

Distr.: General
2 February 2016
Arabic
Original: English



الدورة السبعون

البند ١٤٠ من جدول الأعمال

وحدة التفتيش المشتركة

استخدام أفراد من غير الموظفين وطرائق التعاقد ذات الصلة في
مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

إضافة

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 "استخدام أفراد من غير الموظفين وطرائق التعاقد ذات الصلة في مؤسسات
منظومة الأمم المتحدة" (انظر A/70/685).



الرجاء إعادة استعمال الورق

090216 050216 16-00670 (A)



موجز

في التقرير المعنون "استخدام أفراد من غير الموظفين وطرائق التعاقد ذات الصلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (انظر A/70/685)، قامت وحدة التفتيش المشتركة بتقييم استخدام الأفراد من غير الموظفين وتحليل السياسات واللوائح التنظيمية والممارسات التعاقدية والعمليات الإدارية ذات الصلة التي تتبعها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالنسبة لهؤلاء الأفراد.

وتعرض هذه المذكرة آراء الأمين العام ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات الواردة في التقرير. ولقد جُمعت الآراء استناداً إلى المساهمات المقدمة من المنظمات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، التي رحبت بالتقرير وأيدت بعض الاستنتاجات الواردة فيه.

أولا - مقدمة

١ - في التقرير المعنون "استخدام أفراد من غير الموظفين وطرائق التعاقد ذات الصلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (انظر A/70/685)، قامت وحدة التفتيش المشتركة بتقييم استخدام الأفراد من غير الموظفين وتحليل السياسات واللوائح التنظيمية والممارسات التعاقدية والعمليات الإدارية ذات الصلة التي تتبعها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالنسبة لهؤلاء الأفراد.

ثانيا - تعليقات عامة

٢ - رحبت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالتقرير، ولاحظت أنه يتضمن إيضاحات بالغة الأهمية بشأن الاستعانة بالخبراء الاستشاريين، والمخاطر المحتملة المرتبطة باللجوء إلى التعاقد والتوظيف في هذا الصدد. وفيما يتعلق بتعريف "الأفراد من غير الموظفين"، لاحظت المؤسسات أن هذا الاصطلاح يستخدم للإشارة إلى الأفراد الذين يعملون مع الأمم المتحدة وليس لديهم عقود موظفين، وعلى هذا النحو فهو أوسع من أن يحدد بطريقة ناجعة. وبدلاً من ذلك، حددت هذه الطريقة التعاقدية المحددة مختلف فئات هؤلاء الأفراد، وتشمل الخبراء الاستشاريين، والموظفين المقدمين دون مقابل، والمسؤولين من غير موظفي الأمانة العامة، والمراقبين العسكريين، ومتطوعي الأمم المتحدة، والمشاركين في الاجتماعات، والأفراد المقدمين من الحكومات، والمتعاقدين التجاريين. ووضع لكل فئة التعريف الخاص بها وأحكام تشغيلها وشروط خدمتها.

٣ - وفي حين أعربت المؤسسات عن تقديرها لتناول وحدة التفتيش المشتركة مسألة معقدة جداً بالتحليل فإنها أكدت أن القيمة العامة للتقرير كانت لتزيد لو تم إجراء مناقشة أكثر استفادة لأسباب الاستعانة بالأفراد من غير الموظفين والفوائد التي تجنى من ذلك، مع تسليط المزيد من الضوء على تدابير الرقابة التي يمكن أن تكفل قيام المديرين المفوضين للتوظيف باستخدام عقود غير الموظفين بالشكل المناسب. ولاحظت المؤسسات أن استخدام عقود غير الموظفين في إطار لا مركزي يتيح مستوى أعلى من السرعة والمرونة في التزود بالموظفين ويعزز الكفاءة في التكاليف والفعالية في أنشطتها، وهما هدفان يتفقان مع التحليل الذي أجرته الوحدة.

٤ - وتكتسي السرعة في التزود بالموظفين أهمية حاسمة بوجه خاص بالنسبة للمؤسسات التي تعتمد على أفراد الوحدات لتوفير قدرة احتياطية تمكن من الاستجابة السريعة للطلبات العالمية، من قبيل حالات الطوارئ الإنسانية. ومن وجهة نظر الوكالات التي تحتاج إلى هذه

المرونة، من الأهمية بمكان أن تسعى المؤسسات التي تستعين بأفراد من غير الموظفين إلى توفير شروط الخدمة المناسبة، بما في ذلك عبر توفير خطط التأمين المدعومة للصحة والحياة والعجز، واستحقاقات الإجازة السنوية وإجازة المرض وإجازة الأمومة كلما أمكن، ونظم المعاشات القاعدية حيثما أمكن، ومنح أهلية الحصول على وثائق سفر الأمم المتحدة، حسب الاقتضاء.

