الأمم المتحدة A

Distr.
GENERAL

A/C.5/52/46
28 April 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الثانية والخمسون
اللجنة الخامسة
البند ١١٤ من جدول الأعمال

# استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

## إصلاح نظام الشراء

## تقرير الأمين العام

### أولا - نحو تعريف أدق للحاجة الماسة

#### مقدمة

١ - يقدم هذا التقرير عملا بالقرار ٢٢٦/٥٢ ألف المؤرخ ٣١ آذار/ مارس ١٩٩٨. ويوصي تقرير الأمين العام المقدم إلى الجمعية العامة بشأن إصلاح نظام الشراء، المؤرخ ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧ (A/52/534)، بإجراء استعراض للقواعد والأنظمة المالية والإجراءات المعمول بها بغية اقتراح التعديلات التي من شأنها تلبية الاحتياجات الماسة لعمليات حفظ السلام ولعمليات الطوارئ الأخرى (الفقرة ٤٦). وحثت الجمعية العامة الأمين العام، في قرارها ٢٢٦/٥٢ ألف، المؤرخ ٣١ آذار/ مارس ١٩٩٨ (الفقرة ٨) على أن يقدم إلى الجمعية العامة في أقرب وقت ممكن، تعريفا أدق للحاجة الماسة. وسيشكل إيجاد تعريف أدق للحاجة الماسة جزءا لا يتجزأ من الاستعراض المقترح، وسيكون من شأنه تعزيز مداولات فرقة العمل بشأن الخدمات المشتركة، والسعي، بوجه عام، إلى تنفيذ إصلاح شامل وهام لنظام الشراء.

#### تحليل

٢ - وفقا لتجربة مديري البرامج، فإن مفهوم "الحاجة الماسة" هو مفهوم نسبي يطلق على أحد احتياجات التشغيل أو احتياجات الدعم التي تشكل احتياجا فوريا لا يمكن له أن ينتظر انتهاء كامل دورة الشراء على نحو ما ينص عليه حاليا النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة والإجراءات والممارسات المعمول بها. وحيث أن دورة الشراء تشكل جزءا لا يتجزأ من مفهوم الحاجة الماسة، تجدر الإشارة إلى جانبين من جوانب عملية الشراء. أما الجانب الأول فيشمل القيمة مقابل النقود، واعتبارات النزاهة. وينطوي هذا الجانب على التعرف على احتياج معين، وتحديده، والتماس العطاءات والعروض الخاصة به، والتوصية بمنح العقد من أجل الحصول عليه. أما الجانب الثاني فيشمل الإجراءات المتعلقة بالانتهاء من جميع العمليات الإدارية اللازمة للموافقة على عملية الشراء، وبخاصة على مستوى المقر في نيويورك. ويحكم هذين الجانبين، جزئيا على الأقل، النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة.

٣ - ويرد التعريف الوحيد للحاجة الماسة في سياق إجراءات الشراء الحالية ضمن القاعدة المالية ١١٠-١٩، التي تسمح بالتنازل عن المناقصة التنافسية في الحالة التي يعتبر فيها أن أحد الشروط، مثل الدعوة إلى تقديم العطاءات أو العروض، لا يتمشى مع طابع الحاجة الماسة للخدمة المطلوبة. ومن ثمَّ فإن هذا التعريف للحاجة الماسة يُعد تخفيفا من حيث أنه يقلل من فترة المهلة الأولية للشراء فيما يتعلق بالجانب الأول من جانبي دورة الشراء. بيد أن ديناميات عمليات الشراء الميدانية تتسم بمجموعة من الاحتياجات الملحة التي تمثل جانبا كبيرا من جوانب الاحتياجات المتعلقة بالبعثات، التي وإن كان في معظم الحالات يمكنها أن تتحمل التأخير الذي تنطوي عليه عملية المناقصة، فإنه لا يمكنها تحمل العملية المتعددة الجوانب التي تنطوي عليها الاستعراضات والتوصيات اللازمة للموافقة على منح العقود، وهو ما يمثل الجانب الثاني من جانبي عملية الشراء. وتعتبر حالات التأخير في عمليتي الاستعراض والموافقة من الأسباب الرئيسية التي تسهم في عدد حالات الشراء التي تتم بأثر رجعي.

