

Distr.: General  
25 April 2011  
Arabic  
Original: English

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي



الدورة الموضوعية لعام ٢٠١١  
جنيف، ٤-٢٩ تموز/يوليه ٢٠١١  
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت\*  
الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة  
من أجل التعاون الإنمائي الدولي

## تبسيط جهاز الأمم المتحدة الإنمائي ومواءمته تقرير الأمين العام

موجز

أحرزت عملية تبسيط ومواءمة جهاز الأمم المتحدة الإنمائي تقدماً كبيراً على مدى السنوات الثلاث الماضية. ففي إطار القواعد والأنظمة القائمة، بدأ تطبيق عدد كبير من الابتكارات على الصعيد القطري، أدى إلى تحقيق مكاسب ملموسة عن طريق زيادة الكفاءة وإلى تحقيق وفورات فعلية في التكاليف. ويُستنار بالدروس المستفادة في صوغ التوجيهات المشتركة بين الوكالات، وأصبحت هذه التوجيهات محكمة بصورة متزايدة باحتياجات البلدان. بيد أن النطاق المتاح للتجريب على الصعيد القطري سيظل محدوداً ما لم تُقرّر على مستوى المقار تعديلات مناسبة للإجراءات والممارسات المعمول بها في المقار. ويُرى أن الأولوية في عملية التبسيط والمواءمة ينبغي أن تُولى لإدارة المشتريات وإدارة الموارد البشرية.

\* انظر E/2011/1.



وممارسات العمل المختلفة تستند إلى نماذج عمل مختلفة، كل منها يفى بالولايات والأنشطة البرنامجية الخاصة بكل منظمة على حدة طبقاً لتوجيهات هيئة إدارتها. وهناك أدلة على إمكان التبسيط والمواءمة في حدود نماذج العمل القائمة وفي مجالات منها مثلاً إدارة المشتريات وإدارة الموارد البشرية. وينبغي للأطراف المعنية أن تتخذ نهجاً ذا مراحل، تعتمد بموجبه أولاً إلى تحقيق أقصى ما في طاقتها من التقدم بدون إجراء تحويلات بنوية كبيرة وعلى نحو يُظهر تحقيق نجاحات سريعة ومكاسب ناتجة عن زيادة الكفاءة ووفورات في التكاليف. وعندئذ سيزداد رسوخ الالتزام إلى درجة تتيح إجراء تغييرات أكثر عمقاً تتطلب اتخاذ قرارات من جانب هيئات الإدارة. أما الخطوات اللاحقة فينبغي أن تولى مزيداً من الاهتمام لعنصر التبسيط.

## أولا - مقدمة

- ١ - تتسم عملية تعزيز الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي بأنها عملية كلية، تشمل في آن واحد إصلاحات بنيوية وتغييرات في نُهج التعاون والبرمجة.
- ٢ - وفي السنوات الأخيرة، اكتسبت عملية تبسيط ومواءمة ممارسات العمل مزيدا من الأهمية وأصبحت في مكانة أكثر بروزا على جدول أعمال الإصلاح في الأمم المتحدة. وأخذت أصدااء هذه العملية تتردد عبر منتديات حكومية دولية شتى، وبلغت أقصاها في سياق جولة عام ٢٠٠٧ للاستعراض الشامل للسياسات الذي يجرى كل ثلاث سنوات للأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة من أجل التنمية، ثم مؤخرا في الصكوك التشريعية الصادرة عن الجمعية العامة بشأن الاتساق على نطاق المنظومة<sup>(١)</sup>. وإلى جانب الاستجابة للإصلاحات التي تقررها العمليات الحكومية الدولية، تقوم منظومة الأمم المتحدة حاليا أيضا باتخاذ تدابير غير مسبوقه تهدف إلى تحسين الكفاءة وضبط التكاليف لمواجهة لتدابير النقشف المالي التي أصبحت شائعة لدى الدول الأعضاء.
- ٣ - وقد أُعدَّ هذا التقرير استجابة لقرار الجمعية العامة ٦٢/٢٠٨، الذي تطلب فيه الجمعية إلى هيئات إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تقيّم التقدم المحرز، بما في ذلك التكاليف والفوائد، في مجال التبسيط والمواءمة، وأن تحلّل الآثار المحتملة على برمجة التنمية (الفقرة ١١٢). ويستمد التقرير التوجيه أيضا من مقررات المجلس الاقتصادي والاجتماعي التي اتخذها في سياق متابعة الاستعراض الذي أجراه المجلس في عام ٢٠٠٧ ضمن الاستعراضات التي يجريها كل ثلاث سنوات. وقد طُلب إلى الأمين العام في تلك المقررات أن يقدم معلومات بهذا الصدد في شكل تقرير.
- ٤ - ويقدم هذا التقرير عرضا عاما لما أُنجز من مراحل الأداء منذ اعتماد استعراض السنوات الثلاث لعام ٢٠٠٧، وما أُحرز من تقدم منذ تقديم التقرير السابق للأمين العام، وما اتخذته هيئات الإدارة من إجراءات. وهو يُبرز الكيفية التي تؤثر بها الهياكل ونماذج العمل المختلفة لشتى المنظمات على عمليات النشاط اليومي على الصعيد القطري. ويشير التقرير إلى التحديات الرئيسية التي تواجه الأفرقة القطرية للأمم المتحدة فيما يتصل بعملية التبسيط والمواءمة في منظومة الأمم المتحدة.
- ٥ - ويعتمد التقرير على جملة مصادر منها المدخلات المستمدة من ١٥ فريقا من الأفرقة القطرية للأمم المتحدة، والتي حددت فيها المسائل المشتركة فيما بينها. بيد أن التبصر في

(١) قرارات الجمعية العامة ٢٧٧/٦٢ و ٣١١/٦٣ و ٢٨٩/٦٤.

المنظورات القطرية على نحو أكثر شمولاً يستلزم أن تكون العينة أكبر من ذلك حجماً. ويستعمل التقرير عبارة "عمليات النشاط" بمعناها الضيق. ومن ثم فإنه لا يتناول عملية التبسيط والمواءمة على صعيد البرامج. وينبغي أن يُقرأ هذا التقرير مقترناً بتقرير الأمين العام عن النتائج المحققة والتدابير والعمليات المنفذة اتباعاً لقرار الجمعية العامة ٦٢/٢٠٨ بشأن الاستعراض الشامل لسياسات الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية.

## ثانياً - المراحل المنجزة في عملية التبسيط والمواءمة منذ اعتماد الاستعراض الشامل الذي يجرى كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية لعام ٢٠٠٧

٦ - شهدت السنوات الثلاث الماضية اتساعاً للنطاق الذي تركز عليه عملية التبسيط والمواءمة في منظومة الأمم المتحدة. وفضلاً عن الدافع إلى خفض تكاليف المعاملات، كان الزخم مدفوعاً في معظمه بمطلب تحقيق الاتساق في الأنشطة التنفيذية وكذلك بالتقدم المحرز في سياق البرمجة المشتركة والبرامج المشتركة.

٧ - وقد تصاعد موضوع التبسيط والمواءمة فبلغ محافل مناقشة السياسات على مستوى أرفع. فمنذ أن اعتمد استعراض السنوات الثلاث لعام ٢٠٠٧، تناولت هذا الموضوع ثلاث قرارات للجمعية العامة وثلاث قرارات للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وتواترت مناقشة جوانب محددة من الموضوع بمعدل يفوق أي وقت مضى في هيئات إدارة معظم المنظمات الإنمائية للأمم المتحدة. وأصبح موضوع التبسيط والمواءمة موضع نظر متكرر في الاجتماع المشترك للمجالس التنفيذية لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها.

٨ - وقد أسفرت العمليات المختلفة عن سلسلة من التشريعات والاتفاقات والمبادرات والتعديلات المؤسسية، وضعت أسساً مهمة لمواصلة السير قدماً على هذا الطريق:

(أ) أقر مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق خطة العمل لمواءمة ممارسات الأعمال في منظومة الأمم المتحدة (نيسان/أبريل ٢٠٠٨)؛

(ب) اتفق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأغذية العالمي وعدة وكالات متخصصة على جعل معدل تحميل التكاليف غير المباشرة للدعم البرنامجي ٧ في المائة فيما يتعلق بالصناديق الاستثمارية المتعددة المساهمين والبرامج والأنشطة المشتركة المتعددة الوكالات (نيسان/أبريل ٢٠٠٨)؛

- (ج) أصبح برنامج الأغذية العالمي أول مؤسسة في منظومة الأمم المتحدة تتقيد تماما بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (عام ٢٠٠٨)؛
- (د) اتفقت عدة وكالات متخصصة على استخدام النهج المنسق في التحويلات النقدية<sup>(٢)</sup> حيثما يكون منطبقا على عملياتها في البلدان الرائدة (٢٠٠٩)؛
- (هـ) جرت تجربة نهج الشراء المشترك في جمهورية تنزانيا المتحدة، واعتمدت توجيهات عمومية بشأن الشراء المشترك على الصعيد القطري بغية تطبيقها على النطاق العالمي (٢٠٠٩)؛
- (و) قررت الجمعية العامة إنشاء مستودع مركزي للمعلومات المتعلقة بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية (٢٠٠٩)<sup>(٣)</sup>؛
- (ز) جرت تجربة صيغة الخدمات المشتركة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في جمهورية تنزانيا المتحدة وموزامبيق، وتم إصدار توجيهات عمومية بشأن الخدمات المشتركة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات على الصعيد القطري لتطبيقها على النطاق العالمي (٢٠١٠)؛
- (ح) أوفدت اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بعثتهما المشتركة الأولى إلى أربعة بلدان لتحديد مواضع الاختناقات في عملية التبسيط والمواءمة (٢٠١٠)؛
- (ط) دعت الجمعية العامة إلى مواصلة الجهود الرامية إلى مواءمة ممارسات الأعمال في قرارها المتعلق بتحقيق الاتساق على نطاق المنظومة (٢٠١٠)<sup>(٤)</sup>.

(٢) النهج المنسق في التحويلات النقدية هو نهج موحد في التحويلات النقدية للشركاء المنفذين للأمم المتحدة في البلدان الرائدة. ويستخدم هذا النهج تقييمات كلية وجزئية، تُنفذ مع الشركاء المنفذين أثناء إعداد البرامج لتحديد مستويات المخاطرة وثرغرات القدرات. ويستخدم النهج بعض أنشطة الضمان مثل عمليات مراجعة الحسابات والفحوص العشوائية أثناء التنفيذ، ويطبق صيغة منسقة جديدة فيما يتعلق بطلب الشركاء المنفذين للأموال وما يقدمونه من تقارير عن الكيفية التي استخدمت بها هذه الأموال. وهو يسري أساسا على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي وعلى عدة وكالات متخصصة في بعض الحالات.

