

Distr.: General
30 July 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والستون
البندان ١٣٠ و ١٣٧ من جدول الأعمال المؤقت*
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة
وحدة التفتيش المشتركة

إنجاز الخدمات الإدارية خارج مقار مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ”إنجاز الخدمات الإدارية بعيدا عن مقار مؤسسات منظومة الأمم المتحدة: مراكز الخدمات في الخارج“ (JIU/REP/2009/6).

* A/65/150.



موجز

يستكشف تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ”إنجاز الخدمات الإدارية بعيدا عن
مقار مؤسسات منظومة الأمم المتحدة: مراكز الخدمات في الخارج“ العوامل الرئيسية المحددة
لجوانب نجاح المرافق الخارجية، بالاستعانة بنهج قائم على دراسة الحالات الفردية.

ويعرض هذا التقرير آراء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بالتوصيات
الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة. وجرى توحيد آراء المنظومة بناء على إسهامات
المؤسسات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق،
التي رحبت بهذا التقرير واتفقت على أن العمل بالمرافق الخارجية قد يعود بمزايا اقتصادية
بفضل وفورات الحجم والانخفاض النسبي في تكاليف الموظفين. وتتفق الوكالات إجمالا مع
التوصيات، لا سيما منها تلك الداعية إلى إجراء تحليل كامل لمزايا ونواقص مرفق خارجي،
وكذا الحاجة إلى تبادل الخبرات فيما بين الوكالات.

أولا - مقدمة

١ - يتبع تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "إنجاز الخدمات الإدارية بعيدا عن مقار مؤسسات منظومة الأمم المتحدة: مراكز الخدمات في الخارج" نهجا قائما على دراسة الحالات الفردية لاقتراح "معايير أساسية تستعين بها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عند نظرها في إمكانية إنجاز الخدمات الإدارية خارج مقارها". ويستعرض التقرير المرافق الحالية لعدد من المنظمات المقامة بعيدا عن مقارها لإنجاز الخدمات الإدارية والمالية، كما يتضمن توصيات تستنير بها السياسات العامة والممارسات في مجالي تشغيل هذه المراكز والتخطيط لعملية الإنجاز بعيدا عن المقار وإدارتها.

ثانيا - التعليقات العامة

٢ - يرحب أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق بتقرير وحدة التفتيش المشتركة هذا، ويشيرون إلى أن نهج دراسة الحالات الفردية يتناول بالدراسة تجارب كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأغذية العالمي بهدف استخلاص الدروس المستفادة ووضع ما ينطبق من معايير أساسية على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

٣ - وتتفق الوكالات على أن العمل بالمرافق البعيدة عن المقار قد يعود بمزايا اقتصادية بفضل وفورات الحجم والانخفاض النسبي في تكاليف الموظفين. بيد أنها تلمح إلى أن إنشاء مراكز خدمات له منافع أخرى، منها على سبيل المثال بناء القدرات الداخلية، مستشهدين على ذلك بإنشاء مراكز خدمات إقليمية مشتركة للمحاسبة، باعتباره أحد الأمثلة على تمكين المكاتب القطرية الصغرى من الاستفادة من الخبرات المجمعّة التي لم يكن بوسعها، لولا ذلك، أن تستقطبها على نحو تنافسي وفعال من حيث التكلفة. وقد يكتسي هذا النهج أهمية خاصة في مسار المنظمات نحو اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام في السنوات المقبلة، وهو ما قد يتطلب مجموعات مهارات جديدة ومختلفة.

٤ - وفيما يتعلق باقتراح وضع سياسة عامة موحدة/مشتركة في مجال إنجاز الخدمات بعيدا عن المقار، الذي دعت إليه الفقرة ٢٧ من تقرير وحدة التفتيش المشتركة، تشير الوكالات إلى أن هذا الأمر سيتطلب إجراء تحليل معزز، بالنظر إلى تنوع احتياجات مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ومع ذلك، فإن الوكالات متفقة إجمالا على أن من المفيد لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تدرس إمكانية إنجاز الخدمات بعيدا عن مقارها أن

تكون مطلعة على الترتيبات القائمة وأن تستفيد من الدروس ذات الصلة المستخلصة من تجارب المشاريع الرائدة على نطاق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

