جامعة الأزهر
كلية الشريعة والقانون
بالقاهرة

مجلة قطاع الشريعة والقانون

مجلة علمية سنوية محكمة

تعنى بالدراسات الشرعية والقانونية والقضائية

تصدرها

كلية الشريعة والقانون بالقاهرة

جامعة الأزهر

العدد الخامس عشر

٢٠٢٤/٢٠٢٣م

توجه جميع المراسلات باسم الأستاذ الدكتور: رئيس تحرير مجلة قطاع الشريعة والقانون

جمهورية مصر العربية - كلية الشريعة والقانون - القاهرة -الدراسة - شارع جوهر القائد

ت: ٠٢ ٢٥١٠٧٦٨٧

فاكس: ٠٢ ٢٥١٠٧٧٣٨

البريد الالكتروني

Journal.sha.law@azhar.edu.eg

جميع الآراء الواردة في هذه المجلة تعبر عن وجهة نظر أصحابها، ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المجلة وليست مسئولة عنها

رقم الإيـــداع

١٨٠٥٣ / ٢٠٢٤

الترقيم الدولي للنشر

ISSN: 2636–2570

الترقيم الدولي الإلكتروني

ISSN: 2805-329X

الموقع الإلكتروني

https://jssl.journals.ekb.eg

أثر الاتفاقيات الإطارية على حرية المنافسة

في العقود الإدارية

إعداد

د. خالد وحيد إسماعيل

أستاذ القانون العام المساعد بكلية الشريعة والقانون بالقاهرة - جامعة الأزهر

والأستاذ المساعد بقسم القانون بكلية الشريعة والقانون بجامعة الجوف بالمملكة العربية السعودية

أثر الاتفاقيات الإطارية على حرية المنافسة في العقود الإدارية

خالد وحيد إسماعيل ضاحي
قسم القانون العام، كلية الشريعة والقانون بالقاهرة، جامعة الأزهر، جمهورية مصر العربية.
البريد الالكتروني: dr.kwahed@azhar.edu.eg

ملخص البحث:

يهدف هذا البحث إلى التأصيل القانوني للاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات العامة، واستعراض كل ما يتعلق بها من أحكام قانونية، بالإضافة إلى الوقوف على الضمانات القانونية لحرية المنافسة عند إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة. وقد اتبعت المنهج التأصيلي، والتحليلي، والنقدي؛ وتوصلت من خلال هذا البحث إلى مجموعة من النتائج أوجزها في أن الاتفاقيات الإطارية العامة تعتبر عقوداً تبرمها جهة حكومية أو أكثر، مع واحد أو أكثر ممن تم اختيارهم بأحد الطرق أو الأساليب المحددة قانوناً، بحيث تتضمن وضع النظام الأساسي لما يتم إبرامه خلال فترة زمنية محددة من عقود لاحقة، سواء كان العقد الإطاري مغلقاً يقتصر على من تم اختياره عند بداية الطرح، أو كان مفتوحاً يسمح بانضمام آخرين طوال فترة الاتفاق. وتحقق الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية في ظل القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م مزايا عديدة منها: توفير الوقت والجهد، وتيسير إبرام عقود التطبيق التي تبرم في إطار الاتفاقية الإطارية، وتجنب المنازعات مستقبلاً، وتحقيق كفاءة وفاعلية الإنفاق العام، وتوحيد مستويات الجودة والأسعار، كما تتمتع الاتفاقيات الإطارية العامة بأهمية كبيرة في العقود التي يزيد فيها التعويل على الاعتبار الشخصي؛ بالإضافة إلى أهمية الاتفاقيات الإطارية للقطاع الخاص، حيث يتمكن من أبرمت معه الاتفاقية الإطارية من الحصول على أكبر حصة سوقية، والوصول إلى العديد من الجهات الحكومية. ولذلك تتمتع الجهات الإدارية بسلطة تقديرية واسعة في إبرام الاتفاقيات الإطارية؛ وعلى الرغم من مزايا إبرام الاتفاقيات الإطارية إلا أنها تعتريها بعض المخاطر، حيث تؤثر الاتفاقيات الإطارية على مقومات حرية المنافسة، لما قد يترتب على إبرامها من استحواذ من وقع عليه الاختيار على سلسلة التعاقدات التي ستتم طوال فترة الاتفاقية الإطارية؛ ولذلك فقد تضمن القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م ولائحته التنفيذية عدداً من التدابير التي يمكن أن تحافظ على حرية المنافسة في حال إبرام الاتفاقيات الإطارية؛ كما انتهى الباحث إلى عدد من التوصيات والتي من أهمها التوسع في نمط الاتفاقيات الإطارية المفتوحة، وتقليص نمط الاتفاقيات الإطارية المغلقة، بالإضافة إلى اقتراح بعض التعديلات على التنظيم القانوني للاتفاقيات الإطارية بهدف تعزيز مبدأ حرية المنافسة.

الكلمات المفتاحية: العقود الإدارية، الاتفاقيات الإطارية، الاتفاقيات المفتوحة، الاتفاقيات المغلقة، عقود الإطار، حرية المنافسة، أوامر الإسناد، عقود التطبيق.

The impact of framework agreements on freedom of competition in administrative contracts

Khaled Waheed Ismail Dahi
Department of Public Law, Faculty of Sharia and Law, Cairo, Al-Azhar University, Egypt;
Email: dr.kwahed@azhar.edu.eg

Abstract:

This research aims at the legal rooting of framework agreements concluded by public authorities, and to review all related legal provisions, in addition to identifying legal guarantees for freedom of competition when concluding general framework agreements. Through this research, I have reached a set of results, summarized in that general framework agreements are considered contracts concluded by one or more government agencies, with one or more of those who have been selected by one or more of those selected by one of the legally specified methods or methods, so that they include the development of the statute for what is concluded during a specific period of time from subsequent contracts, whether the framework contract is closed and limited to those who were selected at the beginning of the offering, or it is open that allows the accession of others. throughout the period of the agreement. The framework agreements concluded by government agencies under Law No. 182 of 2018 achieve advantages There are many of them: saving time and effort, facilitating the conclusion of implementation contracts concluded within the framework agreement, avoiding future disputes, achieving efficiency and effectiveness of public spending, and standardizing quality and price levels, and general framework agreements are of great importance in contracts in which reliance on personal consideration increases, in addition to the importance of framework agreements for the private sector, where those with whom the framework agreement is concluded can obtain the largest market share, and access to many government agencies. Therefore, the administrative authorities have wide discretion in concluding framework agreements, and despite the advantages of concluding framework agreements, they are fraught with some risks, as framework agreements affect the elements of freedom of competition, as their conclusion may result in the acquisition of the selected person on the series of contracts that will take place throughout the period of the framework agreement, and therefore Law No. (182) of 2018 and its executive regulations included a number of measures that can preserve freedom of competition in the event of the conclusion of agreements. The researcher also concluded with a number of recommendations, the most important of which is the expansion of In the pattern of open framework agreements, reducing the pattern of closed framework agreements, in addition to proposing some amendments to the legal regulation of framework agreements with the aim of promoting the principle of free competition.

Keywords: Administrative Contracts, Framework Agreements, Open Agreements, Closed Agreements, Framework Contracts, Freedom of Competition, Attribution Orders, Application Contracts.

مقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، وخاتم النبيين، ورحمة الله للعالمين، سيدنا محمد النبي الأمي العربي الكريم، وعلى آله وأصحابه ومن تبعه وسار على نهجه بإحسان إلى يوم الدين... ثم أما بعد

تعتبر التعاقدات العامة من أهم الوسائل التي تتمكن الجهات الحكومية عن طريقها من تأمين احتياجاتها من السلع والأعمال والخدمات وغيرها مما قد تحتاج الجهات الحكومية إلى الاستعانة به على ممارسة أنشطتها العامة وتحقيق أهدافها.

وقد لوحظ من التطبيق العملي أن هناك بعض الأعمال أو السلع أو الخدمات التي قد يتكرر احتياج الجهات الحكومية إليها، أو لا يمكن التنبؤ مسبقاً بموعد وكمية الاحتياج إليها بشكل دقيق، كما لوحظ أن بعض الأعمال أو السلع أو الخدمات قد تشترك في الاحتياج إليها أكثر من جهة حكومية.

ورغبةً من المشرع المصري في تفادي كل أوجه القصور التي تظهر في الواقع العملي، واستيعاب كل المستجدات في مجال إبرام العقود الإدارية، خصوصاً مع تعقد الأعمال الإدارية وتطورها المستمر، فقد حرص المشرع المصري في قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م على استحداث العديد من أساليب التعاقد الجديدة، والتي لم تسبق الإشارة إليها في أي قانون من القوانين ذات الصلة بالعقود الإدارية في مصر قبل ذلك، حيث ظهرت في هذه القانون رغبة المشرع المصري في الاستفادة من أحدث الأساليب المتبعة في القوانين المتعلقة بالتعاقدات الحكومية على مستوى العالم، بهدف تيسير التعاقدات العامة، وتعزيز قدرة الجهات الحكومية على المضي قدماً نحو تحقيق التنمية المستدامة، والارتقاء بمستوى الخدمات الحكومية.

وتعتبر الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية في تعاقداتها الإدارية من أهم الوسائل المستجدة في القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م، حيث أجاز القانون للجهات الحكومية إبرام اتفاقيات إطارية مع من وقع عليه أو عليهم الاختيار أياً كانت الطريقة التي اتبعتها الجهة الحكومية في الاختيار - بأسلوب

المناقصة العامة أو المحدودة، أو الممارسة العامة أو المحدودة أو التعاقد المباشر- بحيث يتم من خلال الاتفاقية الإطارية الاتفاق على القواعد والشروط التي سيتم في ضوئها تلبية احتياجات جهة حكومية أو أكثر خلال فترة زمنية معينة من السلع أو الأعمال أو الخدمات التي يتكرر احتياج الجهات الحكومية إليها، أو التي يتوقع الاحتياج إليها مستقبلاً دون معرفة الوقت والكمية المطلوبة على وجه الدقة بشكل مسبق.

ولا يمكن للاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية أن تكون وسيلة فعالة وتتمكن الجهات الحكومية عن طريقها من الحصول على احتياجاتها بأفضل مستويات الجودة وأفضل الأسعار إلا إذا كان إبرامها قد تم في ضوء الحفاظ على حرية المنافسة.

أهمية البحث:

إن الحديث عن موضوع أثر الاتفاقيات الإطارية العامة على حرية المنافسة في العقود الإدارية له أهمية كبيرة؛ فمن ناحية يعتبر لجوء الجهات الحكومية إلى إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة من الضرورات العملية، نظراً لما تحققه تلك الطريقة من تيسير حصول الجهات الحكومية على احتياجاتها بسرعة وسهولة طوال الفترة الزمنية المحددة للاتفاقية الإطارية، فضلاً عن إمكانية تأمين الاحتياجات المشتركة للعديد من الجهات الحكومية بواسطة اتفاقية إطارية عامة واحدة، مما يساهم في سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، ويعزز قدرة المرافق العامة على القيام بوظائفها وتحقيق أهدافها.

وعلى الرغم من الأهمية الكبيرة لأسلوب الاتفاقيات الإطارية إلا أن شأنه شأن غيره من أساليب التعاقدات الحكومية، حيث يجب أن يكون اتباعها في إطار الحفاظ على الشفافية، وحرية المنافسة، والمساواة، وتكافؤ الفرص، باعتبار أن تلك المباديء تعتبر هي المبادئ الحاكمة للتعاقد ولجميع الإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م طبقاً للمادة السادسة منه.

وحرية المنافسة تعتبر من أهم المقومات الاقتصادية، حيث أوضح الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤م أن النظام الاقتصادي المصري يلتزم بمبادئ

الشفافية والتنافسية وتكافؤ الفرص ومنع الممارسات الاحتكارية؛ كما أن من أبرز الأهداف التي صدر لأجلها القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م وفقاً لنص المادة ٣/٢ منه تعزيز المنافسة والمساواة وتكافؤ الفرص؛ وهو الأمر الذي استوجب أن يكون هذا الهدف قيداً أساسياً على جميع طرق وأساليب التعاقد وجميع الإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م ولائحته التنفيذية، ولذلك فقد نص المشرع صراحة في المادة السادسة من القانون على أن حماية حرية المنافسة يعتبر قيداً أساسياً على جميع طرق التعاقد والإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م.

والاتفاقية الإطارية العامة شأنها شأن غيرها من أساليب التعاقد التي يجب أن يتم التقيد في كل خطواتها بحرية المنافسة وتكافؤ الفرص والمساواة بما يضمن مصلحة الطرفين، فمن جهة تتحقق مصلحة الجهات الحكومية من خلال حرية المنافسة في الحصول على العرض أو العطاء الأفضل، حيث يتبارى المتنافسون في تقديم أفضل ما لديهم في عروضهم ليفوزوا في المنافسة، كما تتحقق مصلحة المتنافسين الراغبين في التعاقد مع الجهات الحكومية في حصولهم على فرص متكافئة، وتجنب كافة الممارسات الاحتكارية، والاستحواذ غير القائم على أسس موضوعية.

وهو الأمر الذي حدا بالمشرع الفرنسي إلى عدم الاكتفاء بدخول الاتفاقيات الإطارية العامة في عموم الأساليب والإجراءات المنصوص عليها في القانون والتي لا يجوز أن تخل بحرية المنافسة، وإنما نص صراحة في المادة (٤٧) من قانون المشتريات العامة الفرنسي في معرض الحديث عن الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية على وجه الخصوص، أنه لا يجوز للسلطات المتعاقدة استخدام الاتفاقيات الإطارية بشكل غير لائق أو بهدف منع المنافسة أو تقييدها أو الإضرار بها.

أسباب اختيار الموضوع:

١- حداثة الموضوع، كون موضوع الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية من المستجدات التشريعية التي ورد النص عليها لأول مرة في قانون

تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م.

٢- عدم وجود دراسات سابقة في موضوع الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية في عقودها الإدارية.

٣- الرغبة في إضافة بحث للمكتبة القانونية يتحدث عن هذا الأسلوب من أساليب التعاقد بشكل تفصيلي.

أهداف البحث:

١- التأصيل القانوني للاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية، واستعراض كل ما يتعلق بها من أحكام قانونية.

٢- الوقوف على الضمانات القانونية لحرية المنافسة عند إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة.

إشكالية البحث:

تتمثل إشكالية البحث في مناقشة كيفية التوفيق بين حرية الجهات الحكومية في إبرام الاتفاقيات الإطارية مع من وقع عليه أو عليهم الاختيار لفترة زمنية محددة، مع ما يحققه ذلك من مصالح للجهات الحكومية، وبين الحفاظ على حرية المنافسة كمبدأ من المبادئ الحاكمة لأساليب التعاقدات الإدارية، باعتبار أنه قد يُفهم من إبرام اتفاقية إطارية مع شركة معينة، أن ذلك يعني تفويت الفرصة على غيرها من الشركات طوال فترة الاتفاقية الإطارية؛ ومن ثم يقوم البحث على بيان مدى فاعلية النصوص القانونية الواردة في القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م والمتعلقة بأسلوب الاتفاقيات الإطارية في تنظيم هذا الأسلوب بطريقة تضمن الشفافية وحرية المنافسة وتكافؤ الفرص وتجنب الممارسات الاحتكارية.

تساؤلات البحث:

١- ما هو المقصود بالاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات العامة، وما هي أهميتها، وما هي خصائصها ؟

٢- ما هي الطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات العامة، وكيف يمكن تمييزها عما قد يشتبه بها؟

٣- ما هي الحالات التي يجوز فيها لجهة الإدارة إبرام الاتفاقيات الإطارية؟

٤- هل الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات العامة تتنافى مع مبدأ حرية المنافسة؟

٥- هل التنظيم القانوني للاتفاقيات الإطارية في القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨ بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة كافياً أم يحتاج إلى بعض الإضافات أو التعديلات؟

صعوبات البحث:

١- عدم القدرة على الاستشهاد بتطبيقات قضائية بسبب حداثة النص على أسلوب الاتفاقيات الإطارية العامة في القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م.

٢- قلة المراجع الفقهية التي تناولت الموضوع في إطار تخصص القانون الإداري، نظراً لحداثته في مجال العقود الإدارية.

الدراسات السابقة:

بالبحث عن الدراسات السابقة للموضوع تبين "على حد علمي" عدم سبق الحديث عن موضوع الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية في بحث مستقل؛ وإن كان الباحث قد عثر على بعض الأبحاث والدراسات التي تحدثت عن الموضوع خارج تخصص القانون الإداري، حيث توجد أبحاث ودراسات تناولت عقود الإطار التي تتم في إطار القانون الخاص، وكذلك الاتفاقيات الإطارية الدولية، كما عثر الباحث على بحث تناول الاتفاقيات الإطارية العامة من ناحية الفقه الإسلامي، وهو بحث الاتفاقيات العامة الإطارية "دراسة فقهية"، للدكتور/ حمود بن محسن الدعجاني، وهو بحث منشور بالمملكة العربية السعودية بالعدد الثامن لمجلة جامعة الجوف للعلوم الإنسانية.

ولم يعثر الباحث على دراسة تناولت الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية في تعاقداتها الإدارية من منظور تخصص القانون الإداري في ضوء قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة المصري رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م، وإن كانت بعض كتب العقود الإدارية قد تضمنت إشارة موجزة إلى هذا

الأسلوب في معرض الحديث عن أساليب إبرام العقود الإدارية بصفة عامة.

منهج الباحث في هذا البحث: استخدم الباحث في هذا البحث المنهج التأصيلي (الاستقرائي) عن طريق تجميع الجزئيات التي يمكن من خلالها التوصل إلى قاعدة عامة، بالإضافة إلى المنهج التحليلي (الاستنباطي)، الذي يقوم على ربط المقدمات بالنتائج، وربط الأشياء بعللها على أساس المنطق والتأمل الذهني، حيث يبدأ بالكليات ليصل منها إلى الجزئيات، مع اتباع المنهج النقدي الذي يقوم على الوقوف على الإيجابيات والسلبيات وصياغة المقترحات.

وقام الباحث بكتابة بيانات المرجع كاملة عند رجوعه إليه في أول مرة، وعند رجوعه إليه مرة أخرى، كان يكتفي بالإشارة إليه بعبارة "مرجع سابق"، كما بدأ الباحث باسم المؤلف لكون المراجع القانونية مشهورة بأسماء مؤلفيها.

خطة البحث:

تم تقسيم البحث إلى مقدمة وفصلين وخاتمة على النحو التالي:

المقدمة: تم التعرض فيها لأهمية الموضوع، وأسباب اختياره، وأهدافه، وتساؤلاته، وصعوباته، وإشكالية البحث ومنهج الباحث فيه، وخطته، والدراسات السابقة حوله.

الفصل الأول: ماهية الاتفاقيات الإطارية. وفيه أربعة مباحث:

المبحث الأول: التعريف بالاتفاقيات الإطارية.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية وتمييزها عما قد يشتبه بها. **وفيه مطلبان:**

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية العامة.

المطلب الثاني: التمييز بين الاتفاقيات الإطارية العامة وما قد يشتبه بها.

المبحث الثالث: خصائص الاتفاقيات الإطارية.

المبحث الرابع: أهمية الاتفاقيات الإطارية العامة.

الفصل الثاني: تأثير الاتفاقيات الإطارية العامة على حرية المنافسة.

وفيه أربعة مباحث:

المبحث الأول: التعريف بمبدأ حرية المنافسة ومقوماته.

المبحث الثاني: مخاطر الاتفاقيات الإطارية العامة على حرية المنافسة.

المبحث الثالث: نطاق حرية الجهات الحكومية في إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة.

المبحث الرابع: تدابير حماية حرية المنافسة في الاتفاقيات الإطارية العامة.

الخاتمة: تعرضت فيها لأهم النتائج والتوصيات.

الفصل الأول
ماهية الاتفاقيات الإطارية

نتناول في هذا الفصل التعريف بالاتفاقيات الإطارية وخصائصها وأهميتها وطبيعتها القانونية من خلال أربعة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: التعريف بالاتفاقيات الإطارية.

المبحث الثاني: الطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية وتمييزها عما قد يشتبه بها.

المبحث الثالث: خصائص الاتفاقيات الإطارية.

المبحث الرابع: أهمية الاتفاقيات الإطارية العامة.