(٣) القرار ٣١١/٦٣.

(٤) القرار ٢٨٩/٦٤.

## ثالثاً - التطورات المستجدة على نطاق المنظومة في عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١

### ألف - تنفيذ خطة العمل لمواءمة ممارسات الأعمال في منظومة الأمم المتحدة

٩ - شهد عام ٢٠١٠ عدة تطورات مهمة في مجال تنفيذ خطة العمل لمواءمة ممارسات الأعمال. وقد أُنجزت اثنتان من المبادرات الست ذات الأولوية في هذا المجال، وتوشك المبادرات المتبقية على بلوغ مرحلة متقدمة على طريق التنفيذ. وبحلول نهاية آذار/مارس ٢٠١١، كانت خطة العمل قد تلقت تمويلاً قدره ١٠,٥ ملايين دولار<sup>(٥)</sup>، بلغ ما أنفق منه حوالي ٣,٧ ملايين دولار في نهاية تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠.

### ١ - المبادرات الجارية في مجال المشتريات

١٠ - أدى المشروع الأول المنجز في إطار خطة العمل لمواءمة ممارسات الأعمال، وهو المشروع المتعلق بأهلية الموردين، إلى إقرار إطار نموذجي للسياسات المتعلقة بالبت في أهلية الموردين وتحديد عملية إدارية موحدة على نطاق منظومة الأمم المتحدة للتعامل مع الذين يخالفون المعايير الأخلاقية من الموردين للأمم المتحدة.

١١ - وعلاوة على ذلك، هناك جهود تُبذل حالياً لتحسين مهمة إدارة سلسلة الشراء والإمداد في الأمم المتحدة بإيجاد إطار موحد لإنجاز الأعمال. ويتم ذلك عن طريق مواءمة الأنظمة والقواعد، وتبسيط العمليات، وتحسين ممارسات العمل، وترسيخ أوضاع تقسيم العمل. وسيدعم هذا أيضاً العمليات المضطلع بها على المستوى القطري عن طريق تزويد ممارسي نشاط المشتريات في الأمم المتحدة بأدوات موحدة قائمة على أفضل الممارسات المستقاة من الخبرات المكتسبة من المشاريع الرائدة في إطار نهج "توحيد الأداء في الأمم المتحدة".

١٢ - وقد تحققت فوائد ملموسة من اتباع نهج الشراء التعاوني. فعلى سبيل المثال، أفادت مكاتب جنيف بأن التكاليف المتجنبة<sup>(٦)</sup> بفضل التعاون في عدة مجالات من مجالات الخدمات قاربت ٣٧ مليون فرنك سويسري. وبالمثل، أفادت الوكالات الكائنة في روما هي الأخرى بأنها حققت وفورات كبيرة عن طريق تجنب التكاليف. وعلى الصعيد العالمي، يجري حالياً

(٥) وردت مساهمات من السويد والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والنرويج ونيوزيلندا وهولندا.

(٦) التكاليف المتجنبة هي انخفاض في التكاليف ناتج عن انخفاض الإنفاق عما كان متاحاً عن طريق الأسعار السوقية المنشورة، أو عن طريق انخفاضات في الاستهلاك نتيجة لإجراءات تعاونية.

تطبيق نهج الشراء التعاوني في مجالات التأمين على المخازن وعلى الشحن، و عقود النقل، والمركبات، على نحو يمكن أن يحقق وفورات كبيرة.

## ٢ - النهج المنسقة بشأن الإدارة المالية

١٣ - يتواصل إحراز التقدم في مواءمة النهج المتعلقة بالإدارة المالية. ويهدف مشروع خدمات الخزانة المشتركة<sup>(٧)</sup> إلى تحديد الفرص السانحة لإنشاء خدمات مشتركة لإدارة الخزانة على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وهناك دراسة للجدوى، من المقرر إنجازها بحلول منتصف عام ٢٠١١، ستتضمن مقترحات واضحة وقابلة للتنفيذ لمواءمة خدمات الخزانة ومن ثم إمكانية دمجها. ومن المتوقع أن تتوافر بحلول منتصف عام ٢٠١١ تقديرات تفصيلية للوفورات المنتظر تحقيقها بناء على الاتفاقات المتوصل إليها حتى الآن فيما بين المنظمات.

١٤ - ويستمر إحراز التقدم في اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، على نطاق المنظومة وكذلك على مستوى فرادى المنظمات. فمن بين ٢٢ منظمة، أصبحت منظمة واحدة متقيدة تماما بتلك المعايير (برنامج الأغذية العالمي)، ومن المتوقع أن تنجز ذلك ثماني منظمات أخرى بحلول عام ٢٠١٠، بينما تهدف بقية المنظمات إلى تحقيق ذلك خلال الفترة ٢٠١٢-٢٠١٤. وجميع المنظمات في طريقها حاليا إلى إصدار البيانات المالية لعام ٢٠١٠ متقيدة بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. وعلى وجه الإجمال، حققت المنظمات تقدما نحو الوفاء بالمواعيد المحددة للتنفيذ لديها.

١٥ - أما المشروع المتعلق بمواءمة نظم الإبلاغ فيسير قدما عن طريق إنشاء مستودع مركزي للمعلومات المتعلقة بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية. وقد شرعت أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة في التعاون في إطار عملية تهدف إلى توحيد جمع البيانات وتغطي جميع متطلبات الإبلاغ. وستكتمل مرحلة تنفيذ المستودع في غضون سنتين.

## ٣ - أوجه التباين في إدارة الموارد البشرية

١٦ - حُددت أوجه التباين في إدارة الموارد البشرية، وبدأت المشاريع المتعلقة بالموارد البشرية تؤتي ثمارها. وقد أُنجز في عام ٢٠١٠ تحليل واستعراض مقارنين لسياسات وممارسات إدارة الموارد البشرية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

(٧) خدمات الخزانة تغطي ما يلي: الاستثمارات، وبيع وشراء النقد الأجنبي، وإدارة النظم المصرفية/نظم المدفوعات والعقود والنقدية.

١٧ - وأظهر الاستعراض أن المنظمات تسير بسرعات متباينة في مجال اتخاذ الإجراءات ذات الصلة بعد اعتماد لجنة الخدمة المدنية الدولية لإطار الترتيبات التعاقدية في عام ٢٠٠٥<sup>(٨)</sup>.

١٨ - وحُدثت أيضا أوجه التفاوت في إدارة الموارد البشرية. فعلى سبيل المثال، وُجد أن تنفيذ معايير التصنيف التي حددها لجنة الخدمة المدنية الدولية يفتقر إلى الاتساق. فهناك أفراد غير موظفين يؤدون مهام مماثلة لمهام الموظفين ويعملون طبقا لأحكام وشروط أقل من حيث الميزات مما يطبق على الموظفين، في حين أن شروط الخدمة تتباين تباينا واسعا أيضا فيما بين الأفراد الذين يخدمون بموجب عقود غير عقود الموظفين. وهذا يوجد شعورا بعدم المساواة يؤثر تأثيرا سلبيا على حوافز العمل وعلى عنصري الترابط والالتزام لدى الموظفين. ويتباين أيضا تصنيف الموظفين المعيّنين محليا ومعاملتهم على أنهم مرشحين "داخليين" أو "خارجيين" لدى تقدمهم لشغل الشواغر في المنظمات الأخرى.

١٩ - ومتابعة لذلك الاستعراض، ستركز الخطوات المقبلة على تنفيذ معايير التصنيف التي حددها لجنة الخدمة المدنية الدولية على نطاق منظومة الأمم المتحدة؛ وصوغ أشكال متوائمة لإعلانات الشواغر؛ وإنشاء هيئة مركزية وحيدة للاستعراض لجميع المنظمات الكائنة في أي مركز عمل بعينه؛ وصوغ وتطبيق عناصر قياسية يمكن لجميع المنظمات أن تضيفها إلى نظمها لتقييم الأداء. وسيدفع بكثير من هذه المبادرات إلى حيز التنفيذ على أساس تجريبي.

#### ٤ - السياسات الموحدة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات

٢٠ - يجري حاليا تنفيذ مشروع في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لتحديد معايير ومقاييس موحدة للخدمات والاستثمارات المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مما سيجعل للمنظمات أن تحسب مجموع تكاليف خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على نحو يجعل هذه الخدمات قابلة للقياس. ويُضطلع في الوقت نفسه بمشروع آخر لتنفيذ التوصيات المتضمنة في دراسة بشأن الاتصالات الناقلة للبيانات أفادت بأن من الممكن تحقيق زيادات في الكفاءة عن طريق التشارك في خدمات الاتصالات الناقلة للبيانات على الصعيد القطري وعلى صعيد المقرر. وتعكف اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى على تطوير خدمة الدليل الموحد، التي توفر حاليا معلومات الاتصال لثمانى عشرة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وتُستطلع حاليا بعض الآليات لتوسيع نطاق الدعم المقدم إلى المكاتب القطرية

(٨) يجذ الإطار ثلاثة أنواع من التعميمات: المستمر والمحدد المدة والمؤقت.

فيما يتعلق بالحلول المنسقة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، استجابة للتوصيات الصادرة عن البعثة المشتركة.

## باء - الدعم المشترك بين الوكالات تحقيقا لاتساق عمليات النشاط على الصعيد القطري

### ١ - البعثة المشتركة الأولى لجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى

٢١ - عملا على تسريع إجراءات معالجة الاختناقات في عمليات النشاط، بدأ رئيسا مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى بعثة مشتركة رفيعة المستوى فيما بين آذار/مارس وتموز/يوليه ٢٠١٠. وشاهدت البعثة تقدما كبيرا في المكاتب القطرية التي زارتها<sup>(٩)</sup>، ولاحظت أن أنجح المبادرات هي التي شملت علاقات عمل وثيقة بين موظفي المستوى القطري وموظفي المقار. ووُضعت على الصعيد القطري حلول لزيادة مواءمة ممارسات الأعمال، في حدود الأنظمة والسياسات القائمة. ووُجد أيضا أن التحديات التي تواجه "توحيد الأداء" تنجى أساسا من اختلاف الممارسات والسياسات وليس من اختلاف القواعد والأنظمة. بيد أنه لوحظ أنه في بعض الحالات، خصوصا في مجال إدارة الموارد البشرية والمجال القانوني، يلزم أن تُجري المقار مزيدا من التبسيط والمواءمة للأنظمة والقواعد والسياسات.

