

ورشة عمل "سيجما" حول الاتفاقيات الأطارية

منظومة الشراء العام واستخدام الاتفاقيات الاطارية في فلسطين

فايق الديك - فلسطين

5/7/2023

الإطار القانوني للمشتريات العامة في فلسطين

تخضع المشتريات العامة في فلسطين ل:

1. قانون رقم (8) لسنة 2014، بشأن الشراء العام.
 2. قرار مجلس الوزراء رقم (5) بنظام الشراء العام.
- دخل قانون الشراء العام ولائحته التنفيذية حيز التنفيذ في 2016/7/1.

أدوات مساعدة:

1. مجموعة من الوثائق القياسية لشراء الأشغال (الصغيرة والكبيرة)، والتأهيل المسبق للأشغال، ومناقصات اللوازم، والخدمات غير الاستشارية واتفاقيات الاطار، وطلب التقدم بعروض للخدمات الاستشارية، ... الخ.
 2. الدليل الوطني للشراء العام.
- تم نشر القانون ولائحته التنفيذية "النظام" والوثائق القياسية والدليل الوطني على البوابة الموحدة للشراء العام.

يضع القانون ولائحته التنفيذية الاساس لمنظومة مشتريات حديثة تتسجم مع الممارسات الدولية الجيدة:

- إطار قانوني موحد ينطبق على شراء كافة أنواع المشتريات: الأشغال واللوازم والخدمات "الاستشارية وغير الاستشارية".
- ينطبق الإطار القانوني على كافة الجهات المشتريّة بما في ذلك هيئات الحكم المحلي "البلديات والمجالس القروية ومجالس الخدمات المشتركة"، واية جهة تستخدم المال العام في مشترياتها.
- ترتيبات مؤسسية جيدة التنظيم:
 - هيئة سياسية تنظيمية لها دور اشرافي "علوي" وليس لها أي دور تنفيذي في اجراءات الشراء "المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام".
 - هيئة مستقلة لمراجعة الشكاوى (وحدة مراجعة النزاعات) "المراجعة الإدارية المستقلة"
 - الجهات المنفذة لاجراءات الشراء: مزيد من اللامركزية.

- آلية شكاوى واضحة وشفافة (مستويان) / أمام الجهة المشتريّة وأمام وحدة مراجعة النزاعات.
- تعزيز الوصول إلى المعلومات ذات الصلة بالمشتريات.
- مأسسة بناء القدرات في مجال الشراء العام.
- استخدام تكنولوجيا المعلومات (...الشراء الإلكتروني).
- إدخال طرق شراء حديثة وجديدة (مناقصات على مرحلتين، الاتفاقيات الإطارية ، .. الخ).
- أحكام محددة بشأن الاحتيال والفساد في المشتريات العامة.

ثلاثة ركائز للترتيبات المؤسسية وفق قانون الشراء العام:

1. المجلس الأعلى لسياسات الشراء العام:

- مجلس ادارة (رئيس وثمانية أعضاء، اربعة يمثلون الحكومة: وزارة المالية ووزارة الأشغال العامة والاسكان، ووزارة الاقتصاد الوطني ووزارة الحكم المحلي، واربعة أعضاء يمثلون القطاع الخاص: قطاع الانشاءات، والقطاع الصحي وقطاع تكنولوجيا المعلومات والمؤسسات التعليمية).
- مهام وصلاحيات المجلس حددتها المادة (8) من القانون، وبشكل عام تشمل مهام وصلاحيات تشريعية وسياساتية وتنظيمية وارشافية "علوية" وبناء القدرات في مجال الشراء العام، كما ان للمجلس صلاحية "الحرمان".

2. وحدة مراجعة النزاعات:

- مراجعة استئناف شكاوى المناقصين: المستوى الثاني من آلية مراجعة الشكاوى (المراجعة الإدارية المستقلة).