٤ - ولذلك، فإن أي محاولة لتقليل عدد الحالات الرجعية الأثر ستتطلب إجراء استعراض لإجراءات الموافقة المعمول بها في إطار الجانب الثاني من جانبي دورة الشراء بغض النظر عما أحرز أو لا يزال يحرز من تقدم في التقليل من المهلة الزمنية الأولية للشراء عن طريق الأخذ بترتيبات جديدة فيما يتعلق بالمعدات المملوكة للوحدات أو بالدعم الذاتي، والحد من الدعم المباشر للقوات في ميدان، ووضع خطط للشراء استنادا إلى دورة الميزانية السنوية، والعقود الشاملة، وبدء عملية الشراء قبل الحصول على سلطة الالتزام، وتعزيز تفويض السلطة.

## التعريف المقترح للحاجة الماسة

٥ - يعرف مديرو البرامج، على مستوى البعثات وفي المقر، الاحتياجات التي لا تشملها القواعد المالية تعريفا وظيفيا مؤداه أنها تشكل الاحتياجات التشغيلية الفورية، التي يقترح لها التعريف العملي التالي: الاحتياجات التشغيلية الفورية هي احتياجات الدعم أو الاحتياجات التشغيلية العاجلة غير المنظورة أو التي لا يتوفر وقت كاف للتخطيط لها، والتي يمكن أن يؤدي عدم تلبيتها، خلال وقت قصير، إلى أن يعرِّض للخطر أرواحا أو ممتلكات للأمم المتحدة، أو إلى صعوبات تشغيلية كبيرة، أو إلى آثار مالية ضارة، أو قد يؤدي بشكل آخر إلى إعاقة قدرة البعثة على الوفاء بولايتها. ويمكن تصنيف أي احتياج باعتباره احتياجا ماسا إذا رئي أنه يقتضي تنازلا عن عملية الاستعراض والموافقة المتعددة المراحل.

## أمثلة على الحاجة الماسة/احتياجات التشغيل الفورية

٦ - عادة ما يتم إنشاء البعثات الميدانية استجابة لحالة سياسية طارئة، وتترجم الولاية السياسية الناشئة عن ذلك إلى ولاية تشغيلية من أجل التعجيل بإنشاء، ونشر، وأحيانا إعادة نشر، عدد كبير من الأفراد، بكل ما يتطلبه ذلك من خدمات الدعم. وفي ضوء الحقائق المتعلقة بالميزانية والطابع المؤقت للولايات المنوطة بالبعثات، فإن التخطيط الطويل الأمد لحالات الطوارئ يصبح، تقريبا، أمرا مستحيلا. ونتيجة لذلك، لا يتوفر للبعثات سوى وقت ضئيل لتلبية احتياجاتها التشغيلية. ولذا، فإن الاحتياجات الماسة تعد أمرا متأصلا في العمليات الميدانية اليومية، ولا يمكن التخفيف مما تتسم به من طابع ملح إلا عن طريق التخطيط بصورة أفضل وزيادة كفاءة الإجراءات الإدارية. والطابع الدينامي الذي سبقت الإشارة إليه والذي تتسم به العمليات الميدانية ويؤدي إلى نشوء هذه الاحتياجات الماسة يمكن أن يحدث في أي وقت من عمر البعثة، ولكن هذه الاحتياجات تتفاقم خلال الفترات التالية:

(أ) بداية البعثة: يترجم صدور ولاية تتعلق بأي بعثة جديدة إلى نشر عدد كبير من القوات والأفراد المدنيين خلال إطار زمني قصير جدا. وينشأ عن هذه الحالة احتياج ماس لجميع السلع والخدمات الداعمة لمعيشة هؤلاء الأفراد، مثل إبرام العقود المتعلقة بنشر الأفراد العسكريين المدنيين، وإعداد مجموعات المواد اللازمة للبدء، وأماكن الإقامة، والبنزين، والزيوت ومواد التشحيم، والمياه، وحصص الإعاشة الغذائية، وخدمات الدعم السوقي، والأدوية، ومعدات المراقبة، وما إلى ذلك، بالإضافة إلى معدات الدعم الأساسية مثل المولدات الكهربائية، ومعدات النقل والاتصالات. وفي واقع الأمر، فإنه يمكن القول بأن معظم احتياجات الدعم خلال فترة الشهور الثلاثة إلى الشهور الستة الأولى من وجود البعثة هي احتياجات تشغيلية فورية.

