

February 2011



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

لجنة المالية

الدورة الثامنة والثلاثون بعد المائة

روما، 21 - 25 مارس/آذار 2011

النقل إلى الخارج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة:
مراكز الخدمات في الخارج (JIU/REP/2009/6)

يمكن توجيه أي استفسارات بشأن محتوى هذه الوثيقة إلى:

السيدة ليفيا فورلاني، Livia Furlani

إدارة الخدمات المؤسسية والموارد البشرية والشؤون المالية،

Corporate Services, Human Resources and Finance Department

الهاتف: +3906 5705 5687

موجز

◀ بناء على توجيهات الدورة الثالثة والعشرين بعد المائة للمجلس (انظر الوثيقة CL 123/REP، الفقرة 73)، تُعرض تقارير وحدة التفتيش المشتركة على لجنتي المالية والبرنامج مشفوعة بملاحظات المدير العام (وملاحظات مجلس الرؤساء التنفيذيين، إذا توافرت) لدراستها وإبداء ملاحظاتها عليها.

التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

◀ يُرجى من لجنة المالية أن تأخذ علماً بالمعلومات الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة المرفق طياً وأن تبدي ما لديها من ملاحظات إلى المجلس.



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

المجلس

الدورة الواحدة والأربعون بعد المائة

روما، 11-15 أبريل/نيسان 2011

النقل إلى الخارج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة: مراكز الخدمات في الخارج
(JIU/REP/2009/6)

1 - يرد هذا التقرير الصادر عن وحدة التفتيش المشتركة مرفوقاً بتعليقات موجزة للمدير العام وتعليقات أكثر استفاضة مشتركة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (UN/GA A/65/63/Add.1).

تعليقات المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة

2 - تؤيد منظمة الأغذية والزراعة (المنظمة) عموماً التعليقات الصادرة عن مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق فيما يتعلق بهذا التقرير. لذلك فإن تعليقات المدير العام تقتصر على تقديم إيضاحات من وجهة نظر المنظمة.

3 - وترى المنظمة أنها عالجت بشكل كامل التوصيتين 14 و15 المتعلقة بالدور الرقابي للأجهزة الرئاسية. وتضطلع الأجهزة الرئاسية للمنظمة على نحو كامل بدورها الرقابي على أنشطة النقل إلى الخارج. ويدرج بانتظام تنفيذ سياسة النقل إلى الخارج والتقدم المحرز في تحقيق أهدافها في بنود جدول أعمال اجتماعات الأجهزة الرئاسية للمنظمة كما توجد آليات منتظمة للرصد والإبلاغ تتعلق بمراكز خدمات النقل إلى الخارج.

النقل إلى الخارج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة
مراكز الخدمات في الخارج

من إعداد

جيهان ترزي

اسطفان بوستا

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠٠٩



الأمم المتحدة

Arabic
Original: English

النقل إلى الخارج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة
مراكز الخدمات في الخارج

من إعداد

جيهان ترزي

اسطفان بوستا

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة

جنيف، ٢٠٠٩

النقل إلى الخارج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة: مراكز الخدمات في الخارج JIU/REP/2009/6

الهدف

الهدف من هذا التقرير هو تقييم السياسات والممارسات والتجارب المتعلقة بالنقل إلى الخارج في منظومة الأمم المتحدة، وتحديد الممارسات الفضلى والدروس المستخلصة.

ويقصد بالنقل إلى الخارج نقل أماكن العمليات التجارية من بلد إلى آخر. وقد قام كل من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأغذية العالمي بوضع مشاريع كبيرة لإنشاء مراكز خدمات في الخارج تتولى خدماتها الإدارية. وأنشأت هذه المنظمات بالفعل مراكزها في الخارج، باستثناء برنامج الأغذية العالمي.

وسيركز هذا التقرير على تلك الحالات وسيُجري تحليلاً للتجارب والدروس المستخلصة في هذا المجال وسيقترح توصيات لتستخدم كمعايير لقياس مدى تنفيذ مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لعملية نقل خدمات الدعم الإداري إلى الخارج عندما تنظر في القيام بعملية من هذا القبيل.

سياسة النقل إلى الخارج

لجأت منظمات الأمم المتحدة، بسبب النقص الشديد في الموارد، إلى نقل خدمات إلى الخارج لأسباب تتعلق بتحقيق وفورات، من دون أن تقوم أولاً بإجراء تحليلات لتكاليف وفوائد الخيارات البديلة المتاحة للاستعانة بمصادر لتقديم الخدمات، ومن دون اتباع سياسة شاملة أو الحصول على موافقة صريحة من مجالس الإدارة.

إن إنشاء مراكز خدمات في الخارج قرار يتعلق بالسياسة الاستراتيجية وله آثار بالغة على هيكل المنظمة، وبالتالي، ينبغي أن يخضع للاستعراض في مجالس الإدارة وأن تقرر هذه المجالس. وينبغي أن تقوم سياسة النقل إلى الخارج على تحليل يبين تكاليف وفوائد الخيارات البديلة المتاحة للاستعانة بمصادر لتقديم الخدمات وأن تطبق على نحو يتماشى مع الاستراتيجية العامة لكل منظمة.

وينبغي ألا تقتصر هذه السياسة على النظر في ما يُتوقع تحقيقه من خفض للتكاليف وتحسين للخدمات، بل أن تتعدى ذلك إلى النظر في ضرورات تدبير المخاطر، وفي المخاطر المالية والتشغيلية والتنظيمية، بما في ذلك التأثير السلبي الممكن على الموظفين.

وفي منظومة الأمم المتحدة، تنظر أعداد متزايدة من المنظمات في نقل الخدمات الإدارية إلى الخارج للحد من كلفتها. غير أن مبادراتها المتعلقة بالنقل إلى الخارج هي مبادرات مجزأة ومخصصة لغرض محدد وغير مترابطة. وينبغي للمنظمات قبل القيام بمشاريع فردية لنقل أنشطة إلى الخارج، أن تتقصى فرص انتهاج سياسات وتطوير مشاريع مشتركة فيما بين الوكالات لتحقيق مكاسب استراتيجية وتشغيلية أكبر.

اتخاذ تدابير لتخفيف الأثر على الموظفين

تكون إدارة الموارد البشرية، خلال عملية النقل إلى الخارج، صعبة بوجه خاص، سواء بالنسبة للمنظمة، التي ستخسر موظفين ذوي خبرة، أو بالنسبة لفرادى الموظفين الذين سيواجهون تغييراً غير مرحب به وخطر فقدان وظيفتهم. وينبغي اتخاذ التدابير المناسبة بصورة مثالية لتخفيف تأثير النقل إلى الخارج على الموظفين.

استخدام الموظفين الفنيين الوطنيين

إن استخدام أعداد كبيرة من الموظفين الفنيين الوطنيين في مراكز الخدمات في الخارج ينطوي على خطر يتمثل في تقويض الطابع الدولي للمنظمات. وينبغي لمجالس الإدارة ولرؤساء المنظمات إيلاء أقصى قدر من الاهتمام إلى المحافظة على الطابع الدولي للمنظمات عند تزويد مراكز الخدمات في الخارج بالموظفين.

التخطيط، والاتصال، والإدارة

تقتضي عملية النقل إلى الخارج الناجحة تخطيطاً شاملاً منذ البداية وخلال جميع مراحل المشروع. وينبغي أن يشمل هذا التخطيط على أمور مثل تغيير استراتيجيات الإدارة والاتصالات الخاصة بالمنظمة؛ وتدابير لتقييم المخاطر والتخفيف من آثارها؛ وإقامة هيكل إدارة سليم؛ وتعيين موظفين محليين في وقت مبكر؛ والتدريب ونقل التكنولوجيا؛ والتخطيط في مجالات الأمن واستمرارية الأعمال التجارية والإبلال من الكوارث.

الرصد والإبلاغ

ينبغي أن يتضمن النقل إلى الخارج آليات رصد وإبلاغ منتظمين استناداً إلى معايير قياس ومؤشرات أداء موضوعية. فينبغي رصد التقدم المحرز في إنجاز أهداف من قبيل تحقيق وفر في التكاليف وتحسين الخدمات، والإبلاغ عن هذا التقدم. وينبغي أن يتم الإبلاغ داخلياً برفع تقارير إلى الإدارة العليا وخارجياً برفع تقارير إلى مجالس الإدارة.

الإنجازات/أمثلة النجاح في مجال إنشاء مراكز خدمات في الخارج حتى الآن

لا تتوفر حتى الآن تقارير لتحليل وإثبات مدى تحقق الهدفين اللذين تتوخاهما المنظمات من إنشاء مراكز رئيسية للخدمات في الخارج، وهما تحقيق وفر في التكاليف وتحسين نوعية الخدمات. وعلاوة على ذلك، لا توجد منهجية وآليات رصد منشأة لقياس التقدم والإبلاغ به.

وفي غياب الرصد والإبلاغ، يبقى الإنجازان المتوقعان من نقل الأنشطة إلى الخارج، أي تحقيق وفورات في التكاليف وتحسين نوعية الخدمات، موضع شك. وينبغي للمنظمات التي أنشأت مراكز خدمات في الخارج أن تقوم، على سبيل الاستعجال، بوضع منهجيات وآليات رصد مناسبة لقياس التقدم المحرز في تحقيق هدي النقل إلى الخارج، وتقديم تقارير عن ذلك داخلياً إلى إدارتها العليا وخارجياً إلى مجالس إدارتها على أساس دوري.