3. الجهات المنفذة لاجراءات الشراء (الجهات المشتريّة، دائرة اللوازم العام، ودائرة العطاءات المركزيّة

يتم تنفيذ اجراءات الشراء بالمزج بين المركزيّة واللامركزيّة:

- **الجهات الحكوميّة:** مركزيّة اذا كانت القيمة التقديرية لعملية الشراء أكثر من الأسقف التي حددها نظام الشراء العام، ولامركزيّة اذا كانت أقل من هذه الاسقف.
- **هيئات الحكم المحلي (البلديات والمجالس القروية):** لامركزيّة بالكامل.

تنفيذ اجراءات الشراء

مركزي / لامركزي

1. يتم تنفيذ اجراءات شراء الاشغال واللوازم والخدمات الاستشارية وغير الاستشارية التي تحتاجها الجهات المشتريّة الحكومية وفقا للاسقف المالية التي حددها نظام الشراء العام:
 - دائرة العطاءات المركزية (وزارة الاشغال العامة والاسكان): تقوم باجراءات شراء الاشغال والخدمات الاستشارية المتعلقة بها (الخدمات الاستشارية الهندسية) التي تتجاوز قيمتها هذه الاسقف.
 - دائرة اللوازم العامة (وزارة المالية): تقوم باجراءات شراء اللوازم والخدمات غير الاستشارية والخدمات الاستشارية غير الهندسية فوق هذه الاسقف.
 - الجهة المشتريّة: تقوم باجراءات شراء كافة أنواع المشتريات التي تقل قيمتها عن هذه الاسقف.
1. هيئات الحكم المحلي: تقوم باجراءات شراء كافة أنواع المشتريات مهما بلغت قيمتها

Implementation of Procurement – Governmental PEs

الرقم	نوع عملية الشراء	القيمة التقديرية (دولار امريكي)	التخطيط لعملية الشراء	تنفيذ اجراءات الشراء	ادارة العقد
1	اللوازم	أقل من 50,000	الجهة المشتريية	الجهة المشتريية	الجهة المشتريية
		أكثر من 50,000	"	اللوازم العامة	"
2	الخدمات غير الاستشارية	أقل من 50,000	"	الجهة المشتريية	"
		أكثر من 50,000	"	اللوازم العامة	"
3	الاشغال	أقل من 50,000	"	الجهة المشتريية	"
		أكثر من 500,000	"	العطاءات المركزية	"
4	الخدمات الاستشارية أي كان نوعها	أقل من 50,000	"	الجهة المشتريية	"
	الخدمات الاستشارية/ غير الهندسية	أكثر من 50,000	"	اللوازم العامة	"
	الخدمات الاستشارية/ الهندسية	أكثر من 50,000	"	العطاءات المركزية	"
5	اتفاقيات الاطار لشراء اللوازم الشائعة الاستخدام	مهما كانت	اللوازم العامة	المرحلة الرئيسية - اللوازم العامة المرحلة الثانوية - الجهة المشتريية	اتفاقية الاطار- اللوازم العامة اوامر الشراء - الجهة المشتريية

اتفاقية الإطار في السياق الفلسطيني

ما هي اتفاقية الإطار؟

وفقا لنظام الشراء العام:

اتفاقية الاطار: هي اتفاقية سارية المفعول لمدة معينة من الزمن، بين جهة مشتريّة أو أكثر وواحد أو أكثر من الموردين أو المقاولين أو مقدمي الخدمات أو المستشارين، تتضمن الأحكام والشروط التي تحكم عقود شراء الأسغال أو اللوازم أو الخدمات الاستشارية أو غير الاستشارية، خاصة الشروط التي تحكم تحديد الاسعار، والكميات حيثما كان ذلك مناسباً.

