

Distr.: General
7 April 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والستون
البند ١٣٩ من القائمة الأولية*

استعراض الاتفاقات الطويلة الأجل في مجال المشتريات في منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض الاتفاقات الطويلة الأجل في مجال المشتريات في منظومة الأمم المتحدة".



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/69/50

100414 100414 14-29258 (A)



استعراض الاتفاقات الطويلة الأجل في مجال
المشتريات في منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

جيهان ترزي

جورج فلوريس كايخاس

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١٣



استعراض الاتفاقات الطويلة الأجل في مجال المشتريات في منظومة الأمم المتحدة

JIU/REP/2013/1

الهدف من هذا الاستعراض هو تقييم أهمية استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل وكفاءته وفعالته في منظومة الأمم المتحدة. وقد شمل الاستعراض طائفة متنوعة من المسائل المتعلقة بهذه الاتفاقات، ومنها تقييم السياسات والممارسات والبيانات الإحصائية الحالية وأنواع الاتفاقات الطويلة الأجل ومزاياها وعيوبها، وما يطبق من المبادئ التوجيهية والاستراتيجيات المتاحة، ومستوى التعاون فيما بين مؤسسات الأمم المتحدة عن طريق الاتفاقات الطويلة الأجل، والممارسات السليمة والدروس المستفادة.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

كشف الاستعراض بوجه عام أدلة تفيد بأن استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل في منظومة الأمم المتحدة أمر له أهميته ويتسم، إلى حد ما، بالكفاءة والفعالية. وجمع المفتشون أمثلة عديدة على المنافع النقدية وغير النقدية التي تجنيها مختلف مؤسسات الأمم المتحدة من الاتفاقات الطويلة الأجل. ومن أكثر الأمثلة شيوعاً تلك التي تتعلق بالكيفية التي يمكن بها للاتفاقات الطويلة الأجل أن تحقق أوجه كفاءة إدارية فيما يتعلق بالسلع والخدمات المطلوبة على أساس منتظم من خلال دمج عمليات الشراء المتكررة في عملية واحدة. وهي، بالإضافة إلى ذلك، تتيح الفرص للاستفادة من الزيادة في حجم الطلب والحصول على أعلى جودة بأفضل الأسعار من خلال تجميع الطلبات على نطاق كل مؤسسة وعلى نطاق منظومة الأمم المتحدة.

غير أن المفتشين حددا عدداً من المخاطر المحتملة المرتبطة بالسياسات والممارسات المتبعة في استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل، الأمر الذي قد يقلل من الفوائد المحتملة. فكثير من المؤسسات تفتقر إلى سياسات خاصة بالاتفاقات الطويلة الأجل، والتخطيط الملائم للمشتريات ووضع الاستراتيجيات، وإدارة العقود، وإلى قدرات الرصد وجمع البيانات. ويمكن أن يؤدي عجز المؤسسات عن إبرام الاتفاقات الطويلة الأجل وإدارتها من الناحية الاستراتيجية، ورصد وتقييم ما تتمخض عنه من نتائج، إلى الحد من قدرتها على تحقيق المنافع المحتملة من هذه العقود بالكامل.

وعادة ما تبرم الاتفاقات الطويلة الأجل لعدد من السنين في حالة السلع والخدمات التي سيجري شراؤها بصورة متكررة على مدى عمر العقد. ونظراً لطول مدة هذه العقود نسبياً ولتجميع الطلب تكون قيمتها النقدية كبيرة مما ينطوي على مخاطر أكبر. ولذلك، ينبغي أن يخطط لاستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل وأن يخضع لاستراتيجية محددة في عملية متكاملة، تشمل إدارة عملية الشراء، وتجميع الطلب، وإجراء تحليل للأسواق، والوصول إلى مجموعة أكبر من البائعين، بما يكفل المنافسة الفعالة، وتقييم المخاطر وإدارتها، وفعالية إدارة العقود. وينبغي أن تكون لكل اتفاق طويل الأجل خطة لإدارة العقود تحدد بوضوح الهيكل المفصل للعمل موضوع العقد وأدوار جميع الأطراف المعنية ومسؤولياتها، وآليات الرقابة والمساءلة.

ولا تتحقق الفوائد بمجرد إبرام اتفاق طويل الأجل، ولا يسخر كل اتفاق جميع المنافع المرجوة. فهناك إمكانية لضياح الفرص أو عدم الكفاءة أو إساءة استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل، ما لم يتم إبرام واستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل بالاستناد إلى سياسات سليمة بشأنها، وتحليل الإنفاق على المشتريات، وتقييم نسبة الفائدة إلى التكلفة، وإدارة المخاطر، والتخطيط الدقيق ووضع استراتيجية للمشتريات. ذلك أن في التخطيط السليم ووضع الاستراتيجيات وإدارة العقود ضماناً لكفاءة وفعالية الاتفاقات الطويلة الأجل. وهي كذلك تمكن مؤسسات الأمم المتحدة من تحديد فرص التعاون من خلال إبرام الاتفاقات المشتركة والقيام بالمشتريات باستخدام كل منها عقود الأخرى وتبادل المعلومات. ويؤدي التعاون على نطاق منظومة الأمم المتحدة من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل إلى الحد من الازدواجية، وزيادة الاستفادة من حجم الشراء ومن أوجه التآزر، مما يزيد من تعزيز الكفاءة والفعالية في استخدام هذه الاتفاقات.

ولاحظ المفتشان أن المشتريات يُنظر إليها بوجه عام، في منظومة الأمم المتحدة، باعتبارها من المهام الإدارية المتعلقة بالمعاملات بدلاً من اعتبارها مهمة استراتيجية. ومع ذلك، بالنظر إلى أهمية وحجم المبلغ الذي ينفق على المشتريات في منظومة الأمم المتحدة (١٤,٣ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١١)، فإن إضفاء مزيد من الطابع الاستراتيجي على المشتريات قد يساعد المؤسسات بشكل أفضل في تحقيق أهدافها.

والواقع أن المشتريات هي من أهم وأبرز الأدوات التي تستخدمها المنظمات في تحقيق أهدافها الاستراتيجية. وينبغي، بالتالي، أن تشكل جزءاً لا يتجزأ من التخطيط ووضع الاستراتيجيات للمؤسسة بوجه عام. وتحقيقاً لهذه الغاية، يلزم أن تتحول مهام الشراء في المنظمات من وظيفة متعلقة بالمعاملات وردود الفعل الإدارية إلى وظيفة استراتيجية تتسم بالمبادرة، وأن يكون لها ما يكفي من القدرة على تحليل الإنفاق والتخطيط للمشتريات، ووضع الاستراتيجيات، وإدارة العقود، ورصد التنفيذ. وهذا من شأنه أن يهيئ بيئة تمكينية

تحقيقاً للقدر الأمثل من الكفاءة والفعالية لأنشطة الشراء كافة، بما في ذلك استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل.

وخلص المفتشان إلى أن التعاون المشترك بين الوكالات من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل يمكن أن يحدث تحسناً للكفاءة في جميع أنحاء المنظومة. وتبين من الاستعراض أن الشراء المشترك هو أكثر الطرائق فائدة للتعاون بين المؤسسات المتعددة أو على نطاق المنظومة. فهو يتيح للمؤسسات تجميع الطلب على نطاق المنظومة واستخدام زيادة الحجم للحصول على أفضل الأسعار والأحكام والشروط. وحدد التقرير أمثلة جيدة على أنشطة الشراء المشتركة التي يُضطلع بها في بعض المواقع.

وأشار الاستعراض إلى أن جهود الشراء التعاوني على نطاق المنظومة في ازدياد ولكنها لا تزال بعيدة عن الاستفادة بالإمكانات الكاملة للنظام. فلم تدرج سوى بعض المؤسسات أحكاماً تفصيلية في أنظمة الشراء من أجل تيسير التعاون مع المنظمات الأخرى. ولزيادة التعاون في مجال المشتريات داخل المنظومة، ينبغي أن تدمج المؤسسات أحكاماً خاصة بالتعاون في أنظمتها المتعلقة بالشراء، وأن توائم بين سياساتها ووثائقها الخاصة بالشراء، بما في ذلك الشروط والأحكام العامة للعقود. وعلى مر السنين كانت شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى قد بدأت عدة مشاريع لتيسير التنسيق والتعاون في مجال المشتريات. وينبغي تقديم الدعم للشبكة لكي تقوم بدور أكبر وأكثر فعالية في التنسيق والشراء التعاوني.

ويخلص المفتشان إلى أن المشتريات، بوصفها من أعلى بنود الإنفاق، وبوصفها أداة استراتيجية تسهم في تحقيق أهداف المنظمة، تتطلب الإشراف الدقيق من جانب الهيئات التشريعية/مجالس الإدارة. فمن الضروري أن تقوم الهيئات التشريعية/مجالس الإدارة، باعتبارها الجهات المعنية الرئيسية في المنظمات، بممارسة دورها الرقابي في هذه القضايا من أجل ضمان أن تتسم مهمة الشراء بمزيد من الطابع الاستراتيجي وأن يكون لها ما يكفي من القدرات والخطط والاستراتيجيات السليمة للاضطلاع بأنشطة الشراء في كفاءة وفعالية. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي أن يقدم الرؤساء التنفيذيون تقارير دورية إلى الهيئات التشريعية/مجالس الإدارة عن مهمة الشراء وأنشطة المشتريات التي تضطلع بها، بما في ذلك التخطيط للشراء واستراتيجياته.

وقد أصدرت وحدة التفتيش المشتركة مذكرتين لهما صلة بالشراء في السنوات الخمس الماضية، هما: "إصلاح نظام المشتريات في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/NOTE/2011/1) و "المشورة المؤسسية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/NOTE/2008/4). وتؤيد النتائج التي خلص إليها هذا التقرير ما جاء في المذكرتين

السابقتين ويكمله. واشتملت كلا المذكرتين على الجوانب المختلفة للمسائل المتعلقة بالمشتريات، وتضمنتا توصيات للتحسين. ويعتقد المفتشان أن مؤسسات الأمم المتحدة التي تنفذ التوصيات الواردة في مذكري وحدة التفتيش المشتركة السابقتين وفي هذا التقرير ستعزز إلى حد بعيد أهمية الشراء وكفاءته وفعاليته على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

ويتضمن هذا التقرير ما مجموعه خمس توصيات. وأربع منها موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات. أما التوصية ٥ فموجهة إلى الهيئات التشريعية/مجالس إدارة المؤسسات، على النحو التالي:

توصية موجهة إلى الهيئات التشريعية ومجالس الإدارة

التوصية ٥

ينبغي أن تمارس الهيئات التشريعية/مجالس الإدارة دورها الرقابي على مهمة الشراء والأنشطة المتعلقة بالمشتريات بغرض التأكد من أن مهمة الشراء تؤدي على نحو ملائم دورها الاستراتيجي وأن الأنشطة المتعلقة بالمشتريات، بما فيها الاتفاقات الطويلة الأجل، يجري الاضطلاع بها على أساس خطط واستراتيجيات سليمة للشراء.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
iii	.....	موجز تنفيذي
١	٨-١	..... مقدمة
٣	٢١-٩	..... استعراض عام للاتفاقات طويلة الأجل في منظومة الأمم المتحدة
٣	١٠-٩	..... ألف - تعريف الاتفاقات الطويلة الأجل
٣	١١	..... باء - مزايا الاتفاقات الطويلة الأجل وعيوبها
١٣-١٢		..... جيم - سياسات المؤسسات التابعة للأمم المتحدة بشأن الاتفاقات الطويلة الأجل
		٥
		..... دال - استعراض عام لإحصائي لاستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل في منظومة الأمم المتحدة
٧	٢١-١٤	..... ألف - وضع استراتيجيات للمشتريات ووضع استراتيجيتها بشأنها
١١	٦٢-٢٢	..... ألف - وضع استراتيجيات المشترية
١١	٣١-٢٤	..... باء - اختيار النوع السليم من الاتفاقات الطويلة الأجل
١٤	٤٣-٣٢	..... جيم - تقييم تكاليف ومنافع الاتفاقات الطويلة الأجل
١٩	٤٦-٤٤	..... دال - بعض العناصر الرئيسية في الاتفاقات الطويلة الأجل
٢٠	٦٢-٤٧	..... رابعاً - إدارة العقود
٢٦	٨٨-٦٣	..... ألف - تمكين إدارة العقود
٢٧	٧٥-٦٩	..... باء - إدارة أداء الموردين
٣٠	٧٧-٧٦	..... جيم - رصد الاستخدام
٣٢	٨٠-٧٨	..... دال - رصد ظروف الأسواق والأسعار
٣٣	٨٤-٨١	..... هاء - تعديل العقد القائم على اتفاق طويل الأجل أو إنهاؤه
٣٥	٨٨-٨٥	..... خامساً - التعاون بين مؤسسات الأمم المتحدة
٣٧	١٣٣-٨٩	..... ألف - الشراء المشترك
٣٨	١١٢-٩٢	..... باء - استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل القائمة الخاصة بمؤسسات الأمم المتحدة
٤٧	١٢١-١١٣	..... الأخرى
٥١	١٢٤-١٢٢	..... جيم - الاستعانة بمؤسسات الأمم المتحدة الأخرى والشراء منها
٥١	١٢٧-١٢٥	..... دال - تبادل المعلومات
٥٢	١٣٣-١٢٨	..... هاء - الجهود التي تبذلها شبكة المشترية في مجال التنسيق والشراء التعاوني ..
٥٥	١٤٦-١٣٤	..... سادساً - خاتمة

المرفقات

- ٥٩ منهجية التقييم. - الأول
- استعراض عام للسياسات والممارسات في استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل على نطاق منظومة
الأمم المتحدة..... - الثاني
- ٦١ - الثالث
- ٦٢ استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل في منظومة الأمم المتحدة..... - الرابع
- استعراض عام للإجراءات التي يتعين أن تتخذها المؤسسات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش
المشتركة (JIU/REP/2013/1) - ٦٣

أولاً - مقدمة

الهدف

- ١ - في إطار برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٢، أجرت الوحدة، في الفترة من أيار/مايو إلى تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، استعراضاً للاتفاقات طويلة الأجل في مجال المشتريات في منظومة الأمم المتحدة. وكان الهدف من هذا الاستعراض هو تقييم أهمية استخدام الاتفاقات طويلة الأجل في منظومة الأمم المتحدة، وكفاءته وفعاليتته.
- ٢ - واستند الاستعراض إلى مذكرات وحدة التفتيش المشتركة السابقة ذات الصلة بالشراء، ولا سيما المتعلقة بإصلاح نظام المشتريات في منظومة الأمم المتحدة (JIU/NOTE/2011/1)^(١)، وبالمشورة المؤسسية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/NOTE/2008/4)^(٢).

النطاق والمنهجية

- ٣ - أجري الاستعراض على نطاق المنظومة، فشمّل جميع المؤسسات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة. وتطرق الاستعراض إلى مجموعة متنوعة من المسائل المتعلقة باستخدام الاتفاقات طويلة الأجل، بما في ذلك تقييم الإحصاءات المتاحة عن هذه الاتفاقات، وأنواع الاتفاقات طويلة الأجل، ومزاياها وعيوبها، والمبادئ التوجيهية القائمة، والاستراتيجيات والعمليات المطبقة، ومستوى التعاون فيما بين مؤسسات الأمم المتحدة عن طريق هذه الاتفاقات، والممارسات الجيدة والدروس المستفادة. وجرى اتخاذ منظمات أخرى كأساس للمقارنة، مثل المفوضية الأوروبية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي، ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية، وجرى التشاور معها التماساً للدروس المستفادة والممارسات الجيدة الممكنة.
- ٤ - ووفقاً لمعايير وحدة التفتيش المشتركة ومبادئها التوجيهية وقواعدها والمعايير التي تستخدمها للتقييم، وإجراءات عملها الداخلية، شملت المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير جمع الأدلة المستندية والقائمة على الشهادات وعلى الملاحظة والأدلة التحليلية، والتثبت من البيانات التي جمعت بمضاهاة مصادر متعددة (التثليث). واستخدام مزيج من أساليب جمع البيانات الكمية والنوعية، بما في ذلك الاستعراضات المكتبية، والاستبيانات، والمقابلات، والقوائم المرجعية. وللإطلاع على مزيد من التفاصيل عن منهجية التقييم، يرجى الرجوع إلى المرفق الأول.

(١) متاحة من الموقع https://www.unjui.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_NOTE_2011_1.pdf

(٢) متاحة من الموقع https://www.unjui.org/en/reports-notes/archive/JIU_NOTE_2008_4_English.pdf

٥ - والجمهور المستهدف لهذا التقرير هو المؤسسات المشاركة وهيئتها التشريعية/بمجالس إدارتها. ويتضمن التقرير خمس توصيات: أربع منها موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات المشاركة، وواحدة إلى الهيئات التشريعية/بمجالس الإدارة.

٦ - وتيسيراً لتناول التقرير وتنفيذ توصياته ورصدها، يبين المرفق الرابع، بالنسبة لكل مؤسسة مشاركة، ما إذا كانت التوصيات من أجل اتخاذ إجراء أو للعلم، وما إذا كانت موجهة للهيئات التشريعية/بمجالس الإدارة أم إلى الرؤساء التنفيذيين.

وضع الصيغة النهائية للتقرير

٧ - بموجب الفقرة ٢ من المادة ١١ من النظام الأساسي للوحدة، وُضع هذا التقرير في صيغته النهائية بعد التشاور فيما بين المفتشين واختبار استنتاجاته وتوصياته على ضوء الحكمة الجماعية للوحدة. والتُمتت تعليقات المؤسسات المشاركة على مشروع التقرير وأخذت هذه التعليقات في الاعتبار عند وضع الصيغة النهائية للتقرير.

٨ - ويود المفتشان أن يعربا عن تقديرهما لكل من ساعدهما في إعداد هذا التقرير، وبخاصة أولئك الذين شاركوا في المقابلات وتقايموا معهما طواعية ما لديهم من معارف وخبرة فنية.

ثانياً - استعراض عام للاتفاقات طويلة الأجل في منظومة الأمم المتحدة

ألف - تعريف الاتفاقات الطويلة الأجل

٩ - تستخدم المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة مصطلحات مختلفة للاتفاقات طويلة الأجل (مثل الاتفاقات الإطارية، والعقود الإطارية، والاتفاقات غير المحددة الكمية، واتفاقات الخدمات العامة، والاتفاقات التعاقدية المؤسسية، والعروض الدائمة، واتفاقات الشراء الشاملة) وتعرفها بشيء من الاختلاف فيما بينها. ومع ذلك، كانت بعض العناصر مشتركة بين الاتفاقات الطويلة الأجل على نطاق المنظومة. فكانت الاتفاقات الطويلة الأجل لمؤسسات الأمم المتحدة:

- لأغراض الشراء المتكرر للسلع أو الخدمات؛
 - تصلح لمدة محددة من الزمن (عادة أكثر من سنة واحدة) وقابلة للتمديد؛
 - لضمان الحصول على السلع أو الخدمات على مدى فترة زمنية محددة بموجب أحكام وشروط معينة (على سبيل المثال، بسعر مخفض ومواصفات تقنية)؛
 - غير ملزمة وغير حصرية، فهي لا تفرض على المنظمة أي التزام باستخدام الاتفاق طويل الأجل أو شراء كمية معينة (ما لم يضمن العقد حداً أدنى للطلب).
- ١٠ - وبوجه عام، يمكن وصف الاتفاق الطويل الأجل على النحو التالي:

أي اتفاق/عقد له إطار من الأحكام والشروط، ويسري لفترة زمنية محددة (عادة تزيد عن سنة واحدة)، يُبرم بين مؤسسة أو أكثر من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأحد الموردين أو أكثر على أساس غير حصري بغرض الشراء المتكرر لسلع أو خدمات محددة.

باء - مزايا الاتفاقات الطويلة الأجل وعيوبها

- ١١ - حدد المفتشان استناداً إلى الردود على الاستبيانات وإلى المقابلات التي أجريت عدة مزايا وعيوب بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة من وراء الاتفاقات الطويلة الأجل.

الجدول ١

مزايا الاتفاقات الطويلة الأجل وعيوبها

المزايا	العيوب والمخاطر
تتيح الاتفاقات الطويلة الأجل الاستفادة من حجم المشتريات. إذ يمكن تقدير الطلب على السلع والخدمات التي يكثر الطلب عليها ويتكرر لفترة زمنية أطول نسبياً وتوجيهه للحصول على الخصومات المتعلقة بالحجم.	نظراً لطول أمد للاتفاقات طويلة الأجل، يمكن أن تتوقف هذه الاتفاقات عن توفير "أفضل قيمة مقابل الثمن"؛ فعلى سبيل المثال، خلال مدة سريان الاتفاق، قد تدخل إلى الأسواق أطراف فاعلة اقتصادية جديدة و/أو حلول جديدة، ويمكن أن تطرأ تحسينات تكنولوجية و/أو هبوط في الأسعار، مما ينال بالتالي من المنافع التي يوفرها الاتفاق طويل الأجل.
خفضت الاتفاقات الطويلة الأجل التكاليف الإدارية. إذ تجرى عملية شراء موحدة واحدة بدلاً من عمليات متعددة كلما دعت إليها الضرورة. ويجرى تبسيط عمليات الطلب (تقديم أوامر الشراء مباشرة من الجهات الطالبة بموجب الاتفاق) وتقليص المدة اللازمة للاقتناء.	يمكن أن تشجع الاتفاقات الطويلة الأجل السلوك الاحتكاري أو التواطؤ فيما بين الموردين على تقييد مؤسسات الأمم المتحدة بعهود طويلة الأجل تقدم أسعاراً غير قادرة على المنافسة، وتوفر نوعية متدنية من الخدمات.
عندما يكون أداء الموردين مرضياً، يمكن تمديد الاتفاق الطويل الأجل (عادة لمدة سنة أو سنتين آخرين)، مما يزيد من خفض التكاليف الإدارية.	قد يؤدي الاعتماد على مورد واحد إلى ضياع الفرص في أماكن أخرى في السوق وزيادة خطر الطرف النظير (أي، في حالة إفلاس المورد الوحيد أو عجزه عن التسليم).
ضمان سعر ثابت للفائدة خلال فترة معينة مفيد في الأسواق المتقلبة. فهو يتيح للمؤسسات التخطيط بشكل أفضل والتنبؤ بالتكاليف.	يمكن أن يؤدي طول مدة الاتفاقات الطويلة الأجل نسبياً بالإضافة إلى ارتفاع قيمتها إلى تفاقم المخاطر، بما فيها عدم التفاوض بشكل سليم، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى أحكام وشروط لا تلي على أفضل وجه احتياجات المؤسسات.
تتسم الاتفاقات الطويلة الأجل بالمرونة: فهي غير ملزمة وغير حصرية. ومما يضيف إلى مرونتها عدم الحاجة إلى تحديد الكميات وتوقيت الشراء على وجه الدقة	يمكن أن يؤدي الافتقار للسياسات والإجراءات السليمة، وعدم كفاية الرصد في إبرام واستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل، إلى انتشار اتفاقات من هذا القبيل بدون قيمة مضافة أو قيمتها المضافة

المزايا	العيوب والمخاطر
في العقود ^(٣) .	قليلة، وإلى خطر استخدامها حسب الأهواء أو إساءة استخدامها بما فيه إضرار بالمؤسسات.
تساعد الاتفاقات الطويلة الأجل على توحيد المنتجات، وضمان الوفاء بمعايير الجودة/المعايير التقنية على نطاق المنظمة ^(٤) .	يمكن أن يؤدي الافتراض المتواصل باستمرار الاتفاقات الطويلة الأجل في توفير قيمة جيدة على مدى سنوات إلى عدم رصد ظروف الأسواق والفرص الجديدة، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى أوجه لانعدام الكفاءة في استخدام هذه الاتفاقات.
كثيراً ما تعزز الاتفاقات الطويلة الأجل علاقات عمل أطول وأفضل مع الموردين وتمكنهم من التخطيط بشكل أفضل. وأدى ذلك إلى نموذج يتسم بمزيد من الكفاءة والفعالية لتقدم حلول للمنظمة تنطوي على مزايا هامة لجميع الأطراف المعنية.	يمكن أن يؤدي الافتقار إلى التخطيط الجيد للاتفاقات طويلة الأجل، بما في ذلك عدم كفاية التوحيد وتجميع الطلب، إلى استخدام دون المستوى الأمثل لهذه الاتفاقات.

جيم - سياسات المؤسسات التابعة للأمم المتحدة بشأن الاتفاقات الطويلة الأجل

١٢ - قالت نسبة سبعة وستين في المائة من المنظمات التي ردت على الاستبيان إنها وضعت سياسة عامة و/أو استراتيجية لاستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل في المؤسسة. وعادة ما تكون هذه على هيئة قسم فرعي في دليل شراء المنظمة، ولكنها يمكن أيضاً أن تتخذ شكل وثائق توجيهية أو تعليمات إدارية منفصلة. غير أن المفتشين وجدوا أن الوثائق المتعلقة بسياسات المنظمات بشكل عام تفتقر إلى تعليمات مفصلة تحقيقاً لأقصى قدر من أهمية الاتفاقات الطويلة الأجل وكفاءتها وفعاليتها.

١٣ - وتحدد أدلة المشتريات بوضوح مبادئ الشراء في المنظمة، وتقدم توجيهات مستفيضة بشأن الجوانب المتعلقة بالمعاملات والجوانب الإجرائية للمشتريات. غير أنها تولي اهتماماً أقل للجوانب الاستراتيجية للشراء، وأهمية التخطيط للشراء، وإدارة العقود، والتعاون مع مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى. وتجري مناقشة هذه المسائل بمزيد من التفصيل في فروع لاحقة من هذا التقرير.

(٣) وجدت بعض المنظمات أن إمكانية توفير حد أدنى من الكميات المضمونة يعطيها أفضل الأسعار.

(٤) على سبيل المثال، كان استخدام اتفاق طويل الأجل تم التفاوض عليه مركزياً في حالة النوافذ الزجاجية غير القابلة للكسر، معناه أن تتمكن جميع المواقع الميدانية من شراء نفس المنتج وهي تعلم أنه يفي بالمعايير الضرورية.