فرص عمليات النقل إلى الخارج المشتركة فيما بين الوكالات

توخياً لتحقيق أقصى قدر من الكفاءة، ينبغي للمنظمات، قبل أن تلجأ إلى النقل إلى الخارج، أن تنظر في جميع فرص التعاون فيما بين الوكالات، بما في ذلك الاستعانة بمصادر داخلية في مراكز الخدمات القائمة وإنشاء مراكز خدمات فيما بين الوكالات. ويؤدي تحسين الاتصال فيما بين الوكالات واحتمال توحيد جهودها إلى زيادة المكاسب المتحققة في الكفاءة وتوفير إنذار مبكر ضد المخاطر.

إن مبادرات النقل إلى الخارج التي قامت بها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة كانت، حتى الآن، مبادرات متقطعة ومجزأة وغير مترابطة. وهذا النهج لا يحقق أقصى قدر من المكاسب التي يحتمل تحقيقها من ناحية الكفاءة من خلال مبادرات النقل إلى الخارج المشتركة فيما بين الوكالات. وينبغي لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق أن يسارع، عن طريق اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، إلى النظر في إنشاء مراكز خدمات مشتركة فيما بين الوكالات وأن يشرع في وضع سياسة موحدة/مشتركة للنقل إلى الخارج، بغية تحقيق درجة أكبر من الكفاءة من خلال عملية مشتركة لاتخاذ القرارات وتطوير المشاريع.

التوصيات

يتضمن التقرير توصيات يبلغ مجموعها ١٨ توصية. وهناك ٣ توصيات موجهة إلى مجالس الإدارة، بينما هناك ١٣ توصية موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات، وتوصيتان موجهتان إلى مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق. وتضع التوصيات إطار معيار مرجعي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تنظر في نقل خدمات إدارية إلى الخارج.

ولما كانت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة قد أحرزت تقدماً في إنشاء مراكز خدمات في الخارج، فإنه ينبغي لمجالس إدارة هذه المنظمات ولرؤسائها التنفيذيين ضمان تنفيذ التوصيات ٧ و ١٤ و ١٥. وبالإضافة إلى ذلك، يُتوقع من الأمين العام، بوصفه رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يعمل على تنفيذ التوصيتين ١٧ و ١٨.

التوصيات التي ينبغي أن تنظر فيها مجالس الإدارة

التوصية ١

ينبغي لمجلس إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إن تطلب إلى الرؤساء التنفيذيين أن يقوموا، قبل نقل الخدمات إلى الخارج، بوضع سياسة لنقل الخدمات إلى الخارج 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 نقل إلى الخارج قائمة على المنظمة، أن تُستعرض استعراضاً وافياً جميع الفرص المشتركة فيما بين الوكالات، بما في ذلك وضع سياسة موحدة/مشتركة وتطوير مشاريع مشتركة.

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.

التوصية ١٥

ينبغي لمجلس إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تمارس دورها الرقابي في أنشطة النقل إلى الخارج، بما في ذلك تنفيذ السياسات وتقييم الأداء وتقييم التقدم احرز في تحقيق الأهداف.

المحتويات

| الصفحة | الفقرات | |
|--------|---------|--|
| iii | | موجز تنفيذي..... |
| ١ | ٧-١ | مقدمة - أولاً |
| ٢ | ٢٢-٨ | استعراض عام للنقل إلى الخارج في منظومة الأمم المتحدة - ثانياً |
| ٢ | ٩-٨ | ألف - استعراض عام لمبادرات النقل إلى الخارج |
| ٣ | ٢٠-١٠ | باء - المبادرات الرئيسية المتعلقة بالنقل إلى الخارج: مراكز الخدمات في الخارج |
| ٦ | ٢٢-٢١ | جيم - تبرير النقل إلى الخارج: الفعالية بالقياس إلى الكلفة وتحسين الخدمات..... |
| ٦ | ٧٩-٢٣ | سياسات وممارسات النقل إلى الخارج - ثالثاً |
| ٦ | ٣١-٢٣ | ألف - سياسة النقل إلى الخارج في سياق الاستراتيجية العامة للمنظمة..... |
| ٩ | ٣٩-٣٢ | باء - دراسة حالة تجارية بشأن مراكز الخدمات في الخارج..... |
| ١٣ | ٥٦-٤٠ | جيم - انتقاء موقع مركز الخدمات في الخارج..... |
| ١٩ | ٦٢-٥٧ | دال - اتفاقات البلد المضيف..... |
| ٢١ | ٧٢-٦٣ | هاء - تدبر تأثير النقل إلى الخارج على الموظفين: تدابير التخفيف..... |
| ٢٤ | ٧٩-٧٣ | واو - استخدام الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية في مراكز الخدمات في الخارج..... |
| ٢٧ | ١٢١-٨٠ | تخطيط وإدارة عملية النقل إلى الخارج - رابعاً |
| ٢٧ | ٨٣-٨٠ | ألف - إدارة التغيير واستراتيجية الاتصال العامة الخاصة بالمنظمة..... |
| ٢٨ | ٨٧-٨٤ | باء - نهج إدارة المشروع..... |
| ٢٩ | ١٠٢-٨٨ | جيم - إدارة الانتقال..... |
| ٣٤ | ١٠٩-١٠٣ | دال - أسلوب الإدارة..... |
| ٣٦ | ١١٨-١١٠ | هاء - توظيف الموظفين المحليين والتدريب ونقل المعارف..... |
| ٣٩ | ١٢١-١١٩ | واو - الأمن، واستمرارية الأعمال، والتخطيط لاستعادة القدرة على العمل بعد الكوارث..... |
| ٣٩ | ١٢٩-١٢٢ | الرصد والإبلاغ - خامساً |
| ٤١ | ١٣٨-١٣٠ | التعاون فيما بين الوكالات..... - سادساً |
| ٤٦ | | قائمة جرد لعمليات النقل إلى الخارج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة..... |

أولاً - مقدمة

١- قامت وحدة التفتيش المشتركة، في إطار برنامج عملها لعام ٢٠٠٨، بإجراء استعراض لنقل الأنشطة إلى الخارج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وكان الهدف من الاستعراض توفير تقييم للسياسات والممارسات والتجارب المتعلقة بالنقل إلى الخارج في منظومة الأمم المتحدة، وتحديد الممارسات الفضلى والعبر المستخلصة.

٢- ويعني النقل إلى الخارج، بوجه عام، نقل مكان خدمات الدعم/الخدمات الإدارية/الخدمات التجارية من بلد إلى آخر. ويمكن أن يتخذ هذا النقل شكلين: النقل إلى الخارج مع الاستعانة بمصادر داخلية، والنقل إلى الخارج مع الاستعانة بمصادر خارجية. ويتميز الشكل الأول بأنه نقل مكان العمليات التجارية إلى بلد آخر مع إبقائها داخل المنظمة؛ أما الشكل الثاني فيحدث عندما يتم التعاقد مع كيان مختلف أو شركة مختلفة في بلد آخر للقيام بالعمليات التجارية.

٣- ويبين الاستعراض العام لممارسات النقل إلى الخارج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن النقل إلى الخارج مع الاستعانة بمصادر خارجية محدود، ويتركز بالدرجة الأولى في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وفي حالة النقل إلى الخارج مع الاستعانة بمصادر داخلية، قامت بعض المنظمات بالفعل بإنشاء مراكز خدمات كبيرة في الخارج في بلدان غير البلدان التي يقع مقرها فيها، وينقل القسم الأكبر من عملياتها التجارية إلى تلك المراكز. ونظراً إلى هذه الحالة، وبما أنه سبق لوحدة التفتيش المشتركة أن تناولت موضوع الاستعانة بمصادر خارجية بشيء من التفصيل^(١)، فإن هذا التقرير سيركز على أهم المبادرات المتعلقة بإنشاء مراكز خدمات في الخارج التي تم القيام بها في منظومة الأمم المتحدة (مع الاستعانة في الوقت نفسه بمصادر داخلية). وعليه، وتوخياً للتيسير، فإن تعبير النقل إلى الخارج يعني في هذا التقرير النقل إلى الخارج مع الاستعانة في الوقت نفسه بمصادر داخلية.

٤- ويستعرض هذا التقرير حالات المراكز التي أنشأها في الخارج كل من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأغذية العالمي، واستناداً إلى تجارب هذه المنظمات والعبر التي استخلصتها، يقترح توصيات لتستخدمها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة كمعايير قياس عندما تنظر في نقل خدمات إدارية إلى الخارج. ولكن، لما كانت مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية قد أنشأت بالفعل مراكز في الخارج فإنها ينبغي أن تنفذ التوصيات ٧ و ١٤ و ١٥. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للأمين العام، بوصفه رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يعمل على تنفيذ التوصيتين ١٧ و ١٨.

