

Distr.: General
2 March 2005
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والخمسون
البندان ١٠٧ و ١١٥ من جدول الأعمال
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة
وحدة التفتيش المشتركة

ممارسات الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة التقرير الذي قدمته وحدة التفتيش المشتركة بعنوان "ممارسات الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة"،

.JIU/REP/2004/9

JIU/REP/2004/9
Arabic
ORIGINAL: ENGLISH

ممارسات الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

محمد يوسف

وحدة التفتيش المشتركة



جنيف

٢٠٠٤

المحتويات

الفقرات	الصفحة
موجز: الهدف والاستنتاجات والتوصيات	٥
مقدمة	١٤
أولا - استعراض عام	١٧
ألف - إجمالي قيمة المشتريات واتجاهاتها	١٧
باء - توزيع أنشطة الشراء	١٨
جيم - الشراء من البلدان التي تنفذ فيها البرامج	٢١
دال - البنود العامة والمتخصصة	٢٥
هـ - أهم العملاء	٢٧
ثانيا - فعالية خدمات الشراء من حيث التكلفة	٢٨
ثالثا - التدريب	٣٥
رابعا - التعاون والتنسيق	٣٨
ألف - سياق السياسة العامة	٣٨
باء - الآليات	٤٢
خامسا - الشراء الإلكتروني	٥٤
ألف - حالة التقدم المحرز	٥٤
باء - الفرص	٥٦
جيم - القيود	٦٠
دال - السبيل إلى الأمام	٦١
سادسا - بناء القدرات	٦٤
ألف - المشكلة	٦٤
باء - توجه جديد	٦٦

قائمة الجداول

- الجدول ١ - مقارنة أحجام مشتريات كائنات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية في عام ٢٠٠٢
- الجدول ٢ - مشتريات منظومة الأمم المتحدة من البنود العامة والمتخصصة في عام ٢٠٠٢
- الجدول ٣ - فعالية خدمات الشراء من حيث التكلفة في عام ٢٠٠٢
- الجدول ٤ - منافع المشتريات الحكومية الإلكترونية والجهات المستفيدة منها
- الجدول ٥ - القيود المفروضة على الشراء الإلكتروني في منظومة الأمم المتحدة

قائمة الأشكال

- الشكل ١ - مجموع المشتريات من السلع والخدمات، ١٩٩٨-٢٠٠٢
- الشكل ٢ - الشراء من البلدان التي تنفذ فيها برامج
- الشكل ٣ - النسبة المئوية للشراء من البلدان النامية

موجز: الهدف والاستنتاجات والتوصيات

الهدف: تحديد الفرص المتاحة لزيادة الكفاءة والفعالية في مجال الشراء في منظومة الأمم المتحدة، خاصة من خلال تعزيز الإنتاجية وتحسين التعاون والتنسيق والابتكارات التكنولوجية.

أهم النتائج والاستنتاجات

١ - لدى استعراض حالة خدمات وممارسات الشراء في منظومة الأمم المتحدة، يرى المفتش أن وظيفة الشراء قد تطورت عبر السنوات العشر الماضية من نشاط إداري غامض نسبياً إلى وظيفة ذات سمات بارزة وأخطار مالية شديدة. ومما يدل على ذلك أن المشتريات في عام ٢٠٠٢ مثّلت حوالي ٤,٦ بلايين دولار أو ٣٧ في المائة من مجموع الموارد العادية والموارد الخارجة عن ميزانيات المنظمات. وفي مقر الأمم المتحدة، رافق نمو أنشطة الشراء برنامج لإصلاح نظام الشراء، طلبته الجمعية العامة ذاتها وهي تشرف عليه منذ أواسط التسعينات، ويُستكمل بتعزيز ترتيبات شراء مشتركة تشمل الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها الموجودة مقارها في نيويورك. وفي حين أن هذه التدابير ساعدت إلى حد ما على تبسيط عمليات الشراء في مقر الأمم المتحدة، إلا أنها لم تبلغ مقار العمل الرئيسية الأخرى، بما فيها المكاتب الميدانية، ومجمل أعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات. ويبحث الفصل التمهيدي والفصل الذي يقدم لمحة موجزة في التقرير هذه القضايا وما يرتبط بها من مسائل، ويخلصان إلى ضرورة الترشيد الشراء، وخاصة شراء الأصناف ذات الاستخدام العام، وزيادة التعاقد مع مصادر خارجية بشأن مهام الشراء في ما بين المنظمات كوسيلة للحد من التداخل والمنافسة بين أوساط الشراء الدولية.

٢ - ويركز الفصل الثاني على قضية أساسية المتمثلة في فعالية خدمات الشراء في المنظمات من حيث التكلفة. ويدل تحليل ملاك موظفي هذه الخدمات وتكاليفها مقارنة بمعدل دوران موظفيها السنوي على أن متوسط إنتاجية الموظفين، مثلاً، يتفاوت تفاوتاً واسعاً من منظمة إلى أخرى إلى حد قد لا تبرره خصائصها الدستورية أو الهيكلية. ويخلص المفتش إلى أن الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، وهو منتدى المشتريات الوحيد المشترك بين الوكالات الذي يشمل جميع المنظمات تقريباً، لم يرق حتى الآن بعمل يُذكر في بحث وتطوير معايير أداء الشراء أو نماذج الكفاءة والنوعية التي ينبغي أن توجه أداء وظيفة الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة، مع إيلاء اهتمام خاص لتسهيلات وممارسات الشراء

على الصعيد الميداني. وتمشياً مع توجيهات الجمعية العامة بشأن استصواب قياس أداء الشراء، حدد المفتش بعض التقنيات التي ينبغي استخدامها لتلك الغاية.

٣ - وكما يرد في الفصل الثالث، فإن أوجه القصور التي سبق ذكرها في تحديث وظيفة الشراء تتجلى أيضاً في المبالغ الضئيلة للغاية التي تخصصها المنظمات لتدريب موظفي الشراء لديها، الذين يكلفون في المتوسط أكثر من ٩٥ في المائة من مجموع نفقات المشتريات والذين يشكلون بالتالي العامل الرئيسي وراء حصيلة إنتاجية المشتريات ونوعيتها. ومع أن تدريب موظفي الشراء ما فتئ يشكل بنداً من البنود المتكررة في قرارات الجمعية العامة بشأن إصلاح نظام الشراء في الأمم المتحدة، وبالرغم من بعض الإصلاحات التي قامت بها شعبة المشتريات بالأمم المتحدة، لا تزال وظيفة تدريب موظفي الشراء تمثل عموماً مهمة خطيرة على المستوى الشامل لعدة منظمات. ولم يتم تمويل وتنفيذ المبادرة المحمودة التي تقدم بها الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات قبل عدة سنوات لوضع مبادرة واستراتيجية للتدريب المشترك فحسب بل يبدو أيضاً أن أحداثاً أخرى قد تجاوزتها، وخاصة الابتكارات التكنولوجية والخدمات التدريبية التي استحدثتها في غضون ذلك مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات. ومع أنه قد يبدو أن المشروع المقترح نُقح مؤخراً لزيادة التركيز على نظام إصدار الشهادات لموظفي الشراء، لا يزال المفتش يرى وجود حاجة إلى زيادة مخصصات الميزانية للتدريب، وتجميع الموارد بما يتجاوز المساهمات العينية، ومواصلة الجهود الرامية إلى حشد الموارد الخارجة عن الميزانية من جميع المصادر المناسبة. وفي هذا السياق، ينبغي زيادة التركيز على التدريب في أساليب الشراء الإلكتروني وعلى المساعدة التقنية دعماً لبناء قدرات وكالات الشراء العامة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

٤ - وهناك أيضاً استنتاج رئيسي آخر، يرد في الفصل الرابع، هو أن أنشطة الشراء في المنظمات لا تتمتع حالياً بالفائدة الإرشادية من السياسة العامة المركزية بالرغم من النمو الهام المطرد في قيمتها المالية عبر السنين. ومع أن اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق قررت في حزيران/يونيه ٢٠٠٣ أن تطلب إلى الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات أن يقدم إليها تقريراً عن مسائل الشراء، فإن لجنة التنسيق الإدارية لم توجه اهتماماً حقيقياً في السابق إلى أنشطة الشراء على غرار اهتمامها بتنسيق النهج المتبعة في إدارة الموارد البشرية والمالية أو قضايا المعلومات والتكنولوجيا. ونتيجة لهذه السياسة جزئياً، فإن تنسيق سياسات وإجراءات وممارسات الشراء عبر المنظمات لم يحرز بعد تقدماً حاسماً. وفي حين أنه يجب الاعتراف ببعض التحسينات الأخيرة، وعلى سبيل المثال في وضع نهج وأدوات مشتركة مثل مفهوم

الوكالة الرائدة أو قاعدة بيانات وبوابة الإمدادات المشتركة، فإن آلية الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات ومكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات، الذي يعمل بوصفه سكرتارية له، يتسمان بمركز سبب التحديد ويعانيان من مشكلة الهوية. ولا يزال الفريق العامل منتدئ غير رسمي يفتقر إلى إشراف السياسة العامة أو الإشراف التشريعي. وبالمثل، لا يزال مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات كبرنامج إنمائي للأمم المتحدة أكثر منه كمرفق للمشتريات المشتركة بين الوكالات لأنه لا يُستخدم بهذه الصفة من جانب نظام المشتريات بالأمم المتحدة. ويخلص المفتش إلى أن اختصاصات الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات ينبغي تحديدها رسمياً بقرار من الجمعية العامة وأنه ينبغي للفريق أن يخضع لإرشاد أوثق من السياسة العامة من جانب اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة. وبالإضافة إلى ذلك، وتمشياً مع قرارات الجمعية العامة بشأن الخدمات الإدارية المشتركة، ينبغي للأمين العام أن يستعرض جدوى زيادة توحيد هيكل نفقات وتكاليف خدمات الشراء في المقر الدائم والفوائد المترتبة على ذلك من حيث الكفاءة، وتعزيز التعاون وتفاذي التداخل بين مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات، بما في ذلك إمكانية إدماجهما، ودعم خدمات المشتريات المشتركة في جنيف وفيينا ونيروبي وفي المواقع الميدانية.

٥ - وتنظر جميع المنظمات تقريباً إلى الشراء الإلكتروني، الوارد بحثه في الفصل الخامس، على أنه يوفر فوائد محتملة لتحديث وظيفة الشراء والارتقاء بها إلى أعلى المعايير. وتشتمل الفوائد على تعزيز الكفاءة والفعالية نتيجة لتخفيض هام في تكاليف المعاملات ودورات التجهيز الزمنية، وزيادة الشفافية والتزاهة في إجراءات الشراء، وتحويل تركيز الأداء من وجهة تعبوية إلى وجهة استراتيجية، وتقليل الأخطاء البشرية، وتحسين الرضا عن العمل وحفز الموظفين، إلخ. أما العوائق الرئيسية الواجب تذليلها، كما ذكرت المنظمات، فتشتمل على الافتقار إلى إطار قانوني وإجرائي للشراء الإلكتروني وكذلك، بوجه عام، الثقة، التي لا تزال محدودة، بموثوقية المعاملات الإلكترونية في بعض المنظمات، على النحو المتمثل في عدم قبول التوقيعات الإلكترونية، والفوارق في نظم وهياكل تكنولوجيات المعلومات والاتصالات، وسوء تكييف مهارات موظفي الشراء، ومحدودية أحكام الميزانيات من أجل الشراء الإلكتروني، إلخ. وباستثناء مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات، الذي أضفى طابعاً آلياً على جميع مراحل عملياته الشرائية بفضل قاعدة التجارة الإلكترونية لديه UNWebBuy، فإن جميع المنظمات لا تزال نوعاً ما في بداية خط الشراء الإلكتروني. وهذه الحقيقة ينبغي أن تمكن المنظمات من أن تتعلم من بعضها بعضاً باعتماد استراتيجيات تعاونية متعمدة مشتركة بين الوكالات في استحداث نظمها للشراء الإلكتروني، مع الانتفاع الأمثل

من الخبرات والمعارف التي اكتسبها فعلاً في هذا المجال مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات. وهذا التقرير يوفر خارطة طريق لتلك الغاية.

٦ - وفي الفصل الختامي، يبحث المفتش الطرق والسبل التي يمكن بها للمنظمات استعمال وظيفة الشراء كأداة إتمائية في البلدان المتلقية، باستخدام نهج ذي شقين. ففي المسار الأول، يمكن للمنظمات أن تستعير ورقة من سياسة المشتريات لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التي تهدف عمداً إلى حفز وتعزيز أسواق ومؤسسات الموردّين من المجتمعات المحلية التي تستضيف اللاجئين دون المساس بسلامة معايير وإجراءات الشراء الأساسية. كما أن شرط تشجيع أهم متعاقدي منظومة الأمم المتحدة على التعاقد من الباطن بشأن بعض أنشطتهم الشرائية مع شركات في البلدان المتلقية يمكن أيضاً أن يدخل في هذا المسار الأول. وفي المسار الثاني والأهم، ينبغي حث المنظمات على وضع برامج مساعدة تقنية لبناء القدرات دعماً لوكالات الشراء العامة في البلدان المتلقية كجزء من برامج حُسن التدبير والتزاهة العامة. ويخلص المفتش إلى أنه ينبغي وضع هذه البرامج بالتعاون الوثيق مع البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، اللذين يشاركان إلى حد بعيد في برامج بناء القدرات المتعلقة بالشراء في البلدان المتلقية، وكذلك مع كائنات منظومة الأمم المتحدة التي اكتسبت خبرة في هذا المجال، مثل مركز منظمة العمل الدولية في تورينو ومكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات.

التوصيات

الفريق العامل المعني بالمشتریات التابع لفرقة العمل المعنية بالخدمات المشتركة في مقر الأمم المتحدة

التوصية ١

ينبغي للأمين العام أن يواصل تقييم النتائج التي حققها إلى الآن الفريق العامل المعني بالمشتریات التابع لفرقة العمل المعنية بالخدمات المشتركة في المقر الدائم والمواقع الأخرى، بما في ذلك النتائج المتعلقة بمعايير أداء الشراء وأفضل الممارسات الأخرى الناشئة عن إصلاحات نظام الشراء في المقر الدائم والمواقع الأخرى؛ وينبغي مناقشة تقرير التقييم من جانب اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة وأعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتریات الذي ينبغي له أن يعتمد بدوره توصيات من أجل أوساط الشراء التابعة له حسب الاقتضاء (الفقرة ١٢).

ترشيد ممارسات الشراء

التوصية ٢

ينبغي للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتریات اعتماد وإقرار وتنفيذ مفهوم الوكالة الرائدة وتعزيز تقسيم العمل بهدف زيادة ترشيد ممارسات الشراء من جانب أعضائه. والتركيز حسب الاقتضاء على زيادة توحيد تكاليف وهياكل الشراء العامة داخل منظومة الأمم المتحدة بغية تعزيز تقسيم العمل بين أعضائه، وتخفيض الازدواج في شراء السلع ذات الاستخدام العام، وزيادة استخدام الكفاءات الأساسية في المنظمات إلى أقصى حد، بما في ذلك مفهوم الوكالة الرائدة (الفقرة ٢٠).

إنشاء نظام موحد للإبلاغ والمساءلة من أجل خدمات الشراء

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمنظمة الطيران المدني الدولي، والاتحاد الدولي للاتصالات، والاتحاد البريدي العالمي، إخضاع وحداتهم المستقلة المتخصصة للشراء لنظام واحد للمساءلة بشأن عمليات الشراء، وخاصة في حالة انخفاض حجم الشراء نسبياً (الفقرة ٢٩).

الموظفون من ذوي الخلفية القانونية

التوصية ٤

ينبغي لجميع الرؤساء التنفيذيين ضمان أن تحصل خدمات الشراء لدى كل منهم على دعم قانوني مناسب في حينه، وأن يتلقى بعض موظفيهم الحاليين تدريباً على الجوانب القانونية للشراء (الفقرة ٣١).

مبادرة التدريب على الشراء

التوصية ٥

بالرغم من الاتفاق الذي تم التوصل إليه في الاجتماع التاسع والعشرين للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات بشأن التركيز على مقترح المشروع المعنون "مبادرة للتدريب المشترك على الشراء من أجل الأمم المتحدة" بخصوص نظام لإصدار شهادات موظفي الشراء، ينبغي مواصلة توجيه عناية نشطة لما يلي: (أ) حسب الاقتضاء، متابعة زيادة ميزانيات المنظمات المختصة للتدريب على الشراء؛ و(ب) القيام، قدر الإمكان، بإدماج المبادرات والقدرات المتخصصة للتدريب على الشراء المتاحة داخل منظومة الأمم المتحدة؛ و(ج) توسيع نطاق التدريب على أساليب الشراء الإلكتروني في سياق التوصية ١٠ (هـ) أدناه؛ و(د) وضع استراتيجية للمساعدة التقنية دعماً لبناء القدرات في وكالات المشتريات العامة في البلدان المتلقية مشفوعة بتعبئة الموارد لهذه الغاية (الفقرة ٣٨).

دليل سياسات وإجراءات الشراء

التوصية ٦

(أ) ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات ضمان وجود دليل للمشتريات بلغات العمل في أمانات المنظمات تمشياً مع السياسات المتعددة اللغات ذات الصلة للمنظمات المعنية، بغية تعزيز نزاهة عملية الشراء في جميع المكاتب الميدانية (الفقرة ٤٣).

(ب) ينبغي للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات أن يتخذ ترتيبات لمواصلة تطوير مبادئه التوجيهية المشتركة الحالية بشأن الشراء لتصبح دليلاً عاماً للسياسات والإجراءات على نطاق المنظومة بحيث يكون معياراً لتحديد مبادئ ومراحل

الشراء المشتركة فضلاً عن نتائج النوعية النموذجية، وتبسيط إجراءات الشراء الواجب تطبيقها فردياً وجماعياً في جميع مقار العمل تبسيطاً عاماً (الفقرة ٤٥).

الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات

التوصية ٧

(أ) نظراً للنمو الهام في أنشطة الشراء وما ينجم عن ذلك من حاجة إلى ترتيبات وممارسات أكثر فعالية من حيث التكلفة داخل منظومة الأمم المتحدة، ينبغي للجمعية العامة أن تطلب إلى الأمين العام، بصفته رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يتفاوض على إضفاء طابع رسمي على ولاية الدور الذي يقوم به الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات في التعاون والتنسيق بين الوكالات وأن يطلب إليه تقديم تقرير سنوي إلى الجمعية العامة من خلال اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة ووضع مقترحات ذات وجهة عملية بشأن مواصلة التحسينات في الإدارة، وقياس الأداء وتنسيق خدمات الشراء، على ضوء نتائج وتوصيات هذا التقرير (الفقرة ٥١).

(ب) ينبغي للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات أن يتفاعل تفاعلاً أكثر انتظاماً مع الكائنات الأخرى في قطاعي المشتريات العام والخاص وكذلك مع الهيئات الأكاديمية المختصة بغية الاطلاع على الممارسات والابتكارات والاتجاهات الحديثة خارج منظومة الأمم المتحدة (الفقرة ٥٠ هـ).

(ج) ينبغي، على نحو أكثر تعهداً، مواصلة تعزيز خدمات المشتريات المشتركة وغيرها من الترتيبات التعاونية في مختلف مقار العمل كبنء منتظم من بنوء جدول أعمال اجتماعات الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات (الفقرة ٥٠ و).

(د) اقتراناً بالفقرة ١ أعلاه، ينبغي تقاسم الخبرة في إصلاح نظام الشراء التي اكتسبتها شتى المنظمات التي نفذت إصلاحات في السنوات الأخيرة تقاسماً مفصلاً ومنهجياً مع المنظمات الأخرى (الفقرة ٥٦).

خدمات الشراء المشتركة

الفقرة ٨

وفقاً لقرارات الجمعية العامة ذات الصلة بالخدمات المشتركة داخل منظومة الأمم المتحدة، ينبغي للأمين العام أن يضطلع في أقرب وقت ممكن، وبمساعدة خبيرة استشاري خارجي متخصص في إدماجات الشركات إذا أمكن، باستعراض مفصل لجدوى التدابير التالية والفوائد المترتبة عليها من حيث الكفاءة:

(أ) مواصلة تعزيز إصلاح نظام الشراء في المقر الدائم بإنشاء مرفق شراء مركزي في المقر الدائم بحلول عام ٢٠١٠ بغية توفير قيادة نشطة وإطار مرجعي لتبسيط أنشطة الشراء على نحو مماثل في مقار العمل الأخرى، وخاصة في الميدان (الفقرتان ٦٢-٦٣)؛

(ب) كمرحلة متوسطة لبلوغ ذلك الهدف، ينبغي توحيد هياكل وتكاليف الشراء العامة بالنسبة للصناديق والبرامج القائمة في المقر الدائم (الفقرة ٦٢)؛

(ج) طرق وسبل تعزيز التعاون وتفاذي التداخل بين خدمات مشتريات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات، بما في ذلك خيار إدماج المكتبين إدماجاً يضمن استمرار تقديم الخدمات المشتركة بين الوكالات، التي يقدمها حالياً مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات، من جانب كائن خليف له؛

(د) في حالة بقاء مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات ككائنين مستقلين، ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يواصل تغطية كامل تكاليف الخدمات المشتركة بين الوكالات التي يقدمها مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات (الفقرة ٥٩)؛

(هـ) القيام، حسب الاقتضاء، بتوسيع نطاق التدابير الموصى بها تحت (أ) أعلاه ليشمل مقار العمل الأخرى، وخاصة مكتب الأمم المتحدة في فيينا، ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومقار العمل الميدانية (الفقرة ٧٠).

طرق الشراء الإلكتروني

التوصية ٩

ينبغي للرؤساء التنفيذيين ضمان الاسترشاد، لدى استحداث حلول الشراء الإلكتروني في منظمة كل منهم، بالمبادئ الأساسية التالية، بما فيها:

- (أ) وجود إطار قانوني وإجرائي؛
- (ب) التعاون والتنسيق بين الوكالات؛
- (ج) وتعزيز نهج تدريجي إزاء إنشاء نظام الشراء الإلكتروني؛
- (د) ووضع مجموعة مهارات جديدة ذات صلة من خلال برامج التدريب وإعادة التدريب (الفقرة ٨٣).

