

Distr.: General
19 September 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثامنة والستون

البند ١٤٢ من جدول الأعمال المؤقت*

وحدة التفتيش المشتركة

استعراض عروض الخبراء الاستشاريين الأفراد في منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، على تقرير وحدة التفتيش المعنون "استعراض عقود الخبراء الاستشاريين الأفراد في منظومة الأمم المتحدة" (A/68/67).

موجز

يوفر تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض عقود الخبراء الاستشاريين الأفراد في منظومة الأمم المتحدة" (A/68/67) تقييماً لاستخدام الخبراء الاستشاريين في منظومة الأمم المتحدة عن طريق تحليل السياسات والممارسات ذات الصلة، ويشمل نظرة أعم في القضايا المتعلقة بطرائق التعاقد مع غير الموظفين.

وتبين هذه المذكرة آراء منظمات منظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات الواردة في التقرير. وتم دمج آراء المنظومة على أساس المدخلات التي قدمتها المنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، التي رحبت بالتقرير وأيدت الاستنتاجات التي خلص إليها.

* A/68/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق



أولا - مقدمة

١ - في التقرير الذي قدّمته وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض عقود الخبراء الاستشاريين الأفراد في منظومة الأمم المتحدة" (A/68/67)، تُقيّم الوحدة استخدام الخبراء الاستشاريين في منظومة الأمم المتحدة، من خلال تحليل السياسات والممارسات ذات الصلة. وبينما ينصب التركيز الرئيسي للتقرير على عقود الخبراء الاستشاريين الأفراد، فقد تبين للمفتشين من خلال تحليلهم للمعلومات التي تلقوها والمقابلات التي أجروها أنه ليس هناك دائما تمييز واضح بين فرادى الخبراء الاستشاريين وبعض العاملين الآخرين من غير الموظفين. ولذلك، تدرج وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها نظرات في قضايا مماثلة تتعلق بمسألة الخبراء الاستشاريين، بما في ذلك طرائق التعاقد مع غير الموظفين.

ثانيا - معلومات عامة

٢ - رحّبت المنظمات بتقرير وحدة التفتيش المشتركة عن استخدام الخبراء الاستشاريين المقدم في الوقت المناسب، الذي يعالج مسألة هامة في إدارة الموارد البشرية في منظومة الأمم المتحدة. وأشارت المنظمات إلى أنه على الرغم من احتمال وجود أوجه تشابه بين عقود الخبراء الاستشاريين وأنواع أخرى من عقود غير الموظفين، فإن العديد من المنظمات ميّزت بوضوح بين طرائق التعاقد وطرائق التعيين. فعلى سبيل المثال، ربما تكون القيود المالية قد دفعت بعض المنظمات إلى الاعتماد بقدر أكبر على تعيين أفراد من غير الموظفين بينما لم يترتب نفس الأثر المالي على استخدام منظمات أخرى لعقود الخبراء الاستشاريين. ويقدم التقرير رؤية فاحصة لعملية استخدام الخبراء الاستشاريين، بالإضافة إلى عرض للمخاطر المحتملة المرتبطة باستخدام هذا النوع من الطرائق التعاقدية، وأشار العديد من المنظمات إلى أنها تعكف على استعراض سياسات الموارد البشرية المتعلقة بالخبراء الاستشاريين فضلا عن العمليات التجارية المرتبطة بها، إلا أنها قررت أن تأخذ الاقتراحات والتوصيات الواردة في التقرير في الاعتبار.

٣ - وأيدت المنظمات أيضا الدعوة الواردة في التقرير التي تقضي باتباع نهج موحد على صعيد المنظومة من شأنه أن يحسّن اتساق السياسات المتعلقة بالخبراء الاستشاريين والموارد البشرية الأخرى من غير الموظفين، بالاقتران مع التوصيات التي تدعو إلى تطوير مزيد من الاتساق بين السياسات من خلال الآليات المشتركة بين المنظمات. وافقت المنظمات، آخذة في الاعتبار اختلاف السياسات والممارسات المتعلقة بالخبراء الاستشاريين والعقود الإفرادية في سائر منظومة الأمم المتحدة، على أن الآليات الحالية المشتركة بين المنظمات يمكن أن تكون

مفيدة في تحقيق المزيد من الاتساق بين السياسات، والأحكام والشروط، وأحكام قواعد السلوك والممارسات ذات الصلة.