أمثلة جيدة للسياسات بشأن الاتفاقات الطويلة الأجل

منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)

بالإضافة إلى وصف أنواع الاتفاقات الطويلة الأجل وما لها من مزايا وعيوب، تناقش سياسات اليونيسيف كيفية استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل المتعددة لكفالة قدر أكبر من أمن الإمدادات، والاحتفاظ باهتمام الموردين وتمكين اليونيسيف من إبرام اتفاقات مقسمة بين مختلف الموردين استناداً إلى الظروف الجغرافية أو التكلفة أو الظروف المحلية. وهي تقدم أيضاً التوجيه بشأن كيفية وضع اتفاق طويل الأجل و/أو اتفاقات طويلة الأجل مشتركة، وبشأن أدوار ومسؤوليات الأطراف المعنية. وثمة اشتراط رسمي لإقامة نظام للرصد والاستعراض يتبع الإنفاق والكميات المطلوبة وأداء الموردين، ورضا العملاء بالنسبة لكل اتفاق^(٥).

منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

يصف دليل مشتريات منظمة الأغذية والزراعة المبادئ والإجراءات المتعلقة بشراء السلع والخدمات من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل، والأدوار والمسؤوليات في استخدام هذه الاتفاقات، وإلى حد ما، التخطيط للمشتريات. ويشجع الدليل أيضاً التعاون مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى، ويناقش سبل التعاون الممكنة^(٦).

المفوضية الأوروبية

تجمل وثائق الجماعة الأوروبية المتعلقة بالسياسات عدة أنواع من الاتفاقات الطويلة الأجل وتقدم معلومات مفصلة عن مزايا وعيوب كل منها، وكيفية وتوقيت إبرام هذه الاتفاقات وإدارة وتنفيذ عقودها. وهي تشمل تعليمات محددة بشأن أقصى مدة مسموح بها للاتفاقات طويلة الأجل والحد الأدنى لأعداد المتقدمين، والحد الأدنى للمستويات، والمعايير التجارية والتقنية للاختيار. وتشجع أيضاً على الشراء المشترك بين المؤسسات^(٧).

(٥) دليل توريد اليونيسيف (UNICEF Supply Manual (2011)، الفصل ٦، الفرع ٨، الفقرة ٥-٩-٢.

(٦) انظر دليل مشتريات منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (FAO Procurement Manual (2010)، الفرع ٥٠٢.

(٧) انظر المفوضية الأوروبية، تعميم بشأن العقود الإطارية (European Commission, circular on framework contracts (FWC)، تم تحديثه في أيلول/سبتمبر ٢٠١١.

دال - استعراض عام إحصائي لاستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل في منظومة الأمم المتحدة

أهمية الاتفاقات الطويلة الأجل

١٤ - كانت البيانات المتاحة عن استعمال المنظمة للاتفاقات طويلة الأجل محدودة. وطلب إلى مؤسسات الأمم المتحدة أن تزود وحدة التفتيش المشتركة بإحصاءات عن مشترياتها عن طريق الاتفاقات الطويلة الأجل على هيئة نسبة مئوية من إجمالي حجم المشتريات وعدد الاتفاقات الطويلة الأجل التي هي طرف فيها، سواء في المقر أو في الميدان. غير أن معظم المؤسسات لم تتمكن من تقديم استعراض كامل ودقيق، ولا سيما للإحصاءات المتعلقة بالاتفاقات طويلة الأجل التي أبرمتها واستخدمتها المكاتب الميدانية. ومن بين الأسباب التي سبقت للافتقار إلى الإحصاءات ما يلي: أنها غير مطابقة بالتميز بين الاتفاقات الطويلة الأجل والأنواع الأخرى من العقود لأغراض جمع الإحصاءات؛ وأنه لا يجري جمع المعلومات مركزياً؛ وأن إحصاءات أفضل ستصبح متاحة في المستقبل بعد تنفيذ النظم الجديدة لتخطيط الموارد في المؤسسات.

١٥ - ولاحظ المفتشان أن الافتقار إلى الإحصاءات في منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق باستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل يحدّ من تقييم الكفاءة والفعالية لهذه الأنواع من العقود بوجه عام. وقد يحدّ من قدرة المؤسسات على تحقيق كامل الفوائد الممكنة من وراء الاتفاقات الطويلة الأجل عدم قدرة هذه المؤسسات بما فيه الكفاية على رصد وتقييم النتائج واستخلاص الدروس المستفادة من استخدام تلك الاتفاقات. ولذلك، يجيل المفتشان المؤسسات إلى التوصيتين ٣ و٥ من مذكرة وحدة التفتيش المشتركة بشأن إصلاحات نظام المشتريات في منظومة الأمم المتحدة (JIU/NOTE/2011/1)^(٨)، ويشيران بأن تعزز، في جملة أمور أخرى، القدرة على جمع وتحليل إجمالي البيانات المتعلقة بالمشتريات، حسب نوع العقد، ومجموعة السلع الأساسية، والموقع، ومستوى استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل.

١٦ - وترد في المرفق الثالث الإحصاءات بالنسبة للمؤسسات التي تمكنت من إرسالها وعددها ١٢ مؤسسة. وقدمت مع التنبيه إلى أن الإحصاءات غير مكتملة وتقريبية على أحسن الفروض، الأمر الذي يتعين وضعه في الاعتبار لدى تحليل هذه البيانات وتفسيرها. ولم يساعد عدم ورود

(٨) التوصية ٣: "ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون دمج القدرات المرتبطة بعملية المشتريات وإدارة العقود وجمع البيانات في نظم المعلومات الخاصة بمؤسساتهم".

التوصية ٥: "ينبغي أن يستعرض الرؤساء التنفيذيون بانتظام أداء الاتفاقات الطويلة الأجل، وأن يحاولوا تعظيم استخدامها من خلال جمع الإحصاءات ذات الصلة وتحليلها".

الإحصاءات مؤسسات أخرى كثيرة، وعدم اكتمال الإحصاءات المتاحة، على إجراء تقييم كامل على نطاق المنظومة واستخلاص استنتاجات بشأن استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل.

١٧ - ومع ذلك، رغم قلة البيانات المتاحة، يمكن ملاحظة أن استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل في المنظومة يبلغ مستويات كبيرة أو مرتفعة. وأظهر العدد الإجمالي للاتفاقات طويلة الأجل في المؤسسات التي أرسلت إحصاءات اتجاهها إلى التزايد بين عامي ٢٠٠٨ و٢٠١١. فبينما كان العدد الإجمالي للاتفاقات طويلة الأجل ٦٤٨ اتفاقاً في عام ٢٠٠٨، و٨٠٦ في عام ٢٠٠٩، و١٠٩٨ في عام ٢٠١٠، بلغ ١٢٨٤ اتفاقاً في عام ٢٠١١. وكانت اليونيسيف والأمانة العامة للأمم المتحدة وصندوق الأمم المتحدة للسكان أكثر المؤسسات استخداماً للاتفاقات طويلة الأجل من حيث السبة المئوية التي تمثلها من مجموع المشتريات. وكما يتبين من المرفق الثالث، بلغت نسبة المشتريات التي تمت، في عام ٢٠١١، عن طريق الاتفاقات الطويلة الأجل ٧٣ في المائة في الأمانة العامة للأمم المتحدة، و٩٣ في المائة في اليونيسيف^(٩)، و٢٨ في المائة في منظمة الأغذية والزراعة. ولم تشمل بيانات صندوق الأمم المتحدة للسكان عام ٢٠١١، ولكن يتبين من بيانات الصندوق لعام ٢٠١٠ أن مشترياته التي تمت عن طريق الاتفاقات الطويلة الأجل بلغت ٤٥ في المائة. ووفقاً للبيانات الواردة عن عام ٢٠١١، سجل برنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز أدنى استخدام للاتفاقات طويلة الأجل، إذ بلغ ٤ في المائة و٦ في المائة، على التوالي.

١٨ - وفي عدد قليل من المؤسسات، كانت الزيادة النسبية في عدد الاتفاقات الطويلة الأجل أعلى من الزيادة النسبية في إجمالي حجم المشتريات عن طريق هذه الاتفاقات. ويمكن تفسير هذه الحالة بطرق مختلفة. وقد يمثل أحد التفسيرات في أن إبرام الاتفاقات الطويلة الأجل واستخدامها على نحو عشوائي أدى إلى انتشارها في المؤسسة المعنية دون أن يُبذل أي جهد للحد من الازدواجية واستخدام الموجود من هذه الاتفاقات على الوجه الأمثل. وقد يعني هذا أن الاتفاقات الطويلة الأجل تفقد قيمتها المتعلقة بالكفاءة. ويتمثل تفسير آخر في أن العديد من الاتفاقات الطويلة الأجل المبرمة في الآونة الأخيرة لا تزال قيد الاستخدام وسوف تتحقق على مدى السنوات المقبلة الاستفادة الكاملة من هذه الاتفاقات وتأثيرها على استمرار زيادة المشتريات عن طريقها. وبالنظر إلى المشاكل التي تعترى تخطيط ورصد استعمال الاتفاقات الطويلة الأجل، قد يتألف الواقع من مزيج من هذين التفسيرين. ويود المفتشان أن يوجها اهتمام المؤسسات مرة أخرى إلى أهمية الدقة في رصد وتحليل عملية إبرام الاتفاقات الطويلة الأجل واستخدامها.

(٩) يستند معدل اليونيسيف إلى مشتريات المقر واتفاقاته الطويلة الأجل.

حالات التضارب في الإحصاءات

١٩ - ومن الأمور المثيرة للقلق التي لاحظها المفتشان بشأن الإحصاءات خلال ما أجرياه من مقابلات أن مجموع أرقام المشتريات المقدمة من بعض المنظمات من خلال استبيان وحدة التفتيش المشتركة لا تطابق الأرقام التي جرى الإبلاغ عنها عن طريق مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في التقرير الإحصائي السنوي عن أنشطة الشراء التي اضطلعت بها منظومة الأمم المتحدة، وأنه لا يوجد أي اتساق بين المنظمات في الإبلاغ عن الإحصاءات الخاصة بالمشتريات. وكان التفسير الذي قدمته بعض المنظمات لهذا التضارب أن تقاريرها المقدمة إلى مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع تغطي جميع البنود التي تم إصدار أوامر شراء بشأنها، بما في ذلك اتفاقات الخدمات الخاصة، وبدلات الإقامة اليومية، والتنفيذ الوطني. وتمثل تفسير آخر في ازدواجية الإبلاغ في حالة الشراء من خلال اتفاقات الشراكة.

٢٠ - وتبين للمفتشيين عدم وجود معايير أو سياسات متفق عليها على نطاق المنظومة فيما يتعلق بجمع الإحصاءات عن المشتريات والإبلاغ بها. ويضرب هذا الوضع بمصداقية إحصاءات الشراء التي ينشرها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ويجول دون التحليل المجدي لتلك الإحصاءات. ولذلك، يقترح المفتشان أن تحدد مؤسسات الأمم المتحدة (من خلال شبكة المشتريات)، على سبيل الأولوية، معايير ومبادئ توجيهية ونماذج موحدة، بغية التمكين من جمع الإحصاءات المتعلقة بالمشتريات والإبلاغ عنها بمزيد من الدقة.

السلع والخدمات المشتراة من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل

٢١ - طُلب إلى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، عن طريق استبيان وحدة التفتيش المشتركة، أن تقدم قائمة بأعلى ثلاثين من اتفاقاتها طويلة الأجل (من حيث القيمة النقدية). وقدمت هذه المعلومات اثنتا عشرة مؤسسة مشاركة. وأظهرت البيانات أن أعلى الاتفاقات الطويلة الأجل قيمةً (القيمة النقدية المقدرة) كانت في مجالات اللقاحات، والمستحضرات الصيدلانية، ومبيدات الحشرات، واستئجار المباني، وخدمات إدارة السفر، والتأمين الصحي، والمعدات في مجال تكنولوجيا المعلومات (بما في ذلك الصيانة)، والمرافق من قبيل الكهرباء والغاز. ويبين الجدول ٢ أن أكثر الاتفاقات الطويلة الأجل المستخدمة شيوعاً بين المنظمات تتعلق بمجالات الخدمات الاستشارية الخاصة بتكنولوجيا المعلومات، واللوازم المكتبية، وخدمات الطباعة، ومعدات تكنولوجيا المعلومات، وخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية، والتدريب.

الجدول ٢
أكثر الاتفاقات الطويلة الأجل شيوعاً على نطاق منظومة الأمم المتحدة

عدد المؤسسات التي كان لديها اتفاقات طويلة الأجل لهذه السلعة/الخدمة	السلعة/الخدمة
٧	الخدمات الاستشارية في مجال تكنولوجيا المعلومات
٧	اللوازم المكتبية
٧	خدمات الطباعة
٦	معدات تكنولوجيا المعلومات
٦	خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية
٦	التدريب
٥	تراخيص البرمجيات
٥	التشييد وأعمال التجديد
٤	أثاث المكاتب
٣	خدمات الترجمة التحريرية
٣	المركبات
٣	خدمات الشحن
٣	الوقود
٣	البريد وخدمات حامل الحقيبة

المصدر: استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

ثالثاً - التخطيط للمشتريات وإعداد استراتيجية بشأنها

٢٢ - لاحظ المفتشان أن مزايا الاتفاقات الطويلة الأجل التي ورد ذكرها في الفصل الثاني لا يضمنها مجرد إبرام اتفاق من هذه الاتفاقات، ولا يكرس كل اتفاق جميع الفوائد. فيتعين أن يُتخذ قرار إبرام اتفاق طويل الأجل واختيار نوع الاتفاق المطلوب إبرامه على أساس كل حالة على حدة بالنسبة لكل من السلع والخدمات المراد شراؤها، وذلك بعد تخطيط وتحليل دقيقين للمشتريات، ووضع استراتيجية للشراء. وكان ذلك أمراً حاسماً في تحقيق الأهداف المرجوة من الاتفاقات الطويلة الأجل.

٢٣ - والغرض من التخطيط للمشتريات وتحليلها هو وضع صورة كاملة وشاملة عن احتياجات المنظمة من المشتريات^(١٠) (موجز المشتريات). ووجد المفتشان أنه يمثل خطوة أساسية في إعداد الاستراتيجية السليمة لمشتريات مؤسسات الأمم المتحدة. وهو مسؤولية مشتركة، يتعين أن تضطلع بها وحدة المشتريات بالاشتراك مع الجهات الطالبة (وهي أساسية في تحديد مواصفات السلع أو الخدمات المراد شراؤها) وبدعم من الإدارة العليا.

ألف - وضع استراتيجية المشتريات

٢٤ - لاحظ المفتشان أن وضع استراتيجية الشراء في المؤسسة المعنية ينطوي على أربع خطوات رئيسية هي^(١١): (أ) إجراء تحليل للإنفاق؛ (ب) تحليل المخاطر وإدارة المخاطر؛ (ج) إعداد موجزات المشتريات (تبين فئات السلع والخدمات ومستويات الخطر المرتبطة بها على المنظمة)؛ (د) وضع الاستراتيجيات الملائمة لكل فئة من فئات السلع والخدمات. ومن الاستراتيجيات الممكنة تجميع الطلب لتوحيد عمليات الشراء، بإبرام اتفاقات طويلة الأجل، واستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل للمنظمات الأخرى، واستحداث بطاقات الشراء (JIU/NOTE/2011/1، الفقرة ٧٥).

٢٥ - قال ما مجموعه ٨١ في المائة من المؤسسات التي ردت على الاستبيان إنها تجري تحليلاً منتظماً لحواظها (انظر المرفق الثاني). غير أن المفتشين لاحظوا أن القليل منها يفعل ذلك بطريقة منهجية أو بصورة شاملة. فلم يزود المفتشين بوثائق تحليل إنفاق شامل للمشتريات سوى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والوكالة الدولية للطاقة الذرية. وأكد الذين أجريت معهم مقابلات أنه لم يجر الاضطلاع بتخطيط المشتريات ووضع الاستراتيجيات لها على نحو منهجي وشامل بسبب الافتقار إلى الوقت والموارد والقدرات. وفي كثير من الأحيان لم يُنظر إليهما

(١٠) دليل ممارسي الشراء في الأمم المتحدة (UN Procurement Practitioners Handbook (2006)، الفصل ٢-٣.

(١١) المرجع نفسه، الفصلان ٢-٣ و ٢-٧.

باعتبارهما من أولويات المؤسسة. وفي بعض المنظمات، لم يُضطلع بهما إلا في حالة السلع الاستراتيجية أو الأساسية. وفي حالات أخرى، تم وضع خطط المشتريات بصفة رئيسية لإعطاء لمحة عامة عن الجداول الزمنية لأنشطة الشراء المضطلع بها.

تحليل الإنفاق

٢٦ - وجد المفتشان أن تحليل الإنفاق يفيد في تحديد ما إذا كانت هناك حاجة إلى الاتفاقات طويلة الأجل وفي الاستخدام الأمثل لتلك الاتفاقات، على سبيل المثال للكشف عن احتمالات تجميع الطلب. ويفحص تحليل أنماط إنفاق المؤسسة على مر الزمن (على سبيل المثال، كمية الإنفاق وعدد المعاملات في السنة للسلعة الأساسية أو الفئة، ومتوسط قيمة أوامر الشراء، والنفقات الإجمالية حسب المورد). وينظر كذلك إلى الاحتياجات المقبلة، ويتنبأ بالخطط والميزانيات لتحديد ما إذا كان سيوجد طلب كبير أو متكرر على سلع أو خدمات معينة.

٢٧ - قامت مؤسسات الأمم المتحدة إلى حد ما بدمج الاحتياجات المقبلة من الأصناف الأساسية و/أو الاستراتيجية. فعلى سبيل المثال، قال موظفو مكتب خدمات المشاريع في المقابلات الشخصية إن المكتب طلب وضع خطط المشتريات على الصعيد القطري والإقليمي، وقام بإدماجها في خطة واحدة على مستوى المقر من أجل تحديد أنماط الشراء للسلع والخدمات في المنظمة برمتها. واشترطت اليونيسيف أن تقيّم الجهات الطالبة للتوريد مدى ملاءمة وجدوى الاتفاقات طويلة الأجل بالنسبة لكل سلعة أو خدمة يُزَمَعُ شراؤها^(١٢).

٢٨ - لاحظ المفتشان أن تحليل الإنفاق، تحقيقاً لأعظم قدر من الاستفادة بالاتفاقات طويلة الأجل، ينبغي أن يحدد التداخل في الطلب على السلع والخدمات في جميع الوحدات التقنية و/أو المواقع، أو على نطاق مؤسسات الأمم المتحدة برمتها. ولاحظ المفتشان من المقابلات التي أجريت أن الجهات الطالبة للتوريد كانت في كثير من الأحيان غير مدركة لوجود اتفاقات طويلة الأجل بالفعل بالنسبة لسلع أو خدمات مماثلة لدى الوحدات التقنية والمكاتب في أماكن أخرى، أو مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى. ولم يكن لدى معظم المؤسسات قاعدة بيانات مركزية تتضمن قائمة بالعطاءات والعقود المتعلقة باتفاقاتها طويلة الأجل. ويمكن أن يؤدي هذا إلى إبرام اتفاقات طويلة الأجل متعددة لنفس السلع أو الخدمات رغم وجود اتفاقات مناسبة سارية بالفعل وباب استخدامها مفتوح.

٢٩ - لذلك يقترح المفتشان أن تقوم مؤسسات الأمم المتحدة بإنشاء قاعدة بيانات لاتفاقاتها طويلة الأجل وتحديثها بشكل منتظم، وتيسير سبل الوصول إليها على الجميع داخل المنظمة، بما في ذلك المكاتب الميدانية. وينبغي أن يُجعل إلزامياً على طالبي التوريد

(١٢) دليل توريد اليونيسيف، الفصل ٦، الفرع ٨، الفقرة ٥-٥-١.

مراجعة قاعدة البيانات المذكورة التماساً لأي اتفاق طويل الأجل مناسب سبق صدوره قبل البدء في عملية الشراء. وأبلغت الأمانة العامة للأمم المتحدة المفتشين بأنها تدرج اتفاقاتها طويلة الأجل في قاعدة بيانات موردي الأمم المتحدة في السوق العالمية، مما يجعلها متاحة لاستخدام المكاتب طالبة التوريد التابعة للأمانة وغيرها من مؤسسات الأمم المتحدة. ويُشترط كذلك على موظفي المشتريات مراجعة الاتفاقات الطويلة الأجل المتاحة فيما يتعلق بالاحتياجات المقدمة من المكاتب الطالبة للتوريد.

تحليل المخاطر وإدارتها

٣٠ - كانت المخاطر المرتبطة بالاتفاقات الطويلة الأجل تتعلق بما يلي:

- السلع والخدمات المراد شراؤها (على سبيل المثال: ضرورة تأمين الإمدادات، وضرورة التوحيد، والقدرة على تحديد المواصفات التقنية أو تحديد سعر ثابت للوحدة من السلعة أو الخدمة المعينة بسهولة أو بدقة)؛
- المورد (على سبيل المثال: عدد الموردين، واحتمال عدم التوريد، والموقع الجغرافي للموردين)؛
- السوق (على سبيل المثال: السوق المتسم بالدينامية والابتكار، وهبوط الأسعار)؛
- المؤسسة (على سبيل المثال: الأحداث الخارجية المتوقعة أو المسائل التنظيمية الاستراتيجية التي يحتمل أن تؤثر على سمات إنفاق المؤسسة)^(١٣).

٣١ - ويُفهم تحليل مخاطر الاتفاقات الطويلة الأجل على أنه تحديد منشأ هذه المخاطر واحتمالها وحجمها، وإدارة المخاطر على أنها عملية التخفيف من احتمال وقوع المخاطر وتأثيرها^(١٤). وتبين من الاستعراض أن تحليل وإدارة المخاطر في منظومة الأمم المتحدة، إذا أُجري على الإطلاق، إنما يُضطلع به على أساس مخصص و/أو على نحو جزئي، أو لا يجري إلا بالنسبة للسلع الاستراتيجية أو الأساسية. وتحتاج المؤسسات أولاً إلى وضع إطار منهجي لإدارة المخاطر وإلى تقييم مستوى المخاطر في أنشطة الشراء المصنفة في فئات مناسبة، الأمر الذي من شأنه أن يصبّ في استراتيجيات الشراء. وينبغي إبرام كل اتفاق طويل الأجل واستخدامه بالاستناد إلى تقييم محدد للمخاطر.

(١٣) دليل ممارسي الشراء في الأمم المتحدة، الصفحة ٢-٥.

(١٤) المرجع نفسه، الصفحة ٤-٢.

تحليل الإنفاق والمخاطر في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

أكد تحليل الإنفاق والمخاطر في البرنامج الإنمائي أن ٧٥ في المائة من جميع أوامر الشراء كانت تقل عن ٥.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، ولا تمثل سوى ١٠ في المائة من مجموع الإنفاق على المشتريات. أما النسبة المتبقية وهي ٢٥ في المائة من أوامر الشراء فتمثل ٩٠ في المائة من مجموع الإنفاق على المشتريات (١,٣٥ بليون دولار من دولارات الولايات المتحدة). وعلاوة على ذلك، مثلت فترات الشراء العليا الـ ٢٥ (من أصل مجموعه ١٠١) نسبة ٧٨ في المائة من أوامر الشراء و٧٤ في المائة من مجموع الإنفاق. وساعد ذلك على تحديد المجالات لأغراض الاتفاقات الطويلة الأجل، والحد من تكاليف المعاملات، وإضفاء الطابع الرسمي على الاستراتيجيات المؤسسية للسلع والخدمات ذات الأهمية الحيوية. وقال موظفو المشتريات الذين أجريت معهم مقابلات إنها عملية مستنفدة للوقت والموارد ولكنهم اتفقوا على فائدتها وأهميتها في تعزيز فعالية أنشطة الشراء التي يقومون بها

باء - اختيار النوع السليم من الاتفاقات الطويلة الأجل

٣٢ - وجد المفتشان أن مؤسسات قليلة تدمج أنواعا مختلفة من الاتفاقات الطويلة الأجل في وثائقها الخاصة بالسياسة العامة. فحددت اليونيسيف في سياستها للمشتريات نوعين هما: الاتفاقات الطويلة الأجل "المحددة زمنياً" والاتفاقات الطويلة الأجل "ذات القيمة المستهدفة"^(١٥). وفي معظم المؤسسات، كان يجري اختيار نوع الاتفاق طويل الأجل على أساس الممارسة المعتادة أو ما تفعله المؤسسات الأخرى، وليس وفقاً لنهج منهجي محدد سلفاً.

الاتفاقات الطويلة الأجل على الصعيد العالمي أو الإقليمي أو المحلي

٣٣ - طبقت اللامركزية على وظيفة الشراء في عدة مؤسسات؛ وقال ٦٧ في المائة من المحييين على الاستبيان إن مكاتبهم الإقليمية والقطرية لها صلاحية إبرام اتفاقاتها طويلة الأجل وإدارتها (انظر المرفق الثاني). غير أن المفتشين لاحظوا من المقابلات التي أجريت أن مؤسسات الأمم

(١٥) كان كلا النوعين صالحين لفترة زمنية محددة، ولكن الاتفاقات الطويلة الأجل المحددة زمنياً كان ينتهي أجلها عند بلوغ تاريخ الانتهاء (بغض النظر عن إجمالي الحجم المشتري)، في حين كان للاتفاقات الطويلة الأجل ذات القيمة المستهدفة كمية قصوى وكان ينتهي أجلها عند بلوغ تلك الكمية أو عند بلوغ تاريخ انتهاء العقد (أيهما أسبق). وكانت الاتفاقات الطويلة الأجل ذات القيمة المستهدفة تستخدم للوائح الضرورية الاستراتيجية وغيرها من اللوائح حين يمكن أن يكون لقدرة اليونيسيف الشرائية تأثير محتمل على السوق (بما في ذلك الأسعار المعروضة). وكانت الاتفاقات الطويلة الأجل المحددة زمنياً تستخدم حين تكون موثوقة الطلب المتوقع و/أو البيانات من الفترات السابقة أقل من أن تسمح بإبرام اتفاق طويل الأجل ذي قيمة مستهدفة (دليل توريد اليونيسيف، الفصل ٦، الفرع ٨، الفقرة ٢-٢).

