكومة بعينها، مثلا، قد لا يجري تسجيلهم. والقوائم الإلزامية يمكن أن تهز الثقة في الاشتراء العمومي لأنها قد تحد من الشفافية، ويمكن أن يُنظر إلى العلاقات الوثيقة بين الموردين والجهات المشترية نظرة سلبية. كما ان العمل بتلك القوائم قد ينطوي على تكاليف إدارية كبيرة.

١٢- وقد يكون الإعلان عن قائمة بدلا من الاعلان عن فرص تعاقد معينة وسيلة لإشهار احتياجات جهة ما، بحيث يتسنى للموردين أن يستجيبوا، مما يخفّض تكاليف الإعلان ويقلّص الإطار الزمني للعملية. غير أنه سيلزم عادة الاستغناء عن متطلبات الاعلان الخاصة بكل عملية اشتراء مقبلة.

### مدى الاستخدام الحالي والأحكام ذات الصلة في النظم الدولية والداخلية

١٣ - تستخدم قوائم الموردين في دول كثيرة وفي نظم الاشتراء الدولية، وتكون أحيانا إلزامية في حالات العقود الكبيرة. غير أن استخدام القوائم في إطار هذه النظم يخضع لضوابط: أولها الحد في بعض الحالات من عدد الجهات التي يجوز لها استخدامها، وثانيها مراقبة استخدامها لضمان أن تعمل بصورة معقولة وشفافة. وثمة أمثلة على ذلك تشمل الاتفاق المتعلق بالاشتراء الحكومي (GPA) الذي يسمح باستخدام القوائم الإلزامية والاختيارية (مع وجود ضوابط تحكم ذلك الاستخدام في حالات غير حالة المناقصة المحدودة الصغيرة أو الاشتراء العاجل غير التنافسي). أما اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة فيسمح باستخدام القوائم، بما فيها القوائم الإلزامية، وفقا لقواعد وضوابط شديدة الشبه بقواعد وضوابط الاتفاق المتعلق بالاشتراء الحكومي. (انظر، على وجه الخصوص، المادة ١٠١١ (٢) من اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة، التي تسمح باستخدام القوائم في اختيار الموردين في إجراءات مقيّدة، والمادة ١٠٠٩ (٢) المحتوية على الضوابط). وأما إعازات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالاشتراء فتحظر عادة القوائم الإلزامية في عمليات الاشتراء التنافسية (باستثناء عمليات الاشتراء في قطاعات المنافع العمومية (بما فيها الجهات المشترية المملوكة للقطاع العام) التي يجوز فيها استخدام القوائم الإلزامية مع ضوابط مشابهة لضوابط الاتفاق المتعلق بالاشتراء الحكومي). ولا تتضمن تلك الإعازات ضوابط على استخدام القوائم الاختيارية (للاطلاع على تحليل تفصيلي، انظر "Framework Purchasing and Qualification Lists under the European Procurement Directives" 8 Public Procurement Law Review (1999) 115-146 and 168-186).

١٤ - وعادة ما تتضمن الضوابط الموجودة في هذه النظم النقاط التالية: أن يكون باب التسجيل مفتوحا على الدوام؛ وأن يكون الوقت المخصص لتسجيل الموردين معقولا؛ وأن يُسمح بالتسجيل عن طريق البريد وعبر الانترنت (حيثما أمكن ذلك).

١٥ - ولا يسمح البنك الدولي وغيره من مؤسسات الإقراض المتعددة الأطراف باستخدام القوائم الإلزامية في إجراءات المناقصة التنافسية الدولية، غير أنه يمكن في بعض الحالات قبول احتمال استخدام القوائم الإلزامية فيما يخص الموردين الوطنيين (مع ضوابط مشابهة لضوابط الاتفاق المتعلق بالاشتراء الحكومي). أما مبادئ رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ غير الملزمة بشأن الاشتراء الحكومي فتفترض أنه يجوز للدول الأعضاء في الرابطة أن تحتفظ بتلك القوائم رهنا بانطباق مبادئ الرابطة العامة بشأن التنافس الفعلي (انظر كذلك المبادئ غير الملزمة التي أعدها فريق خبراء الرابطة بشأن الاشتراء الحكومي،

المتاحة على العنوان التالي: [http://www.apecsec.org.sg/content/apec/apec\\_groups/committees/committee\\_on\\_trade/government\\_procurement](http://www.apecsec.org.sg/content/apec/apec_groups/committees/committee_on_trade/government_procurement).

١٦- وتسمح قواعد الاتحاد الأوروبي والاتفاق المتعلق بالاشتراء الحكومي واتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة جميعا، إلى حد ما، بالإعلان عن قوائم كبديل للإعلان عن عقود معينة، أما مصارف التنمية فلا تسمح بذلك.

#### الخيارات السياسية

١٧- يدل عدم تناول القانون النموذجي لمسألة قوائم الموردين على وجه التحديد على أن اللجنة، وقت صوغ القانون النموذجي، لم تكن تحبذ تشجيع استخدام قوائم الموردين على نطاق واسع، نظرا لأنها قد يكون لها عمليا مفعول القوائم الإلزامية، حتى وإن ذكر أنها قوائم اختيارية. وهذا النهج لم يكن متوافقا مع سياسات الكثير من مؤسسات الإقراض الدولية، التي لا تنظر إلى استخدام القوائم الإلزامية كممارسة حميدة ما دام الأمر يتعلق بإجراءات المناقصة المفتوحة. غير أن اللجنة في الوقت ذاته لم تكن ترغب في الذهاب إلى حد إصدار توصية صريحة ضد استخدام تلك القوائم. لكن التجربة أظهرت أن دولا كثيرة تواصل استخدام القوائم الإلزامية لأسباب شتى. ولذلك، ربما يود الفريق العامل أن ينظر فيما إذا كان من المستصوب صوغ أحكام خاصة بتلك القوائم في قانون الأونسيترال النموذجي أو إرشادات بشأن كيفية العمل بها تدرج في دليل الاشتراع المصاحب لذلك القانون، بغية الإسهام في تعزيز الشفافية في استخدام قوائم الموردين.

١٨- وعلاوة على ذلك، ربما يود الفريق العامل أن ينظر فيما إذا كان يمكن لقوائم الموردين أن توفر سبيلا أكثر شفافية وغير تمييزي لانتقاء الموردين في أساليب الاشتراء المحدود، التي لا يوجد بشأنها في قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء ضوابط على انتقاء الموردين. والمراد من ذلك هو ضمان أن توفر للموردين إمكانية الاطلاع على القوائم بصورة أكثر إنصافا وشفافية، ويمكن أن يتمثل ذلك في التزام بالإعلان عن وجود أي قائمة وفقا لما يوجد من اشتراطات إعلان تحكم الفرص المقبلة.

١٩- وربما يود الفريق العامل أيضا أن يعترف بأنه يمكن للجهات المشتريّة أن تحتفظ بسجلات غير رسمية للموردين الذين يحتمل أن يكونوا مناسبين. فإذا لم يكن تعريف القائمة واسعا بما فيه الكفاية يجوز لتلك الجهات أن تتخلص من الضوابط بالاحتفاظ بقائمة غير رسمية، ومن ثم قد لا تكون الضوابط سارية على الجميع، وهذا أمر قد يمس بثقة الناس في عملية الإشتراء.