٤ - وعلى الرغم من أن المنظمات رحبت بالطابع المتعمق للتقرير، فقد أعربت أيضا عن القلق إزاء جوانب مختلفة من التحليل الوارد فيه، مثل عدم تسليط مزيد من الضوء على إمكانية تنفيذ بعض التوصيات. فعلى سبيل المثال، تدعو وحدة التفتيش المشتركة في نواحي مختلفة من التقرير إلى الاستعانة بنظم تكنولوجيا المعلومات في أنشطة الرصد والتحليل. ووافقت المنظمات على أن هذه التحسينات مستصوبة، لكن تطبيقها يمكن أن ينطوي على صعوبات جمة.

٥ - وعلاوة على ذلك، أعربت المنظمات عن القلق إزاء الإشارة في التقرير إلى معايير العمل الدولية، على ما هو منصوص على وجه التحديد في اتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية. ولاحظت المنظمات أن الاتفاقيات والتوصيات موجهة للدول وليس للمنظمات الدولية، ولذلك، اقترحت أن لا تُطبق "مبادئ العمل الدولية" التي أشارت إليها وحدة التفتيش المشتركة، والتي تُشكل الأساس الذي تستند إليه معايير العمل الدولية على المنظمات الدولية إلا في إطار القانون الدولي العام. وعلاوة على ذلك، تشير وحدة التفتيش المشتركة في الفقرة ٨٨ من تقريرها إلى الخبراء الاستشاريين والاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٣٢ في حين أن الاتفاقية المذكورة لا تنطبق موضوعيا على الخبراء الاستشاريين وإنما على عاملين مستقلين. وبالمثل، تحتج وحدة التفتيش المشتركة، في الفقرة ٣٦ من التقرير، بتوصية منظمة العمل الدولية رقم ١٩٨، على الرغم من أن التوجيه الخاص بتقرير وجود علاقة عمل بحسب تلك التوصية يقصد به الدول لأغراض اتباع سياسة وطنية تهدف إلى حماية العمال في أي علاقة عمل. ولهذا، فإن التوجيه الوارد في تلك التوصية لا ينطبق مباشرة على المنظمات الدولية.

ثالثا - تعليقات محددة على التوصيات

التوصية ١

ينبغي قيام الرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وهم يأخذون في الحسبان مبادئ العمل الدولية، باستعراض سياساتهم المتعلقة باستخدام العاملين من غير الموظفين بقصد توضيح معايير الاختيار بين الطرائق التعاقدية المتعلقة بالموظفين وتلك المتعلقة بغير الموظفين، وينبغي أن يرصدوا ويقيموا مسألة استخدام

العاملين من غير الموظفين في منظماتهم بغية الكشف عن المخاطر والتصدي لها في الوقت المناسب.

٦ - أعربت منظمات منظومة الأمم المتحدة عن اتفاقها مع ما جاء في التوصية (١) وقبولها بما والتي تدعو الوحدة فيها إلى إجراء استعراض لاستخدام العاملين من غير الموظفين، لكنها لاحظت أن أخذ "مبادئ العمل الدولية" في الحسبان (انظر الفقرة ٥ أعلاه) هو مسألة يعود البت بها إلى الهيئات التشريعية وليس للرئيس التنفيذي.

التوصية ٢

ينبغي قيام الرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، التي لم تفعل ذلك بعد، بوضع سياسة محددة في منظماتهم بشأن الاستعانة بالخبراء الاستشاريين، تكمّلها المبادئ التوجيهية ذات الصلة إلى جانب إيجاد طريقة تعاقدية مخصص لهم.

٧ - وافقت المنظمات على ضرورة وضع سياسة محددة بشأن الاستعانة بالخبراء الاستشاريين، كما جاء في التوصية (٢). ولاحظت أن وحدة التفتيش المشتركة تدعو في الفقرة ٦١ من التقرير إلى "تبسيط جميع عقود العاملين من غير الموظفين وتحديدًا بوضوح في وثيقة سياسات واحدة" وهذا يتناقض فيما يبدو مع التوصية التي تدعو الوحدة فيها إلى وضع وثيقة سياسة محددة بشأن الاستعانة بالخبراء الاستشاريين.

