الأمم المتحدة

A/61/846/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
12 September 2007
Arabic
Original: English

الدورة الحادية والستون

البندان ١١٦ و ١٢٧ من جدول الأعمال

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مراجعة تطبيق مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر في مشتريات الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة، لكي تنظر فيها، تعليقاته على تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مراجعة تطبيق مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر في مشتريات الأمم المتحدة (A/61/846).

موجز

عملا بقرار الجمعية العامة ٢٥٩/٦٠، أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية مراجعة لتطبيق مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر في مشتريات المنظمة من السلع والخدمات. ويقدم الأمين العام في هذا التقرير تعليقاته على المسائل التي ترتأي الإدارة أنها تستدعي التوضيح.

041007 041007 07-50470 (A)

أولا – مقدمة

١ – يُستدل من تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مراجعة تطبيق مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر في مشتريات الأمم المتحدة (A/61/846) على أن الإدارة توافق، من حيث المبدأ، على التقييم العام للمكتب بأن بعض المجالات تحتاج إلى مزيد من التحسين وتقبل توصياته العريضة. لكن الإدارة لا توافق على بعض المعاينات والاستنتاجات الواردة في تقرير المكتب، وتود تقديم مزيد من الإيضاحات بشأن هذه المسائل لكي تنظر فيها الجمعية العامة.

ثانيا – مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر مقابل أسلوب التقييم على أساس الجودة الأعلى

٢ – وفقا للبند ٥-١٢ من نظام الأمم المتحدة المالي، يعتبر مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر واحدا من المبادئ العامة الأربعة التي يجب أن تولى ''العناية الواجبة'' في ممارسة وظيفة الشراء في المنظمة. ولهذا المبدأ طابع كلي أو جامع، وهو مرسخ في عملية الشراء برمتها، وتُراعى فيه التكلفة الإجمالية للمقتنيات، إضافة إلى عناصر أخرى منها متطلبات أصحاب الشأن والبيئة السوقية وظروف أخرى متصلة باقتناء السلع والخدمات. ويُتوخى من هذا المبدأ تحقيق الحد الأمثل في عملية الشراء.

٣ – ولا تتفق الإدارة مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية على أن شعبة المشتريات لا تطبق مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر على نحو متسق. وتجدر الإشارة، في هذا الصدد، إلى أن هذا المبدأ يشمل عوامل ضمن مجموع سلسلة الإمداد لا قِبل للشعبة بها، وهي حالة السوق وتشكيلة واسعة النطاق من الأنشطة تتراوح من تحديد الاحتياجات أو المواصفات إلى إدارة العقود. وتسهم كل مرحلة من المراحل في تحقيق أعلى جودة بأفضل سعر. وعليه، فإن مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر أشمل بكثير من أسلوب تقييم العروض أو العطاءات، ويتعدى نطاقه شعبة المشتريات. لذا، فإن الاستنتاج الذي يُبنى فقط على الأسلوب التقييمي يكون محدودا ومغلوطا.

٤ – وإن تنفيذ مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر تحت إشراف شعبة المشتريات يتيح اتباع أساليب تقييم مختلفة (مثل العطاءات المستوفية للشروط الأقل سعرا أو العطاءات الأكثر استجابة للمتطلبات)، وطرائق شتى للإعلان عن المناقصات (مثل الدعوة إلى تقديم العطاءات أو طلب تقديم العروض). ويُشار في دليل المشتريات، حاليا، إلى أسلوب التقييم على أساس ''الجودة الأعلى'' اللازم تطبيقه فيما يخص أشكال استدراج العروض. كما أن أسلوب

التقييم هذا يسمى أيضا ''أسلوب التقييم المرجح''، ويستعين به طالبو السلع والخدمات من أجل التقييم التقني والعاملون في شعبة المشتريات من أجل التقييم المالي/التجاري. وإن هذا المصطلح وهذا النهج صحيحان، وإن كانا سيخضعان لمزيد من المبادئ التوجيهية التي ستصدر في سياق عملية المراجعة التالية للسياسة ذات الصلة.

٥ - ويركز المكتب، في تقريره، على استخدام ''أسلوب التقييم على أساس أعلى جودة'' لتحديد ما إذا كان مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر قد طُبق. وكما بُيّن أعلاه، فإن أسلوب التقييم ليس إلا طريقة من طرائق تحقيق مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر، وعدم تطبيق هذا الأسلوب في حد ذاته لا يعني أن مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر المذكور في البند ٥-١٢ من النظام المالي لم يؤخذ في الحسبان.