٢٠- وإذا ما رأى الفريق العامل أن استخدام القوائم الإلزامية ينبغي أن يُسمح به أيضا (بغية تحسين كفاءة العملية) فقد يقرر أن تتضمن المواد الجديدة ضوابط لضمان التنافس والشفافية. فعلى سبيل المثال، ربما يود الفريق العامل أن يُنص على استخدام القوائم الإلزامية في عمليات الاشتراء غير الخاضعة لإجراءات المناقصة، وأن يُنص على وجوب أن يؤخذ بعين الاعتبار الموردون غير المسجلين إذا كان هناك وقت كاف لإتمام عملية التسجيل، وأن يُنص على وجوب الإعلان عن وجود تلك القوائم بتواتر معقول في المكان الذي يعلن فيه عادة عن عقود الاشتراء الخاصة بالبلد المعني. كما قد يرى الفريق أنه ينبغي إدراج حكم صريح مؤداه أن تتاح لجميع الموردين فرصة لأن يصبحوا على علم بوجود القوائم وبالتالي أن يسجلوا أنفسهم، ولأن يتقدموا بطلبات للتأهل في أي وقت، ولأن يُدرجوا في القوائم في غضون فترة قصيرة بدرجة معقولة (لضمان ألا يؤدي التأخر غير المسوغ في التسجيل إلى تقليل التنافس فعليا)، ولأن يُبلّغوا بأي قرارات بإلغاء العمل بقائمة ما أو بشطبهم منها. وأخيرا، ربما يرى الفريق العامل أن من المستصوب أن يُنص على وجوب عدم استخدام التسجيل بقصد إبقاء موردي أطراف ثالثة خارج قائمة الموردين.

٢١- ونظرا لتفاوت درجة استخدام قوائم الموردين، ربما يود الفريق العامل أن يتناول مسألة مدى ضرورة إدراج الأحكام في القانون النموذجي ذاته أو تركها لتدرج في اللوائح التنفيذية للدول المنفردة (ربما مع أحكام نموذجية مناسبة مشفوعة بتعليقات في دليل التشريع). وعلاوة على ذلك، ربما يود الفريق العامل أن ينظر فيما إذا كان ينبغي للقانون النموذجي أن يسمح بالإعلان عن وجود قائمة بدلا من الإعلان عن عقود مقبلة، وإذا كان الأمر كذلك ففي أي ظروف.

٢٢- وربما يود الفريق العامل أيضا أن يقدم في دليل التشريع إرشادات بشأن الاعتبارات السياسية التي تؤثر في استخدام جميع أنواع القوائم وبشأن كيفية إعمالها واقعيًا، من أجل التشديد على ضرورة ضمان عدم استخدام إعمالها كعائق دون التنافس الكامل والمفتوح حسبما هو متعارف عليه في عمليات الاشتراء.

## باء- الاتفاقات الإطارية

### الخلفية

٢٣- يمكن تعريف الاتفاقات الإطارية (التي تعرف أيضا بترتيبات التوريد وبعقود التسليم غير المحدد/الكمية غير المحددة) بأنها اتفاقات لضمان توريد متكرر لمنتج أو خدمة ما لفترة من الزمن، وتنطوي على دعوة إلى تقديم عروض أولية وفقا لقواعد وشروط محددة، وانتقاء

واحد أو أكثر من الموردّين على أساس العروض المقدّمة، ثم تقديم طلبيات دورية لدى الموردّ المختار (الموردّين المختارين) متى نشأت حاجة معينة. ومن ثم فإن استخدامها الرئيسي ينشأ في الحالات التي تحتاج فيها الجهات المشترية إلى منتجات أو خدمات معينة على مدى فترة من الزمن ولكن لا تعلم على وجه الدقة مقادير تلك الاحتياجات أو طابعها أو توقيتها.

٢٤- وتستخدم الاتفاقات الإطارية على نطاق واسع وينظمها في بعض الحالات القانون الوطني. كما تنظمها بعض الهيئات الإقليمية أو مؤسسات الإقراض الدولية.

٢٥- ويمكن إبرام الاتفاقات الإطارية مع موردّ واحد أو عدة موردّين. والاتفاقات المبرمة مع موردّ واحد يمكن أن تلزم الجهة المشترية بأن تشتري أو يمكن أن تلزم الموردّ بأن يوردّ أو كليهما، أو يمكن ألا تلزم أيًا من الطرفين بل تحدد شروط العقود التي تترسى مستقبلاً، مع عدم نشوء التزام قانوني إلا عند الاتفاق على طلبية. والترتيب غير الملزم شائع إذا ما اتخذت ترتيبات لمنفعة عدة جهات مشترية - مثلاً من جانب جهاز اشتراء مركزي - بحيث يتسنى للجهات المشترية أن تحتفظ بالحق في اتخاذ ترتيباتها الخاصة بها.

٢٦- وتنطوي الترتيبات المشتملة على عدة موردّين على عملية ابتدائية يجري فيها انتقاء عدة موردّين محتملين يمكنهم توريد المنتجات أو الخدمات بالشروط التي حددها الجهة المشترية (المرحلة الأولى). وعندما تنشأ لاحقاً حاجة إلى المنتج أو الخدمة تختار الجهة المشترية آتخذ من هؤلاء الموردّين مورداً لتلك الطلبية بعينها (المرحلة الثانية). وتختلف الأساليب المستخدمة في اختيار الموردّ (الموردّين) في المرحلة الثانية من إرساء العقود اختلافاً واسعاً بين الجهات التي تستخدمها، خصوصاً في أن درجة التنافس اللاحق تتفاوت إلى حد بعيد. فعلى سبيل المثال، قد تشمل المرحلة الثانية على جولة أخرى من تقديم العطاءات، أو اختيار الموردّ الذي يوفر عرضه الأولي أفضل مردود للحاجة المعنية، أو تناوب الموردّين. وقد تقتصر الجولة الثانية من العطاءات على تقديم سعر مقابل لمواصفات موجودة مسبقاً، ويتعين عندها أن تكون مؤهلات الموردّين قد قيّمت من قبل، ويمكن أن يُشار إليها من ثم بأنها "مناقصة مصغرة". وفي المقابل، يجوز السماح للموردّين بأن ينقحوا أسعارهم في أي وقت ويمكن للجهة المشترية آتخذ أن تختار الموردّ الذي يعرض أفضل مردود لثمن كل حاجة، وهذه عملية كثيراً ما توصف بأنها "تغيير مستمر للعطاءات". وهذه التغييرات تجسّد الغاية المتمثلة في تحقيق توازن بين أهداف التنافس (تعزيزاً للمردود النقود)، والانفتاح والشفافية في النهج المختارة والهدف المتمثل في خفض التكاليف الاجرائية لأساليب الاشتراء ذاتها.