(١) JIU/REP/2004/9, JIU/REP/2002/7, JIU/REP/97/5

٥- ووفقاً للمعايير والمبادئ التوجيهية الداخلية لوحدة التفتيش المشتركة ولإجراءات عملها الداخلية، تضمنت المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير استعراضاً مكتيباً أولياً، واستبيانات، ومقابلات، وتحليلات متعمقة. وأرسل استبيان قصير إلى جميع المنظمات المشاركة للحصول على عرض موجز لممارسات النقل إلى الخارج في المنظومة. وأجرى المفتشان مقابلات مع مسؤولي المنظمات ومع ممثلي موظفيها وقاما ببعثات إلى مراكز الخدمات في الخارج. والتّمتت من المنظمات المشاركة تعليقات على مشروع التقرير وروعت هذه التعليقات في وضع الصيغة النهائية للتقرير.

٦- ووفقاً للمادة ٢/١١ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وضعت الصيغة النهائية لهذا التقرير بعد التشاور فيما بين المفتشين للتأكد من أن الاستنتاجات والتوصيات الواردة فيه تمثل الخط الفكري العام للوحدة.

٧- ويود المفتشان أن يعربا عن تقديرهما لكل الذين ساعدوهما في إعداد هذا التقرير، ولا سيما أولئك الذين شاركوا في المقابلات وقبلوا، عن طيب خاطر، الإسهام بمعارفهم وخبرتهم.

ثانياً - استعراض عام للنقل إلى الخارج في منظومة الأمم المتحدة

ألف - استعراض عام لمبادرات النقل إلى الخارج

٨- يرد في المرفق الأول سرد للأنشطة التي قامت بها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لنقل أنشطة إلى الخارج مع الاستعانة بمصادر داخلية أو بمصادر خارجية. والنقل إلى الخارج مع الاستعانة بمصادر خارجية مقصور على عمليات تجارية فردية وغير ذات شأن. وفي حالة النقل إلى الخارج مع الاستعانة بمصادر داخلية، شرعت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأغذية العالمي، مؤخراً، في مشاريع كبرى لإنشاء مراكز خدمات في الخارج في بلدان منخفضة التكاليف بعيداً عن المقر.

٩- وقد حدد الأمين العام للأمم المتحدة، في مقترحاته الإصلاحية لعام ٢٠٠٦، خيارات بديلة متاحة للاستعانة بمصادر لتقديم الخدمات، تشمل نقل وظائف إدارية معينة إلى الخارج، والتعاقد مع جهات خارجية على تقديم الخدمات، والسماح لبعض فئات الموظفين بالعمل من المنزل، والاستفادة على نحو أكثر فعالية من المرافق القائمة بالفعل في أنحاء العالم^(٢). وأشار إلى أن التقدم الذي أحرز في تقصي هذه الخيارات كان جزئياً وبطيئاً، وأن الخدمات الإدارية

(٢) الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي، A/60/692 الفقرتان ٥٧ و٥٨.

وخدمات الدعم تؤدي بوجه عام داخلياً وفي أماكن مرتفعة التكلفة مثل نيويورك وجنيف. واقترح أيضاً إجراء تحليلات للتكاليف والفوائد المترتبة على فرص نقل مكان العمل والاستعانة بمصادر خارجية والعمل عن بعد بالنسبة لبعض الخدمات الإدارية المختارة في ٢٠٠٦/٢٠٠٧^(٣). وقررت الجمعية العامة، في القرار ٦٠/٢٦٠، أن تنظر من جديد، في دورتها الحادية والستين، في المقترح الداعي إلى إجراء تحليل للتكاليف والفوائد؛ غير أنها لم تتخذ المزيد من الإجراءات في هذا الشأن.

باء - المبادرات الرئيسية المتعلقة بالنقل إلى الخارج: مراكز الخدمات في الخارج

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين

١٠ - أطلقت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، في شباط/فبراير ٢٠٠٦، عملية تغيير هيكلية وإداري لاستعراض هيكلها وعملياتها وترتيبها التشغيلية وإعادة تسويقها، بغية زيادة قدرتها على الاستجابة لاحتياجات المستفيدين والحد من الإنفاق على الإدارة ومن تكاليف المقر^(٤). وشملت الاختصاصات نقل أماكن/أنشطة إلى الخارج، وإلغاء الصبغة اللامركزية أو الصبغة الإقليمية على الأنشطة، واستعراضاً ميدانياً.

١١ - وتم، عن طريق استعراض داخلي، تحديد وظائف معينة، مثل الموارد البشرية، والشؤون المالية، وإدارة الإمدادات، فضلاً عن وظائف الدعم بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات الضرورية، بوصفها وظائف مناسبة لنقلها إلى الخارج. وقامت مؤسسة "برايس وتر هاوس كوبرز"، فيما بعد، بإجراء دراسة جدوى تفصيلية للنقل إلى الخارج (حالة تجارية) حددت قائمة مختصرة بأربعة أماكن، مع تقدير لما يتحقق من وفورات في التكاليف^(٥). واختارت إدارة المفوضية هونغاري (بودابست) من بين البلدان الواردة في القائمة المختصرة المقترحة لنقل الوظائف إلى الخارج.

١٢ - وبسبب عملية النقل إلى الخارج، تعيّن إلغاء ١٢٩ وظيفة (٩٣ وظيفة من فئة الخدمات العامة و٣٦ وظيفة من الفئة الفنية) في المقر. وبدأ مركز الخدمات العالمي (في الخارج) العمليات في بودابست في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، وتم نقل الوظائف على مراحل.

١٣ - وبحلول تموز/يوليه ٢٠٠٩، كانت هناك ١٩٤ وظيفة في مركز الخدمات العالمي على النحو التالي: مد-١ (٢)؛ الفئة الفنية (٥٦)؛ الموظفون المهنيون الوطنيون (٢٥)؛ فئة الخدمات العامة (١٠٦)؛ الخدمة الميدانية (٥). وأما الزيادة الصافية بين الوظائف التي ألغيت في المقر والوظائف التي أنشئت بالفعل في مركز الخدمات فقد فسرت بتعزيز الدائرة المعنية

(٣) المرجع نفسه، المقترح ١٢.

(٤) EC/59/SC/CRP.3.1، ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٨، الفقرة ١.

(٥) UNHCR outposting feasibility study, final report, 16 April 2007.

بإدارة الإمدادات، والاستعانة بموظفين انتقاليين (مؤقتين)، وإنشاء مركز التعلم العالمي مؤخراً. وأوضح المسؤولون أنه تم مؤخراً توسيع نطاق عملية النقل إلى الخارج بإدراج مركز تعلم عالمي لتدعيم وظائف التدريب في مركز الخدمات في الخارج.

منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

١٤ - بعد النداءات المتكررة التي وجهتها مجالس الإدارة من أجل تحقيق وفورات على صعيد الكفاءة وتحسينات في الإنتاجية في المجال الإداري، اقترح المدير العام في عام ٢٠٠٥ إنشاء مركز خدمات مشترك في الخارج في موقع تكون فيه التكاليف أقل بكثير مما هي عليه في روما^(٦). وفي سياق الإصلاحات التنظيمية، أذن مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة بإنشاء مركز خدمات في الخارج في عام ٢٠٠٥ (القرار ٢٠٠٥/٦). وعُرضت على مجلس المنظمة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦^(٧) المقترحات المتعلقة بإنشاء مركز الخدمات، مع مقارنة لمواقع مركزه المحوري الرئيسي.

١٥ - وكان توفير الخدمات الإدارية والمالية في منظمة الأغذية والزراعة مجزأً بين المقر وأربع وحدات دعم إداري موجودة في مكاتب إقليمية^(٨). وبمراعاة عوامل مختلفة تشمل التكلفة ومناطق التوقيت واللغات والتسهيلات وبنية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، اعتُبرت ثلاثة مواقع تجهيز في ثلاثة مكاتب إقليمية (بودابست وسانتياغو وبانكوك) الحل الأمثل، مع مركز تنسيق في المقر في روما. واختيرت بودابست كمركز تجهيز رئيسي، يغطي أفريقيا وأوروبا (بما في ذلك آسيا الوسطى) والشرق الأوسط.

١٦ - وخُطط^(٩) أن عملية النقل إلى الخارج ستسفر عن إلغاء ما مجموعه ٩٢ وظيفة (٧٢ وظيفة في المقر و ٢٠ وظيفة في مواقع إقليمية)، تتألف من ٨٣ وظيفة من فئة الخدمات العامة و ٩ وظائف من الفئة الفنية. وبدأ مركز الخدمات في الخارج عملياته في بودابست في ٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨ وتم نقل الوظائف على مراحل. وبحلول تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، كانت هناك ٩٥ وظيفة في المركز (٩ وظائف من الفئة الفنية و ٨٦ وظيفة من فئة الخدمات العامة). ومن أصل المجموع، كانت ٧٢ وظيفة ووظائف نظامية و ٢٣ وظيفة ووظائف مؤقتة (أقل بتسع وظائف مؤقتة عن تلك الموجودة في روما).

منظمة الصحة العالمية

١٧ - خلص تحليل لتقديم الخدمات فيما يخص وظائف التدبير والإدارة في منظمة الصحة العالمية أُجري في عام ٢٠٠٦ إلى أن توحيد التجهيز الروتيني للمعاملات الإدارية - الذي

(٦) CL 131/18, Add.1، الصفحة ٢، الفقرة ٢.

(٧) CL 131/18، الفقرات ٧٤-١٠٦ و ١٠٦-١٠٧، Add.1 و CL 131/18.