بناء القدرات في وكالات المشتريات العامة في البلدان المتلقية

التوصية ١٠

نظراً لتزايد أهمية قضية الشفافية الحكومية في المشتريات العامة في سياق اتفاقات منظمة التجارة العالمية، على النحو المؤيد مؤخراً في قرار الجمعية العامة ٥٥/٢٤٧ المؤرخ في ١ أيار/مايو ٢٠٠١ بشأن إصلاح نظام الشراء، ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات أن يستحدثوا، عند الطلب، دعماً تقنياً لبناء القدرات في برامج ملامح المشتريات لديهم دعماً لبناء القدرات في وكالات المشتريات العامة في البلدان النامية المتلقية كي تستطيع المشاركة بفعالية وتعزيز قدراتها على المشاركة في الشراء. وينبغي للبرامج المعنية أن تهدف إلى استكمال الأنشطة الجارية في هذا المجال التي يقوم بها البنك الدولي، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومركز منظمة العمل الدولية في تورينو، ومكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات، وغيرها (الفقرة ٩١).

مقدمة

١ - مثلت أنشطة الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة ٦, ٤ بلايين دولار^(١) في عام ٢٠٠٢، أو حوالي ٣٧ في المائة من مجموع الموارد العادية والموارد الخارجة عن الميزانية للمنظمات. وإذا ما روعيت أيضاً المشتريات العامة من أجل المشاريع الإنمائية الممولة من المؤسسات المالية المتعددة الأطراف، وخاصةً مجموعة البنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، فإن قيمة عمليات الشراء التي يمثلها النظام الدولي المتعدد الأطراف تقارب ٣٠ بليون دولار في السنة.

٢ - ومع أن المشتريات العامة الخاصة بالمشاريع الممولة من المؤسسات المالية المتعددة الأطراف ستظل خارجة عن نطاق هذا التقرير، فإن الأرقام الواردة أعلاه تُبرز مع ذلك أهمية الموضوع وأهمية وظيفة الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة. ولكن كما سيرد في الفصل التالي، فإن نطاق وقيمة أنشطة الشراء تتفاوتت هاماً عبر المنظمات والمجموعات الفرعية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ويعكسان خصائص ولايات المنظمات. ويشكل الشراء وظيفة استراتيجية في الأمم المتحدة وفي صناديقها وبرامجها إذ مثلت معاً ٨٥ في المائة في عام ٢٠٠٢ من مجموع نفقات المشتريات في المنظمات. أما بالنسبة للوكالات المتخصصة (باستثناء مجموعة البنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية) فلم يتجاوز مجموع القيمة ١٢ في المائة إلا قليلاً. كذلك يختلف نطاق المشتريات باختلاف أعضاء المجموعتين الفرعيتين من المنظومة.

٣ - وبالرغم من الفوارق في أحجام المشتريات ولايات المنظمات، فإن لهذا التقرير، الذي اقترحه برنامج الأغذية العالمي على وحدة التفتيش المشتركة، صلة بجميع مؤسسات المنظومة. وهو يركز على القضايا الاستراتيجية التي يرجح أن تساهم في تعزيز فعالية عملية الشراء من حيث التكلفة داخل المنظمات وفيما بينها، أي التعاون والتنسيق، والشراء الإلكتروني وبناء القدرات. ومع أن الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات قد تناول هذه القضايا على نطاق المنظومة في السنوات الأخيرة، فقد كانت النتائج الشاملة غير منتظمة نوعاً ما. ولا يزال هناك مجالاً للتحسينات في تنسيق الممارسات، وتطبيق الحلول الإلكترونية، وقياس الأداء ووضع معايير له، وتطوير الخبرة المهنية لموظفي الشراء الداخليين وموظفي المنظمات العميلة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

(١) انظر احصاءات المشتريات لمكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات على الموقع:

٤ - ومتابعةً للتوصيات الواردة في تقرير عام ١٩٩٤ الصادر عن فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالمشتريات، الذي أجرى استعراضاً متعمقاً لممارسات الشراء في الأمم المتحدة، فقد قامت منظمة الأمم المتحدة بإصلاح مكثف لنظام الشراء على أساس مستمر تقريباً أثناء السنوات العشر الماضية^(٢). وأشرفت على ذلك عن كثب الجمعية العامة واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية. وبالإضافة إلى ذلك، يقوم مجلس مراجعي الحسابات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، الذي حدد وظيفة الشراء بوصفها مجالاً بارز الأخطار، باستعراض دوري لعملية الإصلاح ومراجعة ممارسات الشراء لدى الصناديق والبرامج. واستُكملت هذه الإصلاحات بمبادرات تهدف إلى تعزيز التعاون والتنسيق بين المنظمات القائمة في نيويورك في سياق الفريق العامل المعني بالمشتريات في إطار مبادرة الخدمات المشتركة التابع لفرقة العمل المعنية بالخدمات المشتركة، المنشأة في المقر الدائم في عام ١٩٩٧. وفي حين أن هذه المساعي حسنت عمليات الشراء في الأمم المتحدة تحسناً هاماً، فقد اقتصرَت الإصلاحات غالباً على الأمم المتحدة.

٥ - وبالمثل، فإن الاستعراضات الداخلية والخارجية التي حرت في السنوات القليلة الماضية حول دور مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات^(٣)، لم يتسع نطاقها ليشمل كائنات المشتريات الأخرى في المنظومة، أو الترتيبات التعاونية في مزار العمل المختلفة على المستوى العالمي والميداني، ولم يشمل نطاقها كذلك ولاية الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات الذي يقدم له مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات. أما وحدة التفتيش المشتركة، فقد أصدرت في السنوات الأخيرة تقريرين عن التعاقد الخارجي في منظومة الأمم المتحدة^(٤)، إلا أنهما لم يشملا سوى جانب واحد من المشتريات، أي التعاقد من الباطن بشأن بعض الوظائف مع مقدمي الخدمات التجارية.

(٢) لقد قدم الأمين العام دورياً تقارير عن إصلاح نظام الشراء إلى الجمعية العامة، وخاصةً في الوثائق A/C.5/51/9, A/52/534, A/53/271/Add.1, A/54/866, A/55/127, A/55/746 and A/57/187.

(٣) انظر تقرير الفريق العامل الفرعي بشأن الدور المقبل لمكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات المقدم إلى الاجتماع السابع والعشرين للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات المعقود في هافانا، كوبا، ٢٠٠١، والتقرير المعنون: التمرکز الاستراتيجي، وإعادة التساوق والدور الذي يقوم به بين الوكالات مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات، من إعداد خبراء COWI، نيسان/أبريل ٢٠٠١.

(٤) انظر: "التحدي الذي تواجهه منظومة الأمم المتحدة في الاستعانة بمصادر خارجية" (JIU/REP/97/5)، و"استعراض عمليات مراجعة حسابات الإدارات فيما يتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية في الأمم المتحدة وفي الصناديق والبرامج التابعة لها" (JIU/REP/2002/7).

٦ - وفي ضوء ما تقدم، فرمما كان هذا التقرير هو أول محاولة منذ عدة سنوات لاستعراض عمليات الشراء في المنظمات من منظور شامل ومتكامل، ولو أن التركيز ينصب بالدرجة الأولى على الجوانب المذكورة في الفقرة ٣ أعلاه. والهدف من هذا التقرير هو تحديد الفرص والسبل المتاحة لزيادة كفاءة وفعالية المشتريات من خلال تدابير التنسيق الأكثر فعالية، بما في ذلك تقاسم المعلومات وأفضل الممارسات، واستحداث ابتكارات تكنولوجية وتعزيز أداء الموظفين. ويناقش التقرير أيضاً القضية الهامة وهي تقديم المساعدة التقنية إلى البلدان والمنظمات العميلة المتلقية كجزء من برامج حُسن التدبير.

٧ - ولدى إعداد التقرير، حضر المفتش، بصفة مراقب، الاجتماع الثامن والعشرين للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات المعقود في أيار/مايو ٢٠٠٣ في وارسو، والذي أتاح فرصة للاطلاع على تبادل الآراء المباشر بين محترفي الشراء حول مجموعة واسعة من المواضيع المدرجة في جدول الأعمال والتفاعل مع جميع رؤساء خدمات المشتريات في المنظمات تقريباً. وبعد ذلك، قام المفتش بزيارة معظم المنظمات للحصول على معلومات أدق عن سياساتها وممارساتها الشرائية. ثم استُكملت هذه الزيارات باستبيان أُرسِل إلى المنظمات يشمل المجالات التي يركز عليها التقرير. ويعرب المفتش عن تقديره لأعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات ولغيرهم من موظفي المنظمات لتعاونهم في إعداد هذا التقرير.

أولاً - استعراض عام

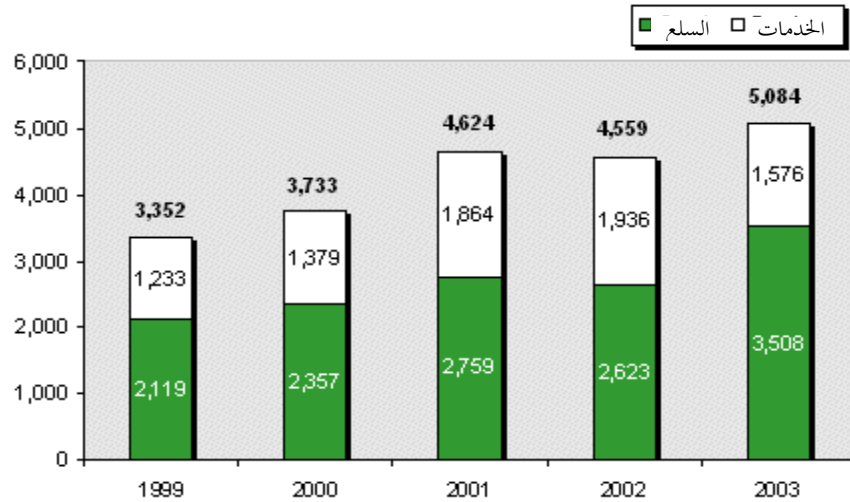
٨ - يقدم هذا الفصل، الذي يستند إلى إحصاءات المشتريات لدى مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات وإلى تحليل الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة من أجل هذا التقرير، صورة شاملة لعمليات الشراء في المنظمات في عام ٢٠٠٢، وخاصة فيما يتعلق بإجمالي الموارد ذات الصلة والاتجاهات؛ وتوزيع نفقات المشتريات بين المنظمات ومجموعات المنظمات؛ والتوزيع الجغرافي؛ وبيع المشتريات العامة والمتخصصة؛ والتعاقد الخارجي بشأن وظيفة الشراء؛ وأهم العملاء الذين تُقدم إليهم الخدمات. ويوفر هذا الاستعراض العام خلفية لاستعراض أكثر تركيزاً في الفصول اللاحقة من التقرير.

ألف - إجمالي قيمة المشتريات واتجاهاتها

الشكل ١:

مجموع المشتريات من السلع والخدمات، ١٩٩٨-٢٠٠٢

(بملايين الدولارات)



المصدر: مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات

٩ - لقد ازداد مجموع قيمة مشتريات مؤسسات المنظومة بحوالي ٤٩ في المائة من عام ١٩٩٨ إلى ٢٠٠٢. وساهم شراء الخدمات والسلع في تلك الزيادة بنسبة ٤٢ و ٥٥ في المائة على التوالي. ويبدو أن هذا الاتجاه يعكس تزايد أنشطة الشراء من جانب كائنات الأمم

المتحدة استجابة لتوسع نطاق عمليات حفظ السلام والمساعدة الإنسانية في البلقان، وأفغانستان والعراق، وغيرها. ومع استقرار هذه العمليات في الأمدن المتوسط والبعيد، من المحتمل أن يبقى حجم المشتريات ثابتاً نوعاً ما أو أن ينخفض.

باء - توزيع أنشطة الشراء

١٠ - كما يشير الجدول ١، فإن عمليات الشراء مركزة إلى حد كبير داخل أسرة الأمم المتحدة ذاتها، وعلى سبيل المثال، فإن مشتريات منظمة الأمم المتحدة للطفولة وحدها من السلع والخدمات تفوق مشتريات كافة الوكالات المتخصصة مجتمعة، في حين أن حجم مشتريات الأمانة العامة للأمم المتحدة يكاد يكون ضعف حجم مشتريات الوكالات المتخصصة. وهذا التركيز للقوة الشرائية يمكن أن يعني ضمناً أن الإصلاحات المتعلقة بالفعالية من حيث التكلفة، في حين أنها تم جميع مؤسسات المنظومة، ربما ينبغي أن تركز في المقام الأول على كائنات الأمم المتحدة، التي تخضع لنفس الميثاق، ونفس الجمعية العامة والأمين العام. إن تحقيق حلول الشراء الفعالة من حيث التكلفة داخل أسرة الأمم المتحدة ذاتها ينبغي أن ييسر توسيع نطاق هذه الحلول ليشمل أجزاء أخرى من المنظومة. وقد تم، إلى حد ما، اختبار هذا النهج في السنوات الأخيرة من جانب كائنات الأمم المتحدة، وذلك خاصة بفضل النتائج التي توصل إليها الفريق العامل المعني بالمشتريات التابع لفرقة العمل المعنية بالخدمات المشتركة المنشأة في مقر الأمم المتحدة في عام ١٩٩٧، والذي أقام صلات مع بعض أعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات.

الجدول ١:

مقارنة أحجام مشتريات كائنات الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية في عام ٢٠٠٢^(٥)
(بملايين الدولارات)

النسبة المئوية	النفقات	الوكالة	النسبة المئوية	النفقات	الكيان
٢٣,٣	١٤٩	منظمة الأغذية والزراعة	٢٦,٤	٩٤١	الأمم المتحدة ^(٦)
٢٣,٣	١٤٩	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	٢٣,٥	٨٣٧	برنامج الأغذية العالمي
١٢,٠	٧٧	منظمة الصحة العالمية	٢٢,٣	٧٩٥	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ^(٧)
١١,٠	٧٠	الوكالة الدولية للطاقة الذرية	٨,٤	٣٠٠	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
٨,٠	٥١	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	١٠,٠	٣٥٢	منظمة الأمم المتحدة للطفولة
٧,٤	٤٧	منظمة العمل الدولية	٣,٢	١١٣	صندوق الأمم المتحدة للسكان
٦,١	٣٩	منظمة الطيران المدني الدولي	٢,٣	٨٢	مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات
٤,٥	٢٩	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	٢,٠	٧٣	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
١,٩	١٢	الاتحاد الدولي للاتصالات	١,٩	٦٨	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى
١,٦	١٠	المنظمة البحرية الدولية			
٠,٦	٤	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية			
٠,٣	٢	الاتحاد البريدي العالمي			
١٠٠,٠	٦٣٩	المجموع	١٠٠,٠	٣٥٦١	المجموع

(٥) البيانات مستمدة من إحصاءات المشتريات لدى مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات (www.iapso.org)، وتم تحديثها في معظم الحالات ببيانات قدمت إلى وحدة التفتيش المشتركة من أجل هذا التقرير.

(٦) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وغيره من كائنات الأمانة العامة.

(٧) باستثناء مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات.

ملخص

النسبة المئوية	الفئات	المجموعات الفرعية
٢٢,٤	٩٤١	الأمانة العامة للأمم المتحدة
٦٢,٤	٢ ٦٢٠	صناديق وبرامج الأمم المتحدة
١٥,٢	٦٣٩	الوكالات المتخصصة
١٠٠,٠	٤ ٢٠٠ ^(٨)	المجموع

١١ - وكما جاء في أحد تقارير الأمين العام المرحلية عن الخدمات المشتركة، فقد وضع الفريق العامل المعني بالمشتريات، الذي يشمل جميع كائنات الأمم المتحدة القائمة في نيويورك (الأمانة العامة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وصندوق الأمم المتحدة للسكان)، عدداً من أدوات الشراء المشتركة (النظامان الأساسي والإداري الماليان المشتركان المتصلان بنظام الشراء؛ ونماذج وثائق التعاقد المشتركة؛ ومؤشرات الأداء المشتركة؛ والتدريب على الشراء وآدابه؛ وقاعدة البيانات المشتركة بشأن البائعين؛ ونظام الترميز المشترك؛ والاتفاقات العامة الطويلة الأجل؛ الخ) وترتيبات الشراء المشتركة للوزام المكتبية؛ وخدمات وكالات السفر وخدمات وكلاء الشحن^(٩). ورغم تقاسم هذه النتائج مع أعضاء آخرين من الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات وبقاء بعض القضايا مدرجة في جدول أعمال اجتماعات هذا الفريق، فلا يبدو أنها ولدت حتى الآن حركة من الإصلاح الشامل داخل أوساط المشتريات في منظومة الأمم المتحدة على غرار إصلاحات نظام الشراء التي روجها الفريق العامل المعني بالمشتريات في مقر الأمم المتحدة.

١٢ - وربما تعود هذه النتيجة إلى القيود المتأصلة في الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، على النحو الذي سيرد في التقرير. وربما كان هناك سبب آخر هو الافتقار إلى تقييم الأثر المفيد للموسم للنتائج التي حققها حتى الآن الفريق العامل المعني بالمشتريات في المقر الدائم، مثل تحقيق الوفورات من عدد الأشخاص وتكاليف المعاملات، وتقصير دورات التجهيز الزمنية، وتكامل أصول المشتريات، أو زيادة فعالية إدارة عقود الخدمات. وينبغي أن

(٨) يختلف هذا المجموع عن الشكل ١، أولاً لأن البيانات الخاصة ببعض المنظمات غير المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة (مثلاً، منظمة الصحة للبلدان الأمريكية أو منظمة التجارة العالمية) استُبعدت، وثانياً لأن البيانات التي قدمتها بعض المنظمات إلى وحدة التفتيش المشتركة عن مشترياتها في عام ٢٠٠٢ لم تطابق بيانات مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات.

(٩) A/55/461، الفقرات من ٣٦ إلى ٤٢.

تكون هذه الفوائد موضوعاً لتقييم، بما في ذلك النتائج بشأن معايير أداء نظام الشراء وأفضل الممارسات الأخرى الناشئة عن إصلاحات نظام الشراء في مقر الأمم المتحدة ومقار العمل الأخرى حسب الاقتضاء. وينبغي إعداد تقرير التقييم بمشاركة محترفين من صناعة الإمدادات من القطاع الخاص ومناقشته من جانب كافة أعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، الذي ينبغي أن يعتمد بدوره توصيات من أجل أوساطه الشرائية ككل.

جيم - الشراء من البلدان التي تنفذ فيها البرامج

١٣ - استجابة للتعليمات الدورية الصادرة عن الجمعية العامة من أجل زيادة الشراء من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية^(١٠)، سعت المنظمات ككل إلى توسيع نطاق مصادر مشترياتها قدر الإمكان، على النحو المبين في الشكلين ٢ و ٣ أدناه. ويبدو أن اجتماعات الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات المعقودة كل سنتين في البلدان النامية وحلقات الأعمال التجارية التي تنظمها شعبة المشتريات بالأمم المتحدة في المناطق النامية، قد أتاحت فرصاً لزيادة مشاركة البلدان المتلقية في عمليات الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة. بيد أن مؤسسات المنظومة التي تحصل على مشترياتها من هذه البلدان هي غالباً تلك التي لها حضور ميداني هام في البلدان النامية، وخاصة صناديق وبرامج الأمم المتحدة وغيرها من كائنات الأمم المتحدة مثل اللجان الاقتصادية الإقليمية والبعثات الميدانية.

١٤ - ومن ثم يحصل مكتب الأمم المتحدة في نيروبي على أكثر من ٩٠ في المائة من سلعه وخدماته من البلدان النامية، في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ذكر أنه في عام ٢٠٠٢ "زاد حصة المشتريات من البلدان النامية من ٣٠ إلى ٧٠ في المائة خلال السنوات العشر الماضية"^(١١). وبالمثل، ذكرت منظمة الأمم المتحدة للطفولة أنها وسعت نطاق مصادر إمداداتها من المناطق النامية بتعزيز سياستها اللامركزية، بما في ذلك زيادة قيمة مشتريات مكاتبها القطرية والإقليمية بنسبة ١٣٠ في المائة، من ١٢٠ مليون دولار في عام ١٩٩٩ إلى ٢٧٣ مليون دولار في عام ٢٠٠١. كما ذكرت أن عدد الموردين من البلدان النامية والبلدان

(١٠) انظر، مثلاً، قرارات الجمعية العامة ٢٢٦/٥٢ المؤرخ في ٣١ آذار/مارس ١٩٩٨، و ١٤/٥٤ المؤرخ في ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، و ٢٤٧/٥٥ المؤرخ في ١ أيار/مايو ٢٠٠١، و ٢٧٩/٥٧ المؤرخ في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢.

(١١) A/57/187، الفقرة ٢٨.

التي تمر اقتصاداتها بمرحلة اقتصادية تجاوز ٨٠ في المائة من جميع الشركات المسجلة في قاعدة بياناتها الخاصة بالبائعين في المقر والمكاتب الميدانية^(١٢).