٢٢ - واتضح للبعثة أن الدعم والقيادة من جانب الحكومات يمثلان ركيزة رئيسية لما تحقق من منجزات وما أُحرز من تقدم في مجال المواءمة. وأشار أيضا إلى أن الدعم النشط والمطرد من جانب مجتمع الجهات المانحة عامل تمكيني أساسي من عوامل التغيير. ورُئي كذلك أن القيادة القوية من جانب المنسق المقيم بالاشتراك مع رؤساء الوكالات عنصر حاسم من العناصر الدافعة للتغيير.

٢٣ - وعقب القيام بالبعثة، وُضعت خطة مشتركة لتنفيذ توصياتها. وتشير الخطة إلى ضرورة كفاءة توثيق التكامل بين عمليات البرامج وعمليات الأنشطة، وتغطي أولويات رئيسية من قبيل تعزيز المواءمة في مجالي المشتريات وتكنولوجيا المعلومات، وكفالة إحراز تقدم في مواءمة السياسات والإجراءات المتعلقة بالموارد البشرية. وتوجد قيد النظر حاليا لدى منظمات شتى تدابير تهدف إلى الإسراع بإصدار الإذن القانوني اللازم لاتخاذ تدابير التنفيذ تلك.

(٩) ألبانيا وفييت نام وملاوي وموزامبيق.

## ٢ - التخطيط البرنامجي والتنفيذي المتكامل

٢٤ - بغية كفاءة الملاءمة والتنفيذ فيما يتعلق بتدابير موازنة ممارسات الأعمال على الصعيد القطري، قامت اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، بالتنسيق مع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، بتقديم الدعم لكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة، لكفاءة تغطية موضوع موازنة ممارسات الأعمال في إعداد الأفرقة القطرية للأمم المتحدة المشمولة في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وستنفذ المجموعة الأولى من الحلقات التدريبية المدعومة عن طريق خطة العمل في نيسان/أبريل ٢٠١١.

## ٣ - توافق الآراء على مستوى أرفع بشأن إدارة الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين

٢٥ - أصبحت الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين أكثر أهمية في مجال دعم الاتساق على المستوى القطري في جميع أنحاء المنظومة. وقد ازدادت مصادر التمويل تلك عددا وحجما زيادة كبيرة خلال السنوات الماضية.

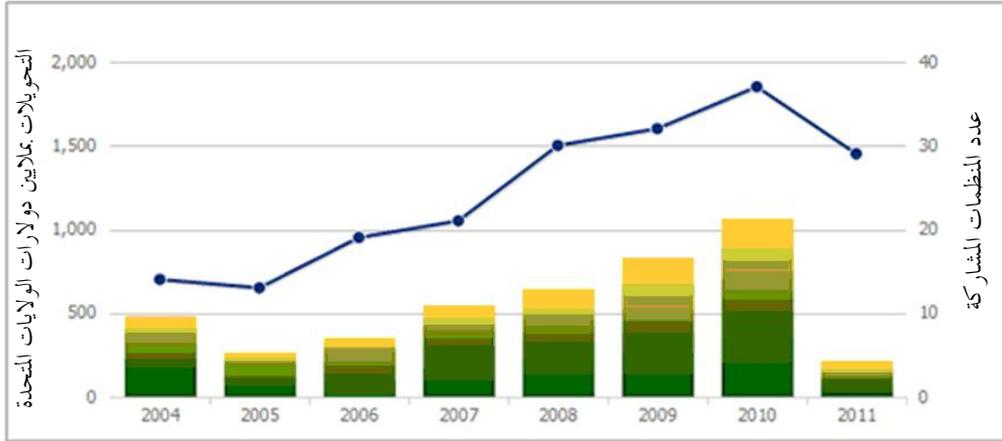
٢٦ - وفي عام ٢٠١٠، أصبحت توجد صناديق عاملة لـ "توحيد الأداء"<sup>(١٠)</sup> في ١٧ بلدا. وتلقت هذه الصناديق السبعة عشر كلها تبرعات عن طريق نافذة التمويل الموسع في إطار نهج "توحيد الأداء"، وهي مرفق أنشئ دعما للبلدان التي يطبق فيها نهج "توحيد الأداء".

٢٧ - وتبذل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية جهودها حاليا لكفالة الاتساق فيما بين المبادئ التوجيهية القائمة وكفالة تلبيتها لاحتياجات الأطراف المعنية. وأقرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أيضا مذكرة توجيهية بشأن إنشاء الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين.

(١٠) "صندوق الأمم المتحدة لتوحيد الأداء" هو صندوق إثمائي مشترك على نمط أسلوب التمويل العابر للبرامج المشتركة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وبالإضافة إلى البلدان الرائدة الثمانية لنهج "توحيد الأداء"، اعتمدت تسعة بلدان طوعا نهج "توحيد الأداء" (بابوا غينيا الجديدة، وبوتان، والجبل الأسود، وجزر القمر، وسيراليون، وقيرغيزستان، وكيريباس، وليسوتو، وملاوي).

## الشكل

المنظمات المشاركة في خطة العمل المتعلقة بمواءمة ممارسات الأعمال، للفترة من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠٠١



المصدر: مكتب الصناديق الاستثمارية المتعددة المانحين، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

## ٤ - مواءمة السياسات والإجراءات المالية

٢٨ - بدأت مبادرة التحول إلى مواءمة القواعد والأنظمة المالية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، وشملت المراقبين الماليين للأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف). وقد حاولت المنظمات على مدار السنوات صوغ مجموعة متوائمة من القواعد والأنظمة المالية، ولكن بالنظر إلى اختلاف الولايات ونماذج العمل فيما بين هذه المنظمات، أصبح واضحاً أن صوغ قواعد وأنظمة مالية متوائمة في جميع المجالات اللازمة لعمل جميع المنظمات لن يكون أمراً ممكناً. وأسفرت العملية عن مشروع وثيقة تضم أنظمة وقواعد مالية متوائمة للأمانة العامة للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف<sup>(١١)</sup>.

٢٩ - ولا يرجح أن تكتمل عمليات المواءمة للعرض على هيئات الإدارة المعنية قبل كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ على الأقل بناء على أفضل الافتراضات. وترى المنظمات أن الفوائد التي

(١١) في مشروع الوثيقة، ٤١ في المائة من بنود النظام المالي و ٥٣ في المائة من القواعد المالية موحدة ومنطبقة على جميع المنظمات؛ و ٣٢ في المائة من البنود و ٢٥ في المائة من القواعد تنطبق على فرادى المنظمات؛ و ٢٧ في المائة من البنود و ٢٢ في المائة من القواعد تنطبق على منطمتين أو ثلاث منظمات فقط.

يمكن أن تعود عليها على مستوى المقار وعلى المستوى القطري قد لا تبرر التكاليف ذات الصلة. ويضاف إلى ذلك أن المواءمة في المجالات الرئيسية المتبقية للقواعد والبنود المالية لن تؤثر تأثيراً يذكر على اتساق وكفاءة عمليات النشاط على المستوى القطري. ونتيجة لذلك، ينبغي أن توائم المنظمات السياسات والإجراءات المالية التي تؤثر على اتساق وكفاءة عمليات النشاط القطرية، آخذة في الحسبان التكاليف اللازمة والفوائد المحتملة. وهذا يتسق مع ما خلص إليه الاستعراض الشامل للسياسات لعام ٢٠٠٧، حيث طُلب إلى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن توائم قواعدها وتُبسّطها حيثما يمكن أن يؤدي هذا إلى تخفيض ملموس للأعباء الملقاة على المنظمات والشركاء الوطنيين.

## ٥ - فهم تكاليف المعاملات المنجزة داخل البلدان

٣٠ - تكاليف المعاملات في منظومة الأمم المتحدة ليست معرفة ولا يجري تتبعها أو توثيقها أو قياسها بصورة منهجية، مما يعرقل الجهود الرامية إلى مواءمة سياسات وممارسات استرداد التكاليف. وبغية تفعيل عملية تحديد تكاليف المعاملات، أجرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية دراسة في عام ٢٠١٠، بناء على خبرات البلدان الرائدة لنهج "توحيد الأداء".

٣١ - وخلصت الدراسة إلى أنه لا توجد منهجية واحدة متاحة أو في المتناول يمكن أن توفر معلومات شاملة عن مستويات واتجاهات تكاليف المعاملات المنجزة داخل البلدان للأطراف المعنية في إطار منظومة الأمم المتحدة. وتنشأ التحديات من تعقد عملية التقدير الكمي للتكاليف التي يتكبدها الشركاء المستقلون العديدون بما لديهم من نظم محاسبية وأنماط عمل مختلفة، وانعدام خطوط الأساس، وما يوجد من اختلافات في مصطلحات التكاليف وتعريفها وتصنيفاتها. وأوصت الدراسة بالتوصل إلى مزيد من الاتفاقات بشأن تعريف التكاليف وتصنيفاتها. وزعمت الدراسة أيضاً أن اتباع النهج التصاعدي من القاعدة (المستوى القطري) إلى القمة في مواءمة عمليات النشاط يمكن أن يزيد التكلفة الكلية للمعاملات في منظومة الأمم المتحدة.

## ٦ - وفورات التكلفة

٣٢ - دعا الاستعراض الشامل للسياسات لعام ٢٠٠٧ منظمات الأمم المتحدة إلى أن تكفل، حيثما يكون ذلك ممكناً، توجيه وفورات التكلفة الناتجة عن التشارك في الجهود والتنسيق إلى البرامج الإنمائية. ويمكن تطبيق هذا المفهوم دون صعوبة كبيرة في إطار الميزانيات

البرنامجية، حيث تكون وفورات التكلفة متاحة عادة للتخصيص لأنشطة برنامجية أخرى في البلد نفسه وفقا للقواعد والأنظمة.

٣٣ - بيد أنه توجد تحديات كبيرة لدى تطبيق هذا المفهوم في حالات ميزانيات الدعم. فعلى سبيل المثال، تزاوّل الصناديق والبرامج عملها بميزانيات دعم عالمية، حيث تكون الوفورات المحققة من بلد ما من البلدان جزءا من حصيلة عالمية، وتستخدم في حالات كثيرة في عمليات نشر الموظفين في حالات الطوارئ. وتشكل هذه المرونة عنصرا بالغ الأهمية لإتاحة النشر السريع للقدرات في الحالات الاستثنائية. ويضاف إلى ذلك أن تحديد وقياس المكاسب والوفورات الناتجة عن زيادة الكفاءة يستلزمان إنشاء عمليات وممارسات معقدة، قد تفوق تكلفتها في بعض الحالات الوفورات المراد قياسها. وقد اتفقت مؤسسات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في عام ٢٠١٠ على تطبيق طرق لتحديد وقياس الوفورات الناتجة عن الميزانيات البرنامجية وميزانيات الدعم في البلدان، على سبيل التجربة.

