

Distr.: General
26 December 2012
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون
البند ١٢٩ من جدول الأعمال
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي
للأمم المتحدة

المشروع التجريبي المتعلق بالنظام المستقل للطعن في قرارات المشتريات

تقرير الأمين العام

موجز

استجابة للفقرة ١٦ من قرار الجمعية العامة ٢٦٩/٦٢، يقدم هذا التقرير معلومات مستكملة عن تنفيذ المشروع التجريبي المتعلق بالنظام المستقل للطعن في قرارات المشتريات. وهو يقدم أيضا معلومات عن الطرائق المحددة المتبعة في النظام المستقل للطعن في قرارات المشتريات، بما في ذلك آثاره القانونية والمالية المحتملة، وذلك استجابة للفقرة ١٣ من القرار ٢٤٦/٦١. وقد مدّد الأمين العام المشروع التجريبي حتى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥ ووسّع نطاقه من أجل اكتساب مزيد من الخبرة في التعامل مع حالات الطعن في قرارات المشتريات.



الرجاء إعادة استعمال الورق

160113 160113 12-66454 (A)



أولا - مقدمة

١ - يقدم هذا التقرير استجابةً للفقرة ١٣ من قرار الجمعية العامة ٢٤٦/٦١، التي طلبت فيها الجمعية العامة تقريراً عن الطرائق المحددة لنظام الطعن في قرارات إرساء العطاءات وما يتصل بها من إجراءات، بما فيها الآثار القانونية والمالية المحتملة، واستجابةً للفقرة ١٦ من القرار ٢٦٩/٦٢، التي طلبت فيها الجمعية الشروع في تنفيذ المشروع التجريبي المتعلق بالنظام المستقل للطعن في قرارات إرساء العطاءات، كما طلبت تقريراً عن الخبرة المكتسبة في هذا الصدد.

ثانياً - معلومات أساسية

- ٢ - اقترح إنشاء نظام للطعن في قرارات المشتريات لأول مرة في تقرير للأمين العام عن إصلاح نظام الشراء (A/60/846/Add.5). وعملاً بقرار الجمعية العامة ٢٦٩/٦٢، أنشئ هذا النظام على أساس تجريبي في الأمانة العامة في عام ٢٠٠٩.
- ٣ - والغرض من نظام الطعن في قرارات المشتريات هو بلوغ درجة أكبر من تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ قرارات المشتريات (A/60/846/Add.5، الفقرة ١٧). ويتيح النظام لمقدمي عطاءات التوريد غير الفائزة المجال للطعن في النتيجة بعد اتخاذ الأمم المتحدة قرار إرساء عقد المشتريات. وهو يوفر كذلك آلية تستطيع المنظمة بواسطتها اتخاذ الإجراءات التصحيحية و/أو جبر الضرر في حال الاستحقاق. وإن وجود نظام فعال للطعن في قرارات المشتريات أمر من شأنه الإسهام في تحسين إجراءات وممارسات المشتريات وفي تعزيز الرقابة الداخلية. وعلاوة على ذلك، فإن نظاماً من هذا النوع سيؤدي متطلبات الحوكمة الرشيدة ويتماشى مع أفضل الممارسات في مجال المشتريات العامة على الصعيد الدولي^(١). وفي إطار المشروع التجريبي، جرت دراسة تجارب المنظمات العامة الأخرى في هذا المجال.

(١) تنص المادة ٦٧ من قانون المشتريات العامة النموذجي للجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي على قيام هيئة استعراضية مستقلة باستعراض ما يتخذه الكيان القائم بعملية الشراء، أو يمتنع عن اتخاذه، من قرارات وإجراءات. وبالمثل، يتضمن اتفاق منظمة التجارة العالمية بشأن المشتريات الحكومية نصاً متعلقاً بإجراء للطعن.