ثالثاً - تعليقات محددة على توصيات وحدة التفتيش المشتركة

التوصية ١

ينبغي لمجلس إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى الرؤساء التنفيذيين أن يقوموا، قبل نقل الخدمات بعيداً عن المقار بوضع سياسة لإنجاز الخدمات بعيداً عن المقار تقوم على تحليل تكاليف وفوائد جميع الخيارات المتاحة للاستعانة بمصادر لتقديم الخدمات وتماشى مع الاستراتيجية العامة للمنظمة في الأجل المتوسط إلى الطويل. وينبغي بعد ذلك أن تُستعرض هذه السياسة وتُقر من قبل مجالس الإدارة. وينبغي، قبل إعداد سياسات ومشاريع على نطاق المنظمة لإنجاز الخدمات بعيداً عن المقار، أن تُستعرض استعراضاً وافياً جميع الفرص المشتركة فيما بين الوكالات، بما في ذلك وضع سياسة موحدة/مشتركة وتطوير مشاريع مشتركة. (انظر التوصيتين ١٦ و ١٨).

٥ - تعرب المنظمات عن اتفاقها عموماً مع مفهوم وضع سياسة لإنجاز الخدمات بعيداً عن المقار قبل استحداث مراكزها الخارجية الخاصة بها، وترى أن من المعقول أن تراعي تلك السياسات جميع العوامل ذات الصلة، بما في ذلك أية فرص مشتركة بين الوكالات، وكذا تقديمها إلى المجالس الإدارية لاستعراضها والموافقة عليها قبل تنفيذها. وتبين المنظمات التي أنشأت مراكز خارجية أن هذا هو المسار الذي اتبعته. ومع ذلك، وبالنظر إلى مختلف العوامل التي ستؤخذ في الحسبان (الموقع وغلاء المعيشة وتوافر الهياكل الأساسية والموارد البشرية اللازمة، وما إلى ذلك) فقد حذرت المنظمات من أن السياسات المرسلة في مجال إنجاز الخدمات بعيداً عن المقار تنطوي على خطر اتسامها بالعمومية المفرطة بحيث تنتفي الفائدة منها بالنسبة لمجلس الإدارة المعنية، لا سيما عند مناقشتها خارج إطار الميزانية.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إجراء دراسة جدوى شاملة تكون الأساس لعملية إنجاز الخدمات بعيداً عن المقار. وينبغي أن تتضمن دراسة الجدوى تحليلاً للتكاليف والفوائد، والمخاطر الرئيسية، والتدابير المضادة، وأن تبرهن على مستوى كبير من الفعالية بالقياس إلى الكلفة، مع زيادة جودة الخدمات أو المحافظة على هذه الجودة.

٦ - لئن كانت المنظمات توافق بقوة على ضرورة إجراء دراسة جدوى شاملة يستند إليها أي قرار بإنجاز الخدمات بعيداً عن المقار، فإنها تؤكد على الحاجة إلى كفالة مراعاة جميع العوامل، بما فيها التكاليف المتصلة بالموظفين، مثل المرتبات والاستحقاقات في الموقع الجديد، وتكلفة نقل الموظفين الحاليين وصرف استحقاقات انتهاء خدمتهم، واستقدام موظفين جدد واستبقائهم والتكاليف المرتبطة بالرقابة على المركز وإدارته. وتشير الوكالات إلى أن مثل هذا التحليل قد يكون مكلفاً في حد ذاته، ومن ثم فإن على المنظمات ألا تدخل في هذه العملية ما لم تكن ترى أن إنجاز الخدمات بعيداً عن مقارها احتمال وارد.

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الذين ينظرون في إنشاء مراكز خدمات في الخارج أن يجروا تحليلاً مفصلاً للمواقع البديلة استناداً إلى معايير موضوعية، كجزء من دراسة الجدوى العامة، وأن يوثقوا الأسباب المبررة لحيارهم النهائي. وينبغي أن يحال التحليل إلى مجالس الإدارة لاستعراضه.

٧ - وتوافق المنظمات على التوصية بإجراء تحليل للمواقع البديلة، وتشير إلى أن هذا التحليل قد يكون مضمناً أصلاً في تحليل الجدوى المشار إليه في توصيات أخرى.

التوصية ٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يتفاوضوا مع حكومات البلدان المضيفة المحتملة بغية التوصل إلى اتفاق بشأن مركز الخدمات في الخارج يكون على الأقل مواتياً بدرجة مساوية لاتفاقات مشابهة في أماكن أخرى. ولهذا الغرض، ينبغي أن يتبادلوا وينسقوا اتفاقات البلد المضيف التي يبرمونها بشأن مراكز الخدمات في الخارج.