(٨) CL 131/18, Add.1، الصفحة ٢، الفقرة ٣.

(٩) CL 131/18، الفقرة ٨٧.

كان مجزأً بين المقر والمكاتب الإقليمية - ضمن مركز خدمات عالمي يقع مقره في بلد منخفض التكاليف يمكن أن يؤدي إلى تحقيق وفورات كبيرة في التكاليف. ويمكن أن تتحقق هذه الوفورات، في آن واحد، من خلال وفورات الحجم وخفض تكاليف التشغيل في المواقع المنخفضة التكاليف. ويتيح ذلك تخصيص نسبة أعلى من ميزانية منظمة الصحة العالمية لتحقيق نواتج في مجال الصحة، علاوة على أنه سيتم تدبر نوعية تقديم الخدمات على مستوى متفق عليه يعادل أو يفوق أفضل مستوى تحققه منظمة الصحة العالمية.

١٨- وفي الوقت ذاته، كان يُتصور أن الأخذ بنظام إدارة عالمي/لتخطيط الموارد في المؤسسة سوف يجلب المزيد من المكاسب على صعيد الكفاءة ويضمن تقديم الخدمات على نحو فعال من مركز خدمات عالمي وحيد. ويوفر نظام إدارة عالمياً متكاملًا تشارك فيه جميع المكاتب في أنحاء العالم عن طريق شبكة الإنترنت. كما أن توحيد الخدمات في مركز واحد والأخذ بنظام تخطيط الموارد في المؤسسة سوف يحدان من العبء الإداري على البرامج التقنية.

١٩- وبعد إجراء بعض المداولات، اختارت إدارة منظمة الصحة العالمية كوالالمبور مقراً لمركز خدماتها في الخارج. وكان من المخطط أن يتولى مركز الخدمات مسؤولية القيام على المستوى العالمي بالمعاملات الإدارية في مجالات الموارد البشرية والمالية وكشوف المرتبات والمشتريات وخدمات تكنولوجيا المعلومات العالمية. وكان تحليل نموذج تقديم الخدمات يتوخى تخفيض العدد الكلي للموظفين الذين يؤدون وظائف إدارية. وقدّر أن هناك ٢٧٦ موظفاً سوف يتأثرون بعملية النقل إلى كوالالمبور (١٦٨ موظفاً بعقود محددة الأجل و١٠٨ موظفين بعقود قصيرة الأجل). وكان مركز الخدمات يضم ١٩١ وظيفة في نهاية عام ٢٠٠٨، على النحو التالي: مد-٢ (١)؛ الفئة الفنية (٢٦)؛ موظفون فنيون وطنيون (٣١)؛ فئة الخدمات العامة (١٣٣)^(١٠).

برنامج الأغذية العالمي

٢٠- نظر برنامج الأغذية العالمي في نقل أنشطة إلى الخارج في سياق الجهود الهادفة إلى تخفيض حجم أنشطته بسبب نقص الأموال. وقامت "مجموعة بوسطن للخدمات الاستشارية"، في عام ٢٠٠٧، بإجراء دراسة لمشروع النقل إلى الخارج^(١١) وبوضع قائمة مختصرة بالمواقع الممكنة في الخارج، مع تقدير للوفورات في التكاليف. وحددت الدراسة الهند كموقع مفضل لنقل الوظائف إلى الخارج، إلا أن إدارة برنامج الأغذية العالمي قررت نقل خدمات مختلفة إلى مواقع مختلفة في الخارج باتباع نهج التنفيذ على مراحل. وتم في المرحلة الأولى نقل العمليات غير الجوهرية (المشتريات غير الأغذية إلى دبي؛ ومكتب تقديم المساعدة المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات وإدارة شؤون البائعين والسفر إلى دلهي)؛ وخطط في المرحلة الثانية لنقل عمليات

(١٠) منظمة الصحة العالمية، تقرير مركز الخدمات العالمي لعام ٢٠٠٨، الصفحة ٨.

(١١) WFP offshoring project, final documentation, March 2007.

أكثر أهمية إلى الخارج، مثل إدارة الموارد البشرية إلى القاهرة والمعاملات المالية إلى دلهي، ولكن تم حتى الآن تأخير المرحلة الثانية. وأبلغ المفتشان بأنه يجري استعراض جديد لمشروع النقل إلى الخارج، بما في ذلك طرح اقتراح جديد بإنشاء أربعة مراكز خدمات.

جيم - تبرير النقل إلى الخارج: الفعالية بالقياس إلى الكلفة وتحسين الخدمات

٢١- يبين استعراض المؤلفات التي تتناول هذا الموضوع أن تحقيق وفورات في التكاليف في القطاع الخاص هو العامل الدافع إلى إنشاء مراكز خدمات في الخارج. وبصورة مماثلة، كان تحقيق وفورات في التكاليف السبب الرئيسي لإنشاء مراكز خدمات في الخارج في منظومة الأمم المتحدة. وكان التبرير المقدم بشأن كل من الحالات الأربع الرئيسية للنقل إلى الخارج المستعرضة في هذا التقرير توقع تحقيق وفورات ذات شأن في تقديم خدمات الدعم الإداري. أما المصدر الرئيسي للوفورات المتوخاة فبنشأ من الفوارق الكبيرة بين مرتبات موظفي فئة الخدمات العامة بين المقر والمواقع القائمة في الخارج. وبالإضافة إلى ذلك، كان يُتصور أن النقل إلى الخارج سوف يحسن الخدمات من خلال توحيد الموارد واستخدامها الاستخدام الأمثل.

٢٢- وذكر المسؤولون خلال المقابلات أن الغرض الرئيسي من النقل إلى الخارج قد لا يتمثل على الدوام في تحقيق وفر في التكاليف، إذ يمكن أن يتمثل أيضاً في زيادة القدرة على تقديم الخدمات وتحسين نوعية الخدمات من خلال تمكين المنظمات من استخدام الموارد استخداماً أنجع. وبعبارة أخرى، فإن النقل إلى الخارج يمكن أن يمكّن المنظمات، بنفس المستوى من الموارد، من استخدام عدد أكبر من الموظفين والاستفادة من قدر أكبر من الخبرة والخدمات لتوفير عدد أكبر من الخدمات الأفضل. وبذا فإن النقل إلى الخارج يوفر للمنظمات مرونة في استخدام الموارد.

ثالثاً - سياسات وممارسات النقل إلى الخارج

ألف - سياسة النقل إلى الخارج في سياق الاستراتيجية العامة للمنظمة

٢٣- ينبغي أن يستند القرار المتعلق بالنقل إلى الخارج إلى تحليل لتكاليف وفوائد جميع خيارات الاستعانة بمصادر لتقديم الخدمات، وينبغي وضع سياسة تتضمن الأهداف المُراد تحقيقها والمبادئ الواجب تطبيقها في عملية النقل إلى الخارج. وينبغي مراعاة توصيات هذا التقرير لدى وضع المبادئ الرئيسية لسياسات النقل إلى الخارج.

٢٤- والخيارات المتعلقة بالاستعانة بالمصادر والتي ينبغي تحليلها لتحديد النماذج الناجعة والفعالة لتقديم الخدمات ينبغي أن تشمل: الإبقاء على الخدمات في موقعها الحالي ولكن مع ترشيد وتبسيط وإعادة هندسة عملية الاستعانة بمصادر داخلية من منظمات أخرى؛ والنقل

إلى الخارج؛ والاستعانة بمصادر خارجية. وإن تحليل خيارات الاستعانة بالمصادر يمكن أن يبين أفضل النماذج المتاحة لتقديم مجموعات مختلفة من الخدمات في المنظمة. وينبغي أن يثبت التحليل فوائد مختلف البدائل ومخاطرها وأن يقترح الحلول الممكنة القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل.

٢٥- وتلجأ مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى النقل إلى الخارج بصورة مجزأة ومخصصة لهدف معين، ويأتي ذلك في الغالب كرد فعل على النقص الشديد في التمويل أكثر مما يأتي نتيجة تخطيط ووضع سياسة للنقل إلى الخارج تقوم على تحليل خيارات الاستعانة بمصادر بديلة على أساس رؤية طويلة الأجل. وعلى الرغم من أن تحقيق وفر في التكاليف كان الدافع الرئيسي إلى النقل إلى الخارج، فإن المنظمات لم تجر تحليلاً حقيقياً لخيارات الاستعانة بمصادر بديلة من أجل تحقيق ذلك الوفر. وفي حالة الاستعانة بمصادر خارجية، ذكر المسؤولون أنهم يفضلون النقل إلى الخارج على الاستعانة بمصادر خارجية بسبب الشواغل الاستراتيجية والأمنية، مشيرين إلى ضرورة الاحتفاظ برقابة داخلية على بيانات الشركة وأمنها، وتقليل المخاطر إلى الحد الأدنى، فضلاً عن استبقاء الموظفين والمحافظة على الطابع الدولي للمنظمات.

٢٦- وفي غياب تحليل دقيق للاستعانة بالمصادر في حالات النقل إلى الخارج المستعرضة، ذكر بعض المسؤولين الذين أُجريت معهم مقابلات أنه عند النظر إلى الأهداف المتمثلة في تحقيق وفورات، وبخاصة على أساس سنوي، فإن هذه الأهداف ليست ذات شأن من حيث الإنفاق الكلي للمنظمات، وأنه كان يمكن بسهولة إيجاد خيارات بديلة لتحقيق وفورات، مثل القضاء على الازدواجية وتبسيط وترشيد الخدمات، دون اللجوء إلى عمليات النقل إلى الخارج الصعبة.