### الموقف المتخذ في قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء

٢٧- لا يتضمن قانون الأونسيترال النموذجي أحكاماً خاصة بشأن الاتفاقات الإطارية. ولكن قد يحتاج بأن الاتفاقات مع مورّد واحد وبعض الاتفاقات مع عدة مورّدين (أي الاتفاقات التي يُنتقى بمقتضاها، في المرحلة الثانية، المورّدون الذين يعرضون أفضل مردود لكل حاجة) يمكن إعمالها في إطار الإجراءات الحالية، على سبيل المثال، إذا ما عوملت على أنها عمليات اشتراء قائمة على المناقصة ومقسمة إلى أجزاء. أما القانون النموذجي فيقضي بأن يُذكر في وثائق التماس العطاءات كمية البضاعة اللازمة، مع أن اللوائح التنظيمية المصاحبة تجيز ذكر كمية تقديرية فحسب وأن الكمية في أي اتفاق إطاري لا تكون معروفة في العادة.

٢٨- وإجراءات المناقصة في القانون النموذجي لا ترتئي ترتيبات تنطوي على عقد ملزم إلا عند تقديم طلبية. وعلى وجه الخصوص، تنص المادة ٣٦ (٤) على أن العقد يصبح نافذاً عند قبول العطاء، وهي لا تتناول العقود التي لا تصبح نافذة إلا عندما تقرّر الجهة المشترية لاحقاً القيام بعمليات شراء معينة.

٢٩- ويبدو أيضاً أن الاشتراط الوارد في المادة ١٤ بشأن نشر إعلان عام عن "قرار إرساء العقد"، والذي ينطبق على جميع الإجراءات، ليس مناسباً للإعلان عن الاتفاقات الإطارية. ومن ناحية أخرى، لا يُشترط نشر نتائج التنافس بشأن اختيار الموردين. بمقتضى اتفاقات إطارية (لأن ذلك لا ينطوي على قرار إرساء عقد) ولا القيام، جدلاً، بنشر تفاصيل العقود التي أُرسيّت على الموردين المختلفين. والواقع أن طلبيات عديدة قد تفلت كلياً من الإعلان لأن قيمتها تقل عن العتبات ذات الصلة.

### الفوائد الممكنة والصعوبات المحتملة

٣٠- الفوائد الممكنة الناجمة عن استخدام الاتفاقات الإطارية، بدلاً من البدء بإجراء اشتراء جديد بشأن كل حاجة من الاحتياجات، تشتمل على توفير في التكاليف الإحرائية وفي الوقت المتعلقين بالاشتراء. وعلى وجه الخصوص، تُبطل الاتفاقات ضرورة الاعلان عن العقود الفردية وتقييم مؤهلات المورّدين فيما يتعلق بكل طلبية من الطلبيات المقدّمة، لأن هذه المرحلة من العملية لا تجرى إلا مرة واحدة، وذلك عندما يُبرم الاتفاق الإطاري.

٣١- أما الفوائد الممكنة الناجمة عن استخدام اتفاقات مع عدة مورّدين بدلاً من مورّد واحد، فتشتمل المرونة في اختيار مورّد طلبية معينة، وتجنب تكاليف اتخاذ إجراء جديد بشأن كل حاجة، وضمان التوريد، وفوائد الاشتراء المركزي، وتعزيز حصول صغار المورّدين على

الأشغال الحكومية. ويمكن أن تعزز أيضا مردود العقود وغير ذلك من أهداف الاشتراء، عن طريق توفير إجراء أكثر شفافية مما هو قائم بالنسبة لعمليات الاشتراء الصغيرة. وعلى وجه الخصوص، يمكن لتجميع قيم العقود ضمن اتفاق إطاري أن يبرر تكاليف الإعلان ويجعل الموردّين بمقتضى الاتفاقات الاطارية يهتمون برصد عمليات الاشتراء التي تتم بمقتضى ذلك الترتيب (على النقيض مما هي الحال بالنسبة لموردّ بمقتضى اتفاق إطاري مع موردّ واحد).

#### مدى الاستخدام الحالي والأحكام ذات الصلة في النظم الدولية والداخلية

٣٢- أحد الشواغل الرئيسية المتعلقة بتنظيم الاتفاقات الاطارية يتمثل في تحديد مدة هذه الاتفاقات بحيث يبقى السعر الذي يجري الحصول عليه جاريا وتنافسيا.

٣٣- وقد تعتمد طرق الاشتراء المتاحة لإعمال الاتفاقات الاطارية على القواعد العامة المتعلقة بالعبثات المالية (أي العبثات التي دونها يمكن استخدام إجراءات غير المناقصة، مثل الطلب غير الرسمي، للحصول على عروض الأسعار) وعلى الكيفية، إن وجدت، التي تجري بها مواءمة القواعد المتعلقة بالعبثات مع الاتفاقات الاطارية. وقد تعتمد تلك العبثات ببساطة على قيمة كل عقد أو قد تنطوي على نوع من التجميع (على سبيل المثال، يجوز أن يُطلب من الجهات المشترية تجميع مشترياتها خلال فترة زمنية معينة، سواء أُجريت بمقتضى اتفاق إطاري واحد أم لا).

٣٤- ولا تتضمن القواعد الحالية للاتحاد الأوروبي وللاتفاق المتعلق بالاشتراء الحكومي ولاتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة حكما صريحا بشأن الاتفاقات الاطارية، ولكن من الممكن اعتبار أن القواعد تنطبق على معظم أنواع الترتيبات الاطارية، خلافا لما هي الحال، مثلا، بالنسبة للترتيبات التي تنطوي على تغيير أسعار العطاءات بعد المرحلة الأولى أو على مجرد تناوب الموردّين. وتتناول ايعازات الاتحاد الأوروبي المعتمدة مؤخرا الاتفاقات الاطارية على وجه التحديد وتفرض ضوابط تنطوي بصورة خاصة، على تحديد مدتها بأربع سنوات، ما عدا في الحالات الاستثنائية والمسوّغة على النحو الواجب. ولدى الاتحاد الأوروبي أيضا قواعد صارمة تقتضي تجميع عمليات الاشتراء المتشابهة التي تجرى خلال فترة زمنية معينة، بحيث تخضع عمليات اشتراء عديدة تتعلق بأصناف ذات مواصفات موحدة لإجراءات المناقصة الرسمية المنصوص عليها في ايعازات، ويكون من غير الممكن إجراء عمليات اشتراء متكررة بمقتضى طلب غير رسمي لاتخاذ إجراءات من نوع تقديم عروض الأسعار.