٥ - واتفق بعض المؤسسات، لا سيما تلك التي لديها نماذج تمويل طوعي عال، مع ما جاء في الفقرة ٣٤ من التقرير من أن عدم إمكانية التنبؤ بالتمويل يزيد من تقييد قدرة المؤسسات على الدخول في التزامات توظيف طويلة الأجل. وإضافة إلى ذلك، رأى بعض المؤسسات، أنه في حال لزوم الاستفاضة في بحث هذا الموضوع، لا بد أيضا من النظر فيما إذا كانت المؤسسات يمكنها أن تنتظر بشكل معقول من غير الموظفين مستوى الالتزام بالميثاق التي تنتظره من موظفيها، إذا كانت المؤسسات فعلا تعامل الفئتين معاملة مختلفة.

٦ - وبصرف النظر عن هذه التعليقات، لاحظت المؤسسات أن التقرير يتضمن نقاط تفكير هامة ويسلط الضوء على ممارسات تستحق أن ينظر فيها.

ثالثا - تعليقات محددة على التوصيات

التوصية ١

ينبغي أن ينقح الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة سياساتهم المتعلقة بالأفراد من غير الموظفين، بما يشمل تعريف الأفراد من غير الموظفين ومعايير الاستعانة بهم، باستخدام مبدأ علاقة العمل وفقاً لتوصيات العمل ذات الصلة الصادرة عن منظمة العمل الدولية.

٧ - في حين أن المؤسسات أيدت عموماً المبادئ التي استندت إليها التوصية ١، فإنها أشارت أيضا إلى أن تطبيق مبادئ العمل الدولية أمر تقررته الهيئات التشريعية وليس الرؤساء التنفيذيين. وعلاوة على ذلك، لاحظ العديد من المؤسسات أن السياسات القائمة حاليا تؤيد بالفعل قاعدة "علاقة العمل"، ورأت هذه المؤسسات أن أي تحليل آخر إنما سيزيد تكلفة إضافية دون تحقيق فائدة كبيرة.

التوصية ٢

ينبغي للهيئات التشريعية/مجالس الإدارة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تمارس بطريقة منهجية وظائفها الخاصة بالرقابة على استخدام الأفراد من غير الموظفين عن طريق

إجراء استعراضات منتظمة للمعلومات/البيانات المقدمة من الرؤساء التنفيذيين لكل منها فيما يتعلق بمؤلاء الأفراد.

٨ - بعد أن لاحظت المؤسسات أن التوصية ٢ موجهة إلى مجالس الإدارة، أشارت إلى أن تقديم تقارير منتظمة عن طرائق التوظيف إلى مجالس الإدارة ممارسة شائعة. وذكرت أيضا أنه على الرغم من أن الرقابة تعد من مهام مجالس الإدارة فإن تنفيذ الطرائق التعاقدية ورصد استخدامها أمر يظل ضمن مسؤولية الرؤساء التنفيذيين للوكالات.

التوصية ٣

ينبغي أن يستعرض الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة استخدام الأفراد من غير الموظفين بغية تحديد من يعملون منهم لفترات طويلة في إطار علاقة عمل قائمة بحكم الأمر الواقع وأن يضعوا خطة (قصيرة إلى متوسطة الأجل) لإنهاء الاستعانة طويلة الأمد غير المناسبة بهم. وينبغي أن تقدم هذه الخطة، مشفوعة بالموارد المطلوبة، إلى الهيئات التشريعية/مجالس الإدارة لاعتمادها وتوفير الدعم المالي اللازم.

٩ - قبلت المؤسسات عموما المبدأ الذي استندت إليه التوصية ٣، وسلمت بالمشكلات والمخاطر المحتملة لعمل أفراد لفترات طويلة في إطار الطرائق التعاقدية الخاصة بغير الموظفين. وأشار العديد من المؤسسات إلى أنها تعمل على معالجة المسائل التي ينطوي عليها ذلك، بما يشمل إدراج انقطاعات إلزامية في الخدمة، والحد من مدد عقود الخبراء الاستشاريين في سياساتها، وإن أمكن إنشاء وظائف بدلا من استخدام عقود الخبراء الاستشاريين. غير أن المؤسسات أشارت أيضا إلى أنها ستواجه تحديات في الأجلين القصير والمتوسط في السعي إلى الحصول على الموارد المالية الضرورية من مجالس إدارتها أو الجهات المانحة لها، لا سيما أنه في العديد من الحالات تحمل تكاليف استقدام غالبية الأفراد من غير الموظفين على صناديق المشاريع في مراكز العمل الواقعة خارج المقر.