٨ - يؤيد أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين هذه التوصية التي يشيرون إلى أنها قد تعزز بصورة كبيرة جاذبية موقع ما من المواقع الخارجية التي تنجز فيها الخدمات، لا سيما إذا كانت الشروط المتعلقة بتوظيف غير المواطنين في فئة الخدمات العامة وتوظيف الأزواج والمعالين والأقارب، والإعفاء الضريبي واللوحات الدبلوماسية، وما إلى ذلك، مواتية للموظفين و/أو المنظمة.

التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتخفيف جوانب تأثر الموظفين بإنجاز الخدمات بعيداً عن المقار، وضمان إيراد كامل تكاليف تلك التدابير في التحليل الخاص بتحديد التكاليف العامة لإنجاز الخدمات بعيداً عن المقار.

٩ - تتفق المنظمات مع التوصية بكفالة إدراج كامل التكاليف المتعلقة بتدابير التخفيف من تأثر الموظفين بالعملية، ويشيرون إلى أنها قد تكون مدرجة أصلاً في تحليل الجدوى المشار إليه في توصيات أخرى.

التوصية ٦

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يلتزموا من مجالس الإدارة أفراد مبالغ كافية لتمويل الاتفاقات الشاملة المتعلقة بإنهاء الخدمة طوعاً والمرتبطة بإنجاز الخدمات بعيداً عن المقار.

١٠ - توافق المنظمات على أن الآثار المترتبة على إنجاز الخدمات بعيداً عن المقار ينبغي أن تُدار بعناية وأن يحظى تمويل التدابير اللازمة لتخفيف الآثار المترتبة في الموظفين بالاعتراف الكامل في التحليل الشامل لكامل تكلفة إنجاز الخدمات بعيداً عن المقار، على نحو ما أشارت إليه التوصية ٥. بيد أن الوكالات تشدد على أنه بالرغم من أن سعي منظمة إلى الحصول على تمويل إضافية لمجموعات سخية نسبياً من تعويضات انتهاء الخدمة له مغزاه، فإن أولى أولويات تلك المنظمة ينبغي أن تكون البحث عن فرص عمل بديلة مفيدة للموظفين المتضررين. وفي هذا السياق، فإن الأساس الذي يطلب عليه إلى مجالس الإدارة تخصيص تمويل لمجموعات تعويضات انتهاء الخدمة المتصلة بإنجاز الخدمات بعيداً عن المقار قد لا يكون الأساس المناسب. وتشير إلى أن إنهاء الخدمة الطوعي ومجموعات تعويضات إنهاء الخدمة الطوعي قد لا يكونان الخيار الوحيد المتاح للتعامل مع الموظفين الذين لا يمكن نقلهم أو لا يودون نقلهم إلى مراكز عمل أخرى فيما يتصل بعملية إنجاز الخدمات بعيداً عن المقار. وقد تشمل الخيارات الأخرى التفاوض بشأن فرص عمل ضمن أسرة مؤسسات الأمم المتحدة في موقع المقر، والتعامل بمرونة مع حركة تنقل الموظفين داخل المقر، والتشجيع الفعلي للموظفين على البحث عن فرص عمل أخرى. ومن ثم، فسيتعين على المنظمات أن تأخذ في الحسبان الموارد التي ستلزم فيما يتصل بحالات إنهاء الخدمة الطوعي وجهود التنسيب.

التوصية ٧

ينبغي لمجلس إدارة منظمات الأمم المتحدة أن تطلب إلى الرؤساء التنفيذيين المحافظة على الطابع الدولي للمنظمات لدى تزويد مراكز الخدمات في الخارج بالموظفين.

١١ - توافق الوكالات على أنه ينبغي المحافظة على الطابع الدولي للمنظمة في المراكز الخارجية، لكنها تشير، في سياق إنجاز الخدمات بعيدا عن المقار، إلى أن استقدام الموظفين المحليين ليس أمرا مهما فحسب من حيث الفوائد الاقتصادية المترتبة على استقدام الموظفين محليا (مقارنة بالتكاليف المرتبطة بالموظفين الدوليين في الرتب المكافئة)، بل إنه يشكل أيضا أحد الاعتبارات في المفاوضات مع حكومة البلد المضيف التماسا لدعمها.