٣٥- وكثيرا ما يستخدم فعليا أيضا الشكل غير الملزم من الاتفاق الاطاري مع موردّ واحد في العديد من النظم المحلية، بغية ضمان تمكّن الجهة المشترية من تغيير الموردّين إذا تغيرت

الأسعار في السوق. مثال ذلك، أن استخدام الاتفاقات الاطارية غير منظم على وجه التحديد في سنغافورة وكندا والمملكة المتحدة وهونغ كونغ، كما أن من الشائع اختيار عدد محدود فقط من الموردين في المرحلة الأولى، استنادا إلى العطاءات الأولية. وهناك عدة أنواع من الاتفاقات الاطارية المستخدمة في الولايات المتحدة والتي تشمل خصائصها المميزة على أنه يمكن أن تشكّل المفاوضات جزءا من عملية مناقصة مصغرة في المرحلة الثانية، وأن عملية تقديم الطلبات تكون حصينة إلى حد كبير من إعادة النظر القائم على الاعتراض على المناقصة، وأنه لا حاجة إلى نشر قرارات إرساء العقود. وفي فرنسا، تخضع الاتفاقات الاطارية للتنظيم الصريح: فمن حيث الجوهر، يسمح بالاتفاقات الاطارية عندما لا يكون من الممكن تنظيم الجدول الزمني للعمل أو نطاق العمل تنظيما تاما في العقد. وفي البرازيل تفضّل الترتيبات مع مورّد واحد، واستخدام الترتيبات مع عدة موردين محدود كما أن مدة الاتفاقات الاطارية محدّدة بسنة واحدة، فيما يتعلق بالسلع، وسنة واحدة مع إمكانية التمديد سنة أخرى، فيما يتعلق بالخدمات.

٣٦- وتوجد في النظم المختلفة أيضا أحكام تنظّم النقطة التي يجوز عندها تحديد عدد الموردين إذا كانت مناقصة مصغرة ستجرى في المرحلة الثانية (تتراوح بين عدد غير محدود من الموردين في المرحلتين، وتحديد العدد المسموح له بالاشتراك في الاتفاق الاطارى على أن يشمل الجميع عندئذ في المرحلة الثانية، والسماح باشتراك عديدين في الاتفاق الاطارى على أن يُشمل بعضهم في المرحلة الثانية، وتحديد الأعداد في المرحلتين).

#### الخيارات السياسية

٣٧- نظرا إلى ازدياد استخدام الاتفاقات الاطارية وإلى أنه يلاحظ أن هيئات دولية أخرى تتعامل بها أو يتعين أن تتعامل بها، ربما يود الفريق العامل أن ينظر فيما إذا كان من المستصوب صوغ أحكام محددة بشأنها في القانون النموذجي.

٣٨- وتشتمل المسائل التي ربما يود الفريق العامل أن ينظر فيها في هذا السياق على ما إذا كان من المستصوب تناول المسائل المتعلقة بالوقت الذي يمكن أن يصبح فيه العقد الملزم نافذ المفعول في الاتفاق الاطارى، وعتبات عمليات الاشتراء وتجميعها (مع الملاحظة بأن العتبات بمقتضى القانون النموذجي متروكة حاليا للوائح التنفيذية في كل دولة من الدول المشرّعة)، ومدة الاتفاقات الاطارية، وتقدير الكميات المقدّرة وتجاوزها، والتغييرات في الأسعار. أما مسألة الاعلان عن أي من مرحلتي الاتفاق الاطارى أو كليهما فيجوز أيضا أن تكون مسألة يقتضي تناولها في المادة ١٤ من القانون النموذجي. وعلاوة على ذلك، ربما يود الفريق

العامل أن يدرج أحكاماً نموذجية وتوجيهات في دليل تشريع القانون، مثل أحكام تنفيذ نموذجية تتناول بعض هذه المسائل أو كلها.

٣٩- وفيما يتعلق بالاتفاقات الاطارية مع عدة موردين بصورة خاصة، ستكون هناك حاجة إلى حكم إضافي إذا كان الفريق العامل يود أن يُنص على أن تشمل المرحلة الثانية من الاشتراء صغار مقدمي العطاءات، أو التغيير المستمر في العطاءات أو الاقتراحات، أو إرساء العقود في المرحلة الثانية على أساس غير تنافسي (مثل أساس التناوب الذي قد يكون مناسباً إذا كان ضمان التوريد يشكّل عائقاً رئيسياً). وقد يكون تحديد عدد الموردين في أي من المرحلتين أيضاً، إن كان سيتم، مسألة ربما يود الفريق العامل أن ينظر فيها.

٤٠- وربما يود الفريق العامل أيضاً أن ينظر فيما إذا كان من الأنسب تناول أي من هذه المسائل في لوائح الدولة المشرعة، الأمر الذي يمكن توفير التوجيه بشأنه على شكل أحكام نموذجية في دليل التشريع. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يوفر الدليل فكرة موجزة عن الظروف التي يكون فيها استخدام الاتفاقات الاطارية مع عدة موردين مفيداً، بما في ذلك في سياق الشراء المركزي، وعن المسائل الرئيسية التي تحتاج الجهة المشتريّة (التي تعمل بمثابة جهاز شراء مركزي للإدارات الحكومية أو نيابة عن نفسها) إلى النظر فيها بالنسبة لكل من الترتيبات مع مورّد واحد ومع عدة موردين وقد تود إدراجها في لوائحها (كالعلاقة بين جهاز الاشتراء المركزي وكيانات المستعملين، والإجراء المتعلّق بتقديم الطلبات، والخطوات اللازمة لكي يصبح عقد الاشتراء ملزماً، والنقاط التي ينبغي عندها الإعلان عن القرارات المتعلّقة بالاشتراء).

## جيم - اشتراء الخدمات

الخلفية - الأحكام الواردة في قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء والتي تحكم "الأسلوب الرئيسي لاشتراء الخدمات"

٤١- الأساس المنطقي لقانون الأونسيترال النموذجي لاشتراء الخدمات هو أن الاشتراء يجري باستخدام أساليب مختلفة عن تلك المستخدمة في اشتراء السلع والإنشاءات. وتنص الخصائص الرئيسية للأسلوب الرئيسي لاشتراء الخدمات على إجراء مناقصة عندما يكون من الممكن صوغ مواصفات مفصّلة ويعتبر إجراء المناقصة "مناسباً"، وعلى أساليب أخرى تُستخدم في اشتراء السلع والإنشاءات إذا كان ذلك الأسلوب هو الأنسب وإذا كانت شروط استخدام تلك الأساليب قد استوفيت (المادة ١٨ (٣) من القانون النموذجي).

٤٢- ويمكن لإجراء الانتقاء، إذا استُخدم أسلوب المناقصة، أن ينطوي على إخضاع جميع العطاءات التي تحصل على درجة تقنية أعلى من عتبة نوعية أو غير سعرية محدّدة للتنافس المباشر على الأسعار (المادة ٤٢)، أو أن ينطوي على قيام الجهة المشترية بإجراء مفاوضات مع الموردّين ويقوم الموردّون بعدها بتقديم أحسن عرض نهائيّ لديهم (المادة ٤٣)، أو أن ينطوي على قيام الجهة المشترية بإجراء مفاوضات تقتصر على السعر مع الموردّ الذي يحصل على أعلى درجة تقنية (المادة ٤٤). ووفقاً لهذا الإجراء الأخير، يجوز للجهة المشترية أن تجري مفاوضات بعد ذلك مع الموردّين الآخرين بشكلٍ تتابعي على أساس ترتيب درجاتهم، ولكن بعد إنهاء المفاوضات مع الموردّ السابق الذي حصل على درجة أعلى.