اتفاقية الإطار في السياق الفلسطيني

- اتفاقية الإطار ليست عقدًا لأنه لا يوجد التزام بشراء أي شيء.
 - الكميات التقديرية المحددة في وثائق اتفاقية الإطار هي كميات إرشادية فقط، والجهة المشتريّة ليست ملزمة بشراء أي منها.
 - لا يحق للمورد/ المقاول/ مقدم الخدمات/ المستشار الحصول على أي تعويض إذا قررت الجهة المشتريّة شراء كميات أقل أو أكثر أو حتى عدم شراء أي من الكميات الإرشادية المحددة لكل بند في وثائق اتفاقية الإطار.
- يمثل أمر الشراء مع اتفاقية الإطار عقدا ملزما.
- اتفاقية الإطار هي أحد أساليب الشراء التي نص عليها قانون الشراء العام.

حالات استخدام اتفاقيات الإطار

- للجهة المشتريّة شراء احتياجاتها من الأشغال من اللوازم أو الأشغال أو الخدمات باستخدام أسلوب اتفاقية الإطار
 - إذا كانت اللوازم أو الخدمات التي يراد شراؤها من نفس النوع وتحتاجها الجهات المشتريّة في فترات متكررة.
 - لشراء الأشغال المتكررة البسيطة وأعمال الإصلاحات أو الصيانة المستمرة.
 - عندما تتوقع الجهة المشتريّة أن الحاجة لبعض السلع أو الأشغال أو الخدمات المراد شراؤها سوف تنشأ على أساس طارئ خلال مدة إتفاقية الإطار.
- لدائرة اللوازم العامة إنشاء اتفاقيات الإطار لشراء اللوازم والخدمات شائعة الاستخدام من قبل عدة جهات مشتريّة.

1. اتفاقية الإطار المغلقة:

هي الاتفاقية التي يتم ابرامها مع عدد محدد من الموردين أو المقاولين أو مقدمي الخدمات أو المستشارين (واحد أو أكثر) من بين الذين شاركوا في مرحلة الشراء الأساسية (الأولية)، ولا يسمح لغيرهم الانضمام بعد ذلك الى الاتفاقية لصبحوا أطرافا فيها.

ويمكن أن تكون على نوعين:

أ. اتفاقية الاطار المغلقة دون مرحلة ثانية من التنافس:

- يمكن ابرامها مع مورد/ مقاول/ مقدم خدمة/ مستشار واحد أو أكثر.
- يجب تحديد شروط وأحكام الاتفاقية (مثل أسعار الوحدة) بدقة عند إبرام الاتفاقية (المرحلة الأساسية).
- تصدر الجهة المشتريّة أمر شراء (PO) للكمية المطلوبة وتنص على متطلبات التسليم في امر الشراء.
- مدة الاتفاقية: (12) شهرًا كحد أقصى قابلة للتمديد (12) شهرًا آخر.

ب. اتفاقية اطار بمرحلة ثانية من التنافس:

- يتم إبرامها مع أكثر من مورد أو مقاول أو مقدم خدمة أو مستشار.
- لا يتم تحديد شروط وأحكام الشراء بدقة في المرحلة الأولى (الأساسية)، ولكن يتم تحديدها خلال المرحلة الثانية (الثانوية).
- يجب ان تتضمن الاتفاقية توضيحاً بأنه يجب ان لا تتجاوز الأسعار التي يقدمها المناقص الطرف في اتفاقية الإطار في منافسة المرحلة الثانية الاسعار التي قدمها في المرحلة الأولى.
- مدة الاتفاقية: أربعة وعشرين شهرًا كحد أقصى، قابلة للتمديد (12) شهرًا آخر.

2. اتفاقيات الاطار المفتوحة:

هي الاتفاقية التي يسمح فيها للمناقصين الذين لم يشاركوا في مرحلة الشراء الأساسية ان يصبحوا اطرافا فيها بالإضافة الى المناقصين الذين شاركوا في المرحلة الأساسية، وذلك من خلال تقديم طلب المشاركة الى الجهة المشترية او دائرة اللوازم العامة او دائرة العطاءات المركزية وفقا لمتطلبات الدعوة للمشاركة في الاتفاقية.