١٥ - ولكن نظراً لواقع عولمة شبكات المبيعات لمعظم الشركات المتعددة الجنسية، فإن المشتريات من البلدان النامية قد لا تنطوي دائماً على ربح صافٍ بالنسبة للاقتصادات المحلية وخاصة في الحالات التي تكون فيها هذه المشتريات مصنوعة ومستوردة من مكان آخر في العالم. وفي حين أن الشراء من التجار المحليين مفيد من حيث قصر جداول التسليم إلى حد كبير - وهذا أمر هام في حالات الطوارئ - فقد يكون أكثر كلفة من الشراء المباشر من شركات الإنتاج، التي تمنح عموماً تخفيضات في الأسعار على أساس الحجم لمؤسسات المنظومة. وعلى سبيل المثال، قدر مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في استعراضه لحسابات مشتريات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في شباط/فبراير ٢٠٠٣، أنه لو كانت المفوضية حصلت على جميع سيارات تويوتا مباشرة من شركة الإنتاج في عام ٢٠٠١ بدلاً من بائعي السيارات الجاهزة للتسليم أو من البائعين المحليين، لكان يمكن أن توفر ٩٠٠.٠٠٠ دولار. ووفقاً لتقديرات مكتب خدمات الرقابة الداخلية، يبلغ انخفاض سعر السيارات المشتراة مباشرة من شركة الإنتاج حوالي ١٥ في المائة (باستثناء التخفيضات المحتملة)^(١٣).

١٦ - وبالمثل، تنطبق الملاحظة الآتفة الذكر على سلع مصنوعة أخرى، ومنتجات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بوجه خاص، والمعدات الطبية، واللقاحات والمستحضرات الحيوية. فالسؤال إذن هو كيف يمكن التوازن بين مبدأ السياسة العامة للتوزيع الجغرافي العادل لمصادر الإمدادات وبين شرط زيادة فعالية عمليات الشراء من حيث التكلفة. والتطبيق الحرفي لمبدأ أدنى عطاء مقبول سيعني إعطاء الأفضلية للشراء المباشر من شركات الإنتاج حيثما يكون هذا الخيار الأخير أقل تكلفة من الشراء المحلي. ومن ناحية أخرى، إذا نظر إلى قاعدة "أدنى عطاء مقبول" على أنها تدل - كما ينبغي - على معنى دينامي، أي "أفضل ثمن مع الجودة"، فإن الشراء المحلي سيحقق، فيما يبدو، فوائد عدا الفوائد المالية الصرف، بما في ذلك تكييف المنتجات مع البيئة المحلية أو التوافق مع القواعد المحلية، وجداول التسليم التي تفرضها الطوارئ في الحالات الإنسانية، والخدمات المنظورة ما بعد البيع وخاصة عندما تنطوي هذه الخدمات على شروط كفاءة محلية، بل ربما تنطوي على ما هو أهم من ذلك وهو ضرورة بناء قدرات في أسواق الموردين المحليين في البلدان النامية، على النحو الذي سيرد في الفصل السادس.

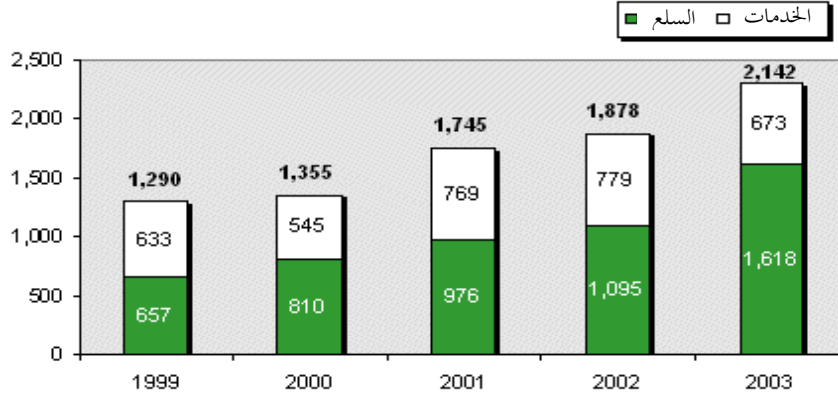
(١٢) المرجع نفسه، الفقرة ٢٩.

(١٣) مكتب خدمات الرقابة الداخلية: مراجعة حسابات مشتريات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (تقرير مراجعة الحسابات، آذار/مارس ٢٠٠٣)، ٦ شباط/فبراير ٢٠٠٣، الفقرتان ٢٥ و ٢٦.

الشكل ٢:

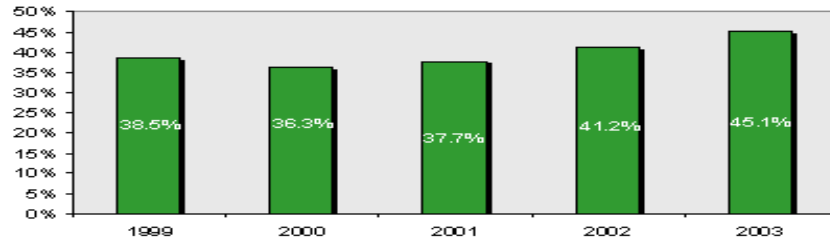
الشراء من البلدان التي تنفذ فيها برامج

(بملايين الدولارات)



الشكل ٣:

النسبة المئوية للشراء من البلدان النامية



المصدر: مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات

الجدول ٢:

مشتريات منظومة الأمم المتحدة من البنود العامة والمتخصصة في عام ٢٠٠٢

البنود	الكائنات الشارية	القيمة المقدرة (بملايين الدولارات)
ألف - أعم البنود		
١- الخدمات والأشغال من أجل فرادى كافة المنظمات، باستثناء مقر الأمم المتحدة، الاحتياجات الإدارية ومقرى العمل في جنيف ونيروبي حيث يجري شراء والبرامجية الداخلية	بعض الخدمات بموجب ترتيبات خدمات مشتركة	٢٠٠٠
٢- اللوازم والمعدات المكتبية	كما ورد أعلاه	غير متوفر
٣- بنود تكنولوجيا المعلومات فرادى المنظمات؛ نفس الشروط التعاقدية أو استخدام والاتصالات	مفهوم الوكالة الرائدة أحياناً في بعض مقار العمل	غير متوفر
باء - بعض البنود العامة		
١- معدات النقل	مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات/ الأمم المتحدة/برنامج الأغذية العالمي/مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع/منظمة الأمم المتحدة للطفولة/مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/منظمة الأغذية والزراعة	٥٠٠ (١٤)
٢- المستحضرات الحيوية/العقاقير/ منظمة الأمم المتحدة للطفولة/منظمة الصحة العالمية/مستحضرات الصيدلانية	صندوق الأمم المتحدة للسكان/منظمة الأغذية والزراعة/ مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات/ مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (١٥)	٤٣
٣- المعدات الطبية	منظمة الصحة العالمية/منظمة الأمم المتحدة للطفولة/ صندوق الأمم المتحدة للسكان	غير متوفر
جيم - البنود المتخصصة		
١- الأغذية	برنامج الأغذية العالمي (١٦)	٣٠٧,٥
٢- خدمات النقل الجوي	الأمم المتحدة (١٧)	٢٣٤

(١٤) تقدير متحفظ لوحدة التفتيش المشتركة، استناداً إلى بيانات غير كاملة مقدمة من المنظمات. أما قيمة معدات وخدمات النقل التي أبلغ عنها برنامج الأغذية العالمي، ومكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، فقد تجاوزت وحدها ٤٥٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٢.

(١٥) في أعقاب عملية عطاءات متنافسة في نيسان/أبريل ٢٠٠١، اختير مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات لشراء العقاقير وإدارة عملية الإمدادات المتعلقة بها من أجل المرفق العالمي لإنتاج دواء السل التابع للشراكة من أجل وقف السل (www.stoptb.org).

(١٦) إلى جانب برنامج الأغذية العالمي، بلغت قيمة الحصص الغذائية التي ابتاعتها الأمم المتحدة من أجل جنود حفظ السلام ٣٨ مليون دولار في عام ٢٠٠٢.

(١٧) تألفت المجموعة الثانية من البنود التي ابتاعتها الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٢ من منتجات كيميائية ونפטية بلغت قيمتها ٦٤,٥ مليون دولار.

البنود	الكائنات الشارية	القيمة المقدرة (بملايين الدولارات)
٣- اللقاحات	منظمة الأمم المتحدة للطفولة	٢٠٣,٥
٤- موانع الحمل	صندوق الأمم المتحدة للسكان	٥٧,٦
٥- الآلات والمنتجات الزراعية	منظمة الأغذية والزراعة	٤٣,٦
٦- المعدات والخدمات اللازمة للإخماء التدريجي لمواد استنفاد الأوزون	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ^(١٨)	٢٠
٧- منتجات الصلب	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	١٨
٨- معدات الطيران الجوي	منظمة الطيران المدني الدولي	١٥
٩- معدات ولوازم المختبرات		
١٠- رصد الإشعاع	الوكالة الدولية للطاقة الذرية	
١١- المفاعلات		١١,٤
١٢- معدات علمية ومعدات طباعة	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	٨

دال - البنود العامة والمتخصصة

١٧ - يشير الجدول ٢ إلى أن تنظيم وظيفية الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة بعيد كل البعد عن أن يكون مثالياً. ويبدو أن ثمة منافسة حتى في شراء بعض البنود المتخصصة كالعقاقير والمستحضرات الصيدلانية. ومع أن بيانات المشتريات بموجب ترتيبات الخدمات المشتركة في بعض مقار العمل لم يبلغ عن كل منها على حدة، فإن المعلومات الواردة في الجدول تشير إلى أن آلية الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات لم تفلح بعد في تشجيع زيادة ترشيد ممارسات الشراء لدى أعضائه. وربما يمكن إعطاء مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات دوراً أبرز في شراء البنود ذات الاستخدام العام، بما في ذلك معدات وخدمات النقل التي اكتسب فيها عدة سنوات من الخبرة.

١٨ - والجدول ٢ مستكمل ببيانات أخرى عن نطاق ملامح مشتريات المنظمات التي تم التعاقد بشأنها خارجياً في عام ٢٠٠٢ مع كائنات شراء أخرى داخل منظومة الأمم المتحدة

(١٨) إلى جانب منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، قام مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات أيضاً بشراء بنود متعلقة بالأوزون تبلغ قيمتها ١٥ مليون دولار في عام ٢٠٠٢.

توخياً للتنسيق وتقسيم العمل. ولم تذكر سوى ثلاث منظمات أن مشترياتها في عام ٢٠٠٢ قامت بها منظمة شقيقة أخرى نيابة عنها. ويبدو أن قيمة هذه المشتريات محدودة. وعلى سبيل المثال، ذكر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن بعض البنود (موانع الحمل والمستحضرات الصيدلانية) تم شراؤها من خلال صندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة على التوالي. وبالنسبة لصندوق الأمم المتحدة للسكان، لم يتعاقد بشأن النفقات الكبيرة من خلال وكالات أخرى، بينما تم التعاقد بخصوص ٤,٨ في المائة من قيمة مشتريات الاتحاد الدولي للاتصالات من خلال منظمة أخرى. بيد أن هذا الاتحاد تعاقد خارجياً بشأن ٥٨,٧ في المائة من عمليات مشترياته في عام ٢٠٠٢ مع القطاع الخاص، وتعاقدت منظمة العمل الدولية على غرار ذلك بخصوص ٨ في المائة من مجموع مشترياتها.

١٩ - أما من حيث فعالية التكاليف، إن لم يكن من حيث الحس الفطري، فإن الحاجة إلى التعاقد الخارجي بشأن وظيفة الشراء مع وكالة شقيقة وخاصة بموجب ترتيبات الخدمات المشتركة التي سيرد بحثها في التقرير، تبدو حاسمة حيثما يكون الشراء وظيفة تعبوية لا استراتيجية. ويبين الجدول ١ بوضوح المنظمات التي يمثل فيها الشراء كفاءة استراتيجية أو أساسية (الأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي/مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وكذلك، جداراً، صندوق الأمم المتحدة للسكان). وبالنسبة إلى معظم المنظمات الأخرى، يشكل الشراء نشاطاً تبعياً يدعم وظائفها الدستورية. وعلى هذه الحال، فإن تحديد نمط خدمات الشراء تحديداً أمثل وفعالاً من حيث التكلفة يقتضي من مجموعة المنظمات الأخيرة التعاقد الخارجي قدر الإمكان مع المجموعة الأولى بغية زيادة تعزيز كفاءة مشترياتها الأساسية، أو استحداث وتقاسم تسهيلات الكفاءات الأساسية، وخاصة بالنسبة إلى المنظمات القائمة في منطقة بعينها، مع الاستفادة من تقاسم تكاليف موظفي الشراء.

٢٠ - وهناك أيضاً بديل آخر هو إدراك أو الاستفادة من الكفاءة الأساسية لدى المنظمات بالنسبة إلى بعض المنتجات أو مجموعات المنتجات المتخصصة، مثل اللقاحات (منظمة الأمم المتحدة للطفولة)، وجميع المعدات واللوازم الطبية والمستحضرات الصيدلانية (منظمة الصحة العالمية)، وكافة السلع الغذائية، بما في ذلك الحصص الغذائية التي يوردها الآن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (برنامج الأغذية العالمي)، والسيارات والمعدات (مكتب خدمات المشتريات

المشتركة بين الوكالات)، وخدمات النقل الجوي (شعبة المشتريات بالأمم المتحدة). وفي عام ١٩٩٢، اتخذت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، التي لا يشكل الشراء بالنسبة لها نشاطاً قانونياً، قراراً حكيماً بالتعاقد الخارجي مع برنامج الأغذية العالمي بشأن شراء وتوزيع الأغذية على مخيمات اللاجئين. بيد أن القرار لم يذهب بعيداً إلى حد كافٍ إذ ربما كان بإمكان برنامج الأغذية العالمي أن يستوعب حقاً جميع أنشطة المشتريات المحدودة للمفوضية، وخاصة لأن كلاهما يعمل في القطاع الإنساني. ويشير هذا التحليل إلى ضرورة زيادة ترشيد ممارسات الشراء في المنظمات.

هاء - أهم العملاء

٢١ - كان شراء السلع والخدمات من جانب المنظمات في عام ٢٠٠٢ غالباً موجهاً نحو الاحتياجات الإدارية والبرنامجية الداخلية، مع بعض الاستثناءات الرئيسية. فشعبة المشتريات بالأمم المتحدة، إضافة إلى مشترياتها من أجل كائنات المقر الدائم، تقدم الإمدادات أيضاً إلى بعثات حفظ السلام في سائر أنحاء العالم. ويقوم بحوالي ٢٠ في المائة من هذه المشتريات وحدات مشتريات حفظ السلام القائمة في الميدان. كما يتتبع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأغذية العالمي، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، غالباً من أجل مشاريعها الميدانية. وفي عام ٢٠٠٢، فإن عمليات الشراء من أجل الحكومات بوصفها عميلات مباشرة قام بها غالباً الاتحاد الدولي للاتصالات (٨٩ في المائة من المجموع)، ومنظمة الطيران الجوي المدني (٨٥ في المائة)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (٣٢ في المائة)، ومكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات (٨ في المائة)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان (٦ في المائة). ولم تبلغ قيمة مجموع المشتريات نيابة عن الحكومات سوى ١٥٧ مليون دولار، أو ٣,٥ في المائة من إجمالي نفقات المنظمات في عام ٢٠٠٢. وهذا يعني أنه باستثناء مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات الذي يضطلع بأنشطة الشراء من أجل مجموعة متنوعة من العملاء، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، تكون عمليات في المنظمات موجهة أساساً نحو احتياجاتها الخاصة الإدارية والبرنامجية الميدانية، وهذا الوضع العام ينبغي مبدئياً أن يبرر الاتجاه نحو مزيد من تكامل سياسات وخدمات الشراء.

ثانياً - فعالية خدمات الشراء من حيث التكلفة

٢٢ - يحاول الجدول ٣ إيضاح فعالية تكلفة خدمات الشراء في المنظمات في عام ٢٠٠٢ باستخدام عامل الموارد البشرية، الذي يمثل في معظم الحالات أكثر من ٩٥ في المائة من تكاليف خدمات الشراء أو مجموع تكاليف المشتريات. والأمر الذي يوضع في الاعتبار أنه بينما تظل جداول ملاك الموظفين ثابتة عموماً، فقد تتفاوت أحجام المشتريات من سنة إلى سنة سنتين إلى أخرى، كما لاحظ المفتش في بيانات مشتريات الفترة ١٩٩٩-٢٠٠٢ المقدمة من بعض المنظمات. ويبين الجدول تديرين من تدابير كفاءة ملاك الموظفين وهما متوسط قيمة البنود التي اشترها في عام ٢٠٠٢ كل موظف (من الفئة الفنية وفئة الخدمات العامة مجتمعين) من وحدة المشتريات في منظمة ما، وتكاليف موظفي الشراء كنسبة مئوية من نفقات المشتريات.

٢٣ - وكما يبين الجدول، فقد تفاوتت كفاءة موظفي خدمات الشراء في عام ٢٠٠٢ تفاوتاً هاماً من نقيض إلى آخر، مع احتلال برنامج الأغذية العالمي^(١٩) أعلى مرتبة من تراوح الكفاءة تتلوه المنظمة العالمية للملكية الفكرية. والبيانات الخاصة بهذه المنظمات قد لا تشير بالضرورة إلى أنها تشكل معياراً لمهنة الشراء، في غياب مقارنات مع منظمات الشراء في القطاعين العام والخاص. ومع ذلك، وفي السياق المقارن على نطاق المنظومة في الجدول ٣، فإن خدمات الشراء في المنظمات القادرة على شراء سلع وأشغال وخدمات يبلغ مجموع قيمتها ٦ ملايين دولار فأكثر في المتوسط لكل موظف من موظفي الشراء يمكن تأهيلها بالتأكد لوصفها بكفاءة الأداء، بينما تُعتبر الخدمات التي يتراوح مجموع قيمة مشترياتها بين ٨ و ١٠ ملايين دولار في المتوسط لكل موظف ذات أداء ممتاز أو رائد، بشرط مهم هو أن تبقى سائر العوامل متكافئة نوعاً ما، على النحو الموجز أدناه.

٢٤ - ورأت بعض المنظمات، في تعليقاتها على مشروع هذا التقرير، أنه لا بد من مزيد من التحليل الكثير قبل وضع قواعد ومعايير لإنتاجية موظفي وخدمات الشراء. فأشارت الوكالة الدولية للطاقة الذرية، على سبيل المثال، إلى أنه ينبغي مراعاة متوسط حجم المعاملات، وتوزيعه على جميع المعاملات، وهيكل الموردين والأحجام المطلوبة من كل مورد إلى جانب جهود البحث لكل معاملة. ورأت منظمة العمل الدولية أن شراء الخدمات المتخصصة ينطوي على المعرفة التقنية والقانونية واللوجيستية وأنه يستغرق وقتاً أكثر بكثير من شراء

(١٩) تؤكد البيانات المتعلقة ببرنامج الأغذية العالمي المعلومات التي قدمها إلى وحدة التفتيش المشتركة من أجل هذا التقرير. بما يفيد وجود نقص في عدد الموظفين من الفئة الفنية في خدمات الشراء لديه؛ كما أعربت شعبة المشتريات بالأمم المتحدة عن رأي مفاده أن عدد موظفي الشراء لديها لم يكن كافياً.

السلع المتاحة في السوق. ووفقاً لشعبة المشتريات بالأمم المتحدة، فإن بعض الوظائف المتصلة بالشراء، مثل إعداد المواصفات، وإدارة العقود، والحسابات المستحقة، ومتابعة المطالبات والدعاوى القضائية، يجري تأديتها خارج وحدات الشراء - وهذه حقيقة ينبغي النظر فيها بصدد عملية وضع المعايير. كذلك ذهبت شعبة المشتريات بالأمم المتحدة إلى أنه ليس من الممكن معادلة المنظمات التي لديها عدد صغير من موظفي الشراء الذين يتعاون عدداً محدوداً من السلع على أساس متكرر. بمنظمة تتباعد عدة آلاف من السلع المختلفة والخدمات المعقدة بنفس العدد أو بعدد مماثل من الموظفين. وهناك أيضاً نقطة أخرى أثبتت وهي أن شراء بنود تُعتبر "حاسمة" من حيث الأمن والسلامة مثل المستحضرات الصيدلانية أو الحصص الغذائية أو خدمات الرحلات الجوية المؤجرة، يتطلب عملية سابقة للتأهيل (مثل تخطيط الاحتياز، والبحث السوقي، ومراجعات حسابات المصانع، والتقييم التقني والمالي للموردين المحتملين) يمكن أن تستغرق سنة واحدة.

٢٥ - والمفتش يتفق مع وجهات النظر الواردة أعلاه، ولكنه يلاحظ أن الطريقة المستخدمة في مقارنة إنتاجية وتكاليف موظفي الشراء تنصدي بوجه أدق لقضية مهمة وهي الهيكل العام والتكاليف العامة، وهي تمثل أساساً موظفي وتكاليف وظيفة الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٢. ويمكن، بالطبع، مواصلة صقل منهجية الحساب توخياً لمزيد من الدقة الموضوعية في المقارنات بين الوكالات، وذلك مثلاً بشمول سنتين أو أكثر، وخاصة في حالات وجود تفاوتات سنوية هامة في نفقات المشتريات مع بقاء عدد الموظفين هو نفسه نوعاً ما، كما فعل المفتش مثلاً بخصوص منظمة الطيران المدني الدولي، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي. وينبغي تقدير عناصر إنتاجية وتكاليف الموظفين معاً لأن هياكل تكاليف الموظفين تختلف باختلاف مزار العمل، وخاصة بين المواقع الميدانية والمقر. والنقاط السليمة المثارة في الفقرة السابقة تنطبق عموماً انطباقاً متكافئاً على جميع المنظمات من حيث شراء السلع والأشغال والخدمات، وحيثما يعتمد أداء الشراء على خدمات الدعم المقدمة من وحدات داخلية أو خارجية أخرى. ويرى المفتش أن الفوارق الهامة في ملاك موظفي وحدات الشراء بالقياس إلى الحجم على النحو الوارد في الجدول ٣ تعود نوعاً ما إلى عوامل هيكلية لا وظيفية. من المنطقي أن يكون لدى المنظمات التي تكون فيها عملية الشراء غير مركزية إلى حد بعيد في أكثر من ١٠٠ موقع مختلف، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، غير مشمولة في هذا الجدول، عدد أكثر من موظفي الشراء عموماً مما لدى المنظمات التي تكون فيها العمليات مركزية غالباً. والمنهجية ذات الصلة بالنسبة للمجموعة الأولى هي حساب إنتاجية الموظفين في وحدات الشراء اللامركزية كل على حدة، كما فعل المفتش بالنسبة إلى شعبة المشتريات بالأمم

المتحدة وبعثاتها الميدانية ولكن تعذر عليه ذلك بالنسبة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة نظراً لانعدام البيانات الكاملة. وبالنسبة إلى المنظمات التي لديها خدمات شراء مركزية، يمكن عزو انخفاض حجم المشتريات لكل موظف وارتفاع التكاليف العامة نسبياً إلى تجزئة وظيفة الشراء في مختلف مقار العمل لدرجة أن المنظمات القائمة في نيويورك أو جنيف أو فيينا أو كوبنهاغن لا يزال يتعين عليها البدء في تقاسم خدمات وتكاليف الشراء العامة، وعلى سبيل المثال من خلال ترتيبات الخدمات المشتركة التي سيرد بحثها في هذا التقرير. وقد دعت تعليقات المنظمات على مشروع التقرير كلياً تقريباً إلى إدخال تحسينات وظيفية لا هيكلية على الترتيبات الراهنة.