٤٣- وقد يكون هذا النهج قد تأثر باعتماد قانون نموذجي لاشتراء السلع والانشاءات في عام ١٩٩٣ لم يشمل إلا السلع والانشاءات. أما القانون النموذجي لاشتراء السلع والانشاءات والخدمات الذي اعتمد بعد سنة من ذلك، في عام ١٩٩٤، فيشمل أحكاماً إضافية بشأن اشتراء خدمات غير الانشاءات، صيغت عندئذ كإسلوب اشتراء منفصل.

٤٤- وتنص المادة ٤٢ من قانون الأونسيترال النموذجي لاشتراء على انتقاء الموردّين الذين يوردون الخدمات استناداً إلى عتبة محدّدة لمعايير النوعية وغيرها من الأمور غير السعرية، مما يشكّل بالتالي الأساس لإسلوب انتقاء مبني على النوعية ومفيد في توفير الخدمات الفكرية. وقد لوحظ أن هذا النهج في التقييم، الذي يتميز بالمرونة ويستخدم أساليب النوعية والأساليب التفاوضية، كان صالحاً بشكلٍ مرضٍ لبعض أنواع الاشتراء، ولا سيما الخدمات الفكرية (أي الخدمات التي لا تؤدي إلى نواتج مادية قابلة للقياس، مثل الخدمات الاستشارية والمهنية الفنية الأخرى). بيد أن أسئلة طُرحت بشأن ملاءمة هذا الأسلوب للخدمات التي يمكن أن تكون الجهة المشترية قد وفرت مواصفات النوعية والكمية بشأنها قبل عملية الاشتراء المعنية. وقيل جدلاً إن النظر في الخدمات بصورة منفصلة أدى إلى التركيز على الخصائص الخاصة لاشتراء بعض الخدمات بدلاً من التركيز على الخصائص العامة لعمليات اشتراء عديدة للسلع والانشاءات وعمليات اشتراء الخدمات.

#### مدى الاستخدام الحالي والأحكام ذات الصلة في النظم الدولية والداخلية

٤٥- تنص إيعازات الاتحاد الأوروبي على إجراءات لاشتراء الخدمات أكثر مرونة من إجراءات اشتراء السلع والانشاءات، إذ هما تسمح باستخدام شكل مرن من الإجراءات التنافسية (يُشار إليها باسم "إجراء التفاوض") في حالات استثنائية، كما ان الإستثناءات تنشأ بصورة أكثر تكراراً بالنسبة للخدمات منها بالنسبة للسلع والانشاءات - على سبيل المثال،

عندما لا يكون من الممكن صوغ مواصفات دقيقة. وتنطبق هذه الحالة بصورة خاصة على الخدمات الفكرية والخدمات المالية، ولكن استخدامها لا يقتصر على تلك الحالات. وأحكام الاتفاق المتعلق بالاشتراء الحكومي واتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة تعطي الجهات المشترية الحرية في اختيار أشكال الإجراءات التنافسي المتاح دون أي اعتبار لطبيعة الاشتراء.

٤٦ - وتتبع النظم الوطنية نهجا متباينة تباينا شديدا إزاء هذه المسألة. ولغرض النظر في القانون النموذجي، يُذكر أن من أبرز المظاهر هو أنه حتى أكثر النظم مرونة لا تتيح الحرية في استخدام جميع أساليب التقييم المنصوص عليها في الأسلوب الرئيسي الوارد في القانون النموذجي لاشتراء جميع أنواع الخدمات. وبدلا من ذلك، يطلب من الجهات المشترية أن تستخدم الأساليب المعتادة لاشتراء السلع عندما تشتري الخدمات، ما لم تنطبق استثناءات محددة.

#### الخيارات السياسية

٤٧ - أدت المخاطر التي تتعرض لها الشفافية وإساءة الاستعمال المحتملة والناشئة عن المرونة الشديدة للأسلوب الرئيسي لاشتراء الخدمات إلى اقتراحات ترمي إلى تقييد استخدام هذا الأسلوب. ولذلك، ربما يود الفريق العامل أن ينظر فيما إذا كان اشتراء الخدمات القابلة للقياس على أساس النواتج المادية (أي الخدمات غير الخدمات الفكرية) ينبغي أن يجري باستخدام المناقصة باعتبارها أسلوب الاشتراء المعتاد. وسوف تكون الأساليب الأخرى لاشتراء السلع والانشاءات متاحة أيضا عندما يتم وضع الأسس المتعلقة باستخدامها. وقد يكون الأثر المحتمل لمثل ذلك النهج هو أن الأسلوب الرئيسي لاشتراء الخدمات سيحتاج إلى إعادة تسمية بغية تجسيد استخدامه في سياق قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء وأنه سيكون من الضروري عندئذ وضع تعريف للخدمات الفكرية في القانون النموذجي أو في دليل التشريع.

٤٨ - وربما يود الفريق العامل أيضا أن ينظر فيما إذا كان يمكن للقانون النموذجي ذاته أن يحدّد متى ينبغي أن يكون الأسلوب الرئيسي متاحا، إما بالإشارة إلى الظروف العامة (كما هي الحال بالنسبة لأساليب الاشتراء الأخرى) أو بالإشارة إلى أنواع معينة من الخدمات (مثل الخدمات الفكرية). وفي المقابل، قد يقتضي القانون النموذجي أن تحدّد الدول المشترعة الخدمات أو الظروف التي ينبغي أن يكون هذا الإجراء متاحا لها، إما في القانون ذي الصلة أو في اللوائح. وقد يرى الفريق العامل أن النهج السابق قد يكون هو المفضل حيث انه

سيكون هناك مجال واسع لإساءة الاستعمال بترك اختيار أسلوب الاشتراء دون تنظيم أساسي.

٤٩- أما بالنسبة إلى الأسلوب المتعلق بتوفير الخدمات الفكرية، فقد يرى الفريق العامل أنه ينبغي المحافظة على المرونة التي توفرها إمكانية إجراء مفاوضات متزامنة ومتعاقبة في انتقاء الاقتراحات. وتُمنح تلك المرونة بمقتضى المادتين ٤٣ و ٤٤ أو القانون النموذجي، وتطبق في حالة الخدمات التي لا تكون فيها احتياجات الاشتراء محدّدة جيدا أو تكون فيها النوعية والخبرة التقنية ذات أهمية بالغة. وعلى الرغم من أن بعض المراقبين علّقوا بالقول بأن التقييد في الأحكام سيكون مفيدا للشفافية، فقد يعتبر الفريق العامل أن المرونة التي تتيحها تلك الأحكام تتسق مع أهداف الاقتصاد والكفاءة الخاصة بالقانون النموذجي وأنه يمكن تحسين الشفافية عن طريق نشر وتعميم المعلومات ذات الصلة أثناء المفاوضات المعنية، وهي أمور يمكن تناولها إما في القانون النموذجي ذاته أو في دليل التشريع، على شكل توجيه أو أحكام نموذجية.

٥٠- وربما يود الفريق العامل أيضا أن ينظر فيما إذا كان أسلوب الانتقاء المستند إلى الميزانية فيما يتعلق بالخدمات المحدّدة تحديدا جيدا والملائمة للعقود ذات المبالغ الإجمالية المقطوعة يمكن أن يضاف إلى الأساليب المنصوص عليها في المادة ٤٢، بهدف توفير مرونة محدودة في توفير الخدمات غير المعقّدة (أي اشتراء الخدمات التي تكون النوعية والخبرة التقنية وثيقة الصلة بها ولكنها ليست بالغة الأهمية).