## ٧ - دعم الخدمات المشتركة

٣٤ - جرى تعزيز الدعم المقدم إلى الأفرقة القطرية للأمم المتحدة في تنفيذ الخدمات المشتركة. وتم توفير التدريب على الخدمات المشتركة لثمانين بلدا في عام ٢٠١٠. واتفقت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية على إنشاء هيكل مؤقت مشترك بين الوكالات لتقديم المساعدة والدعم لمرة واحدة لتعزيز الأنشطة الرامية إلى مواءمة نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات خارج نطاق البلدان الرائدة.

## جيم - التبسيط والمواءمة على المستوى القطري

### ١ - أوجه التقدم بشأن الخدمات المشتركة في مختلف البلدان

٣٥ - أُحرز تقدم ملحوظ في مجال الخدمات المشتركة. فقد تشاركت الأفرقة القطرية للأمم المتحدة على نحو أو آخر في بعض خدمات الدعم الضرورية. وفي أغلب الحالات، تشمل الخدمات المشتركة الخدمات المصرفية، والتنظيف، والصيانة، والأمن، وبدرجة أقل، السفر والنقل، والخدمات الطبية، والمشتريات، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والموارد البشرية. ومن واقع تقارير المنسقين المقيمين السنوية التي قدمتها أفرقة قطرية تابعة للأمم المتحدة عددها ٩٧ فريقا، تبين أنها جميعا، باستثناء ١٦ منها، تنفذ شكلا ما من أشكال الخدمات المشتركة. وأفادت أفرقة قطرية عددها ٢٤ فريقا بأنها تطبق نهج التشارك في نشاط المشتريات، وذكرت تسعة أفرقة أنها تطبق نهج التشارك في خدمات تكنولوجيا المعلومات

والاتصالات<sup>(١٢)</sup>. وأفاد فريق قطري واحد فقط بأنه يطبق هذا النهج في الخدمات المتعلقة بإدارة الموارد البشرية. وهناك أدلة في حالات متفرقة على تحقق وفورات في التكلفة. فعلى سبيل المثال، وفقا لتقدير فريق الأمم المتحدة القطري في جمهورية ترازيا المتحدة، تحققت وفورات تقارب ٣٠٠ ٠٠٠ دولار نتيجة للجهود المشتركة في مجال المشتريات. وعلى الرغم من هذه الإنجازات، لا تزال المنظمات تحتفظ في معظم الحالات بوحدة الخدمة الخاصة بها. وتوجد تصورات مؤداها أن الخدمات المشتركة قد لا تكون فعالة من حيث التكلفة بسبب وقت الموظفين المستغرق والتكلفة المتكبدة في العمليات المشتركة فيما بين الوكالات.

## ٢ - أماكن العمل المشتركة

٣٦ - لم يتحقق زخم ملموس فيما يتعلق بنهج استخدام أماكن عمل مشتركة. ووفقا لدراسة استقصائية أجريت في عام ٢٠٠٩، أفاد ٨٨ بلدا من البلدان المشمولة بالدراسة والبالغ عددها ١١٦ بلدا بوجود شكل ما من أشكال أماكن العمل المشتركة، أنشئ نصفها تقريبا قبل عام ١٩٩٩ وأنشئت البقية في العقد الماضي. وعلى وجه الإجمال، ذكر ٦٢ بلدا أنه يضع قيد النظر إجراء تغيير ما في هذا المجال (توسيع أو نقل أو إنشاء أماكن عمل جديدة أو مختلفة). ويشكل نقص التمويل عقبة كبرى في هذا الصدد، ولكن بعد التنفيذ، يمكن أن تتراكم الوفورات على المدى الطويل نتيجة للتشارك في خدمات الصيانة وغيرها من الخدمات. وفي عام ٢٠٠٩، حقق الفريق القطري في نيجيريا وفورات قدرها ٥٢٠ ٠٠٠ دولار نتيجة للتشارك في الخدمات بعد الانتقال إلى أماكن العمل المشتركة. وترى بعض المنظمات أن التشارك في أماكن العمل ينبغي أن يظل أمرا اختياريا بسبب الشواغل الأمنية وتوافر بعض الحلول الأكثر فعالية من حيث التكلفة. ويلزم للمنظمات أيضا أن تُجري محليا وفي المقار تحليلات دقيقة لمناظرة التكاليف والفوائد فيما يتعلق بمقترحات التشارك في أماكن العمل، خصوصا إذا تضمنت المناقشة أي أعمال إنشائية.

## ٣ - النهج المنسق في مجال التحويلات النقدية

٣٧ - يجري تطبيق نهج منسق في مجال التحويلات النقدية في أغلبية الأفرقة القطرية للأمم المتحدة، ولكن قلة قليلة فقط هي التي تمثل لهذا النهج امتثالا تاما. ووفقا لأحدث المعلومات المستكملة حتى ٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٠، ومن مجموع البلدان التي قدمت بيانات وهو ٨٤ بلدا (من ١٣٦ بلدا)، أفاد ١٩ فريقا قطريا، أي ٢٣ في المائة، بأنه ممتثل امتثالا تاما للنهج المنسق في مجال التحويلات النقدية. ومن مجموع البلدان البالغ ١٣٦ بلدا، أفاد ٨٣ بلدا بأنه أجرى

(١٢) الدراسة الاستقصائية للخدمات المشتركة وعمليات النشاط المنسقة، ٢٠٠٩، مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

تقييما على المستوى الكلي<sup>(١٣)</sup>، بينما أفاد ٤٧ بلدا بأنه أجرى تقييما على المستوى الجزئي<sup>(١٤)</sup>. وأفاد ١٣ بلدا بعدم انطباق التحويلات النقدية المنسقة في حالته، حيث أنه لم تجر أي تحويلات نقدية إلى الشركاء.

#### ٤ - البلدان الرائدة لنهج "توحيد الأداء"

٣٨ - تقوم الأفرقة القطرية في البلدان الرائدة والبلدان التي اختارت طوعا أن تعتمد نهج "توحيد الأداء" بصوغ وتنفيذ حلول ابتكارية مشتركة في طائفة متنوعة من مجالات دعم الأعمال. ففي موزامبيق، على سبيل المثال، بُدئ برنامج أُطلق عليه "التكنولوجيا الواحدة للمعلومات والاتصالات" في آذار/مارس ٢٠١٠. وهذا البرنامج، المؤسس على نموذج موحد لتقديم الخدمات، يتيح التغطية على نطاق المنظومة بخدمات من قبيل التوصيلية المشتركة، والتواصل اللاسلكي، وقاعدة بيانات للموردين المشتركين بين جهات المنظومة. وفي جمهورية ترانينا المتحدة، أنشئ فريق للمشتريات ونفذ هذا الفريق ٢٥ اتفاقا طويل الأمد. وقُدّرت الوفورات المحققة نتيجة لنهج الشراء المشترك بنحو ٣٠٠.٠٠٠ دولار. ويتضح أيضا من حالة فريق الاتصالات الموحد في فييت نام أن موظفي وكالات الأمم المتحدة يمكن أن يعملوا في بيئة يديرها موظفون من وكالات أخرى، وطبقا لتوصيفات موحدة للوظائف، وفي إطار خطة عمل مشتركة، ويمكن تقييهم باستخدام أداة موحدة لتقييم الأداء.

#### ٥ - أفرقة إدارة العمليات

٣٩ - أنشئت في معظم البلدان أفرقة لإدارة العمليات، وهي صيغة بُدئت أولا في عام ٢٠٠٢ على هيئة منتدى جامع لمعالجة المسائل موضع الاهتمام المشترك على الصعيد القطري بشأن عمليات النشاط. ويتألف فريق إدارة العمليات من الموظفين المعنيين بالمسائل التنفيذية في المكاتب القطرية ويرأسه في معظم الحالات ممثل لإحدى المنظمات التنفيذية الكبرى، مع شيء من التناوب في تولي هذه الرئاسة. وتُعقد اجتماعات الفريق بدعوة من الرئيس وتتناول الترتيبات المحددة للخدمات المشتركة، مثل تقاسم التكاليف والاتفاقات الطويلة الأمد. والصلة مفتقدة بوجه عام بين فريق إدارة العمليات من ناحية والخطة العامة للفريق القطري من ناحية أخرى. وباستثناء حالات قليلة جدا، لا يوجد تمثيل لفريق إدارة العمليات في اجتماعات الفريق القطري. كذلك فإن قدرة فريق إدارة العمليات على التوصل

(١٣) استعراض لنظام الإدارة المالية العامة للبلد.

(١٤) استعراض لقدرة الإدارة المالية لدى شريك ما.

إلى اتفاق أمر غير مؤكد نتيجة للتباين بين أعضاء الفريق من حيث مستويات السلطة المخولة لهم<sup>(١٥)</sup>.

## دال - الإجراءات التي اتخذتها هيئات الإدارة

٤٠ - خلال عامي ٢٠١٠ و ٢٠١١، تناولت هيئات إدارة ثمانية من الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة المسائل الإدارية المتعلقة بالتبسيط والمواءمة في منظومة الأمم المتحدة، وركزت في ذلك على مواضيع المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، والقواعد والأنظمة المالية، واسترداد التكاليف، والوجود الميداني، والممارسات المتعلقة بالموارد البشرية. وأجرت هيئات الإدارة تقييما لعملية إدارة التغيير من حيث تكاليفها وفوائدها. أما التأثيرات المحتملة للإصلاحات الإدارية على البرمجة الإنمائية، التي طلبت الجمعية العامة من هيئات الإدارة أن تدرسها، فيبدو أنها لم تلق إلا اهتماما ضئيلا.

٤١ - وقد عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسيف على مواءمة وتحسين عرض ميزانية الدعم لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ بهدف تقديم ميزانية تكاملية واحدة لكل منظمة بدءا من عام ٢٠١٤. وتحقيقا لهذا الهدف، عُرضت خريطة طريق على المجالس التنفيذية للمنظمات الثلاث في عام ٢٠١٠. واتفقت المجالس التنفيذية للبرنامج الإنمائي وصندوق السكان واليونيسيف على تعاريف وتصنيفات موحدة للتكاليف. وطلب إلى المنظمات أن تقدم وثائق ميزانياتها للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ باستعمال هذه التعاريف والتصنيفات للتكاليف، وأن تطبق التصنيفات الجديدة في بياناتها المالية وفي استعراضاتها المالية السنوية التي ستقدم في عام ٢٠١٣ وما يليه.

٤٢ - وتلقت هيئات إدارة أربع منظمات (اليونيسيف، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو)، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)) معلومات مستكملة عن التقدم المحرز في تنفيذ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. وشجع مجلس إدارة الفاو بوجه خاص أمانة الفاو على التماس مزيد من الفرص لزيادة الكفاءة من حيث التكلفة واستطلاع السبل المؤدية إلى بلوغ الحد الأقصى لنسبة القيمة المحققة إلى التكاليف المتكبدة فيما يتعلق بتنفيذ برنامج المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

(١٥) هناك تراوح في صفة الأعضاء، فبعضهم من الموظفين الدوليين والبعض الآخر من الموظفين الوطنيين، مع تراوح في الرتب أيضا.