٢٧- وينبغي أن تكون سياسة النقل إلى الخارج محددة تحديداً واضحاً ومتسقة تماماً مع الاستراتيجية العامة للمنظمة، مثل إضفاء الصبغة المركزية أو الصبغة الإقليمية على المنظمة. وبدلاً من القيام بمشاريع مجزأة ومتقطعة، فإن اتباع نهج كلي يشمل المنظمة برمتها يمكن أن يعود عليها بأكبر المكاسب على صعيد الفاعلية. وعلاوة على ذلك، يرى المفتشان أنه نظراً إلى أن عدداً متزايداً من المنظمات ينظر في نقل الأنشطة إلى الخارج، فإن قيام منظومة الأمم المتحدة أو مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، عند النظر في نقل أنشطة إلى الخارج، بوضع سياسة موحدة/ مشتركة للنقل إلى الخارج سوف يعود عليها بأكبر المكاسب على صعيد الفاعلية.

٢٨- وإذا قبلت فكرة وضع سياسة مشتركة بشأن النقل إلى الخارج لا تعود هناك حاجة إلى أن تضع المنظمات سياسات بصورة فردية. وعندها، ينبغي أن تؤخذ التوصيات الواردة في هذا التقرير في الحسبان لدى وضع سياسة موحدة للإجراءات المشتركة، بما في ذلك إنشاء مراكز خدمات في الخارج مشتركة فيما بين الوكالات. وفي حال عدم وضع سياسة على نطاق المنظمة، ينبغي للمنظمات التي تنظر في نقل أنشطة إلى الخارج أن تضع بصورة

مشتركة سياسةً ومشروعاً. وعلى أي حال، ينبغي للمنظمات، قبل أن تضع سياسة ومشاريع بصورة فردية، أن تتقصى جميع الفرص المتاحة فيما بين الوكالات، بما في ذلك وضع سياسة موحدة/مشتركة وتطوير مشاريع مشتركة، والاستعانة بمصادر داخلية لدى منظمات أخرى. وستعرض هذه المسألة بمزيد من التفصيل في الفرع السادس.

عملية اتخاذ القرار المتعلق بالنقل إلى الخارج

٢٩- إن إنشاء مراكز خدمات في الخارج هو قرار يتعلق بالسياسة الاستراتيجية وله آثار بالغة الشأن على هياكل المنظمات. وينبغي، بالتالي، أن يُستعرض في مجالس الإدارة وأن تقره هذه المجالس في إطار الاستراتيجية العامة للمنظمة. وينبغي أن تتضمن عملية الاستعراض تحليل التكاليف والفوائد، وتكاليف الاستثمار المحتملة، وآثار العملية على الهيكل التنظيمي، وعاملي المخاطر والتخفيف منها، والاتساق مع الاستراتيجية العامة للمنظمة. وفي حال انفراد الإدارة في اتخاذ القرار، هناك احتمال كبير لأن يتم تغيير الهيكل التنظيمي والسياسات من دون موافقة أصحاب المصلحة الرئيسيين، من جهة، وأن يكون من الصعب في وقت لاحق كسب تأييد أصحاب المصلحة هؤلاء عندما تحتاج إليهم المنظمة، وذلك، مثلاً، للتمويل أو للأنشطة التنظيمية أو للتخفيف من المخاطر، من جهة أخرى.

٣٠- ومن بين حالات النقل إلى الخارج الأربع المستعرضة، لم تحصل إلا منظمة الأغذية والزراعة على الموافقة المباشرة للدول الأعضاء على إنشاء مركزها في الخارج^(١٢). وفي برنامج الأغذية العالمي، كانت نية النقل إلى الخارج مدرجة في خطة الإدارة لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، ولكن لم يكن مطلوباً من المجلس التنفيذي اتخاذ قرار مباشر في هذا الشأن ولم يتخذ المجلس هذا القرار^(١٣). وبصورة مماثلة، بدأت عملية النقل إلى الخارج، في مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية على أعلى مستويات الإدارة ولم تكن معتمدة على قرارات مجلسي إدارتهما، وإن كان قد تم إبقاء هذين الأخيرين على علم بالعملية من خلال تقديم تقارير منتظمة بشأنها.

٣١- ويعد اشتراك الموظفين أمراً أساسياً منذ البداية في أي اقتراح يتعلق بنقل أنشطة إلى الخارج. وينبغي للإدارة أن تقدم بصورة منتظمة معلومات إلى الموظفين بشأن هذه المسألة من خلال التشاور الوثيق مع رابطات الموظفين وعقد اجتماعات غير رسمية للموظفين وتوفير معلومات مفصلة لضمان الشفافية وكسب ثقة الموظفين. وتعتبر مشاركة ممثلي الموظفين النشطة في جميع الأفرقة أو فرق العمل أو غيرها من الكيانات المعنية بإدارة التغيير والمنشأة لهذا الغرض شرطاً أساسياً. إلا أنه تبين للمفتشين، في الحالات الأربع المستعرضة، أنه لم يتم إشراك

(١٢) أذن المؤتمر بإنشاء مركز الخدمات المشتركة في القرار ٢٠٠٥/٦.

(١٣) WFP/EB.2/2007/5-A/1، الفقرات ١٣ و٣١٩ و٣٢٩.

ممثلي الموظفين في وقت مبكر في هذه العملية وأنه لم يتم إبلاغ الموظفين بها إلا بعد اتخاذ قرار نقل الأنشطة إلى الخارج.

باء - دراسة حالة تجارية بشأن مراكز الخدمات في الخارج

النطاق

٣٢- لتبرير النقل إلى الخارج وكذلك لتوضيح النطاق العام لمشروع النقل، تعدّ دراسة حالة تجارية شرطاً أساسياً. فهذه الدراسة ذات النتائج الملزمة سوف تيسر عملية اتخاذ القرار وتكسب دعم مجالس الإدارة للمشروع، وتعزز أيضاً التزام الإدارة العليا. وينبغي أن تشمل الدراسة على تحليل للتكاليف والفوائد، وبيان بالأهداف، وتقييم لتأثير المشروع على المنظمة، وبخاصة على الموظفين، وتحديد الخدمات التي سيتم نقلها وأماكنها المقترحة، وتقرير عن تحليل المخاطر وعوامل التخفيف منها. ويتوقف نجاح النقل إلى الخارج، إلى حد كبير، على التقييم الصحيح للمخاطر. وينبغي أن تحدّد الحالة التجارية وتقيّم جميع أنواع المخاطر، بما فيها المخاطر المالية والتشغيلية والمخاطر التي تمس السمعة وأي تأثير سلبي على معنويات الموظفين، وأن توفر تدابير مضادة لخفض هذه المخاطر إلى مستوى مقبول يمكن تدبره.

٣٣- وينبغي للمنظمات، لدى دراسة حالة تجارية، أن تعتمد نهجاً موحداً في جهود يرمي إلى تفادي أي تجزؤ قد ينشأ عندما تقوم إدارات مختلفة بإعداد مقترحات منفصلة بشأن النقل إلى الخارج. وينبغي أن تنظر الحالة في جميع أجزاء المنظمة، في كل من المقر والميدان، وكذلك في تقديم الخدمات الإدارية وتنفيذ البرامج الموضوعية على السواء.

٣٤- وفيما يتعلق بدراسة الحالة التجارية، قامت منظمة الأغذية والزراعة بإجراء التحليل داخل المنظمة، بينما استعانت كل من مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي بشركات خدمات استشارية. واستعانت منظمة الصحة العالمية أيضاً بشركة خدمات استشارية في عملية انتقاء الموقع. ووجد المفتشان أن نطاق وعمق التحليل في دراسة الحالة التجارية لبرنامج الأغذية العالمي كانا شاملين وتحليليين، وهما يعتبران هذه الحالة نموذجاً مفيداً لإجراء دراسات حالة تجارية بشأن النقل إلى الخارج في المستقبل^(٤). وفي تلك الحالة، صنّفت الخدمات الإدارية وحددت الخدمات التي يمكن نقلها في الأجلين القصير والمتوسط. كما أن مسائل الإدارة الرشيدة والآثار التنظيمية، والموقع المستهدف، واستعادة التكاليف حُللت جميعها بالتفصيل. وتناول تخطيط التنفيذ المهل الزمنية والمخاطر، والقضايا المتصلة بالموارد البشرية، والاتصال. وأدرجت بعض عناصر هذه الحالة التجارية في الإطار ١ أدناه.