- يخضع انشاء اتفاقيات الاطار المفتوحة لموافقة المجلس، وما لم يتم اقرار انشائها من قبل المجلس يتم فقط استخدام اتفاقيات الاطار المغلقة.
- يجب الاعلان عن الانضمام للاتفاقية بشكل دوري (6-12 شهر).
- يجب ان تكون هناك مرحلة ثانية من التنافس.
- يتم انشاء اتفاقيات الاطار المفتوحة والاعلان عنها على البوابة الموحدة للشراء العام.

اتفاقيات الإطار لشراء الاشغال والخدمات

يمكن شراء الاشغال البسيطة والخدمات المتكررة من خلال أحد الأنواع السابقة لاتفاقيات الاطار، مع الاخذ بعين الاعتبار الأحكام التالية:

- **مدة الاتفاقية:** يجب أن لا تقل مدّة الاتفاقية عن سنة ولا تزيد عن خمس سنوات.
- يجب أن تنص الاتفاقية على أن تنفيذها في السّنوات التّالية للسنة الأولى يعتمد على توفر المخصّصات في الموازنة وعلى تقييم الأداء خلال السّنة الأولى والسنوات اللاحقة لتنفيذ الاتفاقية.

استخدامات اتفاقيات الاطار في منظومة الشراء الفلسطينية

- مستلزمات المكاتب (قرطاسية بانواعها،).
- حواسيب وطابعات وماكنات تصوير، مساحات،
- أجهزة الاتصالات (تلفونات ارضية، مقاسم تلفونات،
- أثاث مكثبي.
- سيارات.
- اجهزة تكييف.
- ... الخ.

- لدائرة اللوازم العامة ابرام اتفاقيات الإطار في الحالات التالية:
 - لشراء اللوازم والخدمات شائعة الاستخدام من قبل عدة جهات مشترية.
 - حيثما تتوقع دائرة اللوازم العامة نشوء الحاجة الى بعض اللوازم او الخدمات نتيجة ظروف طارئة خلال مدة اتفاقية الإطار.
- يكون استخدام اتفاقيات الإطار المركزية للوازم والخدمات الشائعة التي تبرمها دائرة اللوازم العامة الزاميا من قبل الجهات المشترية الحكومية واختياريا من قبل هيئات الحكم المحلي.
- يجب نشر هذه الاتفاقيات على البوابة الموحدة للشراء العام.
- يخضع اصدار اوامر الشراء بموجب اتفاقيات الإطار المركزية لتوفر المخصصات المالية اللازمة.

1. الجهات المشترية الحكومية:

أ. التخطيط: تقوم الجهة المشترية الحكومية بالتخطيط لاتفاقيات الإطار الخاصة بها (تحليل الاحتياج، أبحاث السوق، تصميم اتفاقية الإطار، ..).

ب. المناقصة (المرحلة الأساسية): يتم تنفيذ اجراءات هذه المرحلة التي تبدأ بالاعلان عن مناقصة الاتفاقية وتنتهي بإبرام اتفاقية الإطار وبنفس اجراءات المناقصة العامة المفتوحة، وبمراعاة الاسقف التي حددها النظام من قبل:

- الجهة المشترية: اذا كانت القيمة التقديرية للوازم او الخدمات أو الاشغال التي سيتم شراؤها بموجب اتفاقية الإطار اقل من السقف (50,000 دولار للوازم والخدمات) و (500,000 دولار للأشغال).
- دائرة اللوازم العامة: اذا كانت القيمة التقديرية للوازم او الخدمات التي سيتم شراؤها بموجب اتفاقية الإطار اقل من السقف.
- دائرة العطاءات المركزية: اذا كانت القيمة التقديرية للأشغال التي سيتم شراؤها بموجب اتفاقية الإطار اقل من السقف.
- يتم توقيع الاتفاقية من قبل المسؤول المحتص في الجهة المشترية.