٤٣ - وبجثت الهيئتان الإداريتان لليونسكو واليونيدو إمكانية توفيق دورة التخطيط الاستراتيجي لكل منهما مع الاستعراض الشامل للسياسات الذي تجريه الجمعية العامة كل أربع سنوات. وقرر المجلس التنفيذي لليونسكو أن تُبقي اليونسكو على دورها التخطيطية ذات السنوات الست على أن تستخدم الطابع التكراري لاستراتيجيتها المتوسطة الأجل في كفالة أن تعكس الوثائق الاستراتيجية للمنظمة كلاً من مضمون الاستعراض الشامل للسياسات والتوجيهات الناتجة عن هذا الاستعراض. أما مجلس التنمية الصناعية في اليونيدو فأوصى بأن يقدم المدير العام إلى المجلس مرة كل أربع سنوات، بدءاً من عام ٢٠١٣ فصاعداً، مشروع إطار برنامجي متوسط الأجل لفترة مدتها أربع سنوات، آخذاً في اعتباره أحدث التوصيات الصادرة عن الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات. وبذا أصبحت دورة التخطيط الاستراتيجي لليونيدو متوافقة تماماً مع دورة الاستعراض الذي يجري كل أربع سنوات.

#### رابعاً - منظورات المستوى القطري بشأن أولويات عملية التبسيط والمواءمة

٤٤ - تترتب على عملية تبسيط ومواءمة عمليات النشاط آثار على جميع الأفرقة القطرية للأمم المتحدة، التي يعمل كل منها في سياق متفرد، ويواجه تحديات مختلفة، ومن ثم توجد لديه أولويات متميزة. وقد بينت البعثة المشتركة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى وجود تحديات وفرص مهمة بناء على ما صادفته البلدان الرائدة لنهج "توحيد الأداء" من تجارب.

٤٥ - وهناك حاجة إلى فهم حقائق الواقع التنفيذي في غير بلدان نهج "توحيد الأداء" من بلدان البرامج بكامل نطاقها المتنوع. وتحقيقاً لهذا الهدف، جرت استشارة ١٥ فريقاً<sup>(١٦)</sup> من الأفرقة القطرية للأمم المتحدة عن طريق إجراء مقابلات واستبيانات حول تصورهما للأولويات والتحديات، ودُعيت إلى تقديم توصيات. وأكدت هذه المشاورات النتائج التي خلصت إليها البعثة المشتركة. وبينت أيضاً آثار التباينات في ممارسات الأعمال في منظومة الأمم المتحدة على عمليات النشاط اليومي للأفرقة القطرية. وبعض الأولويات التي حددتها الأفرقة القطرية يوجد قيد الاهتمام حالياً في إطار اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وشُدِّد على الحاجة إلى التعجيل بالتنفيذ.

(١٦) إثيوبيا، وأوغندا، وأوكرانيا، وبوتان، وتايلند، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وزامبيا، والسودان، والصين وغواتيمالا، وفيت نام، وكمبوديا، وملديف، ونيبال، ونيجيريا.

## ألف - آثار اختلاف قواعد وإجراءات المشتريات على نهج الشراء المشترك على الصعيد القطري

### ١ - الوفورات الكبيرة الناتجة عن نهج الشراء المشترك

٤٦ - ينطوي نهج الشراء المشترك للسلع والخدمات من أجل تلبية الاحتياجات المشتركة على إمكانية كبيرة لتحقيق وفورات في التكاليف وزيادات في الكفاءة نتيجة لوفورات الحجم ولدمج العمليات المتوازية. ومع زيادة انخراط منظمات الأمم المتحدة في برامج مشتركة، أصبح نهج الشراء المشترك شرطاً أساسياً لإنجاز النتائج في المواعيد المقررة وعلى نحو فعال من حيث التكلفة.

### ٢ - المرونة في إطار نهج الشراء المركزي

٤٧ - هناك حاجة إلى إتاحة مزيد من المرونة للمكاتب الميدانية كي تأخذ بنهج الشراء المشترك في إطار النماذج القائمة ونماذج المشتريات التي تطبقها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة متباينة بقدر كبير من حيث المستوى الذي تبلغه من اللامركزية. ففي حين أن منظمات عديدة تسمح بقدر معين من الشراء المحلي، تبيّن من المقابلات التي أجريت مع الأفرقة القطرية أن بعض المنظمات التي تضطلع بأحجام كبيرة من الأنشطة التنفيذية تنفذ مشترياتها عن طريق مقارها أساساً. وفي حالة بدء عملية شراء مشتركة، لا تستطيع المنظمة التي تكون كذلك أن تشارك فيها، مما يحد من الفوائد الممكن أن تتحقق من وفورات الحجم. بيد أنه ينبغي ملاحظة أن الشراء المركزي منطقي اقتصادياً بالنسبة لتلك المنظمة وقد يكون أفضل ما يناسب سلاسل إمدادها السلعية. ومن ثم يمكن لهذه المنظمات أن تنظر في إقرار إجراءات مرنة تتيح إمكانية الشراء المحلي كلما نشأت الحاجة إلى ذلك، في ظل نماذجها وأطرها القائمة للمشتريات.

### ٣ - مواءمة العتبات القصوى للشراء المحلي

٤٨ - تتباين مستويات السلطة المفوضة للمكاتب الميدانية من حيث كمية السلع والخدمات التي يجوز شراؤها محلياً. وحينما تنشأ الحاجة إلى عملية شراء مشتركة ذات حجم كبير على المستوى القطري، كثيراً ما يلزم أن تلتزم فرادى المنظمات الإذن بذلك من مستويات السلطة التي تعلوها في الهيكل التنظيمي الذي يخصها، مما يُحدث تأخيرات في تنفيذ العملية. وهناك مطالبات تنادي بتحديد عتبة موحدة، تأخذ في الحسبان الحالات المحددة للأفرقة القطرية للأمم المتحدة وكذلك قدرة النهوض بالمشتريات في المكاتب الميدانية. بيد أن هذا الإجراء يُعتبر غير واقعي لأنه يستلزم تغيير الضوابط الداخلية ومسؤوليات الموظفين في

المكاتب الميدانية. والبديل الآخر لذلك هو تبسيط عملية الموافقة في كل منظمة من المنظمات، مع الإبقاء على آليات الرقابة والعتبات القائمة.

#### ٤ - مواءمة الإجراءات المتعلقة بالإدارة المشتركة

٤٩ - ينبغي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تعمل على مواءمة الإجراءات المتعلقة بالمشتريات على المستوى القطري. وقد أُتخذت بعض المبادرات لإيجاد لجنة مشتركة واحدة للعقود كي تراقب مدى التقيد بسياسات الشراء. وطلب إلى المنظمات ذات البرامج الكبيرة للأنشطة التنفيذية أن تكفل التقيد بمعايير الشراء نيابة عن المنظمات الأخرى. واختلاف المتطلبات المتصلة بإجراءات الشراء يجعل هذا أمراً صعباً، فوفقاً لما قيل فيما تم من مقابلات، يتراوح الحد المقرر للطرح في مناقصات عامة تراوحاً واسعاً، من ٣ ٠٠٠ دولار إلى ٣٠ ٠٠٠ دولار. وحينما يُطلب من لجنة العقود التابعة لإحدى المنظمات أن تستعرض مدى التقيد فيما يتعلق بمنظمات أخرى، يتعين إصدار طلب مستقل للسماح للجنة بأن تطبق متطلبات المنظمات الأخرى، مما يزيد من تكاليف المعاملات ويؤخر التنفيذ.

#### ٥ - تفويض السلطة إلى الأفرقة القطرية للأمم المتحدة في البلدان الخارجة من نزاعات

٥٠ - هناك حاجة إلى المزيد من تفويض السلطة من المقار وإلى مزيد من المرونة لإتاحة الاستجابة بمزيد من السرعة في حالات ما بعد انتهاء النزاعات وما بعد انتهاء الأزمات. ويُرى أن مستوى السلطة المفوضة حالياً مستوى منخفض وأن الإجراءات تفتقر إلى ما يلزم من المرونة للأفرقة القطرية للأمم المتحدة في البلدان الخارجة من نزاعات. ونتيجة لكثرة العقود المبرمة، يحدث غالباً أن تتجاوز قيمة العقود المستوى المأذون به. ويتعين على المشاريع تقديم مذكرات إلى لجان العقود في المقار، مما يسبب عادة مزيداً من التأخير.

٥١ - ويُرى أن الإجراءات المتعلقة بالشراء المحلي تتسم بالتعقيد. ولذا هناك حالات تُبرم فيها الأفرقة القطرية اتفاقات مع منظمات غير حكومية ومنظمات أخرى متعددة الأطراف لإنجاز مشتريات من أجل الأمم المتحدة. وينبغي النظر في تمديد مفهوم الإجراءات الطارئة ليشمل عمليات الشراء العاجل التي تجرى في سياق المشاريع التي تنفذ بدعم من عمليات حفظ السلام في حالات ما بعد انتهاء النزاعات أو حالات تحقيق الاستقرار.

٥٢ - وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، أصدرت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى مبادئ توجيهية بشأن مواءمة مشتريات الأمم المتحدة على المستوى القطري. وهذه المبادئ التوجيهية تُعطي المكاتب القطرية المرونة التي تتيح لها الشراء المشترك في إطار النماذج القائمة، مما في ذلك عملية معالجة موضوع الشراء المشترك حينما تكون عتبات

الشراء المحلي مختلفة، وتتضمن التدابير المتعلقة باستخدام لجان استعراض العقود التابعة للمنظمات الأخرى. وينبغي التعجيل بتنفيذ هذه المبادئ التوجيهية.