ثالثا - المنافسة الدولية الفعالة

٦ - خلص المكتب، في الفقرة ٣٤ من تقريره، إلى أن ''العمليات التي استعملتها شعبة المشتريات لا تضمن المنافسة الدولية الفعالة''. ويستند ذلك الاستنتاج إلى عدة معاينات تمت خلال المراجعة، لا سيما فيما يتعلق بالتعبير عن الاهتمام وبالعدد الأدنى للبائعين الذين يُدعون إلى المشاركة في كل استدراج للعروض. ولئن كانت الشعبة توافق على ضرورة تحسين التوثيق لعمليات الشراء، فإنها ترى أن معاينات المكتب لا تبرر استنتاجه بأن الطرائق التي اتبعتها في سياق هذه العمليات لا تضمن المنافسة الدولية الفعالة. والجدير بالذكر، كذلك، أن ''المنافسة الدولية الفعالة'' تمثل أحد مبادئ الشراء وتعتبر، كما سبق شرحه أعلاه فيما يخص مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر، سياسة للمنظمة مجسدة في دليل المشتريات كطريقة ينتهجها الموظفون المعنيون بالأنشطة المتصلة بالشراء.

٧ - وتقر شعبة المشتريات بأنه ينبغي إتاحة الفرصة أمام كافة البائعين المسجلين للمشاركة في عمليات الشراء التي تجريها الأمم المتحدة. وقد صمم نظام الشراء الذي تستعين به الشعبة (Procure Plus) لكفالة إدراج كافة البائعين المسجلين تحت رمز سلعة معين، بصورة آلية، في قائمة المدعوين للمشاركة في أي نوع من المناقصات. وعليه، فإن البائعين يضطلعون خلال عملية التسجيل بدور حاسم في اختيار الرموز الصحيحة للسلع و/أو الخدمات بموجب نظام الترميز الموحد للأمم المتحدة، الذي يُستند إليه في تحديد مصدر الاحتياجات.

٨ - ويبين الجدول أدناه أنه تمت دعوة ٨٥ في المائة من البائعين المقبولين في قاعدة بيانات تسجيل البائعين إلى المشاركة في واحدة أو أكثر من عمليات الإعلان عن المناقصات، استنادا

إلى رموز السلع المنتقاة. ويمثل هؤلاء البائعون ٩٦ في المائة من البلدان المذكورة في قاعدة بيانات البائعين. وقد مُنح ما مجموعه ٢٢ في المائة من كافة البائعين المدرجين في قاعدة البيانات، يمثلون ٦٠ في المائة من كافة البلدان المدرجة فيها، عقدا واحدا أو عدة عقود.

الجدول

عدد البائعين المشاركين في عملية الشراء

	عدد البائعين	النسبة المئوية	عدد البلدان	النسبة المئوية
إجمالي عدد البائعين الذين منحوا عقودا	١ ٣٢٣	٢٢	٧٣	٦٠
إجمالي عدد البائعين الذين تمت دعوتهم للمشاركة في استدراج للعروض	٥ ١٨٥	٨٥	١١٦	٩٦
إجمالي عدد البائعين المقبولين في قاعدة البيانات	٦ ٠٦٧		١٢١	

٩ - وفيما يتعلق باستعمال ''التعبير عن الاهتمام''، تود شعبة المشتريات لفت النظر إلى وجود عدد كبير من الطلبات ''المفتوحة'' للتعبير عن الاهتمام، التي ليس لها موعد نهائي، بل يُعلن عنها بصورة مستمرة على موقع الشعبة على الشبكة العالمية. وفي آب/أغسطس ٢٠٠٧، أُعلنت على موقع الشعبة هذا طلبات مفتوحة للتعبير عن الاهتمام فيما يخص ١٤ فئة مختلفة من السلع والخدمات. ووفقا لدليل المشتريات، تضع الشعبة إعلانات على موقعها الإلكتروني للتعبير عن الاهتمام لمدة أسبوعين إلى أربعة أسابيع، وأحيانا لفترة أطول، رهنا بظروف كل حالة. وتنقص تقرير المكتب التفاصيل بشأن مدد الإعلان اللازمة ومدد الإعلان الفعلية التي عوينت خلال المراجعة.

١٠ - ويذكر المكتب، في الفقرة ٣٣ من تقريره، أن دليل المشتريات يحدد ''أعدادا دنيا من البائعين الذين ينبغي أن توجه إليهم طلبات استدراج العروض''. وهذا غير صحيح لأن الدليل ينص، في الفقرة ٩-٣-٤ منه، على أنه ''يُقترح محاولة دعوة الأعداد الدنيا التالية من البائعين''. وعليه، فإنه يتعين الاسترشاد بهذه الأعداد الدنيا لا اعتبارها بمثابة حصص ثابتة كما يوحي بذلك تقرير المكتب. وجدير بالذكر أنه لا يسع شعبة المشتريات أن تتحكم في القرار الذي يتخذه البائعون بشأن مشاركتهم في عمليات استدراج العروض التي تنظمها الأمم المتحدة.