المبحث الأول
التعريف بالاتفاقيات الإطارية

تعتبر الاتفاقيات الإطارية واحدة من أبرز التدابير التي أوصت بها لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية في توصيتها الثامنة عشرة لما يترتب عليها من تيسير التجارة؛ وعرفتها - بصفة عامة - بأنها عبارة عن: "ترتيبات بين مشتر واحد أو أكثر، ومورد واحد أو أكثر تنص على الشروط التي تحكم العقود المراد إبرامها لفترة من الزمن، وبخاصة فيما يتعلق بالسعر، وحيثما كان ذلك ضرورياً، بالكمية المتوقعة".[١]

وفيما يلي نتعرض للتعريف اللغوي والتشريعي والفقهي للاتفاقيات الإطارية على النحو التالي:

أولاً: تعريف الاتفاقية الإطارية في لغة العرب:

الاتفاقية في اللغة مصدر صناعيّ من اتِّفاق[٢]؛ والاتفاق هو التقارب والاجتماع على شيء[٣]. وأما كلمة الإطارية في اللغة فهي مأخوذة من الإطار، والإطار: هو كل ما أحاط بالشيء[٤].

ثانياً: تعريف الاتفاقية الإطارية في التشريع:

لقد اهتمت بعض التشريعات بوضع تعريف للاتفاقيات الإطارية التي يتم

---

(1) https://tfig.itcilo.org/AR/contents/framework-agreements.htm

(٢) معجم اللغة العربية المعاصرة: د أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: ١٤٢٤هـ) بمساعدة فريق عمل، عالم الكتب، الطبعة الأولى، ١٤٢٩ هـ - ٢٠٠٨م، جـ٣، ص٢٤٧٤.

(٣) تاج العروس من جواهر القاموس: محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض، الملقّب بمرتضى، الزَّبيدي (المتوفى: ١٢٠٥هـ)، دار الهداية، جـ٢٦، ص٤٧٩.

(٤) تاج العروس من جواهر القاموس: مرجع سابق، جـ١٠، ص٦٤. الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية: أبو نصر إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي (المتوفى: ٣٩٣هـ)، تحقيق: أحمد عبد الغفور عطار، دار العلم للملايين – بيروت، الطبعة الرابعة ١٤٠٧ هـ - ١٩٨٧م، جـ٢، ص٥٨٠. معجم مقاييس اللغة: أحمد بن فارس بن زكرياء القزويني الرازي، أبو الحسين (المتوفى: ٣٩٥هـ)، المحقق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، ١٣٩٩هـ - ١٩٧٩م، جـ١، ص١١٣.

إبرامها في مجال التعاقدات العامة؛ من ذلك قانون المشتريات العامة الفرنسي حيث عرف الاتفاقيات الإطارية بأنها "اتفاقيات الأعمال والتوريدات والخدمات - بما في ذلك الخدمات الفكرية- والتي تبرم بين واحدة أو أكثر من السلطات المتعاقدة الخاضعة لهذا القانون وبين واحد أو أكثر من المشغلين الاقتصاديين بغرض وضع كل أو بعض القواعد المتعلقة بالأوامر التي ستصدر خلال فترة معينة وخصوصاً ما يتعلق بالأسعار والكميات المتوخاة عند الاقتضاء"[(١)].

كما اهتمت تشريعات بعض الدول العربية بتعريف الاتفاقية الإطارية في صلب القانون، مثل نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي الصادر في عام ١٤٤٠هـ، والذي عرف الاتفاقية الإطارية بأنها: "اتفاقية بين جهة أو أكثر من الجهات الحكومية وواحد أو أكثر من الموردين أو المقاولين أو المتعهدين، وتتضمن شروط وأحكام العقود التي ستتم ترسيتها أثناء مدة معينة"[(٢)].

وكذلك نظام المشتريات الحكومية الأردني رقم ٢٨ لسنة ٢٠١٩م، حيث نص في مادته الثانية على أن العقد الإطاري هو: "اتفاق بين واحدة أو أكثر من الجهات أو الوحدات الحكومية وبين واحد أو أكثر من المتعهدين بهدف تحديد الشروط والأحكام وإجراءات التوريد بشكل موحد وفقاً لصيغة العقد".

وعرفت المادة الأولى من قانون المناقصات العامة الكويتي رقم (٤٩) لسنة ٢٠١٦م الاتفاقيات الإطارية بأنها: "أي اتفاقية بين واحد أو أكثر من الجهات المختصة بالشراء وواحد أو أكثر من المتعهدين والتي يكون الغرض منها هو وضع شروط وأحكام العقود التي ستتم ترسيتها أثناء فترة معينة وخاصة ما يتعلق بالأسعار والكمية المتوقعة بحسب الأحوال".

أما القانون المصري فعلى الرغم من اشتمال القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة على العديد من الأحكام التفصيلية

(1) Code des Marchés Publics (2019). journal official. SOIXANTE- ET-UNIMEE ANNEE. MERCREDI 11 DECEMBRE 2019. P 466.

(٢) نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الحكومية السعودي الصادربالمرسوم ملكي رقم (م/١٢٨) وتاريخ ١٤٤٠/١١/١٣هـ.

المتعلقة بالاتفاقيات الإطارية، إلا أنه لم يتعرض لتعريف الاتفاقيات الإطارية تعريفاً اصطلاحياً محدداً.

ثالثاً: تعريف الاتفاقية الإطارية في الفقه القانوني:

يعتبر إبرام الاتفاقيات الإطارية من الوسائل المعروفة في إطار القانون الخاص، والتي ظهرت مؤخراً في إطار القانون العام بالنسبة للعقود الإدارية.

وإذا كان تعريف الاتفاقيات الإطارية - في إطار القانون الخاص- قد أثار جدلاً فقهياً كبيراً، وهو جدل مبني على الخلاف في تكييف الاتفاقيات الإطارية، ومدى اعتبارها عقداً من عدمه؛ حيث اعتبرتها الغالبية العظمى من الفقهاء "عقداً" فعرفها البعض بأنها: "العقد الذي يحوي في طياته الشروط العامة أو الرئيسية التي تنظم العقود اللاحقة عليه، فيكون بالنسبة لها كما الدستور بالنسبة للقوانين العادية، فلا يجوز الحياد عن القواعد المذكورة فيه، فيكون هو الموجه والمنظم والمراقب لهذه العقود"[(١)]. وعرفها البعض بأنها: "العقد الذي يحدد الشروط الرئيسية التي يلتزم الطرفان اتباعها فيما يبرمانه من عقود لاحقة تسمى عقود التطبيق"[(٢)]. كما عرفها البعض بأنها: "مجموعة عقدية تتألف من اتفاق يتضمن قواعد عامة تحدد مقدماً كيفية إبرام العقد وتنفيذ عقود أخرى لاحقة وبمقتضاه يلتزم الطرفان بمراعاة هذه القواعد"[(٣)]. وفي نفس السياق عرفها البعض بأنها: "عقد يستهدف به طرفاه تحديد الشروط الأساسية التي يلتزمان باتباعها فيما يبرمانه من عقود لاحقة"[(٤)].

وذهب البعض إلى تكييفها على أنها عقد وعد بالتعاقد فعرفها بأنها: "عقد

(١) د. عطية سليمان خليفة، وعباس موسى إلياس: عقد الإطار والقانون الواجب التطبيق عليه، مجلة الكوفة – العدد ١٦، مجلد ٦، ٢٠١٣م، ص١٢٤.

(٢) دحداح سهيلة: الإطار القانوني للفترة ما قبل التعاقد، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة- بجاية، ٢٠١٣/٢٠١٢م، ص٢٠.

(٣) د. جعفر محمد جواد الفضلي: عقد الإطار/ دراسة تحليلية، منشور بمجلة الرافدين للحقوق، مجلد ٨، السنة ١١، العدد ٢٨، سنة ٢٠٠٦م، ص١.

(٤) د. محمد أبو زيد: المفاوضات في الإطار التعاقدي (صورها- وأحكامها)، منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مجلد ٤٧، عدد١، ص١٢٠.

أساس بين طرفين أو أكثر يتضمن شروط معينة يتم من خلال بنوده المتعددة، الوعد بتنفيذ التزامات معينة، وإنتاج عقود وتعهدات مختلفة تحدد لاحقاً حسب مكان وزمان التطبيق، وحالة التنفيذ المتفق عليها بين الأطراف"[١].

وعرفه البعض بأنه: "عقد زمني قائم بذاته ككيان مستقل عن مرحلة التفاوض، يمثل مع العقود المستقبلية التي ستبرم لاحقاً له سلسلة عقدية متكاملة يجمعها غرض اقتصادي واحد، يتم الاتفاق فيه على القواعد العامة والشروط الأساسية التي تم التوصل إليها خلال المفاوضات بين الأطراف، والمتعلقة بكيفية وآلية إبرام العقود التطبيقية والتنفيذية، بحيث تلتزم الأطراف المتعاقدة بمراعاة تلك القواعد والشروط التي تم الاتفاق عليها ليس فقط في عقد الإطار الأولي، وإنما كذلك في نطاق العقد التطبيقي أو التنفيذي، وإلا قامت مسئولية الطرف المخل بتلك الالتزامات".

وفي مقابل ذلك ذهب بعض الفقه إلى تكييف الاتفاقية الإطارية على أنها ليست عقداً، وإنما هي مرحلة أخيرة من مراحل التفاوض فعرفها بأنها: "وثيقة مكتوبة يعرب فيها أطراف العقد المزمع توقيعه عن اتفاقهم على شروط العقد، على أن تنفيذه متوقف على شكليات ينص عليها في ذات الوثيقة"[٢].

أما في القانون العام فقد عرف البعض الاتفاقيات الإطارية التي يتم إبرامها في التعاقدات الإدارية بأنها: "اتفاقية تبرم بين جهة حكومية أو أكثر مع واحد أو أكثر من الموردين أو المقاولين أو المتعهدين من أجل تأمين الاحتياجات المتكررة للجهات الحكومية، وذلك خلال مدة معينة"[٣].

والاتجاه الذي رجحه الباحث - كما سيأتي عند الحديث عن الطبيعة القانونية

(١) د. رندى عبد الكريم العمري، ود.محمد علي العمري، ود. نسيبة ذياب الروسان: عقد الإطار التجاري في الفقه الإسلامي، منشور بمجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، ٢٠٢١، ص٨٥.

(٢) د. حمود بن محسن الدعجاني: الإتفاقية العامة الإطارية "دراسة فقهية"، منشور بمجلة جامعة الجوف للعلوم الإنسانية، العدد الثامن، المجلد الخامس، أغسطس ٢٠٢٠م، ص٨٨.

(٣) د. أحمد محمد العجمي: الوجيز في العقود الإدارية في النظام السعودي، الطبعة الثانية، ١٤٤١هـ- ٢٠٢٠م، دار الإجادة، ص٨٨.

للاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات العامة- أن الاتفاقية الإطارية "عقد"؛ كما يرى الباحث إضافة كلمة "العامة" تمييزاً للاتفاقيات الإطارية العامة التي تبرمها الجهات الحكومية عن الاتفاقيات الإطارية التي تتم في إطار القانون الخاص، مع ملاحظة أنه ليس المقصود بإضافة كلمة "العامة" أن بإمكان الجميع الانضمام إليها كونها عامة، فقد اصطلح المشرع على تسمية هذا النوع من الاتفاقيات الإطارية التي تسمح بانضمام أطراف آخرين إليها بالاتفاقيات الإطارية المفتوحة، وإنما المقصود بإضافة كلمة "العامة" تمييز الاتفاقية الإطارية التي تبرم مع الجهات الحكومية عن تلك التي تبرم في إطار القانون الخاص؛ ومن ثم فقد تكون الاتفاقية الإطارية العامة مغلقة لا تسمح بانضمام أطراف آخرين إليها بعد إبرامها كما سيأتي.

ويمكن بناءً على ذلك تعريف الاتفاقيات الإطارية العامة بأنها: **عقد يتم إبرامه بين جهة حكومية أو أكثر، مع واحد أو أكثر ممن تم اختيارهم بأحد الطرق أو الأساليب المحددة قانوناً، بحيث يتضمن وضع النظام الأساسي لما يتم إبرامه خلال فترة زمنية محددة من عقود لاحقة، سواء كان هذا العقد الإطاري مغلقاً يقتصر على من تم اختياره عند بداية الطرح، أو كان مفتوحاً يسمح بانضمام آخرين طوال فترة الاتفاق.**

فهذا التعريف يلخص فكرة الاتفاقية الإطارية العامة، ويتضمن الإشارة إلى ما يلي:

١- أن الاتفاقية الإطارية يمكن أن تبرم مع جهة حكومية واحدة أو أكثر.

٢- أنه بعد الانتهاء من الترسية على من وقع عليه الاختيار - أو عليهم في حال تعدد من تم اختيارهم - سواء تمت عملية الاختيار بأسلوب المناقصة العامة أو المحدودة أو الممارسة العامة أو المحدودة أو الاتفاق المباشر، تقوم الجهة الحكومية بإبرام اتفاقية إطارية معه - أو معهم - لفترة زمنية محددة، وتتضمن تلك الاتفاقية الإطارية النظام الأساسي لعقود التطبيق التي سوف تتم طوال الفترة الزمنية المحددة.

٣- قد تكون الاتفاقية الإطارية العامة مغلقة تقتصر على من تمت الترسية عليه -

أو عليهم- ولا تسمح بانضمام آخرين طوال فترة الاتفاقية الإطارية العامة، وقد تكون اتفاقية إطارية مفتوحة تسمح بانضمام آخرين طوال فترة الاتفاقية الإطارية.

المبحث الثاني
الطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية وتمييزها عما قد يشتبه بها

سوف يتم الحديث عن الطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية وتمييزها عما قد يشتبه بها من خلال مطلبين على النحو التالي:

المطلب الأول: الطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية العامة.

المطلب الثاني: التمييز بين الاتفاقيات الإطارية العامة وما قد يشتبه بها.

المطلب الأول
الطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية العامة

بالرجوع إلى قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية نجد أنه على الرغم من تناول العديد من الأحكام التنظيمية الخاصة بإبرام الاتفاقيات الإطارية العامة، إلا أن المشرع قد سكت عن الإشارة الصريحة للطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية، وما إذا كانت الاتفاقيات الإطارية تعتبر عقوداً من عدمه؛ ولذلك فقد ثار جدل فقهي كبير حول تحديد الطبيعة القانونية لتلك الاتفاقيات، وهو نفس الجدل الذي ثار حول طبيعة الاتفاق الإطاري في القانون الخاص- مع الأخذ في الاعتبار أنه فيما عدا الأحكام الخاصة بالعقود الإدارية فإن أصل العقد يعتبر مشتركاً في القانونين العام والخاص[(١)]- حيث اختلف الشراح حول ما إذا كانت الاتفاقيات الإطارية تعتبر عقوداً أم أنها مجرد مفاوضات تمهيدية.

وقد انقسم الفقه القانوني في هذه المسألة إلى رأيين: فذهب الرأي الأول إلى أن الاتفاقيات الإطارية تعتبر عقوداً إدارية؛ فإذا دعت الحاجة إحدى الجهات الإدارية إلى إبرام اتفاقية، فإن هذا الاتفاق يكون عقداً مستقلاً وملزماً عند

(١) د. سليمان محمد الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الخامسة، ١٩٩١م، مطبعة جامعة عين شمس، ص٤٠٨. أستاذنا الدكتور/ فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٤٤١ه/٢٠٢٠م، ص١٦.

استيفاء شروط العقد وسلامته، حيث إن العقود الإدارية تستوعب فكرة الوعد بالتعاقد المعروفة في القانون الخاص[١].

بينما ذهب الرأي الثاني إلى أنها ليست عقوداً وإنما هي المرحلة النهائية من مراحل المفاوضات السابقة على إبرام العقد؛ واستند هذا الرأي أن الاتفاقيات الإطارية تخلو من الإيجاب والقبول اللازم توافرهما لإسباغ الصفة العقدية على الاتفاقية الإطارية، وأن الاتفاقية الإطارية تقتصر فقط على اتفاق الطرفين على الشروط والقواعد العامة قبل إبرام العقد، ولا يكفي الاتفاق على الشروط والقواعد العامة لوصف الاتفاقية بأنها عقد باعتبار أن الاتفاق على الشروط والقواعد العامة ليس من خصائص العقد وقد يرد هذا الاتفاق في غير العقد[٢].

ويرجح الباحث الرأي الأول الذي ذهب إلى أن الاتفاقية الإطارية العامة هي عقد، وذلك للأسباب التالية:

أولاً: ليس صحيحاً بإطلاق أن الاتفاقية الإطارية تقتصر على تناول الشروط والأحكام العامة فقط؛ وإنما تتضمن الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات العامة التفاصيل الكاملة، بل تتضمن الاتفاقيات الإطارية تحديد الأسعار، وقد أشار نص المادة (١٣٧) من اللائحة التنفيذية إلى أن الاتفاقيات الإطارية التي يتم إبرامها مع الجهات الحكومية تتضمن الاتفاق على الشروط والأسعار؛ ونتيجة بديهية فإن جميع التفاصيل التي سيتم الاتفاق عليها بين الطرفين في الاتفاقية الإطارية تكون قد استجمعت الإيجاب والقبول، مما يعزز أن الاتفاقية تعتبر عقداً، طالما كانت متضمنة الاتفاق على كافة البنود اللازمة لتحقيق الغرض من التعاقد. ومن ثم فإن إطلاق القول بأن الاتفاقيات الإطارية تقتصر على الشروط الرئيسية فقط غير صحيح بإطلاق، وإنما ينبغي النظر في تحديد القيمة القانونية

(١) د. سليمان محمد الطماوي: مرجع السابق، ص٣٦٩. د. ناصر علي عبد الكريم العطيوي: أحكام عقد الإطار وفقاً للقانون المدني الأردني، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الدراسات العليا بجامعة العلوم الإسلامية العالمية، ٢٠٢٠م، ص٣٨.

(٢) د. حمود بن محسن الدعجاني: مرجع السابق، ص٨٧ و ٩٦ وما بعدها.

للاتفاقيات الإطارية إلى ما اشتملت عليه وإلى هدفها أو الغرض منها[١].

فالاتفاقيات الإطارية ليست مجرد نظام مرجعي بسيط يتم من خلاله إنشاء ملف لمقدمي الخدمات أو الموردين، ثم يكون التعويل في التفاصيل على ما يتم إبرامه في ظله من عقود التطبيق، ولا تكتفي الاتفاقية الإطارية بتحديد الاحتياجات بشكل موجز، وإنما تعتبر الاتفاقية الإطارية "عقد" يتضمن حقوقاً والتزامات لكل طرف[٢].

ثانياً: يمكن أن نستنبط من النصوص القانونية المتعلقة بالاتفاقيات الإطارية التي وردت في قانون التعاقدات التي تبرمها الجهات الحكومية، ولائحته التنفيذية، أن الاتفاقية الإطارية عقداً؛ حيث وردت الإشارة في المادة ٣/٦٥ من القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م إلى أن الإدارة تلجأ إلى هذا الأسلوب في "الحالات الأخرى التى ترى الجهة الإدارية مناسبة اتباع هذا النمط من التعاقدات"؛ كما ورد النص في المادة (١٣٧) من اللائحة التنفيذية على أن "يكون التعاقد بأسلوب الاتفاقية الاطارية فى أى من الحـــالات المنصـــوص عليها بالمـادة (٦٥) من القانون وصولاً إلى تحديد الشروط والأسعار التى تحكم أوامر التوريد، أو الإسناد المزمع إصدارها بحسب الأحوال". فهذه النصوص تصف الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية بأنها عقود.

ثالثاً: لا يمكن التسليم بأن الاتفاقية الإطارية في التعاقدات العامة تعتبر من قبيل المفاوضات التمهيدية، لأن القول بذلك يجعل الاتفاقية الإطارية عملاً مادياً لا يرتب أثراً قانونياً - استناداً إلى ما ذهب إليه جانب فقهي من أن المفاوضات لا تعدو أن تكون عملاً مادياً- ولا يرتقي إلى مصاف التصرفات القانونية الملزمة[٣]، ويجعل من حق مقدم الإيجاب العدول عن الاستجابة

---

(١) د. ناصر علي عبد الكريم العطيوي: مرجع سابق، ص٣٨.

(2) DAJ, Fiche technique: Les marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant, 1er avril 2019, § 2, P 3.

(٣) د. مصطفى خضير نشمي: النظام القانوني للمفاوضات التمهيدية للتعاقد، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٣/٢٠١٤م، ص٤٤.

لأوامر الإسناد أو التوريد اللاحقة، وقد قضت محكمة النقض المصرية بأن "المفاوضة ليست إلا عملاً مادياً لا يترتب عليها بذاتها أى أثر قانون فكل متفاوض حر فى قطع المفاوضة في الوقت الذي يريد دون أن يتعرض لأية مسئولية أو يطلب بيان المبرر لعدوله"[(١)]؛ في حين أن الواقع بالنسبة للاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات العامة في ظل القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م على خلاف ذلك، حيث إن الاتفاقيات الإطارية ترتب آثاراً قانونية ملزمة، كما أن إيجاب مقدم العرض ملزم له بحيث لا يمكنه العدول عنه طوال فترة سريان العطاء.