(٤) WFP, offshoring project, final documentation, March 2007

الإطار ١

بعض عناصر الحالة التجارية التي درسها برنامج الأغذية العالمي

- عُدت افتراضات النموذج، التي تشمل تكاليف الموظفين وغير الموظفين ومرتبهم، والآثار على الكفاءة، وكلفة الاستثمار.
- صنّفت الخدمات، على أساس معايير موضوعية، إلى خدمات غير قابلة للنقل، وخدمات قائمة على الخبرة، وخدمات خاصة بالمعاملات.
- حُدّت العمليات الرئيسية المتعلقة بالإدارة الرشيدة وتقاسم المسؤولية على المستوى العام ومستوى العملية.
- حُدّت المخاطر العالية المستوى الرئيسية (الانتقالية والسياسية والتشغيلية) وكذلك احتمال وقوعها وتأثيرها، واقتُرحت تدابير مضادة.
- تم إعداد عملية لإدارة المخاطر وخطة اتصال.
- وُقِر نموذج تجاري مفصل لكل خدمة من الخدمات المراد نقلها إلى الخارج، يتضمن مهلة زمنية ومعالم، ومخاطر رئيسية خاصة بالخدمة، وخلاصة مالية تتضمن الآثار الصافية على الكفاءة.

التبرير: الفعالية بالقياس إلى الكلفة والكفاءة

٣٥ - إن إجراء تحليل مفصل للتكاليف والفوائد يتضمن الفعالية المتوقعة بالقياس إلى الكلفة والتحسينات المتوقعة إدخالها على الخدمات يشكل الأساس الذي تقوم عليه الحالة التجارية. ولغرض التبرير، ينبغي أن تبرهن الحالة التجارية بوضوح على أنها اقتصادية إلى حد كبير وأنها توفر على الأقل درجة مساوية من الكفاءة للخدمات المراد نقلها. ولهذا الغرض، ينبغي أن تحسب الحالة التجارية بصورة دقيقة جميع عناصر الكلفة، وتحدد مقدار الوفورات الصافية، وتضع خط أساس ومؤشرات لنجاحة الخدمات المتوقعة. وينبغي أن تبرهن على مكاسب استراتيجية وتشغيلية في الأجل القصير والمتوسط والطويل وعلى استدامة في الأجل الطويل. وفي حالات النقل إلى الخارج المستعرضة، قدّرت الوفورات في التكاليف على النحو التالي، على الرغم من عدم تحديد معايير لقياس التحسينات في الخدمات:

- مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: ٢٣,٤ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة لخمس سنوات، و ٨٠,٥ مليون دولار لعشر سنوات (بودابست)
- منظمة الأغذية والزراعة: ٨ ملايين دولار لأربع سنوات (بودابست)
- برنامج الأغذية العالمي: ١٩ مليون دولار لست سنوات (الهند)

- منظمة الصحة العالمية: ٥١,٧ مليون دولار لثمان سنوات (كوالالمبور) (تشمل الوفورات المتحققة من النقل إلى الخارج، وتوحيد الخدمات، وتطبيق نظام تخطيط الموارد في المؤسسة).

٣٦- ويتأتى الجزء الأكبر من الوفورات المتصورة من الفوارق الجوهرية لمرتبات موظفي فئة الخدمات العامة بين المقر والمواقع في الخارج. وفي حالتي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية، كان تعيين موظفين فنيين وطنيين عاملاً هاماً آخر في تحقيق الوفورات في التكاليف. وأدى توفير المباني المعفاة من الإيجار إلى تحقيق وفورات إضافية في التكاليف.

٣٧- ويتعين، لدى تقدير التكاليف، تحديد جميع أنواع التكاليف المباشرة وغير المباشرة والعامة والخفية وإدراجها في الحساب. وينبغي أن تشمل التكاليف، على سبيل المثال لا الحصر، الاتفاقات الشاملة المتعلقة بإنهاء الخدمة، والعمل المزدوج خلال الفترة الانتقالية، والتكاليف العامة لتعيين موظفين جدد، والتنسيق والاتصال، وإدارة المشروع والسفر، وتكلفة الاستثمار الأولي للمباني، والتدريب ونقل المعارف، وغير ذلك من التكاليف الانتقالية. وفي الحالات التي تم استعراضها كانت هناك نزعة إلى تقدير التكاليف الحقيقية بأقل مما هي عليه، ولم تكن الحسابات على درجة كافية من الوضوح. ويوفر تقدير جميع التكاليف التقدير الصحيح مُدخلًا هاماً لتحليل الفوائد والتكاليف، وفي الآن ذاته مؤشراً للتمويل اللازم للقيام بمشروع النقل إلى الخارج.

تحديد الخدمات لنقلها إلى الخارج

٣٨- قامت المنظمات، عموماً، بتحديد خدمات إدارية متشابهة لنقلها إلى الخارج استناداً إلى معايير متشابهة. وهناك فئتان من الخدمات اعتبرت بوجه عام مناسبتين لنقلهما إلى الخارج هما تجهيز المعاملات الإدارية الروتينية، وخدمات دعم مكاتب تقديم المساعدة. وفي حالة برنامج الأغذية العالمي، صنّفت الوظائف الإدارية على النحو التالي: الخدمات غير القابلة للنقل بحكم موقعها أو ذات الأهمية الاستراتيجية لموقع محدد؛ والخدمات القائمة على الخبرة التي تتطلب معارف محددة ولكنها غير خاصة بموقع معين؛ والخدمات الخاصة بالمعاملات التي تتسم بالتكرار ولا تتطلب معارف محددة. ومن حيث المبدأ، اعتبرت الفئتان الأخيرتان قابلتين للنقل. وحددت منظمة الأغذية والزراعة معايير انتقاء وخدمات لنقلها إلى الخارج على النحو المبين في الجدول ١^(١٥).

(١٥) CL 131/18 Add.1 p. 5, para. 17.

الجدول ١

المعايير والخدمات التي حددها منظمة الأغذية والزراعة بشأن النقل إلى الخارج

| أنواع الخدمات التي تستوفي المعايير ^(١٦) | معايير اختيار الخدمات الإدارية لنقلها إلى الخارج |
|--|--|
| • الموارد البشرية وتجهيز كشوف المرتبات | • كبر الحجم |
| • سلف السفر وتجهيز المطالبات المتعلقة بالمصاريف | • الطابع الروتيني |
| • دفاتر المحاسبة والتسويات المحاسبية | • الاستناد إلى قواعد وإجراءات قياسية متفق عليها وموثقة |
| • تجهيز كتب الاتفاق | • الأهمية الاستراتيجية المتدنية على المستوى الفردي |
| • تجهيز الحسابات الواجبة الدفع وتسديد المدفوعات | • الاستقلالية من حيث الموقع |
| • خدمات الشراء الروتينية | |
| • حفظ سجلات الجرد | |

نقل الوظائف: النقل الكلي مقابل النقل الجزئي

٣٩- سلم المديرين، بوجه عام، بأن من الأنجع نقل الوظائف التجارية كاملة دون كسر تكامل العمليات. غير أن الحال لم يكن كذلك عملياً. فعلى سبيل المثال، نقلت مفوضية شؤون اللاجئين عملية الشراء برمتها إلى بودابست، بينما قسّمت عملية الشراء في منظمة الصحة العالمية بين المقر ومركز الخدمات الكائن في كوالالمبور. وعندما تقسم وظيفة خدمية بين أكثر من موقع واحد فإن ذلك يعقد إدارة العملية وتكاملها ويخلق مشاكل تنسيق ومشاكل محاسبية. ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصيتين الواردتين أدناه إلى زيادة الفعالية.

التوصية ١

ينبغي لمجلس إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى الرؤساء التنفيذيين أن يقوموا، قبل نقل الخدمات إلى الخارج، بوضع سياسة للنقل إلى الخارج تقوم على تحليل لتكاليف وفوائد جميع الخيارات المتاحة للاستعانة بمصادر لتقديم الخدمات وتتماشى مع الاستراتيجية العامة المتوسطة إلى الطويلة الأجل الخاصة بالمنظمة. وينبغي بعد ذلك أن تُستعرض السياسة وتقر في مجالس الإدارة. وينبغي، قبل إعداد سياسات ومشاريع للنقل إلى الخارج قائمة على المنظمة، أن تُتقصى بشكل دقيق جميع الفرص المشتركة فيما بين الوكالات، بما في ذلك انتهاج سياسة موحدة/ مشتركة والقيام بتطوير مشاريع مشتركة. (انظر التوصيتين ١٦ و ١٨).

(١٦) المرجع نفسه.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إجراء دراسة شاملة لحالة تجارية بوصفها الأساس لعملية النقل إلى الخارج. وينبغي أن تتضمن الحالة التجارية 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.

جيم - انتقاء موقع مركز الخدمات في الخارج

معايير الانتقاء

٤٠ - يجب أن يستند انتقاء الموقع إلى معايير موضوعية. ويجب أن تكون العملية شفافة في كل مرحلة من المراحل وألا تخضع لتأثير سياسي لا مبرر له. ومعايير الانتقاء الأكثر شيوعاً التي تلجأ إليها المنظمات تقع بوجه عام ضمن فئات تكاليف الموظفين، وخصائص القوى العاملة، والبنية التحتية، ومخاطر البلد، بينما تُراعى أيضاً عوامل خاصة بكل منظمة.

برنامج الأغذية العالمي

٤١ - تُبين في الجدول ٢ أدناه المعايير المطبقة في الحالة التجارية التي درسها برنامج الأغذية العالمي. وتم تقييم وترتيب ٣٠ بلداً فيما يتعلق بكل من المعايير الخمسة، وبعد ذلك أُجريت عمليات ترجيح للحصول على تقييم وترتيب عام.

