حكومة إقليم كوردستان

وزارة التخطيط

المذكّرة التوضيحية لاتّفاقيات الإطار

حزيران 2016

المذكّرة التوضيحية لاتّفاقيات الإطار

تعكس تنفيذ التعاقدات الحكومية رقم (2) لسنة 2016 الإتجاه السائد في النظم الحديثة في التعاقد التي تميل إلى استخدام اتفاقيات الإطار في أنواع ملائمة من التعاقد. وتلخّص هذه المذكّرة طبيعة اتفاقيات الإطار والغرض منها وأبرز خصائصها الإجرائية.

أولا– الجوانب العامة

أ. تعريف اتفاقيات الإطار والمبدأ منها

بحسب التعريف الوارد في تعليمات تنفيذ التعاقدات الحكومية رقم (2) لسنة 2016 لإقليم كوردستان المادة (1/1)، فاتفاقية الإطار عبارة عن ترتيب بين سلطة تعاقد واحدة أو أكثر من جهة ومجهّز/مقاول/مقدم الخدمات واحد أو أكثر من جهة أخرى، يهدف إلى إرساء الشروط المنظمة للعقود التي تتمّ إحالتها خلال فترة معيّنة، لاسيّما من ناحية السعر، وعند اللزوم، الكمية المتوقّعة.

لا تشكّل اتفاقية الإطار عقدا بحد ذاتها، بل هي إطار أو هيكلية لتثبيت أوامر التعاقد المستقبلية وإبرام عقود التعاقد الفردية بالتوافق مع الإجراءات والشروط المنصوص عليها في اتفاقية الإطار.

تكمن الفائدة من اتفاقيات الإطار في أنها تتيح إلى حدّ معيّن رفع عبء القيام بإجراءات التعاقد كاملةً عن كاهل سلطات التعاقد الفردية كلّما احتاجت الى شراء مواد بشكل متكرّر، أو في حالة التعاقد الطارئ وغير المتوقّع. إجراءات التعاقد التي تستغرق وقتاً طويلاً تدخل في سياق تحديد هيكلية اتفاقية الإطار فقط. وبالتالي، باتت تلبية احتياجات المستفيدين الفعلية وفقاً لاتفاقية الإطار عملية سريعة ومبسّطة. وبهذه الطريقة، تقدّم اتفاقيات الإطار في التعاقد المتكرّر الفعالية والتوفير في تكاليف المعاملات.

ومن الفوائد الأخرى المحتملة لاتفاقيات الإطار، تبعاً لطريقة هيكليتها وطبيعة موضوعها، الحصولُ على تخفيضات على الحجم أو الكمية الكبيرة وتوحيد الطلب و مستوياتٌ أدنى للمخزون/الطلب عند الحاجة و ضمان سلامة التجهيز. كما تتضمّن العوامل الإضافية التي قد تتناسب مع ملاءمة اتفاقية الإطار كاستخدامَ سلطات متعدّدة في الإدارة الحكومية لسلعة ما، والرغبةَ في إشراك عدّة مجهّزين محتملين (على سبيل المثال من أجل ضمان قدرة كافية على التجهيز) والتعامل مع أي قصور في قدرة السلطات الأصغر حجماً.

ب. ملاءمة اتفاقيات الإطار

تنص المادة (60) من التعليمات على المعاييرَ الأساسية التي تحدّد متى يكون استخدام اتفاقيات الإطار مناسباً. ومن الملائم على وجه الخصوص استخدام اتفاقيات الإطار في التعاقد المتكرّر للسلع والخدمات والأعمال الصغيرة في سياق يستحيل فيه توقّع الكمية أو توقيت الاحتياجات المستقبلية للسلطة أو السلطات المتعاقدة المعنية لفترة مستقبلية.

أدناه قائمة ب المواد و الخدمات التي قد يكون من الملائم التعاقد لتأمينها عبر اتفاقيات الإطار.