كما أنه لما كانت المفاوضات هي الاتصال والتشاور بهدف التوصل إلى اتفاق[(٢)]، فإن هذا يدلل على أن الاتفاقية ليست من المفاوضات بل إنها ثمرة الاتفاق ونتيجته.

ولعل مرجع الجدل في تحديد الطبيعة القانونية إلى التعبير عنها بلفظ "الاتفاقية الإطارية"، وعلى الرغم من أن تسميته "اتفاق" لا يمنع من تكييفه على أنه عقد، خصوصاً وأن لفظ "الاتفاق" يشترك مع لفظ "العقد" في أن كلاهما يعني تلاقي إرادة الأطراف؛ والاتفاق يكون عقداً طالما كان هذا الاتفاق صادر عن إرادتين متقابلتين، ويرتب التزامات بين الطرفين، مع ملاحظة أن مضمون هذه الالتزامات قابل للاختلاف من عقد إلى آخر بحسب طبيعة كل عقد[(٣)].

إلا أن الباحث يقترح مع ذلك أن من الأفضل تعديل المسمى بحيث يصبح "العقد الإطاري العام" وذلك حسماً لأي جدل يمكن أن يثور حول الطبيعة القانونية للاتفاق المبرم. وقد أخذت بذلك بعض التشريعات بالفعل، حيث ذهبت إلى تسميتها بـ "العقود الإطارية" صراحة حسماً لأي جدل يمكن أن يثور حول طبيعها

(١) حكم محكمة النقض في الطعن رقم ١٦٧، لسنة: ٣٣ قضائية، بتاريخ ١٩٦٧/١/٩م.

(٢) في هذا المعنى: د. هاني عبد العاطي: المفاوضات وأثرها على التوازن العقدي (دراسة مقارنة)، منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، العدد (٣٤)، جزء٣، ص١١١.

(٣) في هذا المعنى: د. ثروت بدوي: النظرية العامة في العقود الإدارية، ١٩٦٣م، مكتبة القاهرة الحديثة، ص٥- ٦.

القانونية[١].

وإذا كان الباحث يرجح الاتجاه القائل بأن الاتفاقية الإطارية العامة "عقد"، إلا أن الباحث يرى أن العقد الإطاري لا يأخذ صورة الوعد بالتعاقد في جميع الحالات، وإنما يتعين التفرقة بين حالتين:

الحالة الأولى: حالة الاتفاقية الإطارية المغلقة التي وقع الاختيار فيها على شخص واحد، كما هو الحال فيما إذا كان المتعاقد مع الإدارة قد تم اختياره بطريق التعاقد المباشر، ونظراً إلى أن في هذه الحالة لا يوجد منافس للمتعاقد مع الإدارة، فهذا يعني أن السعر المتفق عليه في الاتفاقية الإطارية سيكون مستقراً، لعدم وجود منافسين آخرين للمتعاقد مع الإدارة ومن ثم لا يمكن أن يكون هناك تنافس على السعر مرة أخرى؛ وفي هذه الحالة يرى الباحث تكييف العقد الإطاري على أنه عقد يأخذ صورة الوعد بالتعاقد الملزم لجانب واحد وهو جانب المتعاقد مع الإدارة، وذلك باعتبار أن الجهة الإدارية هي التي تملك الخيار في إصدار أوامر التوريد أو الإسناد، واختيار وقت إصدارها على حسب حاجتها دون إلزام عليها في ذلك؛ بينما المتعاقد مع الإدارة ملزم متى تم إخطاره بأمر التوريد أو الإسناد بتنفيذ ما تم تكليفه به مباشرة في إطار أحكام وشروط الاتفاقية الإطارية المبرمة.

وقد انتهت محكمة النقض المصرية إلى أن الوعد بالتعاقد يعد عقداً؛ حيث قضت بأن: "الوعد بالبيع الملزم لجانب واحد هو عقد، لابد فيه من إيجاب من الواعد، وقبول من الموعود له، ومن ثم فهو لا يعتبر بهذه المثابة مجرد إيجاب الواعد، بل هو أكثر من ذلك، لاقترانه بقبول من جانب الموعود له"[٢]. فهذا الحكم يؤكد على أن الوعد بالتعاقد يعتبر عقداً مستكملاً لركني الإيجاب والقبول.

الحالة الثانية: حالة الاتفاقية الإطارية المغلقة التي تمت الترسية فيها على

---

(١) ومن ذلك على سبيل المثال: ما نصت عليه المادة (٥٣) من اللائحة التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (١٦) لسنة ٢٠١٩م لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات القطري رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥م والمنشورة بالجريدة الرسمية العدد (١٥) في ٢٠١٩/٧/١١م.

(٢) حكم محكمة النقض المصرية، ١٩٨٤/٥/١٢م، الطعن رقم ٣٦٣، لسنة ٥١ق، عدد٢، س٣٥، ص١٦٢٧، القاعدة ٣١١.

أكثر من شخص - طالما كانت احتياجات الجهة الإدارية تقبل التجزئة- وكذلك حالة الاتفاقية الإطارية المفتوحة التي يسمح فيها طوال فترة الاتفاقية بانضمام آخرين إلى من تم اختيارهم؛ حيث يرى الباحث أن هذه الحالة يمكن أن تقرر الجهة الإدارية عمل منافسة مغلقة لاختيار من يتقدم بالسعر الأقل من بين أطراف الاتفاقية، وهذا يعني أن السعر في هذه الحالة غير محدد بشكل نهائي في الاتفاق الإطاري، باعتبار أن السعر قد يكون محلاً للمنافسة في عقود التطبيق، وهو ما يترتب عليه عدم إعطاء العقد الإطاري صورة الوعد بالتعاقد في هذه الحالة لعدم تحديد السعر النهائي[1]، وبالتالي عدم معرفة من سيتم إصدار أمر الإسناد إليه من أطراف الاتفاقية الإطارية المتعددين، وإنما يتحدد السعر بالنسبة لكل عقد من عقود التطبيق التي يتم إبرامها في إطار الاتفاقية الإطارية على حدة؛ ومع ذلك فإن نفي صورة الوعد بالتعاقد عن العقد الإطاري في هذه الحالة لا ينفي عن الاتفاق الإطاري الطبيعة العقدية كليةً، حيث يظل "عقداً" مستجمعاً الإيجاب والقبول حول ما تضمنه وتلاقت عليه إرادة الطرفين، حيث يظل المتعاقد مع الإدارة ملتزما بتقديم السلع أو الأعمال أو الخدمات محل الاتفاقية وفق السعر الأصلي المحدد في الاتفاقية كحد أقصى لا يمكن تجاوزه، فالعقد الإطاري يفترض فيه أنه قد تضمن السعر المتفق عليه، وما قد يحدث من تنافس مغلق بين أطراف الاتفاقية بعد ذلك يكون الهدف منه تحديد من سيصدر له أمر الإسناد من الأطراف المتعددين بناءً على من سيتقدم بعرض يتضمن سعراً أقل من غيره، لكن السعر الأصلي المتفق عليه كحد أقصى لا يمكن تجاوزه موجود بحسب الأصل في بنود الاتفاقية الإطارية؛ ويكون المتعاقد مع الإدارة ملتزمًا بالاشتراك في هذه المنافسة المغلقة في حال قررت الجهة الإدارية ذلك.

الطبيعة القانونية لأوامر الإسناد الصادرة في إطار الاتفاقيات الإطارية العامة:

وأعني بأوامر الإسناد هي الوثائق المكتوبة الصادرة من الجهات الحكومية

(١) حيث تنص المادة (١/١٠١) من القانون المدني المصري بخصوص صورة عقد الوعد بالتعاقد على أن "الاتفاق الذي يعد بموجبه كلا المتعاقدين أو أحدهما بإبرام عقد معين في المستقبل لا ينعقد إلا إذا عينت جميع المسائل الجوهرية للعقد المراد إبرامه، والمدة التي يجب إبرامه فيها".

بموجب الاتفاقية الإطارية والموجهة إلى المتعاقد أو المتعاقدين مع الجهات الحكومية، والتي تتضمن تحديد السلع أو الأعمال أو الخدمات المذكورة في الاتفاقية الإطارية العامة والمطلوب أداؤها مع تحديد الموعد والكمية المطلوبة بشكل دقيق.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة المصري رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م قد خلا من تحديد الطبيعة القانونية لأوامر الإسناد، بينما تعرض لها قانون المشتريات العامة الفرنسي حيث أوضحت المادة (٤٧) منه أنه إذا تضمنت الاتفاقية الإطارية العامة جميع الشروط التعاقدية، فإنه يتم تنفيذها بإصدار أوامر الإسناد مباشرةً، أما إذا لم تتضمن الاتفاقية الإطارية جميع الشروط التعاقدية فإن ذلك يؤدي إلى إبرام العقود اللاحقة (عقود التطبيق)، مع ملاحظة أنه لا يجوز لهذه العقود اللاحقة أن تخالف العقد الإطاري أو تتضمن ما يؤدي إلى تغييرات جوهرية في الشروط التي تضمنها العقد الإطاري؛ وأجاز القانون الفرنسي أن يتم تنفيذ جزء مباشرة عن طريق أوامر الإسناد، وجزء آخر عن طريق إبرام العقود اللاحقة شريطة تحديد السلطة المتعاقدة للخدمات التي تندرج تحت كل جزء.

ويرى الباحث تكييف أوامر الإسناد التي تصدر من الجهات الحكومية في إطار العقد الإطاري على أنها عقوداً مستقلة، فالعقد الإطاري يمهد لعقود التطبيق، ولكنه يستقل عنها، إلا أنه لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تخالف عقود التطبيق العقد الإطاري[(١)]؛ وذلك سواء كانت أوامر الإسناد مسبوقة بمنافسة مغلقة بين أطراف الاتفاقية الإطارية لتحديد من ستتم الترسية عليه بناءً على العرض الأفضل والأقل سعراً، أو أوامر الإسناد غير المسبوقة بمنافسة مغلقة بين أطراف الاتفاقية الإطارية، وإنما تصدر تنفيذاً للأسعار المحددة في الاتفاقية الإطارية مباشرةً.

فإذا كانت أوامر الإسناد غير مسبوقة بمنافسة مغلقة بين أطراف الاتفاقية

(١) د. عبد العزيز المرسي حمود: الجوانب القانونية لمرحلة التفاوض ذو الطابع العقدي "دراسة مقارنة"، منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق بجامعة المنوفية، مجلد(١٠)، العدد (٢٠)، أكتوبر ٢٠٠١م، ص٢٣٩.

الإطارية، وإنما تصدر تنفيذاً للأسعار المحددة في الاتفاقية الإطارية مباشرة، فإنها تكون عقوداً، وذلك بناءً على ما سبق أن رجحناه من تكييف العقد الإطاري في هذه الحالة على أنه وعد بالتعاقد، ويكون الوعد بالتعاقد عقداً مستقلاً وملزماً[(١)]، بينما يكون أمر الإسناد في هذه الحالة هو التعاقد النهائي الذي كان مسبوقاً بالوعد؛ وكذلك إذا تم عمل منافسة مغلقة بين أطراف الاتفاقية الإطارية لتحديد من ستتم الترسية عليه بناءً على العرض الأفضل والأقل سعراً، وتمت الترسية على أحدهم، فإن عقود التطبيق يتم تكييفها هي الأخرى على أنها عقوداً، حيث يتحقق فيها الإيجاب والقبول حول كل عقد على حدة في إطار الشروط الأساسية المحددة في العقد الإطاري، ومما يشهد إلى كونها عقوداً أنه يتم التعامل مع كل منها على حدة بإجراءات مستقلة، ومثال ذلك: أنه بالنسبة للتأمين النهائي على سبيل المثال فقد أوضحت المادة (٨/١٣٧) من اللائحة التنفيذية أن التأمين النهائي سوف يتم تأديته للجهة الإدارية مصدرة أمر التوريد، أو الإسناد بحسب الأحوال وفقاً للنسبة المنصوص عليها بالقانون، وهو ما يؤكد على أن اللائحة تعامل كل أمر من أوامر الإسناد على أنه عقد تطبق عليه نفس الإجراءات المنصوص عليها قانوناً بشكل مستقل.

(١) د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص٣٦٩.

المطلب الثاني
التمييز بين الاتفاقيات الإطارية العامة وما قد يشتبه بها

إذا كنا قد انتهينا إلى أن الاتفاقية الإطارية العامة هي عقد بالمعنى الفني الدقيق للعقود الإدارية على النحو السالف الإشارة إليه، إلا أن الاتفاقية الإطارية تقترب من العديد من العقود التي تشبهها، لذلك كان من اللازم التعرض للتمييز بين الاتفاقيات الإطارية العامة وما يشبهها.

وتتشابه الاتفاقيات الإطارية مع بعض صور من العقود المعروفة في القانون الخاص، مثل: عقد الوعد بالتفضيل، وعقد التفاوض، والاتفاق المبدئي، وعقد الوعد بالتعاقد؛ وفيما يلي نوضح أوجه الشبه والتقارب أو الاختلاف بينها على النحو التالي:

أولاً: التمييز بين الاتفاقيات الإطارية وعقد الوعد بالتفضيل:

يقصد بالوعد بالتفضيل هو "عقد يلتزم بمقتضاه الواعد إذا ما قرر مستقبلاً إبرام عقد معين أن يختار الموعود له ليتعاقد معه مفضلاً إياه على أي شخص آخر"[(١)]. ويختلف عقد الوعد بالتفضيل عن الاتفاق الإطاري، في أن التزام الواعد هنا يقتصر على توجيه الدعوة للموعود له قبل غيره، وقد ينعقد العقد بعد ذلك وقد لا ينعقد. فإذا قبل الموعود له الدعوة يكون قد نشأ بينهما اتفاق على التفاوض، أما قبل هذا الاتفاق يكون للواعد الحرية في التفاوض أو عدم التفاوض[(٢)]. فكأن الوعد بالتفضيل يعتبر مرحلة سابقة على المفاوضة.

بينما الاتفاقية الإطارية العامة تتجاوز مرحلة التفضيل والتفاوض، كون الاتفاقية الإطارية عقداً يتضمن كافة التفاصيل والشروط الجوهرية المتفق عليها بين أطراف العقد الإطاري بشكل نهائي.

ونفس الاختلاف نجده بين الاتفاقيات الإطارية وخطابات النوايا؛ حيث إن خطاب النوايا يتم بقيام الراغب في التعاقد بتوجيه دعوة إلى شخص آخر وإبلاغه

(١) د. عبد العزيز المرسي حمود: مرجع سابق، ص٢٣٧.
(٢) د. عبد العزيز المرسي حمود: المرجع السابق، ص٣٩-٤٠.

بالرغبة في التفاوض حول العقد المزمع إبرامه دون التعرض للشروط الجوهرية للعقد المطلوب إبرامه[١]؛ وأشار البعض إلى أن خطاب النوايا له أكثر من صورة فبالإضافة إلى صورة الدعوة إلى التفاوض قد يأخذ صورة خطاب النوايا الاستعلامي، وصورة الدعوة إلى التعاقد، وصورة الدعوة إلى الاتفاق المبدئي الحر[٢]. حيث يختلف خطاب النوايا عن الاتفاقيات الإطارية من ناحية أن خطاب النوايا يكون بإرادة أحد الأطراف، أما الاتفاقية الإطارية فإنها تكون بتلاقي إرادة جميع الأطراف؛ كما أن خطاب النوايا يعد نقطة البداية لمرحلة المفاوضات، أما الاتفاقيات الإطارية فإنها تعقب المفاوضات النهائية، وتعتبر هي ثمرتها ونتيجتها[٣].

ثانياً: التمييز بين الاتفاقيات الإطارية وعقد التفاوض:

سبقت الإشارة إلى أن المفاوضات هي الاتصال والتشاور بهدف التوصل إلى اتفاق، وأن الاتفاقية الإطارية لا يمكن أن توصف بأنها من المفاوضات، باعتبار أن الاتفاقية تكون في مرحلة لاحقة بعد انتهاء المفاوضات، بحيث تعتبر الاتفاقية هي ثمرة الاتفاق ونتيجته. وقد تنصرف إرادة الطرفين إلى إفراغ هذا التفاوض في عقد يسمى عقد التفاوض يلزم الطرفين بالتفاوض بحسن نية بهدف التوصل إلى إبرام العقد النهائي[٤].

كما تختلف الاتفاقيات الإطارية عن عقد التفاوض في أن عقد التفاوض لا يتضمن الشروط الأساسية التي سيتم على أساسها إبرام عقد التطبيق، بينما الاتفاقية الإطارية تتضمن الشروط الأساسية التي سيتم على أساسها إبرام عقود التطبيق[٥]. كما أنه في الاتفاقيات الإطارية لا يمكن لعقود التطبيق أن تخالف

(١) د. محمد حسين منصور: العقود الدولية، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م، ص٤١.

(٢) د. محمد صلاح عبد اللاه محمد: المرحلة قبل التعاقدية ودورها في إبرا عقود التجارة الدولية، منشور بمجلة جامعة جنوب الوادي الدولية للدراسات القانونية، العدد السادس، ٢٠٢١م، ص٢١٩ وما بعدها.

(٣) د. حمود بن محسن الدعجاني: مرجع سابق، ص٩٤.

(٤) أيت سليمان جعفر: التنظيم العقدي لمرحلة التفاوض، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح، ٢٠١٨/٢٠١٧م، ص٨.

(٥) دحداح سهيلة: مرجع سابق، ص٢١.

الشروط الرئيسية الواردة في الاتفاقية الإطارية، بينما عقد التفاوض يلزم الطرفين بالتفاوض دون أن يفرض عليهما أي شرط من شروط العقد النهائي[١].

ثالثاً: التمييز بين الاتفاقيات الإطارية والاتفاق المبدئي:

يقصد بالاتفاق المبدئي هو الاتفاق الذي يوضح ما اتجهت إليه نية الأطراف خلال مرحلة المفاوضات قبل إبرام العقد النهائي، دون التعرض للشروط الجوهرية؛ بينما الاتفاقيات العامة الإطارية على النحو السالف الإشارة إليه فإنها تتضمن الاتفاق على القواعد الرئيسية والشروط الجوهرية[٢].

رابعاً: التمييز بين الاتفاقيات الإطارية والوعد بالتعاقد:

الوعد بالتعاقد -وفقاً للمادة ١٠١ من القانون المدني المصري- هو اتفاق يعد بموجبه كلا المتعاقدين أو أحدهما بإبرام عقد معين في المستقبل، ولا ينعقد الوعد بالتعاقد إلا إذا عينت جميع المسائل الجوهرية للعقد المراد إبرامه، والمدة التي يجب إبرامه فيها وإذا اشترط القانون لتمام العقد استيفاء شكل معين، فهذا الشكل تجب مراعاته أيضا في الاتفاق الذي يتضمن الوعد بإبرام هذا العقد.

وقد ذكر بعض الفقه أن العقد النهائي في حالة الوعد بالتعاقد يتحقق بمجرد إبداء الموعود له رغبته خلال المدة، بينما في حالة الاتفاقية الإطارية فإن عقود التطبيق تحتاج إلى اتفاق مستقل[٣]؛ كما أن الوعد بالتعاقد لا ينعقد على الوجه الصحيح إلا إذا تم الاتفاق على كافة المسائل الجوهرية، على النحو المنصوص عليه بالمادة ١٠١ من القانون المدني سالفة الذكر، بينما الاتفاقيات العامة الإطارية على حد قول البعض لا تتضمن في الغالب الاتفاق على المسائل الجوهرية[٤].

وقد سبق التعرض لهذه المسألة عند الحديث عن الطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية العامة، ورجحنا فيها أن العقد الإطاري يمكن أن يأخذ صورة

---

(١) د. عبد العزيز المرسي حمود: مرجع سابق، ص٢٣٩.

(٢) د. عطية سليمان خليفة: مرجع سابق، ص١٢٥. والمعنى نفسه: د. رندى عبد الكريم العمري، وآخرون: مرجع سابق، ص٨٦.

(٣) د. عطية سليمان خليفة: مرجع سابق، ص١٢٤.

(٤) د.حمود بن محسن الدعجاني: مرجع سابق، ص٩٢.

الوعد بالتعاقد في حالة ما إذا كانت الاتفاقية مغلقة ومبرمة مع شخص واحد لتحقق اشتراطات صورة الوعد بالتعاقد على هذه الحالة، حيث يمكن أن يمثل أمر الإسناد في هذه الحالة العقد النهائي الموعود به مباشرة مع اشتمال العقد الإطاري على كافة التفاصيل بما فيها ما يتعلق بالسعر، بينما في غير هذه الحالة فإنه على الرغم من اشتمال الاتفاقية الإطارية على الشروط الجوهرية إلا أن من سيوجه إليه أمر الإسناد قد لا يكون محدداً، وقد يكون تحديده متوقفاً على منافسة مغلقة بين الأطراف لاختيار صاحب السعر الأقل؛ ونحيل في تفصيل ذلك على ما سبق منعاً للتكرار.