التوصية ٤

ينبغي أن يعزز الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة عملياتهم الداخلية لرصد استخدام الأفراد من غير الموظفين ومراقبته والإشراف عليه، عن طريق التطبيق المستمر لآليات المراقبة الداخلية الفعالة، والرصد المؤسسي المنهجي، وجمع المعلومات/البيانات وتحليلها وعمليات مراجعتها. وينبغي أن يكفلوا إنفاذ المسؤولية بإدارة/وحدة مركزية على المستوى المؤسسي عن الرصد والتحليل والإبلاغ بشأن هذه المسألة.

١٠ - أيدت المؤسسات التوصية ٤، ولاحظت أن نظم المعلومات تحسن باستمرار بحيث تتيح رصد الموارد البشرية من غير الموظفين ومراقبتها بفعالية.

التوصية ٥

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة تقديم تقارير تحليلية دورية على كل من الصعيد الداخلي (إلى الإدارة العليا) والخارجي (إلى مجلس إدارة كل منها) عن استخدام الأفراد من غير الموظفين في مؤسستهم. وينبغي أن تشمل هذه التقارير بيانات تفصيلية وتحليلاً للاستعانة بغير الموظفين، بما في ذلك عددهم والنفقات المرتبطة بهم، والثقل الذي يمثلونه في قوة العمل الكلية، وتوزيع الطرائق التعاقدية والمجالات والمواقع المستخدمة، والاتجاهات الناشئة والمخاطر المحتملة وما يقابلها من تدابير.

١١ - أيدت المؤسسات التوصية ٥، وأشار كثير منها إلى أن آليات الإبلاغ المفصل مثل تلك المعروضة في التوصية إما موجودة بالفعل أو متاحة حسب الحاجة لغرض الاستعراضات الإدارية. وأشارت المؤسسات إلى أن الهيكل العام للإطار التعاقدى يندرج ضمن اختصاصات الهيئات التشريعية عموماً، وإلى أن التقارير اللازمة للقيام بهذه المهمة متاحة، في حين أن تنفيذ الطرائق التعاقدية ورصد استخدامها يظنان من مسؤولية الرؤساء التنفيذيين.

التوصية ٦

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة تطبيق مبادئ توجيهية عملية محدثة وموحدة بشأن الاستعانة بالأفراد من غير الموظفين ليسترشد بها المديرون في اتخاذ القرارات المتعلقة باستخدام طرائق التعاقد الخاصة بهم.

١٢ - أيدت المؤسسات التوصية ٦، وأقرت بأهمية المبادئ التوجيهية وتوفير التدريب حتى يتسنى للمديرين اتخاذ القرارات الصائبة بشأن استخدام طرائق التعاقد الخاصة بالأفراد من غير الموظفين. غير أنها أكدت أنه في الممارسة العملية، ولا سيما في البيئات التي تتسم بدرجة عالية من اللامركزية، لن تنجح أي جهود لزيادة التوجيه والتثقيف بشأن استخدام هذه الطرائق التعاقدية إلا إذا كانت هناك عمليات للمراقبة ورصد الامتثال.

التوصية ٧

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن الأفراد الذين يعملون لدى المؤسسة المعنية بموجب عقود طرف ثالث/استعانة بمصادر خارجية يتمتعون بأوضاع عمل لائقة، بما يشمل المرتب العادل والمزايا والاستحقاقات الاجتماعية.

١٣ - في حين أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أيدت هذه التوصية من حيث المبدأ بقدر ما يكون بإمكانها التأثير في ظروف العمل، فإنها أشارت إلى أن قدرتها على التأثير في الأجور والمزايا والاستحقاقات الاجتماعية لدى أطراف ثالثة قد تكون محدودة نوعاً ما. وأشار العديد من المؤسسات إلى أن الشروط العامة الحالية للعقود، مثل أحكام مدونة قواعد السلوك لموردي الأمم المتحدة، تقتضي أن يمثل المتعاقدون لجميع القوانين والأنظمة المحلية، بما يشمل قوانين العمل وشروط الحد الأدنى للأجور.