المتحدة لم تكن لديها دائماً فكرة واضحة عن الوقت المناسب لاستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل على الصعيد العالمي أو الإقليمي أو المحلي، ولم تعالج هذه المسألة خلال تخطيط المشتريات ووضع استراتيجيتها. وتشير التجربة إلى أن من الأهمية بمكان أن توجد استراتيجية لإعداد وتطبيق الاتفاقات الطويلة الأجل المؤسسية، وإدخال الانضباط التعاقدية على فئات المشتريات الاستراتيجية ذات الحجم الكبير التي يمكن الحصول على مزايا كبيرة فيها من خلال إبرام اتفاقات عالمية طويلة الأجل والإدارة المركزية لهذه العقود.

٣٤ - بالنسبة لعدة بنود شائعة الاستخدام (على سبيل المثال، الحواسيب المكتبية والحواسيب المحمولة، وتراخيص البرمجيات، وخدمات الشحن، والمركبات، والبضائع الاستراتيجية)، كان من المعقول أن يجري تجميع حجم الطلب على نطاق المنظمة وإبرام اتفاقات طويلة الأجل ذات طابع عالمي، أي مفتوحة أمام الجميع داخل المنظمة. وقد أتاح ذلك تخفيضات أكبر، وتوحيد مواصفات المنتجات. ووجد المفتشان، في الواقع، أن كثيراً من المؤسسات استفادت من الفرص التي تتيحها الاتفاقات الطويلة الأجل العالمية بالنسبة لبعض المواد الشائعة الاستخدام. وكان استخدام هذه الاتفاقات في معظم الأحيان طوعياً. وأمكن للمكاتب الإقليمية والقطرية أن تقرر، مع مراعاة تكاليف النقل البحري والصيانة، ما إذا كان الشراء يتم بموجب هذه الاتفاقات أم لا.

٣٥ - وصادف المفتشان بعض الأمثلة التي كان فيها استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل على الصعيد العالمي إلزامياً، كالحواسيب المكتبية والحواسيب المحمولة. وذكر البنك الدولي أن الاستخدام الإلزامي للاتفاقات طويلة الأجل العالمية بالنسبة للهواتف والحواسيب المحمولة ييسر أمر صيانة هذه المنتجات لكونها تتمتع بنفس المواصفات على الصعيد العالمي. وكانت اليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان يشترطان شراء السلع الاستراتيجية مثل اللقاحات والمستحضرات الصيدلانية ومنتجات الصحة الإنجابية بموجب اتفاقات عالمية لكفالة وفورات الحجم، ومعايير الصحة والسلامة والجودة اللازمة.

٣٦ - وكانت الاتفاقات الطويلة الأجل الإقليمية موجودة في المنظومة ولكنها كانت أقل شيوعاً. فأبرم البنك الدولي اتفاقات إقليمية لخدمات إدارة السفر والتدريب. وأبرمت اليونيسيف العديد من هذه الاتفاقات في مجال اللوازم التعليمية. وأبرم مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع عدة اتفاقات إقليمية، ولكنها مفتوحة أمام بقية المنظمة. وفيما يتعلق بالأثاث، أجرى المكتب مناقصة دولية ولكنه منح العقود على الصعيد الإقليمي. وقسم المكتب العطاءات إلى مجموعات إقليمية قبل التقييم وأبرم اتفاقات متعددة ذات مرحلة ثانوية لتقديم العطاءات. وفي بعض الحالات، كانت الأسعار (بما في ذلك التسليم) المعروضة على المكتب من المورد الإقليمي أقل من التي عرضها المورد المحلي. وأوضحت الأمانة العامة للأمم المتحدة أن مكتب المشتريات

الإقليمي في عنتبي يدمج الاحتياجات التي يحسن شراؤها في المنطقة نظراً لطبيعتها وتشارك فيها البعثات الميدانية الموجودة في منطقة واحدة.

٣٧ - أما على الصعيد المحلي، فيتعلق معظم الاتفاقات الطويلة الأجل المستخدمة بمجال المرافق (مثل الكهرباء والمياه والغاز)، ولوازم المكاتب، وخدمات التنظيف، وخدمات تقديم الطعام، وصيانة المباني، واستئجار المباني والمعدات، والتشييد والتجديدات. وكان الشراء المشترك للخدمات المشتركة على الصعيد المحلي أمراً معتاداً كذلك لمؤسسات الأمم المتحدة الكائنة في نفس المبنى/مجمع المباني.

الاتفاقات الطويلة الأجل المنفردة والمتعددة

٣٨ - قدمت عدة مؤسسات في المقابلات، ومنها اليونيسيف ومكتب خدمات المشاريع والبرنامج الإنمائي، أمثلة للاتفاقات طويلة الأجل المتعددة التي تضعها المؤسسة، وأشارت إلى الزيادة في استخدام هذه الأنواع من العقود. غير أن المفتشين وجدوا أن الاتفاقات الطويلة الأجل المنفردة ظلت الأكثر استخداماً على نطاق منظومة الأمم المتحدة. ومن بين عينة العقود التي جرى تحليلها، مثلت الاتفاقات الطويلة الأجل المنفردة نسبة ٩١ في المائة. ولاحظ المفتشان أن السياسات والمبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل المتعددة، في منظومة الأمم المتحدة، لم تكن محددة بوضوح. واستخدمت عدة مؤسسات الاتفاقات المتعددة (سواء مع طلب تقديم عطاءات ثانوية، أو كاتفاقات طويلة الأجل أولية وثانوية/احتياطية، أو بنفس الدرجة) دون تقييم سليم للمنافع والمخاطر الناجمة عنها أو تحديد إجراءات للعمل بها. وهذا يشكل خطراً على هذه المؤسسات.

٣٩ - من حيث الجوهر، لاحظ المفتشان أن جميع الاتفاقات الطويلة الأجل تعمل بمثابة "شراء على مرحلتين، يُمنح فيه مورد أو أكثر في المرحلة الأولى اتفاقات طويلة الأجل ذات أحكام وشروط محددة مسبقاً، في حين لا تقدم طلبات/عقود شراء محددة بكميات دقيقة ضمن هذه الأطر إلا في المرحلة الثانية. ومن هذا المنطلق، يمكن أن تعتبر الاتفاقات الطويلة الأجل خطوة وسيطة نحو أمر/عقد الشراء"^(١٦).

٤٠ - وصنفت المفوضية الأوروبية الاتفاقات الطويلة الأجل، على النحو المبين في الجدولين ٣ و٤، إلى ثلاثة أنواع رئيسية، وبينت إجراءات استخدامها، كما قدمت تعليمات واضحة بشأن اختيار نوع الاتفاق^(١٧).

(١٦) دليل توريد اليونيسيف، الفصل ٦، الفرع ٨، الفقرة ٢-٤.

(١٧) المفوضية الأوروبية، تعميم (الحاشية ٧ أعلاه)، الصفحتان ٤-٥ (في النص الإنكليزي).

الجدول ٣

المفوضية الأوروبية: أنواع الاتفاقات الطويلة الأجل - أسلوب العمل

نوع الاتفاق طويل الأجل	المرحلة الأولى للشراء	المرحلة الثانية للشراء
اتفاق طويل الأجل منفرد	يوقع عقد منفرد مع مورد واحد.	ترسل الجهة الطالبة أوامر الشراء بناء على الاتفاق طويل الأجل مباشرة.
اتفاق طويل الأجل متعدد في سلسلة تعاقبية	توقع عقود لنفس السلعة أو الخدمة مع موردين متعددين، مرتبين وفقاً لأفضليتهم.	ترسل الجهة الطالبة أوامر الشراء بناء على الاتفاق طويل الأجل مباشرة. ويجب على تلك الجهة مراعاة ترتيب الأفضلية.
اتفاق طويل الأجل متعدد مع تقديم عطاءات ثانوية	توقع عقود لنفس السلعة أو الخدمة مع موردين متعددين	يجب على المنظمة أن تضطلع بعملية ثانوية لتقديم العطاءات، يتقدم فيها المتعاقدون الذين يقع عليهم الاختيار بعطاءات ويتنافسون على طلب معين.

الجدول ٤

المفوضية الأوروبية: اختيار الاتفاقات الطويلة الأجل حسب الموضوع

المواصفات التقنية محددة في شروط عامة	تعريف الاحتياجات	
	عدد العقود	المواصفات التقنية محددة بدقة
-	مورد واحد	اتفاق طويل الأجل منفرد
اتفاق طويل الأجل مع تقديم عطاءات ثانوية	موردون متعددون	اتفاق طويل الأجل في سلسلة تعاقبية

٤١ - وأحاط المفتشان علماً بالمزايا والعيوب الرئيسية لكل نوع منها على النحو التالي:

الجدول هـ

مزاي كل نوع من الاتفاقات الطويلة الأجل وعيوبه ومخاطره

اتفاق طويل الأجل متعدد مع تقديم عطاءات ثانوية	اتفاق طويل الأجل منفرد/اتفاق طويل الأجل متعدد في سلسلة تعاقدية
<p>هذه الاتفاقات مناسبة عندما يتسنى مسبقاً تحديد الطبيعة الدقيقة للأعمال التي سيضطلع بها (الخصائص التقنية)، أما الموضوع، أو الاستخدام، أو التوقيت الدقيق المطلوب فسوف تحدده المنظمة متى دعت الضرورة لذلك (بعد منح العقد). ويستخدم في منظومة الأمم المتحدة، في جملة أمور، للاستشارة في مجال تكنولوجيا المعلومات وخدمات الترجمة التحريرية والتدريب وخدمات الطباعة.</p> <p>يكفل تقديم العطاءات الثانوية بقاء نوع من المنافسة. وهو يساعد مؤسسات الأمم المتحدة على التخفيف من مخاطر التقييد باتفاق طويل الأجل مع مورّد ضعيف الأداء، والاستفادة من أي تطورات مواتية (على سبيل المثال، الاحتياجات الناشئة للمنظمة، والتقدم التكنولوجي، والانخفاض في الأسعار) في السوق خلال فترة سريان الاتفاق طويل الأجل.</p>	<p>الشروط المنصوص عليها في الاتفاق طويل الأجل دقيقة بما فيه الكفاية لتغطية الاحتياجات في المستقبل، ويمكن للجهة الطالبة إرسال أوامر الشراء مباشرة بناء على هذا الاتفاق. يخفض الاتفاق التكاليف الإدارية والوقت اللازم للاقتناء.</p> <p>الاتفاقات الطويلة الأجل المتعددة في سلسلة تعاقدية يمكن أن يكون لها ما يبررها في الحالات التي يكون فيها أمن الإمدادات معرضاً للخطر، إما بسبب ضخامة حجم الاحتياجات بالنظر إلى ما يمكن للسوق أن توفره أو بسبب إلحاح الخدمة وشدة قصر المدة المتاحة أمام الموردين للاستجابة. ففي حالة عجز المورد الأول/الرئيسي عن توفير السلعة أو الخدمة في الوقت اللازم، يمكن للمنظمة أن تستعين بالمورد الثاني/الثانوي.</p>

١٥

اتفاق طويل الأجل متعدد مع تقديم
عطاءات ثانوية

اتفاق طويل الأجل منفرد/اتفاق طويل
الأجل متعدد في سلسلة تعاقدية

لم يكن لمؤسسات الأمم المتحدة قواعد واضحة، على سبيل المثال، بشأن الحد الأدنى لعدد الموردّين في الاتفاق الطويل الأجل المتعدد و/أو بشأن عملية تقديم العطاءات الثانوية. وأوصت المفوضية الأوروبية باختيار ثلاثة متعاقدين على الأقل (وأكثر إن أمكن) في إطار الاتفاق طويل الأجل المتعدد المصحوب بتقديم عطاءات ثانوية من أجل كفالة المنافسة الكافية^(١٨). وفي المفوضية الأوروبية، علاوة على ذلك، يقتضي تقديم العطاءات الثانوية قرارا خاصا منفصلا وإرساء رسميا للعطاء بالإضافة إلى القرار المبدئي المتخذ بشأن الاتفاق طويل الأجل ذاته. ولا بد من توثيقه على النحو الواجب، لأن للباعه حق الاعتراض والطعن في نتائج تقديم العطاءات الثانوية.

أما في منظومة الأمم المتحدة، فأشارت الخبرات التي ذُكرت في المقابلات إلى أن عملية تقديم العطاءات الثانوية غير رسمية. وفي كثير من الحالات، لم يكن ينظر إليها على أنها قرار منفصل ورسمي بإرساء المناقصة بل كعملية اختيار غير رسمية لا تقتضي الضوابط والوثائق المعتادة. ولاحظ المفتشان أنه على الرغم من أن الاختيار الأوّلي للبائعين في حالة الاتفاق الطويل الأجل المتعدد المصحوب بتقديم عطاءات ثانوية يتم بموجب قواعد وأنظمة الشراء الرسمية، فإن عملية تقديم العطاءات الثانوية الأكثر اتساما بالطابع غير الرسمي يمكن أن تنطوي على خطر تقويض المنافسة والشفافية، وأن تجعل مؤسسات الأمم المتحدة عرضة للطعون من جانب الموردّين.

أشار عدد ممن أجريت معهم مقابلات إلى أن من الممكن أن يطرأ انخفاض على القيمة مقابل النقود و/أو نوعية الخدمة خلال مدة سريان هذه الاتفاقات الطويلة الأجل، لأن المتعاقد الوحيد أو الأول يكون في موقف شبه احتكاري. وفي إطار المفوضية الأوروبية، يظل ترتيب السلسلة التعاقدية ثابتا طوال مدة سريان الاتفاق، ومن العيوب الإضافية التي أبرزت فيما يتعلق بالاتفاق طويل الأجل المتعدد في السلسلة التعاقدية أنه في حال عدم أداء الموردّ الذي يحتل المرتبة الأولى بشكل مرض، لا يمكن بدون إنهاء عقده أن يستعان مباشرة بصاحب المرتبة الثانية.

أما في منظومة الأمم المتحدة، فلم توجد إجراءات رسمية لإبرام واستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل المتعددة في سلسلة تعاقدية. ويُترك البت في كيفية تنفيذها في الممارسة العملية في الغالب للسلطة التقديرية للمديرين. ولاحظ المفتشان أن الاختيار التقديرى بين اثنين من المتعاقدين/البائعين للحصول على نفس السلعة أو الخدمة يمكن أن يثير الشكوك بشأن احتمال حدوث فساد و/أو محاباة.

١٨

(١٨) المرجع نفسه، الصفحة ٣.

٤٢ - ويحث المفتشان المؤسسات التابعة للأمم المتحدة على تحديد القواعد والمبادئ التوجيهية المناسبة لاستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل المتعددة. ويمكن الرجوع في هذا الصدد إلى سياسات وممارسات المفوضية الأوروبية باعتبارها نموذجاً جيداً.

٤٣ - ويود المفتشان أيضاً أن يشير إلى خطر الإسراف في استعمال الاتفاقات الطويلة الأجل حيثما لا توفر مزايا. وإن أمكن التحديد الجيد بدرجة معقولة لكمية السلع والخدمات التي سيتم شراؤها وموعد تسليمها، فيكون من الأفضل إبرام عقد واحد بكمية وسعر محددين بدلاً من عقد اتفاق طويل الأجل.

جيم - تقييم تكاليف ومنافع الاتفاقات الطويلة الأجل

٤٤ - لا تتحقق المنافع بمجرد إبرام الاتفاقات الطويلة الأجل. فما لم يُتخذ القرار بشأن هذه الاتفاقات بعد تحليل التكاليف والمنافع والتحليل الدقيق للإنفاق وتخطيط المشتريات، يمكن أن ينجم عن ذلك إهدار للفرص وأوجه لعدم الكفاءة. ولاحظ المفتشان أنه لم يكن يوجد تعريف موحد أو طريقة موحدة لحساب تكاليف إبرام الاتفاقات الطويلة الأجل أو المنافع المترتبة عليها في منظومة الأمم المتحدة. وهما يودان التأكيد على أن تقييم التكاليف والمنافع الناجمة عن إبرام الاتفاق طويل الأجل قدر الإمكان يمثل خطوة هامة في عملية تخطيط المشتريات وإعداد استراتيجيتها، وفي اتخاذ قرار بإبرام الاتفاق من عدمه. ولم يوجد في المنظومة غالباً حساب للوفورات المالية المتأتية من الاتفاقات الطويلة الأجل، بل جرى العرف على افتراض الكفاءة. غير أنه توجد أيضاً أمثلة جيدة لحسابات الوفورات المالية، ولا سيما فيما يتعلق بعقود الاتفاقات الطويلة الأجل التعاونية المبرمة في روما وجنيف وكوبنهاغن.

٤٥ - ويمكن تطبيق عدد من الأساليب في حساب الوفورات. فعلى سبيل المثال، بعد إبرام اتفاق طويل الأجل لسلعة محددة بأسعار القائمة، من الممكن المقارنة بين السعر المخفض في الاتفاق والسعر الذي كان سيُدفع في مقابل نفس الكميات الواردة في أمر الشراء ولكن في غياب الاتفاق. ومن الطرق الممكنة الأخرى حساب فارق السعر بين سعر العقد وفقاً للاتفاق طويل الأجل وأسعار العقود السابقة غير القائمة على اتفاق من هذا القبيل؛ وبين سعر العقد وفقاً للاتفاق طويل الأجل والأسعار الأخرى المعروضة في العطاءات المقدمة؛ أو بين سعر العقد وفقاً للاتفاق طويل الأجل والأسعار السائدة في الأسواق. وفي كثير من الأحيان، تكون المنافع العائدة من الاتفاق طويل الأجل أكثر من مجرد منافع مالية، ويمكن إعداد صيغ تأخذ في الاعتبار، في جملة أمور، رضا العملاء، والحصول على أعلى جودة بأفضل الأسعار، وأوجه الكفاءة الإدارية، والوقت الإضافي الذي سيتاح للمشتريات الأكثر تعقيداً. وأبدى فريق المشتريات المشترك في روما نقطة هامة تتمثل في أن الوفورات التي تتحقق من الاتفاقات الطويلة الأجل ليست هيكلية (أي أنها لا تؤدي إلى تقليل عدد موظفي المشتريات) وإنما هي مشتقة (أي أنها تؤدي إلى انخفاض الأسعار نتيجة وفورات الحجم وتحقيق الاستفادة المثلى من أوضاع السوق). ولذلك تظهر الوفورات المتأتية من الاتفاقات الطويلة الأجل في فرادى بنود ميزانيات الإدارات الطالبة وليس في بنود ميزانية وحدة المشتريات.

٤٦ - ورأى المفتشان أن تكاليف الاتفاقات الطويلة الأجل تندرج في فئتين رئيسيتين. الأولى تتعلق بما يستنفد من الوقت والموارد في إبرام اتفاق طويل الأجل (على سبيل المثال، الإنفاق وعدد المعاملات لكل من موظفي المشتريات، وعدد موظفي المشتريات المشاركين في المعاملة حسب فئة السلع الأساسية). وبالنظر إلى أن الاتفاقات الطويلة الأجل أطول من المعاملات الفردية وأكثر تعقيدا وتنطوي على مخاطر أكبر فإن إبرامها وإدارتها في كثير من الأحيان تتطلب مزيدا من الوقت والموارد. أما الفئة الثانية من التكاليف فترتبط بتكاليف الفرص البديلة عن المخاطر المرتبطة بالعقود التي لم تعد قادرة على المنافسة. وتكاليف الفرص البديلة أصعب في قياسها بسبب طبيعتها المتقلبة. ولاحظ المفتشان أن الآليات التعاقدية يمكن استخدامها للحد من تكاليف الفرص البديلة.

دال - بعض العناصر الرئيسية في الاتفاقات الطويلة الأجل

مدة العقد

٤٧ - أشارت معظم المؤسسات التي ردت على الاستبيان إلى أن مدة عقد الاتفاق طويل الأجل تحددها وحدة المشتريات على أساس كل حالة على حدة، وفي بعض الأحيان بالاشتراك مع طالبي التوريد. وأعطيت مجموعة متنوعة من العوامل التي تؤثر على القرار بشأن مدة عقد الاتفاق طويل الأجل. ومن بين هذه العوامل:

- ظروف السوق، ولا سيما مستوى التجديد ومعدل التغيير في السوق؛
- مدة تدفق، أو مشروع أو ميزانية، تمويل المؤسسة الذي يرتبط به الاتفاق طويل الأجل؛
- نوع السلعة أو الخدمة الجاري شراؤها؛
- أداء الموردين؛
- الممارسات التنظيمية القائمة.

الجدول ٦

مدة عقد الاتفاق طويل الأجل

مدة عقد الاتفاق طويل الأجل (سنوات)			المنظمة
المتوسط	الدنيا	القصى	
٥	١	٥	منظمة الأغذية والزراعة
١+٣	١	٦	منظمة العمل الدولية
٢+٣	٢	٥	المنظمة البحرية الدولية
٢+٣	٢	٢+٣	الأمانة العامة للأمم المتحدة

مدة عقد الاتفاق طويل الأجل (سنوات)			المنظمة
المتوسط	الدنيا	القصى	
٣	١	٥	صندوق الأمم المتحدة للسكان
١+٢	١	١٠	منظمة الأمم المتحدة للطفولة
١+٣	٢	٥	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)
٢	١	٥	منظمة السياحة العالمية
٣	١	٢+٣	برنامج الأغذية العالمي
لا يوجد	١	٥	منظمة الصحة العالمية
٢+٣	١	٥	الاتحاد الدولي للاتصالات
٣	١	٥	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
٣	١	٣,٥	اليونسكو
٣	١	٣	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
٣	١	٤	مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين
٢	١	٢	برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز

المصدر: استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

٤٨ - قدمت ست عشرة مؤسسة من التي ردت على الاستبيان بيانات عن مدة اتفاقاتها طويلة الأجل (انظر الجدول ٦). وكانت مدد العقود في معظم المؤسسات لفترة لا تقل عن سنة واحدة وبحد أقصى خمس سنوات، وكان متوسط المدة ثلاث سنوات، مع إمكانية التمديد لمدة سنتين بحد أقصى. ولاحظ المفتشان أن الممارسات بشأن البت في تحديد مدة العقد تتباين على نطاق منظومة الأمم المتحدة. فمؤسسات قليلة توفر في أدلة المشتريات التي تصدرها توجيهها بشأن العوامل التي يتعين أخذها بعين الاعتبار في تحديد المدة التي تستغرقها الاتفاقات طويلة الأجل، ولكن السلطة التقديرية، بوجه عام، تعطى لموظفي المشتريات ومقدمي طلبات الشراء في تحديد مدة الاتفاق الأنسب لاحتياجاتها. وذكر معظم الذين أحررت معهم مقابلات أنهم يتبعون الممارسة المعتادة في مؤسساتهم فيما يتعلق بمنح الاتفاقات طويلة الأجل. ويشجع المفتشان المؤسسات التابعة للأمم المتحدة على تبادل ومناقشة الدروس المستفادة بشأن مدة العقد من خلال شبكة المشتريات.

الكميات التقديرية

٤٩ - ذكر ما مجموعه ٥٢ في المائة من المنظمات (انظر المرفق الثاني) التي ردت على الاستبيان أنها تقوم بتقدير كميات طلبات الشراء في اتفاقاتها طويلة الأجل، ولم تشمل سوى نسبة ٢ في المائة من عقود العينة التي تم تحليلها تقديراً لأمر الشراء. ومع ذلك، فقد قال معظم من أجريت معهم مقابلات إنهم رغم عدم إيرادهم تقديرات للكميات في الاتفاقات طويلة الأجل الفعلية، يقدمون في واقع الأمر كميات تقديرية (بالاستناد إلى المشتريات الماضية) في وثائق طلب تقديم العروض كمؤشر للدلالة على الحجم المحتمل. وذلك كاف، بناء على تجربتهم، لاجتذاب عروض من الموردين.

٥٠ - ومن المنظمات التي ذكرت أنها تدرج تقديراً لكميات الشراء في اتفاقاتها طويلة الأجل، وجدت نسبة ٨٠ في المائة أنها في بعض الأحيان طلبت أقل بكثير من التقديرات المعطاة للموردين. ولم تفد أي من مؤسسات الأمم المتحدة بأي عواقب مباشرة لطلبها أقل من التقديرات، إذ لا توجد شروط جزائية مقترنة بذلك في العقود. غير أن بعض المسؤولين ذكروا في المقابلات أن استمرارهم في طلب كميات أقل من المقدرة في الاتفاقات طويلة الأجل يضعف من وضعهم في السوق. ذلك أنه يقلل من مصداقيتهم ويجعل المناقصات المتعلقة بالاتفاقات طويلة الأجل في المستقبل أقل جاذبية بالنسبة لمقدمي العطاءات. ويوصي المفتشان بأن تعطي مؤسسات الأمم المتحدة تقديرات دقيقة فيما تصدره من وثائق طلب تقديم العروض بحيث يمكن للموردين تكيف عطاءاتهم وفقاً لها. وينبغي، في إطار عملية جمع منهجي للدروس المستفادة، أن يجري رصد وتحليل مستوى الاستخدام بموجب الاتفاقات طويلة الأجل وأي انحرافات كبيرة.

٥١ - وعندما كانت التنبؤات بالطلب المتوقع استناداً إلى التجارب السابقة دقيقة والمؤسسة واثقة من تمويلها، وُجد أن ضمان حد أدنى من الطلبات يكون مفيداً (انظر المثال من اليونيسيف أدناه). غير أنه عندما لم يكن الحال كذلك كان من الخطر ضمان حد أدنى من الطلبات، نظراً لأن المؤسسة قد تضطر إلى أن تشتري من المنتج أكثر من حاجتها. وأشارت عدة مؤسسات تابعة للأمم المتحدة في المقابلات إلى اعتقادها أن بإمكانها التفاوض على تخفيضات أفضل في حال ضمانها طلب حد أدنى من الكميات.