ثالثاً - إطلاق المشروع التجريبي

إنشاء مجلس استعراض منح العقود

٤ - كان إنشاء مجلس استعراض منح العقود إيذاناً بإطلاق المشروع التجريبي في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. ويقوم رئيس لجنة المقر للعقود بدور أمين سجلّ المجلس، ويتولى موظفاً أمانة اللجنة تأدية مهام الدعم الإداري لعمليات المجلس. ويحتفظ المجلس بقائمة معتمدة من الخبراء المستقلين في مجال المنازعات التي تنشأ بخصوص المشتريات وما يتعلق بها من أمور، ليُستعان بهم في كتابة آراء بخصوص مدى وجاهة الأسس الموضوعية للطعون المقدمة بخصوص قرارات المشتريات. ولأغراض المشروع التجريبي، قُصرت الأحقية في تقديم الطعون على مقدّمي العطاءات استجابةً لطلبات تقديم العروض للتوريدات التي لا تقل قيمتها عن ٣٠٠.٠٠٠ دولار والصادرة عن شعبة المشتريات في المقر بعد تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩. وتمثل الخطوات الرئيسية لعمليات الطعن في قرارات الشراء في ما يلي:

(أ) **تقديم الطعن على قرار المشتريات** - يقوم مقدّم العطاء غير الفائز بتقديم طلب لاستخلاص المعلومات من شعبة المشتريات. فإذا لم يقتنع بالمعلومات المقدّمة له في جلسة استخلاص المعلومات، يجوز له التقدّم إلى أمين سجلّ المجلس بطعن في قرار المشتريات خلال ١٠ أيام عمل من تاريخ جلسة استخلاص المعلومات؛

(ب) **الاستعراض بواسطة خبراء مجلس استعراض منح العقود** - بمجرد تأكيد أمين السجلّ لأحقية مقدّم العطاء في الطعن في القرار، يكلف باستعراض الطعن خبير واحد من خبراء مجلس استعراض منح العقود، أو فريق من ثلاثة خبراء في الحالات المعقدة. ويستعرض الخبير أو فريق الخبراء الحالة لتحديد ما إذا كان قرار المشتريات موضوع الطعن قد تم وفقاً لمعايير التقييم ومنح العقود المنصوص عليها في مستندات طلب تقديم العروض، وللبنود المنطبقة من النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة، وللمنشورات الإدارية الحاكمة لإجراءات المشتريات. ويُعرض في تقرير مكتوب ما يخلص إليه الخبراء من استنتاجات وما يقدمونه من توصيات بشأن وجاهة الأسس الموضوعية للطعن. ويجوز كذلك أن يقدم الخبراء توصيات بقصد تحسين نوعية ما يصدر مستقبلاً من طلبات لتقديم عروض أو ما يُتخذ من إجراءات شراء داخلية؛

(ج) **الفصل في الطعن** - يُعرض تقرير الخبراء على وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية لاتخاذ القرار النهائي؛

(د) الإخطار/الإبلاغ - يبلغ رئيس سجل المجلس البائع والأطراف الداخلية المعنية بالقرار النهائي المتخذ حيال الطعن.

النتيجة وسبل الجبر

٥ - إما يرفض الطعن وإما يقبل. ويقع على عاتق مقدّم الطعن عبء إقامة البينة على وجاهة أسس الطعن. فإذا لم يتمكن من إقامة البينة، رُفِض الطعن. أمّا إذا أقام البينة، قبل الطعن والتجّى إلى أحد ثلاثة من سبل الجبر الممكنة. وأول هذه السبل تحديد مدة العقد الممنوح بسنة واحدة بدلا من عدة سنوات. ويستلزم الالتجاء إلى سبيل الجبر هذا القيام في الوقت المناسب بإصدار طلب جديد لتقديم العروض يدعى إليه مقدّم الطعن. أما السبيل الثاني فهو إلغاء العقد الممنوح. غير أن الالتجاء إلى سبيل الجبر هذا يستلزم الحصول مسبقا على إفادة من مكتب الشؤون القانونية ومن المكتب الطالب للمشتريات بخصوص الآثار التعاقدية والتنفيذية المحتملة. أما السبيل الثالث فهو دفع تعويض مالي لمقدّم الطعن بحد أقصى ٥٠.٠٠٠ دولار تعويضا له عما تكبده من تكاليف مباشرة في إطار الطعن في قرار المشتريات. وفي المشروع التجريبي، لا يغطي التعويض أتعاب المحاماة. وبالإضافة إلى ذلك، يجوز أن يوصي الخبراء باتخاذ إجراء آخر للجبر يروونه مناسبا على ضوء ما يخلصون إليه من استنتاجات.