١١ - واستنتج المكتب، في تقريره أيضا، أن الملفات تنقصها نسخ ورقية تدل على الرسائل الإلكترونية التي أرسلتها شعبة خدمات تكنولوجيا المعلومات إلى البعثات الدائمة بشأن طلبات التعبير عن الاهتمام، المعلن عنها على موقع شعبة المشتريات على الشبكة. والحال أن

دورة الشراء تنطوي بالفعل على عدد من الخطوات المنجزة إلكترونيا لتفادي الازدواجية وللاستفادة من مكاسب الكفاءة. بيد أنه ليس لهذه الرسائل الإلكترونية، بالنظر إلى طابعها العام، صلة مباشرة بحالة معينة من حالات الشراء؛ ولذا، فإن الاحتفاظ بنسخة ورقية منها في ملفات الشراء يبدو أمرا غير مناسب؛ ورغم حفظ السجلات الكتابية هام لأغراض التتبع عند المراجعة، فإن طباعة نسخ من الرسائل الإلكترونية المتعلقة بطلبات التعبير عن الاهتمام، حين تكون هذه الطلبات معلنة بالفعل على موقع لشعبة المشتريات الإلكتروني، تعتبر ازدواجية في العمل وقد تتنافى مع التزامنا بسياسة الاشتراء المراعية للبيئة. وقد كفت شعبة خدمات تكنولوجيا المعلومات عن توجيه الرسائل الإلكترونية إلى البعثات الدائمة، لأن كافة هذه البعثات تُبلغ بالإعلانات بانتظام عن طلبات التعبير عن الاهتمام، من خلال موقع المشتريات الإلكتروني المستكملة بصفة مطردة. وبغض النظر عن هذا الاستنتاج، ترى شعبة المشتريات أن طرائقها تكفل المنافسة الدولية الفعالة. فخلال الفترة قيد الاستعراض (٢٠٠٤-٢٠٠٦)، مثلا، منحت الشعبة عقودا لـ ٣٢٣ ١ بائعا من ٧٣ بلدا مختلفا، وبذلك بلغ إجمالي قيمة المصروفات الفعلية الخاصة بها ٥٠٦ ٦١٢ ٣٥١ ٢ دولارات من دولارات الولايات المتحدة الأمريكية.

رابعا – الشراء من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية

١٢ – يتناول المكتب أيضا، في تقريره، مسألة العلاقة بين مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر والشراء من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وجاء في الفقرة ٣٩ من تقرير المكتب، ترى إدارة الشؤون الإدارية أن مغزى هذه المسألة وأثرها المحتمل على الجهود الجارية لإصلاح نظام الشراء يبرران الحاجة إلى إجراء استعراض أعمق قبل استخلاص أي استنتاجات نهائية.

١٣ – ويبين المثال الوارد أدناه كيف يمكن لتطبيق مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر في المراحل المبكرة من عملية الشراء (أي مراحل تحديد مواصفات المتطلبات والمصادر) أن يكون أثر إيجابي فيما يتعلق بمبلغ العقد، فضلا عن زيادة فرص البائعين من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

نفذت شعبة المشتريات، مؤخرا، عملية شراء لتقديم خدمات مهابط الطائرات إلى بعثة منظمة الأمم المتحدة في الكونغو. ويتمثل أحد العناصر الرئيسية التي أسهمت في تحقيق أعلى جودة بأفضل سعر في هذه الحالة في اتخاذ الشعبة وإدارة عمليات حفظ السلام، خلال مرحلة تحديد المواصفات، قرارا يقضي بتقسيم الخدمات المطلوبة وإتاحة منح العقود ذات الصلة لعدة بائعين، بدلا من دعوة بائع لتقديم عرض بتوفير الخدمات بكاملها. وخلال مرحلة تحديد المصادر من مراحل عملية الشراء، تم الاهتداء إلى عدد من البائعين المحليين الذين اعتُبروا مؤهلين لتقديم بعض الخدمات المطلوبة. وبعد التقييم، مُنح عقد لتقديم جزء من هذه الخدمات لأحد البائعين المحليين من بلد مجاور. وقد أفضت الجهود المبذولة خلال مرحلة تحديد المواصفات ومرحلة تحديد المصادر من عملية الشراء إلى منح العقود بسعر يقل بأكثر من ٥٠ مليون دولار عن السعر الذي كانت ستُمنح به لو لم تُتخذ هذه التدابير. ولم يسفر ذلك عن وفورات كبيرة في التكلفة بالنسبة للمنظمة فحسب، بل إنه أسهم كذلك في تنمية القدرات من خلال منح العقود المتعلقة ببعض الخدمات المطلوبة لبائعين محليين.