٥١- بيد أن الفريق العامل ربما يود أن يحيط علما بما أوليت به هذه المسائل من اعتبار شامل أثناء التحضير لقانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء وأن يضع ذلك في اعتباره عند اتخاذ أي قرار بإعادة فتح المناقشة.

## دال- تقييم العطاءات ومقارنتها، واستخدام الاشتراء لتعزيز السياسات الصناعية والاجتماعية والبيئية

٥٢- معايير التقييم المتعلقة بالعطاءات منصوص عليها في الفقرة ٤ من المادة ٣٤ من قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء، كما يُنص على أن المعايير المتعلقة بتحديد العطاء المقيّم على أنه أدنى عطاء يمكن أن تتيح استخدام الاشتراء لتعزيز الأهداف الصناعية أو الاجتماعية أو البيئية. وقد تشمل تلك الأهداف تعزيز التنمية الصناعية الوطنية (من خلال استبعاد الموردين الأجانب ومنح الأفضليات واستخدام الاشتراء من مصدر واحد في حالات محدودة). ويمكن لمعايير إرساء العقود أن تتيح أيضا مراعاة تأثير صرف العملات الأجنبية. وهناك آليات مراقبة

صريحة لضمان بقاء معايير إرساء العقود موضوعية وقابلة للتقدير ومبّلع عنها للموردين بصورة مسبقة.

٥٣- وقد أعرب بعض المراقبين عن رأي مفاده أن تلك السياسات قد تؤثر في كل من الكفاءة والاقتصاد في الاشتراء ولكنها تقوم بدور هام في السياسات الداخلية للدول المشرّعة. وعلاوة على ذلك، لوحظ أنه يجري النظر في مفهوم الأهداف الإقليمية فضلا عن الوطنية. وبناء على ذلك، قُدمت اقتراحات بتنقيح القانون النموذجي بغية المحافظة على التوازن أو تحقيق توازن أفضل بين أهداف مضاعفة الاقتصاد والكفاءة في الاشتراء، وغير ذلك من الأهداف السياسية.

٥٤- وبالنظر إلى أنه جرى التشكيك في كفاءة التفضيل وأثره في الشفافية، ربما يود الفريق العامل أن ينظر فيما إذا كانت هناك أسباب قد تبرّر تناول مسألة التفضيل بصورة عامة، وأن ينظر بصورة خاصة فيما إذا كان ينبغي إدراج حد أقصى من التفضيل في القانون النموذجي (معبر عنه من حيث القيمة النقدية أو متطلبات النجاح أو الفشل أو غير ذلك) أو إعطاء توجيه ذي صلة في دليل التشريع. وإذا ما قرّر الفريق العامل القيام بمثل هذا الاستعراض لدور الأهداف الاجتماعية والاقتصادية في الاشتراء العمومي، فرمما يود أن ينظر فيما إذا كان من المناسب، لما فيه مصلحة تعزيز الشفافية، أن يستحدث تقييدات على استخدام معايير التقييم مثل التسعير الوهمي للعمالات الأجنبية واعتبارات التجارة المكافئة (يسمح بكلا الأمرين في المادة ٣٤ (٤) (د) من القانون النموذجي). وربما يود الفريق العامل أن ينظر فيما إذا كانت أحكام المادة ٣٤ من القانون النموذجي التي تسمح باستخدام التفضيل لصالح الموردين المحليين (الداخليين) ينبغي أن توسّع لتشمل الموردين الإقليميين. وبالإضافة إلى ذلك، ربما يود الفريق العامل أن ينظر، في هذا السياق، فيما إذا كان دليل التشريع، الذي يناقش المعايير التي تسمح بتقييم ومقارنة العطاءات في ضوء أهداف سياسية أخرى ويلاحظ أنه يجوز أيضا تقييد قدرة الدول المشرّعة على إعطاء معاملة تفضيلية عن طريق عضويتها في منظمات دولية أو إقليمية، ينبغي تحديثه وينبغي أن يتضمّن توجيهها أكثر تفصيلا بشأن المعايير الإضافية المتعلقة بالتفضيل التي ربما تود الدول المشرّعة أن توفرها.

## هاء- سبل الانتصاف والإنفاذ

### مدى الاستخدام الحالي والأحكام ذات الصلة في النظم الدولية والداخلية

٥٥- يعتبر وجود نظام فعّال لرصد وإنفاذ قواعد الاشتراء عنصرا هاما من عناصر نظام الاشتراء الذي يتسم بالشفافية والذي يمكن أن تُسهم فيه إعادة النظر التي يطلبها أحد

الموردين. وهناك أحكام في نظام الاتحاد الأوروبي والاتفاق المتعلق بالاشتراء الحكومي واتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة وفي اقتراحات مشروع اتفاق منطقة التجارة الحرة للأمريكتين، التي لديها جميعا سمات مشتركة، تنص على إجراء إعادة نظر مستقلة. ومبادئ رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ بشأن الاشتراء الحكومي غير الملزمة تتضمن أيضا حكما ينص على آلية لشكاوى الموردين، على الرغم من أنها غير ملزمة كذلك. أما المبادئ التوجيهية المشتركة التي اتفقت عليها المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف من أجل تقييم كفاية نظم اشتراء المقترضين فتتوخى أيضا وجود نظام لإعادة النظر أمام هيئة مستقلة، كما أوصى البنك الدولي بهذا النظام للأطراف التي تستخدم قانون الأونسيترال النموذجي.

٥٦- بيد أن هناك تباينا كبيرا بين الدول في النهج الذي تتبعه إزاء الإنفاذ، وبصورة خاصة في مدى توفيرها لإعادة النظر بناء على طلب المورد. فعلى سبيل المثال، يوجد لدى الولايات المتحدة نظام راسخ منذ أمد بعيد من أجل إعادة النظر أمام السلطات والمحاكم المتخصصة. بيد أنه لا توجد في المملكة المتحدة وفي البلدان التي تتبع النموذج البريطاني حكم تشريعي عام لإعادة النظر تلك (إلا إلى المدى الذي تقتضيه الالتزامات الدولية ورهنا بإجراءات إعادة النظر القضائية). وفي فرنسا، تُفرض جزاءات إدارية على انتهاك قانون الاشتراء من قبل أجهزة الدولة، وتُرفع الدعاوى أمام المحاكم الإدارية. وفي بلدان القانون المدني الأخرى، كالبرازيل، هناك مزيج من إعادة النظر الإدارية، بما في ذلك إمكانية وقف إجراءات الاشتراء، وإعادة النظر القضائية لقرارات الاشتراء من خلال المحاكم العادية، وإجراءات جنائية خاصة بشأن انتهاكات قوانين الاشتراء من قبل الجهات المشتريّة.