الجدول ٢

معايير لتقييم موقع نقل أنشطة برنامج الأغذية العالمي إلى الخارج

| | |
|---|--|
| تكاليف الموظفين | استخدمت مرتبات الأمم المتحدة في البلدان لتقدير التكاليف التقريبية للموظفين |
| أخذ بعين الاعتبار في التحليل النمو المقدر في المرتبات | |
| القوى العاملة | توفر قوى عاملة مؤهلة في البلد أنظمة سوق العمل المهارات اللغوية للقوى العاملة |
| مخاطر البلد | تقييم لمخاطر البلد يشمل عدة مؤشرات اقتصادية وسياسية <ul style="list-style-type: none"> • حرية التعبير والمساءلة • الاستقرار السياسي • فعالية الحكومة • نوعية اللوائح التنظيمية • سيادة القانون • مكافحة الفساد |
| البنية التحتية للبلد | توفر بنية تحتية <ul style="list-style-type: none"> • الطاقة • الاتصال • التوزيع • إيجار المكتب |
| معايير خاصة ببرنامج الأغذية العالمي | عوامل تؤثر على موقع الأنشطة في الخارج وخاصة ببرنامج الأغذية العالمي <ul style="list-style-type: none"> • الحضور في البلد • إمكانيات التمويل |

المصدر: برنامج الأغذية العالمي، مشروع النقل إلى الخارج، الوثائق الختامية، آذار/مارس ٢٠٠٧، الشريحة الزجاجة ٣١.

٤٢ - وأسفرت دراسة الحالة عن وضع قائمة مختصرة لمواقع في الخارج، مع تقدير الوفورات في التكاليف، كما يظهر في الجدول ٣ أدناه^(١٧).

(١٧) مشروع نقل أنشطة برنامج الأغذية العالمي إلى الخارج، الوثائق الختامية، آذار/مارس ٢٠٠٧، الشريحة الزجاجة ٣٤.

دراسة برنامج الأغذية العالمي: الوفورات المتراكمة المقدرة، ٢٠٠٧-٢٠١٢
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

| | | | |
|----|--------------------|----|---------|
| ١٥ | جنوب أفريقيا | ٢٠ | الفلبين |
| ١٤ | هنغاريا | ٢٠ | ماليزيا |
| ١١ | الجمهورية التشيكية | ١٩ | الهند |

٤٣- وحددت دراسة الحالة التجارية الهند كموقع مفضل في الخارج، مراعية عوامل أخرى تشمل وجود مكتب قطري لبرنامج الأغذية العالمي في دلهي/الهند. بيد أن الإدارة قررت نقل خدمات مختلفة إلى مواقع مختلفة، وذلك خلافاً للاستنتاجات التي خرجت بها دراسة الحالة التجارية. وتم، في مرحلة أولى، نقل مكتب المساعدة في مجال تكنولوجيا المعلومات، وإدارة شؤون البائعين والسفر إلى دلهي، بينما نُقل شراء المواد غير الغذائية إلى دبي. وأما المرحلة الثانية لنقل خدمات أخرى إلى الخارج فقد أُرجئت لأن الإدارة قررت مراجعة العملية برمتها وتقديم اقتراح جديد يدعو إلى إنشاء أربعة مراكز خدمات.

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين

٤٤- استخدمت المفوضية مجموعة من المعايير الأساسية لانتقاء موقع أمثل^(١٨). وهذه المعايير هي مؤشرات الاستقرار السياسي، وتكاليف القوى العاملة، وتوفر القوى العاملة الماهرة، وإمكانية الوصول إلى الموقع، وتكاليف البنية التحتية، وإمكانية الوصول اللوجستية، والمهارات اللغوية، وإمكانية الوصول بالإنترنت، وإمكانية استبقاء الموظفين في الموقع الجديد، ومدى قرب الموقع من المفوضية. وأعدت الدراسة المتعلقة بالموقع لمجموعتين فرعيتين (الدائرة المعنية بإدارة الإمدادات وشعبة المالية والإدارة وشعبة إدارة الموارد البشرية). واختلف ترجيح المعايير الرئيسية، ومن ثم ترتيب أهميتها، بين هاتين المجموعتين. وفُصلت المعايير الأساسية إلى معايير فرعية منفصلة (١٠٩ في المجموع) استخدمت للتحليل.

٤٥- واستناداً إلى الدراسة الأولية التي أجرتها المفوضية وإلى خبرة الخبراء الاستشاريين، اختيرت ٢٠ مدينة من ١٤ بلداً لتحليل الموقع. وعلى الرغم من وجود اختلافات في تطبيق المعايير على مجموعتي الإدارة، فإن المدن المثلى التي أُدرجت في القائمة المختصرة، كانت، في التحليل الأخير، متطابقة. واستناداً إلى دراسة الجدوى، تُبين في الجدول ٤ المدن المدرجة في القائمة المختصرة ووفورات التكاليف المقدرة:

الجدول ٤

دراسة نقل أنشطة مفوضية شؤون اللاجئين إلى الخارج: وفورات التكاليف المقدرة
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

| بوخارست | بودابست | شناي | كولالمبور | |
|---------|---------|------|-----------|---|
| ١٨,١ | ٢٣,٤ | ٢٥,٩ | ٢٧,٦ | الوفورات الإجمالية للسنوات الخمس الأولى |
| ٦٩,٠ | ٨٠,٥ | ٨٥,٣ | ٨٨,٦ | الوفورات الإجمالية للسنوات العشر الأولى |
| ١٠,١ | ١١,٣ | ١١,٨ | ١٢,١ | الوفورات السنوية بعد السنة الخامسة |

المصدر: *UNHCR outposting feasibility study, final report, 16 April 2007, p. 4*

٤٦- ولم تحدد الدراسة موقعاً نهائياً مفضلاً لنقل أنشطة المفوضية إلى الخارج، إذ سلّمت بأن الخيار النهائي يتوقف على المفاوضات المباشرة التي يتعين على المنظمة أن تُجريها مع الحكومات المضيفة المحتملة في المدن المدرجة في القائمة المختصرة، والتي قد تُسفر عن مزايا إضافية مثل الحوافز المالية المتعلقة بالمباني وغير ذلك من أحكام اتفاق البلد المضيف. وذكر المسؤولون أنه كان لا بد لهم من أن يُراعوا في عملية الانتقال عاملاً مهماً آخر هو ما إذا كان البلد قد وقّع الاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين أم لا. واستقر الخيار النهائي على بودابست. إلا أنه لا توجد وثائق فيما يتعلق بتبرير القرار النهائي.

منظمة الأغذية والزراعة

٤٧- كانت الحاجة إلى ضمان تغطية كاملة لمناطق التوقيت في كل أرجاء العالم عاملاً حاسماً في القرار المتعلق باختيار الموقع الذي اتخذته منظمة الأغذية والزراعة. وقسمت العمليات العالمية إلى ثلاث مناطق توقيت قارية، مع التخطيط لمركز خدمات محوري لكل منها ومركز تنسيق في المقر. وتقرر الاستفادة من المكتبين الإقليميين القائمين في سنتياغو وبانكوك لخدمة أمريكا الوسطى والجنوبية، وآسيا والمحيط الهادئ، على التوالي. أما المركز المحوري الثالث الواقع في منطقة التوقيت الوسطى والذي يخدم المقر وأوروبا (بما فيها آسيا الوسطى) وأفريقيا والشرق الأوسط، فسيكون مركز الخدمات الرئيسي في الخارج بالنظر إلى كثافة عمليات منظمة الأغذية والزراعة في منطقة التوقيت هذه.

٤٨- وأخذت في الاعتبار، بشأن المركز المحوري هذا، تسع مدن يوجد فيها حضور إقليمي لمنظمة الأغذية والزراعة، بما فيها روما، فضلاً عن بضعة مدن ممكنة أخرى. وكان توفر بنية قوية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات شرطاً أساسياً لإقامة مركز خدمات محوري مناسب في هذه المنطقة. ومن العوامل التقنية الأخرى التي تم تحليلها توافر أسبوع العمل وساعات العمل، وبخاصة مع المقر، ووصلات السفر، ومستوى الأمن. وأسفر التحليل عن وضع قائمة مختصرة نهائية ضمت بودابست وروما. وقُدرت الوفورات في تكاليف الموظفين

التي تتحقق باختيار مركز الخدمات المحوري في بودابست بدلاً من روما بنسبة ٦٦ في المائة، فاختيرت بودابست.

منظمة الصحة العالمية

٤٩ - قامت منظمة الصحة العالمية في البداية بتحديد عدد من المواقع المحتملة لنقل الأنشطة إلى الخارج وطبقت مجموعة من المعايير للتوصل إلى وضع قائمة مختصرة لغرض الانتقاء النهائي. وكانت المعايير الرئيسية وترجيحها في التحليل على النحو التالي:

- الهيكل المالي (تكاليف التعويض/مستويات المرتبات، تكاليف البنية التحتية، تكاليف الفساد) (٤٠ في المائة)
- مستوى القوى العاملة الماهرة وتوافرها (مهارات التمرس والمهارات الوظيفية، توافر القوى العاملة، التعليم، اللغات، توفير نوعية هامة من الخدمات المعيشية) (٤٠ في المائة)
- البيئة (بيئة البلد، بما في ذلك الاستقرار السياسي، البنية التحتية للبلد/إمكانية الوصل بالإنترنت، إمكانية الوصول/ توفر الرحلات الجوية) (٢٠ في المائة)

٥٠ - وبالإضافة إلى ذلك راعى التحليل توفر تغطية خدمية لمكاتب منظمة الصحة العالمية خلال ساعات العمل المعتادة وتوفر مستوى من الأمن مستقر. ونظرت المنظمة أيضاً في الخيارات التالية بشأن المواقع: المشاركة في موقع لمكتب قائم لمنظمة الصحة العالمية؛ أو المشاركة في موقع مرفق آخر لمنظومة الأمم المتحدة؛ أو إنشاء موقع جديد في بلد يوجد فيه اتفاق بلد مضيف قائم.