المبحث الثالث
خصائص الاتفاقيات الإطارية

إذا كنا قد انتهينا - على نحو ما سبق- إلى تكييف الاتفاقيات الإطارية بأنها عقد، إلا أن هذا العقد يتميز بمجموعة من الخصائص، أهمها: أنه يعتبر من العقود الإدارية المسماة، ومن العقود المركبة، ومن العقود الاحتمالية، ومن العقود الزمنية، كما أن الاتفاقيات الإطارية غير مقصودة لذاتها؛ وفيما يلي بيان خصائص هذا العقد على النحو التالي:

أولاً: الاتفاقيات الإطارية العامة من العقود المسماة:

إن العقود المسماة سواء في القانون الخاص أو القانون العام على حد سواء، هي العقود التي نص عليها المشرع وخصها بإسم خاص، وأفرد لها نصوصاً تفصل أحكامها، ووضع لها نظاماً قانونياً خاصاً معروفاً مقدماً[(١)]، لأهميتها ورغبة المشرع في تنظيم بعض أحكامها تسهيلاً لإبرامها دون إغراق الطرفين المتعاقدين في الاتفاق على جميع التفاصيل؛ وتعتبر الاتفاقيات الإطارية العامة من قبيل العقود المسماة، نظراً إلى أن المشرع خصها بهذا الإسم، حيث نص عليها صراحة في المادة (٦٥) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، والمادتين (١٣٧- ١٣٨) من اللائحة التنفيذية، بالإضافة إلى العديد من الأحكام المتناثرة في القانون واللائحة والتي تخص الاتفاقيات الإطارية العامة.

ثانياً: الاتفاقيات الإطارية العامة من العقود المركبة:

لا تعتبر الاتفاقيات الإطارية العامة من قبيل العقود البسيطة، وإنما هي من قبيل العقود المركبة، نظراً إلى أنها تتم بتصرف قانوني مركب يشتمل على عدة عمليات قانونية، بحيث تكون تلك العمليات القانونية مجموعة عقدية ذات هدف واحد، ويعتبر العقد الإطاري هو المرجع الرئيسي لكافة عقود التطبيق المترتبة

(١) د. عبد الرزاق أحمد السنهوري: نظرية العقد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ١٩٩٨م، الطبعة الثانية الجديدة، جـ١، ص١٢٢. د. سليمان محمد الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، مرجع سابق، ص١٠٧. د. محمد بكر حسين: العقد الإداري والتحكيم، مكتبة السعادة- طنطا، ١٩٩٣م، ص٢٥.

عليه[١].

ثالثاً: الاتفاقيات الإطارية العامة من العقود الاحتمالية:

والعقد الاحتمالي كما عرفه الفقيه السنهوري هو العقد الذي لا يستطيع كل من المتعاقدين "أن يحدد وقت تمام العقد، القدر الذي أخذ أو القدر الذي أعطى، ولا يتحدد ذلك إلا في المستقبل تبعاً لحدوث أمر غير محقق الحصول أو غير معروف وقت حصوله"[٢].

والملاحظ أن هذه المواصفات تنطبق على الاتفاقيات الإطارية العامة، حيث إن كلاً من طرفي الاتفاقية الإطارية سواء الجهة الإدارية أو المتعاقد معها لا يستطيعون أن يحددوا مقدماً مقدار ما سيتم أخذه وإعطاؤه بشكل دقيق، وإنما يتوقف تحديد ذلك على الاحتياجات الفعلية لجهة الإدارة طوال فترة الاتفاقية الإطارية؛ خصوصاً وأن الجهات الحكومية ليس بإمكانها أن تتعاقد إلا على ضوء احتياجاتها الفعلية حفاظاً على المال العام[٣].

رابعاً: الاتفاقيات الإطارية العامة من العقود الزمنية:

تتميز الاتفاقية الإطارية بأنها من العقود الزمنية التي يظل الالتزام بها قائمًا لفترة محددة من الزمن، حيث أوضحت المادة ٤/١٣٧ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م أن الحد الأدنى للفترة الزمنية للاتفاقية هو عامين متتاليين، ويجوز على سبيل الاستثناء مدها لمدة أخرى بما لا يجاوز أربعة أعوام، بشرط موافقة السلطة المختصة بالجهة الإدارية الطارحة وتضمين كراسة الشروط والمواصفات المدة المحددة وضوابطها.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الخاصية تقتصر على الاتفاقية الإطارية نفسها دون عقود التنفيذ أو التطبيق التي تتم في إطارها، حيث إن الاتفاقية الإطارية إذا كانت تظل قائمة طوال فترة زمنية محددة على النحو المشار إليه، فإن عقود التطبيق التي تتم في إطار مدة الاتفاقية قد تكون فورية، بمعنى أن تكون العبرة

(١) د. ناصر علي عبد الكريم العطيوي: مرجع سابق، ص٢٣.

(٢) د. عبد الرزاق أحمد السنهوري: مرجع سابق، ص١٤٠.

(٣) د. جابر جاد نصار: العقود الإدارية، الطبعة الثالثة، سبتمبر ٢٠١٩م، بدون دار نشر، ص٦١.

فيها بتنفيذ الالتزام وليس بالمدة.

خامساً: الاتفاقيات الإطارية العامة غير مقصودة لذاتها:

ويقصد بكون الاتفاقية الإطارية العامة غير مقصودة لذاتها، أنه لا يترتب عليها تنفيذ المطلوب من المتعاقد مع الإدارة مباشرة، وإنما يتوقف ذلك على صدور أمر الإسناد من جانب الجهة الإدارية، وهو ما يعني أن العقد الإطاري يعتبر وسيلة لعقود أخرى تترتب عليه وتتم في إطاره وهي عقود التطبيق، وهذه العقود هي التي يتم بناءً عليها تنفيذ المطلوب؛ وذلك بناءً على ما سبق ترجيحه من تكييف أوامر الإسناد على أنها عقوداً مستقلة يتم التقيد فيها بالعقد الإطاري الذي أبرمت في ظله.

المبحث الرابع
أهمية الاتفاقيات الإطارية العامة

لقد فرض أسلوب الاتفاقيات الإطارية العامة نفسه في عصرنا الحاضر، لضرورات عملية اقتضت التعاقد وفقاً له، وذلك لما يحققه من مزايا عديدة سواء للجهات الحكومية، أو للشركات الخاصة المتعاقدة معها، وتظهر أهمية الاتفاقيات الإطارية العامة فيما يلي:

أولاً: توفير الوقت والجهد:

قد يتكرر احتياج الجهات الحكومية لبعض السلع أو الأعمال أو الخدمات، مما يترتب عليه تكرار الاتفاق على شروط التعاقد بشكل مستقل في كل مرة تحتاج فيها الجهات الحكومية إلى نفس السلع أو الأعمال أو الخدمات؛ ولاشك في أن هذا الوضع يعني إهدار الوقت بشكل متكرر، وتكرار الجهد في كل مرة، مع ما يترتب على ذلك من تأخير الحصول على المنفعة العامة المترتبة على هذا التعاقد[1].

وتعتبر الاتفاقيات الإطارية وسيلة فعالة لسرعة توفير احتياجات الجهات الحكومية من السلع والخدمات والأعمال، خصوصاً في حالة ما إذا كانت تلك السلع أو الأعمال أو الخدمات يتكرر طلب تأمينها وتكثر الحاجة إليها، لدرجة تتوقع معها الجهة الحكومية إبرام سلسلة من العقود ذات الطبيعة الواحدة.

وتوفير الوقت والجهد باعتباره من أهم المزايا المترتبة على إبرام الاتفاقيات الإطارية لا يقتصر على نفس الجهة الحكومية التي يتكرر احتياجها إلى نفس السلع أو الأعمال أو الخدمات فقط، وإنما يشمل بالإضافة إلى ذلك الجهات الحكومية الأخرى في حال كانت شروط الاتفاقية تسمح بذلك، باعتبار أن هناك بعض الأعمال أو السلع أو الخدمات المشتركة، التي تشترك في الاحتياج إليها أكثر من جهة حكومية، حيث يكون بإمكان بقية الجهات الحكومية الاستفادة من الاتفاقية الإطارية القائمة، والحصول على محل الاتفاقية الإطارية وفق نفس الشروط المتفق

(1) Shanker Lal et al: GUIDE POUR LETABLESSEMENT ET LA MISE EN OEUVRE D ACCORDES CADRES, Banque mondiale, Office of the Publisher, The World Bank Washington, DC USA, P 1.

عليها توفيراً للوقت والجهد.

ولعل هذه هي الحكمة من أن المادة الرابعة عشرة من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات العامة تشترط عند قيام أي جهة حكومية بالتخطيط للتعاقدات العامة أن تتحقق من ما إذا كان محل التعاقد المخطط له يتوفر الحصول عليه بموجب أية اتفاقية إطارية ذات صلة متى كانت شروطها تسمح بذلك من عدمه؛ وما ذاك إلا لأجل توفير الوقت والجهد بالاستفادة من محل التعاقد الذي توفره أي اتفاقية إطارية قائمة.

بل إن من أهم ما يشير إلى أن الاتفاقيات الإطارية العامة تحقق توفير الوقت والجهد، أن المشرع وإن كان يسمح باتباع أسلوب الشراء المباشر في بعض الحالات على أساس أن الشراء المباشر يتميز بالسرعة واختصار الإجراءات المطولة التي تصاحب المنافسات العامة؛ إلا أننا نجد أن اللائحة التنفيذية في المادة (٢/١٣٥) تشترط لأجل التعاقد بأسلوب الشراء المباشر، ألا يكون محل التعاقد ضمن اتفاقية إطارية؛ وما ذاك إلا لأن الاتفاقية الإطارية تحقق جانباً من الأهداف المقصودة بالشراء المباشر من السرعة واختصار الوقت والجهد خصوصاً في الحالات العاجلة، بل ربما تتميز الاتفاقية الإطارية على الشراء المباشر في تلك الحالة، فمن ناحية نجد أن القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م يسمح بإبرام اتفاقية إطارية مع من وقع عليه الاختيار بأسلوب الشراء المباشر -خصوصاً وأن اختيار المتعاقد مع الإدارة بأسلوب الشراء المباشر قد يكون مبرراً بكون احتياجات الإدارة مرتبطة بشخص لديه براءة اختراع، أو أنه الحائز الوحيد لمنقولات تحتاج إليها الجهة الحكومية[(١)]- فيكون في حصول الجهات الإدارية الأخرى على احتياجاتها عن طريق الاتفاقية الإطارية القائمة فيه توفير للوقت والجهد، بدلاً من أن تقوم هذه الجهات بالتعاقد المباشر بمعزل عن الاتفاقية الإطارية القائمة.

كما أنه من ناحية أخرى قد تكون الاتفاقية الإطارية مبرمة مع الفائز في منافسة عامة، مما يجنبنا كافة الانتقادات التي وجهت إلى أسلوب الشراء المباشر من كونه في بعض الحالات قد يكون مظنة المجاملة والمحاباة.

(١) د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص٣٢٣.

وكون الاتفاقيات الإطارية تمكن الجهات الحكومية من الحصول على احتياجاتها من السلع والأعمال والخدمات بسرعة وسهولة ويسر، لا يعد مصلحة للجهة الإدارية وحدها وإنما هي مصلحة للأفراد أيضاً، حيث يتسنى لهم الحصول على احتياجاتهم من الجهة الإدارية دون تأخير؛ ومن ثم يمكن القول بأن إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة يساهم في تعزيز مبدأ دوام تشغيل وسير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

ثانياً: تيسير إبرام عقود التطبيق وتجنب المنازعات مستقبلاً:

من المعلوم أن التطور العلمي والتكنولوجي الذي وصل إليه العصر الحديث له أثره الهائل على كافة المعاملات، حيث جعلها أكثر تعقيداً، وأدخل عليها العديد من التفاصيل؛ ويزداد الأمر تعقيداً وصعوبة إذا كنا بصدد إبرام عقد إداري يتعلق بمشروعات ضخمة، ومبالغ طائلة.

ولا شك في أن الاتفاقيات الإطارية العامة بما تتضمنه من الاتفاق على كافة الشروط الرئيسية والجوهرية، وبما تحققه من استقرار الشروط والأسعار في العقود وأوامر الإسناد والشراء، فإنها تيسر إبرام عقود التطبيق، حيث يترتب عليها من ناحية تيسير وسرعة إبرام عقود التطبيق التي تتم في إطارها خلال الفترة الزمنية المحددة، لأن جميع عقود التطبيق سوف تتم وفق نفس القواعد والشروط المحددة سلفاً، لذلك وإن كان إبرام الاتفاقية سوف يستغرق جهداً، إلا أن أطرافها يستريحون بعد ذلك طوال مدة الاتفاقية، لأن ما ورد في الاتفاقية يكفيهم عناء الاتفاق على الشروط مرة أخرى، ويذلل لهم كافة الصعوبات والعقبات.

كما أنه من ناحية أخرى تساهم الاتفاقية الإطارية العامة في تجنب الإشكاليات القانونية والنزاعات التي يمكن أن تحدث مستقبلاً بسبب الاختلاف حول مسألة لها صلة بمحل التعاقد[(١)]؛ وذلك لأن الجهد الذي تم بذله في دراسة بنود الاتفاقية من كافة الجوانب القانونية والفنية، يترتب عليه وضوح عقود التطبيق من كافة الجوانب، والرجوع عند الاختلاف في أي مسألة من المسائل إلى

(١) د. ناصر علي عبد الكريم العطيوي: مرجع سابق، ص٢٧. والمعنى نفسه: د. رندى عبد الكريم العمري، وآخرون: مرجع سابق، ص٨٩.

بنود الاتفاقية لكونها تتضمن النظام الأساسي الذي يتم على ضوءه تفسير كافة عقود التطبيق.

ثالثاً: تحقيق كفاءة وفاعلية الإنفاق العام:

إن تحقيق أفضل كفاءة وفاعلية للإنفاق العام يعد من أبرز أهداف القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة.

ولا جدال في أنه كلما كانت القواعد والأساليب التي تحكم إبرام التعاقدات الإدارية تتسم بالشفافية، وتستهدف تحفيز المنافسة، ويتم تطبيقها بشكل جيد، كلما أدى ذلك إلى زيادة كفاءة الخدمات الحكومية، وتحقيق كفاءة الإنفاق العام من ناحية، وتحسين حياة الأفراد، وتيسير حصولهم على السلع والخدمات التي يحتاجون إليها من ناحية أخرى[١].

وتعتبر الاتفاقيات الإطارية العامة من أهم الأدوات التي تسهم بشكل كبير في تحقيق هذا الهدف، وذلك من ناحيتين: الناحية الأولى: توفير النفقات المترتبة على تكرار التعاقد في حال عدم وجود اتفاقية إطارية عامة. والناحية الثانية: توفير المال العام لكون التعاقد مقتصر على الاحتياجات الفعلية للجهات الحكومية، لأن الجهات الحكومية إذا كانت تتوقع مستقبلاً الحاجة المتكررة إلى سلع معينة وقامت بشرائها جملة واحدة فإنها قد تتسبب في الإهدار المالي، لأنها قامت بالشراء بناءً على توقعات غير دقيقة، واندفعت إلى الشراء المتسرع الذي يؤدي إلى استنزاف المال العام في عمليات شراء غير ضرورية[٢]، مع أن المادة (١١) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م تنص على أن "يكون التعاقد فى حدود الاحتياجات الفعلية الضرورية"؛ وهو ما يتحقق في ظل الاتفاقيات الإطارية العامة، حيث تسمح للجهات الحكومية بالشراء بناءً على احتياجاتها الفعلية وقت تحقق الحاجة إلى

(1) M. Saïd BALI et autres: Rapport synthèse de la deuxième rencontre internationale sur les marchés publics. Le concours d'architecture dans les marchés publics: Une clé pour la qualité ? Organisée par l'Ordre des Architectes à Sétif le 15 février 2020. Sous le patronage de Monsieur le Ministre de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Vill, P97.

(٢) د. جابر جاد نصار: مرجع سابق، ص٦١ وما بعدها.

الشراء خلال فترة الاتفاقية؛ خصوصاً وأن الجهة الإدارية عند إبرام الاتفاقية الإطارية غير ملزمة بإبرام عدد معين من عقود التطبيق، وإنما تتفق مع المتعاقد معها على أن يكون مستعداً لإبرام عقود التطبيق بحسب احتياجاتها الفعلية التي تتحدد لاحقاً في أوامر الإسناد أو الشراء خلال فترة الاتفاقية؛ بينما تكون الجهة الحكومية غير ملزمة بإبرام عقود التطبيق، لأنها لا تتعاقد إلا بناءً على مقتضيات الصالح العام، وبوسعها الامتناع عن التعاقد إذا قدرت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك[١].

رابعاً: توحيد مستويات الجودة والأسعار:

لقد أولى المشرع الجانب المتعلق بالجودة أهمية خاصة، حيث أوجب في المادة الثامنة من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م ضرورة مراعاة اعتبارات الجودة والتكلفة، وتحقيق أفضل قيمة للمال العام على أساس كامل دورة الحياة[٢] لما يطرح.

والواقع أن تكرار التعاقد بالطريقة التقليدية لتأمين الاحتياجات المتكررة للجهات الحكومية، قد يترتب عليه اختلاف في أسعار نفس السلع في كل مرة، كما قد يؤدي إلى اختلاف المواصفات ومستويات الجودة، سواء كان ذلك عند تأمين الاحتياجات المتكررة لنفس الجهة الحكومية، أو عند تأمين الاحتياجات المشتركة بين أكثر من جهة حكومية؛ فليس منطقياً أن تكون الحاجة إلى سلعة معينة مشتركاً بين أكثر من جهة حكومية، ورغم ذلك تتعاقد عليها كل جهة حكومية منفردة بأسعار قد تكون مختلفة، ومواصفات جودة متفاوتة. ويعتبر توحيد مستويات الجودة وتوحيد المواصفات والأسعار من المزايا التي تحققها الاتفاقيات الإطارية العامة.

خامساً: أهمية الاتفاقية الإطارية في العقود التي يزيد فيها التعويل على الاعتبار الشخصي:

إذا كان الاعتبار الشخصي محل اعتبار كبير في كافة العقود الإدارية، بحيث

---

(١) د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص٣٧٠.

(٢) والمقصود بتكلفة دورة الحياة حسبما أوضحته المادة الأولى من اللائحة التنفيذية: "معيار تقييم لقياس تكلفة محل العقد، بما فى ذلك تكلفة التعاقد وتكاليف الإنشاء أو التركيب أو التشغيل أو الصيانة طوال العمر الافتراضى له، وقيمته البيعية بعد استهلاكه".

لا يجوز للمتعاقد مع الإدارة أن يتعاقد مع غيره من الباطن دون اتباع الضوابط القانونية المحددة، إلا أن أهمية الاعتبار الشخصي ليس لها نفس القيمة في كافة العقود الإدارية، وإنما تختلف من عقد إلى آخر على حسب مدى أهمية وصلة العقد بالمرفق العام[١]، ولعل مدى أهمية الاعتبار الشخصي في العقد الإداري، وكون شخصية المتعاقد مع الإدارة هي الدافع الأساسي للتعاقد معه من عدمه، يكون هو الأساس الذي على أساسه تمارس الجهات الحكومية صلاحيتها في قبول أو رفض طلبات التعاقد من الباطن.

ولاشك أنه في العقود التي تزيد فيها أهمية الاعتبار الشخصي مثل عقود الخدمات الاستشارية، فإن إبرام الاتفاقية الإطارية العامة يضمن للجهة الإدارية أن التنفيذ سيتم بمعرفة شخص معين طوال الفترة الزمنية المحددة للاتفاقية، وهو الشخص الذي تم اختياره وإبرام الاتفاقية الإطارية معه[٢].

سادساً: أهمية الاتفاقيات الإطارية للقطاع الخاص:

لا تقتصر أهمية الاتفاقيات الإطارية العامة على العديد من المزايا التي تحققها للجهات الحكومية على النحو السالف الإشارة إليه فقط؛ وإنما تحتل بالإضافة إلى ما سبق أهمية كبيرة لأشخاص القانون الخاص، حيث يتمكنون عن طريق الاتفاقيات الإطارية من الحصول على أكبر حصة سوقية، وبدلاً من خوض عدة منافسات لأجل تكرار التعاقد مع الجهات الحكومية، فإن أشخاص القانون الخاص يضمنون عن طريق الاتفاقيات الإطارية سلسلة من التعاقدات الحكومية ذات إطار واحد.

بالإضافة إلى أن الاتفاقيات الإطارية العامة تضمن لأشخاص القانون الخاص إمكانية الوصول إلى العديد من الجهات الحكومية.

---

(١) شاكر أكباشي: فكرة الاعتبار الشخصي في العقود الإدارية، منشور بمجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلد (٥)، العدد (١٤)، ٢٠١٢م، ص٢٧٣.