أمثلة حول المواد ذات الاستعمال الشائع موضوع اتفاقيات الإطار	
الصيانة (مثل صيانة المباني، تصليح المعدات وصيانتها، تصليح السيارات وصيانتها)	السيارات (تشمل شراء السيارات واستئجارها وتأجيرها)
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	السفر الرسمي (بما فيه حجوزات الفنادق)
التجهيزات المكتبية	الوقود والسلع الأخرى
تموين الأطعمة (مثل تموين الأطعمة للمستشفيات و السجون)	خدمات التنظيف
خدمات نقل الموظفين	تدريب الموظفين

من إحدى خصائص المواد و الخدمات المذكورة أعلاه أنه شائعة الاستعمال و تحتاجها سلطات متعدّدة داخل نظام التعاقد. وبذلك، تتلاءم اتفاقيات الإطار بشكل خاص مع التعاقد في مجال المواد شائعة الاستعمال التي تستخدمها سلطات متعدّدة.

كما يمكن لاتفاقيات الإطار أن تشكّل جزءاً أساسياً من التخطيط والاستعداد للطوارئ. فوجود اتفاقيات الإطار لتزويد السلع والخدمات التي من المحتمل أن تدعو إليها الحاجة قبل وقوع أي طارئ (مثل الكوارث الطبيعية أو أيّ نوع آخر من الكوارث) يسمح بالاستجابة السريعة عند حصول حالة طوارئ بدون الدخول في عمليات التعاقد التنافسية التي تستغرق وقتاً طويلاً.

كذلك، من الممكن اللجوء إلى اتفاقيات الإطار لوضع آليات تعاقد جماعي من قبل البلديات.

ثانيا- هيكلية اتفاقية الإطار

أ. عملية من مرحلتين

تتألّف آلية اتفاقية الإطار من هيكلية ذات مستويَيْن وعملية تمتدّ على مرحلتين:

1. يتضمّن المستوى/المرحلة الأولى وضع اتفاقية الإطار وإشراك المجهّزين/مقاولين/مقدمي الخدمات في هذه العملية؛ مع الاخذ بنظر الاعتيار أنّ اتفاقية الإطار لاتعتير عقدا.
2. فور وضع اتفاقية الإطار، يمكن تثبيت أوامر الشراء وفقاً لاتفاقية الإطار للحصول على السلع أو الأعمال أو الخدمات موضوع الاتفاقية. وتشكّل هذه الأوامر العقود الفعلية التي يتمّ إبرامها بموجب اتفاقية الإطار.

والسؤال الذي يطرح نفسه هو وجوب أو عدم وجوب تحديد الحد الأدنى من المشتريات الواجب تأمينها في اتفاقية الإطار. فقد يحرم ذلك سلطة التعاقد من المرونة في تنفيذ اتفاقية الإطار وإخضاعها كلياً لاحكام التعليمات. وقد لا تأتي البدائل الأخرى على ذكر الكميات أو الإشارة إلى المستويات غير الملزِمة والمقدَّرة التي قد تسهّل صياغة العروض التي يطرحها مقدّمو العطاءات. كما قد يتضمن إحد البدائل صياغة اتفاقية الإطار على شكل اتفاقية شراء حصري. غير أنّه لزيادة المرونة التي تتمتّع بها سلطة التعاقد إلى أقصى حد، لا بدّ لها أن تتفادى المواقف قانونية من جانب المجهّزين/المقاولين/مقدمي الخدمات في اتفاقية الإطار نتيجة حصولهم على نسبة محدّدة من إحالة العقد.
ومن الامور التي تحدد في العقود: السعر المحدّد، وتوقيت عمليات التسليم الفردية وكمّياتها، والحجم الإجمالي للتسليم. وتعتمد طبيعة الامور التي سيتمّ تحديدها في العقود المُحالة بموجب اتفاقية الإطار على موضوع التعاقد والظروف التجارية المتعلقة بالاتفاقية.

ب. اتفاقيات الإطار المفتوحة أو المغلقة

تتضمن تعليمات التعاقدات الحكومية رقم (2) لسنة 2016 مقاربتين لمدى مشاركة المجهّزين/المقاولين/مقدمي الخدمات في اتفاقية الإطار. وفي سياق "اتفاقية الإطار المفتوحة"، تبقى الاتفاقية مفتوحة أمام المجهّزين لطلب الانضمام إليها طوال مدة سريانها.

وعلى النقيض من ذلك، لاتسمح "اتفاقية الإطار المغلقة" بزيادة عدد المجهّزين/المقاولين/مقدمي الخدمات المشاركين فور وضع الاتفاقية. ويجوز إبرام اتفاقية الإطار المغلقة مع مجهّز/مقاول/مقدم خدمات واحد أو أكثر.