الجدول ٣

فعالية خدمات الشراء من حيث التكلفة في عام ٢٠٠٢ (٢٠)

(بآلاف الدولارات)

المنظمة	مجموع النفقات	مجموع تكاليف الموظفين	قيمة المشتريات لكل موظف	تكاليف الموظفين	مجموع قيمة المشتريات	نسبة مئوية من تكاليف الموظفين	ميزانية التدريب
برنامج الأغذية العالمي	٨٣٧ ٤٠٠	٨٦	٩ ٧٣٧	٥ ٠٠٠	٠,٦	٢٠٠	
شعبة المشتريات بالأمم المتحدة	٥٢١ ٠٠٠ ^(٢١)	٧١	٧ ٣٣٨	٧ ٥٢٢	١,٤	٢١	
الأمم المتحدة/البعثات المحلية ^(٢٢)	٢٩٣ ٠٠٠	٨٦ ^(٢٣)	٣ ٤٠٦	٩ ١١١ ^(٢٤)	٣,١	...	
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	٣٠٠ ٠٠٠	٤٣	٦ ٩٧٧	...	...	...
منظمة الأغذية والزراعة	١٤٩ ٣٥٠	٤٧	٣ ١٧٨	٤ ٨٠٠	٣,٢	١٥	
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	١٤٩ ٠٥٣	١٧	٨ ٧٦٨	٢ ٤٢٥	١,٦	٩	

(٢٠) تُستثنى من هذا الجدول المنظمات التي لم تقدم بيانات عن ملاك موظفي خدمات الشراء لديها أو التي قدمت بيانات كان من الصعب التحقق منها.

(٢١) الرقم الخاص بشعبة المشتريات بالأمم المتحدة هو فقط كما ورد في موقعها على الإنترنت.

(٢٢) البعثات المحلية للأمم المتحدة (بعثات حفظ السلام) التي لديها موظفو شراء، باستثناء كائنات أخرى قائمة في الميدان مثل اللجان الاقتصادية الإقليمية ومراكز الإعلام؛ البيانات من موقع شعبة المشتريات بالأمم المتحدة على الإنترنت.

(٢٣) بيانات عن الموظفين الميدانيين لعام ١٩٩٨ ذكرها مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تقريره عن استعراض إصلاح نظام الشراء (A/52/813، الفقرة ٢٣).

(٢٤) حسبتها وحدة التفتيش المشتركة استناداً إلى تكاليف موظفي شعبة المشتريات بالأمم المتحدة بشأن موظفيها البالغ عددهم ٧١ موظفاً في المقر الدائم.

المنظمة	مجموع النفقات	مجموع الموظفين	قيمة المشتريات لكل موظف	تكاليف الموظفين	مجموع قيمة المشتريات كنسبة مئوية من تكاليف الموظفين	ميزانية التدريب
صندوق الأمم المتحدة للسكان	١١٢ ٨٦٠	١٨	٦ ٢٧٠	١ ٨٥٠	١,٦	...
مكتب الأمم المتحدة في نيروبي	٩٩ ٠٠٠ ^(٢٥)	٢٤	٤ ١٢٥	٥٧٧	٠,٦	...
مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات	٨٢ ٠٠٠	٢٢	٣ ٧٢٧	٢ ٧٦٤	٣,٤	٧٩
منظمة الصحة العالمية	٧٦ ٧١٠	٢٨	٢ ٧٤٠	...	...	...
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	٥١ ٣٩٠	١٦	٣ ٢١٢	١ ١٥٦	٢,٣	...
منظمة العمل الدولية	٤٦ ٧٤٠	٩	٥ ١٩٣	٩٤٠	٢,٠	...
منظمة الطيران المدني الدولي	٣٩ ١٦٧ ^(٢٦)	١١	٣ ٥٦٠	٧٥٥	١,٩	...
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	٢٩ ٣١٩	٢١	١ ٣٩٦	١ ٢٠٢	٤,١	...
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	١٨ ٠٨١	٣٤	٥٣٢	٢ ٣٠٨	١٢,٨	...
الاتحاد الدولي للاتصالات	١١ ٥٢١ ^(٢٧)	١٠	١ ١٥٢	١ ٠٤٨	٩,١	٢٦
المنظمة البحرية الدولية	٤ ٥٠٠	١	٤ ٥٠٠	...	...	...
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	٤ ٤٤٠	٢	٢ ٢٢٠	...	...	...
مكتب الأمم المتحدة في فيينا	٣ ٥٢٦	٥	٧٠٥	٣١٤	٨,٩	...
	٣ ٢٧٣ ٨٥٨	٥٥١	٦ ٠٠٠ (متوسط)	٢ ٧٨٥ (متوسط)	٣,٨ (متوسط)	٤٥٠ (المجموع) ^(٢٨)

٢٦ - وهناك أيضاً قضية لامركزية أنشطة الشراء على أساس المنتجات داخل بعض المنظمات. وعلى سبيل المثال، فإن لدى الاتحاد الدولي للاتصالات، رغم قلة نفقات مشترياته نسبياً، أربع وحدات مستقلة تعمل في الشراء: واحدة من أجل الإدارة الداخلية (لوازم وأثاث المكاتب غالباً)، وواحدة من أجل منتجات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وواحدة من أجل المشاريع الإنمائية وأخرى كذلك من أجل أنشطة معرض تيليكوم الذي يقيمه الاتحاد

(٢٥) بلغت نفقات مكتب الأمم المتحدة في نيروبي في عام ٢٠٠١، ١٨٨ مليون دولار؛ وبلغ متوسط النفقات لكل موظف في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢ ٦ ملايين دولار من المشتريات لكل موظف.

(٢٦) بلغت قيمة مشتريات منظمة الطيران المدني الدولي في عام ٢٠٠١، ٨٩ ٤١٠ دولاراً؛ وبلغ متوسط النفقات لكل موظف في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢ ٥ ٨٤٤ دولاراً من المشتريات لكل موظف.

(٢٧) بلغت نفقات الاتحاد الدولي للاتصالات في عام ٢٠٠١، ٣٣,٦ مليون دولار؛ وبلغ متوسط النفقات لكل موظف في الفترة ٢٠٠١-٢٠٠٢، ٢ ٢٥٦ دولاراً.

(٢٨) يتضمن المجموع مبلغ ١٠٠ ٠٠٠ دولار لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة غير وارد في الجدول.

الدولي للاتصالات، وكل وحدة تقدم تقارير إلى رئيس إدارة مختلف. ومنظمة العمل الدولية، التي كان لديها سابقاً وحدتان مستقلتان للشراء، إحداهما لمشاريع التعاون التقني والأخرى لإدارتها الداخلية، عمدت قبل بضع سنوات إلى إخضاع كلا نوعي الشراء لسلسلة بعينها من القيادة، مما أدى إلى وفورات. وخلافاً لبرنامج الأغذية العالمي حيث يمكن تبرير وجود وحدة ودليل مستقلين لشراء الأغذية نظراً لشدة تخصص بل وتعقد متطلبات شراء وتسليم الأغذية، فإن وحدات المشتريات المتخصصة التي تعمل بموجب نظم مختلفة للمساءلة ربما لا تمثل الاستخدام الأمثل لموارد الشراء، وخاصة في الحالات التي ينخفض فيها حجم المشتريات نسبياً.

٢٧ - إن ملاك موظفي الشراء في شبكة المكاتب القطرية للمنظمات (أكثر من ١٣٠ مكتباً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، على سبيل المثال) يبدو غير واضح بوجه خاص. ونظراً للقيود المتعلقة بملاك الموظفين أو عدم كفاية إدراك الإدارة لأهمية هذه الوظيفة، يبدو أن قلة من هذه المكاتب لديها موظفو شراء مختصون أو محترفون وأن الوظائف يؤديها عموماً كتبة كجزء من واجباتهم الإدارية الأخرى. ومما يؤكد هذه الملاحظة الصعوبة التي لاحظتها بعض المنظمات في تقديم بيانات عن موظفي الشراء العاملين في مكاتبها القطرية. وهذا يعني ضمناً أنه قد يكون من المستحيل معرفة العدد الدقيق من الموظفين الذين يؤدون وظائف الشراء في المنظمات اللامركزية، وهذا بدوره يجعل من الصعب قياس تكاليف الشراء أو غيره من أبعاد الأداء. وربما يتراوح مجموع عدد الموظفين العاملين، كلياً أو جزئياً، في الشراء على نطاق العالم بين ١٥٠٠ و ٢٠٠٠.

٢٨ - ونظراً لعدم وجود معايير لملاك الموظفين حتى الآن، من الصعب كذلك تحديد حجم المشتريات الذي يبرر وجود موظفي شراء مختصين متفرغين في المكاتب الميدانية، بل وربما في المقر الدائم. وهذه المسألة هامة خاصة في وقت زادت فيه بعض المنظمات زيادة هامة عتبات مشتريات مكاتبها الميدانية، وعلى سبيل المثال إلى حد ٢٠٠ ٠٠٠ دولار بالنسبة لبعثات حفظ السلام التابعة التابعة للأمم المتحدة و ١٠٠ ٠٠٠ دولار للمكاتب القطرية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ومع أن الجدول ٣ لا يشمل بيانات عن جميع المنظمات، فإن النتائج توفر حقاً دليلاً تقريبياً لأعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات في البحث عن معايير لملاك موظفي مهنة الشراء على كل من المستوى الميداني ومستوى المقر الدائم، مع مراعاة نسب الأداء وغيرها من أفضل الممارسات في القطاع الخاص.

٢٩ - وبالإضافة إلى ذلك ورغم أن بعض المنظمات لا تتفق مع المفتش حول هذه النقطة، فإن نسبة موظفي الخدمات العامة إلى موظفي الفئة الفنية يتطلب أيضاً معياراً من معايير أفضل الممارسات. ويدل تحليل البيانات المقدم إلى وحدة التفتيش المشتركة من أجل هذا التقرير على أن متوسط نسبة موظفي الخدمات العامة إلى موظفي الفئة الفنية بلغ ١:٣ في عام ٢٠٠٢ بالنسبة إلى مجموع خدمات مشتريات المنظمات التي قدمت بيانات، مع تراوح النسب الفردية بين ١:٢٥،١ بالنسبة إلى منظمة العمل الدولية، و ١:٤،١ بالنسبة إلى شعبة المشتريات بالأمم المتحدة، و ١:٤ بالنسبة إلى منظمة الأغذية والزراعة ومكتب الأمم المتحدة في فيينا. وعليه، فإن نسبة بواقع ٤ من موظفي الخدمات العامة إلى موظف واحد من الفئة الفنية يمكن أن تشكل معياراً من معايير أفضل الممارسات في خدمات الشراء المركزية في المقر الدائم إذ إن من المحتمل أن تميل النسبة ميلاً هاماً نحو مزيد من موظفي الخدمات العامة في المواقع الميدانية.

٣٠ - وكفاءة ملاك الموظفين ليست سوى تدبير واحد من تدابير كفاءة أداء الشراء من حيث التكلفة. فمن الواضح أن قضايا النوعية تعتبر أساسية. وهي تشمل الإدارة الفعالة لعملية الشراء لضمان توافق السلع والأشغال والخدمات المتلقاة توافقاً حقاً مع طلب مواصفات المادة والنطاق والأطر الزمنية، وخلو البنود من العيوب، وعدم تجاوز التكاليف، وعدم وجود مطالبات و/أو دعاوى قضائية، وأخيراً أن يكون المستخدمون النهائيون للبنود المعنية راضين عنها كل الرضا. ومن ثم ينبغي أن يكون استقصاء رضى الزبائن جزءاً من عملية قياس أداء الشراء. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي إدخال كفاءة العملية كعامل في التحليل، وخاصة فيما يتعلق بدورات الشراء، مثل الفترة الزمنية الفاصلة بين صدور إذن الشراء وإرسال طلب الشراء أو بين هذا الأخير وتسليم السلع والخدمات فعلاً إلى المستخدمين النهائيين. ومن المهم أيضاً عدد المعاملات أو المهام اللازمة لاستكمال عملية الشراء ابتداء من إذن السداد وإلى قفل الحسابات.

٣١ - والأهم من ذلك هو أنه يجب إقامة آلية فعالة لمتابعة المطالبات و/أو الدعاوى القضائية لأنه يبدو أن هذه الآلية غير موجودة حالياً. وأعربت بعض المنظمات عن الحاجة إلى دعم قانوني مناسب في حينه لتمكين خدمات الشراء من معالجة أي خرق للعقد من جانب البائعين/الموردين وضمان الامتثال لشروط العقد في الوقت المناسب. ولم يكن أي تدريب

قانوني لدى جميع موظفي خدمات الشراء تقريباً في الوكالات التي أتاحت للمفتش فرصة لزيارتها. وينبغي إدراج هذا الجانب في برامج التدريب على الشراء. على أن المفتش يفهم أن من الأفضل أن يُعالج جوانب الشراء القانونية الموضوعية المستشار القانوني في المنظمة المعنية، وهذا يستدعي إذن تحسين التنسيق بين مكتب المستشار القانوني ووحدات الشراء في وقت مبكر من عملية الشراء، قبل إبرام العقود.

٣٢ - كما أن استخدام ترتيبات التعاقد الخارجي والخدمات المشتركة فضلاً عن نظم وأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الوارد بحثها في الفصل الخامس، يمكن أن يعزز الإنتاجية وييسر تكاليف المعاملات. وعلم المفتش أن نظم الشراء الإلكتروني يمكن أن تقلص دورات التجهيز الزمنية من أربعة أسابيع إلى أربعة أيام. بيد أن نطاق وفحوى هذا التقرير لم يسمح بأي مقارنة لمتغيرات نوعية المشتريات وكفاءات التجهيز بين المنظمات على غرار تحليل الإنتاجية والفعالية من حيث التكلفة على النحو المبين في الجدول ٣، الذي استعمله المفتش كمثال لكيفية قياس أداء نظام الشراء. وينبغي استكمال البيانات الواردة في الجدول بمقارنات أخرى بغية تيسير وضع معايير لأداء نظام الشراء الدولي. ومما يجدر بالإضافة في هذا الصدد أن الجمعية العامة واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية قد دعنا إلى نظام لقياس فعالية أداء نظام الشراء من حيث التكلفة من جانب المنظمات^(٢٩). ويعتقد المفتش أن هذه المسألة من الأهمية بحيث إنها تستحق متابعة منهجية من جانب الرؤساء التنفيذيين في المنظمات، باستخدام منتدى مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق ومنتدى الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، بغية اعتماد قواعد وغيرها من المعايير ذات الصلة بالإنتاجية لتوجيه أداء نظام الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة. كما أن تعزيز إنتاجية خدمات الشراء يعتمد اعتماداً حاسماً على تطوير المؤهلات المهنية للموظفين المعنيين من خلال برامج التدريب الفعال.

(٢٩) انظر قرار الجمعية العامة ١٤/٥٤ المؤرخ في ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩، وتقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية A/55/458، الفقرة ١٣.

ثالثاً - التدريب

٣٣ - لقد أُعيد تأكيد ضرورة توسيع نطاق برامج تدريب موظفي المشتريات في قرارات متتالية صادرة عن الجمعية العامة منذ عام ١٩٩٦ تتعلق بإصلاح نظام الشراء. فعلى سبيل المثال، طلبت الجمعية، في قرارها ٢٣١/٥١ المؤرخ ١٣ حزيران/يونيه ١٩٩٧ (الفقرة ٣١)، إلى الأمين العام أن يعمل على تكثيف البرامج التدريبية لجميع موظفي المشتريات في المقر وفي المكاتب الميدانية. وعليه، ما برح تدريب موظفي المشتريات يشكل جزءاً لا يتجزأ من برنامج إصلاح نظام الشراء في الأمم المتحدة في العقد المنصرم. وقد أُفيد عن إحراز تقدم في هذا المجال سنوياً تقريباً في تقارير الأمين العام^(٣٠) عن إصلاح نظام الشراء، كما أن الاستعراضات الدورية التي أعدها مكتب خدمات الرقابة الداخلية قد أكدت ما يُحرز من تقدم في هذا الشأن^(٣١).

٣٤ - ولئن كان المفتش متفقاً مع مقولة إنه قد أُحرز فعلاً تقدم في هذا الشأن منذ تقديم فريق الخبراء الرفيع المستوى تقريره في عام ١٩٩٤ عن نظام المشتريات، فإن ميزانيات التدريب التي وردت في العمود الأخير من الجدول ٣ توحى بأن ما تنفقه الأمم المتحدة وغيرها من مؤسسات المنظومة على تدريب موظفيها العاملين في مجال المشتريات ما زال تافهاً بالنسبة إلى أحجام المشتريات. ففي عام ٢٠٠٢ مثلاً، لم يتجاوز مجموع ما أنفق على التدريب في مجال المشتريات ٠,٠١ في المائة من مجمل ما أنفق على المشتريات، علماً بأن غالبية المنظمات لم تخصص أية موارد لهذا الغرض.

٣٥ - إن الفريق العامل المعني باتخاذ مبادرة مشتركة للتدريب في مجال المشتريات، الذي أنشأه في عام ١٩٩٨ الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات في اجتماعه الرابع والعشرين المعقود في ملبورن بأستراليا، قد أُحرز تقدماً بطيئاً إلى درجة أنه لم يتقدم باقتراح بمشروع على نطاق المنظومة بشأن هذا الموضوع إلا في عام ٢٠٠٣، في اجتماعه الثامن والعشرين المعقود في وارسو. والهدف العام للمشروع، على نحو ما يرد في المقترح، هو:

(٣٠) انظر، بوجه خاص، الوثيقتين A/52/534 المؤرخة ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧، الفقرات ١١ إلى ١٥، و A/57/187 المؤرخة ٢ تموز/يوليه ٢٠٠٢، الفقرات ٢ إلى ٨.

(٣١) انظر، مثلاً، الوثيقة A/52/813 المؤرخة ٥ آذار/مارس ١٩٩٨، الفقرات ٢٢ إلى ٢٨.

”دعم ما تقوم به الأمم المتحدة حالياً من مبادرات في مجال إصلاح نظام الشراء، ولا سيما الإسهام في تحسين اقتصاد عملية الشراء في منظومة الأمم المتحدة، وفي تحسين كفاءة هذه العملية وشفافيتها والمساءلة عنها، وذلك من خلال نشر مناهج تعليمية وتدريبية لنظام شراء موحد على نطاق المنظومة، مع تكميل هذا التعليم والتدريب بنظام إصدار شهادات مهنية لموظفي المشتريات في الأمم المتحدة“^(٣٢).

٣٦ - وعلى وجه الإجمال، يقترح المشروع ثلاثة عناصر للتدريب، هي: (أ) تدريب أساسي في مجال المشتريات يقدمه مدربون داخليون في كل من الوكالات المشاركة؛ و (ب) تدريب متقدم في مجال المشتريات قوامه برامج تعلم عن بُعد بواسطة الشبكة العالمية (الإنترنت)؛ و (ج) وضع نظام لمنح شهادات مهنية في شراء السلع والأشغال والخدمات. وتقوم استراتيجية المشروع على افتراض أنه توجد داخل منظومة الأمم المتحدة خبرة فنية وافية في مجال المشتريات، وأنه لا يلزم سوى تعبئة هذه الخبرة دعماً للمشروع، وأنه ستتاح تبرعات عينية (مدربون ومواد ومرافق) من المنظمات المشاركة، وأنها ستكون كافية لتمويل ما لا يقل عن ثلث الكلفة السنوية الإجمالية المقدرة للمشروع، ومقدارها ١,٣ مليون من دولارات الولايات المتحدة.

٣٧ - وعلم المفتش مما أدلى به الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات من تعليقات على مشروع هذا التقرير أن مبادرات التدريب المشترك هذه قد أُعيد النظر فيها بحيث باتت تركز بدرجة أكبر على وضع نظام لمنح أعضاء الفريق المذكور شهادات في مجال المشتريات، ”تدعمه مجموعة واسعة من الخيارات التعليمية المقدمة من الأمم المتحدة وجهات خارجية مختارة، يمكن من خلالها للموظفين العاملين في مجال المشتريات أن يُنموا بمجال كفاءاتهم بغية نيل الشهادة“^(٣٣). ويعتقد المفتش أن هذا المشروع، أيّاً كان توجهه الجديد،

(٣٢) مقترح مشروع بشأن مبادرة التدريب المشترك في مجال المشتريات في الأمم المتحدة، من إعداد كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة ومركز التدريب الدولي لمنظمة العمل الدولية في تورينو بإيطاليا، ١٨ تموز/يوليه ٢٠٠٢، قُدم إلى الاجتماع التاسع والعشرين للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، المعقود في وارسو في أيار/مايو ٢٠٠٣.

(٣٣) تعليقات الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات على مشروع تقرير وحدة التفتيش المشتركة هذا عن أنشطة المشتريات داخل منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2004/9).