رابعا - تنفيذ المشروع التجريبي

٦ - انطوى إطلاق المشروع التجريبي على عدد من أنشطة البدء شمل إجراء البحوث، ووضع معايير التقييم المرجعية المستمدة من نظم الطعن الأخرى القائمة، والتشاور مع الجهات المعنية الداخلية ومع الممارسين والأكاديميين الخارجيين، ووضع السياسات والإجراءات، وإنشاء قاعدة بيانات، واستحداث أدوات تكنولوجيا المعلومات واستمارات الطعن في قرارات المشتريات. وقد أنشأت أمانة مجلس استعراض منح العقود مكتبة إلكترونية للمواد المتعلقة بهذه الطعون لتكون تحت تصرف خبراء المجلس. وبالإضافة إلى ذلك، أعدت الأمانة قائمة بالخبراء وأوصت وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية بالنظر فيها واعتماد الخبراء المدرجين بها، وأجرت حلقة عمل تعريفية للخبراء في عام ٢٠٠٩. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، أجرت شعبة المشتريات نشاطا تدريبيا لموظفيها بخصوص إجراءات استخلاص المعلومات وبخصوص إجراءات الطعن.

٧ - وقد طلبت الجمعية العامة في قرارها ٢٤٦/٦١ إدراج معلومات، حسب الاقتضاء، عن نظام الطعن في قرارات إرساء العطاءات في موقع شعبة المشتريات على شبكة الإنترنت.

وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، نُشرت المعلومات ذات الصلة في موقع شعبة المشتريات على الشبكة الخارجية (http://extranet.unsystem.org/pd/pilot_program.htm). وبالإضافة إلى ذلك، يرد ضمن مستندات طلبات تقديم العروض التي يجوز الطعن فيها ما يفيد أحقية مقدّمي العطاءات غير الفائزة في استخلاص المعلومات وفي الطعن في قرار المشتريات.

٨ - وخلال الفترة ما بين تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩ وأيلول/سبتمبر ٢٠١٢، أصدرت شعبة المشتريات ٧٧٩ طلباً لتقديم العروض، كان ٤٥٩ منها بقيمة تبلغ ٣٠٠ ٠٠٠ دولار أو أكثر. وخلال الفترة نفسها، أجرت الشعبة ٥٢ جلسة لاستخلاص المعلومات، وقُدِّم ٢٠ طعناً في قرارات المشتريات إلى أمين سجل مجلس استعراض منح العقود. وكان من بين هذه الطعون ١٦ طعناً غير مستوف لشروط الأحقية في الطعن. وفصل وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية في اثنين من الطعون الأربعة المتبقية، آخذاً في اعتباره التقريرين اللذين قدم كل منهما خبر واحد من خبراء المجلس: فقبل الطعن في حالة ورفضه في الأخرى. ولم يكن قد تم الفصل في الطعنين الآخرين حتى وقت إعداد هذا التقرير. وخلال نفس الفترة، تلقت أمانة المجلس ٨٠ شكوى أخرى لا علاقة لها بإجراءات المشتريات في الأمم المتحدة.

خامساً - الدروس المستفادة من المشروع التجريبي

٩ - على الرغم من ضيق نطاق المشروع التجريبي والعدد المتواضع للطعون المقدّمة، أمكن استقاء بعض الدروس، وهي تتلخص فيما يلي:

(أ) الحاجة إلى تعزيز الاتصالات/التواصل مع البائعين - تكمن الأسباب الرئيسية لتقديم طلبات استخلاص المعلومات في عدم الوضوح في بعض مستندات طلبات تقديم العروض، وتعديل المتطلبات لأسباب تنفيذية بعد صدور طلب تقديم العروض الأصلي، وعدم فهم البائعين لإجراءات المشتريات في الأمم المتحدة؛