(٢) في هذا المعنى: د. قنديل رمضان: العقد الإطار كقالب للعقود المستقبلية اللاحقة(دراسة تحليلية في ضوء القانون المدني الجزائري)، منشور بمجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد (٨)، العدد (١)، ٢٠٢٢م، ص٢٧١.

الفصل الثاني
تأثير الاتفاقيات الإطارية العامة على حرية المنافسة

المبحث الأول: التعريف بمبدأ حرية المنافسة ومقوماته.

المبحث الثاني: مخاطر الاتفاقيات الإطارية العامة على حرية المنافسة.

المبحث الثالث: نطاق حرية الجهات الحكومية في إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة.

المبحث الرابع: تدابير حماية حرية المنافسة في الاتفاقيات الإطارية العامة.

المبحث الأول
التعريف بمبدأ حرية المنافسة ومقوماته

لقد ذكر الفقه تعريفات متعددة لمبدأ حرية المنافسة في العقود الإدارية، حيث عرفها البعض بأنها تعني: "حرية دخول المناقصة التي تعلن عنها الإدارة وفي الحدود التي يبينها القانون"[١]. وعرفها البعض بأنها: "فتح المجال للأشخاص الطبيعية والمعنوية الذين تتحقق فيهم الشروط المطلوبة للتقدم بعروضهم أمام إحدى الهيئات المؤهلة قانوناً لإبرام الصفقات العمومية وفق الشروط التي تضعها وتحددها مسبقاً"[٢]. كما تعرض القضاء الإداري للتعريف بحرية المنافسة بتعريف يدور حول نفس المعنى حيث عرف هذا المبدأ بأنه يعني: "حق الأفراد في التقدم للمناقصة العامة دون منع الإدارة لأحد منهم أو حرمانه من حقه في التنافس للوصول إلى إرساء العطاء عليه"[٣].

والملاحظ على التعريفات السابقة أنها اقتصرت في تعريف مبدأ حرية المنافسة على الإشارة إلى إتاحة التقدم ووصول الأفراد إلى المنافسة، دون الإشارة إلى بقية مقومات هذا المبدأ.

حيث إن الراغبين في التقدم للمنافسة لا يمكن أن يتقدموا لها إلا إذا تحقق لديهم العلم بها، وهو ما يدعو إلى القول بأن العلانية أو الشفافية تعتبر من المقومات الضرورية لحرية المنافسة، حيث تسمح العلانية بتحقق علم الراغبين في التعاقد مع الإدارة بالمنافسة، كما تحول دون قيام الجهة الإدارية بالاقتصار في تعاقداتها على فئة معينة دون غيرها بحجة أنهم وحدهم الذين تقدموا في المنافسة دون غيرهم[٤].

---

(١) يراجع في ذلك: د. جابر جاد نصار: مرجع سابق، ص٧٤.

(٢) د. نرجس صفو: دور القاضي الاستعجالي في حماية مبدأ حرية المنافسة في مجال الصفقات العمومية، منشور بمجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد ٢٦، ٢٠١٩م، ص٤٧.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ ٢١ أبريل ١٩٥٧. نقلاً عن د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص٢٥١.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص٢٤٦. والمعنى نفسه: د. سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٣م، ص٣٤٣.

كما أضاف بعض الفقه إلى إتاحة الوصول ضرورة معاملة المتنافسين معاملة متساوية، بأن يكون "لكل من يملك قانوناً أن يتقدم إلى المناقصات العامة، الحق في الاشتراك فيها على قدم المساواة مع باقي المتنافسين وليس للإدارة أن تقيم أي تمييز غير مشروع بين المتنافسين"[١]، حيث يعتبر مبدأ المساواة مكملاً أساسياً لمبدأ حرية المنافسة[٢].

ونخلص من ذلك إلى أن مبدأ حرية المنافسة ينبغي أن يقوم على مقومات ثلاثة: وهي حرية الوصول والمساواة والشفافية[٣]؛ وبناءً على ذلك يمكن تعريف حرية المنافسة تعريفاً يضم هذه المقومات الثلاثة، ويبرز بالإضافة إلى ذلك أن الحفاظ على مقومات حرية المنافسة ينبغي أن يكون في جميع مراحل وإجراءات المنافسة، فيمكن القول بأن حرية المنافسة هي: **حق جميع المؤهلين والمستوفين لاشتراطات المنافسة المعلن عنها - طبقاً للقانون ولائحته التنفيذية- في التقدم والتنافس بهدف التوصل إلى الترسية عليهم، وأن يتم معاملتهم في جميع مراحل المنافسة معاملة تقوم على المساواة والشفافية.**

فهذا التعريف يوضح أن حرية المنافسة ليست مطلقة وإنما تقتصر على المؤهلين للمنافسة حسب الاشتراطات والطريقة المعلن عنها من الجهة الإدارية، باعتبار أن الجهة الإدارية قد تقرر استعمال بعض الطرق الاستثنائية كالمناقصة المحدودة وغيرها في الحالات التي يسمح فيها القانون بذلك حيث "تكون المنافسة بين من لهم حق الاشتراك فيها دون غيرهم"[٤] فعلى الرغم من فوات إتاحة الوصول لجميع الأفراد في هذه الحالات الاستثنائية إلا أنه يجب رغم ذلك مراعاة

(١) د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص٢٥٠.

(٢) د. سعيد بن حمد بن ناصر الرحبي: حرية الإدارة في التعاقد في التشريع العماني "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق بجامعة السلطان قابوس، ٢٠٢٠م، ص١٠٨.

(٣) د. عبد الرحمن أميوغ: مبدأ حرية المنافسة في الصفقات العمومية، منشور بمجلة الإرشاد القانوني، عدد٧ ٢٠٢٠م، ص٢٠٦-٢٠٧. سيهوب سليم: مكانة حرية المنافسة في إبرام العقود الإدارية دراسة مقارنة، منشور بمجلة الدراسات الحقوقية، مجلد ٧، عدد ٢، ٢٠٢٠م، ص٥٥٢-٥٥٣.

(٤) د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص٢٥٠.

حرية المنافسة بين من لهم حق الاشتراك[١]، وقد تُضمن الإعلان عن المنافسة شروطاً معينة يجب أن يكون المتقدم مستوفياً لها، وقد تُحدد بعض القيود والمواعيد للتقدم في حدود القانون واللائحة.

كما يوضح التعريف أن حرية المنافسة تقوم على ضمان حق المؤهلين في إتاحة المنافسة لهم، ومعاملتهم معاملة متساوية في جميع مراحل المنافسة، وعدم التمييز بينهم دون أساس قانوني؛ كما يجب الحفاظ على الشفافية بما تقوم عليه من المكاشفة والإفصاح عن كافة المعلومات ذات الصلة بالمنافسة، بحيث يتم إعلانهم جميعاً بكل ما يخصها، وبأي تعديلات قد تطرأ عليها.

ولو أننا تأملنا نص المادة التاسعة من اللائحة التنفيذية لوجدنا أن جميع التدابير التي ذكرتها تلك المادة لضمان حرية المنافسة كأبرز المبادئ الحاكمة للتعاقدات العامة، يمكن أن تندرج تحت المقومات الثلاثة السالف الإشارة إليها، حيث أشارت المادة التاسعة إلى أن من تلك التدابير: إتاحة الفرصة لكافة الراغبين، وعدم التمييز بينهم أو الانحياز لبعضهم، وقيام جميع الإجراءات على العلانية والنشر والمساواة وتكافؤ الفرص، وتضمين كراسة الشروط والمواصفات الإحالة إلى القواعد والأحكام والإجراءات والشروط المنصوص عليها بالقانون واللائحة. وجميع هذه التدابير تندرج تحت المقومات الثلاثة السالف الإشارة إليها.

والاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية شأنها شأن غيرها من جميع أساليب التعاقد الواردة في القانون، والتي يجب على الجهات الحكومية أن تحافظ عند اتباعها على حرية المنافسة[٢] .

(١) د. جابر جاد نصار: مرجع سابق، ص٧٥.

(2) Thierry Beauge: Marches Publics, Deuxième edition, AFNOR,2008, P 37.

المبحث الثاني
مخاطر الاتفاقيات الإطارية العامة على حرية المنافسة

سبقت الإشارة إلى أن مبدأ حرية المنافسة يعني إتاحة الوصول للمنافسة لكافة المستوفين للاشتراطات، ومعاملتهم في جميع مراحل المنافسة على قدم المساواة بشفافية وموضوعية؛ ويعتبر تعزيز مبدأ حرية المنافسة من أهم الأهداف التي يسعى القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات الحكومية ولائحته التنفيذية نحو تحقيقها، واتخاذ كافة التدابير اللازمة لمنع الإخلال به.

والحفاظ على حرية المنافسة يحقق مصلحة الأفراد الراغبين في التعاقد مع الجهة الإدارية من ناحية، ومصلحة الجهة الإدارية المتعاقدة من ناحية أخرى؛ فبالنسبة للأفراد نجد أن حرية المنافسة تضمن المساواة وإتاحة الفرص المتكافئة للجميع، وهذا يضمن أن تتسم عملية الاختيار بالنزاهة، وألا يتم تفضيل أحد المتنافسين على الآخر دون مبرر قانوني[(١)]؛ وبالنسبة للإدارة فإن حرية المنافسة تحقق المصلحة العامة حيث يتبارى المتنافسون في تقديم أفضل العروض[(٢)]، ولا يقتصر التنافس على جودة العروض فقط، وإنما يشمل تخفيض الأسعار مما يفتح المجال لجهة الإدارة كي تحصل على أفضل العروض بأقل الأسعار، وهو ما يحقق إمكانية الحصول على أعلى مستويات الجودة الممكنة، ويحقق في الوقت نفسه الحفاظ على المال العام ويمنع إهداره.

وعلى الرغم من الفوائد العديدة التي تحققها الاتفاقيات الإطارية العامة على النحو السالف الإشارة، إلا أنه تعتريها بعض المخاطر؛ وبعض هذه المخاطر قد تسبب الأضرار لغير الأطراف في الاتفاقية الإطارية، ومن ثم تمثل تهديداً لمبدأ

---

(1) Neergaard, Catherine Jacqueson, Grith Skovgaard Ølykke:Public Procurement Law:Limitations, Opportunities and Paradoxes, The XXVI FIDE Congress in Copenhagen, Congress Publications Vol. 3, 2014م, P 61.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعنين رقم ٣٠٩٥٢ و ٣١٣١٤، لسنة ٥٦ قضائية، جلسة ١٤ / ٩ / ٢٠١٠م (الدائرة الثالثة).

حرية المنافسة، وبعضها يمثل إضراراً بأطراف الاتفاقية الإطارية أنفسهم سواء الجهة الحكومية أو المتعاقد - أو المتعاقدين- معها٠

فبالنسبة للمخاطر التي قد تسببها الاتفاقية الإطارية العامة لغير أطراف الاتفاقية، فإنه يمكن القول بأنه إذا كانت الاتفاقيات الإطارية تعطي المتعاقد مع الإدارة ميزة الحصول على أكبر حصة سوقية، لأنها تفتح له سلسلة من التعاقدات الحكومية ذات إطار واحد، وتسمح له بالوصول إلى العديد من الجهات الحكومية- على النحو الذي سبقت الإشارة إليه- إلا أن الاتفاقيات الإطارية المغلقة تسبب في الوقت نفسه ضرراً لبقية الشركات الأخرى وخصوصاً الشركات الصغيرة والمتوسطة، حيث لا يسمح في ظل هذا النمط من الاتفاقيات الإطارية بانضمام متنافسين آخرين؛ وهو ما يعني احتمالية إساءة استخدام الاتفاقيات الإطارية، وإغلاق الأسواق طوال فترة الاتفاقية[(١)]؛ حيث يحال بين بقية الشركات وإمكانية الوصول إلى التعاقد مع الجهات الإدارية المنضمة إلى الاتفاقية الإطارية العامة في جميع عقود التطبيق طوال الفترة الزمنية المحددة للاتفاقية الإطارية.

وعلى الرغم من أن حرية المنافسة قد تعمل الجهات الإدارية على مراعاتها أثناء الطرح وصولاً إلى من تتم الترسية عليه وإبرام الاتفاقية الإطارية معه، إلا أن إبرام الاتفاقيات الإطارية خصوصاً إذا كانت مغلقة قد يؤثر سلباً على تكافؤ الفرص، حيث ينفرد المتعاقد مع الإدارة بسد احتياجاتها من هذه السلعة أو الخدمة طوال مدة الاتفاقية.

وبالنسبة للمخاطر التي قد تسببها الاتفاقية الإطارية العامة لأطراف الاتفاقية فإنه من ناحية لم يتضمن القانون ولائحته التنفيذية ما يشير إلى إلزام الجهات الحكومية بعمل منافسة مغلقة بين الأطراف في الاتفاقية عند إصدار أمر الإسناد لأحدهم بحيث نضمن تكافؤ الفرص.

خصوصاً مع التزام الجميع بتحمل تكاليف التقدم للمنافسة التي انتهت بعقد الاتفاقية الإطارية، حيث التزم الجميع بموجب المادة (٨/١٣٧) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م بدفع التأمين المؤقت الذي تم تحديده بمعرفة

(١) في هذا المعنى: د. قنديل رمضان: مرجع سابق، المجلد (٨)، العدد (١)، ٢٠٢٢م، ص٢٧١.

السلطة المختصة بناءً على البيانات الإحصائية لمعدلات الطلب ومعدلات الاستهلاك التاريخية، والمؤشرات المستقبلية الاسترشادية التى تم تضمينها بشروط الطرح؛ وهو الأمر الذي حدا بتشريعات بعض الدول إلى استثناء الاتفاقيات الإطارية العامة من تحصيل الجهات الحكومية للضمان الابتدائي(١).

وقد لا يتيسر الاستفادة من توحيد الأسعار والمواصفات، وهي الميزة التي سبق ذكرها ضمن المزايا التي تحققها الاتفاقيات الإطارية العامة.

فبالنسبة للأسعار قد تكون هناك صعوبة كبيرة في الاتفاق عليها في الاتفاقية الإطارية والالتزام بها طوال فترة الاتفاقية، وذلك بسبب تقلبات الأسعار، خصوصاً في حالات تحرير سعر الصرف، مما يترتب عليه الإخلال بالتوازن المالي لعقود التطبيق طوال فترة الاتفاقية الإطارية العامة؛ وحدوث الخلل في التوازن المالي في عقود التطبيق سوف يستدعي بالتبعية كثرة مطالبة المتعاقد مع الإدارة بالتعويضات بموجب نظرية الظروف الطارئة تارة، أو نظرية عمل الأمير تارة أخرى؛ وقد تتجه إرادة الطرفين إلى تعديل الأسعار المتفق عليها في الاتفاقية الإطارية إذا تبين أن أسباب الخلل في التوازن المالي للعقد لها صفة الاستمرار.

ولاشك في أن محاولات التصدي للخلل في التوازن المالي ومعالجة آثاره بالنسبة لعقود التطبيق قد يتسبب في تعقيد عقود التطبيق، ويفَوِّت ميزة تيسير إبرام عقود التطبيق التي سبقت الإشارة إليها.

وبالنسبة للمواصفات فإنه تطرأ بعض الظروف التي تتسبب في عدم قدرة المتعاقد مع الإدارة على التقيد بنفس الشروط والمواصفات المحددة في الاتفاقية سلفاً، خصوصاً إذا وضعنا في الاعتبار أن الاتفاقيات الإطارية تعتبر طويلة الأجل، وقد يواجه المتعاقد مع الإدارة صعوبات في الالتزام بتوريد دفعات لاحقة بسبب

(١) ومن ذلك ما قررته المملكة العربية السعودية من استثناء الاتفاقيات الإطارية العامة من تحصيل الجهات الحكومية للضمان الابتدائي، ومراجعة نظام المنافسات والمشتريات الحكومية الصادر في عام ١٤٤٠هـ لمعالجة كافة الإشكالات المتعلقة بالاتفاقيات الإطارية التي ظهرت من التطبيق العملي وما يتصل بها من أحكام ذات علاقة في نفس النظام؛ بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٣٨٠) وتاريخ ١٤٤٤/٦/٣هـ والمنشور بالجريدة الرسمية (جريدة أم القرى) بتاريخ ١٤٤٤/٦/١٣هـ الموافق ٢٠٢٣/١/٦م.

الجوائح، ومن الأمثلة على ذلك ما حدث أثناء جائحة كورونا من تعليق الرحلات وإغلاق الحدود بين الدول، مما قد يضطر المتعاقد مع الإدارة إلى تغيير منشأ السلع التي يقوم بتوريدها، وهو الأمر الذي قد لا تقبله الجهة الحكومية.

وهذا يعني أن أوامر الإسناد الصادرة من الجهات الحكومية ستظل مرتبطة ببنود الاتفاقية الإطارية العامة دون مراعاة التغيرات الواقعية التي قد يواجهها المتعاقد مع الإدارة عند تنفيذ أوامر الإسناد.

المبحث الثالث
نطاق حرية الجهات الحكومية في إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة

تتمتع الجهات الحكومية بصلاحية تقديرية واسعة في إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة، ومما يشهد لذلك أنه بالتأمل في صياغة نص المادة (٦٥) من القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م، نجد النص بدأ بأنه "يجوز للجهة الإدارية... وإبرام اتفاق إطاري مع من وقع عليه الاختيار"، وهو ما يعني أن المشرع قد جعل إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة جوازياً لجهة الإدارة.

وعلى الرغم من أن المشرع قد حدد في المادة (٦٥) السالف الإشارة إليها الحالات التي يجوز فيها لجهة الإدارة إبرام الاتفاقية الإطارية العامة، بحيث تدور سلطة الإدارة الجوازية في إطار تلك الحالات، إلا أننا نجد كما سنرى أن الحالة الثالثة من الحالات التي يجوز فيها لجهة الإدارة إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة تفتح المجال لسلطة الإدارة في إبرام الاتفاقية الإطارية العامة في جميع الحالات التي تقدر فيها الجهة الإدارية أن المصلحة العامة تقتضي ذلك.

وقبل الإشارة إلى الحالات الثلاثة التي يجوز فيها لجهة الإدارة إبرام التعاقد الإطاري تجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يحدد نطاقاً معيناً لأنواع العقود التي يجوز فيها إبرام الاتفاقيات الإطارية دون غيرها، حيث لم يقصرها مثلاً على عقود التوريد أو الخدمات الاستشارية... إلخ؛ وهو ما يعني أن بإمكان الجهات الحكومية في أي حالة من الحالات التي حددها المشرع إبرام الاتفاقيات الإطارية مع من وقع عليه الاختيار أياً كان محل العقد وأياً كان نوعه، سواء في مجال الأشغال العامة أو التوريدات أو الخدمات أو غيرها.

كما تجدر الإشارة أيضاً إلى أن المشرع سمح بإبرام الاتفاقيات الإطارية مع من وقع عليه الاختيار، أياً كانت الطريقة التي تم اتباعها في اختياره، أي سواء تم اختياره بطريقة المناقصة العامة أو المحدودة أو المناقصة على مرحلتين أو المناقصة المحلية، أو تم اختياره بطريقة الممارسة العامة أو المحدودة، وكذلك من وقع عليه الاختيار بطريق الاتفاق المباشر؛ فقد وردت الإشارة إلى جميع تلك الحالات مفصلة

في نص المادة السابعة من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، ثم ورد ذكرها إجمالاً في نص المادة (٦٥) من ذات القانون، وذلك كله بحسب طبيعة الحاجة محل التعاقد، ومدى انطباق شروط اختيار المتعاقد مع الإدارة بأحد الأساليب المشار إليه من عدمه.

وفيما يلي بيان الحالات التي يجوز لجهة الإدارة فيها أن تبرم مع من وقع عليه الاختيار عقداً إطارياً:

أولاً: الحاجة للتعاقد المتكرر:

تعتبر الحاجة إلى التعاقد المتكرر من الحالات التي ورد النص على جواز إبرام الاتفاقيات الإطارية فيها في العديد من التشريعات[(١)]، وهو ما أخذ به المشرع المصري في المادة (٦٥) من قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، حيث سمح بإبرام الاتفاقيات الإطارية في حال ما إذا كانت الأعمال أو السلع أو الخدمات مما يتكرر احتياج الجهات الإدارية إليها، وتتسم بشيوع الاستخدام والعمومية؛ وخص المشرع بالذكر من بين الخدمات التي قد يتكرر احتياج الجهات الإدارية إليها ما يتعلق بتقديم الدراسات الاستشارية، ولعل العلة في ذلك تتثمل في الطابع الخاص للخدمات الاستشارية، كون محل العقد عملاً ذو طبيعة فنية يعتمد على الخبرة والمؤهلات، وتزداد قيمة الاعتبار الشخصي فيه إلى حد كبير، حيث يلزم في المتعاقد مع الإدارة أن يكون في محل ثقتها.