ضمانات الحجم المقدمة من اليونيسيف

في عام ٢٠١١ تمكنت اليونيسيف، بدعم مالي من الجهات المانحة، من ضمان حد أدنى من الطلب لكميات اللقاح روتافيروس على مدى عدة سنوات وتأمين كميات كبيرة بأسعار مخفضة. وأشارت تقديرات اليونيسيف إلى أن ضمانات الحجم هذه تمكنها من شراء اللقاح روتافيروس بثلث سعر السوق في العام الأسبق. وقُدرت الوفورات أو اجتناب

التكاليف المتوقعة لها في الفترة ٢٠١١-٢٠١٥ بنحو ٤٣٨ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. واستخدمت اليونيسيف أيضاً أدوات تمويلية، من قبيل خطابات الاعتماد الاحتياطية للتعجيل بشراء وتسليم الناموسيات المضادة للملاريا. وخفض ذلك عدد الأسابيع التي استغرقها تمويل وإنتاج وتوفير الناموسيات الواقية من ٤٤ إلى ١١ أسبوعاً^(١٩).

الحد الأقصى للمبلغ والقيمة القصوى للاتفاق طويل الأجل

٥٢ - كان عدد قليل من عقود الاتفاقات الطويلة الأجل في العينة التي جرى تحليلها يتضمن حداً أقصى للمبالغ. ويحدد ذلك أقصى قيمة يمكن خصمها بناء على الاتفاق. وتبين للمفتشين أن استخدام الحدود القصوى لمبالغ العقود فعال فيما يتعلق بمراقبة مجموع الأموال المنفقة واغتنام فرص إعادة تقديم العطاءات أو إعادة التفاوض لتحقيق مزيد من التخفيضات عندما تتجاوز المشتريات مستوى الحد الأقصى لمبلغ العقد. غير أنه يتعين تقدير الحد الأقصى للمبلغ بدقة ورصده بعناية. وتنص هذه العقود تحديداً في العادة على أنه لا يمكن للموردين المطالبة بأي مدفوعات تتجاوز الحد الأقصى للمبلغ.

٥٣ - وفي معظم المؤسسات، يلزم استعراض الاتفاقات الطويلة الأجل من جانب لجنة استعراض عقود المشتريات إذا تجاوزت قيمتها التقديرية عتبات الشراء المحددة. واستثناء من ذلك، تشترط اليونيسيف أن تستعرض لجنة استعراض العقود جميع الاتفاقات الطويلة الأجل بصرف النظر عن قيمتها المقدرة. وتقتضي سياساتها أيضاً من مدير العقود المسؤول أن "يرصد الحد الأقصى للقيمة التقديرية المستهدفة ويتخذ القرارات المناسبة، وذلك مثلاً بإعادة تقديم الاتفاق إلى لجنة استعراض العقود لتعديله أو إعادة تقديم العطاءات في حالة بلوغ القيمة المستهدفة قبل تاريخ انتهاء الترتيب المعني"^(٢٠). وللأمانة العامة للأمم المتحدة أيضاً أدوات رصد لتنبه كل من موظف المشتريات والجهة الطالبة إلى قرب انتهاء مدة العقد (ثمانية أشهر قبل الانتهاء) أو إلى استخدام الحد الأقصى للمبلغ (عند نسبة ٧٥ في المائة). وقد يبرر تجاوز الحد الأقصى للمبلغ أو القيمة المستهدفة إعادة التفاوض على أحكام وشروط أفضل.

٥٤ - وفي غالبية المؤسسات، يتوقف خضوع الاتفاق طويل الأجل لرقابة لجنة استعراض عقود المشتريات على ما إذا كانت قيمته التقديرية تتجاوز العتبات المحددة سلفاً للشراء. وتشمل القيمة التقديرية للاتفاقات مدة سريان هذه العقود بأكملها في معظم المؤسسات، ولكن ليس في جميعها. وحيثما لا تشمل القيمة التقديرية لعقود الاتفاق طويل الأجل عمر الاتفاق بكامله، يمكن أن تتجنب هذه العقود وفترات تمديد الاستعراض من قبل لجنة استعراض عقود المشتريات رغم تجاوز

(١٩) اليونيسيف، التقرير السنوي للتوريد ٢٠١١ (Supply Annual Report 2011)، الصفحات ٨-١٠ (في النص الإنكليزي).

(٢٠) دليل توريد اليونيسيف، الفصل ٦، الفرع ٨، الفقرة ٥-٩-٥.

القيمة الإجمالية عتبة الاستعراض. وينطوي هذا على مخاطر كبيرة للمؤسسة ويشير المفتشان بأن تقدر قيمة الاتفاق طويل الأجل على مدى عمر الاتفاق بأكمله (مع أخذ فترات التمديد المحتملة في الاعتبار) بحيث يخضع للضوابط والرقابة اللازمة.

السعر

٥٥ - لاحظ المفتشان أن تحديد سعر السلعة أو الخدمة المراد شراؤها من خلال الاتفاق طويل الأجل يقتضي تحليل جملة أشياء من بينها طبيعة وهيكل السوق، وعدد الموردين، وقيمة المؤسسة وقدرتها التفاوضية كعميل، والأسعار المرجعية. بيد أن المقابلات التي أجريت أشارت إلى أن المؤسسات لا تفعل هذا بصورة منهجية. فكان يتم بصورة متقطعة وفي معظم الأحيان بالنسبة للسلع والخدمات عالية القيمة أو الاستراتيجية. وقال عدد ممن أجريت معهم مقابلات، مع تسليمهم بالمخاطر المرتبطة بذلك، إن الوقت والموارد والقدرة اللازمة للقيام بهذا النوع من التحليل غير موجودة في مؤسستهم.

٥٦ - وذكر عدد ممن أجريت معهم مقابلات أنهم خففوا من خطر التطور السريع في الأسعار بجعل السعر قيمة خصم ثابتة من أسعار قائمة المورد. ويفيد ذلك بشكل خاص في حالات الصناعات السريعة الحركة ذات التطور السريع في الأسعار، مثل معدات تكنولوجيا المعلومات. وعلى سبيل المثال، يشترط الاتفاق طويل الأجل لمنظمة الصحة للبلدان الأمريكية على المورد تزويد المنظمة بخصم قيمته ٤٢ في المائة عن سعر التجزئة بالولايات المتحدة في حالة أجهزة الخوادم وخصم نسبته ٣٠ في المائة على أسعار التجزئة في الولايات المتحدة للحواسيب المكتبية والحواسيب المحمولة. وتلقت الأمانة العامة للأمم المتحدة تخفيضات مماثلة في الخوادم. أما بالنسبة للحواسيب الشخصية، فتلقت خصما بنسبة ٣١ في المائة من سعر القائمة (البيع بالتجزئة) للمواقع في الولايات المتحدة الأمريكية و٢٦ في المائة من سعر القائمة للبعثات. وبالإضافة إلى ذلك، تلقت الأمانة العامة خصومات بنسبة مئوية من أسعار القائمة لقطع غيار المركبات. وأبلغت الأمانة العامة المفتشين أن القرار بشأن تحديد السعر أو ربط السعر برقم قياسي يتخذه موظف المشتريات بالتشاور مع الجهة الطالبة في بداية عملية طلب تقديم العروض. ويتوقف القرار على نوع السلعة الأساسية، ومدة العقد، ووجود مؤشر ملائم، وتقلب أسعار السلع في السوق.

فج الوقت والمواد أو فج الرسوم الثابتة

٥٧ - تبين للمفتشين أن فج الوقت والمواد كثيراً ما يستخدم في منظومة الأمم المتحدة، وعادة في إطار الاتفاقات الطويلة الأجل المتعددة المصحوبة بتقديم عطاءات ثانوية، كما في خدمات الترجمة التحريرية، أو التشييد، أو الاستشارة في مجال تكنولوجيا المعلومات. وبموجب هذا النهج، يحدد المورد تكلفة يومية ويحاسب المنظمة على أساس عدد أيام العمل التي تقضى في الوفاء بالشروط التعاقدية. ولاحظ المفتشان أن ثمة احتمالاً بأن يتقدم الموردون بأسعار منخفضة في

عطاءاتهم من أجل أن يُمنحوا الاتفاق طويل الأجل، ولكنهم يبالبغون بعد ذلك في عدد الأيام الضرورية للاضطلاع بالمهام. وحددت المفوضية الأوروبية عدة تداير من الممكن اتخاذها خلال التخطيط للمشتريات لتجنب هذا الخطر أو الحد منه^(٢١). فيمكن أن تشمل التداير الرامية إلى الحد من المخاطر منح الاتفاق طويل الأجل لكثير من الموردين، وطلب أسعار ثابتة أو أسعار قصوى للوحدات، وإدراج سيناريوهات التسعير المحتملة في العقد.

٥٨ - وعلى النقيض من ذلك، كانت الاتفاقات المحددة الرسوم شاملة لكل شيء. فهي تحدد المنجزات المستهدفة المطلوبة من المورد وتذكر الرسم المقرر منذ البداية. ويظل هذا الرسم ثابتاً بصرف النظر عن المدة التي يستغرقها المورد لتقديم الخدمة المتفق عليها. ولاحظ المفتشان أنه ينبغي وصف موضوع الاتفاق طويل الأجل بوضوح لكي يتمكن مقدمو العطاءات من التعبير بدقة عن قدرتهم على تقديم الخدمات في مقابل سعر شامل وفي إطار قيود زمنية محددة.

الطريق إلى الأمام

٥٩ - تبين أن تخطيط المشتريات ووضع استراتيجياتها أمر ضروري لكفالة أهمية الاتفاقات الطويلة الأجل وكفاءتها وفعاليتها. غير أن المفتشين لاحظوا أن الجميع لا يدرك أهمية هذه الخطوات في منظومة الأمم المتحدة بوجه عام، وأنه لا يتاح ما يلزم من الوقت والموارد للاضطلاع بها. ففي معظم مؤسسات الأمم المتحدة، كان يُنظر إلى وحدات/إدارات المشتريات على أنها إدارة/وحدة معاملات بدلاً من اعتبارها إدارة/وحدة استراتيجية. فكانت تعمل على أساس تجاوب في إطار سلسلة معاملات خاصة بالمشتريات ولم تكلف رسمياً بإجراء تحليل الإنفاق، والتخطيط، ووضع الاستراتيجيات، ورصد التنفيذ، كما أنها لم تكن تملك القدرة والموارد اللازمة للقيام بذلك.

٦٠ - وعلى وجه الخصوص، يقتضي استخدام الاتفاقات طويلة الأجل بوصفها عقوداً مرتفعة القيمة ومتعددة السنوات اتباع سياسات ومبادئ توجيهية محددة للشراء من أجل زيادة كفاءة الاتفاق وفعاليتها والحد من المخاطر. وينبغي أن تهدف هذه السياسات والمبادئ التوجيهية إلى شرح موعد وكيفية إبرام الاتفاقات الطويلة الأجل، وتوضيح الغرض منها وتحديد طرائقها الممكنة والتعرف على مزاياها وعيوبها، وبيان الاستراتيجيات الممكنة لتطبيقها.

٦١ - أما الافتقار إلى سلامة التخطيط في مجال المشتريات وإلى وضع الاستراتيجيات اللازمة فيمكن أن يؤدي إلى ضياع ما قد يتاح من فرص لاستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل أو إلى إساءة استخدامها (أي استخدام هذه الاتفاقات عندما لا توفر أعلى جودة بأفضل الأسعار أو اختيار نوع خاطئ منها). وأثير هذا الشاغل في مذكرة وحدة التفتيش المشتركة بشأن إصلاحات نظام

(٢١) المفوضية الأوروبية، تعميم، الصفحتان ٧-٨.

المشتريات في منظومة الأمم المتحدة، حيث أكد المفتشان على أهمية تنمية قدرة المؤسسات على تحليل المشتريات والتنبؤ بها والتخطيط لها ووضع الاستراتيجيات الخاصة بها.

٦٢ - ومن المتوقع أن يزيد تنفيذ التوصية التالية فعالية استخدام مؤسسات الأمم المتحدة للاتفاقات طويلة الأجل.

التوصية ١

ينبغي أن يضع الرؤساء التنفيذيون سياسات ومبادئ توجيهية محددة للمشتريات بغرض الاستخدام الاستراتيجي للاتفاقات طويلة الأجل من جانب مؤسساتهم. وينبغي أن تهدف هذه السياسات والمبادئ التوجيهية إلى توضيح الغرض من الاتفاقات الطويلة الأجل ومزاياها وعيوبها، واستراتيجياتها الممكنة، وأنواعها، ووقت وكيفية إبرامها.

رابعاً - إدارة العقود

٦٣ - فهم المفتشان أن إدارة العقود هي عملية تهدف إلى ضمان ما يلي: "أن تفي جميع أطراف العقد وفاءً تاماً بالتزامات كل منها بقدر ما يمكن من الكفاءة والفعالية، وتوفير النواتج التجارية والتشغيلية المطلوبة بناء على العقد والحصول على أعلى جودة بأفضل الأسعار"^(٢٢). وهي أيضاً "تحمي حقوق الأطراف وتضمن الأداء المطلوب عندما تتغير الظروف"^(٢٣).

٦٤ - ورأى المفتشان أن لإدارة العقود أهمية بالغة في المساعدة على الاستخدام الكفء والفعال للاتفاقات طويلة الأجل لأن هذه الاتفاقات، بالنظر إلى طول أمدها، يمكن أن تتوقف عن تقديم أعلى جودة بأفضل الأسعار في حال عدم إدارتها بشكل صحيح. فالإدارة الفعالة للعقود تتيح تقييم أداء الموردين وتكفل استيفاء المتطلبات التجارية من العقد. وهي تقتضي رصد أسعار السوق وأوضاعه إلى جانب رصد اللجوء إلى هذه الاتفاقات. وتساعد كذلك مؤسسات الأمم المتحدة في تتبع تحقيق الأهداف المرجوة من استخدامها.

٦٥ - وثبت للمفتشين أن الإدارة الشاملة للعقود تلقي قدراً غير كافٍ من الاهتمام في منظومة الأمم المتحدة. وقد أكدت الجمعية العامة إلى حد كبير على ضرورة إصلاح المشتريات^(٢٤)، وتبذل المؤسسات جهوداً كبيرة لتبسيط عمليات الشراء، ولكن هذه الجهود قد أغفلت مسألة إدارة العقود وقللت من شأنها. وسلط الضوء على الثغرات في إدارة العقود في مذكرة وحدة التفتيش المشتركة بشأن المشورة المؤسسية في المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، التي أوصت بأنه "ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ضمان وجود سياسات ومبادئ توجيهية كافية لإدارة العقود الفعالة؛ [و] إدماج وحدة إلكترونية لإدارة العقود في نظام إدارة المعلومات"^(٢٥).

٦٦ - ولم يشتمل سوى ٦٠ في المائة فقط من أدلة الشراء التابعة للمؤسسات على إدارة العقود، ولم يشتمل سوى نصف الأدلة التي تتناول مسألة إدارة العقود على مناقشة متعمقة أو مبادئ توجيهية. وركزت بعض المؤسسات على جوانب معينة من إدارة العقود (على سبيل المثال، إدارة أداء الموردين، وإدارة المنازعات وحلها). وكان لبعضها مديرو عقود وبخاصة

(٢٢) دليل ممارسي الشراء في الأمم المتحدة، الصفحة ٣-٩٠.

(٢٣) المرجع نفسه.

(٢٤) انظر قرارات الجمعية العامة ٢٦١/٦٥، و٢٦٩/٦٢، و٢٤٦/٦١، و٢٨٨/٥٩، و٢٧٩/٥٧، و٢٧٦/٦١، و٢٦٦/٦٠، و١٤/٥٤، و٢٢٦/٥٢.

(٢٥) JIU/NOTE/2008/4، التوصيتان ١٤ و١٥.

للاتفاقات الطويلة الأجل المرتفعة القيمة و/أو عالية المخاطر و/أو الاستراتيجية. وكان بعضها يقدم إرشادات غير رسمية بشأن إدارة العقود للجهات الطالبة على أساس مخصص عند الاقتضاء.

مبادئ توجيهية لإدارة العقود - شعبة الخدمات الإدارية في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

ركزت المبادئ التوجيهية لإدارة العقود في شعبة الخدمات الإدارية في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة على أربعة مجالات. أولها مرحلة ما بعد تقديم العطاءات، وتتعلق بفهم العقد، وتحديد أدوار ومسؤوليات جميع الأطراف، وبناء علاقة مع الجهة الموردة. والثاني هو إدارة الأداء؛ ويقدم فيه التوجيه بشأن المستوى الصحيح للمشاركة، وتُتَرحح الأدوات، مثل اتفاقات مستوى الخدمات ومؤشرات الأداء الرئيسية واستعراضات الأداء. ويتمثل المجال الثالث في إدارة العقود، وهي تعنى بتجهيز المدفوعات وإجراء التعديلات والتجديدات. أما المجال الرابع فيتعلق بإغلاق العقود، ويعطي توجيهات بشأن التخطيط للمستقبل حتى نهاية العقد، وتجنب المنازعات وحماية الذاكرة المؤسسية.

٦٧ - وكشفت المقابلات أن إدارة العقود ليست منهجية و/أو لا يُضطلع بها على نحو شامل في معظم مؤسسات الأمم المتحدة. وتمثلت الأسباب الرئيسية لهذا في الافتقار إلى التوجيه، وضيق الوقت، والفجوات في قدرات الموظفين. وقالت عدة جهات طالبة إن إدارة العقود لا تمثل أولوية بالنسبة لها، وكثيراً ما تُعتبر عبئاً إضافياً فوق عبء أعمالها الحالية. وذكر عدد قليل أن المهارات والكفاءات اللازمة للقيام على نحو فعال بإدارة العقود، رغم تلقيهم التدريب على إدارتها، لا تزال غير موجودة عموماً في مؤسساتهم. غير أن المفتشين لمسوا وعياً متزايداً لدى المؤسسات بالحاجة إلى تركيز الاهتمام على مسألة إدارة العقود. وذكر بعض من أجريت معهم مقابلات أن بعض الجهات الطالبة، لمعالجة الفجوة في المعلومات بشأن إدارة العقود، قد وضعت مبادئ توجيهية خاصة بها لإدارة العقود. وردا على الاستبيان، قالت عدة مؤسسات إنها تخطط لإدراج إدارة العقود في التنقيحات اللاحقة لدليل مشترياتها.

٦٨ - وفي نطاق الأمانة العامة للأمم المتحدة، أصدرت إدارة الدعم الميداني سياسة لإدارة العقود بدأ سريانها في ١ نيسان/أبريل ٢٠١٢ تزود البعثات بمزيد من التوجيه بشأن رصد العقود وإدارتها بشكل فعال من حيث صلتها بأداء البائعين. وعينت إدارة الدعم الميداني أيضاً رئيساً لإدارة العقود في مركز الخدمات العالمي يقدم التوجيهات للميدان مواصلة تعزيز فعالية وظيفة إدارة العقود. وعقدت الإدارة أيضاً مؤتمرها الأول في مجال إدارة العقود في حزيران/يونيه ٢٠١٢، وأنشأت كذلك جماعة للممارسين لتبادل المعارف والمعلومات والموارد في أوساط إدارة العقود.

ألف - تمكين إدارة العقود

٦٩ - ولاحظ المفتشان أن الإدارة الفعالة للعقود تبدأ قبل منح العقد، كجزء من تخطيط المشتريات. فقد أشارت المفوضية الأوروبية، على سبيل المثال، بأن "تقوم السلطة المتعاقدة، قبل إبرام العقد الإطاري، بتقييم قدرتها على إدارة مرحلة تنفيذ العقد - وخاصة إذا كان العقد الإطاري يتعلق بخدمات تقنية أو معقدة أو مرتفعة القيمة، أو يسري على عدة خدمات و/أو مؤسسات. إذ قد يحتاج هذا العقد إلى موارد بشرية مكرسة لإدارة العقود، على سبيل المثال لشكاوى العملاء/الموردين أو لرصد العقد الإطاري بحيث يتم تفعيله وفقاً لشروطه ويحقق النتائج المطلوبة"^(٢٦).

٧٠ - وكانت الموارد والأدوات والمهارات اللازمة لإدارة العقود تتوقف على حجم الاتفاق طويل الأجل وتعقيده، والسلعة أو الخدمة المطلوب شراؤها، وطبيعة العمل المتعاقد عليه. ويقترح المفتشان أن تحدد مؤسسات الأمم المتحدة الموارد المطلوبة لإدارة العقود وأن تكفل تخصيص الموارد الكافية لهذه المهمة.

٧١ - ورأى المفتشان من الممارسات الجيدة أن تضع المؤسسة، بعد أن تقرر إبرام اتفاق طويل الأجل وقبل أن تبدأ عملية التماس تقديم العطاءات، "هيكلًا تفصيلياً لأعمال العقد" يعكس الجوانب التقنية والإدارية للأداء وفقاً للعقد^(٢٧). ويتعين أن تكون الأدوار والمسؤوليات والالتزامات المتعلقة بإدارة العقود واضحة المعالم في هذه المرحلة، وأن تحدد العلاقة بين المورد والمؤسسة وتدرج في العقد ذاته.

٧٢ - ووجد المفتشان أن المسؤولية عن إدارة العقود، في منظومة الأمم المتحدة، كانت إما مناطة بوحدة المشتريات، أو مشتركة بين وحدة المشتريات والجهات الطالبة، أو مناطة أساساً بالجهات الطالبة. فلم توجد في غالبية مؤسسات الأمم المتحدة وحدة مركزية/فريق مركزي على عاتقه مسؤولية واضحة عن دعم ورصد هذه العملية برمتها (من البداية إلى النهاية). وأظهرت المقابلات أن ثمة التباساً بشكل عام حول تقسيم المسؤولية بين إدارات المشتريات والجهات الطالبة فيما يتعلق بإدارة العقود. وينتق هذا الخلط إما عن عدم الوضوح بشأن تقسيم العمل في وثائق السياسات الرسمية الخاصة بالشراء أو عن نقص التدريب والملكية من جانب الأطراف المعنية. وقد يسهم التقليل من شأن الأعمال المتعلقة بإدارة العقود وعدم توافر القدرة في الإحجام عن تقبل هذه المسؤولية.

٧٣ - ويلزم أن تعترف المنظمات أولاً بأهمية إدارة العقود وأن تحدد على مستوى السياسات مسؤوليات واضحة لعملية إدارة المشتريات والعقود. فلنجاح إدارة المشتريات والعقود، من

(٢٦) المفوضية الأوروبية، تعميم، الصفحة ١.

(٢٧) دليل ممارسي الشراء في الأمم المتحدة، الصفحة ٣-٩٢.

الضروري أن يجري تعاون وثيق بين وحدة المشتريات والجهات الطالبة. ذلك أن مسؤولية الجهات الطالبة في بعض المنظمات لا تكاد تتجاوز تحديد المواصفات؛ وأعرب العديد من تلك الجهات في المقابلات عن استعدادها للانخراط بشكل أكبر في عملية الشراء وفي إدارة العقود. وينبغي أن يُنظر إلى تخطيط المشتريات ووضع الاستراتيجيات وإدارة العقود باعتبارها مسؤولية مشتركة بين إدارات/وحدات المشتريات والإدارات/الوحدات الطالبة. ففي الحالات التي يكون التعاون فيها غير كافٍ بين الجهات الطالبة والمناطق بها وظيفة الشراء، تكون الاتفاقات الطويلة الأجل الناتجة أقل كفاءة وفعالية مما ينبغي أن تكون عليه.

نهج الوكالة الدولية للطاقة الذرية في إدارة المشتريات والعقود

بالنسبة لأي اتفاق طويل الأجل تتجاوز قيمته ٢٥ ٠٠٠ يورو في الوكالة، كان يُنشأ فريق للمشتريات يتولى مسؤولية العقد من بدايته إلى نهايته. ويضم الفريق أفراداً معينين من مكتب خدمات المشتريات والإدارات الطالبة. ويتفق الفريق رسمياً، من بين أمور أخرى، على "خطة مشتريات" تحدد تكوين فريق المشتريات وتتضمن الجدول الزمني للشراء؛ ونتائج تحليل الطلب وأصحاب المصلحة والأسواق؛ وتقيماً لقيمة الوكالة كعميل؛ واستراتيجية الشراء؛ ومؤشرات الأداء الرئيسية؛ وخطة التفاوض وخطة الاتصال وخطة التنفيذ؛ وتحليل مواطن القوة والضعف والفرص السائخة والتهديدات؛ وخطة إدارة المخاطر. ويتحمل الفريق أيضاً المسؤولية عن تنفيذ وإدارة العقد خلال فترة سريانه. وتقتضي سياسة الوكالة الأخذ بنهج استراتيجي لإزاء المشتريات "المرجحة" التي تزيد قيمتها عن ١٥٠ ٠٠٠ يورو، التي يُعتبر أنها تنطوي على مخاطرة أكبر للمنظمة. ويتعين إدراج أسماء الأشخاص الذين يتألف منهم فريق المشتريات في خطة الشراء والموافقة عليها من مكتب خدمات المشتريات والإدارات الطالبة.

٧٤ - أما في الأمانة العامة للأمم المتحدة، فكانت مسؤولية إدارة العقود مناطة بالجهة الطالبة و/أو المستعمل النهائي، في حين كانت شعبة المشتريات مسؤولة عن تصريف الأمور الإدارية الخاصة بالمشتريات والعقود. وتمشياً مع سياسة إدارة العقود، كانت إدارة الدعم الميداني عاكفة على وضع مزيد من التوجيهات لمساعدة مديري العقود والجهات الطالبة في إدارة ورصد أداء المتعاقدين، وفي تقييم المخاطر التعاقدية. وكان يجري أيضاً وضع برنامج تدريب للجهات الطالبة وذلك لتعزيز مهارات وقدرات المشاركين في دورة حياة إدارة العقد، بما في ذلك موظفو إدارة العقود والجهات الطالبة.

٧٥ - ووفقاً لدليل توريد اليونيسيف، "ينبغي أن يوضع نظام رسمي لرصد فيما يتعلق كل اتفاق طويل الأجل واستعراضه"^(٢٨). فكانت الجهات الطالبة تتلقى التعليمات والتدريب والأدوات اللازمة لوضع مؤشرات للأداء ورصدها. وفي حين أبدى معظم الذين أجريت معهم مقابلات

(٢٨) دليل توريد اليونيسيف، الفصل ٦، الفرع ٨، الفقرة ٥-٩-٢.