(ب) أهمية عمليات استخلاص المعلومات - أثبتت جلسات استخلاص المعلومات جدواها في تحسين فهم البائعين لأسباب عدم فوز عروضهم أو عطاءاتهم، وهو ما قد يساعدهم عند التقدّم بعطاءات أخرى في المستقبل. وقد اقتنع معظم البائعين بما زُوِّدوا به من معلومات في جلسات استخلاص المعلومات التي أجرتها شعبة المشتريات، فلم يتقدّموا على إثرها بطعون. وأتاحت جلسات استخلاص المعلومات للشعبة الفرصة لتحسين الفهم في أوساط البائعين لسياسات وإجراءات المشتريات المتبعة في الأمم المتحدة. وجاءت انطباعات موظفي الشعبة والمكاتب الطالبة للمشتريات الذين شاركوا في جلسات استخلاص المعلومات إيجابية، حيث أفادوا بأنهم خرجوا منها بفهم أفضل لاحتياجات السوق. وأدى التفاعل مع

البائعين إلى إدراك الحاجة إلى إجراء تغييرات في صيغ مستندات طلب تقديم العروض. ومن الدروس المستفادة كذلك أن هناك حاجة مستمرة، سواء في الشعبة أو في المكاتب الطالبة للمشتريات، لدعم وتعزيز القدرات الداخلية اللازمة لإجراء جلسات استخلاص المعلومات ولترجمة الدروس المستفادة إلى تحسينات في عملية الشراء؛

(ج) **الحاجة إلى المساعدة القانونية** - في أحد الطعون، حضر جلسة استخلاص المعلومات محام عن البائع، بينما لم يحضر ممثل عن مكتب الشؤون القانونية، مما أضعف موقف الأمم المتحدة. وأوصى الخبير الذي استعان به المجلس لاستعراض الحالة بأن تتخذ الأمم المتحدة الترتيبات اللازمة لتوفير تمثيل قانوني في جلسات استخلاص المعلومات التي يكون البائع ممثلاً فيها بمحام. ومن المستصوب أن تراعى في النظام الذي سيوضع مستقبلاً للطعن في قرارات المشتريات المشاركة الفاعلة من جانب مكتب الشؤون القانونية "متى دعت الضرورة"؛

(د) **اهتمام البائعين بنظام الطعن في قرارات المشتريات** - يبدو أن هناك اهتماماً في أوساط البائعين بنظام الطعن في قرارات المشتريات. فهناك مثلاً عدّة بائعين في مواقع حفظ السلام تقدّموا بطعون على قرارات اتخذتها بعثات حفظ السلام لمنح عقود مشتريات، وإن لم تكن هذه الطلبات مستوفية لشروط الأحقية في الطعن. وسيتيح اهتمام البائعين، مقرونًا بتوسيع نطاق نظام الطعن في قرارات المشتريات، مزيداً من الفرص لتعلّم الدروس ولإكساب الإدارة في المقرّ منظوراً إضافياً تستطيع من خلاله تقييم أداء عمليات الشراء التي تجري في مراكز العمل الأخرى؛

(هـ) **تحسين الشفافية** - لقد أفضت بالفعل جلسات استخلاص المعلومات التي أجرتها شعبة المشتريات إلى إجراء تحسينات في نص رسالة الإبلاغ بعدم فوز العطاء، حيث بات النص يتضمن معلومات عن إجراءات استخلاص المعلومات وإجراءات الطعن في قرارات المشتريات. وتتضمن مستندات طلبات تقديم العروض هي الأخرى قسماً خاصاً بالطعن في قرارات المشتريات، كما أنها توفّر وصلة إلى الموقع الشبكي للشعبة.

سادساً - توسيع نطاق المشروع التجريبي وتمديده

١٠ - لأن تم استقاء بعض الدروس المستفادة، فإن الأمين العام يرى أن اكتساب مزيد من الخبرة في إطار المشروع التجريبي أمر ضروري ومستصوب في آن. وعلى ضوء فائدة نظام الطعن وإسهامه في تعزيز الإجراءات والممارسات الداخلية، تقرّر تمديد المشروع التجريبي حتى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥، وتوسيع نطاقه على النحو التالي:

(أ) **توسيع نطاق تغطية المشروع** - ستخفّض عتبة جواز تقديم الطعون من ٣٠٠ ٠٠٠ دولار إلى ٢٠٠ ٠٠٠ دولار، وسيجاز كذلك تقديم الطعون بخصوص طلبات تقديم العروض الصادرة عن مكتب المشتريات الإقليمي في عنتبي، أوغندا، الذي هو جزء رئيسي من شعبة المشتريات. وتشير التقديرات إلى أن هذين التغيرين سيفضيان إلى زيادة بنسبة ٣٠ في المائة في عدد قرارات منح عقود المشتريات التي يجوز الطعن فيها؛

(ب) **استحداث إجراء بديل لحل المنازعات** - تبين من البحث أن بعض الوكالات الحكومية قد استطاع عن طريق اتباع السبل البديلة لحل المنازعات تحقيق الفعالية في التعامل مع حالات الطعن في قرارات المشتريات. ويتمثل الإجراء البديل لحل المنازعات في عملية طوعية غير رسمية للتعامل مع المنازعات، حيث يقوم طرف ثالث بتيسير تفاوض الطرفين على الحل. ويعتبر من المفيد أن يشمل نظام الطعن في قرارات المشتريات إجراءً بديلاً لحل المنازعات كأحد الخيارات المتاحة. وإجمالاً، سيكون لأحد خبراء مجلس استعراض منح العقود دور في العملية، حيث سيقوم بدور الطرف الثالث الذي يجتمع بصفة غير رسمية بالمثلين المفوضين من الأمم المتحدة والبنات. وقد يكون الإجراء البديل وسيلة سريعة لحل النزاعات، وهذا اعتبار مهم لجميع الأطراف عندما يتعلق الأمر بالطعن في قرارات المشتريات؛

(ج) **التعويض المالي** - يبلغ الحد الأقصى المعمول به حالياً للتعويض المالي الذي يُدفع لمن يفصل لصالحهم من مقدّمي الطعون على قرارات المشتريات ٥٠ ٠٠٠ دولار لتغطية تكاليف الطعن، على ألا يغطي هذا أتعاب المحاماة. غير أنه تبين من البحث أن بعض الوكالات الحكومية يميز عند قبول الطعن في قرار المشتريات تعويض الطاعن عن أتعاب المحاماة بقدر معقول. ولذا قرر الأمين العام أن يغطي التعويض المالي أتعاب المحاماة بقدر معقول وضمن الحد الأقصى المعمول به. ويعتبر هذا الترتيب منصفاً، فالبائع يعوّض عن مصروف تكبّده بالفعل فيما يتصل بطعن مقبول؛

(د) **التدريب المنهجي** - لتلبية متطلبات توسيع نطاق تغطية المشروع، ستوفر شعبة المشتريات تدريباً إضافياً لموظفيها المختصين بالمشتريات، بمن فيهم موظفو مكتب المشتريات الإقليمي، ولموظفي المكاتب الطالبة للمشتريات الذين يشاركون في جلسات استخلاص المعلومات.

١١ - وعلى ضوء الخبرات الإضافية التي ستكتسب من المشروع التحريفي في المراحل المقبلة، سيقدم الأمين العام توصياته للجمعية العامة بخصوص ما سيلزم من مخصّصات في الميزانية وموظفين لتلبية احتياجات نظام الطعن في قرارات المشتريات بعد عام ٢٠١٤. وحتى ذلك الحين، سيستمر استيعاب تكاليف المشروع التحريفي الممدّد، كما كان الحال في السابق، ضمن الموارد المتاحة لأمانة لجنة المقر للعقود وشعبة المشتريات والمكاتب الطالبة للمشتريات.

سابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

١٢ - توصى الجمعية العامة بما يلي:

(أ) أن تحيط علماً بالتقرير وبتمديد المشروع التجريبي حتى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥؛

(ب) أن تطلب إلى الأمين العام أن يقدم إلى الجمعية في دورتها التاسعة والستين تقريراً عن الخبرات المكتسبة من المشروع التجريبي الممدّد وأن يوافي الجمعية بمقترحاته بخصوص إنشاء نظام رسمي للطعن في قرارات المشتريات في الأمم المتحدة، بما في ذلك الآثار المترتبة عليه في الميزانية وملاك الموظفين.