التوصية ٨

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إعداد استراتيجيات لإدارة التغيير وللاتصال خاصة بالمنظمات من أجل تأمين نجاح مشاريع إنجاز الخدمات بعيدا عن المقار.

١٢ - تتفق المنظمات على أن استراتيجيات إدارة التغيير والاتصال الخاصة بالمنظمات تشكل عنصرا جوهريا من عناصر النجاح في إنجاز الخدمات بعيدا عن المقار.

التوصية ٩

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إنشاء أفرقة فعالة لإدارة المشروع مع وجود قيادة قوية على مستوى القمة، وإعداد خطط مفصلة لمشروع إقامة مراكز خدمات في الخارج.

١٣ - توافق الوكالات على أنها عندما تكون بصدد إقامة مرفق خارجي، فسيتم أن تتولى إدارة المبادرة أفرقة مقتدرة تضم قيادات قوية وتحظى بالدعم على أعلى المستويات.

التوصية ١٠

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة جاهزية نظام تخطيط الموارد في المؤسسة ومركز الخدمات في الخارج قبل بدء العمل المباشر. ولهذا الغرض، ينبغي إجراء الاختبارات المناسبة، وينبغي إتاحة ملاك وظيفي كاف وتوفير قدرة في مجال البنية التحتية وتعزيز التدريب.

١٤ - توافق الوكالات على أنه ينبغي إخضاع جميع النظم والعمليات ذات الصلة للاختبار لكفالة جاهزية المرافق الخارجية قبل بدء العمل المباشر.

التوصية ١١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ضمان القيام، بعناية، بتقييم وإنشاء إطار مساءلة لمراكز الخدمات في الخارج، بما في ذلك وضع اتفاقات على مستوى الخدمات وتفويض السلطة المحدد بوضوح، ودمج هذه المسائل في أدوات السياسة الإدارية.

١٥ - توافق المنظمات على أن وضع إطار مساءلة واضح، يشمل اتفاقات خدمات على المستويات المناسبة، يشكل عنصراً حاسماً بالنسبة لعمليات مراكز الخدمات الخارجية.

التوصية ١٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة وضع خطط فعالة لنقل المعارف والتدريب من أجل تيسير الانتقال إلى مراكز الخدمات في الخارج. وينبغي أن تركز خطط التدريب على تقييم وتحديد الاحتياجات في مجال التدريب.

١٦ - توافق المنظمات على أن النقل الفعلي للمعارف وأنشطة التدريب يجب أن تكون جزءاً من عملية إنجاز الخدمات بعيداً عن المقار، وتشير إلى أنه ينبغي أن تؤخذ في الحسبان تكاليف هذه البرامج والخطط في إطار دراسة الجدوى.

التوصية ١٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ضمان توفير درجة كافية من الأمن للموظفين والمرافق؛ وضمان أمن المعلومات؛ وإعداد خطة بشأن استمرارية الأعمال واستعادة القدرة على العمل بعد الكوارث، بما في ذلك استراتيجية خروج، قبل أن تبدأ مراكز الخدمات في الخارج بالعمل.

١٧ - توافق المنظمات على أنه ينبغي أن تأخذ أية مبادرة لإنجاز الخدمات بعيداً عن المقار في الحسبان التدابير الأمنية للموظفين والمرافق والمعلومات، وكذا استمرارية الأعمال واستعادة القدرة على العمل بعد الأعطال الكبرى. وينبغي كذلك أن تأخذ دراسة الجدوى في الحسبان التكاليف المرتبطة بهذه العناصر.

التوصية ١٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إنشاء آليات رصد وإبلاغ منتظمين لمراكز الخدمات في الخارج، وذلك لإثبات التقدم المحرز في تحقيق الأهداف، بما في ذلك تحقيق وفورات في التكاليف وتحسين نوعية الخدمات. وينبغي تقديم تقارير دورية عن ذلك، داخلياً إلى الإدارة العليا وخارجياً إلى مجالس الإدارة.

١٨ - يؤيد أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين هذه التوصية؛ ويشيرون مع ذلك إلى أن أنشطة الرصد والإبلاغ هاته قد تكون هي ذاتها مستترة للموارد.