تأييدهم للمزيد من فهم عملية الشراء وإدارة العقود وإيلاء دور أكبر للجهات الطالبة، أقر عدد منهم بأن ذلك ينطوي على مسؤوليات إضافية وليس بالضرورة موارد إضافية. وكانت بعض الوحدات التي لديها كثير من الاتفاقات الطويلة الأجل ومرتفعة القيمة، مثل شعبة خدمات تقديم الحلول في مجال تكنولوجيا المعلومات، قد عينت مدير عقود مكرس لعقودها. واقترحت بعض الوحدات الأصغر حجماً تكوين مجموعة فيما بينها يكون لها مدير عقود مخصص لتنفيذ وإدارة جميع العقود الخاصة بها. ووجد المفتشان أن تجميع العقود الصغيرة والمتوسطة المتماثلة تحت لواء مديري عقود مكرسين يمثل حلاً معقولاً في هذا الصدد.

باء - إدارة أداء الموردين

٧٦ - اعتبر المفتشان الموردّ عضواً في فريق المشتريات بمجرد إرساء عقد الاتفاق طويل الأجل. ورئي من المهم، لدى توقيع العقد، أن تناقش المؤسسة والموردّ فهمهما وإدارتهما المشتركة للعقد، وأن يتفقا على خطة التواصل (متطلبات تقديم التقارير/الاجتماعات)، والجدول الزمني، ومؤشرات الأداء، واتفاقات مستوى الخدمات بغرض رصد المواعيد النهائية والجودة في إطار الاتفاق. وتساعد الأهداف الوسيطة للأداء المؤسسة على قياس التقدم المحرز، واكتشاف التفاوتات الكبيرة في الأداء، واتخاذ الإجراءات التصحيحية، والمتابعة^(٢٩).

٧٧ - وتبين من استعراض عينة من العقود أن وضع مؤشرات الأداء الرئيسية واستخدامها في المؤسسات أمر لا يكفي، وأنها لم تكن تستخدم بانتظام. وعقود الاتفاقات الطويلة الأجل مرتفعة القيمة نسبياً وأمدتها طويلة، وبالتالي فإن تحديد مؤشرات أداء رئيسية سليمة مرتبطة بالمدفوعات وغيرها من العقوبات أمر ضروري لإدارة هذه العقود بنجاح ولإبقاء الموردين عرضة للمساءلة عن عدم التسليم. وينبغي أن تشمل جميع الاتفاقات الطويلة الأجل هذه المؤشرات ما لم تقيّم بأن مخاطرها منخفضة للغاية. ويقدم الجدول ٧ بعض المعلومات، المستمدة من العينة التي تم تحليلها من عقود هذه الاتفاقات، عن الآليات التعاقدية التي يسهّرت إدارة العقود من خلال التحديد المسبق لطرائق العمل بين المؤسسة والموردّ.

(٢٩) دليل ممارسي الشراء في الأمم المتحدة، الصفحة ٣-٩٢.

الآليات التعاقدية لإدارة أداء الموردين في عقود العينة

العقود التي تتضمن ذلك (النسبة المئوية)	دورها في إدارة العقود	الآلية التعاقدية
١٠٠,٠	تمكّن مؤسسات الأمم المتحدة من وضع معايير واضحة يمكن على أساسها استعراض أداء الموردين. كانت جميع عقود العينة تحتوي على متطلبات العمل التجاري أو مواصفاته بشكل أو آخر.	المواصفات أو الاختصاصات أو بيان العمل (أي، متطلبات الأعمال التجارية وغيرها)
٢,٢	تحدّد القدر الأدنى من الاتصال الذي يتعين أن يتم بين المورد والمؤسسة. وذكر من أجريت معهم المقابلات أن الموردين، حتى في حال عدم تحديد أي اشتراطات لعقد اجتماعات منتظمة في الاتفاقات الطويلة الأجل، كانوا بوجه عام على استعداد لعقد اجتماعات مع المؤسسة وإجراء مناقشات بشأن العقد على نحو منتظم.	الاشتراطات الخاصة بالاجتماعات المنتظمة بين المؤسسة والمورد
٢٣,٩	تحدّد المعلومات الإدارية الدقيقة التي تتطلبها المؤسسة من الموردين. ولاحظ المفتشان أن جميع الاتفاقات الطويلة الأجل تتضمن متطلبات واضحة للإبلاغ غير أنه، دون التزام تعاقدي يتعلق بالإبلاغ، لا ضمان بأن يوفر الموردون المعلومات اللازمة وأن يظلوا مسؤولين عنها.	متطلبات الإبلاغ
٦,٢	تحدّد مجالات الأداء الرئيسية للعقد وتوفر تدابير محددة وقابلة للقياس وممكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة للأداء ^(٣٠) بالنسبة لهذه المجالات. وينبغي أن تشمل اتفاقات مستوى الخدمات الجيدة الصياغة العقوبات التي تفرض على المورد في حالة عدم الامتثال. وكثيراً ما كانت هذه الاتفاقات بصفة عامة تنص تحديداً على حسن التوقيت والدقة	اتفاقات مستوى الخدمات

(٣٠) العبارة "محددة وقابلة للقياس وممكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة" هي ترجمة المقابل الإنكليزي للمختصر

.SMART

العقود التي تتضمن ذلك (النسبة المئوية)	دورها في إدارة العقود	الآلية التعاقدية
١٥,٢	والجودة وإمكانية التسليم. وفي جميع الحالات، كان يتعين تقديم وصف تفصيلي للمتطلبات الدقيقة. ويتعين تحديد كيفية قياس اتفاقات مستوى الخدمات وتواترها وتقديم التقارير عنها. وينصح المفتشان بأن تدرج هذه الاتفاقات في جميع الاتفاقات الطويلة الأجل.	متطلبات قيام المورد بإعادة أداء العمل الذي يتمه دون المستوى المطلوب
٣٠,٤	اشتراط أن يعيد المورد أداء العمل دون أي تكلفة إضافية. وكانت هذه آلية تعاقدية قوية ويلزم عادة أن تقتن بتعريفات واضحة لما يشكل العمل المرضي لكي يقبلها الموردون.	الأحكام الخاصة بفرض العقوبات المالية/حجب المدفوعات استناداً إلى أداء الموردين
١٣	تنطوي بصفة عامة على حجب المدفوعات أو فرض عقوبات مالية مرتبطة بمقارنة الأداء بالأهداف الرئيسية. وتذكر أكثر الشروط الجزائية فعالية ظروفاً واضحة ودقيقة وخالية من الغموض تثار فيها مسألة العقوبات، وعادة ما يكون ذلك نتيجة لضعف الأداء مقارنة باتفاقات مستوى الخدمات. وعندما تحدّد العقوبات بشكل واضح، يمكن الوقوف على مدى قدرة الموردين من الواجهة الواقعية على توفير الخدمات دون تكبد غرامات.	المتطلبات الخاصة بالاختبار
٤,٣	ليست هامة لجميع الاتفاقات الطويلة الأجل بل للاتفاقات ذات الطابع التقني ورئي من المهم أن يبرهن المورد على أن الحل الذي يوفره يلي احتياجات المؤسسة وذلك بوضعه موضع الاختبار. ولا بد من تحديد أنواع الاختبارات التي يستعين الاضطلاع بها، ودور المؤسسة.	المتطلبات الخاصة باستمرار العمل والتعافي من الكوارث
٤,٣	تصف، حيثما يكون ذلك مناسباً، واجب المورد في إعداد الخطط لأسوأ السيناريوهات، أي عندما يتسبب وقوع أحداث مثل حريق أو انفجار في توقف تقديم الخدمات.	

جيم - رصد الاستخدام

٧٨ - رأى المفتشان أن لرصد استخدام المنظمة للاتفاق طويل الأجل أهمية بالغة في تقييم نتائج الاتفاق. وينبغي أن يؤدي التخطيط الجيد للمشتريات إلى معدل استخدام يقارب ١٠٠ في المائة. ووجد المفتشان أن معظم مؤسسات الأمم المتحدة لا ترصد أو تقدم تقارير عن استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل ما لم تتضمن مبالغ لا يمكن تجاوزها أو تكن اتفاقات ذات قيمة مستهدفة. ويجري رصد تواريخ انتهاء العقود بدرجة أكبر، ولكن المفتشين لاحظوا بوجه عام أن الرصد ليس كافياً داخل المنظومة شأنه شأن الإبلاغ عن المشتريات. وأبرزت هذه المسألة في مذكرة وحدة التفتيش المشتركة بشأن إصلاحات الشراء في منظومة الأمم المتحدة^(٣١). وكذلك لم تزد نسبة المؤسسات التي قالت إنها تجمع بصورة منهجية الدروس المستفادة من كل اتفاق طويل الأجل تبرمه عن ٢٤ في المائة (انظر المرفق الثاني). وفي حالة عدم وجود آليات لمراقبة الاستخدام وجمع الدروس المستفادة، لا يمكن تحقيق الاستفادة المثلى من هذه الاتفاقات. وعلاوة على ذلك، ثمة احتمال لظهور أوجه عدم كفاءة. ومن ثم، تحتاج المؤسسات، على حد سواء، إلى رصد استخدام وكفاءة كل اتفاق طويل الأجل على حدة، والكفاءة الكلية لهذه الاتفاقات وفعاليتها مجتمعة.

٧٩ - وقد اشترط على مديري العقود، في اليونيسيف، أن "يراقبوا تاريخ الانتهاء، والقيمة القصوى المستهدفة للاتفاقات طويلة الأجل ذات القيم المستهدفة" و "يقارنوا الإنفاق الفعلي بالكميات التقديرية (مجموع النفقات، وحسب كل بند) لضمان تطبيق الخصومات الإجمالية على الكمية"^(٣٢). وطلب إليهم أيضاً أن يضعوا في اعتبارهم وأن يقيموا على نحو مستمر ما إذا كانت هناك انحرافات كبيرة عن الكميات المتوقعة أو ما إذا كان قد سبق لمكاتب/ مؤسسات أخرى استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل المشتركة. وفي الأمم المتحدة، تصدر شعبة المشتريات تقارير شهرية للرصد بغية تنبيه جميع موظفي المشتريات والجهات الطالبة بالعقود التي يجرى موعدها انتهائها بعد أقل من ثمانية أشهر والعقود التي تجاوزت ٧٥ في المائة من المبلغ الذي لا يمكن تجاوزه.

٨٠ - وأكد عدد من الذين أجريت معهم مقابلات أن نظم تكنولوجيا المعلومات الخاصة بمؤسستهم لا تسمح برصد الاستخدام في الوقت الحقيقي أو التكاليف أو مواعيد انتهاء العقود. وفي بعض مؤسسات الأمم المتحدة، أدخلت بنود تعاقدية في الاتفاقات الطويلة الأجل تقتضي عدم أداء المورد أي خدمات، أو تقديم أي سلع، أو المطالبة بأي مدفوعات تزيد على المبلغ الذي لا

(٣١) "ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون تطبيق آليات مناسبة في مؤسستهم للرصد وتقييم الأداء فيما يتصل بأنشطة المشتريات". (JIU/NOTE/2011/1)، التوصية ١٤.

(٣٢) دليل توريد اليونيسيف، الفصل ٦، الفرع ٨، الفقرة ٥-٩-٢.

يمكن تجاوزه، و/أو إبلاغ المنظمة كتابةً عندما يصل الإنفاق الكلي في ظل الاتفاق طويل الأجل إلى مستوى معين، على سبيل المثال، ٧٥ في المائة من المبلغ الذي لا يمكن تجاوزه. ويتيح هذا للمؤسسة أن تنقل بعض المسؤوليات المتعلقة بمراقبة الإنفاق إلى المورد.

دال - رصد ظروف الأسواق والأسعار

٨١ - لا يقتضي سوى قليل من المؤسسات الرصد المستمر لظروف السوق (على سبيل المثال، الاختيارات المتاحة من حيث الإمدادات أو المنتجات الجديدة التي تدخل السوق) والأسعار طوال فترة سريان الاتفاق طويل الأجل. غير أن المفتشين، نظراً لطول أمد الاتفاقات الطويلة الأجل، وجدوا أن هذا ضروري لضمان كفاءة هذه الاتفاقات وفعاليتها، وبخاصة في حالة الأسواق التي تتطور بسرعة. ففي تلك الأسواق، إن انخفاض الأسعار قد يجعل الاتفاق غير قادر على توفير أعلى جودة بأفضل الأسعار (حتى بعد أن تؤخذ في الاعتبار الوفورات في التكاليف الإدارية)، ويمكن أن يتطلب إعادة طرح المناقصة أو إعادة التفاوض.

٨٢ - ولاحظ المفتشان أن رصد ظروف الأسواق والأسعار لا يحدث بشكل منهجي في منظومة الأمم المتحدة وأنه يقتصر، حيثما يُضطلع به، على السلع الاستراتيجية أو الأساسية فحسب. وقال غالبية من أجريت معهم مقابلات إن الموارد و/أو القدرة المطلوبة غير موجودة في مؤسستهم. غير أنهم أشاروا بالفعل إلى استخدام بعض الآليات التعاقدية للتخفيف من مخاطر وقوعهم رهينة عقود لم تعد تقدم أسعاراً تنافسية. ومن هذه الآليات شرط "العميل الأولى بالرعاية"، الذي يقتضي من المورد تقديم أفضل ما لديه من أسعار للمؤسسة، والشروط التي تقتضي من المورد إبلاغ المؤسسة إذا ما دفعت اتجاهات السوق بالأسعار إلى الانخفاض.

أمثلة لشروط تنقيح الأسعار

منظمة الطيران المدني الدولي

(عقد الاتفاق طويل الأجل للأجهزة المتعددة الوظائف الرقمية وملحقها المرتبطة بها)
 "يبلغ [المتعاقد] منظمة الطيران المدني الدولي بأي تخفيض في سعر المعدات خلال فترة سريان هذا الاتفاق ويتم إدماج التغييرات ذات الصلة ... وفقاً للفقرة ١٠. ويعرض عدم إبلاغ المتعاقد المنظمة بالأسعار المنقحة لإنهاء الاتفاق".

برنامج الأغذية العالمي

(عقد الاتفاق طويل الأجل لوقود المحركات النفاثة)
 "شهادة العميل الأولى بالرعاية: بالتوقيع على هذا الاتفاق طويل الأجل يشهد البائع بأن برنامج الأغذية العالمي، فيما يتعلق بالمعاملات الناجمة عن هذا الاتفاق، لا يدفع أكثر من العملاء الآخرين مقابل الخدمات المماثلة والكميات المماثلة وفي ظل الظروف المماثلة".

الأمانة العامة للأمم المتحدة

(العقد الطويل الأجل لتوريد الورق)

”تكون الأسعار سارية المفعول لمدة اثني عشر شهراً، وتخضع لمراجعة سنوية خلال فترة العقد بكاملها ... وتنقح الأسعار وفقاً للمؤشرات المعيارية لبيكر يوروب Pix Paper Europe ... التي تنشرها فهارس فويكس FOEX المحدودة للورق، www.foex.fi. ويتحمل البائع تكاليف الاشتراك لاستخدام مؤشر فويكس للورق“.

٨٣ - لم تنص سوى ٢٣ في المائة فقط من عينة العقود التي تم تحليلها على وجوب أن يُبلغ المورد المؤسسة عندما تدفع التغيرات في السوق بالأسعار إلى الهبوط، ولم تشمل سوى ٢١ في المائة من العقود في العينة أحكام الدولة الأولى بالرعاية. وقال من جرت مقابلتهم إن تلك الأنواع من الشروط لا يمكن تطبيقها على جميع أنواع السلع والخدمات. وأشاروا، بالإضافة إلى ذلك، إلى صعوبة فرض شرط الدولة الأولى بالرعاية في الممارسة العملية. ففي حالة أجهزة تكنولوجيا المعلومات، على سبيل المثال، كثيراً ما يقول الموردون إن نموذج المنتج المعروض بموجب العقد لم يعد موجوداً، وإنه يمكنهم أن يوفر طرازاً أحدث بمواصفات تقنية أعلى، في مقابل السعر المتفاوض عليه في البداية. وأكد عدد من أجريت معهم مقابلات أن شروط تنقيح السعر تعالج هبوط الأسعار ولكنها لا تعكس التحسينات في الجودة أو سعر الخدمات. ويؤدّ المفتشان أن يوجها اهتمام المؤسسات إلى أنه في حالة العقود التي تشمل سلطة تنقيح الأسعار، وخاصة في حالة التنقيح صعوداً، خلال عمر الاتفاق، من المهم تحديد هامش وأساس التنقيحات الممكنة بهدف إيجاد آلية موضوعية للإبقاء على تنافسية الأسعار والحد من السلطة التقديرية في اتخاذ القرار.

٨٤ - وقد أوعزت المفوضية الأوروبية إلى الجهات الطالبة التي تتبعها بأن تقيّم مخاطر تقلب الأسعار والأسر التكنولوجي على مدى عمر الاتفاق الطويل الأجل، وأن تضع آليات في العقد للحد من هذه المخاطر، من قبيل نظام لاستعراض منتصف المدة أو اتخاذ نقاط مرجعية^(٣٣). فكانت الأسعار تثبتت خلال السنة الأولى من الاتفاق ويمكن تنقيحها صعوداً أو هبوطاً ضمن هامش محددة مسبقاً خلال السنوات اللاحقة. ويجري ذلك وفقاً للاتجاه السائد في المؤشرات المنسقة لأسعار المستهلكين، التي يصدرها المكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية شهرياً^(٣٤).

(٣٣) المفوضية الأوروبية، تعميم، الصفحة ٩.

(٣٤) المفوضية الأوروبية، نموذج العقد الإطاري للخدمة لشهر أيلول/سبتمبر ٢٠١١، الصفحة ٤. وكانت الصيغة المستخدمة هي م = س أ (٢، ٨+٠، ٠) [م/س/ص]، حيث س م = السعر المنقح؛ س أ = سعر العرض الأصلي؛ م ص = مؤشر الشهر [الذي ينتهي فيه سريان المناقصة] [المقابل للتاريخ النهائي لتقديم العطاءات]؛ م

هاء - تعديل العقد القائم على اتفاق طويل الأجل أو إنهاؤه

٨٥ - أشار من جرت مقابلتهم إلى أن التغييرات التي تدخل على شروط عقد الاتفاق طويل الأجل تحدد على أساس كل حالة على حدة، مع مراعاة المبادئ العامة للمشتريات، وموضوع العقد ومدته وقيمتها، والوضع في القطاع الاقتصادي المعني. وتمثل أحد الجوانب الرئيسية لإدارة العقود في إيجاد الحلول بالاشتراك مع جميع الأطراف المتعاقدة عندما يتم تحديد المشاكل. وإذا لم يتسنى التوصل إلى أي إجراء تصحيحي أو حل، فيمكن للمؤسسة أن تطبق التعويضات المقطوعة أو أن تنهي العقد.

٨٦ - وتضمّن ما مجموعه ٥١ في المائة من عقود العينة التي تم تحليلها شروطا للتعويضات المقطوعة، وتضمّن ٩٧ في المائة منها شروطا تعالج إدخال تعديل أو تغيير على الاتفاق طويل الأجل، وتضمّن ١٠٠ في المائة منها شروطا تتعلق بإنهاء عقد الاتفاق. وخلص المفتشان إلى أن مؤسسات الأمم المتحدة تغطي بشكل جيد الشروط التعاقدية القياسية التي تشمل إدخال التعديلات وإنهاء العقود. غير أن ما لا يزيد عن نصف العقود في العينة التي تم تحليلها تضمنت شروطا واضحة وصریحة للتعويضات المقطوعة. ولذلك ينبغي أن تقيّم المؤسسات بعناية إمكانية تطبيق التعويضات المقطوعة في كل اتفاق طويل الأجل وأن تدرج هذه الشروط حيثما تكون مفيدة.

٨٧ - وفي المفوضية الأوروبية، بعد إنهاء العقد في حالة الاتفاقات الطويلة الأجل المتعددة في سلسلة تعاقبية، يتعين إجراء تقييم للمخاطر المتعلقة بأمن الإمدادات وتحليل اقتصادي قبل اتخاذ قرار بالاستمرار في الاتفاق طويل الأجل القائم مع مقاول واحد فقط. وفي حالة الاتفاقات الطويلة الأجل المتعددة المصحوبة بتقديم عطاءات ثانوية، قد يؤدي إنهاء العقد مع أحد المتعاقدين إلى تقليل المنافسة و/أو زيادة احتمال التواطؤ بين المتعاقدين المتبقين. وأفادت المفوضية الأوروبية بأنه في حالة بقاء متعاقد واحد فقط، لا بد من إنهاء الاتفاق طويل الأجل، لأن عملية المنافسة المصغرة لم تعد مجدية، وأنه ينبغي أن يوجد مزيد من المتعاقدين من البداية للحد من هذا الاحتمال^(٣٥).

٨٨ - ومن المتوقع أن يحسّن تنفيذ التوصية التالية فعالية إدارة العقود في منظومة الأمم المتحدة.

س = مؤشر الشهر [المقابل لتاريخ استلام الرسالة التي يُطلب فيها تنقيح الأسعار] [الذي يبدأ فيه سريان الأسعار المنقحة].

(٣٥) المفوضية الأوروبية، تعميم، الصفحة ١٦.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين تنفيذ سياسة تكفل وضع خطة لإدارة العقد لكل اتفاق طويل الأجل تحدد بوضوح تفاصيل هيكل العمل المتعاقد عليه، وأدوار ومسؤوليات جميع الأطراف المعنية، وآليات الرقابة والمساءلة. ويجب توفير المبادئ التوجيهية المفصلة والأساليب والأدوات (بما في ذلك الشروط والآليات التعاقدية المناسبة) لمديري العقود.

خامساً - التعاون بين مؤسسات الأمم المتحدة

٨٩ - من المعترف به على نطاق واسع على نطاق المنظومة أن التنسيق والتعاون فيما بين مؤسسات الأمم المتحدة يمكن أن يعمل على الحد من أشكال الازدواجية وزيادة أوجه التعاضد، ومن ثم تمكين الأمم المتحدة من تحقيق مزيد من الكفاءة والفعالية. وهذه أولوية واجبة على مؤسسات الأمم المتحدة^(٣٦) وتسري أيضاً على مجال الشراء، وبخاصة الاتفاقات الطويلة الأجل. وتشجع الجمعية العامة على توسيع نطاق المشاركة والنهوض بمستوى التعاون والتنسيق وتبادل المعلومات فيما بين المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بأنشطة الشراء بغية تحقيق وفورات الحجم الكبير واستئصال الازدواجية في الأعمال.

مشتريات الأمم المتحدة المشتركة على الصعيد القطري

في أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، أصدرت شبكة المشتريات مبادئ توجيهية مستكملة بعنوان "مشتريات مشتركة للأمم المتحدة على الصعيد القطري". ولاحظ المفتشان أن تلك المبادئ التوجيهية الحديثة تتضمن بعض المعلومات المفيدة لدعم التعاون بشأن المشتريات، ولا سيما عن طريق الاتفاقات الطويلة الأجل، فيما بين مؤسسات الأمم المتحدة. والهدف منها أن تكون عملية، وأن تركز على التنفيذ وبيان الأدوات وتقديم تعليمات تدريجية. ومع أن هذه المبادئ التوجيهية كانت تستهدف المكاتب القطرية، فقد وجد المفتشان أنها تتضمن معلومات قيمة لأغراض تخطيط الاستراتيجيات التعاونية وتنفيذها بالنسبة للاتفاقات طويلة الأجل على صعيد المقر كذلك، ويقترح أن تستعين بها المنظمات في استكمال سياساتها وإجراءاتها الداخلية.

٩٠ - ويتبين من التجربة في منظومة الأمم المتحدة أن للاستثمار في مبادرات المشتريات المشتركة والتعاون في مجال الشراء مردودهما، وتدل الدراسات التجريبية التي أجريت على تأثير المشتريات المشتركة في القطاع العام على تحقيق وفورات تصل نسبتها إلى ١٠ في المائة^(٣٧). ووجد المفتشان أن ثمة فوائد يمكن جنيها من المبادرات المخصصة في مجال المشتريات المشتركة، حتى في حال عدم تطبيق الشراء التعاوني بطريقة منهجية.

(٣٦) انظر قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢ عن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية.

(٣٧) شبكة مشتريات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، مشتريات الأمم المتحدة المشتركة على الصعيد القطري (Procurement Network of HLCM, Common UN Procurement at the Country Level)، (أيلول/سبتمبر ٢٠١٢)، الصفحة ١ (في النص الإنكليزي).

نماذج للتعاون من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل

٩١ - لاحظ المفتشان أنه لا يوجد نموذج وحيد أفضل من غيره للشراء التعاوني. فالاختيار يترتب على عملية التخطيط ووضع استراتيجية المشتريات، التي يكون قد تم فيها تحديد مجالات الشراء التعاوني وتكاليف كل من النماذج التي يجري قياسها والمنافع المتأتية منها.

ألف - الشراء المشترك

٩٢ - جمع المفتشان، من خلال المقابلات والاستبيان، معلومات عن الاتفاقات الطويلة الأجل المشتركة التي تبرمها المؤسسات التابعة للأمم المتحدة، أي الاتفاقات المبرمة من خلال عملية مشتركة لالتماس العطاءات. وحدد المفتشان الخطوات الرئيسية لهذه العملية على النحو التالي:

(أ) تحدد المؤسسات، استناداً إلى خططها وتحليلاتها للمشتريات، أكثر السلع و/أو الخدمات ملائمة لاتفاقاتها طويلة الأجل المشتركة وتحدد الحجم الكلي المتوقع لها؛
(ب) يُنشأ فريق مشترك للمشتريات لأغراض السلعة أو الخدمة التي سيجري الاشتراك في شرائها. ويشمل الفريق موظفي مشتريات من كل من المؤسسات الراغبة في المشاركة؛

(ج) يحدد الفريق المشترك للمشتريات مؤسسة رائدة تدير عملية التماس تقديم العطاءات، بتطبيق إجراءات الشراء الخاصة بها. ويُستند في القرار بشأن الوكالة التي تكون رائدة ما إذا كانت لتلك المؤسسة القدرة والموارد المطلوبة (لأن العملية كثيراً ما تعتمد على الموارد الداخلية وحدها)؛

(د) يتفق الفريق على المواصفات. ومن الضروري أن يشارك المستعملون النهائيون (أي، النظراء التقنيون/الجهات الطالبة) في هذه المرحلة؛

(هـ) يقرر الفريق ما إذا كان سيرم عقداً واحداً للاتفاق طويل الأجل لجميع المؤسسات، أم عقوداً فردية منفصلة مع المورد الذي يقع عليه الاختيار، ويذكر هذا صراحة في وثائق طلب تقديم العطاءات. وفي حالة وجود اتفاق واحد، تديره الوكالة الرائدة. وبخلاف ذلك، تكون كل مؤسسة مسؤولة عن إبرام وإدارة اتفاقها الطويل الأجل. وعادة ما تبرم كل مؤسسة عقداً منفصلاً بعد اختتام عملية تقديم العطاءات؛

(و) يتم تحديد الأدوار والمسؤوليات عن إدارة العقد من بداية العملية.