## باء - التباينات في مجال إدارة الموارد البشرية

### ١ - مواءمة تفويض السلطة لإتاحة تطبيق نهج الاستخدام المشترك للموظفين

٥٣ - يختلف مستوى السلطة المفوضة إلى المكاتب القطرية في مجال استخدام الموظفين اختلافا كبيرا من منظمة إلى أخرى. ومن ذلك مثلا أن الممثلين القطريين لبعض المنظمات يخولون سلطة استخدام الموظفين الفنيين الوطنيين، بينما لا تتجاوز السلطة المخولة لآخرين استخدام موظفي الدعم، وترتفع قرارات استخدام الموظفين الفنيين الوطنيين بموافقة المكاتب الإقليمية أو المقار. وهذا يمكن أن يسبب تأخيرات كبيرة، خصوصا في حالات الاستخدام المشترك للموظفين اللازمين للبرامج والأنشطة المشتركة. ونوه أحد الأفرقة القطرية إلى أن اختلاف المتطلبات والإجراءات يقلل جدا من كفاءة عملية استخدام منسقي المجالات الذين تشارك في تغطية تكاليفهم عدة منظمات، نظرا إلى أن إجراءات الاستخدام لا يمكن إنهاؤها على المستوى القطري بل يتعين أن تمر في عمليات متوازية في المكاتب الإقليمية أو المقار. وإذا لم يتيسر إجراء تغيير في تفويض السلطات، ينبغي إيجاد حلول تكفل تبسيط العمليات ذات الصلة على المستوى الإقليمي ومستوى المقار.

### ٢ - مواءمة معايير استخدام الموظفين للتمكين من التشارك في خدمات الموارد البشرية

٥٤ - أظهرت المقابلات التي أجريت مع الأفرقة القطرية للأمم المتحدة وجود تباينات في معايير الاستخدام المطبقة لدى المنظمات المختلفة، خصوصا فيما يتعلق بالمؤهلات المطلوبة لوظائف الموظفين الفنيين الوطنيين والوظائف الدولية من الفئة الفنية. وقد أشير إلى ذلك أيضا في تقرير البعثة المشتركة. وهذا يجعل من الصعب تطبيق آليات الاستخدام المعمول بها في النظام الموحد لمنظومة الأمم المتحدة. ومن المهم أن توائم المنظمات المؤهلات المطلوبة لوظائف الموظفين الفنيين الوطنيين والوظائف الدولية من الفئة الفنية، وأن تستخدم توصيفات عمومية للوظائف وصيغا متوائمة لإعلانات الشواغر.

### ٣ - مواءمة تصنيف الوظائف بهدف كفالة "تساوي الأجر عن العمل المتساوي"

٥٥ - يلزم مواءمة تصنيف الوظائف من أجل كفالة تماثل شروط الخدمة بالنسبة للموظفين الذين يؤدون مهام متماثلة. ولاحظت البعثة المشتركة وجود تفاوتات في مستويات تصنيف الوظائف المتماثلة لدى المنظمات المختلفة. ويشهد وضوح الإحساس بانعدام تطبيق مبدأ

”نساوي الأجر عن العمل المتساوي“ في حالات التشكيل الفعلي للأفرقة المشتركة بين المنظمات، وليس نادرا وجود موظفين يؤدون نفس المهام ولكن يخدمون بموجب تعيينات دائمة/محددة المدة، أو تعيينات محدودة المدة، أو تعيينات أخرى قصيرة الأجل (الترتيبات التعاقدية). وهناك اختلاف أيضا في تصنيف وظائف الفئة الفنية وفئة الخدمات العامة، على نحو يؤدي إلى وجود حالات يؤدي فيها موظفون فنيون نفس المهام التي يؤديها موظفو الدعم. وهذا يمكن أن يُضعف حوافز العمل لدى الموظفين، وأن يُضعف الأفرقة المشتركة بين المنظمات. وينبغي أن تطبق جميع المنظمات على نحو متسق معايير الأمم المتحدة الرئيسية لتصنيف وظائف الفئة الفنية وفئة الخدمات العامة.

#### ٤ - تبسيط إجراءات استقدام الموظفين للبلدان الخارجة من نزاعات

٥٦ - توجد إجراءات خاصة تطبق في حالات الطوارئ، وينبغي أيضا تبسيط إجراءات الاستقدام للتمكين من سرعة نشر الأفراد في حالات ما بعد انتهاء النزاعات وما بعد الأزمات. ويُستدل من المشاورات التي أجريت مع الأفرقة القطرية على أن حالات الاستقدام يمكن أن تستغرق شهورا في إطار عملية الاستقدام المعتادة وفي الحالات الاستثنائية، ينبغي تجاوز العملية المعتادة لاستقدام الموظفين والاستشاريين وإجازة تطبيق إجراءات ”الاستقدام العاجل“ لنشر ذوي الخبرات الفنية الضرورية لتلبية للاحتياجات العاجلة.

#### جيم - مواءمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على نحو يتجاوز إدارة المعلومات ليشمل الإدارة المالية

##### ١ - الافتقار إلى التوافق في أدوات إدارة تكنولوجيا المعلومات

٥٧ - أُحرز قدر كبير من التقدم في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، من حيث التشارك في البنية الأساسية والخدمات المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك بدء استخدام اسم موحد للنطاق الشبكي، ومواقع شبكية مشتركة، ودليل مشترك. وتلي المبادرات الحالية في هذا المجال الاحتياجات القائمة إلى تبادل المعلومات فيما بين المنظمات وتيسير وصول الشركاء الخارجيين إلى المعارف المتوافرة لدى الأمم المتحدة. بيد أن مواءمة الأدوات الإدارية تمثل عملية أشد عمقا، ولم تصل بعد إلى مرحلة متقدمة.

## ٢ - مواءمة نظم تخطيط الموارد في المؤسسة لتيسير المعاملات المالية عبر المنظمات

٥٨ - يمكن لمواءمة نظم تخطيط الموارد في المؤسسة<sup>(١٧)</sup> أن تيسر بقدر كبير عملية الإبلاغ المالي بشأن البرامج والمعاملات المشتركة على المستوى القطري. وتستخدم المنظمات التنفيذية الرئيسية حالياً نظماً مختلفة جداً لتخطيط الموارد في المؤسسة. وفي حالة أي برنامج مشترك بين منظمات مختلفة، يوجد وكيل إداري واحد هو المسؤول عن صرف الأموال وعن تقديم التقارير ذات الصلة إلى الجهات المانحة. وإذا كان نظام تخطيط الموارد في المؤسسة الذي يستخدمه الوكيل الإداري مختلفاً عن النظام الذي تستخدمه المنظمات المشاركة الأخرى، لا تستطيع المكاتب القطرية للمنظمات المشاركة أن تبلغ الوكيل الإداري مباشرة على المستوى القطري، بل يلزم أن تُدبج البيانات في مقار منظمتها قبل الإبلاغ بشأن البرنامج المشترك. وتنشأ الصعوبات أيضاً حينما يصرف الوكيل الإداري أموالاً إلى المنظمات المشاركة وإلى الأفراد التابعين لها إذا كانت المنظمة تستخدم نظاماً مختلفاً. ويتعين عندئذ أن تجتاز الأموال المصروفة عمليات معالجة متوازية، مما يزيد من تكاليف المعاملات ويسبب تأخيرات.

## دال - تعزيز تنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية

### ١ - مسار تنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية

٥٩ - هناك حاجة إلى تعزيز تنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية فيما بين المنظمات، حيثما ينطبق ذلك. وقد زعمت عدة أفرقة قطرية تحقيق مكاسب ناتجة عن زيادة الكفاءة بفضل تنفيذ هذا النهج. بيد أن مستوى التقيد به فيما بين المنظمات التي يسري عليها هذا النهج يختلف من بلد إلى آخر. وعلاوة على ذلك، لم تشارك كل وكالات منظومة الأمم المتحدة بعد في مواءمة التحويلات النقدية. واختلاف الطرائق المستخدمة في التحويلات النقدية يزيد من تكاليف المعاملات التي يتكبدتها الشركاء المنفذون ويضعف صورة الأمم المتحدة بوصفها كيانا موحداً.

### ٢ - تبسيط النهج المنسق للتحويلات المالية

٦٠ - بغية كفاءة توسيع نطاق الانطباق، يمكن تبسيط عملية تنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية. وترى بعض الأفرقة القطرية أن العملية الراهنة لتنفيذ النهج عملية ثقيلة

(١٧) نظام تخطيط الموارد في المؤسسة يوفر مجموعة متكاملة من تطبيقات تكنولوجيا المعلومات تدعم عمليات المؤسسة. وتشمل الأنشطة التي يدعمها هذا النظام ما يلي: إدارة الشؤون المالية والميزانية، وإدارة الموارد البشرية، وإدارة سلاسل الإمداد، وخدمات الدعم المركزية، وغير ذلك من الخدمات الأساسية.

الوظأة ومكلفة. وقد تُكبدت تكاليف كبيرة فيما يتعلق بإقامة أركان هذا النهج، من حيث تغيير الإجراءات، وتدريب الموظفين والشركاء الوطنيين، وتنفيذ أنشطة الضمان، قبل أن تتجسد المكاسب في الأجل المتوسط. ويشكل مدى صلاحية الإجراءات الحالية للتطبيق في حالة المعاملات الصغيرة أحد الشواغل، ولا سيما لدى الوكالات المتخصصة.

## هاء - امتداد الخدمات المشتركة إلى ما يجاوز الخدمات الضرورية

٦١ - أقامت أفرقة قطرية كثيرة خدمات مشتركة في مجالات السفر والنقل، والخدمات المصرفية، والأمن، وصيانة أماكن العمل. بيد أن الخدمات المشتركة لم تتقدم تقدماً ملموساً في مجالات من قبيل إدارة الموارد البشرية أو إدارة المشتريات. وتتصور بعض الأفرقة القطرية إمكانية تحقيق وفورات كبيرة في التكاليف نتيجة لتجميع الخدمات في هذين المجالين. ويمكن استطلاع إمكانية إنشاء وحدة مشتركة واحدة لإدارة الموارد البشرية ووحدة مشتركة واحدة لإدارة المشتريات.

## واو - تعزيز إدارة العمليات

٦٢ - على الرغم من أن أفرقة إدارة العمليات توجد منذ سنوات عديدة، فإنه لم يُستفد بالقدر الكافي من إمكانات هذه الأفرقة. ففي حالات كثيرة، يُنظر إلى فريق إدارة العمليات على أنه هيئة ثانوية بالنسبة إلى الهياكل المشتركة بين الوكالات التي تعالج البرامج في إطار الفريق القطري. وأشار بعض الذين أُجريت معهم مقابلات إلى أن أعضاء فريق إدارة العمليات لا يحيطون علماً بجداول الأعمال الأوسع نطاقاً في الفريق القطري وفي منظومة الأمم المتحدة. ونادراً ما تكون المسائل التي يتناولها فريق إدارة العمليات مسائل استراتيجية وتطلعية، بل يغلب أن تكون ذات طبيعة إدارية مخصصة. ويلزم إعادة تنسيق أفرقة إدارة العمليات وإعادة تشكيلها وتزويدها بالمزيد من السلطة ومن القدرات بما يمكنها من اتخاذ القرارات المتصلة بإدارة العمليات. وينبغي إضفاء الطابع الرسمي على الصلات المؤسسية بين فريق إدارة العمليات والفريق القطري على نحو يتيح للفريق القطري تقييم البرامج من منظور الدعم المقدم لعمليات الأنشطة ذات الصلة.