التوصية ٣

ينبغي قيام الرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بالتأكد من تكملة عقود الخبراء الاستشاريين في منظماتهم بشروط عامة شاملة، بما في ذلك شروط بشأن تضارب المصالح وأحكام مدونة قواعد السلوك.

٨ - أعربت المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة عن اتفاقها مع ما جاء في التوصية (٣) التي تدعو وحدة التفتيش المشتركة فيها إلى تكملة عقود الخبراء الاستشاريين بشروط عامة شاملة، بما في ذلك شروط بشأن تضارب المصالح وأحكام خاصة بمدونة السلوك، وأفاد العديد من تلك المنظمات بأنها تسير في هذا الاتجاه، إن لم تكن قد امتثلت بالفعل لتلك الأحكام.

التوصية ٤

ينبغي قيام الرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وهم يأخذون في الحسبان مبادئ العمل الدولية والممارسات الجيدة ذات الصلة، باستعراض

عقود الخبراء الاستشاريين المعمول بها في منظماتهم بقصد الأخذ بعقود ذات مدة أقصر تتمشى مع الطبيعة المخصصة الغرض والمؤقتة لعمل الخبراء الاستشاريين، وأن يضعوا سياسة ملائمة بشأن تقديم استحقاقات اجتماعية توضع في الاعتبار فيها مدة العمل المؤدى وطبيعته.

٩ - لم تحصل التوصية (٤) التي تدعو وحدة التفتيش المشتركة فيها إلى الأخذ بعقود ذات مدة أقصر سوى على تأييد جزئي من المنظمات. إذ أشارت بعض المنظمات إلى أن مدة عقود الخبراء الاستشاريين، ولا سيما في سياق أحد برامج المساعدة في مجال التعاون التقني تضطلع به إحدى المنظمات، تستند إلى مدة المشاريع والبرامج ذات الصلة. وأشارت المنظمات كذلك إلى أن المنافع الاجتماعية لا ينبغي أن يعمل بها إلا إذا تم في حالات استخدام الخبراء الاستشاريين لفترات أطول. كما أن الأخذ بالسياسات المتعلقة بالمنافع الاجتماعية قد يتطلب موافقة الهيئات التشريعية لبعض المنظمات.

التوصية ٥

ينبغي قيام الرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بضمان وجود سياسة ملائمة بشأن استخدام المتقاعدين كخبراء استشاريين في منظماتهم وأن يجري الامتثال لهذه السياسة وإنفاذها إنفاذاً فعالاً.

١٠ - أعربت المنظمة عن قبولها للتوصية (٥) فيما يتعلق بوجود سياسات تُوجّه استخدام المتقاعدين كخبراء استشاريين.

التوصية ٦

ينبغي قيام الرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بالنظر في طرائق ملائمة من أجل تزويد الخبراء الاستشاريين والعاملين من غير الموظفين بآليات ميسورة وفعالة لتسوية المنازعات وبحث طرق الاستماع إليهم ومعالجة شواغلهم.

١١ - أعربت المنظمات عن قبولها وتأييدها للتوصية (٦) بشأن توفير آليات ميسورة وفعالة لتسوية المنازعات. ويشير العديد منها إلى أن لديه آليات معمول بها لفائدة الخبراء الاستشاريين. وأشار بعض المنظمات إلى أن توسيع نطاق تلك الخدمات ليشمل المتقاعدين العاملين من غير الموظفين يتطلب الدراسة من قبل المكاتب القانونية.

التوصية ٧

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تحديد الأدوار والمسؤوليات المتعلقة باستخدام الخبراء الاستشاريين تحديدا واضحا وأن يجري الأخذ بتدابير سليمة للرصد والتقييم الداخلي من أجل تنفيذ السياسات ذات الصلة تنفيذا فعالاً.

١٢ - أيدت المنظمات التوصية ٧.

التوصية ٨

ينبغي قيام الرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة باستعراض قوائم الخبراء الاستشاريين لديهم والسياسة والممارسات المتعلقة بعملية التنافس بخصوص استخدام هؤلاء الخبراء بقصد توسيع نطاق المجموعة المتاحة من المرشحين المؤهلين واعتماد تدابير ملائمة بشأن التنافس، يُفضل أن تعدل تبعاً لمدة وقيمة العقود.