#### الموقف المتخذ في قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء والنطاق المحتمل لإعادة النظر

٥٧- ترد أحكام إعادة النظر الحالية في المواد ٥٢-٥٧ من القانون النموذجي. وهي محدودة، وهناك حاشية تابعة للنص تفيد بأنه يمكن للدول المشرّعة أن لا تدرج جميع المواد أو بعضها. وتقتصر هذه الحلول الواردة في القانون النموذجي على التوجيه العام وترك المجال للدول المشرّعة فيما يتعلق بتنفيذ القانون النموذجي. فعلى سبيل المثال، لا يتناول القانون النموذجي مسألة استقلالية هيئة إعادة النظر الإدارية ولا يتناول شكل التدبير الانتصافي الذي ينبغي توفيره (الذي قد يتضمن أوامر أو توصيات) ولا يتضمن أحكاما بشأن الإجراءات القضائية أو شبه القضائية. ولا يوجد حكم ينشئ حقا في إعادة النظر القضائية، مع أن المادة ٥٧ تتيح للدول المشرّعة التي توفر إعادة النظر القضائية أن تدرج إعادة النظر في الاشتراء ضمن اختصاص المحاكم ذات الصلة.

## الخيارات السياسية

٥٨ - قُدمت اقتراحات بشأن توسيع أحكام إعادة النظر كما يلي، على سبيل المثال:

(أ) هل ينبغي أن تكون هناك توصية أكثر وضوحاً بشأن إدراج أحكام إعادة النظر في القانون الوطني وإعمالها، وإدراج توجيه إضافي، بما في ذلك مشاريع أحكام نموذجية، في دليل التشريع؟

(ب) هل ينبغي تقوية أحكام إعادة النظر الإدارية، وذلك مثلاً عن طريق النص على عملية إعادة نظر مستقلة؟

(ج) هل ينبغي أن يكون هناك توجيه ومشورة أكثر تفصيلاً بشأن عملية إعادة النظر، بما في ذلك صلاحيات المحاكم والإطار الزمني لإعادة النظر، وإمكانية نقض قرارات الاشتراء غير الصحيحة، وسبل الانتصاف المتاحة؟

٥٩ - وعلاوة على هذه الأسئلة، ربما يود الفريق العامل أن ينظر فيما إذا كان ينبغي العودة إلى مناقشة نطاق الأحكام ذات الصلة بالاستثناءات على إعادة النظر (المادة ٥٢ (٢)).

## واو - مسائل أخرى

### الأساليب البديلة للاشتراء

٦٠ - قُدمت اقتراحات تفيد بأنه قد يكون من المفيد إعادة النظر في ضرورة وشروط استخدام بعض "أسلوب بديل" الأساليب البديلة للاشتراء المدرجة في الفصل الخامس من قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء بغية تبديد الشواغل التي أعربت عنها بعض مؤسسات الإقراض المتعددة الأطراف وغيرها من الهيئات من أن عدد الأساليب البديلة مفرط. ومع أنه لوحظ في القانون النموذجي أن الدولة المشرّعة لا تحتاج إلى تشريع تلك الأساليب كلها وربما لا ينبغي أن تشرّعها، ربما يود الفريق العامل أن ينظر فيما إذا كان ينبغي إعادة النظر في بعض الأساليب البديلة.

٦١ - وقد قُدمت الاقتراحات التالية فيما يتعلق بأساليب محدّدة: "المنافسة على مرحلتين" (المادة ٤٦) التي، بدلاً من تصنيفها على أنها "أسلوب بديل"، يمكن أن تُعامل على أنها شكل من أشكال المنافسة المفتوحة التي تهدف إلى تنقيح المواصفات طوال المرحلة الأولى من عملية المنافسة بغية تحقيق انتقاء يتسم بالشفافية في المرحلة الثانية. وثانياً، لوحظ أن الأساليب الأخرى غير إجراءات المنافسة المفتوحة قد تكون استُخدمت عملياً على نطاق أوسع مما كان متوقعاً، ومن ثم فإنه يمكن تقييد أسباب استخدام تلك الأساليب أو يمكن طلب مبررات

لاستخدامها أو تضييق نطاق ذلك الاستخدام. ومن ثم، فإنه يمكن، مثلاً، تقليل أسباب "المنافسة المحدودة" (المادتان ٢٠ و٤٧) من "عدم مناسبة تكاليف الإجراءات الأخرى" و"العدد المحدود من الموردّين" وحصراً في العبارة الأولى فقط، كما يمكن تقييد "الاشتراء من مصدر واحد" بحيث لا تُشمل الاعتبارات الخارجية مثل نقل التكنولوجيا أو التسعير الوهمي أو التجارة المكافئة (حسبما هي الحال الآن بمقتضى المادة ٢٢ (٢) من قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء). وعلاوة على ذلك، يمكن للقانون النموذجي أن يشمل شرطاً ينص على تبرير استخدام "طلبات تقديم الاقتراحات" وإجراءات "الممارسة" (المادتان ٤٨ و٤٩).

### المشاركة المجتمعية في الاشتراء

#### الخلفية – المشاركة المجتمعية وأحكام قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء

٦٢- لا يتناول قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء مرحلة تنفيذ العقود الخاصة بمشروع الاشتراء. وقد رُئي أن أكفاً طريقة لتنفيذ أي مشروع قد تكون أحياناً من خلال مشاركة المستعملين (المعروفة باسم المشاركة المجتمعية). ويكون لهؤلاء المستعملين الحافز لضمان النوعية الجيدة في أداء العمل الذي يؤثر فيهم بصورة مباشرة. ولذلك، على سبيل المثال، يمكن للمشاركة المجتمعية أن تؤدي إلى التنفيذ المستدام للخدمات في القطاعات التي تكون غير جذابة بالنسبة للشركات الكبيرة، مثل الخدمات الصحية وخدمات الارشاد الزراعي والتعليم غير الرسمي. وقد تعطي فوائد، منها تحسين نوعية المنتج النهائي، لأن للسكان المحليين حافز لكي يروا أن المعايير الملائمة قد تحققت وأن العمل قد أُنجز في حينه وأنه يمكن تقليل إمكانية حدوث نزاعات في موقع العمل وأنه يمكن أيضاً التقليل من الروتين الحكومي من خلال الاستخدام الأقل للإجراءات الرسمية. وهناك أيضاً فوائد كامنة أخرى، بما فيها توفير العمالة المحلية باستخدام التكنولوجيا الكثيفة الاستخدام للأيدي العاملة، واستغلال المعارف والمواد المحلية، وتشجيع المؤسسات التجارية المحلية، وتحسين المساءلة البلدية، وهو ما قد يمثل جزءاً من الأهداف الاجتماعية للدولة المشرّعة.

٦٣- وقد لوحظ أن المشاركة المجتمعية نجحت في مشاريع الانشاء المحلية الصغيرة (مثل إنشاء خزانات التعفين في المجتمعات الريفية) وفي توزيع المواد الغذائية الأساسية وفي توفير الخدمات الصحية (للأمهات والأطفال، مثلاً).