ومن الممكن أن يتضمّن كلا البديلَيْن المغلق والمفتوح منافسةً في المرحلة الثانية عند إحالة العقود الفعلية. ويرتكز القرار بفتح باب التنافس في المرحلة الثانية بصورة خاصة على الدرجة التي يمكن فيها لسلطة التعاقد، أو التي يجدر بها تماماً، تحديد شروطها خلال المرحلة الأولى (على سبيل المثال، هل شروط المشاركة موحّدة وثابتة، أو أكثر تنوّعاً ومرجّح تغيّرها إلى حدّ معيّن) وعلى درجة تعرّض السوق للتقلّبات خلال فترة اتفاقية الإطار. بصورة عامة، تتضمّن اتفاقيات الإطار المفتوحة التنافس خلال المرحلة الثانية.

ينبغي نشر اتفاقيات الإطار المفتوحة على شبكة الإنترنت باستمرار، وحيث أمكن، اعتماد التعاقد الالكتروني.

كما يعتمد قرار اختيار هيلكية اتفاقية الإطار (أي إذا كانت مغلقة أو مفتوحة، مع أو بدون منافسة في المرحلة الثانية) على أهداف استخدام اتفاقية الإطار بصورة خاصة (درجة التنافس، وإشراك المجهّزين والمتقدّمين الجدد، وتوحيد الطلب، وتشجيع الابتكار).

ج. التأثير على فرص القطاع الخاص

يخشى في بعض الأحيان أنّ استخدام اتفاقيات الإطار قد تحدّ من فرص القطاع الخاص حيث قد توحّد اتفاقيات الإطار احتياجات السلطات بطريقة تتخطى قدرة هذه الشركات على الاداء. بيد أنّه تبعاً للطريقة التي تمّ فيها تصميم اتفاقية الإطار، فمن الممكن أن تحمل فرصاً أكبر للقطاع الخاص. فعلى سبيل المثال، من دون اتفاقية الإطار قد تقدّم السلطات أوامر شراء كبيرة وضخمة تفوق قدرة القطاع الخاص عوضاً عن القيام بأوامر فردية صغيرة بموجب اتفاقيات الإطار. علاوة على ذلك، يمكن تصميم اتفاقيات الإطار بما يضمن فرص القطاع الخاص من خلال الحد من تنوّع الشروط المندرجة ضمن اتفاقية الإطار، مما يخفّف من الكميات المحالة إلى مجهّز معيّن مشارك في الاتفاقية، ومن خلال تحديد بعض اتفاقيات الإطار المخصّصة لمشاركة القطاع الخاص فقط (اتفاقيات الإطار المخصّصة).

ثالثا– وضع اتفاقيات الإطار

أ. اعتماد أسلوب التعاقد التنافسي

استناداً إلى البند أولا من المادة (42) من التعليمات رقم (2) لسنة 2016، تخضع ابرام اتفاقية الإطار وإحالة العقود في المرحلة الثانية إلى المبادئ والإجراءات المنصوص عليها في التعليمات. وعليه، لا بدّ بالإجمال من وضع اتفاقية الإطار وفقاً لإجراءات تعاقد تعكس العناصر الأساسية لطريقة المناقصة المفتوحة أو وفقا لطريقة أخرى في حال كانت الظروف تتلاءم وشروط استخدام الطرق الأخرى (منها المناقصة المحدودة أو استدراج العروض للخدمات الاستشارية التي تتضمّن نشر إشعار بيان الرغبة).

ب. الجهة المنظِّمة لاتفاقية الإطار

تضمّ المعايير الرئيسة المتعلّقة بالسلطة المتعاقدة لاتفاقية الإطار ما يلي: سلطة متعاقدة فردية؛ سلطة متعاقدة لاتفاقية الإطار بالنيابة عن مجموعة من السلطات؛ سلطة يتمّ إنشاؤها أو تسميتها مركزياً لابرام اتفاقية إطار واحدة أو أكثر لكي تستخدمها السلطات داخل الإدارة الحكومية.