١٣ - أيدت المنظمات توصية وحدة التفتيش المشتركة التي تدعو فيها إلى إجراء استعراض لقوائم الخبراء الاستشاريين الموجودة لديها والسياسات والممارسات المتعلقة بعملية التنافس، بقصد توسيع نطاق المجموعة المتاحة من المرشحين المؤهلين، وأشار العديد منها إلى أنها تقوم حالياً بتلك العملية. غير أن المنظمات حذرت من أن اتباع نهج صارم جداً في استقدام الخبراء الاستشاريين قد يخلق صعوبات أو يؤدي إلى تأخيرات كبيرة تترتب عليها آثار سلبية. فالمنظمات التي تعمل في مجالات متخصصة جداً، على سبيل المثال، ليس لديها سوى مجموعة قليلة جداً متاحة من الخبراء المؤهلين المتخصصين، ومن غير الممكن بالتالي توسيع نطاق القائمة وتطبيق تدابير التنافس في حين أن المنظمات التي تقوم بأعمال إغاثة إنسانية في حالات الطوارئ تحتاج إلى موارد، للاستجابة بسرعة خلال حالات الطوارئ، وهذا لا يسمح لها بوقت كافٍ للقيام بعملية تنافسية لاستقدام خبراء استشاريين.

التوصية ٩

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة إيلاء الاعتبار لمسألتي التنوع الجغرافي وتحقيق التوازن بين الجنسين في السياسات المتعلقة باستخدام الخبراء الاستشاريين في منظماتهم والنهوض بهاتين المسألتين على نحو استباقي.

١٤ - أيد أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين ضرورة إيلاء الاعتبار لمسألتي التنوع الجغرافي وتحقيق التوازن بين الجنسين عند اختيار الخبراء الاستشاريين، حسبما دعت إليه وحدة

التفتيش المشتركة في التوصية ٩. لاحظ بعض المنظمات، ولا سيما المنظمات التي تعتبر تعيين الخبراء الاستشاريين بمثابة عملية اشتراء، أن مسألتي التمثيل الجغرافي ونوع الجنس ينبغي أن تُطبَّقا في سياق العطاءات التنافسية ومبادئ الاشتراء ذات الصلة. وأشار العديد من المنظمات إلى أن التحسينات التي أُدخلت مؤخرا على نظم معلومات استقدام موظفين قد تزيد في تحسين قدرتها على تحديد مرشحات مؤهلات تأهيلا مناسبة ومرشحين مؤهلين من البلدان الممثلة تمثيلا ناقصا للعمل لديها كخبراء استشاريين. وأخيرا، أعرب العديد من المنظمات عن القلق من أن التوصية فضفاضة جدا بالنظر إلى أن مفهوم نوع الجنس والتنوع الجغرافي يتعلق في المقام الأول بالقوة العاملة في منظمة ما، وبالموظفين الدوليين العاملين لديها فحسب. وشككت المنظمات في أن يكون قصد وحدة التفتيش المشتركة هو التوصية بالأخذ بالتنوع الجغرافي لدى استخدام الخبراء الاستشاريين، وهو مسألة يتحكم بها في كثير من الحالات المكان الذي توجد فيه المنظمة القائمة بالتوظيف. ويمكن أن يُنظر إلى هذه التوصية، من بعض الجوانب، بكونها تدعو إلى إقامة توازن جغرافي فيما يتعلق بمقدمي الخدمات للشركات.

التوصية ١٠

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وجود سياسة أجور محدّنة لدى منظماتهم بشأن استخدام الخبراء الاستشاريين تكون مدعومة بمبادئ توجيهية ملائمة من أجل تنفيذ هذه السياسة تنفيذا متسقا.