(ب) توسيع نطاق البعثة: قد ينشأ توسيع نطاق البعثة عن حدوث تغيير كبير في ولايتها مما يترتب عليه إدراج عدد كبير من الموظفين الإضافيين و/أو الاضطلاع بعمليات لم يسبق التخطيط لها أو لم يوفر لها التمويل في البداية، مثل مراقبة الانتخابات، وعمليات التسريح، وما إلى ذلك. وعلى أية حال، فإن البعثة تمر خلال هذه الفترة بديناميات أشبه بتلك التي مرت بها في مرحلة البدء، وإن كان ذلك بدرجة أقل. ولذلك، فإن الاحتياجات الماسة تكون لاحتياجات مشابهة من السلع والخدمات، لكنها تتعلق في هذه الحالة بنشر القوات وإقامة مواقع أو مراكز خارجية جديدة بكل ما يتطلبه ذلك من خدمات الدعم، أو توفير الدعم لأنشطة تختلف في طبيعتها عن الأنشطة التي بدأت بها البعثة.

(ج) التصفية: تحدد فترات التصفية بموجب ولاية سياسية وتكون غالبا عرضة للتغيير، ولذا فهي تتيح إطارا زمنيا محدودا لإجراء أي تعديلات. ويؤدي ذلك إلى نشوء حاجة ماسة لتلبية الاحتياجات السوقية المتصلة بإعادة القوات، وإعادة المعدات المملوكة للأمم المتحدة والمملوكة للقوات، وإغلاق المعسكرات. وتشمل الاحتياجات ذات الصلة، على سبيل المثال لا الحصر، خدمات الشحن والنقل، والرحلات الجوية المؤجرة، ومعدات مناولة المواد، والنقل الأرضي.

٧ - وإيجازا للقول، فإن مايميز الاحتياجات التشغيلية الفورية هو كونها غير منظورة، وليس هناك وقت كاف للتخطيط لها، أو لايوفر لها التمويل في الوقت المناسب، وهي دائما ذات صفة عاجلة وتترتب عليها آثار تشغيلية و/أو مالية ضارة إذا لم تتم تلبيتها في الوقت المناسب.

## الخلاصة

٨ - يأمل الأمين العام في أن يساعد هذا التعريف الموسع للحاجة الماسة، في نهاية المطاف، في تحقيق إصلاح كبير لنظام الشراء وفي تنفيذ توصية مكتب خدمات المراقبة الداخلية الواردة في تقريره المؤرخ ٥ آذار/مارس ١٩٩٨ (A/52/813)، والداعية إلى وضع قواعد وإجراءات خاصة للطوارئ لتلبية احتياجات أنشطة الطوارئ التي تضطلع بها إدارة الشؤون الإنسانية، ومعالجة المسائل ذات الصلة المتعلقة بشؤون الموظفين وترتيبات الشراء (المرفق، الفقرة ١٨). وينطبق ذلك بنفس القدر على عمليات حفظ السلام والمكاتب الأخرى على النحو المتوخى في التقرير نفسه وفي قرار الجمعية العامة ٢٢٦/٥٢ ألف.

## ثانيا - مبادئ توجيهية بشأن أساليب طرح المناقصات

٩ - في تقرير مجلس مراجعي الحسابات عن فترة السنتين المنتهية في ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٥[1]، أعرب المجلس عن القلق لعدم الأخذ بنظام المناقصات العامة. وأوضحت الإدارة أن المناقصات العامة تتطلب عادة مهلا زمنية كبيرة، وهي مكلفة، ولذلك لاينبغي الأخذ بها إلا على أساس انتقائي. بيد أن المجلس رأى أنه ينبغي معالجة مسألة قصر المهل الزمنية من خلال تحسين أساليب تخطيط المشتريات، وأوصى شعبة المشتريات والنقل بأن تضع مبادئ توجيهية تفصيلية بشأن أساليب طرح المناقصات بحيث تشمل جميع جوانب المشتريات.