٩٣ - ولاحظ المفتشان إمكانية أن ينطوي هذا النموذج على فوائد كبيرة. فهو يمكن من تجميع الطلب فيما بين المؤسسات والاستفادة بالحجم، ويحسن موقف الأمم المتحدة التفاوضي من أجل الحصول على تخفيضات أفضل في الأسعار، وشروط تفضيلية، وخدمة أفضل. وهو يفيد بصفة

خاصة المؤسسات الأصغر حجماً التي لا تملك الأحجام الكبيرة أو الخبرة والقدرة في مجال الشراء. ويزود المؤسسات أيضاً بالفرصة لتبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة. غير أن النموذج يتطلب استثماراً مبدئياً كبيراً في الوقت والموارد، وقد يشكل بعض صعوبات.

٩٤ - وأعطيت مبادرات التأمين على الشحنات^(٣٨) والتأمين في حالات الوفاة والإعاقة^(٣٩) كأثلة على مبادرات الشراء المشتركة التي تقترب من أن تكون على نطاق المنظومة. وأبلغ مسؤولو صندوق الأمم المتحدة للسكان المفتشين بأنهم ينفذون مناقصات مشتركة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن اتفاقات طويلة الأجل لشراء معدات لتعداد السكان، ومع اليونيسيف لشراء أثاث وأجهزة طبية للمستشفيات. وعلى وجه العموم، وجد المفتشان أن التعاون على نطاق المنظومة من خلال استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل كان محدوداً. ولاحظا أن التجربة حتى الآن في الاستعانة بالاتفاقات المشتركة كانت أكثر إيجابية في حال وجود أفرقة شراء مشتركة تتخذ مقراتها في نفس الموقع الجغرافي، لأن مؤسسات الأمم المتحدة وجدت أن الاجتماع والاتفاق على المواصفات وطرق الاستمرار أقل استهلاكاً للوقت والموارد. علاوة على ذلك، كان الشراء المشترك للأصناف من خلال السوق المحلية أيسر وأكثر استقامة بالنسبة لبعض البنود، مثل خدمات الصيانة، منه في حالة بنود أخرى، كالتى تقتضي إدماج وتوحيد مواصفات تقنية معقدة.

أمثلة جيدة لممارسات الشراء المشترك ذات الأساس الجغرافي

روما

أعد فريق المشتريات المشترك في روما^(٤٠) ١٩ مناقصة مشتركة في عام ٢٠١٠، تقدر قيمتها بأكثر من ٢٢ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. واجتذبت تقديرات الحجم المشترك عدداً أكبر من مقدمي العطاءات وحدثت وفورات مالية مباشرة ووفورات غير مباشرة على حد سواء. وحقق الفريق هدفه المتمثل في تحقيق وفورات تبلغ ٧٥٠.٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة عن السنة من خلال عطاءات تراخيص أدوبي Adobe (تراوحت الوفورات بين ٢٨ و ٤٠ في المائة)، وعطاء للحواسيب (وفورات قدرها ٥ في المائة)، ومورد جديد للأدوات الكتابية (وفورات تصل إلى ٤٠ في المائة عن بعض البنود)، وعقد للهواتف المحمولة (تقدر الوفورات بمبلغ ١٥٠.٠٠٠ دولار

(٣٨) الجهود المشتركة لمنظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

(٣٩) الجهود المشتركة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

(٤٠) الأعضاء هم برنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية.

من دولارات الولايات المتحدة)، وغير ذلك^(٤١). ويسر كذلك تبادل الآراء والدروس المستفادة بين إدارة المشتريات والجهات الطالبة في جميع الوكالات. وبحلول نهاية العام ٢٠١٢، كانت الوكالات الثلاث الكائنة مقراتها في روما جميعاً تستعمل نفس برامجيات تقديم العطاءات الإلكترونية والموقع الشبكي لتسجيل موردي قاعدة بيانات موردي الأمم المتحدة في السوق العالمية بغرض تجميع قاعدة بيانات بائعيها.

جنيف

تفاوض فريق أنشطة الشراء المشترك على خصومات كبيرة في الأسعار من خلال الاتفاقات طويلة الأجل بشأن بنود مثل خدمات وكلاء السفر، وخدمات الكهرباء، والمياه، والبريد، وحامل الحقيبة، وخدمات الهاتف المحمول، وكثير غيرها. وفي عام ٢٠١١، أشارت التقديرات إلى أن أسعار تذاكر السفر الجوي التي توصل إليها الفريق عن طريق التفاوض حنبت ١١ من أعضائه تكاليف تزيد قيمتها عن ٨ ملايين فرنك سويسري. ولم تكن الأسعار ستكون مؤاتية بنفس الدرجة لو أن الأعضاء تفاوضوا منفردين مع شركات الطيران. وقدرت التكلفة الإجمالية التي تم تجنبها من خلال الاتفاقات طويلة الأجل المشتركة لعام ٢٠١١ بما يقارب ٣٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة. وفي عام ٢٠١٢، تعاون الفريق، محرزا نتائج تدعو للإعجاب، مع نحو ١٤ من مشاريع الشراء. وتحققت فوائد كبيرة في مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولوازم المكاتب، والورق، وبيع وخدمات أخرى^(٤٢).

كوبنهاغن

نجحت الوكالات التي لها مقرات في كوبنهاغن في إبرام اتفاقات طويلة الأجل مشتركة للشحن وتأمين الشحن البحري. ولم تقتصر هذه العقود على كوبنهاغن بل كانت مفتوحة لاستخدام المكاتب الإقليمية والقطرية وغيرها من مؤسسات الأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، كانت منظمة الأغذية والزراعة جزءاً من عملية مشتركة لالتماس تقديم العطاءات لتأمين الشحن البحري. وأتاح الشراء المشترك أسعاراً أفضل بكثير مما كان يمكن التفاوض بشأنه من قِبل المؤسسات منفردة. يضاف إلى ذلك أن الوكالات التي توجد مقراتها في كوبنهاغن تضع الخطط أيضاً لكي تشترك في شراء جملة أشياء من بينها خدمات النظافة والكهرباء.

(٤١) فريق المشتريات المشترك، "التقييم الذاتي للمشروع الرائد لعام ٢٠١٠" (Common Procurement Team.) "Self-Assessment of the 2010 Pilot"، (نيسان/أبريل ٢٠١١)، الصفحة ٢ (باللغة الإنكليزية).

(٤٢) فريق أنشطة المشتريات المشتركة، مشروع التقرير السنوي لعام ٢٠١١ (CPAG, draft annual report for 2011)، الصفحة ١٥ (باللغة الإنكليزية).

٩٥ - ولاحظ المفتشان أن التعاون من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل المشتركة في نيويورك بين مكاتب مقرر الأمانة العامة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة لا يكاد يذكر. فاشتركت عدة مؤسسات في شراء خدمات إدارة السفر وخدمات البريد وحامل الحقيبة، وتصدرتها في ذلك الأمانة العامة. وفيما عدا ذلك، كان التعاون أميل إلى الاقتصار على تحقيق وفورات باستعمال كل مؤسسة لاتفاقات الأخرى.

التحديات

٩٦ - تبين المفتشان من خلال المقابلات والاستبيان عددا من التحديات التي تواجه المشتريات المشتركة والشراء التعاوني بوجه عام. فإجراءات الشراء وقواعده المختلفة في المنظومة تشكل عوائق وتحد من تطبيق عمليات الشراء التعاونية. غير أن بعض العوائق لا ترتبط مباشرة بالقواعد والإجراءات وإنما ترتبط بثقافة التشغيل في المؤسسات، التي قد لا تسمح بالتعاون المفتوح، وتفضل بدلا منه الرقابة المؤسسية الدقيقة. وفي هذا السياق، تتمثل بعض العوائق فيما يلي: الاختلافات في فلسفة التشغيل بين المشتريات التي على قدر كبير من المركزية والمشتريات اللامركزية؛ والاختلافات في طريقة التمويل (كالسلف، على سبيل المثال)؛ وعدم التوافق في نظم المعلومات والاتصالات وفي نظم الحسابات المستحقة الدفع.

عملية توحيد المواصفات المستفدة للوقت

٩٧ - أكد غالبية من أجريت معهم مقابلات، وخاصة من الجهات الطالبة، أن الوقت الذي ينفق في توحيد المواصفات يمثل العقبة الرئيسية التي تحول دون الأخذ بالاتفاقات المشتركة الطويلة الأجل. فكثيراً ما يستغرق التوفيق بين الآراء والاحتياجات المتنافسة لمؤسسات الأمم المتحدة وقتاً طويلاً، ولا سيما لأنها تتفاوت تفاوتاً كبيراً في الحجم والتكوين والولاية. وعلى حد قول أحد الذين أجريت معهم مقابلات: "يقول الجميع إن لهم احتياجات مختلفة. فإذا سألت خمس إدارات مختلفة لتكنولوجيا المعلومات عن المواصفات التي تشترطها للحاسوب المكتبي، ستلقى خمس إجابات مختلفة تماماً". وذكر بعضهم أن الكفاءات والوفورات التي يرجى أن تتأتى عن طريق الاتفاق المشترك تنال منها عملية توحيد المواصفات المستفدة للوقت والموارد (التي تستغرق في بعض الحالات من سنة إلى سنتين).

٩٨ - ومع ذلك، فلكي يكون العرض جذاباً للمورد، كان من المهم أن يجري شراء نفس السلع والخدمات قدر الإمكان. غير أنه كان لا يزال من الممكن إصدار طلب مشترك لتقديم العروض مع اختلاف الاحتياجات، ما دامت وثائق الطلب تحدد بوضوح أن مؤسسات الأمم المتحدة المعنية تشترك في التماس تقديم العروض لسد احتياجاتها بغية الحد من التكاليف الإدارية والحصول على تخفيضات على أساس التقديرات المجمع لحجم طلباتها. ويتعين أن تشمل على

مرفقات تحدد فيها بوضوح الاشتراطات التقنية الخاصة لكل مؤسسة، وتشير إلى الحجم المحتمل لكل من الأصناف أو فئات الأصناف المطلوبة.

أوجه عدم الكفاءة التي تنجم عن ممارسة منح عقود منفصلة بعد إتمام العملية

٩٩ - تقوم الممارسة المعتادة في منظومة الأمم المتحدة حتى الآن على أن تصدر المؤسسات طلب شراء مشتركاً على أن تبرم كل منها عقداً منفصلاً مع المورد الذي يقع عليه الاختيار بعد إتمام عملية تقديم العطاءات. ويقدم فريق المشتريات المشترك نفسه للسوق بصفته كياناً واحداً خلال عملية المناقصة ولكنه ينقسم إلى كيانات منفصلة لأجل التوقيع على عقد الاتفاق طويل الأجل وإدارته^(٤٣). فعلى سبيل المثال، أبرم أعضاء فريق أنشطة الشراء المشتركة اتفاقاً طويل الأجل لخدمات إدارة السفر في عام ٢٠١١، ومن ثم شرعت كل مؤسسة على حدة في توقيع العقود مع المتعهد وفقاً لسياسات مختلفة بخصوص السفر. وذكر من أجريت معهم مقابلات أن هذا التعقيد الإضافي أسهم في ارتكاب المتعهد عدة أخطاء في حجز التذاكر في بداية الاتفاق. علاوة على ذلك، أشار الموردون في إجاباتهم التي نقلوها إلى فريق المشتريات المشترك في روما بشأن هذه العملية إلى أنهم وجدوها مربكة.

١٠٠ - ولاحظ المفتشان أن هذا يضع مقدمي العروض في موقف غير عادل، لأن مقدم العرض لا يمكن أن يُمنح سوى عقد واحد لدى إرساء العقود ويتعين عليه أن يتفاوض على شروط عقود إضافية مع المؤسسات الأخرى في عملية الشراء المشتركة. فيكون ذلك بمثابة مثبط لتقديم العطاءات التنافسية وقد يضر بمصداقية المؤسسات. ففي كوبنهاغن، نتج عن عرض مشترك للتأمين الصحي أن المورد عرض على الوكالات أسعاراً مختلفة، بعضها أفضل من الأخرى. وأوضح من أجريت معهم مقابلات أن المورد ينسحب من السوق ويعلمون بتفتت سياسات الأمم المتحدة.

١٠١ - ووجد المفتشان أن أحد الحلول يتمثل في أن توقع الوكالة الرئيسية العقد وتنفذه بالنيابة عن جميع المؤسسات المشاركة في المناقصة. ولاحظ أن البنك الدولي والمفوضية الأوروبية كثيراً ما يعملان بمثابة وكالة رئيسية لأغراض الشراء المشترك في موقع كل منهما. ولهاتين المنطقتين مذكرة تفاهم مع نظرائهما في الموقع الجغرافي^(٤٤)، وبوصف كل منهما الوكالة الرئيسية فهي توقع على العقد وتديره بالنيابة عن المؤسسات الأخرى.

(٤٣) فريق المشتريات المشترك، "التقييم الذاتي"، الصفحة ٥.

(٤٤) فيما يتعلق بالبنك الدولي، كانت تلك هي المؤسسات الأخرى التابعة لمجموعة البنك الدولي ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية، وبالنسبة للمفوضية الأوروبية، كانت تشمل سبع مؤسسات رسمية للاتحاد الأوروبي (البرلمان الأوروبي، والجلسة الأوروبية، والجلسة، والمفوضية الأوروبية، ومحكمة العدل، والمصرف المركزي الأوروبي، وديوان مراجعي الحسابات) وبعض جهات أخرى.

اختلاف أحكام العقود وشروطها العامة

١٠٢ - وحتى حين تضطلع مؤسسات الأمم المتحدة بعمليات الشراء منفردة، أحياناً ما تشكل أحكام عقودها وشروطها العامة عائقاً دون إبرام اتفاقات طويلة الأجل. وقال عدة أشخاص ممن أجريت معهم المقابلات إنهم واجهوا صعوبات في جعل الموردین يوافقون على الأحكام والشروط العامة لعقود مؤسساتهم، وخاصة فيما يتعلق بشروط المسؤولية، وإن الموردین في بعض الأحيان انسحبوا من المناقصة نتيجة لذلك. وأوضع من أجريت معهم مقابلات من المفوضية الأوروبية أنه كانت لديهم قبل ذلك شروط غير محدودة للمسؤولية ولكنهم وجدوا أنهم يتلقون عروضاً غير كافية بسبب تلك الشروط. ونتيجة لذلك، أدخلوا شروطاً لمسؤولية محددة تساوي ثلاثة أمثال قيمة العقد.

١٠٣ - وذكر من أجريت معهم مقابلات أن اختلاف الأحكام والشروط العامة بين المؤسسات يعقد مفاوضات التعاقد ويجعل التنفيذ أصعب على الموردین. وقد يدفع الموردین إلى الموافقة على مجموعة من الأحكام والشروط العامة دون الموافقة على غيرها. ومن الدروس المستفادة في هذا الصدد إرفاق الأحكام والشروط العامة لجميع المؤسسات المشاركة في عملية الشراء المشتركة بوثائق المناقصة، لكي يكون مقدمو العروض على بينة منها منذ البداية.

١٠٤ - غير أن المفتشين لاحظوا أن العقد الموحد الذي يشتمل على مجموعة واحدة متفق عليها من الأحكام والشروط العامة من شأنه أن يمثل مواءمة فعلية وأن يجعل عملية تقديم العطاءات المشتركة أكثر كفاءة وفعالية. وهو ينطوي على إجراء تحليل للشروط الإلزامية الموحدة والتوفيق بين المسؤوليات. وقد أوصى فريق المشتريات المشترك في روما لجنة التنسيق المشتركة بين المؤسسات بأن "توجه الإدارة العليا في [الوكالات] المكتب القانوني لكل منظمة إلى العمل عن كثب مع موظفي فريق المشتريات المشترك على إعداد عقد موحد"^(٤٥).

١٠٥ - وبالإضافة إلى ذلك، يضطلع الفريق العامل المعني بالتنسيق التابع لشبكة المشتريات بعملية لتوحيد الأحكام والشروط العامة لأعضاء شبكة المشتريات. وقُدّم اقتراح إلى الشبكة القانونية التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى لإقراره، ولكن من أجريت معهم المقابلات ذكروا أن من غير المحتمل إقراره في أي وقت قريب. ويُقترح بدلاً من ذلك أن تستخدم جميع المؤسسات في منظومة الأمم المتحدة الأحكام والشروط العامة للأمانة العامة للأمم المتحدة. ويقترح المفتشان بقوة أن يجري إعداد واستخدام عقد موحد وأحكام وشروط عامة موحدة لتيسير عمليات الشراء التعاونية. وبالإشارة إلى الفوائد المتأتية من أحكام العقود وشروطها العامة المنسقة، يشجعان بقوة الشبكة القانونية المشتركة بين الوكالات على الإسراع في

(٤٥) فريق المشتريات المشترك، "التقييم الذاتي"، الصفحة ٦.

العمل الموجه نحو الموازنة بين الأحكام والشروط العامة للعقود استناداً إلى المخاطر المشتركة التي تواجه مؤسسات الأمم المتحدة.

الاستعراضات الداخلية المنفصلة للعقود الممنوحة

١٠٦ - وبعد عملية الشراء المشترك، يشترط في كثير من المؤسسات أن تستعرض لجان العقود العقد المعني بالإضافة إلى الاستعراض الذي تجريه لجنة العقود التابعة للوكالة الرئيسية. وقال من أحرقت معهم مقابلات إن الاستعراضات الثانوية المنفصلة من جانب المؤسسات كل على حدة تطيل أمد العملية، من الوجهة العملية، إطالة كبيرة وتكون بمثابة عامل مثبط للموردين. ومن الحلول لذلك أن تكون للمؤسسات عقود منفصلة على أن تتخلى عن الاستعراض الداخلي الثانوي للمشتريات. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠١١، أوصت شبكة المشتريات أعضاءها بأن يحددوا الشروط التي يمكن بموجبها التخلي عن الاستعراض الثانوي للمشتريات. غير أن ما يقل عن نصف (٤٣ في المائة) المنظمات التي ردت على استبيان وحدة التفتيش المشتركة قالت إن التخلي مطبق لديها. ولاحظ المفتشان أن من الممارسات الجيدة، في حالة التخلي عن الاستعراض الثانوي للمشتريات، أن تقوم الوكالة الرئيسية بإشراك المؤسسات الأخرى بصفة مراقبين أو مشاركين في عملية الاستعراض التي تجريها.

التخلي عن الاستعراض الثانوي من جانب لجنة استعراض العقود

ذكر دليل مشتريات منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة على وجه التحديد أن الطلبات المشتركة لتقديم العروض لا تخضع إلا لشروط استعراض الوكالة الرئيسية (الصفحة ٣٩). ويشتمل الدليل على بند ينص على أن يعيد موظفو المنظمة استخدام نتائج المناقصات التي تجريها مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى شريطة أن يكون العقد قد أُرسى في العام السابق، وأن تكون الشروط وعرض المورد في جوهرها كما هي، وأن يقبل المورد أحكام وشروط منظمة الأغذية والزراعة.

١٠٧ - ومن الحلول الأخرى أن تنشأ لجنة مشتركة/موحدة لاستعراض المشتريات. ويرى المفتشان أن هذه اللجنة، إذا أخذت بسياسات متوائمة وإجراءات متكاملة، من شأنها أن تيسر تعاون الأمم المتحدة في مجال الشراء. وقد أوصى بذلك فريق المشتريات المشترك في روما، الذي اقترح أن تنظر الإدارة العليا في "تطبيق... إجراءات مبسطة/منسقة لإرساء عقود فريق المشتريات المشترك" و "التفويض بتوقيع وحيد على العقد"^(٤٦).

(٤٦) فريق المشتريات المشترك، "التقييم الذاتي"، الصفحتان ٧٠٦.

١٠٨ - قد تحد العوائق التي تشكلها مختلف الإجراءات والقواعد المتعلقة بالشراء من تطبيق نظام اللجان المشتركة، لأن أعضاء اللجنة سيحتاجون إلى التدريب على عملية الشراء في المؤسسات الأخرى. علاوة على ذلك، يلزم أن تسمح أنظمة الشراء وقواعده في المؤسسات بالشراء المشترك، وتطبيق أنظمة وقواعد الشراء للوكالة الرئيسية. وتفرض الاختلافات في مستويات تفويض سلطة الشراء و/أو السلطة المالية أيضاً قيوداً على التعاون، ولا سيما على الصعيد الميداني. وتمثل أحد الشواغل الأخرى التي أثرت خلال المقابلات في أن بعض المؤسسات لا تحبذ التنازل عن الاستعراضات الثانوية بسبب مخاوف مقترنة بمستويات الضوابط والمساءلة الداخلية. وكل هذه تشكل عوائق تعترض فعالية الشراء التعاوني؛ غير أنه بالتعاون الوثيق وتوسيع نطاق المشاركة في هذه العملية، والمواءمة بين القواعد والإجراءات، يمكن التغلب على هذه القيود.

الطريق إلى الأمام

١٠٩ - لم تزد نسبة المؤسسات التي رأت أن المستوى الحالي للتعاون المشترك بين الوكالات في استعمال الاتفاقات الطويلة الأجل كاف عن ٣٢ في المائة من التي ردت على الاستبيان. ويبين الجدول ٨، الذي يتضمن قائمة بـ "الأصناف العشرة الأولى" (من حيث قيمتها بدولارات الولايات المتحدة) التي اشترتها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة خلال عام ٢٠١١^(٤٧)، أن بين المؤسسات أوجه شبه كثيرة في إنفاقها على المشتريات وأنه يتركز في عدة أصناف. ويقدم الجدول عدد المؤسسات التي كانت السلعة أو الخدمة المعنية بين أعلى ١٠ مجالات لإنفاقها على المشتريات. ويتضمن الجدول ٩ السلع والخدمات التي اقترحتها المؤسسات التي ردت على استبيان الوحدة أكثر من غيرها لأغراض الاتفاقات الطويلة الأجل المشتركة. ويبين الجدولان عدد المجالات التي يمكن فيها لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تشترك في الشراء. وكثير من الأصناف العشرة الأولى للمشتريات في المنظومة، كما يتبين من الجدولين، تقترحها المؤسسات كمجالات محتملة للشراء التعاوني عن طريق الاتفاقات المشتركة.

(٤٧) من مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، التقرير الإحصائي السنوي عن أنشطة الشراء التي اضطلعت بها منظومة الأمم المتحدة في عام ٢٠١١ (2011 Annual Statistical Report on United Nations Procurement)، الصفحات ١٠٣-١٠٨ (باللغة الإنكليزية).

الجدول ٨

الفئات العشر الأولى من السلع والخدمات التي اشترتها منظومة الأمم المتحدة^(٤٨)

الجدول ٩

الفئات العشر الأولى من السلع والخدمات التي اقترحتها المؤسسات للاتفاقات الطويلة الأجل المشتركة^(٤٩)

السلع والخدمات	عدد المؤسسات التي تضع هذه السلعة/الخدمة في قائمة أكبر ١٠ مجالات للإتفاق على المشتريات	السلع والخدمات لـ ١٠ التي تصدر القائمة المقترحة للاتفاقات الطويلة الأجل المشتركة	عدد المؤسسات التي اقترحت هذه السلعة/الخدمة للاتفاقات الطويلة الأجل المشتركة
أجهزة وبرامج تكنولوجيا المعلومات	١٠	أجهزة وبرامج تكنولوجيا المعلومات	٨
صيانة وإصلاح المباني/الآلات	٨	المركبات (وقطع الغيار)	٧
الخدمات الإنشائية والهندسية والمعمارية	٨	تراخيص البرمجيات	٧
استئجار المباني والمعدات	٧	أثاث المكاتب	٦
السفر	٧	خدمات إدارة السفر	٥
خدمات الطباعة والنشر	٦	اللوازم المكتبية	٥
المركبات (وقطع الغيار)	٦	خدمات النظافة	٤
المعدات الطبية	٦	خدمات الأمن	٣
الخدمات الاستشارية في مجال تكنولوجيا المعلومات	٥	الخدمات الاستشارية في مجال تكنولوجيا المعلومات	٣
المؤتمرات وحلقات العمل	٥	التدريب	٢

١١٠ - وتجلت في المقابلات والردود على الاستبيان إمكانية قيام مؤسسات الأمم المتحدة بعمل المزيد في مجال المشتريات التعاونية^(٥٠)، ولا سيما من خلال استخدام الاتفاقات المشتركة الطويلة الأجل. وأعربت معظم مؤسسات المنظومة عن استعدادها لإبرام مزيد من هذه الاتفاقات المشتركة في مجالات كثيرة، وخاصة في مجالات أجهزة تكنولوجيا المعلومات، والبرمجيات، والمركبات. وفي حالة تراخيص صيانة نظم التخطيط المركزي للموارد، ذكرت عدة مؤسسات أن تجميع الحجم من أجل الحصول على خصم أكبر من شأنه أن يفيد الجميع، ولكنها اعترفت

(٤٨) المرجع نفسه.

(٤٩) معلومات مقدمة من خلال الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

(٥٠) ”ينبغي أن يحدد [مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق التابع لمنظومة الأمم المتحدة] المشتريات التعاونية بشكل استباقي، من خلال شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، وأن يبدأ في تطويرها ويزيدها إلى الحد الأقصى فيما بين المؤسسات بهدف الاستفادة من قوة الشراء الإجمالية لمنظومة الأمم المتحدة. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي أن تدرج شبكة المشتريات بنداً ثابتاً في جدول أعمالها عن مناقشة الفرص الإضافية والتعرف عليها“. (JIU/NOTE/2011/1، التوصية ١٧) (باللغة الإنكليزية).