١٥ - أعربت المنظمات عن قبولها وتأييدها بصفة عامة للتوصية (١٠) التي تعالج سياسات الأجور، وذكر بعض المنظمات أنها تُجري حاليا استعراضا لهذه السياسات. غير أن بعض المنظمات رأت أن الأجر المدفوع لخبير استشاري لا ينبغي تحديده فقط بحسب مدى تعقيد المهام التي سيؤديها كما هي مبيّنة في الاختصاصات (انظر الفقرة ١٤٤ من الوثيقة A/68/67) وإنما بحسب خبرة ومعرفة وقدرة الخبير الاستشاري على أداء ما تقتضيه الاختصاصات أيضا. وأشارت منظمات أخرى إلى أنها تحدد أجور الخبراء الاستشاريين على أساس عملية تنافسية متعلقة باختصاصات محددة وعلى أساس كل حالة على حدة. وبالتالي، فإن نتائج العملية التنافسية ومبدأ "أفضل قيمة مقابل الثمن"، هما اللذان يمليان أجر الخبير الاستشاري. ولذلك، فإن الأجر المحدّد سلفا يمكن أن يقيّد أو يحد من التطبيق الكامل والفعال لعمليات الاختيار التنافسي، والمجموعات الموحّدة للأجور قد لا تحقق مبدأ "أفضل قيمة مقابل الثمن". كما أن التكاليف تستند عادة إلى اختصاصات محددة بحالات معينة قد يؤدي فيها وضع مجموعات موحدة للأجور، بالاقتران مع مبادئ العطاءات التنافسية، إلى نتائج عكسية بشأنها.

التوصية ١١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن يعززوا الرقابة على استخدام الخبراء الاستشاريين عن طريق إجراء تقييم فعال للأداء، وعمليات مراجعة حسابات، ورصد، وتقديم تقارير تحليلية داخلية وخارجية، بقصد ضمان استخدام العقود استخداما سليما واستخدام الموارد بكفاءة.

١٦ - أيدت المنظمات التوصية (١١) التي تدعو وحدة التفتيش المشتركة فيها إلى تعزيز الرقابة على استخدام الخبراء الاستشاريين. وأشار العديد من المنظمات إلى أنها تجري حاليا، نتيجة لتقرير وحدة التفتيش المشتركة، استعراضا لممارسات الرقابة على استخدام الخبراء الاستشاريين.

التوصية ١٢

ينبغي للهيئات التشريعية/هيئات الإدارة للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن تمارس مهمتها الرقابية بشأن استخدام الخبراء الاستشاريين عن طريق إجراء استعراضات منتظمة للمعلومات التحليلية المقدمة من الرؤساء التنفيذيين للمنظمات المعنية.

١٧ - أعربت المنظمات عن تأييدها للتوصية (١٢) مشيرة إلى أنها موجهة إلى الهيئات التشريعية/محال الإدارة، وذكر العديد منها أن الرقابة على استخدام الخبراء الاستشاريين تعتبر عموما إحدى المهام الإدارية.

التوصية ١٣

ينبغي قيام الأمين العام للأمم المتحدة، بوصفه رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين، بالمبادرة، عن طريق شبكة الموارد البشرية التابعة للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، إلى وضع نهج سياساتي مشترك من أجل تنفيذ التوصيات ١ و ٢ و ٣ و ٤ و ٥ و ٦ و ١٠ من هذا التقرير. وتحقيقا لهذا الغرض، ينبغي النظر في إنشاء فرقة عمل محددة.

١٨ - أعربت منظمات منظومة الأمم المتحدة عموما عن اتفاقها مع ما جاء في هذه التوصية وأيدت الهدف الشامل المتمثل في تحسين اتساق السياسات. غير أنها لاحظت أن وضع نهج "واحد" قد يؤدي إلى عملية مطوّلة لا تعكس الاحتياجات والموارد والولايات المختلفة لكل منظمة من المنظمات الداخلة في النظام الموحد، ويضعف بالتالي المرونة اللازمة لاستخدام الخبراء الاستشاريين في تلبية احتياجات محددة. وعلاوة على ذلك، تعتبر بعض

المنظمات أن اختيار الخبراء الاستشاريين هو عملية اشتراء، وبالتالي قد يكون من المفيد أيضا إشراك شبكة المشتريات التابعة للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة في هذه المناقشات. ومع ذلك، وافقت المنظمات عموما على أن اتباع نهج مشترك قدر المستطاع لاستخدام الخبراء الاستشاريين والمتعاقدين الأفراد سيكون موضع ترحيب.