وإبرام الاتفاقيات الإطارية في حالة تكرار الحاجة إلى عمل أو سلعة أو خدمة معينة يحقق مصلحة الجهات الإدارية لما فيها من توفير الوقت والجهد وتسهيل حصول الجهات الإدارية على احتياجاتها المتكررة.

ثانياً: توقع بعض الاحتياجات العاجلة مستقبلاً:

إذا كانت الجهة الإدارية تتوقع وفقًا للمجرى العادى للأمور أنها ستحتاج بصورة عاجلة إلى عمل أو سلعة أو خدمة أو دراسة استشارية، غير أنها لا تستطيع

(١) حيث ورد النص عليها على سبيل المثال في المادة (٤٧) من قانون المشتريات العامة الفرنسي، والمادة (٢٣) من قانون المناقصات العامة الكويتي رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٦م، والمادة (٣٣) من نظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي لعام ١٤٤٠هـ.

أن تتنبأ مقدماً بتوقيت احتياجها الفعلي، والكمية التي ستحتاج إليها؛ وتجنباً لتكرار الإجراءات مرة أخرى، فإن الجهة الإدارية تستطيع إبرام اتفاقية إطارية مع من وقع عليه الاختيار، طالما أنها تتوقع احتياجها مستقبلاً بسبب طبيعة تلك السلع أو الأعمال أو الخدمات؛ وقد سبقت الإشارة إلى أن الجهة الإدارية - طبقاً للمادة (١١) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م- لا يمكنها أن تتعاقد بشكل جزافي بناءً على توقعات مرسلة، وإنما يجب أن تكون تعاقداتها في إطار احتياجاتها الفعلية الضرورية، ومن ثم فإن التعاقد الإطاري يتيح الفرصة للجهة الإدارة كي تتجنب تكرار الإجراءات في البحث عن متعاقد جديد من ناحية، وأن يكون تعاقدها المستقبلي في حدود الحاجة الضرورية ومتصفاً بالواقعية من ناحية أخرى.

والفرق بين هذه الحالة والحالة السابقة، أن الحالة السابقة يكون احتياج الإدارة متكرر بالفعل وبشكل واقعي ملموس ومحدد، أما في هذه الحالة فإن الإدارة تتوقع فقط تكرار الحاجة غير أنها لا تعرف الكمية التي ستحتاجها أو وقت حاجتها إليها.

ويقترح الباحث هنا ضرورة إضافة قيد إلى هذه الحالة يتمثل في ضرورة إدراج الاحتياجات ضمن خطة الاحتياجات السنوية للجهة الإدارية المشار إليها في المادة (٩) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، فطالما أن الحاجة متوقعة، فلابد من التأكيد على أن يتم إدراجها في خطة الاحتياجات السنوية المتوقعة، ثم تتولى وزارة المالية تجميع الاحتياجات المشتركة بين العديد من الجهات الحكومية، وشرائها مرة واحدة من خلال عملية شراء استراتيجي موحد في ظل اتفاق إطاري، بحيث تنضم إلى الاتفاقية الإطارية كافة الجهات الحكومية التي تتوقع نفس الاحتياج مستقبلاً؛ خصوصاً وقد أكدت المادة ١/١٤ من اللائحة التنفيذية للقانون ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م على عدم جواز قيام أي جهة حكومية بإبرام اتفاقية إطارية لتلبية احتياجات معينة لها إلا بعد التأكد من أن تلك الاحتياجات لا تدخل ضمن اتفاقية إطارية قائمة مع جهة حكومية أخرى.

ثالثاً: الحالات الأخرى التي تقدرها الجهات الإدارية:

لقد ترك المشرع المصري المجال مفتوحاً لجهة الإدارة في هذا البند الوارد في المادة ٣/٦٥ لإبرام الاتفاقيات الإطارية في أي حالة أخرى خلاف الحالتين

السابقتين ترى فيها جهة الإدارة بموجب صلاحيتها التقديرية مناسبة إبرام العقد الإطاري لتحقيق هدف معين مثل تنمية صناعة معينة من الصناعات، أو تنميط بعض الاحتياجات إلى غير ذلك.

ويرى الباحث بخصوص هذه الحالة أنها حالة فضافضة واسعة، حيث تسمح لجهة الإدارة بإبرام الاتفاقيات الإطارية كلما رأت مناسبة ذلك، وهو الأمر الذي يجعل تحديد حالات لإبرام الاتفاقيات الإطارية دون جدوى، نظراً إلى أن بإمكان الجهة الإدارية إدخال عدد غير محدود من الحالات التي يمكن فيها إبرام الاتفاقيات الإطارية كلما رأت ذلك مناسباً، وهو الأمر الذي يمثل تهديداً لحرية المنافسة.

ولذلك يقترح الباحث إضافة قيد يتمثل في تقييد الجهات الإدارية في إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة بضرورة الحصول على الإذن المسبق، وهو ما أخذ به المشرع الفرنسي في المادة (٤٧) من قانون المشتريات العامة الفرنسي، حيث قيد إبرام الاتفاقيات الإطارية بالإذن المسبق.

فطالما أن الاتفاقيات الإطارية العامة لها أهمية كبيرة، غير أنه يخشى من بعض المخاطر التي قد تترتب عليها، لذلك فإنه لابد من أن يكون إبرامها في الحدود التي تقتضيها فقط، وهو الأمر الذي يمكن التأكد منه عن طريق إلزام الجهات الإدارية بالحصول على الإذن أو التصريح المسبق من الجهة التي يحددها المشرع، مثل مجلس الوزراء أو غيره؛ أسوة بما جرت عليه عادة المشرع في بعض أنواع من العقود ذات الأهمية الخاصة، أو تلك التي تترتب عليها آثار هامة.[1]

(١) للمزيد من التفاصيل: د. سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص٣٤١ وما بعدها.

المبحث الرابع
تدابير حماية حرية المنافسة في الاتفاقيات الإطارية العامة

لقد اشترط القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م بشأن تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة ولائحته التنفيذية عدداً من الاشتراطات والتدابير التي يمكن القول بأنها تساهم في تعزيز حرية المنافسة، والحيلولة دون الإخلال بأي من مقوماتها؛ وفيما يلي بيان تلك التدابير على النحو التالي:

أولاً: اشتراط تضمين كراسة الشروط والمواصفات ما يفيد رغبة الجهة الإدارية في إبرام اتفاقية إطارية مع الفائز أو الفائزين:

سبقت الإشارة إلى أن إتاحة الوصول إلى التعاقد مع الإدارة يعتبر من المقومات الأساسية لمبدأ حرية المنافسة، ولا يمكن إتاحة الوصول إلى المنافسة دون إعلان، ولذلك فإن المنافسة تنطوي على عنصر أساسي يتمثل في ضرورة الإعلان عن رغبة الجهة الإدارية في التعاقد، وشروط التعاقد، بحيث يصل العلم برغبة الجهة الإدارية إلى كافة المعنيين ويتسنى لمن لديهم رغبة في التعاقد مع الإدارة أن يتقدموا بعروضهم[(١)]؛ مع الأخذ في الاعتبار أن طريقة الإعلان عن رغبة الإدارة في التعاقد وإجراءاته تختلف بحسب الطريقة التي سوف تتبعها الجهة الإدارية في التعاقد، وما إذا كانت الجهة الإدارية سوف تتبع أسلوب المناقصة العامة أو المحدودة أو الممارسة العامة أو المحدودة.. إلخ[(٢)]؛ ولما كانت هناك صعوبة عملية تجعل من النادر اشتمال الإعلان على كافة التفاصيل والمعلومات ذات الصلة بالتعاقد المزمع إبرامه فإن الإعلان عادة ما يحيل إلى كراسة الشروط والمواصفات التي تتضمن كافة الأحكام التفصيلية المتعلقة بالعقد المزمع إبرامه، وهذه الأحكام والقواعد الواردة في كراسة الشروط والمواصفات كلما كانت عامة مجردة كلما أدى ذلك إلى تعزيز مبدأ المنافسة[(٣)].

(١) د. محمد سعيد حسين أمين: العقود الإدارية، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٩م، ص٢٢١-٢٢٢.

(٢) د. محمد ماهر أبو العينين: العقود الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات في قضاء وإفتاء مجلس الدولة حتى عام ٢٠٠٤م، دار النهضة العربية، بدون تاريخ، الكتاب الأول، ص٣٦٠.

(٣) د. جابر جاد نصار: مرجع سابق، ص٨٤-٨٥.

وقد أوجبت المادة (١٧/٣٤) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م تضمين كراسة الشروط والمواصفات عدداً من البيانات، ومن بينها النص على أنه سيتم استخدام أسلوب الاتفاقية الإطارية، وما إذا كانت الاتفاقية الإطارية ستكون مغلقة أو مفتوحة في كافة التعاقدات التى تقرر فيها الجهة الإدارية اتباع هذه الطريقة. ثم أكدت المادة (١/١٣٧) من نفس اللائحة على هذا الأمر، حيث أوضحت أنه يجب تضمين كراسة الشروط والمواصفات الخاصة بالمناقصة العامة أو المحدودة، أو الممارسة العامة أو المحدودة، أو الاتفاق المباشر بحسب الأحوال، الإشـــارة إلى أن الإجراءات سوف تنتهى بإبرام اتفاقية إطارية مع من تتم الترسية عليه، أو عليهم في حال تعددهم.

ولا شك في أن الإعلان المسبق عن رغبة الإدارة في إبرام اتفاقية إطارية مع من سيقع عليه أو عليهم الاختيار في كراسة الشروط، ومعرفة جميع المتقدمين بهذا الأمر من البداية يعزز مبدأ الشفافية كأحد مقومات حرية المنافسة، ويعكس أن الجهة الإدارية لم تخص الفائز في المنافسة بإبرام اتفاقية إطارية معه بناءً على اتفاق مغلق بين الطرفين، وإنما كانت نية الإدارة متجهة إلى هذه النتيجة من البداية أياً كان الفائز في المنافسة.

مع ملاحظة أن هذا الإعلان على النحو السالف الإشارة إليه يمكن أن يحقق غايته المذكورة في حالة ما إذا كانت الإدارة سوف تتبع في اختيار المتعاقد معها طريقة المناقصة أو الممارسة، أما إذا كانت ستختار بطريقة التعاقد المباشر، فإنه لن يكون هناك مجال للحديث عن غاية المنافسة باعتبار أن هذه الطريقة الأخيرة تتمتع فيها الجهات الحكومية بصلاحية تقديرية واسعة في اختيار من سيتم التعاقد معه دون منافسة[1]؛ وإن كان يخفف من مظنة الانحياز فيها استحضار أن المشرع قد حدد لهذا الأسلوب حالات محصورة تقتضيها اعتبارات المصلحة العامة.

ولا جدال في أن الشفافية بالإفصاح عن كافة المعلومات المتعلقة بالاتفاقيات

(1) GEORGES VEDEL – PIERRE DELVOLVE: Droit administrative, P 338.
ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ-٢٠٠٨م، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.

الإطارية يحافظ على المصالح التجارية المشروعة للمتنافسين، ويحقق المنافسة العادلة[1].

ثانياً: اشتراط التحديد المسبق للبيانات الإحصائية لمعدلات الطلب ومعدلات الاستهلاك التاريخية، والمؤشرات المستقبلية الاسترشادية لمحل الطرح:

بعد أن عددت المادة (٦٥) الحالات الثلاثة التي يجوز فيها للجهة الإدارية إبرام الاتفاقيات الإطارية مع من وقع عليه أو عليهم الاختيار- على النحو السابق الإشارة إليه- أعقبت ذلك مباشرة باشتراط تضمين شروط الطرح، ما يتعلق بالمواصفات الفنية، والبيانات الإحصائية لمعدلات الطلب، ومعدلات الاستهلاك التاريخية، والمؤشرات المستقبلية الاسترشادية لمحل الطرح، وذلك كله بعد دراسة الاحتياجات المتوقعة طوال الفترة الزمنية المحددة للاتفاقية؛ وأكدت المادة (٨/١٣٧) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م أن الجهة الحكومية ملزمة بتضمين كراسة الشروط والمواصفات ما يفيد بأن التأمين المؤقت سيتم تحديده بناء على تلك البيانات الإحصائية لمعدلات الطلب ومعدلات الاستهلاك التاريخية، والمؤشرات المستقبلية الاسترشادية التي سيتم تضمينها بشروط الطرح.

ولعل العلة في اشتراط التحديد المسبق للبيانات الإحصائية لمعدلات الطلب هو التأكيد على تحقق إحدى الحالات الثلاثة التي يجيز فيها القانون إبرام الاتفاقيات الإطارية، والإشارة إلى الأدلة والشواهد على تحقق حالة من الحالات الثلاثة من خلال تلك البيانات الإحصائية، ومعدلات الاستهلاك، والمؤشرات المستقبلية بحسب طبيعة الأعمال أو الخدمات محل الطرح.

وهذا إنما يدل على رغبة المشرع في التأكيد على اقتصار إبرام الاتفاقيات الإطارية على الحالات المحددة قانوناً، وتعزيز حرية المنافسة في غير تلك الحالات بما يحقق إتاحة فرص متكافئة لكل الراغبين في التعاقد مع الجهات الحكومية.

(1) Grégory KALFLÈCHE: DES MARCHÉS PUBLICS À LA COMMANDE PUBLIQUE L'évolution du droit des marchés publics , pour l'obtention du grade de, Docteur de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), 14 décembre 2004 , P 587.

كما يتبين بذلك أن الاتفاقيات الإطارية على هذا النحو تقوم على تحديد الاحتياجات بطريقة تقريبية، ثم تتولى الجهات الحكومية تحديد الكمية المطلوبة، وموعد التنفيذ حسب الحاجة الفعلية[1].

ثالثاً: السماح بنمط الاتفاقيات الإطارية العامة المفتوحة:

تتنوع أنماط الاتفاقيات الإطارية إلى نوعين هما: الاتفاقيات الإطارية المغلقة، والاتفاقيات الإطارية المفتوحة؛ والفرق بين النوعين يتمثل في أن الاتفاقيات الإطارية المغلقة تقتصر على من وقع الاختيار عليه أو عليهم، ولا يجوز طوال فترة سريانها أن يشترك فيها أو ينضم إليها سوى من تمت الترسية عليه أو عليهم. بينما الاتفاقيات الإطارية المفتوحة يجوز طوال مدة سريانها السماح باستلام عطاءات من الموردين، أو المقاولين، أو مقدمي خدمات، أو الاستشاريين، للدخول فيها على أن يتم إخطارهم بنتيجة دراسة الجهة الإدارية لعروضهم الفنية والمالية.

والواجب على الجهة الإدارية أن تحدد في كراسة الشروط والمواصفات النمط الذي سيتم اتباعه في الاتفاقية الإطارية المزمع إبرامها؛ ومما يحمد للائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م أنها وضحت الأساس التي يتم بناءً عليه اختيار نمط الاتفاقية الإطارية المغلقة أو المفتوحة.

ويعتبر الأساس في تحديد نمط الاتفاقية الإطارية- طبقاً للمادة (١٣٨) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة- هو الحصول على احتياجات الجهة أو الجهات الحكومية بأقل الأسعار؛ فإذا كانت احتياجات الجهة الحكومية توصف - بناءً على دراسة السوق لمحل الاتفاق- بأنها من الاحتياجات السريعة والشائعة بشكل فعال، فإن الجهة الإدارية في هذه الحالة سوف تختار نمط الاتفاقية المفتوحة؛ أما إذا كانت احتياجات الجهة الحكومية تغطي مدى زمني مستقبلي، أو كان تنفيذها يتم على دفعات، فإن الجهة الإدارية

(1) Mohamed NABIH:Droit des marchés publics, Aspects juridiques, financiers et contentieux ,Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. © 2014, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Bureau du Maroc, P 71.

ستختار في هذه الحالة نمط الاتفاقية الإطارية المغلقة، ويمكن التمثيل لهذه الحالة الأخيرة بما إذا كانت الدولة تستهدف - على سبيل المثال- تحقيق التحول الرقمي، وتحتاج إلى إبرام اتفاقية إطارية مع شركة متخصصة في هذا المجال تعمل على تنفيذ هذا التحول وفق جدول زمني في عدة قطاعات حكومية.

ويبدو أن نمط الاتفاقيات الإطارية المفتوحة يعتبر أكثر تحقيقاً لمبدأ حرية المنافسة، نظراً إلى كونه يسمح باشتراك أو انضمام آخرين إلى الاتفاقية الإطارية القائمة، فلا تكون تلك الاتفاقية حكراً على من وقع الاختيار عليه وأبرمت معه الاتفاقية الإطارية؛ لاسيما وأن الجهة الحكومية تستطيع أن تعقد منافسة مغلقة بين جميع الأطراف المشتركين في الاتفاقية من المقاولين أو الموردين.. إلخ، بحيث تصدر الجهة الإدارية أمر الإسناد بعقود التطبيق التي تبرم في إطار الاتفاق الإطاري لمن يقدم العرض الأفضل.

أما الاتفاق الإطاري المغلق فإنه يجعل من غير الجائز اشتراك أحد في الاتفاق طوال فترة الاتفاقية. إلا أنه مما يبرر الاتفاق الإطاري المغلق ما يلي: ١- أن اللائحة التنفيذية قصرت هذا النمط على الحالات التي تكون فيها احتياجات الجهة الحكومية تغطي مدى زمني مستقبلي أو يتم تنفيذها على دفعات. ٢- أن اللائحة التنفيذية في نمط الاتفاقية الإطارية المغلقة تسمح بأن تبرم الاتفاقية مع أكثر من طرف يقع عليهم الاختيار، وذلك في حالة ما إذا كان محل التعاقد مما يقبل التجزئة.

ويرى الباحث أن تعزيز مبدأ حرية المنافسة يستوجب التوسع في نمط الاتفاقيات الإطارية العامة المفتوحة، وتقليص الاتفاقيات الإطارية المغلقة، وحصرها في أضيق نطاق.

وفي حالة ما إذا قررت الجهة الإدارية اختيار نمط الاتفاقية الإطارية المفتوحة، فإن الواجب عليها طبقاً للمادة (٣/١٣٧) أن تحدد الحد الأدنى لمن سيسمح لهم بالاشتراك فيها، بينما يلاحظ أن المادة (٤٧) من قانون المشتريات الفرنسي حددت العدد، حيث أكدت على أنه في حالة التعاقد مع أكثر من شركة يجب ألا يقل العدد عن ثلاثة.

وتجدر الإشارة إلى أن اعتبارات الشفافية تقتضي تضمين كراسة الشروط والمواصفات أو بنود الاتفاقية الإطارية ذاتها، الآلية التي سوف يتم عن طريقها تحديد من ستصدر له أوامر الإسناد في حال تعدد المتعاقدين مع الإدارة، ومعايير الاختيار من بينهم، بحيث يتم الاختيار بناءً على معايير محددة سلفاً، وليس بناءً على سلطة تقديرية للجهة الحكومية[١]؛ وفي حال ما إذا كانت عقود التطبيق المبرمة في إطار الاتفاقية الإطارية ستكون مسبوقة بأي تفاوض فلابد من التخطيط لذلك وتوضيحه في بنود الاتفاقية الإطارية ذاتها[٢].

بل ويرى الباحث بالإضافة إلى ذلك ألا تكون الاتفاقيات الإطارية العامة قيداً لا على الجهة الحكومية التي أبرمتها، ولا على غيرها من الجهات الحكومية، بحيث يتم تضمين الاتفاقيات الإطارية نصاً يسمح للجهة الحكومية بالحصول على احتياجاتها محل التعاقد خارج نطاق الاتفاقية الإطارية المبرمة، بحيث يكون بإمكان الجهات الحكومية التعاقد على احتياجاتها خارج نطاق العقد الإطاري، طالما أنها استطاعت الحصول على عرض أفضل لذات العمل أو السلعة أو الخدمة محل التعاقد، باعتبار أن المحرك الأساسي للجهات الحكومية يجب أن يدور دائماً مع مقتضيات المصلحة العامة ومنع إهدار المال العام[٣]؛ ووجوب النص على إعطاء الجهة الإدارية هذا الحق يستهدف في المقام الأول حمايتها من مقاضاتها عن طريق المتعاقد معها في حال قيامها بالتعاقد خارج نطاق الاتفاقية الإطارية.[٤]

رابعاً: إدارة الاتفاقيات الإطارية بمنظومة الكترونية:

يحمد للمشرع حرصه على استيعاب النصوص التشريعية لمستجدات الحياة

(1) DAJ, Fiche technique: Les marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant, 1er avril 2019, § 4, P 9:11.

(2) Laurent Bonnard: Accords-cadres et procédures adaptées: mode d'emploi , Octobre 2021, P 40.

(٣) وقد أخذت بذلك المادة (٥٤) من اللائحة التنفيذية القطرية لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم (٢٤) لسنة ٢٠١٥م.