٦٤ - بيد أن هناك صعوبات كامنة أيضا في استخدام المشاركة المجتمعية (وقد لوحظ أن السماح بالمشاركة المجتمعية ينطوي على قدر غير مقبول من الذاتية التي يمكن إساءة استعمالها). فأولا، يمكن للمشاركة المجتمعية أن تكون فعالة إلى أقصى حد إذا اضطلعت بالمشاريع كيانات قد لا تكون لديها قدرات تعاقدية في الدولة المعنية. وثانيا، توجد مخاطر في إمكانية تجاوز حجم المشاريع لقدرة المجتمع المعني، وضرورة إجراء بحوث لضمان كون الأساليب والمواد مناسبة للاستعمال المحلي، وإمكانية نشوء مسائل تتعلق بالتدفق النقدي، وإمكانية أن تكون المسائل المتعلقة بحفظ السجلات وضمان المساءلة وتجنب إساءة الاستعمال موضع إشكال. وقد يكون من المناسب، لذلك، تقديم المساعدة التقنية واستخدام مدير للمشروع للتصدي لمثل تلك المخاطر، ولكن تكاليف القيام بذلك يمكن أن تكون كبيرة.

#### مدى الاستخدام الحالي والأحكام ذات الصلة في النظم الدولية والداخلية

٦٥ - لوحظ أن هناك اختلافات في نظم الاشتراء فيما يتعلق بالطريقة التي تتم بها المشاركة المجتمعية في الاشتراء.

٦٦ - واشتراط المشاركة المجتمعية، كإشراك المجتمع المحلي، قد يكون أحد المعايير المتعلقة بانتقاء أسلوب الاشتراء أو بقرار إرساء العقد. ومن جهة أخرى، يمكن أن يعرض مقدمو العطاءات أفضل الحلول لديهم، بما في ذلك المشاركة المجتمعية إذا اختاروا ذلك، كما يمكن عندئذ مقارنة تلك الحلول أو يمكن وضع شروط للتنفيذ تتضمن استخدام عمال محليين أو مواد محلية أو يمكن تخصيص جزء من ميزانية المشروع للمشاركة المجتمعية. وأخيرا، يمكن إتاحة منح للمجتمعات لمساعدتها، مثلا، على التماس عقود الاشتراء. بيد أنه لوحظ أيضا أن المجتمعات التي قد ترغب الدول المشرعة رغبة قصوى في أن تفيدها من تلك المشاريع غير قادرة (قانونيا أو ماليا) على أن تأخذ عقودا على عاتقها أو أن تقدم عطاءات أو غير مستعدة للقيام بذلك.

٦٧ - وحيث ان استخدام المشاركة المجتمعية قد ينطوي على تكلفة إضافية، لوحظ أيضا أن الاشتراء من مصدر واحد قد يكون الطريقة الوحيدة لتحقيق الأهداف المنشودة.

#### الخيارات السياسية

٦٨ - لا يتناول قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء على وجه التحديد مسألة المشاركة المجتمعية، ولكن أحكامه مرنة إلى حد أنها تسمح بإدراج بعض الترتيبات المشروحة أعلاه. بيد أن الفريق العامل ربما يود أن ينظر فيما إذا كان القانون النموذجي، ودليل التشريع

المصاحب له، ينبغي أن يتناولوا المسائل المذكورة أعلاه بصورة مباشرة. وربما يود الفريق العامل أن ينظر فيما إذا كانت الأحكام النموذجية أو اللوائح، بدلا من نص القانون نفسه، ينبغي أن تتناول مسائل مثل نسبة الأموال التي يمكن تخصيصها، وحدود التفضيل، والمدى الذي يمكن أن يكون فيه من المطلوب استخدام العمال المحليين العاطلين عن العمل أو المتتمين إلى الأقليات، والتشريعات التي قد تكون ضرورية للسماح للرابطات أو الفئات غير المسجلة كشركات بإبرام العقود.

#### تبسيط قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء وتوحيده

٦٩- لوحظ أن بعض الدول المشرّعة اختارت عدم تشريع بعض أكثر الأجزاء تفصيلا من القانون النموذجي لأنها وجدت أنها غير ضرورية للتشريعات في الدول المعنية. ورئي أيضا أن إجراء قدر من إعادة الهيكلة في تقديم القانون النموذجي قد يكون مفيدا أيضا كأداة تساعد الدول المشرّعة في صوغ التشريعات الداخلية.

٧٠- وربما يود الفريق العامل أن ينظر، لذلك، وفي ضوء التعديلات المتعلقة بالمسائل التي بُنيت سابقا في هذه المذكرة وفي الوثيقة A/CN.9/WG.I/WP.31، فيما إذا كان هناك مجال لتحسين هيكل القانون النموذجي ولتبسيط محتوياته، وذلك، مثلا، عن طريق إعادة ترتيب أو حذف الأحكام المفصلة تفصيلا لا داعي له. ورئي، مثلا، أن بعض الأحكام الموجودة حاليا في نص القانون النموذجي يمكن تحويلها إلى مرفق للقانون النموذجي أو إلى أحكام نموذجية يمكن أن ينص عليها دليل التشريع. وتشمل تلك الأمثلة المادة ٧ (٣) التي تُدرج محتويات وثائق الإثبات المسبق للأهلية، والمادة ٢٥ التي تُدرج محتويات الدعوة إلى تقديم العطاءات وطلبات الإثبات المسبق للأهلية، والمادة ٢٧ التي تُدرج محتويات وثائق التماس العطاءات، والمادة ٣٨ المتعلقة بمحتويات طلبات تقديم الاقتراحات بشأن الخدمات، والمادة ٤٨ (٤) المتعلقة بمحتويات طلب تقديم الاقتراحات في إطار إجراءات طلب تقديم الاقتراحات.

#### التصديق على الوثائق

##### الخلفية

٧١- تتطلب الجهات المشترية أحيانا التصديق على الوثائق المقدّمة من جميع الذين يحتاجون إلى بيان مؤهلاتهم للمشاركة في إجراء الاشتراء (مثال ذلك، عندما يستخدم الإثبات المسبق للأهلية في تقديم العطاءات)، وهو ما يمكن أن يكون مستنزفا للوقت ومكلفا بالنسبة

للموردين. وبالإضافة إلى الأثر المسبب للإعاقة، يمكن لجميع أو بعض النفقات العامة الزائدة التي يتكبدها الموردون أن تُحمّل للجهات المشترية.

#### الموقف المتخذ في قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء

٧٢- تنص المادة ١٠ من القانون النموذجي على أنه إذا اشترطت الجهة المشترية التصديق على الوثائق، لا يجوز أن تفرض أي شروط للتصديق باستثناء الشروط المنصوص عليها في القانون العام فيما يخص نوع الوثائق المعنية. بيد أنها لا تفرض أي قيود على صلاحية الجهات المشترية في طلب التصديق على الوثائق.

#### الخيارات السياسية

٧٣- ربما يرغب الفريق العامل في أن ينظر فيما إذا كان ينبغي تعديل المادة ١٠ من القانون النموذجي بغية الحد من صلاحية الجهات المشترية في اشتراط التصديق على الوثائق من قبل المورد الفائز وحده. وربما يود الفريق العامل أن ينظر في إجراء تغييرات تسلسلية فيما يتعلق ببدء نفاذ العقد بغية مراعاة إمكانية عدم بدء النفاذ بسبب إخفاق المورد في الامتثال للشروط.