هو مشروع هام يلبي حاجة واضحة إلى التدريب في مجال المشتريات، لا سيما تدريب الموظفين الميدانيين. لذلك ينبغي أن يُراعى في هذه المبادرة ما سبق أن أحرزه مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات من تقدم في بعض المجالات التي تم تناولها في الاستراتيجية الأصلية للمشروع، كما ينبغي أن تراعى فيها ضرورة إدراج عناصر أخرى، كالمساعدة التقنية في مجالي الشراء الإلكتروني وبناء القدرات، دعماً للوكالات العامة التي تتولى عمليات الإمداد في البلدان المستفيدة.

٣٨ - أما المنظمات الأخرى التي تقدم أشكالاً شتى من التدريب في مجال المشتريات لموظفيها، بما في ذلك لبعض المشاركين الخارجيين في حالات محدودة، فهي: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وكما سلفت الإشارة، فإن الاعتمادات التي تخصصها كل من هذه المنظمات في ميزانيتها لهذا الغرض زهيدة نسبياً. لذلك يلزم بذل مزيد من الجهود في سبيل زيادة اعتمادات الميزانية المخصصة للتدريب، وفي سبيل تعبئة الموارد الخارجة عن الميزانية من جميع المصادر المناسبة. وتفضي هذه الملاحظات إلى استنتاج مفاده أن المشروع التدريبي الذي اقترحه الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، حتى في استراتيجيته التي أعيد النظر فيها، ينبغي أن يظل يُتبع فيه نهج أكثر تكاملاً لترشيد سياسات التدريب في مجال المشتريات، ولترشيد منهجيات هذه السياسات ومواردها، داخل منظومة الأمم المتحدة، كما ينبغي أن تظل تُراعى فيه ضرورة تناول العناصر الإضافية المذكورة في الفقرة السابقة.

٣٩ - وتوحي النتائج المستخلصة في الفصول السابقة بأنه ما زال يتعين إنجاز قدر من العمل بشأن الترتيبات القائمة حالياً فيما يتعلق بالتعاون والتنسيق فيما بين دوائر خدمات المشتريات، لا سيما في مجالات البحث والتطوير وتبادل المعلومات عن أفضل الممارسات، كمعايير الإنتاجية والجودة، ووضع نظام متكامل لشراء المواد ذات الاستخدام العادي، والخيارات المتاحة للاستعانة بمصادر خارجية داخل دوائر خدمات المشتريات، والمبادرات المتخذة في مجال التدريب. ولا شك في أن أوجه القصور هذه مردها التطبيق المتفاوت خارج الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها للمبادئ التوجيهية التي أرستها الجمعية العامة فيما يتعلق بسياسة المشتريات. وقد يكون ثمة سبب آخر هو المركز غير الرسمي وغير المحدد بوضوح للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، الذي يعمل كمحفل مركزي لموظفي الفئة الفنية العاملين في مجال المشتريات، وعدم إسناد ولاية واضحة لمكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات ليكون مركزاً للتنسيق فيما بين الوكالات، على نحو ما ترد مناقشته في الفصل التالي.

رابعاً - التعاون والتنسيق

ألف - سياق السياسة العامة

(أ) التوجيه التشريعي

٤٠ - إن الإطار الأساسي للتنسيق الإداري فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك في مجال المشتريات، توفره اتفاقات العلاقة المبرمة منذ عام ١٩٤٥ بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة عملاً بالمادتين ٥٧ و ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة. فالبنود النموذجية الواردة في الاتفاقات المذكورة، والتي تحدد هذا التنسيق، تتصل بترتيبات الموظفين، والمسائل الإدارية والفنية، والترتيبات المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية. والأحكام المتعلقة بالمسائل الإدارية والفنية، التي يندرج فيها هذا الموضوع، تقتضي من الأطراف تجنب إنشاء وتشغيل مرافق وخدمات متنافسة ومتداخلة مع بعضها البعض فيما بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، خدمةً لمصلحة التوحيد الإداري والفني والاستغلال الأكفأ للموارد.

٤١ - وتبيّن المعلومات المتاحة أن تنسيق ممارسات الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة ما برح لا يشكل مجالاً يتعين التركيز عليه تحديداً من جانب لجنة التنسيق الإدارية، التي أُعيد تسميتها في عام ٢٠٠١ لتصبح مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق، والتي كانت قد أُنشئت في عام ١٩٤٦^(٣٤) بغية وضع اتفاقات العلاقة المذكورة أعلاه موضع التنفيذ. وحتى حزيران/يونيه ٢٠٠٣، عندما قررت اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، وهي من هيئات مجلس الرؤساء التنفيذيين، أن تولي اهتماماً أكبر لمسائل المشتريات، كانت هذه المسائل لا تزال على هامش مهام التنسيق الموكلة إلى المجلس المذكور. فعلى سبيل المثال، يبدو أن لا العاملين في مجال المشتريات ولا المخفل الذي يتيحه لهم الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات قد شكلوا في أي وقت هيئة فرعية لمجلس الرؤساء التنفيذيين شبيهة بلجان المجلس لمعالجة شؤون الموظفين أو المسائل المالية أو المتصلة بتكنولوجيات المعلومات والاتصالات. واستمر هذا الإغفال حتى مع تزايد الحجم الإجمالي للمشتريات التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة تزايداً ملحوظاً في العقد الماضي بحيث بلغ ٣٧ في المائة من مجموع إنفاق مؤسسات المنظومة في عام ٢٠٠٢. وربما كنتيجة لذلك، فإن الجهود الرامية إلى تعزيز التعاون والتنسيق داخل دوائر خدمات المشتريات في الأمم المتحدة لم تكن منتظمة ومنتجة بقدر ما تكون لو كانت قد بُذلت في إطار مجلس الرؤساء التنفيذيين.

(٣٤) عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٣(د-٣) المؤرخ ١٩٤٦.

٤٢ - إن ما تقدم ربما يعلل أيضاً محدودية مجمل ما نُفذ، على الصعيد المشترك فيما بين الوكالات، من قرارات الجمعية العامة المتتالية الداعية إلى المواءمة بين سياسات المشتريات وقواعدها وإجراءاتها، تمشياً مع بنود اتفاقات العلاقة الوارد ذكرها أعلاه. فمنذ عام ١٩٧٩ مثلاً، طلبت الجمعية العامة إلى مؤسسات المنظومة أن تتخذ ما يلزم من تدابير لتحقيق أقصى قدر من التوحيد بين الإجراءات الإدارية والمالية وإجراءات الميزانية وشؤون الموظفين والتخطيط، بما في ذلك وضع نظام مشتريات موحد^(٣٥). وعلى الرغم من أن بعض المبادرات المتخذة في السنوات العديدة الماضية تشير إلى حدوث بعض التحسينات في هذا المجال، على نحو ما سيرد شرحه أدناه، فما زال يتعين إنجاز مزيد من العمل. وهذا من شأنه أن يكون مجدياً من الآن فصاعداً، حيث إن اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة والتابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين ستولي هذا الموضوع اهتماماً أكبر مما قد تبرره النفقات السنوية المتصلة بالمشتريات.

(ب) أدلة السياسات العامة والإجراءات وغيرها من المبادئ التوجيهية

٤٣ - لدى كل منظمة دليلها الخاص بالمشتريات. وفي بعض الحالات (الاتحاد الدولي للمواصلات السلوكية واللاسلكية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والاتحاد البريدي العالمي)، يشمل النظام المالي والقواعد المالية بنوداً متعلقة بالمشتريات. وفي معظم المنظمات التي قدمت معلومات، لا توجد الأدلة إلا باللغة الانكليزية (منظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومكتب الأمم المتحدة في فيينا)؛ وفي منظمات عديدة أخرى، توجد الأدلة باللغتين الانكليزية والفرنسية (الأمم المتحدة، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية)، أو بالانكليزية والأسبانية (مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وفي اثنتين من حالات أفضل الممارسات، توجد بالانكليزية/الفرنسية/الأسبانية (منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) وبرنامج الأغذية العالمي). وبصرف النظر عما تنتهجه بعض المنظمات من سياسات متعددة اللغات، فإن إصدار أدلة المشتريات بلغات العمل الثلاث

(٣٥) قرار الجمعية العامة ١٩٧/٣٢ المؤرخ ١٧ أيلول/سبتمبر ١٩٧٩. إن سلسلة قرارات الجمعية العامة بشأن إصلاح نظام المشتريات في العقد الماضي قد تضمنت عموماً أحكاماً متشابهة نوعاً ما (انظر، على سبيل المثال، قرار الجمعية العامة ٢٧٩/٥٧ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢).

للمنظمات هو اشتراط عملي هام في الحالات التي تكون فيها عمليات الشراء لا مركزية، لا سيما في الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها.

٤٤ - وعلى الرغم من وجود أوجه اختلاف إجرائية في تنفيذ عقود الشراء حسبما أفادت المنظمات، فإن الأدلة تتضمن مبادئ شبيهة فيما يتعلق بالسياسة العامة، ومنها، على سبيل المثال، المشاركة المفتوحة، والمنافسة، والمعاملة العادلة والمنصفة، وتحقيق أفضل مردود من الأموال المنفقة، وأدى عرض يمكن قبوله، وتجنب تضارب المصالح، والشفافية، والمساءلة. والمراحل الرئيسية في العملية متشابهة أيضاً، بدءاً بإعداد وثائق طلب تقديم العقود وانتهاءً بمراجعة العروض وإسناد العقود. وترد هذه المبادئ والمراحل موجزةً في "المبادئ التوجيهية الموحدة للمشتريات التي تضطلع بها المؤسسات في منظومة الأمم المتحدة"، التي وضعها مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات. ونظراً لأن هذه المبادئ التوجيهية مخصصة للموردين وليس لموظفي المشتريات، فهي لا تنص على المؤهلات المثالية أو النوعية المطلوبة من موظفي المشتريات، ولا على معايير الجودة المرغوبة في عملية الشراء، ولا على مسؤوليات هيئات مراجعة العقود وطريقة عمل هذه الهيئات، سواء في المقر أو في مراكز العمل الميدانية. وللسبب ذاته، فإن هذه المبادئ التوجيهية الموحدة، شأنها في ذلك شأن فرادى الأدلة، التي لا تتضمن بنوداً عن التعاون والتنسيق مع المنظمات الأخرى لدى الاضطلاع بعمليات الشراء^(٣٦)، لا يرد فيها أي نص في هذا الشأن، مع أن احتواءها نصاً من هذا القبيل سيعمل على تيسير عمل دوائر خدمات المشتريات الموحدة بوجه خاص، لا سيما في مراكز العمل الميدانية (انظر أدناه).

٤٥ - ويعتقد المفتش أن المبادئ التوجيهية الموحدة تمثل فرصة لوضع دليل نموذجي من أجل المعنيين بالمشتريات، وليس فقط لفائدة الموردين. ومع أن كثيرين من موظفي المشتريات يبدوون راضين بمنفعة أدلتهم، ففي حالة واحدة على الأقل، أبدي قلق بشأن أحكام واردة في الأدلة لم تُضف أية قيمة للعملية وبدت غير متسقة مع أفضل الممارسات في القطاع الخاص. وانتقدت الإجراءات اليدوية لكونها مفرطة في البيروقراطية، مع تدني مستويات إسناد السلطة، وتعدد مستويات المراجعة، واقتضاء تعدد التوقيعات، حتى بعد المراجعة من قبل لجان العقود.

٤٦ - وتؤكد هذه الهواجس مدى استصواب زيادة تبسيط الخطوات الإجرائية الرئيسية في عمليات الشراء في جميع مؤسسات المنظومة، وزيادة المواءمة بين هذه الخطوات. ويقتضي

(٣٦) إن صناديق وبرامج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والأمم المتحدة في المقر قد اعتمدت نظاماً مالياً وقواعد مالية موحدة متصلة بالمشتريات.

ذلك تطوير المبادئ التوجيهية الموحدة القائمة حالياً لتصبح نموذجاً شاملاً على نطاق المنظومة، تتضمن مبادئ سياسة عامة موحدة فضلاً عن إجراءات عملية موحدة، وبخاصة فيما يتعلق بأساليب الشراء الإلكتروني، والحدود الدنيا الموحدة في مراكز العمل الميدانية، وحصائل العمليات من حيث معايير الجودة الموحدة. وينبغي أن يكون الهدف المنشود هو إرساء قواعد موحدة للعاملين في مجال المشتريات وتبسيط خطوات عملية الشراء وإجراءاتها تبسيطاً كبيراً، مع عدم المساس بأية عناصر تشريعية قد تخص بعض الوكالات ويمكن إدراجها في دليل موحد. وعليه، ينبغي للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات أن يعمل على زيادة تطوير مبادئه التوجيهية الموحدة القائمة حالياً والمتعلقة بالمشتريات بحيث تصبح دليلاً عاماً للسياسة العامة والإجراءات على نطاق المنظومة يُستخدم نموذجاً لأفضل الممارسات لدى العاملين في مجال المشتريات.

(ج) مفهوم الوكالة الرائدة

٤٧ - إن استصواب وحدوى وضع دليل موحد للمشتريات يمكن استدلالهما مما جرى حتى الآن من تطوير تدريجي وناجح نوعاً ما لمبدأ السياسة العامة المتمثل في مفهوم الوكالة الرائدة، الذي يشمل جميع كيانات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، وكذلك الوكالات المتخصصة، بما فيها مؤسسات بریتون وودز. فيقضي هذا الترتيب بوجود اتفاق أو عقد إطاري يتم التفاوض بشأنه من أجل قيام واحدة أو أكثر من المنظمات (الوكالة/الوكالات الرائدة) الأطراف في الترتيب بشراء سلع وخدمات، ويكون هذا الاتفاق أو العقد سارياً كذلك من حيث نطاق منافعه على منظمات أعضاء أخرى. وجميع الموظفين الذين استشارهم المفتش بشأن هذه الموضوع أبدوا تأييدهم لهذا المفهوم، الذي يُعتبر عموماً أداة قيّمة من أجل تعزيز التعاون والتنسيق داخل نظام مشتريات الأمم المتحدة. وقُدّم في الاجتماع الثامن والعشرين للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات مشروع اتفاق لإضفاء طابع رسمي على هذا التفاهم. ولم يتضمن مشروع الاتفاق أحكاماً وافية لتدارك إمكانية محاولة المنظمات إيجاد حالة احتكارية أو في حال ما إذا قام كثير من هذه المنظمات أو معظمها بتحصيل سلع أو خدمات من مورد واحد. إن المفتش، إذ يقدم هذا التوضيح، يحث جميع أعضاء الفريق العامل المذكور على المشاركة في الاتفاق بشأن مفهوم الوكالة الرائدة، الذي ينبغي تمحيصه سنوياً، وبخاصة على صعيد التفاصيل الإجرائية، استلهاماً بالتوصية الداعية إلى وضع دليل مشتريات موحد لكامل المنظومة، أو إلى وضع دليل ثلاثي كبديل عن ذلك.

باء - الآليات

(أ) الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات

٤٨ - إن آلية هذا الفريق، القائمة منذ ٣٠ عاماً وحتى الآن، ما برحت المحفل الرئيسي للتواصل فيما بين القائمين على المشتريات بمنظومة الأمم المتحدة. ويجتمع الفريق مرة في العام، مع تناوب أماكن انعقاده بين الأقاليم المتقدمة من جهة والبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية من الجهة الأخرى. وإضافة إلى ذلك، تتيح اجتماعاته فرصة لأوساط الأعمال التجارية في البلد المضيف لزيادة التعرف على السياسات العامة للمنظمات في مجال المشتريات وعلى أنشطتها في هذا المجال. وتتكون الاجتماعات عادة من شقين، هما: جلسة مغلقة تركز للتباحث فيما بين الوكالات بشأن المسائل المشتركة بينها، وجلسة مفتوحة لإجراء مباحثات مع أوساط الأعمال التجارية المحلية. وأتيح للمفتش فرصة المشاركة، بصفة مراقب، في الاجتماع الثامن والعشرين للفريق العامل، الذي عقد في وارسو في أيار/مايو ٢٠٠٣؛ وأتيح له بعد ذلك فرصة لالتماس آراء المنظمات المشاركة بشأن أداء وفعالية الفريق العامل بوصفه هيئة للتنسيق فيما بين الوكالات. كما التمس المفتش آراءً بشأن تواتر انعقاد اجتماعات الفريق وبشأن ما إذا كان يرحب في اجتماعاته بحضور مشاركين خارجيين، كممثلين لعملاء مانحين ومستفيدين، وموردين من القطاع الخاص، وهيئات رقابة، كيما يطلع على وجهات نظر جديدة بشأن عمليات المشتريات، وبخاصة في القطاع الخاص.

٤٩ - وأعربت جميع المنظمات تقريباً عن تقديرها لما تتيحه اجتماعات الفريق من محفل قيم لتبادل المعلومات. كما تم الإقرار على نطاق واسع بما أحرزه الفريق في السنوات الأخيرة من تقدم في معالجة ومتابعة مسائل محددة تتعلق بالتعاون والتنسيق في عدد من المجالات، كمفهوم الوكالة الرائدة، ومبادرة التدريب الموحد، وقاعدة البيانات الموحدة للإمدادات، وما إلى ذلك. وفي الوقت ذاته، تباينت الآراء بشأن ما إذا كان الفريق مجهزاً تجهيزاً وافياً أو مخلواً السلطة التشريعية لتوثيق التعاون والتنسيق داخل أوساط المشتريات الدولية. ورأت بعض المنظمات وجوب مواصلة الفريق الاجتماع سنوياً بوصفه هيئة غير رسمية مخصصة للقائمين على المشتريات دون غيرهم، واقترحت منظمات أخرى تعزيز دور الفريق وعقد اجتماعاته مرتين في العام، بينما ارتأت بضع منظمات أخرى أن يجتمع مرة كل سنتين، وبخاصة إذا ما استمر أعضاؤه في التواصل إلكترونياً خارج فترات انعقاد الاجتماعات الدورية. ولم تجب معظم المنظمات خيار دعوة مشاركين خارجيين لحضور اجتماعات الفريق.

٥٠ - وبعد أن نظر المفتش في كل ما أبدته المنظمات من آراء بشأن أداء الفريق وفعاليتيه، يدلي بالملاحظات التالية:

(أ) إن الولاية المسندة حالياً إلى الفريق يمكن تحديدها بدرجة أكبر من الوضوح؛ فالبحث الذي أجراه المفتش لدى إعداد هذا التقرير لم يسفر عن ولاية تشريعية ناظمة لأنشطة الفريق. وقدم الفريق إلى وحدة التفتيش المشتركة توضيحاً إضافياً لهذه المسألة، حيث أفاد أن إنشائه في عام ١٩٧٦ كان مبادرة مشتركة بين الأمانات كان رائدها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وأن هذه المبادرة لم يؤيدها حتى هذا التاريخ جهاز تشريع مركزي على الرغم مما شهدته أنشطة مشتريات المنظومة من نمو ملحوظ على مر السنوات. ومن ثم، فإن علاقة الفريق مع الأجهزة التشريعية لمنظماته الأعضاء، لا سيما الجمعية العامة، ليست واضحة. وإن عدم الوضوح هذا تترتب عليه آثار في تنفيذ توصيات الفريق أو مقرراته في المنظمات، كما تترتب عليه آثار في عملية رصد موارد في الميزانيات من أجل مشاريع مشتركة لتحسين عمليات المشتريات، وفي اختيار الموارد التي يجب أن توافق عليها هيئات الإدارة.

(ب) كما افتقر الفريق إلى الإشراف على السياسة العامة حتى حزيران/يونيه ٢٠٠٣، عندما قررت اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين، أن تبدأ تتلقى تقارير. وعلاوة على ذلك، ليس واضحاً ما إذا كان موظفو المشتريات الذين يحضرون اجتماعات الفريق يحضرونها كممثلين لمنظماتهم مفوضين رسمياً أم بصفتهم الشخصية. فالفرق هام من حيث تعزيز السلطة المؤسسية للفريق وفعاليتيه في مسائل المشتريات المشترك بين الوكالات. وكمثال على ذلك، أفاد الفريق في تعليقاته على مشروع هذا التقرير أنه، نظراً لكونه هيئة غير رسمية، فإن "تعليقاته لا يقصد بها تعديل التعليقات الرسمية المقدمة إلى المفتش (من مختلف أعضاء الفريق) أو التأثير في هذه التعليقات بأي شكل آخر".

(ج) لا توجد أدلة كافية تبين أن الفريق قد عمل، في الأعوام الثلاثين التي انقضت منذ إنشائه، على حفز إجراء إصلاحات في الكفاءة بين أعضائه، مجتمعين أو فرادى. ومع أن بعض المنظمات، وبخاصة منظمة العمل الدولية، لا توافق على هذه المقولة، يلاحظ الفريق أن معظم ما قام به الفريق مؤخراً من ابتكارات في مجال السياسة العامة كانت آثاراً أفرزتها إصلاحات نظام المشتريات في مقر الأمم المتحدة وآثاراً ناجمة عن إعادة إنعاش مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات.

(د) إن البيانات الواردة في الفصل السابق عن الإنفاق على المشتريات تبين بوضوح وجود اختلافات واسعة في توزيع القوة المشتريّة فيما بين أعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، مما يعني ضمناً أن هذا الموضوع ليس على ذات المستوى من الأهمية بالنسبة إلى جميع المشاركين، ومع أنه ينبغي للمنظمات كافة أن تواصل المشاركة في اجتماعات الفريق العامل، فإنه يمكن جعل هذه المشاركة مقتصرة على كبير موظفي المشتريات في كل منظمة أو كيان، ويمكن معالجة بعض بنود جدول الأعمال في ثلاث دوائر أو لجان، هي: الأمانة العامة للأمم المتحدة؛ وبرامج الأمم المتحدة وصناديقها، التي ينبغي أن تتقدم عملية إصلاح المشتريات في مراكز العمل الميدانية؛ والوكالات المتخصصة. ويمكن لكل دائرة أو لجنة أن تتولى الريادة في طائفة ما من مسائل المشتريات التي تعتبر الأوثق صلة بكل من المجموعات. ويمكن لهذا النهج أن يحدد من الآن فصاعداً شكل اجتماعات الفريق العامل ونتائجها.