## زاي - الخطوات التالية، التركيز على التنفيذ

٦٣ - هناك مبادئ توجيهية عديدة وضعتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى لمساعدة الأفرقة القطرية في تنفيذ مبادرات المواءمة، التي يوجد منها كثير ينتظر التنفيذ. ويشجع لدى الأفرقة القطرية للأمم المتحدة "كلل من التوجيهات". ويرى بعض أعضاء الأفرقة القطرية أن بعض التوجيهات لا تتناول المسائل الأشد صعوبة، مما يوجد

مستويات إضافية من المناقشات على المستوى القطري. ومن ثم ينبغي أن يركز الدعم المقدم لاحقاً من المقار على تنفيذ المبادئ التوجيهية القائمة. وينبغي أن تكون الأفرقة الفنية في المقار والمكاتب الإقليمية مجهزة تجهيزاً تاماً وأن تكون سريعة الاستجابة للطلبات الواردة من الأفرقة القطرية.

## خامساً - التحديات المنظومية

### ألف - العقبات المتصلة بالاختلافات في نماذج العمل

٦٤ - ترجع أصول الاختلافات في القواعد والأنظمة والإجراءات والممارسات إلى الاختلاف بين نماذج العمل والتمويل لدى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ولا يمكن أن تكون المواءمة تامة ما لم تتوافر درجة من التقارب في نماذج العمل الأساسية. وعلى سبيل المثال، بعض المنظمات تتصف بأنها ميدانية الأساس، في حين أن البعض الآخر أكثر اتساماً بطابع المركزية. والبعض يقدم مساعدات نقدية أو يحوّل أموالاً إلى الشركاء الوطنيين لأغراض التنفيذ، بينما ينفذ بعض آخر المشاريع تنفيذاً ذاتياً. وتوجد للبعض برامج قطرية، في حين يعمل بعض آخر بصيغة المشاريع. وبعض المنظمات تشتغل أساساً بالمساعدة الإنسانية، بينما تراول منظمات أخرى أنشطة معيارية وتنفيذية تتصل بالتنمية.

٦٥ - وتختلف الطريقة التي تُموّل بها المنظمات اختلافاً كبيراً هي الأخرى. فهناك مثلاً منظمات يأتي تمويلها كلياً من التبرعات، ومنظمات تُمول بمزيج من الاشتراكات المقررة والتبرعات. وداخل الفئة التي تُمول عن طريق التبرعات، تتباين مصادر التمويل أيضاً. وهذا كله يستتبع اختلافاً في متطلبات المحاسبة ومراجعة الحسابات والإبلاغ.

٦٦ - وكل نموذج من نماذج العمل تكافئاً معه عمليات متفردة لممارسة النشاط ويؤدي إلى درجة مختلفة من درجات التعرض للمخاطر، فالمخاطر التي تجابه منظمة ذات أساس ميداني مثلاً تختلف في طبيعتها عما يواجهه منظمة ذات عمليات صغيرة على المستوى القطري. وأدى هذا إلى وجود نظم متميزة لإدارة المخاطر من حيث التسلسل الإداري، وتفويض السلطات، والمعايير المحاسبية، ومعايير مراجعة الحسابات، وغير ذلك من العمليات الداخلية للتدقيق والمراقبة.

٦٧ - وتتحدد نماذج العمل بخصائص المنظمة وما تقرره هيئة إدارتها. والمنظمات المشمولة في إطار الأمم المتحدة معظمها كيانات قانونية مستقلة. وقد تنامت نماذج العمل المختلفة على مر السنوات في سياقات تاريخية محددة وتلبية لاحتياجات متميزة. وتخضع نماذج العمل وما يرتبط بها من القواعد المؤسسية وعمليات النشاط ونظم إدارة المخاطر لقرارات هيئات

الإدارة. وتتبع صعوبة مواءمة هذه الجوانب من أن العمليات القانونية الرأسية في هيئات الإدارة لا يرجح أن تكون متقاربة فيما بين المنظمات المختلفة نتيجة لاختلاف المفاهيم والاحتياجات.

## باء - الحجم النسبي للمنظمات

٦٨ - يؤثر الحجم النسبي للمنظمات أيضا على اختيار ممارسات العمل. فالمنظمات ذات الأحجام الكبيرة من الأنشطة التنفيذية عادة ما تكون لها هياكل وقدرات راسخة في الميدان، تستطيع معالجة المعاملات الشاملة. ومن ثم فإنها تفوض السلطات بمستوى أرفع نسبيا إلى المكاتب الإقليمية والقطرية. أما المنظمات الصغيرة نسبيا فلا توجد لها في كثير من الحالات مكاتب قطرية مكتملة الأوصاف، بل تحتفظ بعدد محدود من الموظفين في الميدان للاضطلاع ببعض المهام الضرورية أو مهام الاتصال. ويقل بالتالي مستوى السلطات التي تفوضها إلى موظفيها الميدانيين فيما يتعلق بعمليات استقدام الموظفين والمشتريات وغيرها من عمليات النشاط.

٦٩ - ويرتبط تحديد العتبات المتعلقة بالمشتريات ومراجعة الحسابات والتحويلات النقدية ارتباطا وثيقا أيضا بحجم المنظمة. فيمكن أن يكون حجم معين من المشتريات غير ذي شأن لدى المنظمات الكبيرة نسبيا وبالتالي يمكن تولى أمره محليا. ويمكن أن يكون هذا الحجم نفسه من المشتريات كبيرا بالنسبة إلى المنظمات الأصغر حجما ومن ثم يخضع منطقيا للرقابة المركزية.

## جيم - الحافز على التغيير

٧٠ - يمكن أن يجري إنفاذ المواءمة بواسطة قوى خارجية، من قبيل الولاية التي تكون لها صفة الغلبة أو الاتفاقات المبرمة فيما بين المنظمات أو تغيير ثقافي ما. بيد أنها لن تستديم ما لم يكن هناك زخم قوي من الداخل، ينبع من اعتراف فرادى المنظمات وهيئات إدارتها بالفوائد التي تحققها المواءمة، من حيث وفورات التكلفة، والمكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة، وتحسن درجات تقييم الأداء، وتحسن الصورة الخارجية، وتحسن التوقعات المالية. وينبغي إعطاء المنظمات الحافز الذي جعلها تختار الممارسات المنسقة بناء على عروض متينة وجيدة البنيان لحالات عملية تبين الزايات الممكنة على المدى القصير والمتوسط والطويل.

٧١ - ولا يزال البيان العملي للفوائد الممكنة أحد التحديات الرئيسية في هذا الصدد. فالتحليل الدقيق والسليم للتكاليف والفوائد لا يمارس ممارسة منهجية في مجال صنع القرار. ولا يشكل جمع البيانات وتبادلها جزءا من الأنشطة اليومية على مستوى عمليات البرامج

والأنشطة، مما يجعل من الصعب رسم خريطة للتكاليف وإجراء تقييم لها وبناء عروض للحالات عملية تبين فوائد المواءمة. ولا توجد قيد التطبيق نظم لتقييم وبيان المكاسب الممكنة والفعالية. وهناك حاجة إلى توفر معلومات أفضل عن التكاليف المباشرة لتحديد ما إن كانت الزيادات في الكفاءة تؤدي إلى تحقيق وفورات. ويجب التنويه إلى أن المواءمة لا تؤدي دائما إلى إتاحة مزيد من النقدية، ولكنها تؤدي على وجه التأكيد إلى تخفيض كمية وقت عمل الموظفين.

٧٢ - ويضاف إلى ذلك أن طبيعة عمل الأمم المتحدة تجعل من الصعب بيان الروابط بين تحويل عمليات النشاط إلى الوضع الأمثل من ناحية وتحسُّن النتائج من الناحية الأخرى. ومن الناحية الفنية، يصعب قياس المكاسب، كما أنه لا يمكن فصل المكاسب المحققة من الجهود المشتركة بين الوكالات عن المكاسب المحققة من الإصلاحات الداخلية.

٧٣ - وعلاوة على ذلك، لا تتحقق الفوائد إلا على المدى الطويل، بينما تُتكبد التكاليف على الفور. والمكاسب التي تتحقق بالنسبة للمنظومة بأسرها قد لا تفيد فرادى المنظمات. وإيلاء الأولوية لمكاسب الأمد الطويل والمكاسب الجماعية يستلزم وجود اقتناع سياسي قوى بها.

## دال - التنمية القيادية

٧٤ - إن الحاجة إلى القيادة القوية من أجل تسيير عملية التغيير جديرة بأن تكون موضع اهتمام خاص. وقد وجدت البعثة المشتركة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى أن مستوى الالتزام بالنهج الموحدة والمنسقة إزاء ممارسات العمل يتباين من منظمة إلى أخرى وداخل المنظمة الواحدة. وعلى الصعيد العالمي، هناك حاجة ماسة إلى أنصار للتغيير يقودون مسيرته. ويُنظر إلى الأعمال الرامية إلى تحقيق المواءمة على أنها أنشطة مشتركة بين المنظمات ومن ثم فإنها لا تلقى اعترافا كافيا ولا مكافأة مناسبة من فرادى المنظمات. ولا توجد في اتفاقات الإدارة العليا إشارة واضحة إلى مواءمة ممارسات العمل على نطاق المنظومة.

٧٥ - وعلى المستوى القطري، ثبتت الأهمية الحاسمة للقيادة التي يمارسها المنسقون المقيمون. بيد أن المنسقين المقيمين ليس لهم من السلطة على الموارد ما يلزم لحفز التغيير. وهم يؤدون دورا مهما في تخصيص الأموال الاستثمارية المتعددة المانحين والتمويل للبرامج المشتركة، التي نادرا ما تتضمن فرصا مكرسة لتحقيق الاتساق في مجال عمليات النشاط.

## هاء - عدم كفاية الموارد

٧٦ - هناك افتقار إلى التمويل المكرس لدعم عمليات بدء وتنفيذ النهج المنسقة، بما في ذلك إدماجها على الوجه السليم في السياسات والإجراءات الخاصة بكل منظمة. وقد وضعت المنظمات استثمارات ضخمة في نظمها الداخلية (مثل نظام تخطيط الموارد في المؤسسة). وتعديل النظم أو تحديثها أو تغييرها يستلزم إعادة تصميم للعمليات، وإعادة تنسيق للموظفين، وشراء تسهيلات وخبيرات فنية لا تتوافر داخل المنظمة. ومن ثم فإن المواءمة تتطلب قدرا إضافيا كبيرا من الاستثمارات الرأسمالية والتمويل المسبق.