التوصية ١٥

ينبغي لمجالس إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تمارس دورها الرقابي على أنشطة إنجاز الخدمات بعيدا عن المقار، بما في ذلك تنفيذ السياسات وتقييم الأداء وتقييم التقدم المحرز في تحقيق الأهداف.

١٩ - تؤيد الوكالات هذه التوصية، وتشير بعضها إلى أن تفاعلات من هذا القبيل تجري أصلا بين مجالس الإدارة والأمانات العامة.

التوصية ١٦

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن ينسقوا مبادراتهم المتعلقة بإنجاز الخدمات بعيدا عن المقار بغية تحقيق قدر أكبر من الكفاءة في التعاون مع سائر المنظمات. وينبغي، قبل الإقدام على إنجاز الخدمات بعيدا عن المقار، أن يتقصوا جميع الإمكانيات، بما في ذلك الاستعانة بمصادر داخلية في مراكز الخدمات القائمة في الخارج وإنشاء مراكز خدمات مشتركة. ولهذه الغاية، ينبغي أن يعرضوا خططهم وأفكارهم المتعلقة بإنجاز الخدمات بعيدا عن المقار في اجتماعات الفريق العامل ذي الصلة التابع للجنة الإدارية الرفيعة المستوى لمناقشتها وتبادل الأفكار بشأنها.

٢٠ - تؤيد الوكالات هذه التوصية إجمالا، لكنها ترى أنه بالنظر إلى اختلاف الهياكل التنظيمية وآليات الإدارة، فإن المسألة لا تكمن في قيام مؤسسات منظومة الأمم المتحدة "بتنسيق مبادرات إنجاز الخدمات بعيدا عن المقار". لكن الوكالات تلاحظ ما لحفل مثل اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى من قيمة في إتاحة فرص تبادل الدروس المستفادة، وهو ما من شأنه أيضا أن يهيئ فرصا لإقامة حوار ما فيما بين الأطراف المعنية. وينبغي أن يكون الهدف الأساسي هو تبادل التجارب وليس التنسيق.

التوصية ١٧

ينبغي لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق أن يقوم، عن طريق اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، بتيسير التبادل المنهجي للخبرات والدروس المستخلصة في مجال إنجاز الخدمات بعيدا عن المقار والخطط الممكنة لإنجاز الخدمات بعيدا عن المقار، وأن يجعل بالنظر في إنشاء مراكز خدمات في الخارج مشتركة فيما بين الوكالات.

٢١ - بينما تؤيد الوكالات الدعوة العامة التي وجهتها وحدة التفتيش المشتركة إلى اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى ومجلس الرؤساء التنفيذيين بتيسير التبادل المنهجي فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة للدروس المستفادة في مجال إنجاز الخدمات بعيداً عن المقار، فإنها تلاحظ أن إقامة مركز خدمات موحد مشترك بين الوكالات ووضع إطار سياساتي مشترك فيما يتعلق بإنجاز الخدمات بعيداً عن المقار فكرة طموحة جداً في الوقت الراهن. وعلى نحو ما أشارت إليه وحدة التفتيش المشتركة (الفقرة ١٣٣ من تقريرها)، فثمة تحديات مرتبطة بوجود اختلافات في منصات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتفاوت في مستويات نضج نظم تخطيط موارد المؤسسة، فضلاً عن اختلاف القواعد والأنظمة الإدارية. وتزيد الأمور تعقيداً باختلاف الترتيبات الإدارية وأطر الميزانية. وعلاوة على ذلك، فرغم أن الوكالات تتفق مع تقييم وحدة التفتيش المشتركة بأن "مبادرات التعاون والتنسيق فيما بين الوكالات، إذا اقترنت بالتطورات التكنولوجية، باستطاعتها، بل ينبغي لها، أن تتغلب على هذه المشكلات" (الفقرة ١٣٤)، فإنها تؤكد على أن هذه المبادرات والتطورات لا تقلل من تحديات التنفيذ ومخاطر الإدارة المرتبطة بمراكز الخدمات في الخارج.

التوصية ١٨

ينبغي لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق أن يقوم، عن طريق اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، بمناقشة وبدء وضع إطار سياسة موحد/مشترك لإنجاز الخدمات بعيداً عن المقار بغية السعي إلى تحقيق درجة أكبر من الكفاءة من خلال اتخاذ قرارات مشتركة وتطوير مشاريع بصورة مشتركة.

٢٢ - يتفق أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين إجمالاً مع هذه التوصية.