التوصية ٨

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تشمل سياسة التوازن بين الجنسين والتدابير المرتبطة بها الأفراد من غير الموظفين، بمن فيهم متطوعو الأمم المتحدة. وينبغي تعزيز التوازن بين الجنسين في استقدامهم ورصده في إطار السياسة العامة الشاملة للمساواة بين الجنسين.

١٤ - أيدت المؤسسات بقوة التوصية ٨، وأشارت إلى أن التوازن بين الجنسين والتنوع الجغرافي يظلان مبدئين أساسيين للاستعانة بالموظفين وبالأفراد من غير الموظفين على حد سواء.

التوصية ٩

ينبغي أن يتيح الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة للأفراد من غير الموظفين الذين يعملون لمدة طويلة (بما في ذلك متطوعو الأمم المتحدة) التقدم كمرشحين داخليين لشغل الوظائف الشاغرة، بغية كفاءة الإنصاف وتوفير تدبير للحد من عدد هؤلاء الأفراد في المؤسسات.

١٥ - في حين أشار بعض المؤسسات إلى أن السياسات الحالية لا تميز بين المرشحين الداخليين والخارجيين للوظائف (بمعنى أن جميع الوظائف الشاغرة متاحة للجميع) ومن ثم فإنها تمثل بالفعل نظرياً للتوصية، فإن مؤسسات أخرى أعربت عن تحفظاتها إزاء اعتبار أصحاب العقود الطويلة المدة من غير الموظفين مرشحين داخليين. وفي إحدى الحالات،

أشارت مؤسسة إلى أن هذا يمكن أن يكون بمثابة إقرار بأنهم موظفون بحكم الواقع، في حين أنهم ليسوا كذلك في واقع الحال. وفي بعض الحالات، أشارت مؤسسات إلى أن مجالس الإدارة فرضت قيود عمل معينة على الأفراد من غير الموظفين بأن اقتضت مثلاً انقطاعاً لمدة معينة قبل تقديم طلب لملء شاغر، وأن هذا من شأنه أن يحول دون تنفيذ هذه التوصية. ويتعين كذلك الإشارة إلى أنه يلزم بالنسبة للمؤسسات الخاضعة للنظام الإداري لموظفي الأمم المتحدة أن يُعدل تعريف اصطلاح "المرشح الداخلي" الذي عرف بصيغة محددة تستبعد الأفراد من غير الموظفين.

التوصية ١٠

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة وجود آلية واضحة ومنصفة ورشييدة لتحديد وتعديل مستويات أجور الأفراد من غير الموظفين، ولا سيما فيما يتعلق بالعاملين منهم لمدة طويلة.

١٦ - قبلت المؤسسات التوصية ١٠، وأشار العديد منها إلى أنه توجد عموماً عمليات لتحديد مستويات أجور الأفراد من غير الموظفين. وأشار بعض المؤسسات إلى أن هذه العمليات قد لا تشمل إيجاد أجر محدد سلفاً، وهو ما قد لا يضمن أعلى جودة بأفضل سعر ويمكن أن يحد ويعوق التطبيق الكامل والفعال لعمليات الاختيار التنافسي.

التوصية ١١

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يتمتع الأفراد من غير الموظفين العاملون منذ مدة طويلة (بما في ذلك متطوعو الأمم المتحدة) بإمكانية اللجوء إلى آليات العدالة الداخلية الرسمية الملائمة. وتحقيقاً لتلك الغاية، ينبغي أن ينظر الرؤساء التنفيذيون في السماح لهم باللجوء إلى الآليات القائمة أو إنشاء نظام عملي آخر يستخدمونه.

١٧ - لم تعترض المؤسسات على إتاحة "آليات العدالة الداخلية الرسمية" للأفراد من غير الموظفين العاملين منذ مدة طويلة، وأشار بعض المؤسسات إلى أن هذه الآليات توجد بالنسبة لفئات معينة من غير الموظفين، وأشارت إلى مثال لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي باعتبارها آلية تحكيم مخصصة متاحة للأفراد من غير الموظفين فأفادت أنها تعتبر وسيلة ملائمة ومعترفاً بها دولياً لتسوية المنازعات تفي بالتزام الأمم المتحدة بموجب القانون الدولي بإتاحة إمكانية الانتصاف القانوني المناسب في المنازعات ذات الطابع القانوني المدني. وفي حين أكدت المؤسسات أن من المرجح أن يؤدي تمكين الأفراد من غير الموظفين