## واو - مواطن الضعف في القدرات

٧٧ - توجد ثغرات في القدرات اللازمة لإدارة التغيير، وبخاصة على المستوى القطري. وإدارة التغيير تستلزم ممارسات سليمة لتحليل التغيير والتخطيط له وتنفيذه ورصده. وهذه القدرات لا تتوافر عادة في مكاتب المنسقين المقيمين. وتتباين مستويات توافر هذه القدرات في المكاتب القطرية للمنظمات بسبب اختلاف أحجامها والسلطات المخولة لها. وبوجه عام، وكما ورد في تقرير البعثة المشتركة، عادة ما يكون الموظفون الذين يزاولون عمليات الأنشطة من المتدئين نسبيا وتأثيرهم محدود على صنع القرار.

## زاي - الفجوة الفاصلة بين البرامج والعمليات

٧٨ - يجرى بصفة منفصلة تناول المسائل المتعلقة بالعمليات البرنامجية وبعمليات النشاط. ويُنظر إلى عمليات النشاط على أنها ثانوية من حيث الأهمية ولا تناقش على مستوى رفيع إلا حينما تترتب عليها آثار مهمة في الميزانية أو تكون متعلقة بولاية قوية. وقلة قليلة من البلدان هي التي تناقش مسائل الدعم التنفيذي في إطار عملية بدء وتنفيذ إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية<sup>(١٨)</sup>.

## سادسا - الاستنتاجات والتوصيات

٧٩ - يتواصل إحراز التقدم على طريق التبسيط والمواءمة في منظومة الأمم المتحدة. فعلى المستوى القطري، بدأت معظم الأفرقة القطرية للأمم المتحدة تطبيق نهج الخدمات المشتركة على نحو أو آخر، بينما اتخذت بعض الأفرقة القطرية خطوات إضافية لمواءمة إنجاز الخدمات فيما يتجاوز نطاق الخدمات الضرورية وفي حدود السلطات المفوضة إليها. وتولي العمليات المشتركة بين الوكالات في المقار اهتماما خاصا لاحتياجات الأفرقة القطرية، وذلك ببدء

(١٨) يجرى تناول هذه النقطة في المبادئ التوجيهية لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لعام ٢٠١٠.

بعض المبادرات وإبرام عدة اتفاقات بهدف إزالة الاختناقات وتهيئة مجال كاف للابتكار على المستوى القطري.

٨٠ - وينبغي أن تكون التوقعات المتعلقة بالمواءمة متسمة بالواقعية. وعلى الرغم من أن بالإمكان إنجاز المزيد دون تغيير للقواعد والأنظمة المؤسسية، فإنه يجب إدراك أن التقدم في مجال التبسيط والمواءمة له حد يقف عنده، بالنظر إلى اختلاف الولايات ونماذج العمل في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وأي تقدم إلى ما بعد هذا الحد يستلزم إجراء تغييرات أكثر عمقا تتطلب اتخاذ قرارات من جانب هيئات الإدارة.

٨١ - وتبين الخبرات المكتسبة إمكان تحقيق قدر ملموس من وفورات التكلفة ومكاسب الكفاءة في حدود القواعد والأنظمة القائمة ودون تغيير لنماذج العمل. وينبغي أن تركز الخطوات المقبلة على تنفيذ المبادرات والتوجيهات القائمة. وينبغي أيضا إيلاء مزيد من الاهتمام لعملية تبسيط الإجراءات.

٨٢ - وقد شكلت البرامج المشتركة وعملية البرمجة المشتركة، اللتان تجمعان المنظمات سويا لإنجاز أنشطة التخطيط والتنفيذ المشتركة، قوة رئيسية من القوى الدافعة لعملية مواءمة ممارسات العمل فيما يجاوز نطاق الخدمات الضرورية التقليدية. ولا تزال الممارسات المشتركة المتعلقة بالمشتريات واستقدام الموظفين والإبلاغ في مرحلة مبكرة، وتتطلب من المنظمات أن تجد حلولاً مشتركة عن طريق ضبط الاحتياجات والممارسات الخاصة بكل منظمة وحينما تحف بعض مصادر التمويل هذه، كما يبدو أنه حادث حالياً، يجب إيجاد طرق لاستيعاب هذه التكاليف داخليا.

٨٣ - وتسهم آليات التمويل المبتكرة في تحفيز التعاون على المستوى القطري. ويعزى نجاح البلدان التي اختارت طوعاً اعتماد نهج "توحيد الأداء" في تحقيق المواءمة على مستوى أكثر عمقا إلى جملة أسباب منها التمويل الإضافي الذي يُتاح للأفرقة القطرية للأمم المتحدة عن طريق صناديق "توحيد الأداء" ونافذة التمويل الموسعة في إطار صندوق تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وإسبانيا، والذي يحفز على تحقيق الاتساق بشأن البرامج، فتنشأ بذلك الحاجة إلى التعاون بشأن عمليات النشاط.

٨٤ - وهناك أمران ضروريان لتعميم إدراج المسائل المتعلقة بعمليات النشاط في جداول أعمال الأفرقة القطرية هما توفير القيادة القوية من جانب المنسقين المقيمين وتمكين أفرقة إدارة العمليات. وينبغي تزويد المنسقين المقيمين بمزيد من الموارد والسلطات عن طريق تعزيز ما هو قائم من آليات التمويل وأدوات الإدارة، ومن ذلك مثلا التشجيع على إحراز تقدم في مجال

المواءمة عن طريق تدابير تقييم الأداء. أما تمكين أفرقة إدارة العمليات فيمكن أن يجرى عن طريق إضفاء الطابع المؤسسي على تمثيلها في الأفرقة القطرية وتعزيز تكوينها.

٨٥ - ولن تتحقق الاستفادة للإصلاحات المنجزة في مجال الدعم التنفيذي إلا حينما تصبح جزءاً أصيلاً من الإصلاحات في الجانب البرنامجي. ويجب أن تُدرس بعمق الآثار التشغيلية المترتبة على التغييرات البرنامجية، وينبغي أن يجرى على سبيل الأولوية تنفيذ الأحكام ذات الصلة من المبادئ التوجيهية الجديدة لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

٨٦ - ويلزم إضفاء الطابع المؤسسي على عملية المواءمة على المستوى القطري وممارستها على نحو أكثر منهجية لتجنب الانقطاعات الناجمة عن تغييرات القيادة والموظفين. ويمكن أن تكون خطط العمل على نطاق الأفرقة القطرية أداة مفيدة لكفالة الاستمرارية.

٨٧ - وما زالت الأمم المتحدة لا تتمكن من أن تبين بصورة منهجية وفورات التكاليف ومكاسب الكفاءة الناتجة عن جهود التبسيط والمواءمة، لأسباب منها صعوبات القياس المتأصلة في هذا المجال. وربما يكون دعم الدول الأعضاء لهذه الجهود قد تأثر بعدم قدرة الأمم المتحدة على أن تبين حدوث تقدم في هذا المجال.

٨٨ - والمسار الناجح لعملية التبسيط والمواءمة لا ينبغي أن يكون مساراً تنازلياً من القمة إلى القاعدة ولا مساراً تصاعدياً من القاعدة إلى القمة، بل ينبغي أن يكون طريقاً ذا اتجاهين. فاحتياجات الأفرقة القطرية ينبغي أن تُسَيَّر أولويات المقار، ولكن الأفرقة القطرية لا ينبغي لها أن تبتكر إلا في إطار السياسات والإجراءات المقررة. أما المبادرات الأكثر جساراً فينبغي في نهاية المطاف أن تأتي من القمة.

٨٩ - وقد يرغب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في أن يقوم بما يلي:

(أ) أن يشجع الدول الأعضاء على مواصلة دعم تنفيذ خطة العمل المتعلقة بمواءمة ممارسات العمل وخطة التنفيذ المشتركة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى؛

(ب) أن يطلب إلى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أن تُجري، بالتعاون مع اللجنة الرفيعة المستوى، استعراضاً لنماذج العمل من أجل الجولة التالية للاستعراض الشامل للسياسات الذي يجرى كل أربع سنوات في منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الوجود الميداني، وتفويض السلطة، وطرائق تنفيذ البرامج/المشاريع؛

(ج) أن يدعو مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى أن تُجري استعراضا لعمليات النشاط وتحليلا للتكاليف والفوائد للوقوف على عمليات النشاط التي تبشر بأكبر عائد من عملية التبسيط والمواءمة؛

(د) أن يطلب من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تدرج العنصر المتعلق بتعزيز عملية التبسيط والمواءمة في تقييم أداء كبار المديرين في المنظمات ذات البرامج الكبيرة، وعلى جميع المستويات حيثما ينطبق ذلك؛

(هـ) أن يشجع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على أن تنشئ، في حدود نظم التخطيط والميزانية والتقييم القائمة، مؤشرات وآليات لتتبع وتبيان مكاسب الكفاءة ووفورات التكلفة الناتجة عن الوصول بعمليات النشاط إلى الوضع الأمثل، بما في ذلك تبسيطها ومواءمتها، وأن تقدم كل سنتين تقريرا بهذا الشأن إلى هيئات إدارتها في إطار نظام الإبلاغ القائم؛ وأن يطلب أيضا، في هذا الصدد، إلى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أن تدعم الأفرقة القطرية للأمم المتحدة في صوغ مؤشرات للكفاءة على الصعيد القطري فيما يتعلق بممارسات العمل بوصف ذلك جزءا من العملية التي بدأتها المجموعة الإنمائية في عام ٢٠١٠؛

(و) أن يطلب إلى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أن تواصل دعم الأفرقة القطرية للأمم المتحدة في صوغ خطط تشغيلية، بالاقتران بإعداد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والوثائق التشغيلية ذات الصلة، تبين الكيفية التي سيوضع بها التنفيذ البرنامجي والدعم التشغيلي لهذا التنفيذ معا في إطار واحد؛

(ز) أن يطلب من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تحدد أنسب الآليات لتمويل الخدمات المشتركة والمتكاملة والأفرقة المشتركة، المتعلقة على سبيل المثال بالمشتريات والموارد البشرية، بناء على ما يستفاد من تجارب المنظمات الكائنة في جنيف وروما، وأن يطلب إلى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أيضا في هذا الصدد أن تجري، بالتعاون مع اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، استعراضا لتجارب العمل ببدائل التمويل المختلفة في مجال دعم الخدمات المشتركة على جميع المستويات؛

(ح) أن يطلب إلى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية أن تستعرض أداء أفرقة إدارة العمليات لمهامها وأن تتخذ من التدابير ما يعزز هذه الأفرقة؛

(ط) أن يطلب إلى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تستعرض تدابير تفويضها للسلطة إلى المكاتب القطرية في البلدان الخارجة من نزاعات، وأن تضع إجراءات أكثر مرونة لزيادة سرعة عمليات الشراء واستقدام الموظفين.