1. الجهات المشتريّة الحكومية:

ج. مرحلة الشراء الثانويّة: تقوم الجهة المشتريّة بكافة إجراءات هذه المرحلة التي تنتهي بإصدار أمر الشراء.

د. إدارة اتفاقية الإطار والعقود (أوامر الشراء) التي تنبثق عنها: تتولى الجهة المشتريّة إدارة اتفاقية الإطار وكافة العقود التي تنبثق عنها.

2. الهيئات المحلية:

- تقوم الجهة المشتريّة (الهيئة المحليّة) بكافة خطوات وإجراءات جميع مراحل عملية الشراء (التخطيط ومرحلة الشراء الرئيسيّة والثانويّة والصدار أوامر الشراء وإدارة عقودها).
- للجهة المشتريّة من الهيئات المحليّة استخدام اتفاقيات الإطار المركزيّة التي تبرمها دائرة اللوازم العامّة.

1. اتفاقيات الإطار المركزية: التي تيرمها دائرة اللوازم العامة لشراء اللوازم والخدمات شائعة الاستخدام من قبل عدة جهات مشترية:

أ. التخطيط: تقوم دائرة اللوازم العامة بالتخطيط لهذه الاتفاقيات (تحليل الاحتياج، أبحاث السوق، تصميم اتفاقية الإطار، ..).

ب. المناقصة (المرحلة الأساسية): يتم تنفيذ اجراءات هذه المرحلة التي تبدأ بالاعلان عن مناقصة الاتفاقية وتنتهي بابرام اتفاقية الإطار وبنفس اجراءات المناقصة العامة المفتوحة، من قبل دائرة اللوازم العامة، ويتم توقيع الاتفاقية من قبل المسؤول المختص في وزارة المالية.

ج. مرحلة الشراء الثانوية: تقوم الجهة المشترية بكافة اجراءات هذه المرحلة التي تنتهي باصدار امر الشراء.

د. ادارة اتفاقية الاطار : تتولى دائرة اللوازم العامة ادارة اتفاقية الاطار.

هـ. ادارة العقود بموجب اتفاقية الاطار: تتولى الجهة المشترية إصدار اوامر الشراء وادارة العقود التي تتم احوالها بموجب اتفاقية الاطار.

الوثيقة القياسية الفلسطينية لاتفاقية الإطار

قام المجلس بتحضير الوثيقة القياسية لاتفاقية الإطار لشراء اللوازم استنادا على وثيقة البنك الدولي المناظرة وتم اعتمادها من قبل مجلس الوزراء (2020)، وتحتوي الوثيقة القياسية على الأجزاء والأقسام التالية:

نموذج الدعوة لمناقصة اتفاقية الإطار.

الجزء الأول - مرحلة الشراء الرئيسية:

القسم الأول - التعليمات للمناقصين.

القسم الثاني - جدول بيانات المناقصة.

القسم الثالث - معايير التقييم والتأهيل.

القسم الرابع - نماذج العطاء.

القسم الخامس - جدول المتطلبات.

القسم السادس - نماذج الجهة المشترية.

الوثيقة القياسية الفلسطينية لاتفاقية الإطار

الجزء الثاني - اتفاقية الإطار

القسم (أ) - الأحكام العامة لاتفاقية الإطار.

القسم (ب) - الأحكام الخاصة لاتفاقية الإطار.

الجزء الثالث - مرحلة الشراء الثانوية

القسم الأول - طلب عروض الأسعار.

القسم الثاني - نماذج عرض أسعار المورد.

القسم الثالث - شروط التوريد.