١٠ - ومن الأمور التي أصبح من المسلم بها على نطاق كبير أن التخطيط المسبق للشراء من جانب المكاتب الطالبة وقيامها بتقديم طلباتها في موعد مناسب إلى شعبة المشتريات من شأنهما أن يتيحا للشعبة إمكانية تخطيط برنامج عملها بصورة أفضل وتحسين كفاءة وفعالية الشراء عموما. بيد أنه نظرا لطابع العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة، لاسيما العمليات المتصلة ببعثات حفظ السلام، ينبغي التسليم بعدم إمكانية التخطيط المسبق للشراء في جميع الحالات. وعلى الرغم من ذلك، فإن التخطيط يشكل أحد الجوانب الهامة للشراء ومن ثم فقد أصبح جزءا من مبادرات الخدمات المشتركة التي يجري الاضطلاع بها حاليا في المقر. ولهذا فإن أساليب طرح المناقصات ينبغي أن تدرس في السياق العام لإصلاح نظام الشراء الذي يشمل مشاركة مختلف الصناديق والبرامج. وبناء على ذلك، فقد تم إنشاء فريق عامل فرعي معني بالشراء المتعلق بالخدمات المشتركة، وهو يقوم باستعراض هذه المسألة بغية تقديم توصيات بشأنها. وسيترتب على هذا الاستعراض تحديد دورات مناسبة لطرح المناقصات، ووضع أساليب لتقديم العطاءات لكي يسترشد بها مديرو البرامج لدى عرض احتياجاتهم على شعبة المشتريات.

١١ - وفي الختام، يبغي ملاحظة أن الشراء هو جزء من عملية الإصلاح وأن أي تغييرات سيتم إدخالها على هذه العملية سوف يتعين تحسينها على أساس مستمر لضمان الكفاءة والمساءلة والضوابط.

## ثالثا- تنقيح النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة فيما يتعلق بالشراء

١٢ - بالإشارة إلى الفقرة ٤٦ من تقرير الأمين العام بشأن إصلاح نظام الشراء (A/52/534) والفقرة ٤ من قرار الجمعية العامة ٢٢٦/٥٢ ألف، ينبغي ملاحظة أن المقصود ليس تغيير النظام المالي ولكن الاستناد إليه واستعراض القواعد المالية المتصلة بالشراء لغرض تبسيطها وجعلها أكثر وضوحا وملاءمة وأيسر استخداما وذات طابع عملي مع مراعاة الخبرة المكتسبة في هذا الصدد على مدى الأعوام العديدة الماضية.

١٣ - وفي ضوء عدد المسائل التي أثيرت في المداولات التي جرت مؤخرا في اللجنة الخامسة، سيتطلب الأمر العودة إلى النظر في مسألة استعراض القواعد المالية بما يضمن معالجة أوجه القلق التي أعربت عنها اللجنة. ومن شأن أي تعديلات أو تغييرات أنه سيكون لها آثار طويلة الأجل على منظومة الأمم المتحدة بأسرها. ولذلك، يعتبر اشتراك هيئات الشراء التابعة لمختلف الصناديق والبرامج أمرا ضروريا من أجل عملية الاستعراض. وعلاوة على ذلك، وحيث أن استعراض القواعد المالية يعد إلى حد كبير جزءا لايتجزأ من مبادرات الخدمات المشتركة وإصلاح المنظمة، فقد رئي أيضا أنه من الضروري أن يعهد بهذه المهمة إلى فريق عامل فرعي معني بالشراء المتعلق بالخدمات المشتركة لكي يستعرض هذه المسألة ويقدم تقريرا عنها. ويتوقع الأمين العام أن يقدم تقريرا عن هذه المسألة إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والخمسين.

## الحواشي

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ٥ (A/51/5)، المجلد الأول، الفرع ثانيا، الفقرات ١٠١-١٠٣ .

---