(هـ) يلزم للفريق العامل أن يتواصل أكثر مع كيانات أخرى في قطاع المشتريات العامة والخاصة ومع الهيئات الأكاديمية ذات الصلة كيما يواكب الممارسات والابتكارات والاتجاهات في البيئة الخارجية. وتحقيقاً لهذه الغاية، يمكن توجيه الدعوة إلى ممثل واحد أو ممثلين من خارج منظمة الأمم المتحدة للتحديث في كل اجتماع من اجتماعات الفريق بشأن موضوع يختاره الفريق.

(و) إن تعزيز خدمات المشتريات الموحدة وغيرها من الترتيبات التعاونية في مختلف مراكز العمل، على النحو المشروح أدناه، ينبغي أن يكون موضوعاً مثالياً للنقاش والعمل في الاجتماعات السنوية للفريق العامل.

٥١ - وفي الختام، يوصي المفتش بتوضيح الولاية المسندة إلى الفريق العامل فيما يتعلق بالتعاون بين الوكالات، وذلك بقرار يصدر عن الجمعية العامة؛ كما يوصي الفريق بأن يقدم تقريراً سنوياً إلى الجمعية العامة عن طريق مجلس الرؤساء التنفيذيين، يُضمّنه مقترحات عملية المنحى من أجل إجراء تحسينات في إدارة عمليات المشتريات في المنظومة وفي قياس أداء هذه العمليات والتنسيق بينها.

(ب) مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات

٥٢ - إن هذا المكتب، الذي يوفر الأمانة لاجتماعات الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، يعاني أيضاً مشاكل من حيث ماهية دوره، وهي مشاكل لا تختلف اختلافاً تاماً عن المشاكل التي يعانيتها الفريق العامل ذاته، الذي يقوم المكتب بخدمته، وقد أنشئ المكتب في عام ١٩٧٨ من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، عندما كان البرنامج هو

المصدر الرئيسي لتمويل مشاريع التعاون التقني التي تتولى تنفيذها الوكالات المتخصصة. وكانت الولاية الأصلية المسندة إلى المكتب هي المواءمة بين ممارسات المنظمات فيما يتعلق بالمشتريات المتصلة بالمشاريع الميدانية، مع التركيز بوجه خاص على شراء المعدات، لا سيما المركبات، بأدنى كلفة ممكنة. وتم تدريجياً توسيع نطاق هذه الولاية الأصلية بمقررات صادرة عن المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بحيث باتت تشمل مجموعة أوسع نطاقاً من مهام المشتريات بين الوكالات، كتعزيز التعاون والتنسيق فيما بينها، والمواءمة بين قواعد المشتريات وإجراءاتها، وإنشاء قاعدة بيانات موحدة للبائعين، وجمع إحصاءات عن المشتريات، وتوحيد عملية شراء المعدات، والعمل كأمانة للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات.

٥٣ - وفي حين أن الولاية المسندة إلى مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات بوصفه هيئة مشتركة بين الوكالات قد تطورت تزايداً في التسعينات، فعلى نقيض ذلك، كان دور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تمويل وتنسيق ما تضطلع به مؤسسات المنظومة من أنشطة في ميدان التعاون التقني آخذاً في التضاؤل. وفي هذا السياق، فإن بقاء مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات يشكل جزءاً لا يتجزأ من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بينما كان هذا البرنامج يفقد تدريجياً مركز ثقله داخل النظام الإنمائي المتعدد الأطراف هو أمر لم يساعد على تعزيز ما ينهض به المكتب من مهام في مجال المشتريات بين الوكالات، ولم يساعد كذلك على توطيد مكانة المكتب. وعلى الرغم من عدم تشكيك أي من المنظمات التي استشارها المفتش في أهمية الخدمات التي يؤديها المكتب، فقد أُبديت شكوك بشأن ما إذا كان المكتب ذراعاً مشترياً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أم فيما إذا كان حقاً آلية مشتركة بين الوكالات. وفي الواقع أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد قدم على مر السنين إعانات لعمليات المكتب (حتى عام ٢٠٠١) وما برح أهم عملائه، حيث استأثر في عام ٢٠٠٢ بزهاء ٣٥ في المائة من حجم مشترياته. غير أن نصيب المكتب (٢٩ مليون دولار) في مجمل مشتريات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التي بلغت ما ينوف عن ٨٠٠ مليون دولار في عام ٢٠٠٢ مثلاً، لم يتجاوز بالكاد ٣,٥ في المائة.

٥٤ - إن الولاية المسندة إلى مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات بتعزيز التعاون والتنسيق تمثل الهدف ذاته الذي يسعى إلى بلوغه الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات. ومن ثم، فهناك ترابط منطقي ظاهري في كون المكتب يعمل كأمانة للفريق العامل، غير أن المكتب مسؤول تجاه مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتجاه المجلس التنفيذي للبرنامج ويرفع تقاريره إليهما ويتلقى منهما توجيهات السياسة العامة، في حين أن الفريق العامل ليس مسؤولاً تجاه أية سلطة أعلى. وعلى الرغم من أن المنظمات قد

ذكرت للمفتش أنها تقيّم ما يقدمه المكتب من خدمات بين الوكالات، فمن المدير بالملاحظة أن قيمة ما قام به المكتب من مشتريات لحساب المنظمات ذاتها مجتمعة (فيما عدا المؤسسات المالية المتعددة الأطراف) قد بلغت أدنى قليلاً من ٥٠ مليون دولار، أي ما لا يكاد يتعدى ١ في المائة من مجمل كلفة مشاريع هذه المنظمات في عام ٢٠٠٢.

٥٥ - هذه الحالة تنم نوعاً ما عن أزمة هوية لدى مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات. وتفاقت هذه المشكلة نتيجة اشتراط ألا يكون المكتب ممولاً ذاتياً فحسب، بل أن يُدرّ، من عقود المشتريات القليلة جداً الممنوحة له، دخلاً فائضاً من أجل تمويل الخدمات المشتركة بين الوكالات، التي أقر أعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات بأنها قيّمة. وردّ المكتب على هذا التحدي بإعادة تشكيل نموذج أعماله. وبفضل تدابير شتى متصلة بالكفاءة، من بينها الأخذ بأسلوب لتقدير التكاليف وإجراء المشتريات الإلكترونية قوامه الأنشطة، تمكّن من تخفيض عدد موظفيه بنسبة ٢٥ في المائة ومن تقليص تكاليف الصفقات لدى الاستعاضة تبعاً عن الأعمال الورقية اليدوية بأتمتة العمليات. هذه الإصلاحات أتاحت للمكتب أن يُدرّ إيراداً صافياً قدره ١٠٠.٠٠٠ دولار في عام ٢٠٠١. كما عمل المكتب على تنويع قاعدة إيراداته من خلال زيادة التدريب في مجال المشتريات وزيادة الخدمات الاستشارية، خصوصاً في البلدان النامية.

٥٦ - وحسب تقدير المفتش، فإن الإصلاحات التي أجراها المكتب داخلياً تمثل دراسة إفرادية قيّمة لكيفية النجاح في تبسيط خدمات المشتريات داخل منظومة الأمم المتحدة وزيادة فعالية هذه الخدمات من حيث الكلفة، تمشياً مع هدف هذا التقرير. وإن أداء المكتب، بما في ذلك ما حققه من تخفيض في الموظفين بنسبة ٢٥ في المائة، يمثل ممارسة فضلى، وينبغي لمنظمات أخرى ما زال يتعين عليها إصلاح نظم مشترياتها وأتمتها أن تدرس أداء المكتب وأن تحذو حذوه. وعليه، فإن التجربة الإصلاحية للمكتب ونتائجها (فضلاً عن التجارب والنتائج في هذا المجال لدى منظمات أخرى قامت بتبسيط خدماتها في مجال المشتريات في السنوات الأخيرة، كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) ينبغي مشاطرتها بشكل مفصّل ومنهجي مع منظمات أخرى في الاجتماعات المقبلة للفريق العامل.

٥٧ - غير أن ما حققه مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات من منجزات جديدة بالثناء من حيث الكفاءة لم يساعد على إيجاد حل للغز المتمثل في مركزه المؤسسي داخل نظام مشتريات الأمم المتحدة. فلكي يمول ذاتياً تكاليفه العامة فضلاً عن الخدمات المشتركة بين الوكالات، يلزمه الحصول على عقود، نظراً لأن ما يزيد عن ٨٠ في المائة من إيراداته مستمد من رسوم المشتريات. وبغية زيادة نصيبه الحالي الطفيف من الأعمال

المشترية الدولية، شرع في التنافس على العقود بدرجة أكبر، أحياناً مع وكالاته الشقيقة، الأعضاء في الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات. وعلى الرغم من أن المنافسة والازدواجية منتشران على نطاق واسع في أوساط مشتريات الأمم المتحدة، على النحو المبين في الفصل الأول من هذا التقرير، فما زال من المشكوك فيه ما إذا كان بإمكان المكتب أن يجد لنفسه في سوق المشتريات هذه مكاناً يكفل له أن يظل قادراً على البقاء والاستمرار مستقبلاً.

٥٨ - ويلاحظ المفتش، على سبيل المثال، أنه على الرغم من أن مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات قد برهن حتى الآن على ما لديه من مواطن قوة فريدة بوصوله إلى قاعدة عملاء متنوعة خارج منظومة الأمم المتحدة، وبتنميته حافظة متزايدة من الأعمال التجارية بالتدريب وإسداء المشورة في مجال المشتريات، فضلاً عن إرساء قاعدة مشتريات إلكترونية مجهزة بأحدث ما تم التوصل إليه في هذا المجال، فإن أنشطته الشرائية تحاكي بوجه خاص أنشطة مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهو أيضاً مسؤول تجاه المكتب التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ومكتب المشتريات التابع لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع متواجد في المكتب ذاته مع مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات في كوبنهاغن. وقد اضطلع المفتش على آراء هذين المكتبين وغيرهما من المنظمات بشأن مزايا ومساوئ إمكانية إدماج هذين المكتبين.

٥٩ - والمكتبان المذكوران كلاهما ممولان ذاتياً، وبالتالي، لا تترتب عليهما مبدئياً آثار مالية فيما يتعلق بالدول الأعضاء. غير أنه، نظراً لأن عملاءهما هم وكالات الأمم المتحدة، التي تدفع ثمن هذه الخدمات إما من اعتمادات ميزانياتها الأساسية أو من تبرعات، فإن التحليل الأولي يفضي بالمفتش إلى تقدير أن دمج المكتبين معاً يسفر عن وفورات متكررة بما لا يقل عن ٨٠٠.٠٠٠ دولار سنوياً في تخفيض التكاليف المتعلقة بالموظفين والتكاليف غير المتعلقة بهم الناشئة عن إلغاء الوظائف المتكررة. ومن المزايا الإضافية لإدماج المكتبين الجمع بين قوتيهما ومباشرة عملية ترشيد لخدمات النظام الموحد وممارساته في مجال المشتريات. ومن الأهمية أن من بين المنافع الأخرى ما يلي: (أ) إدماج جميع أنشطة المشتريات وما يُستمد من منافع من وفورات الإنتاج الكبير تجاه الموردّين؛ و (ب) تبسيط العمليات والإجراءات وزيادة كفاءتها؛ و (ج) الاستفادة مما تقدمه لجان العقود المحلية والخدمات القانونية من دعم، فضلاً عن الاستفادة من خدمات المدفوعات، اختصاراً المهل التنفيذ؛ و (د) إيجاد الأوضاع المؤاتية

لإنشاء مركز للمعارف المتعلقة بمشتريات الأمم المتحدة، مع ما يتضمن ذلك من منافع يومية متأتية من التعلم من بيئة مهنية أعرض؛ و (هـ) وضع قاعدة بيانات أكبر تتضمن أسماء المدرسين ومؤهلهم من أجل الرجوع إليها عند تعيين مدربي المشتريات للمشاركة في أنشطة تدريبية موحدة ومصممة لأغراض محددة.

٦٠ - إن حجم حافظة مشتريات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في الوقت الراهن يقارب خمسة أضعاف حجم حافظة مشتريات مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات، إلا أن لهذا المكتب الأخير بعض المزايا المؤسسية ومن حيث الإنتاجية، ورد ذكرها أعلاه، كما أن لديه تفويضاً مشتركاً بين الوكالات، وإن كان هذا التفويض غير ممول تمويلًا كاملاً، وهي مزايا يفتقر إليها المكتب الأول. غير أنه سيلزم دراسة ملائمة لهذا الاندماج المحتمل وما قد يترتب عليه من آثار دراسة أكثر تفصيلاً من الممكن في هذا التقرير. ومن ثم، يوصي المفتش الأمين العام أن يقوم، بالتشاور مع الرئيسين التنفيذيين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، بالنظر في هذه المسألة استناداً إلى استعراض يجريه خبير استشاري متخصص في عمليات الدمج بين الشركات. وفي حال الإبقاء على الترتيبات القائمة حالياً، ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يواصل تمويل ما يقدمه مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات من خدمات مشتركة لأعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات.

(ج) خدمات المشتريات الموحدة وغيرها من الترتيبات التعاونية

٦١ - مقر الأمم المتحدة: تطرق المفتش في الفصل السابق إلى إصلاح خدمات المشتريات في مقر الأمم المتحدة في غضون السنوات العشر الماضية، لا سيما في سياق الفريق العامل المعني بالمشتريات والتابع لفرقة العمل المعنية بالخدمات المشتركة، الذي أنشأه الأمين العام في عام ١٩٩٧ كجزء من برنامجه لإصلاح المنظمة. وأحد منجزات الفريق العامل كان الاتفاق على المواءمة بين النظام المالي والقواعد المالية والمستندات التعاقدية فيما يتصل منها بالمشتريات. وإن ترتيبات المشتريات المشترك بين منظمات المقر قد باتت موحدة الآن أكثر منها في السنوات السابقة. غير أن ما ترُتب على ذلك من آثار في فعالية التكاليف بالنسبة للمنظمات المعنية لم يوثق حتى هذا التاريخ.

٦٢ - ولم ينظر الفريق العامل المعني بالمشتريات في خيار إدماج جميع دوائر خدمات المشتريات في المقر في كيان واحد، وذلك لأسباب شتى ساقته المنظمة بوصفها عقبات

تعترض سبيل توحيد هذه الدوائر، وفيما يتعلق بالهوية المؤسسية لكل منظمة، أو لعملياتها المتخصصة، أو بأوجه الاختلاف الإجرائية الخاصة بأعمالها وبنظم المساءلة فيها. ويعتقد المفتش أنه يمكن تقديم حجج قوية تأييداً لتجميع القدرات المشتريّة في المقر في إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتحقيقاً لأقصى قدر من المنافع المشهوددة المتأتية من إعادة تنظيم هذه القدرات في وحدات متخصصة تدعم مجموعة واسعة من الأنشطة الشرائية، من بينها ما يزيد عن ٤٠ نشاطاً مختلفاً، سواء فيما يتعلق بالمقر أو بالتنمية الميدانية والعمليات الإنسانية وعمليات حفظ السلم في جميع أنحاء العالم.

٦٣ - ومن الأهمية في هذا الشأن تأكيد أن المؤهلات المثالية التي ينبغي أن تكون لدى موظف المشتريات ليس من الضروري أن تشمل خبرة فنية في سلعة معينة، وإن كان ذلك مفيداً. فهذه الخبرة توجد عادة لدى الإدارات الفنية أو التقنية، التي تتولى تحديد المواصفات وإصدار طلبات الشراء إلى دوائر خدمات المشتريات. وخبراء المشتريات هم في المقام الأول أخصائيون في الأعمال التجارية لديهم مهارات قوية في الاتصال والتفاوض، بل هم متعددو المهارات وذوو دراية بسلسلة الإمداد، وجميع هذه الخصال ضرورية من أجل إدارة العمليات التجارية بين الموردّين والمستخدمين النهائيين إدارة فعالة، وعليه، فمن حيث المبدأ، ينبغي أن يكون من المجدي جمع خدمات المشتريات في المقر تحت سقف واحد. ويمكن بلوغ هذا الهدف بحلول عام ٢٠١٠. غير أنه، كمرحلة متوسطة في هذه الخطة، يمكن إدماج دوائر خدمات مشتريات الصناديق والبرامج التي توجد في المقر، وينبغي للكيان الجديد أن يستوعب مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات.

٦٤ - ويمكن استمداد عدد من المزايا من عملية إعادة التنظيم المنسّقة لمهام المشتريات في المقر. فإلى جانب تقليص التكاليف، ستزيل هذه العملية الازدواجية في هياكل المشتريات لدى المنظمات، وجميع هذه الهياكل هي في نهاية المطاف مساءلة أمام الجمعية العامة والأمين العام ذاتهما، وتشرف عليها هيئات الرقابة ذاتها، وتتشاطر المقر ذاته. ومن شأن عملية إعادة التنظيم هذه أن ترسخ النتائج المحرزة حتى الآن في إصلاح نظام المشتريات، وأن تضيف مزيداً من العرفان بالعاملين في مجال المشتريات وأن تعزز مكانتهم داخل الأمم المتحدة نفسها، وبالتالي، داخل النظام الموحد ككل. ومن شأنها أن تُفرز قيادةً نشطةً وإطاراً مرجعياً لترشيد عملية إدماج خدمات المشتريات وممارساتها في مراكز العمل الأخرى، لا سيما في الميدان. وستكون متساوقة مع التوجيهات التشريعية وتوجيهات السياسة العامة المدرجة في مستهل هذا الفصل فيما يتعلق بالخدمات والمرافق المشتركة، بما في ذلك نظام المشتريات الموحد، وستساعد على وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ. والأهم من ذلك، فمن شأن عملية إعادة التنظيم أن تساعد على تنفيذ التوصية الواردة في الفصل السادس والتي يُطلب فيها من

منظومة الأمم المتحدة أن تضع استراتيجية وبرنامجاً للمساعدة التقنية مؤيدين لبناء القدرات لدى وكالات المشتريات العامة في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. ومن ثم، فقد يرغب الأمين العام في أن يُجري، بمساعدة خارجية إن دعت الضرورة إلى ذلك، استعراضاً لمجمل ما ستأتي به هذه المقترحات من منافع من حيث الكفاءة.

٦٥ - مكتب الأمم المتحدة في جنيف: إن المكتب هو كذلك بصدد اتخاذ مبادرات شبيهة بالمبادرات المتخذة في مقر الأمم المتحدة. وقد أنشئت في عام ٢٠٠١ فرقة عمل معنية بالخدمات المشتركة، وتشكل المشتريات أحد مجالات عملها. ونتيجة لهذا الزخم الجديد في مجال الخدمات الموحدة، فإن دائرة خدمات المشتريات المشترك، التي تضم معظم المنظمات التي تتخذ جنيف مقراً لها، والتي تعود نشأتها إلى مطلع الخمسينات، ما برحت أداة حاسمة في تعزيز التعاون فيما بين أعضائها في ميدان المشتريات، بما في ذلك المرافق العامة، وخدمات وكالات السفر، والأعمال المصرفية، وما إلى ذلك. ووفقاً لتقديرات دائرة خدمات المشتريات المشترك، فإن حجم ما أسفرت عنه هذه التدابير المشتركة أو المنسقة من خفض في التكاليف قد تجاوز المليون فرنك سويسري في عام ٢٠٠٢. وأفيد أن مزيداً من المبادرات المشتركة هي في سبيلها إلى التنفيذ.

٦٦ - ومع أن مكتب الأمم المتحدة في جنيف يقدم خدمات المشتريات لمعظم كيانات الأمم المتحدة الموجودة في جنيف، فإن كلاً من الوكالات المتخصصة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لديها خدمات منفصلة. وعلى الرغم من التعاون المتزايد في إطار فرقة العمل المعنية بالخدمات الموحدة ودائرة خدمات المشتريات المشترك المشار إليها أعلاه، فإن السؤال ما زال مطروحاً عما إذا كان يتوجب على كل من المنظمات التي تتخذ جنيف مقراً لها أن تكون لها دائرتها الخاصة لخدمات المشتريات، بصرف النظر عما يتيح وجود هذه المنظمات في مكان واحد من فرصة لدمج تكاليفها العامة ومشاطرتها فيما بينها. ويشار في هذا الصدد إلى أن وحدة التفتيش المشتركة، في تقريرها لعام ١٩٩٨ عن الخدمات المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة^(٣٧)، الذي أقرته الجمعية العامة^(٣٨)، قد أوصى بأن تُنشأ تدريجياً خلال فترة

(٣٧) الخدمات المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة في جنيف، الجزء الأول: استعراض عام للتعاون والتنسيق في مجال الإدارة؛ (JIU/REP/98/4؛ A/53/787).

(٣٨) انظر قرار الجمعية العامة ٢٥٥/٥٤ المؤرخ ٤ أيار/مايو ٢٠٠٠ عن تقرير وحدة التفتيش المشتركة موضوع البحث.

١٠ سنوات (٢٠٠٠-٢٠١٠) ثلاثة مراكز للخدمات المشتركة في جنيف (مكتب الأمم المتحدة في جنيف، ومنظمة العمل الدولية/منظمة الصحة العالمية، والاتحاد الدولي للمواصلات السلوكية واللاسلكية/المنظمة العالمية للملكية الفكرية/المنظمة العالمية للأرصاد الجوية). وإذا ما وضعت هذه الاستراتيجية لإعادة تنظيم الخدمات الموحدة في جنيف موضع التنفيذ، فإن ثلاث دوائر لخدمات المشتريات (واحدة في كل من المراكز) ستحل في نهاية المطاف محل الدوائر العديدة العاملة حالياً في جنيف.