ج. الدعوة إلى المشاركة

عملاً بالبند أولا من المادة (52) من التعليمات، تخضع دعوة المجهّزين/المقاولين/مقدمي الخدمات إلى المشاركة في اتفاقية الإطار إلى شروط الإعلان الواردة في التعليمات. في حالة اتفاقية الإطار المفتوحة، يجب أن تُنشر اتفاقية الإطار والإجراءات الواجب اتّباعها من قبل المجهّزين/المقاولين/مقدمي الخدمات الراغبين في التقدّم للانضمام إلى الاتفاقية على شبكة الإنترنت باستمرار.

د. المدة الزمنية لاتفاقية الإطار

تتناول الكثير من الأحكام الواردة في التعليمات مدة صلاحية اتفاقيات الإطار. وبهدف التخفيف من أيّ آثار محتملة مانعة للتنافس ناجمة عن استخدام اتفاقيات الإطار، ينبغي ألا تتعدّى المدة القصوى لاتفاقية الإطار المغلقة ثلاث سنوات، بينما لا تتخطى الأربع سنوات في اتفاقية الإطار المفتوحة. ومن ضمن تلك المعايير العامة، يجوز لسلطات التعاقد أن تحدّد فترة أقصر قد تكون ملائمة (على سبيل المثال حين يُتوقّع أن تكون أحوال السوق مرجّحة للتقلب). كما

يجوز إطالة مدة اتفاقيات الإطار المفتوحة نظرا للحد من المخاطر المانعة للتنافس بدخول متقدّمين جدد إلى اتفاقية الإطار.

بالإضافة إلى ذلك، من الممكن أن تخفّض اتفاقية الإطار التي لا تكون مدّتها كافية من الفعالية التي تتيحها اتفاقيات الإطار. وفي الوقت عينه، وبحسب طبيعة موضوع اتفاقية الإطار، قد تحد الاتفاقيات ذات المدّة الطويلة المنافسة بشكلٍ مفرط، وتمنع في بعض الحالات عن توفير التكنولوجيا الأحدث.

عند تحديد مدّة اتفاقية الإطار، لا بدّ من الأخذ بعين الاعتبار الطريقة التي سيتمّ فيها التعاطي مع السعر في كلّ الحالات، بما في ذلك المنافع المحتملة لإدراج منافسة سعرية في المرحلة الثانية بغية التأكّد من حصول سلطات التعاقد على أحدث الأسعار في السوق. في حال كان السعر محدّداً في اتفاقية الإطار، من الضروري إضافة بند لمراجعة السعر ويمكن أن تضمن هذه الآلية الأخيرة عدم تحمّل المجهّزون/المقاولون/مقدمي الخدمات خطر ارتفاع التكاليف بدون مبرّر عن طريق رفع أسعار عروضهم.

رابعا– طريقة عمل اتفاقيات الإطار

أ. مضمون اتفاقية الإطار

يستند مضمون اتفاقية الإطار إلى طبيعة هذه الاتفاقية والظروف المحيطة بها. أدناه قائمة مفصّلة بالمسائل التي تعالجها اتفاقية الإطار، على الرغم من أنّ المضمون نفسه يختلف بين حالة وأخرى.

1. التعريف بالأطراف؛
2. تحديد المستندات التي تشكّل اتفاقية الإطار وتراتبيّتها؛
3. وصف عام للمخرجات بموجب اتفاقية الإطار؛
4. الدخول حيّز التنفيذ ومدة اتفاقية الإطار؛
5. بيان يفيد أنّه تمّ اختيار المجهّز/المقاول/مقدم الخدمات لتجهيز السلع وتأمين الخدمات إلى مستخدمي اتفاقية الإطار "عند الطلب"؛
6. بيانات الاتصال بالأطراف؛
7. بيان أنّ مستخدمي اتفاقية الإطار غير ملزمين بتقديم أيّ أمر شراء بموجب اتفاقية الإطار وأنّ السلطة المبرمة لاتفاقية الإطار غير ملزمة امام المجهّز/المقاول/مقدم الخدمات بمستوى كميات أوامر الشراء أو بشأن أي امتياز حصري لاي منهم (أو يجوز النص على خلاف ذلك)؛
8. السلطة (المبرمة لاتفاقية الإطار) غير مسؤولة أو خاضعة للمساءلة عن سلوك مستخدمي اتفاقية الإطار؛
9. في حال تخلّف المجهّز/المقاول/مقدم الخدمات عن تلبية أمر شراء من اي من مستخدمي اتفاقية الإطار، عليه اشعار ذلك المستخدم عند تسلمه للأمر وإلا توجّب عليه تلبية الامر؛
10. اتّخاذ القرار بشأن تاريخ بدء التعاقدات المبرمة بموجب اتفاقية الإطار؛
11. التزام المجهّز/المقاول/مقدم الخدمات بتأمين الوسائل والقدرات اللازمة لتنفيذ العقود؛