(4) DAJ, Fiche technique: Les marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant, 1er avril 2019, § 3, P 6.

وتطوراتها، حيث حرص على الاستفادة من التقنيات الحديثة في مجال إبرام العقود الإدارية، خصوصاً وأن التحول الرقمي يعتبر من أهم المشاريع التي تسعى الدولة نحو تحقيقها في كافة الجهات الحكومية، لما يتميز به من الجودة والسرعة والدقة والشفافية وسهولة المراقبة، وتحسين بيئة العمل بصفة عامة[١]، فضلاً عما يحققه التحول الرقمي من الحفاظ على مبدأ سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، حيث يساعد على استمرارية العمل حتى في ظل الجوائح والأزمات التي قد تحول دون الحضور إلى مقر العمل.

ولذلك فقد أشارت المادة (١٣٧) من اللائحة التنفيذية لقانون التعاقات العامة رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م على أن يكون تنفيذ الاتفاقيات الإطارية المفتوحة من خلال المنظومة الإلكترونية حال اكتمالها وانتظامها. بل لقد أوضحت المادة (٢٠/١٧٠) من اللائحة التنفيذية أنه سيدخل ضمن مهام المنظومة الالكترونية مهمة إعداد وإدارة الاتفاقيات الإطارية، وتسجيل الجهات الإدارية من أجل استخدامها، وإصدار أوامر التوريد أو الإسناد.

وإبرام الاتفاقية الإطارية المفتوحة من خلال منظومة الكترونية له صلة وطيدة بتحقيق كافة المقومات التي تقوم عليها حرية المنافسة، فمن ناحية يسهل الوصول إلى الاشتراك في الاتفاقية والانضمام إليها، باعتبار أن المنظومة الالكترونية تسمح بوصول العلم بالاتفاقية إلى أكبر عدد ممكن، مما يسمح بتوفر عدد أكبر من العروض المقدمة للجهات الحكومية، وييسر لها قبول العرض الأفضل بناء على المنافسة الجادة بين المتقدمين؛ كما تحقق المنظومة الالكترونية العلانية والشفافية، وتعزز المساواة بين كافة المتنافسين، وتحول دون الفساد وتغليب المصالح الشخصية التي قد تتولد عن الاتصال المباشر بين المسئولين في الجهات الحكومية وبعض المتقدمين، فضلاً عن توفير الوقت والجهد والنفقات[٢].

(١) للمزيد من التفاصيل: د. أشرف جمال محمود عبد العاطي: الإدارة الالكترونية للمرافق العامة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦م، ص١.

(٢) د. صفاء فتوح جمعة: العقد الإداري الالكتروني، دار الفكر والقانون، ٢٠١٤م، ص١٢.

خامساً: تحديد الحد الأقصى للفترة الزمنية المحددة للاتفاقيات الإطارية العامة:

يعتبر تحديد الحد الأقصى للفترة الزمنية للاتفاقيات الإطارية من التدابير التي وضعتها اللائحة التنفيذية للقانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م للحفاظ على مبدأ المنافسة؛ حيث جعلت الأصل في الاتفاقية الإطارية - طبقاً للمادة ٤/١٣٧ من اللائحة- أن تستمر لمدة لا تقل عن عامين ماليين، وأجازت اللائحة على سبيل الاستثناء أن يتم مد الاتفاقية الإطارية لمدة أخرى بما لا يجاوز أربعة أعوام شريطة موافقة السلطة المختصة بالجهة الإدارية الطارحة، وتضمين كراسة الشروط والمواصفات المدة المحددة وضوابطها.

ويحمد للائحة التنفيذية أنها فرضت قيوداً على تمديد مدة الاتفاقية على سبيل الاستثناء، حيث جعلت التمديد مشروطاً بموافقة السلطة المختصة بالجهة الإدارية الطارحة.

إلا أنه يلاحظ أن المدة المشار إليها في الفقرة السابقة تحتاج إلى ضبط في صياغتها، حيث إن النص حدد مدة أصلية للاتفاقية الإطارية لا تقل عن عامين ماليين، ومدة استثنائية تتمثل في التمديد بعد العامين إلى أربعة أعوام؛ وبالتالي فإنه بالنسبة للمدة الأصلية أشار النص إلى حدها الأدنى بما لا يقل عن عامين ماليين، ويرى الباحث أنه كان يجدر اعتبار هذه المدة هي الحد الأقصى بحسب الأصل، ويجوز مدها إلى أربع سنوات على سبيل الاستثناء[1]. لأن النص بصياغته الحالية يجعل الأصل ألا تقل المدة عن عامين وهو ما يعني إمكانية الزيادة على هذه المدة بحسب الأصل بينما التمديد بعد العامين يفترض أنه استثناء من الأصل.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن بعض التشريعات لا تجيز أن تتجاوز مدة تنفيذ عقود التطبيق اللاحقة تاريخ انتهاء صلاحية الاتفاقية الإطارية، وهو ما نصت عليه المادة (٤٧) من قانون المشتريات العامة الفرنسي صراحة؛ بينما تسمح

(١) وتجدر الإشارة إلى أن بعض التشريعات تعتبر الحد الأقصى للمدى الزمني للاتفاقيات الإطارية هو خمس سنوات من ذلك التشريع الأردني، طبقاً لما نصت عليه المادة (٤٩) من نظام المشتريات الحكومية رقم (٨) لسنة ٢٠٢٢م.

تشريعات دول أخرى باستمرار الاتفاقية التي أبرمت داخل مدة الاتفاقية الإطارية حيث أوضح الدليل الإرشادي للاتفاقيات الإطارية التي تعدها الجهات الحكومية طبقاً لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودي أن انتهاء مدة الاتفاقية الإطارية لا يخل بأي عقد أو أمر تعميد نشأ خلال مدة سريانها.

ويرجح الباحث أن تعزيز حرية المنافسة يقتضي فرض قيد مفاده: أن تنفيذ عقود التطبيق أثناء الاتفاقية الإطارية لا يجوز أن تتجاوز مدته تاريخ انتهاء صلاحية الاتفاقية الإطارية بحسب الأصل، تجنباً للتحايل وإطالة أمد الاتفاقية الإطارية، فضلاً عما قد يحدث من إشكاليات تتعلق بالأساس الذي سيتم على أساسه تحديد المقابل المالي للمتعاقد مع الإدارة عن الفترة اللاحقة لانتهاء الحد الأقصى الزمني للاتفاقية الإطارية، وهل سيحصل المتعاقد مع الإدارة على المقابل وفقاً لما هو محدد ومتفق عليه في الاتفاقية الإطارية، أم سيحصل المتعاقد مع الإدارة على التعويض بناءً على الإثراء بلا سبب.

ويقترح الباحث أن يقتصر التمديد على سبيل الاستثناء على الحد الأقصى للمدة الاستثنائية للاتفاقيات الإطارية، وهي مدة الأربع سنوات للاتفاقية الإطارية، فإذا كانت مدة الاتفاقية سنة واحدة على سبيل المثال فيتم التمديد بما لا يتجاوز الحد الأقصى المحدد قانوناً للاتفاقيات الإطارية، بحيث لا يجوز بأي حال من الأحوال السير في أي عقد من عقود التطبيق بعد انتهاء أربع سنوات من تاريخ إبرام الاتفاقية الإطارية، بحيث يكون بلوغ الحد الأقصى لهذه المدة سبباً في انقضاء كل عمل أو تعاقد له ارتباط بالاتفاقية الإطارية.

ويجب أن يراعى في مدة تنفيذ عقود التطبيق المبرمة في نطاق الاتفاقيات الإطارية أن تكون مدة معقولة ومناسبة، بحيث تتناسب مع طبيعة العمل أو الخدمة المطلوبة وهدفها، وبما لا يؤدي إلى تجاهل الالتزام بإعادة المنافسة الدورية بين الشركات المتعاقدة مع الجهات الحكومية، ويتسبب في استحواذ البعض دون الباقين[1].

(1) DAJ, Fiche technique: Les marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant, 1er avril 2019, § 2, P 4.

وبالإضافة إلى ما سبق فإنه يحسن التمييز في مدة الاتفاقية الإطارية بحسب نمطها، وما إذا كانت اتفاقية مفتوحة أو مغلقة؛ بحيث يتم السماح بالتمديد - إلى الحد الأقصى الاستثنائي المحدد بأربع سنوات - إذا كانت الاتفاقية الإطارية مفتوحة كونها أكثر تحقيقاً لمبدأ حرية المنافسة، بينما يتم تقليص مدة الاتفاقية الإطارية إذا كانت مغلقة بحيث يكتفى بمدة العامين[1].

وأخيراً يقترح الباحث بالإضافة إلى ما سبق أن تتضمن اللائحة فرض قيد يستهدف تقليص الاتفاقيات الإطارية المغلقة، بحيث إذا زادت مدة الاتفاقية الإطارية المغلقة عن سنة أو زادت قيمتها التقديرية عن مبلغ معين، يكون من اللازم الحصول على موافقة جهة معينة يحددها المشرع - مثل مجلس الوزراء- لإبرامها.

وصلى الله على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه وسلم

والحمد لله رب العالمين

(١) وقد أخذت بذلك بعض التشريعات، من ذلك ما نصت عليه المادة (٥٣) من اللائحة التنفيذية لنظام المنافسات والمشتريات الحكومية السعودية من أنه يجب ألا تتجاوز مدة الإتفاقية الإطارية المغلقة ثلاث سنوات، والمفتوحة أربع سنوات.

الخاتمة

أتعرض من خلال هذه الخاتمة لأهم النقاط التي وردت في البحث لاستخلاص أهم النتائج والتوصيات، ونوجزها فيما يلي:

أولاً: نتائج البحث:

- تعتبر الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية في تعاقداتها الإدارية من أهم الوسائل المستجدة في القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م، والتي تساهم في سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وتعزز قدرة المرافق العامة على القيام بوظائفها وتحقيق أهدافها.
- لم يتضمن القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م تعريفاً للاتفاقيات الإطارية، ويمكن تعريفها بأنها: عقد يتم إبرامه بين جهة حكومية أو أكثر، مع واحد أو أكثر ممن تم اختيارهم بأحد الطرق أو الأساليب المحددة قانوناً، بحيث يتضمن وضع النظام الأساسي لما يتم إبرامه خلال فترة زمنية محددة من عقود لاحقة، سواء كان هذا العقد الإطاري مغلقاً يقتصر على من تم اختياره عند بداية الطرح، أو كان مفتوحاً يسمح بانضمام آخرين طوال فترة الاتفاق.
- تعتبر الاتفاقيات الإطارية العامة عقوداً، نظراً لتلاقى الإيجاب والقبول فيها على جميع التفاصيل، بما في ذلك الاتفاق على الشروط والأسعار؛ كما أن هناك العديد من النصوص الواردة في القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م ولائحته التنفيذية، التي يمكن أن نستنبط منها أن الاتفاقيات الإطارية تعتبر عقوداً؛ والقول بغير ذلك يجعل الاتفاقية الإطارية عملاً مادياً لا يرتب أثراً قانونياً، والواقع غير ذلك، لأن الاتفاقيات الإطارية ترتب بالفعل آثاراً قانونية ملزمة.
- يمكن تكييف الاتفاقية الإطارية المغلقة التي وقع الاختيار فيها على شخص واحد على أنها عقد يأخذ صورة الوعد بالتعاقد الملزم لجانب واحد وهو جانب المتعاقد مع الإدارة؛ بينما لا يمكن أن تندرج تحت صورة الوعد بالتعاقد حالة الاتفاقية الإطارية المغلقة التي تمت الترسية فيها على أكثر من شخص، وكذلك حالة الاتفاقية الإطارية المفتوحة لعدم تحديد السعر النهائي لاحتمالية حدوث منافسة مغلقة بين أطراف الاتفاقية على السعر، ومن ثم عدم تحديد من

سيصدر له أمر الإسناد من بين أطرافها، وعدم تكييف هذه الحالة تحت صورة الوعد بالتعاقد لا ينفي الطبيعة التعاقدية للاتفاقية الإطارية في هذه الحالة.

- تعتبر أوامر الإسناد التي تصدر من الجهات الحكومية في إطار العقد الإطاري عقوداً مستقلة، سواء كانت أوامر الإسناد مسبوقة بمنافسة مغلقة بين أطراف الاتفاقية الإطارية لتحديد من ستتم الترسية عليه بناءً على العرض الأفضل والأقل سعراً، أو كانت أوامر الإسناد غير المسبوقة بمنافسة مغلقة بين أطراف الاتفاقية الإطارية، وإنما تصدر تنفيذاً للأسعار المحددة في الاتفاقية الإطارية مباشرة.
- تختلف الاتفاقيات الإطارية عن الوعد بالتفضيل في أن الاتفاقية الإطارية العامة تتجاوز مرحلة التفضيل والتفاوض، كون الاتفاقية الإطارية عقداً يتضمن كافة التفاصيل والشروط الجوهرية المتفق عليها بين أطراف العقد الإطاري بشكل نهائي، بينما التزام الواعد في الوعد بالتفضيل يقتصر على توجيه الدعوة للموعود له قبل غيره، وقد ينعقد العقد بعد ذلك وقد لا ينعقد.
- تختلف الاتفاقيات الإطارية عن عقد التفاوض في أن عقد التفاوض لا يتضمن الشروط الأساسية التي سيتم على أساسها إبرام عقد التطبيق، بينما الاتفاقية الإطارية تتضمن الشروط الأساسية التي سيتم على أساسها إبرام عقود التطبيق؛ كما أنه في الاتفاقيات الإطارية لا يمكن لعقود التطبيق أن تخالف الشروط الرئيسية الواردة في الاتفاقية الإطارية، بينما عقد التفاوض يلزم الطرفين بالتفاوض دون أن يفرض عليهما أي شرط من شروط العقد النهائي.
- تختلف الاتفاقيات الإطارية العامة عن الاتفاقي المبدئي في أن الاتفاق المبدئي يوضح ما اتجهت إليه نية الأطراف خلال مرحلة المفاوضات قبل إبرام العقد النهائي، دون التعرض للشروط الجوهرية؛ بينما الاتفاقيات العامة الإطارية تتضمن الاتفاق على القواعد الرئيسية والشروط الجوهرية.
- تتميز الاتفاقيات الإطارية بمجموعة من الخصائص، أهمها: أنها تعتبر من العقود الإدارية المسماة، ومن العقود المركبة، ومن العقود الاحتمالية، ومن العقود الزمنية، كما أن الاتفاقيات الإطارية العامة غير مقصودة لذاتها٠

- تحقق الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية في ظل القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م مزايا عديدة للجهات الحكومية منها: توفير الوقت والجهد، وتيسير إبرام عقود التطبيق التي تبرم في إطار الاتفاقية الإطارية، وتجنب المنازعات مستقبلاً، وتحقيق كفاءة وفاعلية الإنفاق العام، وتوحيد مستويات الجودة والأسعار، كما تتمتع الاتفاقيات الإطارية العامة بأهمية كبيرة في العقود التي يزيد فيها التعويل على الاعتبار الشخصي؛ بالإضافة إلى أهمية الاتفاقيات الإطارية للقطاع الخاص، حيث يتمكن عن طريق الاتفاقيات الإطارية من الحصول على أكبر حصة سوقية، والوصول إلى العديد من الجهات الحكومية.
- يقوم مبدأ حرية المنافسة على مقومات ثلاثة: وهي حرية الوصول والمساواة والشفافية؛ وتعرف حرية المنافسة بأنها: حق جميع المؤهلين والمستوفين لاشتراطات المنافسة المعلن عنها - طبقاً للقانون ولائحته التنفيذية- في التقدم والتنافس بهدف التوصل إلى الترسية عليهم، وأن يتم معاملتهم في جميع مراحل المنافسة معاملة تقوم على المساواة والشفافية.
- يترتب على الاتفاقيات الإطارية بعض المخاطر، حيث تؤثر الاتفاقيات الإطارية على حرية المنافسة نتيجة تفويت الفرصة على بعض الشركات من التعاقد مع الإدارة؛ وقد لا يتيسر الاستفادة في ظل الاتفاقيات الإطارية من توحيد الأسعار والمواصفات، نتيجة اختلاف ظروف التنفيذ مع مرور الوقت، أو حدوث خلل في التوازن المالي للعقد لأي سبب من الأسباب.
- تتمتع الجهات الإدارية بسلطة تقديرية واسعة في إبرام الاتفاقيات الإطارية؛ فبالإضافة إلى جواز إبرام الاتفاقيات الإطارية في حالة الحاجة للتعاقد المتكرر، وتوقع بعض الاحتياجات العاجلة مستقبلاً، فتح المشرع المجال لجهة الإدارة كي تبرم الاتفاقيات الإطارية في جميع الحالات الأخرى التي تقدرها٠
- تضمن القانون رقم (١٨٢) لسنة ٢٠١٨م ولائحته التنفيذية عدداً من التدابير التي يمكن أن تحافظ على حرية المنافسة أثناء إبرام الاتفاقيات الإطارية، ومن ذلك: اشتراط تضمين كراسة الشروط والمواصفات ما يفيد رغبة الجهة الإدارية في إبرام اتفاقية إطارية مع الفائز أو الفائزين، واشتراط التحديد المسبق للبيانات الإحصائية لمعدلات الطلب ومعدلات الاستهلاك التاريخية،

والمؤشرات المستقبلية الاسترشادية لمحل الطرح، والسماح بنمط الاتفاقيات الإطارية العامة المفتوحة، وأن تكون إدارة الاتفاقيات الإطارية بمنظومة الكترونية، وتحديد الحد الأقصى للفترة الزمنية المحددة للاتفاقيات الإطارية العامة٠

ثانياً: أهم التوصيات:

نظراً إلى أن أسلوب الاتفاقيات الإطارية من الأساليب المستجدة في القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م ولائحته التنفيذية، يوصي الباحث بالقيام بالتعديل على أحكام الاتفاقيات الإطارية في المادة (٦٥) من القانون ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، ولائحته التنفيذية بما يحقق التوصيات التالية:

١. تعديل مسمى الاتفاقيات الإطارية بحيث تصبح "العقود الإطارية العامة" وذلك حسماً لأي جدل يمكن أن يثور حول الطبيعة العقدية للاتفاق المبرم؛ وتمييزاً لها في الوقت نفسه عن الاتفاقيات الإطارية التي تبرم في إطار القانون الخاص.

٢. التأكد في حالة قيام الجهات الحكومية بإبرام الاتفاقيات الإطارية استناداً إلى حالة توقع بعض الاحتياجات العاجلة مستقبلاً أن تكون هذه الاحتياجات مدرجة ضمن خطة الاحتياجات السنوية للجهة الإدارية المشار إليها في المادة (٩) من القانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، فطالما أن الحاجة متوقعة، فلابد من التأكيد على أن يتم إدراجها في خطة الاحتياجات السنوية المتوقعة٠

٣. أن تتولى وزارة المالية تجميع الاحتياجات المشتركة بين العديد من الجهات الحكومية، وشرائها مرة واحدة من خلال عملية شراء استراتيجي موحد في ظل اتفاق إطاري، بحيث تنضم إلى الاتفاقية الإطارية كافة الجهات الحكومية التي تتوقع نفس الاحتياج مستقبلاً٠

٤. تقييد الجهات الإدارية في إبرام الاتفاقيات الإطارية العامة بضرورة الحصول على الإذن المسبق من الجهة التي يحددها المشرع للحد من الصلاحية الواسعة للجهات الإدارية في إبرام الاتفاقيات الإطارية، وضمان اقتصار إبرام تلك الاتفاقيات على الحالات التي تقتضيها بالفعل دون غيرها٠

٥. التوسع في نمط الاتفاقيات الإطارية العامة المفتوحة، كونها أكثر حفاظاً على

حرية المنافسة، وتقليص الاتفاقيات الإطارية المغلقة، وحصرها في أضيق نطاق؛ وتضمين الاتفاقية أو كراسة الشروط عند بداية الطرح المعايير التي سيتم الاختيار من بين أطراف الاتفاقية بناءً عليها عند إصدار أوامر الإسناد.

٦. تضمين الاتفاقيات الإطارية التي تبرمها الجهات الحكومية نصاً يسمح للجهة الحكومية بالحصول على احتياجاتها محل التعاقد خارج نطاق الاتفاقية الإطارية المبرمة، في حال تمكنت الجهة الحكومية من الحصول على عرض أفضل خارج الاتفاقية الإطارية٠

٧. ضرورة إسراع الهيئة العامة للخدمات الحكومية في استكمال المنظومة الالكترونية اللازمة لإعداد وإدارة الاتفاقيات الإطارية، وتسجيل الجهات الإدارية، وإصدار أوامر التوريد أو الإسناد بطريقة الكترونية٠

٨. إعادة ضبط صياغة الفقرة الرابعة من المادة ١٣٧ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٨٢ لسنة ٢٠١٨م، بحيث يتم اعتبار مدة العامين هي الحد الأقصى بحسب الأصل، وليس الحد الأدنى وفقاً للصياغة الحالة، وذلك باعتبار أن جواز زيادة المدة إلى أربع سنوات إنما يكون على سبيل الاستثناء، لأن النص بصياغته الحالية يجعل الأصل ألا تقل المدة عن عامين وهو ما يعني إمكانية الزيادة على هذه المدة بحسب الأصل، بينما التمديد بعد العامين يفترض أنه استثناء من الأصل.