بأن السوق احتكاري، تهيمن عليه شركتان وتمليان الشروط والأحكام. ورفض الموردون طلبات بعض المؤسسات التي حاولت الحصول على تخفيضات مطبقة على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وكان هذا على أساس أن مؤسسات الأمم المتحدة لها هيئات إدارية وتشريعية ولا تعمل بصفتها كياناً مالياً واحداً. وأشار بعض من أجريت معهم مقابلات أيضاً إلى أن المؤسسات تعمل داخل أطر زمنية مختلفة وأن هذا يحول دون القيام بعمليات شراء مشتركة، لأنها لا تكون جميعاً مستعدة لطرح المناقصات في ذات الوقت. ويشجع المفتشان المؤسسات على المثابرة في جهودها من أجل التنسيق والتفاوض في مجال تراخيص البرمجيات.

مبادرة اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى للشراء المشترك في مجال المركبات

حين اجتمع المفتشان بشبكة المشتريات في عام ٢٠١٠، كانت قد أنشأت فريقاً للنظر في مسألة الشراء التعاوني للمركبات من جانب مؤسسات الأمم المتحدة. وتمثل الأساس المنطقي لهذا في أن الأمم المتحدة تنفق ٣٠٠ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة على المركبات من خلال مجموعة متنوعة من الاتفاقات الطويلة الأجل وعمليات الشراء الفوري. فثمة فرصة سانحة لأن تزيد الأمم المتحدة وفورات الحجم وتحد من الازدواجية عن طريق التوحيد والمزيد من التعاون. وأوصى المفتشان في مذكرة وحدة التفتيش المشتركة عن إصلاح نظام المشتريات بأن تعجل المؤسسات بذل جهودها للتعاون من أجل وضع استراتيجية مشتركة لشراء المركبات^(٥١).

وفي وقت إعداد هذا التقرير، لم يكن قد اكتمل بعد مشروع الشراء التعاوني للمركبات. وأخذ هذا المشروع بنهج تدريجي للتمكين من الإعداد التدريجي لاستراتيجية شاملة لشراء المركبات: تقتضي المرحلة الأولى منه جمع البيانات وإجراء دراسة جدوى، تبني الأساس الاقتصادي العام، وتقتضي الثانية إعداد إطار موحد لشراء المركبات واعتماد هذا الإطار. أما المرحلة الختامية للمشروع فتتمثل في إنجاز الإطار وتنفيذه واتباع طريقة جديدة لشراء المركبات في منظومة الأمم المتحدة. وتقرر إكمال المرحلة الأولى في الربع الأول من عام ٢٠١٣. ويقترح المفتشان الإسراع بهذه المبادرة.

١١١ - يعترف المفتشان بوجود دور لمؤسسات الأمم المتحدة الكبرى تؤديه في قيادة عملية الشراء المشترك. وينبغي لمؤسسات الأمم المتحدة ذات أحجام المشتريات الكبيرة أن توزع مبادراتها الخاصة بالمشتريات على المؤسسات الأخرى في المنظومة قبل عملية طرح

(٥١) JIU/NOTE/2011/1، الفقرة ٢٤٩.

العطاءات، لقياس اهتمام الآخرين بالانضمام لعملية الشراء ولتيسير مشاركتهم. وهذه الممارسة مطبقة بالفعل من جانب المفوضية الأوروبية^(٥٢).

١١٢ - ولدى تخصيص الوقت والموارد لتوحيد المواصفات، وعند استخدام عقد منفرد، أو الأخذ بنفس الأحكام والشروط العامة، و/أو اتباع إجراءات منسقة لإرساء العقود، ينبغي موازنة المخاطر التي تواجهها مؤسسات الأمم المتحدة في هذا الصدد بمخاطر عدم زيادة منافع المشتريات المشتركة إلى الحد الأمثل. ولم تذكر سوى ثلث مؤسسات المنظومة (٣٣ في المائة) إنها تجري تحليلاً لتكاليف ومنافع التعاون مع مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى (انظر المرفق الثاني). ومن شأن اتباع نهج مشترك لقياس تكاليف ومنافع المشتريات المشتركة على نطاق منظومة الأمم المتحدة أن ييسر اتخاذ القرار في هذا الصدد.

باء- استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل القائمة الخاصة بمؤسسات الأمم المتحدة الأخرى

١١٣ - أشارت مؤسسات الأمم المتحدة، في المقابلات والردود على الاستبيان، إلى استخدامها المتكرر للاتفاقات الطويلة الأجل للمؤسسات الأخرى، على سبيل المثال في مجالات إدارة خدمات السفر، والورق، والقرطاسية، والنظافة، والأمن، وأجهزة تكنولوجيا المعلومات، والفنادق والسكن، وأعمال المصارف، وخدمات الاتصال الهاتفي، والطباعة، وخدمات البريد وحامل الحقيبة، والخدمات الاستشارية، والأثاث المكتبي. غير أنه لم توجد عادة إحصاءات ملموسة فيما يتعلق باستخدام اتفاقات المؤسسات الأخرى. ويمكن للمؤسسة التي تريد استخدام اتفاق طويل الأجل للمؤسسة الأخرى إما أن تشتري على أساس ذلك الاتفاق مباشرة، أو أن تستخدم نتائج عملية التماس تقديم الطلبات التي قامت بها المؤسسة الأخرى لإبرام اتفاقها الخاص الطويل الأجل مع المورد.

١١٤ - ومن خلال إجراء المقابلات والاستعراض المكتبي، حدد المفتشان المزايا والتحديات الرئيسية لهذا النموذج فيما يلي:

الجدول ١٠

(٥٢) "عندما يحتمل أن يكون إجراء للمشتريات مثيراً لاهتمام عدة مؤسسات، ينبغي أن تتصل المؤسسة الرئيسية بالمؤسسات الأخرى للاستفسار عن اهتمامها بالمشاركة. وينبغي أن تزود المؤسسة الرئيسية بالمؤسسات الأخرى بوصف للخدمات/الإمدادات التي سيجري شراؤها بالعقد المقبل والموعد النهائي للرد". المفوضية الأوروبية، تعميم بشأن الدعوات المشتركة بين المؤسسات إلى تقديم العطاءات وإبرام العقود (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١)، الصفحة ٢.

المزايا والتحديات الرئيسية لاستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل الخاصة بمؤسسات الأمم المتحدة الأخرى

التحديات	المزايا
<ul style="list-style-type: none"> • التأكد من أن السلع أو الخدمات موضوع العقد الأولي هي إلى حد كبير نفس ما تطلبه الوكالات الأخرى أو مماثل له؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • خفض في تكاليف المعاملات لتجنب القيام بعملية إضافية لطرح المناقصات والاستعراض وإرساء العقود على أساس الاتفاق الطويل الأجل؛
<ul style="list-style-type: none"> • لم يكن الحجم المضاف من خلال استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل لمؤسسات أخرى عادة يؤخذ في الاعتبار للحصول على مزيد من التخفيضات في الأسعار؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • يمكن للمؤسسة الاستفادة من الأسعار التفضيلية التي تم بالفعل التوصل إليها. وكان هذا مفيداً بصفة خاصة للمؤسسات الأصغر حجماً التي لم يكن لديها الحجم الكافي للتفاوض على تخفيضات كبيرة في الأسعار؛
<ul style="list-style-type: none"> • قد لا يوافق المورد على منح الأحكام والشروط لمؤسسات الأمم المتحدة الأخرى؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • يمكن للمؤسسة أن تستفيد بخبرة الآخرين في شراء سلع أو خدمات معينة.
<ul style="list-style-type: none"> • في حالة الاتفاقات الطويلة الأجل ذات القيمة التي لا يمكن تجاوزها، قد تحجم الجهة صاحبة الاتفاق عن اقتسامه إذا أضاف استخدامه من جانب المؤسسة الأخرى إلى القيمة القصوى؛ 	
<ul style="list-style-type: none"> • في حالات الطوارئ أو الطلب المرتفع، تتمتع الجهة صاحبة الاتفاق الطويل الأجل بالأولوية في الحصول على السلعة أو الخدمة المعنية. 	

١١٥ - ووجد المفتشان أن الاتفاقات الطويلة الأجل مناسبة لاستخدام المؤسسات الأخرى لأنها تتيح قوة تفاوضية أكبر وفرصة للاستفادة بحجم المشتريات. غير أنه وُجد أن استخدام اتفاقات المؤسسات الأخرى يتسم بالكفاءة عندما لا يكون الشراء المشترك خياراً صالحاً أو عندما تكون لدى المؤسسات التي تريد استخدامها أحجام غير كبيرة. وفي كل حالة، يلزم أن تقيم المؤسسات تكاليف استخدام اتفاقات المؤسسات الأخرى ومنافعه، وتتحقق من أن العقد الأصلي المزمع استخدامه ما زال سارياً ويتيح سعراً وشروطاً أفضل من طرح مناقصة فردية محتملة. وبعبارة أخرى، لا ينبغي الاستعانة باستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل لمؤسسات أخرى كتدبير لتجنب القيام بعملية شراء تنافسية.

ممارسات جيدة

١١٦ - اشتمل دليل توريد اليونيسيف على شرط أن تفحص الجهات الطالبة الاتفاقات الطويلة الأجل القائمة قبل أن تبرم اتفاقاً جديداً^(٥٣). وكذلك يوجه دليل مشتريات الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى إتاحة عقود النظم بوجه عام لاستخدام منظومة الأمم المتحدة برمتها، ما لم تقدم الجهة الطالبة أسباباً وجيهة تبرر اقتصارها على أجزاء معينة من المنظومة. وبناء على ذلك، قد يستفيد مقرر الأمم المتحدة وبعثاتها الميدانية، وبعض كيانات الأمم المتحدة الأخرى من هذه العقود^(٥٤).

١١٧ - ويقترح المفتشان إدراج شرط من البداية (سواء في وثائق التماس تقديم العروض أو في عقد الاتفاق الطويل الأجل) ينص على أن "تمنح نفس الترتيبات التعاقدية لمؤسسات الأمم المتحدة الأخرى". ولم تذكر سوى ٤٨ في المائة من المؤسسات التي ردت على الاستبيان أنها تدرج بصفة منهجية في اتفاقاتها الطويلة الأجل بنداً يسمح لمؤسسات الأمم المتحدة الأخرى باستخدامها (انظر المرفق الثاني)، ولم يتضمن هذا الشرط سوى ١٥ في المائة من عقود العينة التي جرى تحليلها.

أمثلة للشروط التي تتيح نفس الترتيبات التعاقدية لمؤسسات الأمم المتحدة الأخرى

برنامج الأغذية العالمي: "يمنح المتعاقد نفس الأحكام والشروط المنصوص عليها في هذا الاتفاق لأي كيان آخر في منظومة الأمم المتحدة يرغب في العمل بهذه الشروط، بعد الحصول على موافقة كتابية من مسؤولي برنامج الأغذية العالمي المأذون لهم بمنحها".

الأمانة العامة للأمم المتحدة: "يعترف الطرفان بأن كيانات الأمم المتحدة الـ [٢٠] المحددة في المرفق هاء بهذا العقد لها الحق، رهناً بأحكام وشروط العقد ووفقاً لها، في شراء ما تحتاجه تلك الكيانات من السلع والخدمات المرتبطة بها، ويوافقان على ذلك... ولا تخضع أي طلبات تقدم من جانب هذه الكيانات التابعة للأمم المتحدة للمبلغ الذي لا يمكن تجاوزه الوارد في المادة ٦".

١١٨ - وفي المقابلات التي أجريت، علم المفتشان بحالة حديثة العهد أبلغت فيها إحدى مؤسسات الأمم المتحدة بأنه يتعين عليها أن تدفع رسماً إدارياً للجهة صاحبة الاتفاق الطويل الأجل الذي كانت تريد استخدامه. وكان في ذلك إجحاف بصفة خاصة بالنظر إلى أن

(٥٣) "يكون كل من موظفي العقود مسؤولاً، على أساس احتياجات الشراء، عن البحث فيما إذا كان يوجد اتفاق طويل الأجل صادر عن أي من وكالات الأمم المتحدة الأخرى، وما إذا كان مناسباً للاستخدام". إجراءات شعبة توريد اليونيسيف، DP 073: استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل لوكالات الأمم المتحدة الأخرى (UNICEF Supply Division Procedures, DP 073: Using LTAs of other UN agencies)، المادة ٣-١ (باللغة الإنكليزية).

(٥٤) دليل مشتريات الأمم المتحدة (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١)، التنقيح ٦، النسخة المحدثة ٦-٢٠٢، الفرع ١٣-٩، الفقرة ٩.

المؤسسة الطالبة تتشاطر اتفاقاتها الطويلة الأجل علانية مع المؤسسات الأخرى في المنظومة. ويشير المفتشان بأن تنظر مؤسسات الأمم المتحدة في عدم فرض أي رسوم على غيرها من المؤسسات في مقابل استفادتها باتفاقاتها الطويلة الأجل.

١١٩ - وسمع المفتشان، في أثناء المقابلات، عن حالات كثيرة كان يتم فيها استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل لمؤسسات أخرى دون إبلاغ المؤسسة صاحبة الاتفاق - أي أن المؤسسات كانت تذهب رأساً إلى المورد. ويشير المفتشان على المؤسسات التي تريد استخدام اتفاقات المؤسسات أخرى بأن تتحقق مما إذا كان الاتفاق المعني أعقب عملية شراء تنافسية، وما إذا كانت الأحكام والشروط (بما فيها السعر) حديثة. وينبغي للجهات الطالبة أيضاً أن تتصل بالجهة صاحبة الاتفاق لتحصل منها على آخر نسخة من العقد وتؤكد الأحكام والشروط.

١٢٠ - ولاحظ المفتشان أن معظم مؤسسات الأمم المتحدة لا تسجل بطريقة منهجية عقود المؤسسات الأخرى التي تستخدمها، وليس لها علم بها ولا بالمؤسسات التي تستخدم عقودها هي. ويمكن أن تضيع فرص لتجميع الحجم والمشتريات المشتركة بسبب نقص المعلومات والتواصل في المنظومة. لذلك، يقترح المفتشان أن تتبادل مؤسسات الأمم المتحدة فيما بينها بانتظام قوائم تفصيلية باتفاقاتها الطويلة الأجل، لكي تتضح أكثر فرص استخدام اتفاقات المؤسسات الأخرى و/أو الشراء المشترك. وينبغي أن تعلم مؤسسات المنظومة من يستخدم اتفاقاتها الطويلة الأجل ومستوى الحجم المستخدم. وينبغي أن تسجل المعلومات والإحصاءات المتعلقة باستخدام اتفاقات المؤسسات الأخرى والإفادة بها للمزيد من الرصد والتحليل والدروس المستفادة.

١٢١ - ومكنت "آليات التسعير المتدرج" مؤسسات الأمم المتحدة من استخدام زيادة حجم المشتريات بعد منح العقود. وأتاحت النظر في حجم استفادة المؤسسات من الاتفاقات الطويلة الأجل للمؤسسات الأخرى بعد منح العقود بغرض تحقيق تخفيضات تدريجية في الأسعار. وأطلعهما الأشخاص الذين أجريت معهم لقاءات على بعض نماذج للاتفاقات الطويلة الأجل المركبة فيها هذه الآليات. وتحدد هذه العقود أسعاراً مختلفة للأحجام المختلفة. وعندما تريد المؤسسات أن تستخدم اتفاقات مؤسسات أخرى، يضاف حجم مشترياتها، وإذا بلغت المستوى الأعلى، يمنحها المورد سعراً أقل. لذلك ينبغي إدماج الشروط ذات الصلة في الاتفاقات الطويلة الأجل لأغراض استخدام المؤسسات الأخرى والنظر في التسعير على نحو متدرج تيسيراً لتحقيق مزيد من الكفاءات.

جيم - الاستعانة بمؤسسات الأمم المتحدة الأخرى والشراء منها

١٢٢ - وجد المفتشان أن إحدى مؤسسات الأمم المتحدة كانت، في بعض الأحيان، تطلب إلى إحدى مؤسسات المنظومة الأخرى أن تقوم ببعض أنشطة الشراء نيابة عنها. ويمكن أن يتم هذا

من خلال وضع مذكرة تفاهم أو اتفاق شراكة لغرض التعاون. ويجدد الاتفاق النطاق والشروط التي يتعين بموجبها شراء بعض السلع أو الخدمات ويمكن تمديد أجله. وذكر بعض الذين أحررت معهم مقابلات أن هذا النموذج مفيد حين تكون السلع أو الخدمات التي سيجري شراؤها هي السلع الأساسية لمؤسسة الأمم المتحدة الأخرى، أو عندما تتوافر لدى تلك المؤسسة البنود المطلوبة.

١٢٣ - وأوصت شبكة المشتريات بالتنازل عن استعراض المشتريات الثانوي في هذه الحالات. واعتبرت أن فقدان السيطرة على عملية الشراء هو العيب الرئيسي في هذا النموذج. ولاحظ المفتشان أنه يمكن فرض رسوم المناولة والتخزين بالنسبة للمشتريات، بما يعكس التكاليف العامة الإدارية وخدمات إدارة المشاريع الداخلة في شراء وتسليم السلع والخدمات. غير أن اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى أشارت بعدم النظر إلى هذه الرسوم على أنها تكاليف إضافية للمؤسسة الطالبة، لأنها كانت ستتكد أيضاً تكاليف مقابل القيام بالشراء.

١٢٤ - علاوة على ذلك، وخاصة بالنسبة لمكاتب المقر والمكاتب القطرية الموجودة في نفس المكان، ينبغي أن تنظر المؤسسات التي تكون مشترياتها صغيرة الحجم في الاستعانة بالمؤسسات الأكبر في أنشطتها الخاصة بالمشتريات برمتها. وهذا من شأنه أن يتيح وفورات كبيرة للمؤسسات ذات المشتريات الأصغر حجماً.

دال - تبادل المعلومات

١٢٥ - رأى المفتشان أن الحد الأدنى للتعاون يتمثل في تبادل المعلومات فيما بين المؤسسات التابعة للأمم المتحدة. ووجدوا أنه لا يوجد نهج موحد لجمع المعلومات فيما يتعلق بالاتفاقات الطويلة الأجل وتبادلها في المنظومة. وتبين للمفتشين وجود حيز كبير للتحسين في تبادل قوائم البائعين، والمعلومات المتعلقة بالموردين المحتملين، والمناقصات والعقود القائمة على الاتفاقات الطويلة الأجل ذاتها.

١٢٦ - وحددت جميع مؤسسات الأمم المتحدة قاعدة بيانات موردي الأمم المتحدة في السوق العالمية بوصفها منصة تبادل المعلومات على نطاق المنظومة. غير أن غالبية المؤسسات أفادت، في المقابلات والرود على الاستبيان، بأنها لا تستخدم قاعدة البيانات لتبادل المعلومات بشأن الاتفاقات الطويلة الأجل. فلم تذكر سوى ٤٣ في المائة من المؤسسات التي ردت على الاستبيان أنها أدرجت اتفاقاتها على قاعدة البيانات (انظر المرفق الثاني). ووجد المفتشان أن الاستفادة بقاعدة البيانات أقل مما ينبغي. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، كانت ١٤ مؤسسة قد وضعت اتفاقاتها على قاعدة البيانات، منها ١٠ كانت من المؤسسات المشاركة في وحدة

التفتيش المشتركة. وبلغ عدد الاتفاقات الطويلة الأجل المدرجة ٦٧٨ اتفاقاً؛ وكانت نسبة ٦٤ في المائة منها قد انتهى أجلها.

١٢٧ - ولأسباب مختلفة، من قبيل سرية المسائل المتعلقة بالعقود (التسعير، مثلاً)، لا ترغب بعض المؤسسات في تبادل بعض الاتفاقات الطويلة الأجل مع جميع المؤسسات الأخرى. وقد أدى هذا إلى نشر قائمة بالاتفاقات الطويلة الأجل على قاعدة بيانات موردي الأمم المتحدة في السوق العالمية، بدلاً من نشر فرادى العقود ذاتها. ومن الأسباب الأخرى لعدم استخدام قاعدة البيانات أنها لم تكن مدججة مع نظم تخطيط الموارد المؤسسية للمؤسسات. وذكرت عدة مؤسسات، مثل الأمانة العامة للأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة، أنها تسعى لربط نظمها الخاصة بتكنولوجيا المعلومات بقاعدة البيانات. علاوة على ذلك، لم تتوافر توجيهات أو قواعد يتفق عليها الجميع بشأن كيفية النشر في قاعدة البيانات وما يُنشر فيها. وخلال المقابلات، اعترف كثير من المسؤولين فعلاً بإمكانية عمل المزيد باستخدام قاعدة البيانات في مجال الاتفاقات الطويلة الأجل؛ فعلى سبيل المثال، يمكن للمؤسسات الأمم المتحدة أن تتبادل خطط مشترياتها وعقود اتفاقاتها الطويلة الأجل وتتعرف على الفرص المتاحة للتعاون. وإن إنشاء بوابة إلكترونية دينامية لهذه الاتفاقات، يطلع موظفو المشتريات من خلالها على عقودها بشكل سريع، من شأنه أن ييسر تبادل الاتفاقات والاستخدام الأمثل لها. علاوة على ذلك، بالنظر إلى أحجام مشتريات مؤسسات الأمم المتحدة، ينبغي أن تكون لها القدرة على برنامج تطبيقي شبكي للمشتريات على نطاق المنظومة بعد تحديد قواعد مشتركة للأعمال التجارية والاتفاق عليها. ويمكن أن تكون البوابة على نسق نفس النهج الذي يستخدمه مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في خدمة موقع الأمم المتحدة للشراء الإلكتروني.

هاء - الجهود التي تبذلها شبكة المشتريات في مجال التنسيق والشراء التعاوني

١٢٨ - وأبلغ مجلس إدارة شبكة المشتريات المفتشين بأنه قد اضطلع مؤخراً (أيلول/سبتمبر ٢٠١٢) بعملية للتخطيط الاستراتيجي الطويل المدى لتحديد الأهداف وترتيبها من حيث الأولوية والاتفاق على خطط للعمل. وضمن إطار "التنسيق"، تم تحديد المجالين التاليين بوصفهما من المجالات ذات أولوية:

(أ) تنسيق الوثائق والسياسات الرئيسية الخاصة بالمشتريات، بما فيها وثائق المناقصات، والأحكام والشروط العامة، والنماذج، والمعايير الأخلاقية، ونماذج العقود، والوثائق الأخرى ذات الصلة؛

(ب) وضع توجيهات بشأن نماذج للاتفاقات الطويلة الأجل وأطر مشتركة لاستخدامها والاطلاع عليها، وتيسير استخدام اتفاقات المؤسسات الأخرى.

١٢٩ - وقدمت شبكة المشتريات اقتراحاً بمشروع، عنوانه "تنسيق إجراءات وممارسة الشراء لشبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى من أجل دعم العمليات الميدانية، المرحلة الثانية"، لتتطلب فيها اللجنة التوجيهية لتنسيق ممارسات الأعمال التجارية التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى. وتمت الموافقة على توقيتات وتكاليف هذا الاقتراح. ومن نواتج المرحلة الثانية للمشروع إجراء تقييم لـ "... جدوى ومزايا التنسيق بين الوثائق القياسية لطلب تقديم العطاءات، وقبول العقود النموذجية والأحكام والشروط العامة لمؤسسات الأمم المتحدة" (الصفحة ٢). وسيتمثل ناتج المرحلة الثالثة، التي يُتوقع أن تكون في أوائل عام ٢٠١٤، في "المواءمة بين وثائق معينة، ومتابعة تنفيذ القرارات المتخذة في المرحلتين السابقتين من المشروع" (الصفحة ٤).

١٣٠ - وأوضح مجلس إدارة شبكة المشتريات أن الشبكة هي مجموعة ذات اهتمام خاص غير رسمية نسبياً تركز على قضايا السياسات ذات الاهتمام المشترك. غير أنه، لدى تقديمها مقترحات بشأن التغيير فيما يتعلق بالوثائق ذات الطابع القانوني (الأحكام والشروط العامة، على سبيل المثال)، ستشمل عملية الموافقة على أي تعديلات استعراضاً تجريه الشبكة القانونية المشتركة بين الوكالات. وفي سياق توحيد الأداء (المرحلة الثانية)، اتفقت اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية على عمل المزيد على الصعيد القطري. وفي هذا السياق، أُنْفِق على إجراء استعراض لإدارة التغيير بهدف إدراج التوسع في كفاءات الشراء القابلة للتحقيق (على سبيل المثال، شراء المركبات) للوصول بها إلى المستوى العالمي. وقدم طلب إضافي كذلك إلى شبكة المشتريات لتتناول مسائل الشراء التعاوني وإنجاز نظم تخطيط الموارد المؤسسية، وتكنولوجيا المعلومات، والتأمين، ومعدات الأمن، والاتصالات، والأغذية، والدواء.

١٣١ - ويلاحظ أن العمل الذي يضطلع به من يمثلون المؤسسات الأعضاء في شبكة المشتريات مكمل للواجبات المعتادة للمناصب التي يشغلونها في مؤسساتهم. وعلق مجلس إدارة شبكة المشتريات على ذلك بأن كثيراً من المؤسسات لا تسمح لممثليها في شبكة المشتريات بأن يدرجوا عملهم في الشبكة كجزء من أهداف أدائهم السنوي. وسيقتضي الإسراع بتنفيذ أنشطة "التنسيق" تخصيص موارد مالية إضافية واتفاق المؤسسات على أن يكرس موظفوها الوقت اللازم لهذا النشاط.