12. إذا أُرفِقت اتفاقية الإطار بدليل للسلع (كتالوج):

(أ) يلتزم المجهّز/المقاول/مقدم الخدمات بتحديث الدليل المرفق باتفاقية الإطار؛ وأي تغييرات تُدخَل عليه، باستثناء مواصفات البنود والتكاليف ذات الصلة بها، تخضع لإجراءات التغيير المعمول بها؛

(ب) السلطة المبرمة لاتفاقية الإطار مرخص لها بدون مقابل باستخدام، ونسخ ونشر بنود دليل السلع؛

13. يقتظي وضع اشارة عند إحالة العقود على أساس المنافسة في المرحلة الثانية، وإذا كان الأمر كذلك، ذكر الجوانب التي ستخضع للمنافسة، والإجراءات المطبقة والعطاء (بما فيه الفترة الزمنية لتقديم العطاءات ومعايير تقييمها)؛
14. اذا أمكن، عندما يكون المجهّزون/المقاولون/مقدمي الخدمات ملزمين بتقديم العطاءات للتنافس في المرحلة الثانية؛ يقتضي الاشعار بإلغاء مشاركة المجهّز/المقاول/مقدم الخدمات في اتفاقية الإطار في حال تخلّفه عن تقديم العطاء في عدد محدّد من حالات التنافس في المرحلة الثانية؛
15. التزامات المجهّز/المقاول/مقدم الخدمات بالحفاظ على سرية جمع البيانات، و التقارير و المعملوات؛
16. تبعاً لطبيعة المادة (المواد) التي سيتم تزويدها، يجب ذكر المواصفات الفنية، والمتطلّبات الوظيفية/متطلّبات الأداء، والاستخدام المزمع؛ والإشارة إلى المعايير والتعليمات التي يتعيّن على المجهّز/المقاول/مقدم الخدمات الإيفاء بها عند تزويده للسلع والخدمات، فضلاً عن أي موجبات أمنية؛
17. جدول الرسوم المطبّقة على كلّ منتج أو خدمة، وإجراءات تعديل الأسعار، إن وُجدت، مؤشر اسعار طرف ثالث مستقل؛
18. اعداد قوائم الدفع والتسديد؛
19. إجراءات المباشرة بأوامر الشراء و الإحالة من قبل مستخدمي اتفاقية الإطار. الشروط الأساسية لأي عقد تتمّ إحالته بموجب اتفاقية الإطار (بما في ذلك الوضع الخاص بأي شروط تعاقدية مرجعية أو خاصة متعلّقة بالمجهّز/المقاول/مقدم الخدمات. فعلى سبيل المثال، يجوز النص على أنّ الشروط المرجعية أو الخاصة المتعلّقة بالمجهز لا تُطبَّق ما لم يتمّ قبولها صراحةً في العقد. وقد يشكّل ذلك إلى حدّ معيّن خياراً وارداً في عقد نموذجي مُلحَق باتفاقية الإطار)؛
20. الإشارة إلى أيّ شروط عامة تُطبَّق على اتفاقية الإطار.

ب. مضمون العقود المحالة بموجب اتفاقية الإطار

يستند مضمون العقد الذي تتمّ إحالته بموجب اتفاقية الإطار إلى طبيعة الاتفاقية والظروف المحيطة بها. أدناه قائمة مفصّلة بالمسائل التي يعالجها عقد محال بموجب اتفاقية الإطار، على الرغم من أنّ المضمون نفسه يختلف بين حالة وأخرى.