٦٧ - **مكتب الأمم المتحدة في فيينا:** إن التقدم المبين أعلاه ما زال يتعين إحراره في مراكز عمل رئيسية أخرى. وعلى الرغم من أن المنظمات التي تتخذ فيينا مقراً لها متواجدة على نحو مؤاتٍ في مجمَع أبنية واحد، فقد ذكرت وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها لعام ٢٠٠٢ عن الخدمات الموحدة والمشاركة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة في فيينا^(٣٩). أما قد وجدت أن كلاً من المنظمات الأربع في المركز الدولي بفيينا لديها دائرتها الخاصة للمشتريات في المقر، وأن ترتيبات مشتركة شتى كانت قائمة سابقاً قد ألغي العمل بها. وأوصى الفريق في تقريره بإنشاء فريق عامل لبحث ما قد يتحقق من كفاءة في التكاليف نتيجة لوضع ترتيبات مشتريات موحدة. وإن التوصية الرئيسية الواردة في التقرير والداعية إلى إنشاء وحدة خدمات إدارة موحدة واحدة يتولى إدارتها مكتب الأمم المتحدة في فيينا ينبغي أن يتم أيضاً، عند وضعها موضع التنفيذ، تجميع خدمات المشتريات في مكتب الأمم المتحدة المذكور.

٦٨ - **إن كوبنهاغن** تستضيف أربع دوائر خدمات مشتريات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة، هي: شعبة الإمدادات التابعة لليونيسيف، التي تعتبر بحق أكبر شُعب الإمدادات، حيث يعمل فيها حوالي ٤٠٠ موظف؛ ومكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات؛ ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع؛ وثلاثتهم متواجدة في مجمَع أبنية واحد، على نحو ما سلف ذكره؛ ووحدة مشتريات صغيرة يتولى تشغيلها المكتب الإقليمي لأوروبا لمنظمة الصحة العالمية. وأُحيطَ المفتش علماً، في مناقشاته مع هذه الكيانات، أن الوحدات المعنية تتصل ببعضها البعض، إلا أنه لا يوجد نظام رسمي أو محدد الشكل للتعاون والتنسيق في مسائل المشتريات، مع أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في تعليقاته على مشروع هذا التقرير، قد أحاط وحدة التفتيش المشتركة علماً بوجود "فريق لخدمات المشتريات الموحدة في كوبنهاغن". وعلى نحو ما لاحظ المفتش أثناء زيارته إلى كوبنهاغن أثناء إعداد هذا

(٣٩) الخدمات الموحدة والمشاركة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة في فيينا (JIU/REP/2002/12).

التقرير، فإن ما قد يوجد من تعاون هو بالأحرى مشتت وغير رسمي. ونظراً لما يجري اتخاذ من مبادرات لإصلاح خدمات المشتريات في مراكز عمل أخرى، يبدو من المنطقي أن تعمل أيضاً دوائر الخدمات التي تتخذ كوينهاغن مقرأً لها على تعزيز التعاون فيما بينها. فعلى سبيل المثال، يمكن لليونيسيف أن يعمل بوصفه الذراع المشتريّة للمكتب الإقليمي لأوروبا لمنظمة الصحة العالمية، ويمكن إنشاء محفل في كوينهاغن من أجل تبادل المعلومات والخبرات وأفضل الممارسات. وفي هذا السياق، يمكن لمكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات أن يشاطر كيانات أخرى متواجدة في المكان ذاته ما استخلصه من عبّر في عملية إصلاح خدماته المتعلقة بالمشتريات. وعلاوة على ذلك، فقد تم التطرق في موضع آخر من هذا التقرير إلى ضرورة إعادة تنظيم العلاقة بين مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات.

٦٩ - مكتب الأمم المتحدة في نيروبي: هذا المكتب هو بصفة أساسية مرفق خدمات موحدة من أجل ما يقارب ٢٠ من وكالات منظومة الأمم المتحدة، ممثلة في نيروبي بحوالي ٦٠٠ ٢ موظف، من بينهم ٦٥٠ ١ موظفاً يعملون في مجموع غيري، و ٩٥٠ آخرون يعملون خارجه. ويوجد في مكتب نيروبي قسم للمشتريات والسفر والشحن، يتولى شراء الإمدادات واللوازم لحساب المكتب ولحساب كل من برنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ولكن ليس لحساب المنظمات الأخرى، التي توجد لكل منها دائرتها الخاصة لخدمات المشتريات. ويوجد فريق مشترك بين الوكالات لشؤون المشتريات من أجل تبادل المعلومات عن الموردّين ووضع مفهوم الوكالة الرائدة موضع التنفيذ، إلا أنه لا يسعى إلى توحيد عمليات المشتريات وتجميعها في إطار سلسلة سلطة واحدة.

٧٠ - إن ما حققه الفريق العامل المعني بالمشتريات في المقر من منجزات في الموازنة بين ما يتصل بالمشتريات من لوائح تنظيمية وقواعد وأدوات تعاقدية يبدو أنه لم يتحقق على صعيد مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وغيره من مراكز العمل الميدانية. غير أن المفتش هو على بينة بما تبذله مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية من جهود مستمرة في سبيل توسيع أماكن العمل والخدمات المشتركة في الميدان، ويحدوه الأمل في أن تشمل هذه الجهود خدمات المشتريات الموحدة في المكاتب الميدانية، بما في ذلك اللجان والمرافق التعاقدية المحلية المشتركة. إن عدم الموازنة بين اتفاقات البلد المضيف المبرمة بين مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المتواجدة في نيروبي وبين حكومة كينيا هو أمر يطرح مشكلة خاصة لدى مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وربما لدى مكاتب ميدانية تواجه حالات شبيهة في بلدان أخرى.

٧١ - إن وجود أوجه اختلاف بين اتفاقات البلد المضيف يؤدي إلى وجود أوجه تفاوت في تطبيق البلد المضيف لامتيازات المنظمات وحصاناتها. فعلى سبيل المثال، يتعين على المنظمات أن تدفع رسوماً وضريبة القيمة المضافة^(٤٠) عند شرائها معدات اتصال. والمنظمات المتمركزة في نيروبي، بتعزيزها الترتيبات الإدارية المشتركة، وتوحيدها القواعد والإجراءات التشغيلية، وبتفاوضها بصوت واحد مع الحكومة المضيفة، من شأنها أن تنجح في نهاية المطاف في إقناع الحكومة بتوحيد اتفاقات البلد المضيف. ومن ثم، يوصي المفتش الأمين العام بأن يقوم، تمشياً مع أحكام اتفاقات الجمعية العامة ذات الصلة بشأن الخدمات المشتركة والموحدة، بإجراء إصلاحات شبيهة في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وغيره من مراكز العمل الميدانية في حال عدم قيامه بذلك بعد.

(د) التواصل الشبكي بين دوائر خدمات المشتريات

٧٢ - إن أعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات يقرون بشكل متزايد بضرورة إقامة "شبكة للممارسات الجيدة" (أو شبكة لتبادل المعلومات والتعاون) في شؤون المشتريات، تعمل على تعزيز علاقات العمل فيما بين مختلف مراكز العمل، وبخاصة بين المكاتب الميدانية ومراكز العمل العالمية، وكذلك فيما بين العاملين في مجال المشتريات أنفسهم. وإن تنقل موظفي المشتريات، بما في ذلك زيارات العمل أو التدريب أو الدراسة، وعمليات تبادل الموظفين وإعارتهم وانتدابهم ونقلهم فيما بين دوائر خدمات المشتريات، ينبغي أن تشكل جزءاً من برنامج التواصل بواسطة الشبكة الحاسوبية. وإذا ما استُخدمت هذه الشبكة الاستخدام الأمثل، فمن شأنها أن تيسر تبادل المعلومات التشغيلية والابتكارات وأفضل الممارسات والتعلم بواسطة الحاسوب، وبخاصة فيما يتعلق بأساليب الشراء الإلكتروني.

(٤٠) إن وحدة التفتيش المشتركة، في توصيتها ٧ الواردة في تقريرها المعنون "استعراض عمليات مراجعة حسابات الإدارات فيما يتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية في الأمم المتحدة وفي الصناديق والبرامج التابعة لها" (JIU/REP/2002/7)، تطلب إلى الأمين العام أن يستعرض مع السلطات الوطنية المختصة جميع الحالات التي قد يكون فيها فرض ضرائب على المنظمات عن الخدمات التي تستعين فيها بمصادر خارجية مخالفاً للأحكام ذات الصلة التي تنص عليها اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها، وأن يقدم تقريراً إلى الجمعية العامة عن حصيلة ذلك.

خامساً - الشراء الإلكتروني

ألف - حالة التقدم المحرز

٧٣ - إن المعلومات المقدمة من المنظمات عن موضوع الشراء الإلكتروني (ويقصد به أساساً استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأدواتها لأداء مهام الشراء إما جزئياً أو كلياً طوال الدورة)، تشير إلى وجود بعض أوجه الاختلاف داخل منظومة الأمم المتحدة في ممارسات الشراء الإلكترونية الراهنة وفي حالة التقدم المحرز حتى الآن. ويبدو أن أوجه الاختلاف لا تتصل بمسائل محددة تتعلق ببنى مؤسسات المنظومة بقدر ما تتصل بمسائل عادية كقلة الوعي لدى هيئات وضع السياسات بكامل المنافع المتأتية من الأخذ بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، فضلاً عما ترصده في ميزانيتها من اعتمادات محدودة للأخذ بهذه التكنولوجيا؛ كما تتصل أوجه الاختلاف بالإمكانات التكنولوجية الموجودة لدى هذه المؤسسات وبقدراتها الداخلية على الشروع في عمليات التغيير بواسطة أساليب "إعادة الهندسة"؛ واختيار أو وجود مجموعات برامج حاسوبية مختلفة؛ والقيود التي تفرضها اللوائح والأنظمة الداخلية؛ والهواجس بشأن معاملة الموردين المحتملين في البلدان النامية ذات القدرات المحدودة أو المعدومة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات معاملة منصفة.

٧٤ - غير أنه، بوجه عام، فباستثناء مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات، ما زال الشراء الإلكتروني في المرحلة الأولى من التطور في الغالبية العظمى من المنظمات، إلا أن منظمة العمل الدولية قد أفادت أنها شرعت في الأخذ بنظام لتخطيط موارد المؤسسات، يضم وحدة مشتريات مختصة بالمنظمة المذكورة، لها مرافق للإرسال المباشر للطلبات إلكترونياً. وما زال يتعين تضمين أدلة سياسات المشتريات وإجراءاتها تقنيات الشراء الإلكتروني كأسلوب بديل عن المعاملات اليدوية. وبالتالي، لم تُستحدث بعد سياسات وقواعد مخصصة تحديداً لأسلوب المشتريات هذا الذي يتطلب نظاماً لوائحياً خاصاً يتناول مسائل الأمن والتوقعات الإلكترونية وسلامة النظم والترتيبات الاحتياطية وما إلى ذلك. ومع أن بعض المنظمات قد أعربت عن ثقتها في أن أدلتها الحالية مرنة بما يكفي لاستيعاب عملية الشراء الإلكتروني، فإن المفتش ما زال يساوره الشك بهذا الادعاء في الحالات التي يتعين فيها الأخذ بحلول تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على كامل دورة المشتريات.

٧٥ - إن معظم المنظمات تستخدم حالياً الشراء الإلكتروني لعرض أو إعلان معلومات عن المشتريات في مواقعها على الشبكة العالمية، بما في ذلك مبادئ توجيهية بشأن المشتريات، كما تستخدمه من أجل الاتصال بالموردين والعملاء. وهذه المواقع متصلة عادة بمواقع دوائر أخرى لخدمات المشتريات داخل منظومة الأمم المتحدة، كما أنها متصلة بقاعدة بيانات الأمم

المتحدة للأسواق العالمية، التي كانت تسمى سابقاً قاعدة البيانات الموحدة للموردين، ويقوم عليها مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات. إن سهولة الاطلاع في مواقع الشبكة العالمية على معلومات عن المشتريات تتباين من حالة إلى أخرى. فعلى سبيل المثال، يمكن الاطلاع فوراً على معلومات عن المشتريات على قوائم التصفح الرئيسية لمواقع منظمة الأغذية العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وبرنامج الأغذية العالمي، ولكن ليس في موقع الأمم المتحدة، الذي يقتضي من زائر الموقع أن يبحث عن "إدارات الأمم المتحدة" ثم أن يدخل إلى "شعبة المشتريات". فالموارد الخارجي الذي لا تكون لديه معرفة مسبقة بهيكل أمانة الأمم المتحدة لا يمكنه الوصول بسهولة إلى معلومات عن المشتريات في موقع الأمم المتحدة على الإنترنت. وكذلك الحال في موقعي منظمة الطيران المدني الدولي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وفيما يتعلق بإحصاءات المشتريات بوجه خاص، لا يبدو أنه يتم في معظم الحالات إعادة النظر بانتظام في المعلومات المنشورة في مواقع الإنترنت لتضمينها أحدث المستجدات، حيث إن معظم هذه العمليات مؤرخة إما ٢٠٠٢ أو ٢٠٠١. وفي حالة مكتب الأمم المتحدة في جنيف، جرت آخر هذه العمليات في ١٩٩٦. وهناك بضع منظمات لا توجد أية معلومات عن المشتريات مدرجة في مواقعها (الاتحاد الدولي للمواصلات السلوكية واللاسلكية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة الصحة العالمية).

٧٦ - وجرى في الاجتماع الثامن والعشرين للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، الذي عقد في أيار/مايو ٢٠٠٣، مناقشة للنتائج التي خلصت إليها دراسة متعمقة عن الإمكانيات المستقبلية للشراء الإلكتروني في الأمم المتحدة، وهي دراسة كان الفريق العامل قد كلف مركز الأبحاث في مجال الشراء والإمداد الاستراتيجي في كلية الإدارة بجامعة باث بالاضطلاع بها. وتناولت الدراسة بالتحليل ١٤ خطوة في عملية الشراء بدءاً بتحديد المواصفات ومروراً بتسجيل البائعين وتعقب الشحنات وانتهاءً بإعداد الفواتير ودفعتها. وخلصت الدراسة إلى أن تحديد المواصفات وتسجيل الموردين وطلبات المعلومات أثناء عملية طرح المناقصات وتسديد المدفوعات، كانت أكثر الخطوات التي تتم "إلكترونياً"، بينما إعداد الفواتير أقل العمليات التي تجري بهذه الطريقة. كما خلصت الدراسة إلى أن قرابة ٨٠ في المائة من المنظمات التي أفادت ببيانات ما زالت في طور "التخطيط لوضع الشراء الإلكتروني موضع التنفيذ في غضون السنوات الثلاث القادمة". غير أن ثمة جانباً أغفلت الدراسة بحثه، لكنه مناسب تحديداً في سياق الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، ألا وهو نطاق التعاون فيما بين الوكالات في مجالي التخطيط والتوصل إلى حلول بشأن الشراء الإلكتروني.

٧٧ - ويفيد مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات، وهو حالياً أكثر الكيانات تقدماً في مجال الشراء الإلكتروني، أن كل ما يؤديه من مهام في مجال المشتريات يؤديه باستخدام أساليب إلكترونية، وأنه يُصدر جميع طلبات الشراء في تطبيقه العملي للتجارة الإلكترونية المسمى UNWebBuy. ويبدو أن مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات هو في الوقت الراهن المنظمة الوحيدة في نظام المشتريات التي نجحت في أداء كامل عملية الشراء آلياً. وقد أمكن تحقيق هذا الإنجاز بمبلغ معتدل نسبياً خصصه المكتب لتطوير قاعدة UNWebBuy للمشتريات بواسطة الإنترنت. وتتيح هذه الطريقة لما يزيد عن ٤٠٠٠ من العملاء المسجلين في جميع أنحاء العالم أن يطلعوا على قوائم المنتجات التي يسعى المكتب إلى شرائها، وأن يقدموا عروض أسعارهم بواسطة الإنترنت، وأن يختاروا مسالك الشحن البحري التي يفضلونها، وأن يتلقوا عروض أسعار من الشركات، بما في ذلك التأمينات والخصومات، التي تحسب آلياً.

٧٨ - كما يشمل نظام UNWebBuy سمات تتيح للموردين مراجعة بيانات قوائم المنتجات وتصويبها حسب الاقتضاء. وإن مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات، بوصفه وكيل المشتريات للمرفق العالمي لأدوية السل، قد استخدم الإجراء الذي يطبقه في التجارة الإلكترونية استخداماً فعالاً لإرسال الأدوية إلى جميع أنحاء العالم، بقيمة بلغت ١١ مليون دولار في عام ٢٠٠٢. وفي معرض ذلك، يتولى المكتب التنسيق بين خدمات وكلاء مختارين آخرين فيما يتعلق بالتحاليل المخبرية، وعمليات التفتيش السابقة للشحن، والشحن والتأمين، وما إلى ذلك، مستخدماً في ذلك وحدة إدارة عمليات النقل والإمداد الإلكترونية التي استحدثت عام ٢٠٠٢. كما يمكن للبلدان المتلقية شراء العقاقير مباشرة بواسطة الإجراء الذي يتبعه المكتب في تجارته الإلكترونية^(٤١). وبذلك، يبين الإجراء UNWebBuy الذي يطبقه المكتب ما يتيحه الشراء الإلكتروني من إمكانيات وفرص للمنظمات.

باء - الفرص

٧٩ - في الردود التي قدمتها المنظمات على استبيان وحدة التفتيش المشتركة عن هذا الموضوع، كان هناك إقرار عام بما للشراء الإلكتروني من منافع وما سيعتبه مستقبلاً من فرص للتعاون فيما بين الوكالات، ولتوحيد الممارسات، وللعلماء. وترد هذه الردود موجزة أدناه.

(٤١) موجز من المعلومات المقدمة في كتيب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات: استعراض عام ٢٠٠٢، ومن مباحثات المفتش مع موظفي المكتب المذكور.

- (أ) ما يعود على فرادى المنظمات من منافع
- '١' زيادة الكفاءة والشفافية من خلال تبسيط العمليات والتخفيض الكبير في تكاليف المعاملات؛ و '٢' تخفيض أعداد الموظفين والتقليل من الأخطاء البشرية، وزيادة الدقة وسرعة التنفيذ؛ و '٣' القدرة على الانتقال في مسائل المشتريات من جانبها التعبوي إلى جانبها الاستراتيجي، الأمر الذي يفضي إلى إحراز تحسن كبير في أداء عمليات الشراء وإلى تحسين إدارة هذا الأداء؛ و '٤' تيسير إمكانية الاطلاع على البيانات وزيادة القدرة على تحليلها؛ و '٥' زيادة رضى الموظفين وحوافزهم.
- (ب) ما يعود على التعاون فيما بين الوكالات من منافع
- '١' كل المنافع الوارد ذكرها أعلاه؛ و '٢' زيادة الفعالية في الأسواق وزيادة وفورات الإنتاج الكبير؛ و '٣' تبادل المعلومات عن الأسواق والعمليات في حينها وزيادة هذا التبادل؛ و '٤' توحيد معايير الموردين الإلكترونيين؛ و '٥' المنافع المتأتية من التقييد بإجراءات الشراء التي تتبعها الوكالات الأخرى؛ و '٦' تحسين التواصل الحاسوبي فيما بين دوائر خدمات المشتريات.
- (ج) ما يعود على توحيد قواعد المشتريات وإجراءاتها من منافع
- '١' من شأن التوافق بين القواعد أن ييسر مشاطرة إجراءات المشتريات والاستعانة بمصادر خارجية داخل المنظومة عن طريق تمكين الوكالات من الاضطلاع بالمشتريات بالنيابة عن وكالات أخرى؛ و '٢' التوحيد في جودة المنتجات؛ و '٣' زيادة الامتثال وتسهيل جمع الإحصاءات؛
- (د) ما يعود على البلدان والمنظمات المتلقية من منافع
- '١' تسريع إمكانية الاطلاع على المعلومات وتيسيرها، وزيادة كفاءة العمليات وتسريع دورات تسليم المشتريات أو الفترات الفاصلة بين طلبها وتسليمها؛ و '٢' تخفيض التكاليف وتحسين الخدمة من خلال تعجيل خطط التسليم والارتقاء بالجودة بأفضل الأسعار؛ و '٣' تحسين الرصد وتيسير الإبلاغ؛ و '٤' معاينة المخزونات والتحقق من أسعارها؛ و '٥' زيادة فرص شراء بعض الخدمات والسلع دولياً.

٨٠ - ليس لدى منظمة الأغذية والزراعة شك في المنافع التي قد يأتي بها والفرص التي قد يتيحها الشراء الإلكتروني على النحو المبين أعلاه، إلا أنها تشير إلى أنها تسعى إلى الاستفادة من وحدات المشتريات في تطبيقات نظام أوراكل للشؤون المالية (Oracle Financials) بغية أتمتة العملية، وهي تستقصي إمكانية استخدام نظام أوراكل للمشتريات الإلكترونية فيما يتعلق بالمواد التي يتم شراؤها بتواتر تداركاً للزيادة المحتملة في حدود المشتريات المحلية. غير أن ثمة أنظمة أكثر تقدماً للمشتريات الإلكترونية، من قبيل و Arriba و Commerce One ونظام Oracle ذاته، قد لا تكون فعالة من حيث الكلفة فيما يتعلق بثلاثي إنفاقها الراهن المتصل بالمنتجات الزراعية والمنتجات المتصلة بها، نظراً لمواصفات فنية تقييدية وشروط متعلقة بالتوزيع الجغرافي للمشتريات وضرورة تنويع الموردّين.

٨١ - وعليه، فإن التقدير العام لمزايا الشراء الإلكتروني لا تدع مجالاً للشك في أنه يُعتبر الطريقة التي لا غنى عنها من أجل المضي قدماً في تحديث عملية الشراء داخل منظومة الأمم المتحدة والارتقاء بها إلى مستوى المعايير العالمية. بل إن المنافع التي حدّدتها المنظمات شبيهة نوعاً ما بتلك الواردة في ورقة أعدها البنك الدولي عنونها *Electronic Government Procurement (e-GP)*^(٤٢) (المشتريات الحكومية الإلكترونية)، ترد مدرجة في الجدول ٤. وتونه الورقة بأنه بفضل الشراء الإلكتروني، يمكن تخفيض الأسعار بنسبة ١٠ إلى ٢٠ في المائة نظراً لزيادة المنافسة، وقد تهبّط تكاليف الصفقات بنسبة ٥٠ إلى ٨٠ في المائة. وتسوق الورقة مثلاً على ذلك هو نظام المشتريات الإلكترونية لدى حكومة جمهورية كوريا، الذي كلّف استحداثه ٢٦ مليون دولار لكنه يوفر ٢,٧ مليار دولار من مجمل المشتريات الحكومية، التي تقدّر قيمتها بزهاء ١٧,١ مليار دولار. وعلى الرغم من هذه الفرص وغيرها لتخفيض التكاليف، فإن ردود المنظمات على استبيان وحدة التفتيش المشتركة بشأن هذا الموضوع لم تدع مجالاً للشك بشأن القيود التي يتعين تخطّيها على طريق تحقيق المنافع التي قد تأتي بها أساليب الشراء بواسطة الإنترنت.