١٣٢ - ويرى المفتشان أن شبكة المشتريات يمكن أن تؤدي دوراً رئيسياً في مبادرات التنسيق والشراء التعاوني، مما يزيد كفاءة أنشطة المشتريات زيادة كبيرة. فالشراء من فئات الإنفاق الرئيسية ويؤدي دوراً بالغ الأهمية في تحقيق الأهداف التنفيذية لمؤسسات الأمم المتحدة. لذلك يوصي المفتشان بأن يدعم الرؤساء التنفيذيون للمؤسسات الجهود التي تبذلها شبكة المشتريات للتنسيق والشراء التعاوني، وأن يتخذوا التدابير اللازمة لتعزيز قدرتها على الإنجاز. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي أن يقدروا ويدعموا مشاركة موظفيهم في شبكة المشتريات وأن ينظروا في إنشاء قدرة أساسية مكرسة للشبكة. وفي البداية يمكن أن تُنشأ القدرة المكرسة على أساس تجريبي. ويمكن اتخاذ قرار نهائي بالاستناد إلى استعراض للتجربة النموذجية.

١٣٣ - ويُتوقع أن يعزز تنفيذ التوصيتين التاليتين التنسيق والتعاون بين مؤسسات الأمم المتحدة من خلال استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل.

التوصية ٣

ينبغي أن يعمل الرؤساء التنفيذيون بشكل استباقي على اغتنام الفرص التي يتيحها استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل التعاونية بطرق مختلفة، من بينها وضع/تحسين السياسات والمبادئ التوجيهية لتيسير التعاون، وتعميم مناقصات الاتفاقات الطويلة الأجل التي قد تهتم بها المؤسسات الأخرى، وإدراج الاتفاقات الطويلة الأجل الخاصة بمؤسستهم في قاعدة بيانات موردي الأمم المتحدة في السوق العالمية، والتماس أحدث المعلومات عن الاتفاقات الطويلة الأجل المتاحة في منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٤

ينبغي أن يدعم الرؤساء التنفيذيون للمؤسسات النهوض بأعمال شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى فيما يتعلق بتنسيق وثائق الشراء، والاستخدام التعاوني للاتفاقات الطويلة الأجل، والشراء المشترك للمركبات. وينبغي أيضاً أن ييسروا عمل الشبكة القانونية للتعجيل بمجهودها الرامية إلى تنسيق الأحكام والشروط العامة للعقود.

سادساً - خاتمة

١٣٤ - كان الهدف من هذا الاستعراض تقييم أهمية استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل داخل منظومة الأمم المتحدة وكفاءته وفعاليته. وتبين منه أن ثمة أدلة تشير، بصفة عامة، إلى أن استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل في المنظومة أمر له أهميته، وأنه إلى حد ما، يتسم بالكفاءة والفعالية. وجمع المفتشان أمثلة عديدة على تحقيق مؤسسات مختلفة تابعة للأمم المتحدة منافع نقدية وغير نقدية من هذه الاتفاقات. ومن أكثر الأمثلة شيوعاً تلك التي تتعلق بالكيفية التي يمكن بها للاتفاقات الطويلة الأجل أن تحقق الكفاءة الإدارية (وتخفيض التكاليف الإدارية) بالنسبة للسلع والخدمات المطلوبة بصفة منتظمة، وذلك بتوحيد عمليات الشراء المتكررة في عملية واحدة. وتتيح أيضاً الاتفاقات تجميع الطلب سواء داخل مؤسسة بعينها أو على نطاق منظومة الأمم المتحدة تحقيقاً لمزيد من الاستفادة بحجم المشتريات والحصول على أعلى جودة بأفضل الأسعار. علاوة على ذلك، يمكن أن تستخدم الاتفاقات الطويلة الأجل لكفالة تطبيق معايير الجودة و/أو المعايير التقنية الضرورية على نطاق المؤسسات. وقد نتج عن هذه المنافع المؤكدة لهذه الاتفاقات زيادة في استخدامها وارتفاع في إنفاق مؤسسات الأمم المتحدة على المشتريات من خلالها.

١٣٥ - غير أن المفتشين حددا عدة مخاطر محتملة تقترب بالسياسات والممارسات المتبعة في استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل في منظومة الأمم المتحدة، مما قد يقلل من المنافع الممكنة تحقيقها. فالافتقار إلى السياسات والبيانات المتعلقة تحديداً باستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يحد من تقييم كفاءة هذه الأنواع من العقود وفعاليتها بوجه عام. إذ لا توجد لدى المؤسسات، بصفة عامة، سياسات فيما يتعلق بتوقيت استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل وكيفيته، كما أنها تعاني أيضاً من عدم كفاية قدراتها في مجال إدارة التخطيط للمشتريات ووضع استراتيجيتها وإدارة عقودها. وإن عجز المؤسسات عن القيام على نحو استراتيجي بإبرام وإدارة الاتفاقات الطويلة الأجل، ورصد وتقييم نتائجها، قد يؤدي إلى الحد من قدرتها على تحقيق المنافع التي يمكن أن تتأتى من هذه الاتفاقات بشكل كامل.

١٣٦ - ولا يمكن تحقيق المنافع بمجرد إبرام اتفاق طويل الأجل، ولا يتم تحقيق جميع المنافع من كل اتفاق. وما لم يتخذ قرار إبرام الاتفاق الطويل الأجل وفقاً للسياسات الخاصة بهذه الاتفاقات تحديداً وبعد تحليل فعالية التكلفة، والتخطيط الدقيق ووضع الاستراتيجيات للمشتريات، يمكن أن تضيق الفرص التي قد تُتاح لاستخدامها أو أن يساء استخدامها. ووجد المفتشان أن إجراء تحليل شامل للاتفاقات على المشتريات يكفل أهمية الاتفاقات الطويلة الأجل ويسهم في تعزيز كفاءة وظيفة الشراء وفعاليتها. وأبرز المفتشان أهمية تحليل المخاطر وإدارة المخاطر في استخدام هذه الاتفاقات. ووجدوا أن لإدارة العقود أهمية بالغة في الحد من المخاطر المحتملة المرتبطة بالاتفاقات الطويلة الأجل وكفالة

استخدامها بكفاءة وفعالية. فهي تتيح رصد أداء الموردين؛ وأحوال السوق وأسعاره؛ ومستوى الاستخدام؛ وتحقيق الأهداف المرجوة من وراء الاتفاق.

١٣٧ - وينبغي أن توضع الخطط والاستراتيجيات للاتفاقات الطويلة الأجل كعملية كاملة، تشمل إدارة عملية الشراء، وإجراء تقييم للاحتياجات، وتيسير تجميع الطلب، وإجراء تحليل للأسواق، والاتصال بمجموعة أكبر من الباعة المتاحين، وكفالة المنافسة الفعالة، وتقييم وإدارة المخاطر، والإدارة الفعالة للعقود. ولا يمكن بالقواعد والإجراءات العامة وحدها تحقيق المنافع المتوقعة. ومن شأن المشتريات المرتفعة القيمة، بصفة خاصة، أن تفيد من وجود عملية رسمية للتخطيط وإنشاء فريق معين للمشتريات وإدارة العقود. وكفالة المنافسة الفعالة على الاتفاقات الطويلة الأجل ضرورية لتحقيق الوفورات المتوخاة في التكلفة من هذه العقود. ذلك أن انعدام المنافسة قد يؤدي لتفاقم أوجه عدم الكفاءة، بالنظر إلى طول مدة الاتفاقات الطويلة الأجل وارتفاع قيمتها. وكذلك قد تؤدي الاستعانة في هذه العقود باتفاقات مؤسسات أخرى إلى تفاقم مشكلة انعدام الكفاءة.

١٣٨ - وقد أقرت هيئة الرقابة الداخلية لإحدى مؤسسات الأمم المتحدة الرئيسية، في الآونة الأخيرة، مراجعة لإبرام وإدارة عقود الاتفاقات الطويلة الأجل لخدمات استئجار الرحلات الجوية، التي تشكل جزءاً كبيراً من إجمالي المشتريات. ووجدت الهيئة أنه بالرغم من وجود إطار تنظيمي، فإن الحوكمة وإدارة المخاطر وعمليات المراقبة التي جرى فحصها كانت غير مرضية في توفير ضمانات معقولة بشأن كفاءة الاتفاقات، وفعاليتها من حيث التكلفة، وحسن توقيت إبرامها، وإدارة عقودها. ذلك أن الدقة الشديدة في تحديد الاحتياجات في مجال تأجير الرحلات الجوية، مضافاً إليها عدم كفاية المهل المتاحة للشراء وعدم الفعالية في عملية تسجيل البائعين، كانت تعيق المنافسة الدولية الفعالة. وعرض ذلك المؤسسة لدرجة عالية من خطر الحصول على خدمات استئجار الرحلات الجوية بتكلفة أعلى من اللازم. علاوة على ذلك، لم يوجد في هذه المؤسسة إطار لإدارة المخاطر والتخطيط الاستراتيجي لإبرام الاتفاقات الطويلة الأجل لخدمات استئجار الرحلات الجوية وإدارة عقودها.

١٣٩ - وأشار المفتشان إلى أن مؤسسات الأمم المتحدة ينبغي أن تقيم قدرتها على تنفيذ وإدارة عقود الاتفاقات الطويلة الأجل خلال مرحلة التخطيط وإعداد استراتيجية للشراء. فالتخطيط ووضع الاستراتيجية على الوجه السليم يكفلان كفاءة الاتفاقات وفعاليتها. وهما كذلك يتيحان لمؤسسات الأمم المتحدة التعرف على الفرص السانحة للتعاون من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل المشتركة، واستخدام اتفاقات المؤسسات الأخرى، وتبادل المعلومات، وما إلى ذلك. ويؤدي التعاون على نطاق المنظومة من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل إلى الحد من الازدواجية وزيادة أوجه التآزر، مما يزيد تعزيز الكفاءة والفعالية في استخدام هذه الاتفاقات.

١٤٠ - لذلك، خلص المفتشان إلى أن استخدام مؤسسات الأمم المتحدة الاتفاقات الطويلة الأجل (وأنشطتها الخاصة بالشراء بصفة عامة) ينبغي أن يستند إلى سياسات خاصة بهذه الاتفاقات، وتحليل لفعاليتها من حيث التكلفة، وتخطيط منهجي للمشتريات، وتحليل للإنفاق، وعمليات لوضع الاستراتيجيات. فكلما كانت لوظائف الشراء فكرة واضحة عن الاحتياجات/الأهداف المؤسسية الاستراتيجية التي تخدمها أنشطتها الخاصة بالشراء، كانت في موقف أفضل لتنفيذ وإدارة عقود الشراء لتلبية هذه الاحتياجات. فذلك يتيح لها تحقيق أقصى قدر من الأهمية والكفاءة والفعالية لأنشطتها.

١٤١ - بيد أن المفتشين لاحظوا أن عملية الشراء، في منظومة الأمم المتحدة، يُنظر إليها بصفة عامة على أنها من وظائف المعاملات والمكاتب الخلفية بدل أن تكون وظيفة استراتيجية. غير أن زيادة إضفاء الطابع الاستراتيجي على الشراء، بالنظر إلى أهمية الإنفاق على المشتريات في المنظومة وكميته (١٤,٣ مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة في عام ٢٠١١)، يمكن أن تحقق منافع إضافية لمؤسسات الأمم المتحدة وتساعد بشكل أفضل في بلوغ أهدافها.

١٤٢ - وتبين أن معظم مؤسسات الأمم المتحدة تخصص الموارد وتعطي التوجيهات لوظائفها الخاصة بالشراء على أساس حجم المشتريات في الماضي أو حجمها المتوقع فحسب. وهي لا تأخذ في الاعتبار الموارد والقدرة اللازمة، في جملة أمور، لتخطيط المشتريات ووضع استراتيجيتها، وإدارة العقود. وأشار المفتشان إلى أن الانتقال إلى عملية شراء تتسم بطابع استراتيجي لا يمكن أن يتحقق دون رقابة قوية من الهيئات التشريعية/مجالس الإدارة والتزام من الإدارة العليا. ويرى المفتشان أن الشراء ينبغي أن يشكل بنداً دائماً في جدول أعمال مداورات الهيئات التشريعية/مجالس الإدارة.

الاستنتاجات من المذكرات السابقة المرتبطة بالشراء الصادرة عن وحدة التفتيش المشتركة

١٤٣ - أصدرت وحدة التفتيش المشتركة مذكرتين أخريين مرتبطتين بالشراء في الأعوام الخمسة الماضية: واحدة عن إصلاحات المشتريات في منظومة الأمم المتحدة (JIU/NOTE/2011/1) وأخرى عن الاستشارات المؤسسية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (JIU/NOTE/2008/4). وتؤيد نتائج هذا التقرير ما خلصت إليه المذكرتان السابقتان وتكمله. وقد اشتملت كلتا المذكرتين على جوانب مختلفة لوظيفة وأنشطة الشراء وقدمتا توصيات لتحسينها. فأكدت المذكرة المتعلقة بإصلاح المشتريات، مثلاً، على أهمية تحليل المشتريات وتنفيذ استراتيجية دينامية لتوجيه أنشطتها. وناقشت الحاجة إلى هيكلة وظيفة الشراء على نحو يعزز القيام بدور أكثر اتساماً بالاستباقية والاستراتيجية، وإلى توفير الموارد بما يوازي أهميتها. واستعرضت كذلك السياسات العامة للمشتريات، وقضايا الإصلاح، والشراء المستدام،

والتعاون فيما بين الوكالات. وشددت مذكرة المشورة المؤسسية على أهمية إدارة العقود، وقدمت عدداً من التوصيات للتحسين. وسلطت كلا المذكرتين أيضاً الضوء على ضرورة التدريب المهني لموظفي المشتريات على نحو منتظم.

١٤٤ - ويرى المفتشان أن مؤسسات الأمم المتحدة التي تنفذ التوصيات الواردة في مذكري وحدة التفتيش المشتركة السابقتين وفي هذا التقرير ستعزز إلى حد بعيد أهمية الشراء وكفاءته وفعاليته على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وينبغي لذلك أن تكفل المؤسسات تنفيذ التوصيات الواردة في المذكرتين وفي هذا التقرير.

الدور الرقابي للهيئات التشريعية/مجالس الإدارة

١٤٥ - الشراء من أهم وأبرز الأدوات التي تستخدمها المؤسسات في تحقيق أهدافها الاستراتيجية. ولذلك ينبغي أن تعتبر وظيفة الشراء من الوظائف الاستراتيجية وأن يُضطلع بأنشطة المشتريات بناء على خطة واستراتيجية. وينبغي أن تشكل وظيفة الشراء وأنشطته جزءاً لا يتجزأ من وضع الخطة والاستراتيجية المؤسسية الشاملة. وفي هذا السياق، من الأهمية بمكان أن تمارس الهيئات التشريعية/مجالس الإدارة، بوصفها الجهات المعنية الرئيسية في المؤسسات، دورها الرقابي على وظيفة الشراء والأنشطة المتعلقة بالمشتريات. وتحقيقاً لذلك ينبغي أن يقدم الرؤساء التنفيذيون تقارير منتظمة إلى مجالس إدارتها عن هذه المسائل.

١٤٦ - ويتوقع أن يحسن تنفيذ التوصية التالية فعالية استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل في منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٥

ينبغي أن تمارس الهيئات التشريعية/مجالس الإدارة دورها الرقابي على مهمة الشراء والأنشطة المتعلقة بالمشتريات بغرض التأكد من أن مهمة الشراء تؤدي على نحو ملائم دورها الاستراتيجي وأن الأنشطة المتعلقة بالمشتريات، بما فيها الاتفاقات الطويلة الأجل، يجري الاضطلاع بها على أساس من خطط واستراتيجيات سليمة للشراء.

منهجية التقييم

عاجل المفتشان من خلال التثبيت بمضاهاة المصادر المتعددة (التثليث) البيانات التي تم جمعها بالطريقتين الكمية والنوعية:

(أ) أجري استعراض نظري للحصول على بيانات موضوعية من خلال استعراض وثائق المؤسسات المشاركة، بما فيها وثائق السياسات المتعلقة بالاتفاقات الطويلة الأجل، وإحصاءات المشتريات، والوثائق الموضوعية على المواقع الإلكترونية للمؤسسات المشاركة، وأدلة المشتريات، ونماذج عقود الاتفاقات الطويلة الأجل، وخطط الشراء، وغير ذلك من المبادئ التوجيهية والأدوات، والاستعراضات المشتركة بين الوكالات للمشتريات المشتركة؛

(ب) أرسلت استبيانات تفصيلية إلى جميع المؤسسات المشاركة وعددها ٢٣ مؤسسة يشملها الاستعراض من أجل رسم السياسات والهياكل والأنشطة التي يجري الاضطلاع بها لاستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل على نحو فعال في منظومة الأمم المتحدة. والتمس رد واحد عن كل مؤسسة. وتلقى المفتشان ردوداً من ٢١ مؤسسة^(٥٥) - وهو معدل للردّ نسبته ٩١ في المائة؛

(ج) وأجرى المفتشان مقابلات شخصية، على أساس الردود التي تم تلقيها على الاستبيان، مع مسؤولي المشتريات وطالبي التوريد من عدة مؤسسات مشاركة التماساً لأرائهم بشأن أهمية واستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل وما يتعلق بها من سياسات وعمليات، وأدوار ومسؤوليات، ونجاحات وتحديات في استخدام هذه الاتفاقات. فأجرى المفتشان خمسة وخمسين مقابلة مع المؤسسات المشاركة؛ و٢٣ مقابلة مع مسؤولي المشتريات؛ و٣٢ مقابلة مع طالبي التوريد؛

(د) وأجريت كذلك مقابلات مع منظمات مقارنة من خارج منظومة الأمم المتحدة، يُعترف بأن لها سياسات وممارسات جيدة في استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل (كالبك الدولي والمفوضية الأوروبية)؛

(هـ) اضطلع المفتشان ببعثات إلى نيويورك وروما وكوبنهاغن وفيينا وباريس وواشنطن العاصمة وبروكسل. واختيرت تلك الأماكن لأنها تستضيف إدارات/وحدات مشتريات الأمانة العامة للأمم المتحدة (نيويورك)، ومنظمة الأغذية والزراعة وبرنامج

(٥٥) لم يرسل الاتحاد البريدي العالمي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية رداً على الاستبيان.

الأغذية العالمي (روما)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (باريس)، والبنك الدولي (واشنطن العاصمة)، والمفوضية الأوروبية (بروكسل)، ومن شأنها أن تتيح من أوسع تغطية ممكنة للمؤسسات المشاركة؛

(و) واستخدمت القوائم المرجعية في إطار استعراض منهجي لعينة من العقود التي قدمتها المؤسسات المشاركة. إذ طلب إلى تلك المؤسسات أن ترسل إلى وحدة التفتيش المشتركة أعلى خمسة (من حيث القيمة النقدية) من عقود الاتفاقات الطويلة الأجل التي انتهى أجلها في فترتي السنتين السابقتين (٢٠٠٨-٢٠١١). فقدمت اثنتا عشرة مؤسسة مشاركة^(٥٦) نسخاً من عقود اتفاقاتها الطويلة الأجل في عدد من المجالات، ليلعب مجموع عقود العينة ٥١ عقداً. وفحص التحليل الأحكام الواردة في كل عقد منها في عدد من المجالات وسعى لتحديد الممارسات الجيدة في الشروط التعاقدية.

وعانت منهجية التقييم من وجهين رئيسيين للقصور:

(أ) كان أولهما أن المفتشين، بالنظر إلى شح الموارد وضيق الوقت، لم يتمكنوا من التوجه في بعثات إلى المكاتب الميدانية للمؤسسات. وكان ذلك قصورا خطيراً، بالنظر إلى أن المنظمات تأخذ باللامركزية بصفة متزايدة في أنشطة مشترياتها. فلم يتسن فحص التنفيذ على الصعيد الميداني وتحديد التجارب والدروس المستفادة ومشاكل الموظفين الميدانيين المتعلقة بهذه المسائل؛

(ب) ومما أعاق إلى حد ما تحليل كفاءة الاتفاقات الطويلة الأجل وفعاليتها الافتقار إلى إحصاءات تفصيلية بشأن هذه الاتفاقات (كالعدد والحجم الإجماليين، والاتفاقات المبرمة في المقر وفي المكاتب الميدانية، والتوزيع حسب فئة المشتريات وحسب الإدارات والمكاتب القطرية)، ومستوى الاستخدام في إطار هذه الاتفاقات، والاتفاقات الطويلة الأجل المشتركة، واستخدام اتفاقات المؤسسات الأخرى، وأداء الاتفاقات الطويلة الأجل، وغير ذلك من المؤشرات الرئيسية.

(٥٦) كانت هي الأمانة العامة للأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الطيران المدني الدولي ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى وبرنامج الأغذية العالمي.

المرفق الثاني

استعراض عام للسياسات والممارسات في استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل على نطاق منظومة الأمم المتحدة

المنظمة														السياسات والممارسات							
الأمانة العامة للأمم المتحدة	المفوضية السامية لشؤون اللاجئين	الأونروا	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	منظمة الأمم المتحدة للطفولة	برنامج الأغذية العالمي	مكتب الأمم المتحدة لتقديم المشورة	منظمة العمل الدولية	منظمة الأغذية والزراعة	اليونسكو	منظمة الطيران المدني الدولي	منظمة الصحة العالمية	الاتحاد الدولي للاتصالات	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	المنظمة البحرية الدولية	منظم الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	منظمة السياحة العالمية	وكالة الدولية للطاقة الذرية	برنامج الأمم المتحدة المشترك	هيئة الأمم المتحدة للمرأة	
																					أعدت سياسة و/أو استراتيجية للاتفاقات الطويلة الأجل
																					أعدت عقوداً/نماذج قياسية للاتفاقات الطويلة الأجل
																					كان لدى المكاتب الإقليمية و/أو الميدانية صلاحية إبرام الاتفاقات الطويلة الأجل وإدارتها
																					نظرت في ممارسات الشراء المسؤولة اجتماعياً في الشراء من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل
																					اضطلعت بتحليل منتظم لحافظة المشتريات
																					اضطلعت بتحليل لتكاليف وفوائد التعاون مع مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى
																					اشتملت عقود الاتفاقات الطويلة الأجل على الكميات التقديرية
																					وضعت وطبقت مؤشرات أداء واضحة للاتفاقات الطويلة الأجل
																					لم يتعين موافقة لجنة العقود في المؤسسة على قرار استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل لمؤسسات أخرى
																					أدرجت بانتظام في الاتفاقات الطويلة الأجل بندا للسماح باستخدامها من جانب مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى
																					أدرجت اتفاقاً الطويلة الأجل في قاعدة بيانات موردي الأمم المتحدة في السوق العالمية
																					كانت تجمع بانتظام الدروس المستفادة من كل من الاتفاقات الطويلة الأجل

المصدر: استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

المرفق الثالث

استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل في منظومة الأمم المتحدة

٢٠١١			٢٠١٠			٢٠٠٩			٢٠٠٨			المنظمة
النسبة المئوية للمشتريات التي تمت من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل	مجموع المشتريات (ملايين دولارات)	مجموع المشتريات (ملايين دولارات)	النسبة المئوية للمشتريات التي تمت من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل	مجموع المشتريات (ملايين دولارات)	مجموع المشتريات (ملايين دولارات)	النسبة المئوية للمشتريات التي تمت من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل	مجموع المشتريات (ملايين دولارات)	مجموع المشتريات (ملايين دولارات)	النسبة المئوية للمشتريات التي تمت من خلال الاتفاقات الطويلة الأجل	مجموع المشتريات (ملايين دولارات)	مجموع المشتريات (ملايين دولارات)	
٧٣	١٥٦	٣١٧٤	٦٨	١٤٣	٣١٤٥	٦٧	١٣٥	٣٤٨٨	٦٥	١٦١	٣١٧٢	الأمانة العامة للأمم المتحدة
٢٠	٢٤٥	٥٣٤	٢٠	٢٠١	٥٨٢	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ^(٥٧)
لا ينطبق	٨٢	٥٣٥	لا ينطبق	٦٧	٤١٧	لا ينطبق	٦٥	٤١٤	لا ينطبق	٥٢	٣٣٣	مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين
١٥	١٤٣	٢٨٢	١٣	٥٩	٢٢٩	١٠	٦٧	٢١٤	٨	٤٤	١٩٣	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى
لا ينطبق	١٢٠	لا ينطبق	٤٥	١٠٠	٢٨٥	٥٥	٨٠	٢٣٦	٥٠	٥٠	٢٥٦	صندوق الأمم المتحدة للسكان
٩٣	٣٣٠	١٦٠٠	٩٣	٣٦٨	١٣٠٠	٩٢	٣٥٧	١٣٠٠	٩١	٢٨٢	١١٠٠	منظمة الأمم المتحدة للطفولة ^(٥٨)
٤	٧٢	٤٢٣	٣	٣٣	٤٠٠	١	١٠	٤٠٠	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	برنامج الأغذية العالمي ^(٥٩)
٢٨	٨٨	١٢١	١٥	٧٩	١٥٧	٢٥	٨٥	١٢٤	١٢	٥٤	٩٧	منظمة الأغذية والزراعة
٢٢	٧	٤	١٩	٤	٤	١٠	١	٦	١٠	٢	٥	منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة ^(٦٠)
١١	٧	٧٣	٥	٦	٩٨	٨	٣	٩٠	٧	٣	٨٨	منظمة الطيران المدني الدولي ^(٦١)
١٥	٧	١٨	٨	٤	١٨	٦٠	٢	١٥	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	المنظمة البحرية الدولية
٦	٢٧	٥٢	١١	٣٤	٨٩	٠	١	٧٢	لا ينطبق	لا ينطبق	لا ينطبق	برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز
-	١٢٨٤	١٨١٦	-	١٠٩٨	٦٧٢٤	-	٨٠٦	٦٣٥٩	-	٦٤٨	٥٢٤٤	المجموع

(٥٧) تمثل الاتفاقات الطويلة الأجل ما هو محتفظ به مركزيا من هذه الاتفاقات وأفضل التقديرات لما تصدره منها وتحتفظ به وحدات الأعمال التجارية.

(٥٨) لا تشمل الإحصاءات سوى المقر.

(٥٩) تقتصر الإحصاءات على المشتريات من السلع والخدمات، ولا تشمل المشتريات من الأغذية والنقل/اللوجستيات.

(٦٠) لا تشمل الإحصاءات سوى المقر.

(٦١) تشمل الإحصاءات كلا من المقر والميدان.