من الاستفادة من العملية القائمة لإقامة العدل إلى زيادة تعقد النظام ورفع تكاليفه، فإنها أشارت إلى أن المسؤولية عن هذه المسألة منوطة بمجالس الإدارة. وأشارت المؤسسات إلى أن مقترحا طرح على الجمعية العامة أثناء دورتها السابعة والستين (A/67/265)، التصويب ١، المرفق الرابع) وإلى أن الجمعية لاحظت في قرارها ٢٤١/٦٧ أهمية كفالة أن تتاح لجميع فئات الموظفين إمكانية اللجوء إلى الآليات التي يمكن من خلالها تسوية المنازعات (الفقرة ٥٠) وأحاطت علما بإجراءات التحكيم المستعجلة التي اقترحتها الأمين العام والواردة في المرفق الرابع لتقريره عن إقامة العدل في الأمم المتحدة فيما يخص الخبراء الاستشاريين والمتعاقدين من الأفراد، وقررت إبقاء المسألة قيد نظرها (الفقرة ٥١). ورأت المؤسسات أن هذه التوصية ينبغي أن توجه إلى الهيئات التشريعية وليس إلى الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ١٢

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون للمؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، على سبيل الأولوية، إمكانية لجوء الأفراد من غير الموظفين (بما في ذلك متطوعو الأمم المتحدة) إلى التحكيم، ومكتب الأخلاقيات، وأمانة المظالم وغيرها من الآليات غير الرسمية لتسوية النزاعات، وأن يضيفوا الصفة الرسمية على هذه الإمكانيات ويكفلوا أن يجد هؤلاء الأفراد ملاذاً في السياسات العامة لمنع التحرش والإبلاغ عن المخالفات. كذلك ينبغي إبلاغ الأفراد من غير الموظفين بتلك الحقوق.

١٨ - أيدت المؤسسات عموماً التوصية ١٢، وأشار العديد منها إلى أن الخدمات التي توفرها مكاتب الوساطة والأخلاقيات وأمين المظالم عادة ما تكون متاحة لغير الموظفين على أساس غير رسمي. غير أن بعض المؤسسات، لا سيما تلك التي لديها أعداد كبيرة من غير الموظفين، أشارت إلى أن إضفاء الصفة الرسمية على الاستفادة من هذه الخدمات قد يقتضي موافقة هيئة تشريعية وسيطلب بلا شك موارد إضافية لتوفير الخدمات لجماعة أكبر من الأفراد.

التوصية ١٣

ينبغي للأمين العام، بصفته رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يشرع في المواءمة بين السياسات والممارسات الخاصة بالأفراد من غير الموظفين في جميع أرجاء المنظومة، بما فيها المعايير/المبادئ المتعلقة باستخدامهم، وإعداد

طريقة موحدة للتعاقد مع هذه الفئة، ومنهجية لتعويضهم، ولتحديد استحقاقاتهم. وتحقيقاً لتلك الغاية، يمكن إنشاء فريق عامل يتبع اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة.

١٩ - أشارت المؤسسات إلى أنها مستعدة للإسهام في الجهود المبذولة على نطاق منظومة الأمم المتحدة للمواءمة بين السياسات والممارسات الخاصة بالأفراد من غير الموظفين، إلا أنها لاحظت أن ذلك قد لا يكون عملية بسيطة، نظراً لتنوع ولايات مؤسسات الأمم المتحدة. وأشارت إلى أنه قد تم بذل جهود من أجل المواءمة لكن كثيراً ما تبين أن الأمر صعب في الممارسة العملية، ويعزى ذلك أحياناً إلى القيود المالية، من قبيل صعوبة عرض نفس المزايا في ظل عدم توافر الأموال. وقد لا يكون ممكناً بالتالي إيجاد طريقة تعاقدية موحدة أو منهجية للتعويض أو مجموعة من الاستحقاقات فيما يتعلق بالاستعانة بالأفراد من غير الموظفين تفي باحتياجات المؤسسات كافة. غير أن شبكة الموارد البشرية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق ناقشت في عدد من المناسبات موضوع الاستعانة بالأفراد من غير الموظفين ويمكنها أن تواصل بذل الجهود الرامية إلى مواءمة ممارسات العمل قدر المستطاع.