٩. عدم السماح بأن تتجاوز مدة تنفيذ عقود تطبيق الاتفاقية الإطارية تاريخ انتهاء صلاحيتها المتفق عليه بحسب الأصل تجنباً للتحايل وإطالة أمد الاتفاقية الإطارية، وأن يقتصر التمديد الاستثنائي على الحد الأقصى الاستثنائي للاتفاقيات الإطارية، وهي مدة الأربع سنوات، بحيث لا يمكن بأي حال من الأحوال الاستمرار في أي عمل تنفيذاً لأي عقد من عقود التطبيق المبرمة في ظل الاتفاقية الإطارية بعد انقضاء مدة أربع سنوات على إبرامها٠

١٠. التمييز في مدة الاتفاقية الإطارية بحسب نمطها، وما إذا كانت اتفاقية مفتوحة أو مغلقة؛ بحيث يتم السماح بالتمديد إذا كانت الاتفاقية الإطارية مفتوحة كونها أكثر تحقيقاً لمبدأ حرية المنافسة، بينما يتم تقليص مدة

الاتفاقية الإطارية إذا كانت مغلقة٠

١١. تضمين اللائحة قيداً يستهدف تقليص الاتفاقيات الإطارية المغلقة، بحيث إذا زادت مدة الاتفاقية الإطارية المغلقة عن سنة أو زادت قيمتها التقديرية عن مبلغ معين، يكون من اللازم الحصول على موافقة جهة معينة يحددها المشرع - مثل مجلس الوزراء- لإبرامها.

١٢. قيام الهيئة العامة للخدمات الحكومية بإصدار نماذج نمطية للاتفاقيات الإطارية ونشرها على الموقع الالكتروني الرسمي، تيسيراً لإبرام الاتفاقيات خصوصاً وأن النماذج النمطية عادة ما يتم تدقيقها وفق أحكام القانون ولائحته التنفيذية، بما يضمن توحيد نماذج الاتفاقيات الإطارية، وتوفيراً للوقت والجهد؛ ومن الممكن أن يتم إصدار أكثر من نموذج نمطي للاتفاقيات الإطارية لأشهر أنواع العقود الإدارية، وأكثرها تكراراً، فيصدر مثلاً نموذج نمطي لاتفاقية إطارية خاصة بسلاسل التوريدات، ونموذج نمطي لاتفاقية إطارية خاصة بعقود الأشغال العامة.. وهكذا.

قائمة بأهم مراجع البحث

أولاً: كتب المعاجم:[١]

- الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية: أبو نصر إسماعيل بن حماد الجوهري الفارابي (المتوفى: ٣٩٣هـ)، تحقيق: أحمد عبد الغفور عطار، دار العلم للملايين - بيروت، الطبعة الرابعة ١٤٠٧ هـ - ١٩٨٧م.
- تاج العروس من جواهر القاموس: محمّد بن محمّد بن عبد الرزّاق الحسيني، أبو الفيض، الملقّب بمرتضى، الزَّبيدي (المتوفى: ١٢٠٥هـ)، دار الهداية.
- معجم اللغة العربية المعاصرة: د أحمد مختار عبد الحميد عمر (المتوفى: ١٤٢٤هـ) بمساعدة فريق عمل، عالم الكتب، الطبعة الأولى، ١٤٢٩ هـ - ٢٠٠٨م.
- معجم مقاييس اللغة: أحمد بن فارس بن زكرياء القزويني الرازي، أبو الحسين (المتوفى: ٣٩٥هـ)، المحقق: عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، ١٣٩٩هـ - ١٩٧٩م.

ثانياً: كتب قانونية:[٢]

- أحمد محمد العجمي: الوجيز في العقود الإدارية في النظام السعودي، الطبعة الثانية، ١٤٤١هـ- ٢٠٢٠م، دار الإجادة.
- أشرف جمال محمود عبد العاطي: الإدارة الالكترونية للمرافق العامة، دار النهضة العربية، ٢٠١٦م.
- ثروت بدوي: النظرية العامة في العقود الإدارية، ١٩٦٣م، مكتبة القاهرة الحديثة.
- جابر جاد نصار: العقود الإدارية، الطبعة الثالثة، سبتمبر ٢٠١٩م، بدون دار نشر.
- سامي جمال الدين: أصول القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٩٩٣م.
- سليمان محمد الطماوي: الأسس العامة للعقود الإدارية، الطبعة الخامسة، ١٩٩١م، مطبعة جامعة عين شمس.
- صفاء فتوح جمعة: العقد الإداري الالكتروني، دار الفكر والقانون، ٢٠١٤م.
- عبد الرزاق أحمد السنهوري: نظرية العقد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ١٩٩٨م، الطبعة الثانية الجديدة.
- فؤاد محمد النادي: القانون الإداري، بدون دار نشر، ١٤٤١ه/٢٠٢٠م.
- محمد بكر حسين: العقد الإداري والتحكيم، مكتبة السعادة- طنطا، ١٩٩٣م.
- محمد حسين منصور: العقود الدولية، دار الجامعة الجديدة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م.

---

(١) مرتبة ترتيباً هجائياً حسب عنوان الكتاب.

(٢) الكتب القانونية مرتبة ترتيباً أبجديًا حسب اسم المؤلف.

- محمد سعيد حسين أمين: العقود الإدارية، دار الثقافة الجامعية، ١٩٩٩م.
- محمد ماهر أبو العينين: العقود الإدارية وقوانين المزايدات والمناقصات في قضاء وإفتاء مجلس الدولة حتى عام ٢٠٠٤م، دار النهضة العربية، بدون تاريخ، الكتاب الأول.

ثالثاً: بحوث علمية ودوريات:

- جعفر محمد جواد الفضلي: عقد الإطار/ دراسة تحليلية، منشور بمجلة الرافدين للحقوق، مجلد ٨، السنة ١١، العدد ٢٨، سنة ٢٠٠٦م.
- حمود بن محسن الدعجاني: الإتفاقية العامة الإطارية "دراسة فقهية"، منشور بمجلة جامعة الجوف للعلوم الإنسانية، العدد الثامن، المجلد الخامس، أغسطس ٢٠٢٠م.
- رندى عبد الكريم العمري، ود.محمد علي العمري، ود. نسيبة ذياب الروسان: عقد الإطار التجاري في الفقه الإسلامي، منشور بمجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الشرعية والقانونية، ٢٠٢١.
- سيهوب سليم: مكانة حرية المنافسة في إبرام العقود الإدارية دراسة مقارنة، منشور بمجلة الدراسات الحقوقية، مجلد ٧، عدد ٢، ٢٠٢٠م.
- شاكر أكباشي: فكرة الاعتبار الشخصي في العقود الإدارية، منشور بمجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، مجلد (٥)، العدد (١٤)، ٢٠١٢م.
- صلاح عبد اللاه محمد: المرحلة قبل التعاقدية ودورها في إبرا عقود التجارة الدولية، منشور بمجلة جامعة جنوب الوادي الدولية للدراسات القانونية، العدد السادس، ٢٠٢١م.
- عبد الرحمن أميوغ: مبدأ حرية المنافسة في الصفقات العمومية، منشور بمجلة الإرشاد القانوني، عدد٧ ٢٠٢٠م.
- عبد العزيز المرسي حمود: الجوانب القانونية لمرحلة التفاوض ذو الطابع العقدي "دراسة مقارنة"، منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية بكلية الحقوق بجامعة المنوفية، مجلد(١٠)، العدد (٢٠)، أكتوبر ٢٠٠١م.
- عطية سليمان خليفة، وعباس موسى إلياس: عقد الإطار والقانون الواجب التطبيق عليه، مجلة الكوفة - العدد ١٦، مجلد ٦، ٢٠١٣م.
- قنديل رمضان: العقد الإطار كقالب للعقود المستقبلية اللاحقة(دراسة تحليلية في ضوء القانون المدني الجزائري)، منشور بمجلة القانون والعلوم السياسية، المجلد (٨)، العدد (١)، ٢٠٢٢م.
- محمد أبو زيد: المفاوضات في الإطار التعاقدي (صورها- وأحكامها)، منشور بمجلة العلوم القانونية والاقتصادية، مجلد ٤٧، عدد١.
- نرجس صفو: دور القاضي الاستعجالي في حماية مبدأ حرية المنافسة في مجال الصفقات العمومية، منشور بمجلة الندوة للدراسات القانونية، العدد ٢٦، ٢٠١٩م.

- هاني عبد العاطي: المفاوضات وأثرها على التوازن العقدي (دراسة مقارنة)، منشور بمجلة كلية الشريعة والقانون بطنطا، العدد (٣٤).

رابعاً: الرسائل العلمية:

- أيت سليمان جعفر: التنظيم العقدي لمرحلة التفاوض، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح، ٢٠١٨/٢٠١٧م.
- دحداح سهيلة: الإطار القانوني للفترة ما قبل التعاقد، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة- بجاية، ٢٠١٣/٢٠١٢م.
- سعيد بن حمد بن ناصر الرحبي: حرية الإدارة في التعاقد في التشريع العماني "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق بجامعة السلطان قابوس، ٢٠٢٠م.
- مصطفى خضير نشمي: النظام القانوني للمفاوضات التمهيدية للتعاقد، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٤/٢٠١٣م.
- ناصر علي عبد الكريم العطيوي: أحكام عقد الإطار وفقاً للقانون المدني الأردني، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الدراسات العليا بجامعة العلوم الإسلامية العالمية، ٢٠٢٠م.

خامساً: المراجع الأجنبية:

- Code des Marchés Publics (٢٠١٩). journal official. SOIXANTE- ET-UNIMEE ANNEE. MERCREDI ١١DECEMBRE ٢٠١٩.
- DAJ, Fiche technique: Les marchés publics à procédure adaptée et autres marchés publics de faible montant, ١er avril ٢٠١٩.
- GEORGES VEDEL - PIERRE DELVOLVE: Droit administrative, ترجمة منصور القاضي، الطبعة الأولى، ١٤٢٩هـ-٢٠٠٨م، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع.
- Grégory KALFLÈCHE: DES MARCHÉS PUBLICS À LA COMMANDE PUBLIQUE L'évolution du droit des marchés publics , pour l'obtention du grade de, Docteur de l'Université Panthéon-Assas (Paris II), ١٤décembre ٢٠٠٤.
- Laurent Bonnard: Accords-cadres et procédures adaptées: mode d'emploi , Octobre ٢٠٢١.
- Mohamed NABIH:Droit des marchés publics, Aspects juridiques, financiers et contentieux ,Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. © ٢٠١٤, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Bureau du Maroc.
- Neergaard, Catherine Jacqueson, Grith Skovgaard Ølykke:Public Procurement Law:Limitations, Opportunities and Paradoxes, The XXVI FIDE Congress in Copenhagen, Congress Publications Vol...٢٠١٤
- Saïd BALI et autres: Rapport synthèse de la deuxième rencontre internationale sur les marchés publics. Le concours d'architecture dans les marchés publics: Une clé

pour la qualité ? Organisée par l'Ordre des Architectes à Sétif le ١٥février ٢٠٢٠. Sous le patronage de Monsieur le Ministre de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Vill.

- Shanker Lal et al: GUIDE POUR LETABLESSEMENT ET LA MISE EN OEUVRE D ACCORDES CADRES , Banque mondiale , Office of the Publisher, The World Bank Washington, DC USA.
- Thierry Beauge: Marches Publics, Deuxième edition, AFNOR,٢٠٠٨.

List of the most important research references

First: the lexicographers wrote:

- Sahaah Taj language and Arabic sahaah: Abu Nasr Ismail bin Hammad Al-Gohari Al-Farabi (deceased: 393 Ah), investigation: Ahmed Abdel Ghafour Attar, Dar Al - Alam for millions - Beirut, fourth edition 1407 Ah-1987 ad.
- Crown of the bride from the jewels of the dictionary: Mohammed bin Mohammed bin Abdul Razzaq al-Husseini, Abu al-Fayd, nicknamed Murtada, Zubaidi (deceased: 1205 Ah), Dar Al-Hidaya.
- Dictionary of the contemporary Arabic language: Dr. Ahmed Mukhtar Abdul Hamid Omar (deceased: 1424 ah) with the help of a team, the world of books, first edition, 1429 Ah - 2008 ad.
- Dictionary of language standards: Ahmad bin Fares bin Zakariya al-Qazwini Al-Razi, Abu al-Hussein (d.: 395 Ah), investigator: Abdul Salam Muhammad Harun, Dar Al - Fikr, 1399 Ah-1979 ad.

Secondly: legal books:

- Ahmed Mohammed Al-Ajmi: brief on administrative contracts in the Saudi system, Second Edition, 1441 Ah - 2020 ad, al-ijda House.
- Ashraf Jamal Mahmoud Abdel Ati: electronic management of Public Utilities, Arab renaissance house, 2016.
- Tharwat Badawi: the general theory of administrative contracts, 1963, modern Cairo library.
- Jaber Gad Nassar: administrative contracts, third edition, September 2019, without a publishing house.
- Sami Jamal al-Din: the origins of administrative law, without a publishing house, 1993.
- Suleiman Mohammed Al-Tamawi: the general foundations of administrative contracts, Fifth Edition, 1991, Ain Shams University Press.
- Safa Fattouh Juma: electronic administrative contract, House of thought and Law, 2014.
- Abdul Razzaq Ahmed Al-Sanhouri: the theory of the contract, Halabi human rights publications, Beirut-Lebanon,1998, New second edition.
- Fouad Mohamed Al-Nadi: administrative law, without a publishing house, 1441 Ah/2020 ad.
- Mohammed Bakr Hussein: administrative contract and arbitration, happiness library-Tanta, 1993.
- Mohammed Hussein Mansour: international contracts, new university House, first edition, 2006.

- Mohammed said Hussein Amin: administrative contracts, University House of culture, 1999.
- Mohammed Maher Abu al-Enein: administrative contracts and laws of bids and tenders in the judiciary and fatwa of the State Council until 2004, the House of the Arab renaissance, without a date, the first book.

Third: scientific research and periodicals:

- Jafar Muhammad Jawad Al-Fadhli: holding the framework/ analytical study, published in Al-Rafidain Journal of rights, Vol. 8, year 11, No. 28, year 2006.
- Hammoud bin Mohsen al-Dajani: the general framework agreement "a fiqhi study", published in the Journal of Al-Jouf University for the humanities, issue VIII, Volume V, August 2020.
- Randy Abdulkarim al-Omari, and Dr.Mohammed Ali al-Omari, and Dr. Nusseibeh Theyab Al-Rousan: the contract of the commercial framework in Islamic jurisprudence, published in the Journal of the Islamic University for Sharia and Legal Studies, 2021.
- Sehub Salim: the place of freedom of competition in the conclusion of administrative contracts is a comparative study, published in the Journal of Legal Studies, Vol. 7, No. 2, 2020.
- Shaker akbashi: the idea of personal consideration in administrative contracts, published in the Kufa Journal of legal and Political Sciences, Volume (5), issue (14), 2012.
- Salah Abdullah Mohammed: the pre-contractual stage and its role in concluding international trade contracts, published in the Journal of South Valley International University for Legal Studies, sixth issue, 2021.
- Abdurrahman amiog: the principle of freedom of competition in public transactions, published in the Journal of legal guidance, No. 7, 2020.
- Abdul Aziz Al-Mursi Hammoud: legal aspects of the negotiation stage of a contractual nature "comparative study", published in the Journal of legal and Economic Research at the Faculty of law, Menoufia University, Vol. (10), issue (20), October 2001.
- Atiya Suleiman Khalifa, Abbas Musa Elias: the framework contract and the law applicable to it, Kufa Magazine-Issue 16, Volume 6, 2013.
- Qandil Ramadan: the framework contract as a template for subsequent future contracts(an analytical study in the light of the Algerian civil code), published in the Journal of law and Political Science, Volume (8), Issue (1), 2022.
- Mohammed Abu Zeid: negotiations in the contractual framework (photos - and

Provisions), published in the Journal of legal and Economic Sciences, vol. 47, No. 1.
- Narges Safo: the role of the emergency judge in protecting the principle of freedom of competition in the field of public transactions, published in the Journal of the symposium for Legal Studies, issue 26, 2019.
- Hany Abdel Ati: negotiations and their impact on the contractual balance (comparative study), published in the Journal of the Faculty of Sharia and law in Tanta, issue (34).

Fourth: scientific messages:
- Ayt Suleiman Jafar: contractual Organization of the negotiation phase, master thesis submitted to the Faculty of law and political science at qasidi murbah University, 2017/2018.
- Dahdah Sahila: the legal framework for the pre-contract period, Master Thesis submitted to the Faculty of law and political science, Abdul Rahman Mira University - Bejaia, 2012/2013.
- Saeed bin Hamad bin Nasser Al-Rahbi: freedom of Management in contracting in Omani legislation "comparative study", Master Thesis submitted to the Faculty of law at Sultan Qaboos University, 2020.
- Mustafa Khudair Nashmi: the legal system of pre-contract negotiations, Master Thesis submitted to the Faculty of law, Middle East University, 2013/2014.
- Nasser Ali Abdul Karim Al-atiwi: the provisions of the framework contract in accordance with the Jordanian civil law, PhD thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies at the International University of Islamic sciences, 2020.

Fifth: foreign references:
- Code des March outs for the public (2019). Official magazine. Suksant-ET-Oni ANI . Mercredi December 11, 2019.
- DAG, the technique of fish: Les March publ masses proc procdor adaptation adap and autris March publ masses de vable montant, 1 Air Avril 2019.
- Georges Videl-Pierre delpholf: administrative law,

Translation by Mansour Al-Qadi, first edition, 1429 Ah-2008 ad, University Foundation for studies, publishing and distribution.
- Gregory KALFLÈCHE: DES MARCHÉS PUBLICS À LA COMMANDE public L evolution du droit des marchés publics, pour l'obtention du grade D, Docteur de l'université pantheon-basis (Paris II) 14 décembre 2004 .
- Laurent Bonnard: agreements-cadres and tasks of adaptation: current situation, October 2021.
- Mohamed Nabih: public March rights, legal aspects, financiers and contents, Konrad-

Adenauer-Stiftung, 2014, Konrad-Adenauer Stiftung, Morocco office.

- Neergaard, Katherine Jackson, Grethe Skovgaard Ochlik: public procurement law: limitations, opportunities and paradoxes, XXVI Congress in Copenhagen, congressional publications Vol. .2014,
- Saad Bali et al.: a relationship with the international audience in the March of the masses. Le Concours d'architecture in Les Marche Oches the masses : Oni all pour architecture organization - 15 EGP 2020. Monsignor patron of the Ministry of habitat, nursery, nursery.
- Shankar Lal et al.: a directory of statements and cadres, Mondial bank, publisher's Office, World Bank, Washington, D.C., USA .
- Thierry Pogue: public marches, edition deuxie ochme, avnor , 2008.

فهرس الموضوعـات

الموضـــــوع **الصفحة**

مقدمة ٢٤٧١
الفصل الأول ماهية الاتفاقيات الإطارية ٢٤٧٨
المبحث الأول التعريف بالاتفاقيات الإطارية ٢٤٧٩
المبحث الثاني الطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية وتمييزها عما قد يشتبه بها..... ٢٤٨٥
المطلب الأول: الطبيعة القانونية للاتفاقيات الإطارية العامة..... ٢٤٨٥
المطلب الثاني: التمييز بين الاتفاقيات الإطارية العامة وما قد يشتبه بها ٢٤٩٣
المبحث الثالث خصائص الاتفاقيات الإطارية..... ٢٤٩٧
المبحث الرابع أهمية الاتفاقيات الإطارية العامة ٢٥٠٠
الفصل الثاني تأثير الاتفاقيات الإطارية العامة على حرية المنافسة..... ٢٥٠٦
المبحث الأول التعريف بمبدأ حرية المنافسة ومقوماته..... ٢٥٠٧
المبحث الثاني مخاطر الاتفاقيات الإطارية العامة على حرية المنافسة ٢٥١٠
المبحث الثالث نطاق حرية الجهات الحكومية في إبرام الاتفاقيات الإطارية
العامة ٢٥١٤
المبحث الرابع تدابير حماية حرية المنافسة في الاتفاقيات الإطارية العامة..... ٢٥١٨
الخاتمة ٢٥٢٨
قائمة بأهم مراجع البحث ٢٥٣٤
فهرس الموضوعـات ٢٥٤٢