الوثيقة القياسية الفلسطينية لاتفاقية الإطار مقابل وثيقة مناقصة اللوازم

الوثيقة القياسية لمناقصة اتفاقية الادار	الوثيقة القياسية لمناقصة شراء اللوازم
الجزء الاول - مرحلة الشراء الرئيسية	الجزء الاول - اجراءات المناقصة
القسم الأول - التعليمات للمناقصين	القسم الأول - التعليمات للمناقصين
القسم الثاني - جدول بيانات المناقصة	القسم الثاني - جدول بيانات المناقصة
القسم الثالث - معايير التقييم والتأهيل	القسم الثالث - معايير التقييم والتأهيل
القسم الرابع - نماذج العطاء	القسم الرابع - نماذج العطاء
القسم الخامس - الدول ذات الاهلية	القسم الخامس - الدول ذات الاهلية
القسم السادس - ممارسات الاحتيال والفساد	القسم السادس - ممارسات الاحتيال والفساد
القسم السابع - متطلبات التوريد	الجزء الثاني - متطلبات الجهة المشترية
القسم الثامن - نماذج الجهة المشترية	القسم السابع - متطلبات التوريد
الجزء الثاني - اتفاقية الاطار	الجزء الثالث - العقد
القسم (أ) - الشروط العامة لاتفاقية الاطار	القسم الثامن - الشروط العامة للعقد
القسم (ب) - الشروط الخاصة لاتفاقية الاطار	القسم التاسع - الشروط الخاصة للعقد
الجزء الثالث - مرحلة الشراء الثانوية	القسم العاشر - نماذج العقد
القسم الأول - طلب عروض الاسعار	
القسم الثاني - نماذج عرض المورد	
القسم الثالث - شروط التوريد	

الوثيقة القياسية الفلسطينية لاتفاقية الإطار مقابل وثيقة مناقصة اللوازم

الوثيقة القياسية لمناقصة اتفاقية الإطار	الوثيقة القياسية لمناقصة شراء اللوازم
التعليمات للمناقصين	
لا يسمح بتقديم البدائل	يمكن تقييم البدائل اذا نص على ذلك في جدول البيانات
كفالة دخول المناقصة/ اقرار ضمان العطاء	كفاة دخول المناقصة/ اقرار ضمان العطاء
التعديل على الكميات عن الاحالة: يمكن تعديل الكميات قبل الاحالة بالنسبة المحددة في جدول بيانات المناقصة (25%).	عدم الالتزام بالشراء: لا يفرض إبرام اتفاقية الإطار أي التزام على الجهة المشتريّة و/أو المشتريين لشراء أية لوازم بموجب هذه الاتفاقية.
	عدم الحصرية: إن عملية الشراء الرئيسية هذه غير حصرية، وتحتفظ الجهة المشتريّة بالحق في شراء اللوازم من الموردين الآخرين الذين ليسوا أطرافاً في اتفاقية الإطار.
معايير التقييم والتأهيل	
بنود اضافية تتعلق بإبرام اتفاقية الإطار مع عدة موردين	
جدول المتطلبات	
اشارة الى الى ان الكميات وفترات التسليم استرشادية	
العقد	
شروط التوريد: مبسطة (شروط طلب عروض اسعار)	شروط العقد: عامة وخاصة
تحدد الجهة المشتريّة ما اذا كانت مطلوبة ام لا.	كفالة حسن التنفيذ الزامية

1. ضعف الخبرة في اتفاقيات الإطار لدى كل من الجهات المشتريّة وزدائرة اللوازم العامة
2. ضعف الخبرة لدى الموردين.
3. مقاومة التغيير من قبل موظفي الجهات المشتريّة والموردين.
4. التخطيط الضعيف لاتفاقيات الإطار (ضعف التنسيق والتشاور وعدم القيام بأبحاث السوق، ...).
5. شروط دفع غير عادلة (تاريخ متواصل من التأخر في دفع مستحقات الموردين لفترات طويلة).
6. سوق صغيرة وضعف مستويات المنافسة (الأدوية مثال جيد على ذلك).
7. امكانيات التواطؤ بين الموردين عالية (اتحادات وجمعيات الموردين).