(٤٢) مشروع استراتيجية البنك الدولي، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

الجدول ٤ :

منافع المشتريات الحكومية الإلكترونية والجهات المستفيدة منها

الحكومة	المورد	العامة
<ul style="list-style-type: none"> • مكافحة الفساد • زيادة عدد الموردين • تحسين التكامل والتفاعل بين الحكومات • رصد المشتريات من قبل موظفين أخصائيين • الارتقاء بجودة القرارات والإحصاءات المتعلقة بالمشتريات • المردود السياسي المتأني من العامة 	<ul style="list-style-type: none"> • زيادة الإنصاف والمنافسة • تحسين فرص الوصول إلى السوق الحكومية • فتح السوق الحكومية أمام موردين جدد • حفز الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم على المشاركة • تحسين إمكانية الاطلاع على المعلومات عن المشتريات العامة • المساءلة الحكومية 	<ul style="list-style-type: none"> • الاطلاع على المعلومات عن المشتريات العامة • رصد المعلومات عن الإنفاق العام • إتاحة الفرصة لإبداء الرأي • المساءلة الحكومية
<ul style="list-style-type: none"> • تخفيض الأسعار • تخفيض تكاليف الصفقات • تخفيض عدد الموظفين • تخفيض الإنفاق الضريبي 	<ul style="list-style-type: none"> • تخفيض تكاليف الصفقات • تخفيض عدد الموظفين • تحسين الإيراد النقدي 	<ul style="list-style-type: none"> • إعادة توزيع الإنفاق الضريبي
<ul style="list-style-type: none"> • تبسيط/إلغاء المهام المتكررة • الاتصال في أي مكان وأي وقت • تقصير دورة الشراء 	<ul style="list-style-type: none"> • تبسيط/إزالة المهام المتكررة • الاتصال في أي مكان وأي وقت • تقصير دورة الشراء 	<ul style="list-style-type: none"> • الاتصال في أي مكان وأي وقت

المصدر: البنك الدولي.

جيم - القيود

الجدول ٥:

القيود المفروضة على الشراء الإلكتروني في منظومة الأمم المتحدة

القيود	الحلول الممكنة
١ - مقاومة الموظفين على كثير من المستويات	القيادة والتدريب
٢ - حدود الميزانية/التمويل	إقناع الهيئات الحكومية والجهات المانحة بالمنافع الطويلة الأجل للشراء الإلكتروني
٣ - عدم توافق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	العمل المشترك بين الوكالات لزيادة التوافق
٤ - عجز الموردّين في البلدان المتلقية عن استخدام الشراء الإلكتروني	استقصاء قدرات الموردّين واتباع نهج ثنائي المسار في عمليتي تحديد مصادر الإمداد وطرح المناقصات
٥ - الأسبقية للأولويات الأخرى	ترتيب مبادرات الشراء الإلكتروني حسب أولوياتها وإيلاء الأولوية لها
٦ - تواجه المكاتب الميدانية مشاكل تتصل بالقدرة الاتصالية وبعض موجات التردد	الاستثمار في الهياكل الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات
٧ - لم تُعتمد بعد التوقعات الإلكترونية وغيرها من الأساليب الحاسوبية؛ عدم الثقة بالتعاملات الإلكترونية	إعادة النظر في أمن النُظم وتعديل السياسة المتعلقة بالتوقعات الإلكترونية؛ توجد السبل الكفيلة بضمان الثقة بالتوقعات الإلكترونية
٨ - ضرورة ضمان السرية والسلامة في الهياكل الأساسية الحاسوبية، وضرورة ضمان توافرها	يمكن ضمان هذه الأمور بدرجة معقولة من التأكيد إذا ما قُدمت حوافز
٩ - الحدود القانونية والإجرائية	ينبغي للأمم المتحدة أن تعتمد إطاراً قانونياً تمكينياً موحداً للمشتريات الحكومية وإجراءاتها التشغيلية
١٠ - عدم وجود وعي داخلي بالشراء الإلكتروني وشروط وضعه موضع التنفيذ	ينبغي تحليل الشروط والمنفعة من حيث الكلفة ونشر ذلك على نطاق واسع
١١ - ثقافة المنظمة (كثرة عمليات الرقابة ومستويات التحقق والموافقة)	يتعين إسناد السلطة اللازمة إلى خبراء المشتريات الذين ينبغي أن يكونوا مسؤولين كلياً عن الأعمال
١٢ - عدم التزام الإدارة العليا (تعتبر المشتريات نشاطاً إدارياً أساسياً وتافهاً تترتب عليه درجة متدنية من الآثار الفكرية)	زيادة الوعي بأهمية الجانب المهني من خلال تأهيل الموظفين وإتاحة الموارد
١٣ - الافتقار إلى الحلول التي تأتي بها تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتي تشمل جميع جوانب المشتريات العامة	تنفيذ نظام يشمل دورة المشتريات ويكون متوافقاً مع غيره مع النظم الداخلية للأعمال التجارية ومع المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة

٨٢ - إن الموجز الوارد أعلاه واضح بذاته فيما يتعلق بالقيود التي تواجه المنظمات في سعيها إلى وضع أساليب الشراء الإلكتروني موضع التنفيذ. وبعض التحديات هي أكبر من ذلك في مراكز العمل الميدانية، وبخاصة فيما يتعلق بقدرات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وبيئة هذه التكنولوجيا، الأمر الذي سيحد من اللجوء إلى هذا الأسلوب من أساليب الشراء طيلة سنوات عديدة قادمة. فعلى سبيل المثال، قام موظفو مكتب الأمم المتحدة في نيروبي بإحاطة المفتش علماً بأن الموردّين إليهم قد واجهوا مشاكل في تلقي وقراءة رسائل البريد الإلكتروني وضميماتها بحيث تعيّن موافاتهم بنسخ بواسطة الفاكس. كما أن حالات انقطاع التيار الكهربائي وتعطّل الاتصال الحاسوبي تطرح مشاكل. ونهج المسارين المقترح من قبل بعض المنظمات من أجل تصريف الأعمال التجارية مع الموردّين في البلدان النامية يبدو حلاً مؤقتاً معقولاً. وفيما يتعدى ذلك، فإن المثال الذي سبق أن ساقه نظام المشتريات الإلكترونية لمكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات يبيّن السبيل إلى الأمام في هذا الشأن.

دال - السبيل إلى الأمام

٨٣ - إن كون المنظمات، مع بضعة استثناءات، في مستهل عمليات الشراء الإلكتروني يتيح عدداً من المزايا والفرص. إحداها هو أن ذلك يعني أن ثمة موارد لا يُستهان بها لم تُهدر على مشاريع تجريبية فردية وغير منسقة فيما بينها، كالمشاريع التي اتصفت بها عملية وضع استراتيجيات ونظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التسعينات، هذه العملية التي ترتبت عليها تكاليف كبيرة بالنسبة إلى الدول الأعضاء. وثانياً، ستتاح للمنظمات فرصة التعلّم من بعضها البعض بتبادلها أفضل الخبرات وأسوأها والعمل معاً على وضع استراتيجيات وأدوات لجعل الشراء الإلكتروني تطبيقاً رئيسياً في خدمات الإمداد. وثالثاً، من شأن ذلك أن ييسر بشكل ملحوظ إصلاح عملية الشراء وتجميع خدمات المشتريات. ورابعاً، فإن التقرير الذي أعده في هذا الشأن مركز الأبحاث في مجال الشراء والإمداد الاستراتيجي، والعبر التي استخلصها حتى الآن مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات، يقدمون أفكاراً مفيدة بشأن العناصر التي ينبغي توفرها لإرساء قاعدة للمشتريات الإلكترونية، وبخاصة ضرورة تحويل شكل ثقافات المنظمات، وتحقيق الاتساق في السياسات والقواعد، وتغيير مجموعة مهارات موظفي المشتريات من خلال إعادة التدريب المنهجي، وقبول حتمية تخفيض أعداد الموظفين، سواء من خلال تناقصهم طبيعياً أو بطرق أخرى. ويقدم المفتش أدناه عرضاً موجزاً للمبادئ الأساسية التي ينبغي للمنظمات أن تسترشد بها في مسيرتها صوب إقامة نظم الشراء الإلكتروني.

(أ) الإطار القانوني والإجرائي

هذا مبدأ لا غنى عنه أبرزته بعض المنظمات، وعلى الأمم المتحدة أن تعالجه، مع ما يتعين على منظمات أخرى أن تقدمه من مساهمات حسب الضرورة وفي سياق سماها الخاصة.

(ب) النهج الاستشاري والتعاوني والتنسيقي

ينبغي للمنظمات أن تواصل استخدام ما يتيح لها الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات من محفل لتوثيق التعاون فيما بينها والمزامنة بين جهودها في هذا المجال، مستفيدة من تجربة مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات، ومن النتائج المستخلصة في تقرير مركز الأبحاث في مجال الشراء والإمداد الاستراتيجي، ومن النتائج المستخلصة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة هذا. وإن منظمة الصحة العالمية، التي تعكف، بكلفة بسيطة نسبياً، على تكييف نظام UNWebBuy، الذي وضعه المكتب المذكور، من أجل ما تضطلع به من عمليات تجارة إلكترونية، يمكنها مثلاً أن تشاطر ما تستخلصه من دروس في هذا الشأن مع أعضاء المكتب الآخرين الذين قد يرغبون في أن يحدوا حذوها، تفادياً لتبديد جهود أعضاء المكتب المذكور. وعلاوة على ذلك، يمكن كذلك تمكين المكتب من شحذ خبرته الفنية في مجال الشراء الإلكتروني وإتاحة ذلك بكلفة منخفضة لبقية أعضاء الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، على الأقل منعاً للجوء إلى خبراء استشاريين خارجيين مكلفين.

(ج) مراقبة الميزانية

بفضل التعاون المنهجي وتبادل الخبرات، ستتاح للمنظمات إمكانية وضع أسانيد مرجعية لتكاليف نظم الشراء الإلكتروني، مما يكفل استغلال الموارد استغلالاً رشيداً ومتدبراً.

(د) تجنب اتباع نهج التنفيذ دفعة واحدة

هذه إحدى التوصيات الرئيسية الواردة في تقرير مركز الأبحاث في مجال الشراء والإمداد الاستراتيجي، وهي توصية يعتبرها المفتش وثيقة الصلة بالموضوع. وخلص التقرير إلى أن الشراء الإلكتروني يجري وضعه موضع التنفيذ تدريجياً على شكل وحدات، وهي طريقة رأى واضعو التقرير المذكور أن احتمالات نجاحها أكبر من احتمالات نجاح نهج

التنفيذ دفعة واحدة. كما أشار التقرير إلى الخبرة الدولية، التي وجدت أن النهج التدريجية تأتي بمنافع أكثر، وأن التنفيذ دفعة واحدة مصيره الفشل. وينبغي للمنظمات، باتباعها هذا النهج التدريجي، أن تسعى إلى جعل خدمات مشترياتها آلياً تماماً في غضون السنوات الخمس القادمة أو نحوها، واطاعة نصب أعينها التاريخ المستهدف، وهو عام ٢٠١٠.

(هـ) تدريب الموظفين وإعادة تدريبهم

إن نجاح مشاريع الشراء الإلكتروني سيتوقف إلى حد كبير جداً على القدرات والمهارات ذات الصلة لدى الموظفين العاملين على تنفيذ هذه المشاريع ومواصلتها، وهذا يعني رصد الموارد الوافية من أجل تدريب الموظفين بغية إيجاد مجموعة جديدة تماماً من الفرص والمهارات المهنية التي لا غنى عنها من أجل وضع قواعد التجارة الإلكترونية موضع التشغيل بكفاءة.

٨٤ - لذلك يوصي المفتش بأن تكون هذه المبادئ الأساسية الخمسة، التي ليست شاملة، مبادئ توجيهية تسترشد بها منظومة المشتريات في الأمم المتحدة لدى استنباط حلول الشراء الإلكتروني.

٨٥ - ومع أن من المؤكد أن من شأن تطبيق نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على عملية المشتريات أن يأتي بمنافع متعددة على النحو الموجز أعلاه، فإن المنظمات مكلفة أيضاً بتعزيز قدرات دوائر خدمات المشتريات العامة في البلدان المتلقية بغية تمكينها من أداء عمليات مشتريات مباشرة. وعليه، فإن النهوض بالخبرات الفنية داخل المنظمات في نظم المشتريات الإلكترونية وعملياتها من شأنه أن يزود موظفي المشتريات بالمعارف والمهارات الإضافية اللازمة لرفع مستوى القدرات المماثلة في البلدان المتلقية، على النحو المشروح أدناه.

سادساً - بناء القدرات

ألف - المشكلة

٨٦ - استناداً إلى المعلومات المتاحة، يبدو أن المنظمات لم تدرك بعد ما للمشتريات من أهمية كأداة إنمائية في البلدان المتلقية. والمشكلة هي أساساً ذات شقين، هما: عدم اتخاذ إجراءات مشتريائية إيجابية لصالح البلدان والمؤسسات المتلقية، والعدد المحدود للغاية للمشاريع التي تضطلع بها المنظمات لبناء القدرات في مجال المشتريات العامة في تلك البلدان.

٨٧ - فأولاً، لا تقوم المنظمات إلا في حالات عديدة بالتزود قصداً بسلع وخدمات من أقاليم نامية سعيًا منها إلى تنشيط الاقتصادات المحلية عن طريق جملة أمور، منها المساعدة بشكل مباشر أو غير مباشر على تعزيز الموردين المحليين. وثمة حالة استرعت انتباه المفتش، تتعلق بالمبادئ التوجيهية التي تسترشد بها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لدى القيام بعمليات المشتريات لحساب شركائها التنفيذيين، إذ تقتضي هذه المبادئ التوجيهية دعم اقتصادات البلدان المضيقة للاجئين. بمنح الأفضلية للشراء المحلي للإمدادات والخدمات المتوافرة محلياً وبالجودة المطلوبة بأسعار تنافسية. كما أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد طبق في الماضي أفضلية نقدية بنسبة ١٥ في المائة لصالح الموردين من البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، إلا أنه قد أوقف العمل بهذه الممارسة بموجب مقرر أصدره مجلس إدارة البرنامج المذكور. ويشجع البرنامج حالياً على الشراء من تلك البلدان بتطبيق اللامركزية في عمليات المشتريات، وذلك بنقل هذه العمليات إلى مكاتبه الميدانية، وخاصة فيما يتعلق بالمشتريات داخل البلد أو الإقليم، مما يدعم طرائق التنفيذ المباشر والتنفيذ الوطني التي يُنفذ معظمها من خلال هذه المكاتب. ويبدو أن اليونسكو تمنح أيضاً معاملة تفضيلية للتزود محلياً بالسلع والخدمات كسياسة متعمدة.

٨٨ - وأفاد الأمين العام، في معرض شرحه هذه الممارسات في تقريره لعام ٢٠٠٠ عن الإصلاح في ميدان المشتريات^(٤٣)، أن اليونسكو ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هما المؤسستان الوحيدتان اللتان تمارسان شكلاً ما من أشكال المعاملة التفضيلية في أنشطتهما المشتريائية. فيبدو أن اليونسكو تسمح بمنح أفضلية بنسبة ١٠ في المائة لصالح السلع المنتجة محلياً عندما يُطلب تقديم ضمان محلي. وخلص الأمين العام إلى أنه، وفقاً لأحكام النظام المالي، يتم منح العقود في الأمانة العامة استناداً إلى أدنى عطاء يمكن قبوله ضماناً لاستغلال

(٤٣) الوثيقة A/55/127 المؤرخة ١٠ تموز/يوليه ٢٠٠٠، الفقرة ٢٦.

موارد المنظمة على أفضل وجه، وأن جميع العطاءات الصالحة، بصرف النظر عن مصدرها، يُنظر فيها ويجري تقييمها لتحديد أفضل عرض دون تحيز أو تفضيل.

٨٩ - ومن ثم، فإن المشكلة تكمن في أنظمة المشتريات وقواعدها وفي النظام المالي والقواعد المالية، حيث لا تتيح هذه الأنظمة والقواعد مجالاً لاتخاذ إجراءات مشتريائية إيجابية لصالح البلدان النامية، على الرغم من أن بعض الدول الأعضاء في المنظمة تشجع هذه السياسات محلياً فيها لمنفعة شرائح السكان المحرومة، كالنساء وفئات الأقليات.

٩٠ - وفي الاجتماع الثامن والعشرين للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، المعقود عام ٢٠٠٣، قدم ممثل مجموعة البنك الدولي عرضاً عن "تنوع الموردّين كأداة للتنمية الاقتصادية"، وهو مفهوم يبدو أنه نشأ في عام ١٩٦٨ في سوق الولايات المتحدة كمبادرة من جانب الحكومة الاتحادية هدفها النهوض بالمشتريات الحكومية من أصحاب الأعمال التجارية الصغيرة المحرومون اجتماعياً واقتصادياً. ويبدو أن مجموعة البنك الدولي تطبّق هذا المفهوم على ما تضطلع به من عمليات في مجال مشتريات الشركات، وذلك بهدف ما يلي: زيادة فرص إيجاد الوظائف، وزيادة دخل فئات الأقليات، وبناء القدرات في جميع فئات الإنفاق، وزيادة الفرص الاقتصادية، ودفع التنمية الاقتصادية قدماً^(٤٤).

٩١ - إن وضع هذا المفهوم موضع التنفيذ من قبل منظومة الأمم المتحدة قد يتخذ أكثر من شكل واحد. فعلى سبيل المثال، قد تشترط المنظمات من مورديها في البلدان الأكثر تقدماً أن يستخدموا متعاقدين من الباطن في البلدان المتلقية كلما كان ذلك مجدياً ومناسباً، وسُعتبر قدرة الشركات على القيام بذلك عاملاً إيجابياً عند تقييمها للاضطلاع بمشتريات مستقبلاً.

٩٢ - أما البُعد الثاني للمشكلة فيتعلق بافتقار المنظمات إلى استراتيجية وبرنامج للمساعدة التقنية المتسقة من أجل النهوض بالقدرات التقنية والتنظيمية لوكالات المشتريات العامة في البلدان المتلقية. وإن الحلقات الدراسية عن الأعمال التجارية، التي يعقدها حالياً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمبادرات التدريبية التي يقوم بها حالياً مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات، هي أنشطة من الجلي أنها غير وافية مقارنةً بالمهمة التي نحن بصددتها. وعلاوة على ذلك، يلاحظ المفتش أنه لا يوجد لدى المنظمات حالياً ما يكفي من الموارد من أجل تدريب موظفي المشتريات الخاصين بها، على نحو ما ورد في الفصل الثالث. ويُقدّر بعض من

(٤٤) "Supplier Diversity - A tool for economic development" (Therese Ballard، (تسريز بالار، "تنوع الموردّين - أداة للتنمية الاقتصادية")، عرض مقدم في الاجتماع الثامن والعشرين للفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، وارسو، أيار/مايو ٢٠٠٣.

كتبوا عن هذا الموضوع^(٤٥) أن حجم المشتريات العامة يمثل ما متوسطه ١٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي لبلد ما، بينما بلغت النسبة المئوية لدى أوغندا حوالي ضعف ذلك في عام ١٩٩٧، وهم يرون أن تعزيز مؤسسات المشتريات العامة في البلدان النامية قد يأتي بمنافع اقتصادية لا يستهان بها، إلى جانب دعم إقامة نظم شفافة للمساءلة. هذا مجال يشارك فيه البنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، من بين جهات أخرى، مشاركة حثيثة. وينشر البنك دورياً تقارير تقييم قطرية عن المشتريات، يمكن الاطلاع عليها في موقعه على الشبكة العالمية؛ وكما لوحظ سابقاً، يشجع البنك إقامة قواعد للتجارة الإلكترونية في وكالات المشتريات العامة في البلدان المتلقية.

باء - توجه جديد

٩٣ - إن الحاجة المتنامية إلى تقديم دعم تقني إلى مؤسسات المشتريات العامة في البلدان المتلقية بغية تمكينها من القيام بمشتريات محلية ودولية مباشرة واستخدام الأموال العامة النادرة بكفاءة هو أمر مرتبط جزئياً بكون مسألة الشفافية في المشتريات الحكومية قد باتت مدرجة كبنود برنامج الدوحة الإنمائي للمؤتمر الوزاري الرابع لمنظمة التجارة العالمية، بوصفها واحدة مما أطلقت عليها تسمية "مسائل سنغافورة". ويترتب على ذلك أن هذه المسألة ستظل تنمو من حيث أهميتها، مما يتيح لمنظومة الأمم المتحدة فرصة لوضع استراتيجية وبرنامج موحدين للمساعدة التقنية موجهين إلى بناء القدرات في مجال المشتريات العامة في البلدان النامية، حيث تشكل المشتريات الحكومية الإلكترونية مكوناً هاماً من مكوناته. وستأتي هذه المبادرة في حينها، حيث ستكتمل العمل الجاري في هذا المجال والذي تعكف على إنجازه المؤسسات المالية المتعددة الأطراف ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وغيرها من الجهات المانحة.

(٤٥) على سبيل المثال، Walter Odhiambo and Paul Kamau, "Public procurement: Lessons from Kenea, Tanzania and Uganda", OECD Development Centre, March 2003 (والتر أودهيامبو وبول كاماو، "المشتريات العامة: عبر مستخلصة من أوغندا وتزانيا وكينيا"، مركز التنمية التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، آذار/مارس ٢٠٠٣).