



第五十二届会议

第五委员会

议程项目 114

审查联合国行政和财政业务的效率

采购改革

秘书长的报告

一. 更详细地定义紧急需要

引言

1. 本报告是按照大会 1998 年 3 月 31 日第 52/226 A 号决议提出。秘书长 1997 年 10 月 27 日向大会提出的关于采购改革的报告(A/52/534)建议审查财务条例和细则以及既定的程序,以便提出修正案,借以应付维持和平行动和其他紧急行动的迫切需要(第 46 段)。大会在其 1998 年 3 月 31 日第 52/226 A 号决议(第 8 段)中敦促秘书长尽早更详细地对紧急需要加以定义。所提议的审查的一个组成部分是更详细地定义紧急需要,这样的定义将可加强关于共同事务工作队的审议工作,以及整体地实施综合有意义的采购改革。

分析

2. 根据方案管理人员的经验,紧急需要的概念是相对的,说明一项行动或支助要求十分紧急,不能等待根据现行联合国财务条例、细则、程序和惯例中的整个采购周期结束。采购周期是紧急需要概念的组成部分,对于采购程序有两个方面要指出。第一个方面是费用价值

和公平考虑。其中包括查明和界定需要,征求投标,以及建议签订合同。第二个方面包括完成核可采购所必要行政手续的程序,特别是在纽约总部一级。这两个方面都至少有一部分规定在联合国财务条例和细则之中。

3. 现有采购程序中对紧急需要的唯一定义出现在财务细则第 110.19 条中,其中规定当招标的要求被视为与服务的紧急需要不合时,可以免除竞争性投标。因此,紧急需要的定义对于采购周期的第一方面减少了采购的订购与交货之间的时间。然而,外地的采购则是一连串的紧急需要,占特派团需要的很大一部分,在多数情况下,可以等待投标的拖延,但却不能等待核可投标所需要的审查和建议的多层次程序,也就是采购程序的第二个方面。审查与核可程序的拖延是造成事后核准合同的主要因素。

4. 因此,如果要减少事后核准合同的数量,就需要审查采购周期第二个方面的核可程序,尽管过去和现在都由于采取下列措施而减少了采购的订货和交货之间的时间:新的特遣队自备装备和自我维持安排、减少直接支助外地部队、根据每年预算周期制订采购计划、系统合约、在尚未得到承付款项授权之前开始采购程序以及加强授权。

拟议的紧急需要的定义

5. 财务细则中所不包括的需要由方案管理人员在任务一级和总部一级定义为立即业务需要程序,拟议的定义如下:不可预见或没有足够规划时间的紧急支助或行动需求,如果不能得到满足将在短期内危害生命或联合国财产,造成重大业务困难或不良的财务影响,或是损及特派团履行任务的能力。如果一项需求被视为需要免除多层次的审查和核可程序,则应归类为紧急需要。

紧急需要/立即业务需要的实例

6. 外地特派团通常是对应一种政治紧急情况而设立的,所造成的政治任务转变为紧急设立、部署,有时重新部署大量人员以及所需支助服务的行动任务。由于预算的现实和特派团任务的临时性,长期的紧急规划几乎是不可能的。因此,特派团只有很少的时间来满足行动需要。外地的日常行动都具有紧急需要的性质,只能以更加有效的规划和更有效的行政程序来加以应付。上述外地行动引起紧急需要的情况可以在特派团任务期间的任何时候发生,但特别是以下期间:

(a) 任务开始:一项新的特派团任务表示需要在短时间内部署大量的部队和非军事人员。在这种情况下将紧急需要所有的生活用品和服务,例如,部署军事和非军事人员的合约,开办物品,住房,石油、机油和润滑油、水、食物配给、后勤支助事务,药品、观察设备等。此外,还需要紧急支助设备,例如发电机以及运输和通讯设备。一个特派团开始的头3个月到6个月期间的多数支助需要都属于立即业务需要。

(b) 任务扩大:造成任务扩大的原因可能是任务的改变,从而需要大量增派人员和/或执行未曾计划或起初未提供经费的行动,例如,选举监督、遣散等等。无论如何,在这一期间在较低层次上经历着初创期间的机动性。这时也有物品和服务的紧急需要,但这时是重新部署部队和设立新的前哨站或基地,加上一切所需支助服务,或是设立与初创阶段不同的活动的支助。

(c) 任务结束:结束期间是由政治任务决定的,随时会有改变,因此,只能有有限的调整时间。因此,后勤方面有以下的紧急需要:部队返国、联合国以及特遣队自备装备的运返和营地关闭。有关的需要包括但不仅限于运输服务、包机服务、材料处理设备和地面运输。

7. 总而言之,立即业务需要的特性在于它们是不可预见的,或是规划时间不足,或者没有能及时提供经费,它们总是紧急的,如果不及时应付将会产生不良的业务和/或财政影响。

结论

8. 秘书长相信,这一扩大的紧急需要的定义将最终有助于实现有意义的采购改革,实施内部监督事务厅在其1998年3月5日报告(A/52/813)中提出的建议,即拟订特别紧急情况规则和程序,以满足人道主义事务部紧急活动的需要,并处理人事和采购安排方面的有关问题(附件,第18段)。一如该报告以及大会第52/226 A号决议所设想的,这一点也同样适用于维持和平行动和其他各部厅。

二. 关于招标方法的准则

9. 审计委员会在1995年12月31日终了的两年期报告¹中对于没有公开投标表示关切。行政方面解释说,公开投标一般需要很长的时间,因此应该有选择地使用。但审计委员会认为,应该改善采购规划方法以便减少订货至交货之间的时间,并建议采购司制订有关所有采购方面招标方法的详细准则。

10. 大家都知道,要求各部厅预先进行采购规划,并及时向采购司提出采购要求,将能使采购司更有效地规划本身的工作方案,加强总的采购效率。然而,由于联合国行动,特别是有关维持和平特派团行动的性质,应该认识到并不总是能够进行预先采购规划。但规划是采购的一个重要方面,因此成为总部当前共同事务行动的一部分。招标方法应该在涉及各不同基金和规划署的总的采购改革的范围内加以考虑。因此而设立了一个关于共同事务采购问题的的工作小组来审查这一问题并提出建议。审查之后将建立适当的招标周期和投标方法,作为方案管理人员向采购司提出采购要求时的指导方针。

11. 最后,应该指出,采购是改革过程的一部分,改革过程的任何改变都应不断加以调整以确保效率、负责和管制。

三. 与采购有关的联合国财务条例和细则的修订

12. 秘书长关于采购改革的报告(A/52/534)第 46 段和大会第 52/226 A 号决议第 4 段表示并不打算改变财务条例而只是加以修正,并审查有关采购的财务细则,以便考虑到过去数年取得的经验而加以简化,使它们成为更加明确、恰当、便于使用和实际的规则。

13. 鉴于第五委员会最近审议的问题数量很多,对于审查财务细则的问题还需要重新讨论以确保顾及委员会的关切事项。任何调整或修改都会对整个联合国系统产生长期影响。因此,审查过程中必须要有各不同基金和计划署采购单位的参与。此外,财务细则的审查是共同事务行动和联合国改革的一个组成部分,经认为有必要将这项任务交给一个关于共同事务采购问题的工作小组加以审查并提出报告。秘书长预期将就这一问题向大会第五十四届会议提出报告。

注

¹ 《大会第五十一届会议,补编第 5 号》(A/51/5),第一卷,第二节,第 101 至 103 段。