1. تحديد المواد والكميات المطلوبة، بما في ذلك أي مواصفات فنية، ومتطلّبات وظيفية، واتفاقية مستوى الخدمات (حيث أمكن) ضمن العقد؛
2. تحديد أي شروط تعاقدية يتم الاشارة اليها وإدراجها في العقد؛
3. تحديد المستندات التي تشكّل العقد (مثل اتفاقية الإطار، أمر الشراء)؛

4. تحديد الاشخاص المخولين من الأطراف للاتصال؛
5. تفاصيل التسليم/الانجاز (العنوان والتاريخ)، أو المدة/تاريخ الانتهاء الصلاحية في حالة عقد الخدمات؛
6. طريقة القبول (أو الموافقة، في حالة الصيانة) من قبل مستخدم اتفاقية الاطار للمنجزات؛
7. تفاصيل إضافية حول اعداد قوائم الدفع والتسديد (مثل سعر كلّ منتج، أو السعر بالساعة للخدمات)؛
8. قيمة ضمان حسن التنفيذ، إذا طبق ذلك
9. إذا تمّ الحصول على ترخيص (على سبيل المثال رخصة برمجيات)، نطاق الترخيص وطبيعته، وشروط الدفع.

ج. إحالة العقود

في اتفاقية الإطار المغلقة التي تضمّ مجهّزين/مقاولين/مقدمي الخدمات متعدّدين بدون منافسة في المرحلة الثانية لإحالة العقود، تُعتبر العروض المقدَّمة في المرحلة الأولى نهائيةً وتُتّخذ القرارات بإحالة العقود استناداً إلى أحكام اتفاقية الإطار، كما هو محدّد في المادة (62) البند تاسعا (ج) من تعليمات تنفيذ التعاقدات الحكومية رقم (2) لسنة 2016.

في اتفاقية الإطار المغلقة التي تضمّ مجهّزين/مقاولين/مقدمي الخدمات متعدّدين ومنافسة في المرحلة الثانية، تُحال العقود وفقاً للمعايير المحدّدة بموجب اتفاقية الإطار ويتمّ الإفصاح عنها في الدعوة إلى التنافس ضمن المرحلة الثانية.

أما في اتفاقية الإطار المفتوحة التي تضم منافسة في المرحلة الثانية، فيقدّم المجهّزون/المقاولون/مقدمي الخدمات عروضاً استرشادية ليتمّ قبولهم في اتفاقية الإطار. وعلى المجهّز/المقاول/مقدم الخدمات أن يقدّم عرضاً استرشادياً يلبّي الشروط ليُقبل في اتفاقية الإطار. وتُحال العقود وفقاً للمعايير المحدّدة بموجب اتفاقية الإطار ويتمّ الإفصاح عنها في الدعوة إلى التنافس ضمن المرحلة الثانية.

عندما لا تتضمّن المرحلة الثانية لإحالة العقود أي منافسة، تتمّ الإحالة استناداً إلى المعايير الواردة في اتفاقية الإطار عملاً بالمادة (62) البند تاسعا (ج) من تعليمات تنفيذ التعاقدات الحكومية رقم (2) لسنة 2016.

خامسا– إدارة اتفاقيات الإطار

لوزارة التخطيط إنشاء أو تعيين هيئة مركزية تكون مهمّتها ادارة اتفاقيات الإطار الخاصة بالتعاقد لشراء المواد شائعة الاستعمال.

كما يجوز أن تُخصَّص بعض العقود الإطارية للاستخدام الإلزامي وليس الاختياري من قبل حكومة إقليم كوردستان على الرغم من أنّ القواعد التي تنظم أيّ استخدام إلزامي لاتفاقيات الإطار قد تتضمن بعض الإعفاءات والشروط الواجب استيفاؤها للمطالبة بأيّ من هذه الإعفاءات (حين تُظهر مراجعة اتفاقية الإطار أنّ الاتفاقية لم تعد توفّر أحدث ابتكارات التكنولوجيا أو الشروط التعاقدية الأكثر ملاءمةً).

تراقب مديرية التعاقدات الحكومية عملية وضع واستخدام اتفاقيات الإطار. وعملاً بالتعليمات التي يجوز للمديرية المذكورة إصدارها، على سلطات التعاقد أن ترفع تقارير دورية إلى المديرية حول استخدامها لاتفاقيات الإطار.