٥١ - وأسفر التحليل الأولي للمواقع عن وضع قائمة مختصرة بأربع مدن: شناي، ودهي، وكوالالمبور، ومانيلا. ودعا المدير العام إلى عقد اجتماع لفريق استعراض يتألف من مسؤول تنفيذي خارجي من وكالة أخرى للأمم المتحدة ومن مديرين كبار في منظمة الصحة العالمية، لم يشاركوا حتى الآن بصورة مباشرة في نظام الإدارة العالمي/تخطيط الموارد في المؤسسة أو الأعمال التحضيرية المفضية إلى اتخاذ القرار المتعلق بإنشاء مركز خدمات أو بموقعه المحتمل. وتمثلت الولاية التي عُهد بها إلى الفريق في استعراض المقترحات الواردة من السلطات المعنية وتقييم قيمتها النسبية بالنسبة لمنظمة الصحة العالمية ورفع توصية إلى المدير العام تحدد الموقع الذي يمثل أفضل قيمة. وفي النهاية، اختيرت كوالالمبور.

وثائق تبرير الاختيار النهائي

٥٢ - بوجه عام، لا توجد وثائق تبرر الاختيار النهائي للموقع، وهناك عدم شفافية في عملية اتخاذ القرار. ويود المفتشان أن يؤكد أن اختيار موقع في الخارج قرار استراتيجي بالنسبة إلى سير عمل المنظمات؛ وبالتالي، ينبغي إيلاء العناية المناسبة لتوثيق تحليل المواقع

والمفاوضات التي تُجرى مع البلدان المدرجة في القائمة المختصرة، بما في ذلك مقترحاتها. وينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يعرضوا التحليل والخيار الذي يفضلونه، مع تحليل أسباب هذا التفضيل، على مجالس الإدارة لتنظر فيها.

الاختلافات فيما بين تحليلات الحالات التجارية

٥٣ - لم تكن دقة التحليل والجوانب التقنية التفصيلية للحالات التجارية جزءاً من هذا الاستعراض. ومع ذلك، كانت هناك بعض الاختلافات الواضحة في المعايير وتطبيقها وحساباتها. وعلى الرغم من أن حالات النقل إلى الخارج الأربع المستعرضة قد دُرست ضمن فترة قصيرة، فإن هناك اختلافات جوهرية في التحليلات والقرارات النهائية. فمثلاً، على الرغم من أن الحالتين التجاريتين المتعلقتين بمفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي قد أُعدتا في نفس الوقت (في عام ٢٠٠٧)، فقد أسفرتا عن نتائج مختلفة نسبياً من حيث مزايا مختلف المواقع بالقياس إلى الكلفة. وينبغي للمنظمات تنسيق مبادراتها المتعلقة بالنقل إلى الخارج، بما في ذلك إعداد حالات تجارية وتقاسم الخبرات، بغية اتباع نهج متساوق ومتناسك.

مركز وحيد مقابل مراكز متعددة للخدمات في الخارج

٥٤ - فيما يتعلق باختيار موقع واحد لجميع الخدمات أو مواقع مختلفة لمناطق/أو خدمات مختلفة، تم اتباع نهج مختلفة. فقد اختارت مفوضية شؤون اللاجئين أن يكون لها مركز خدمات وحيد هو بودابست لجميع الخدمات المنقولة إلى الخارج باستثناء وظائف الاتصالات السلكية واللاسلكية ومكتب تقديم المساعدة في مجال تكنولوجيا المعلومات. وتستخدم المفوضية بالفعل مستودعاً للإمدادات الطارئة موجوداً في دبي من دون دفع إيجار، وأنشأت هناك في عام ٢٠٠٥ وحدة ميدانية للاتصالات السلكية واللاسلكية لتأمين الانتشار السريع ولتحسين الخدمات، بينما أبقى على وحدة صغيرة في المقر. وكانت المفوضية قد قامت، قبل القيام بعملية النقل الرئيسية، بإنشاء مكتب خدمات عالمية في كوالالمبور لتوفير دعم من المستوى الأول في مجال تكنولوجيا المعلومات.

٥٥ - واختارت منظمة الأغذية والزراعة إنشاء ثلاثة مراكز خدمات في الخارج في ثلاث مناطق توقيت مختلفة؛ إلا أن مركز بودابست سوف يغطي أغلبية العمليات. واختارت منظمة الصحة العالمية موقعاً واحداً لجميع الخدمات. ورأت المنظمة أنه إذا كان مركز الخدمات يقع في أكثر من موقع واحد فسوف يُسفر ذلك عن تخفيض بنسبة ٢٥ في المائة في المكاسب المتحققة في الكفاءة. أما برنامج الأغذية العالمي، فلم يأخذ بالاستنتاج التي توصلت إليه دراسة الحالة التجارية بشأن إقامة مركز خدمات وحيد، ولكن لا يتوفر لديه أي تحليل وتبرير موثق في هذا الشأن.

٥٦- ويود المفتشان الإشارة إلى أن إنشاء مركز خدمات وحيد لجميع الخدمات يُمكن أن يزيد الكفاءة ويسهل الاتصال ويحسن التكامل في تطبيق الخدمات في أنحاء العالم. ويمكن أيضاً أن يتيح تحقيق وفورات حجم واتساقاً في التطبيق وأن يكون أقل كلفة من المراكز المتعددة. إن تكامل الأنشطة مهم جداً. وعندما تكون الخدمات مشتتة بشكل كبير، فإن ذلك يؤدي عادة إلى اختلال في عمل النظام. وتعدد المراكز قد يخلق صعوبات في مجال الاتصال ويزيد تكاليف الاستثمار والصيانة والتدريب، ويمثل خطراً على تكامل الخدمات والمحاسبة. وينبغي ألا تشكل الاختلافات المتعلقة بمناطق التوقيت مشكلة كبيرة؛ إلا أن من المهم، لدى انتقاء الموقع، أن تأخذ المنظمات في الحسبان منطقة التوقيت التي توفر أفضل تغطية لأغلبية العمليات. ويُتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية الواردة أدناه إلى تحسين الكفاءة.

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 الحالة التجارية العامة، وأن يبينوا الأسباب المبررة لخيارهم النهائي. وينبغي أن يُحال التحليل إلى مجالس الإدارة كي تستعرضه.

دال - اتفاقات البلد المضيف

٥٧- إن إنشاء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مركز خدمات في الخارج قد يكون مفيداً بصورة متبادلة. وقد اعترف بذلك الأمين العام للأمم المتحدة إذ أشار إلى أن نقل الأنشطة إلى مراكز عمل جديدة سوف يوزع المنافع الاقتصادية والمنافع المتعلقة بفرص العمل التي تنطوي عليها تلك الأنشطة توزيعاً أكثر عدلاً فيما بين الدول الأعضاء، مع جعل المنظمات أكثر فعالية وكفاءة في الوقت نفسه^(١٩). كما أن البلدان تتمتع بمقام كبير من جراء استضافة مكاتب لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وقد يعزز ذلك مكائنها السياسية الدولية ويجلب فوائد اقتصادية إضافية.

٥٨- بيد أن من الأمور الجوهرية إبرام اتفاق قانوني سليم مع البلدان المضيفة يتناول ضمان سير عمل آمن وناجح وفعال لمراكز الخدمات في الخارج. فقد أظهر استعراض وجيز لاتفاقات البلد المضيف وللشروط المنصوص عليها في ثلاث حالات رئيسية لنقل الأنشطة إلى الخارج (مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية) وجود اختلافات ملحوظة، وإن أظهر أيضاً أوجه تشابه عديدة. بل إن الاتفاقات التي أبرمت مع نفس البلد (مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الأغذية والزراعة) كانت مختلفة أيضاً إلى حد

(١٩) A/60/692، الفقرة ٥٩.

كبير. وبالإضافة إلى ذلك، كانت الاتفاقات ذات بنية وشروط مختلفة للغاية بشأن نفس القضايا، وهذه الاختلافات قد تُفضي، هي الأخرى، إلى تفسيرات قانونية مختلفة.

٥٩- وكانت ثمة اختلافات ذات شأن فيما يتعلق بتوفير الامتيازات الدبلوماسية. ففيما يتعلق بالسماح لزوجات موظفي الفئة الفنية الدوليين بالعمل، توفر الاتفاقات التي عقدها مفوضية شؤون اللاجئين فرصاً لا للزوجات فحسب بل أيضاً للأقارب الذين تعيلهن للعمل بدون رخصة عمل، في حين أن الاتفاق الذي عقده منظمة الصحة العالمية لا يشمل إلا الزوجات ويجعل توظيفهن مرهوناً بالحصول على إذن من الحكومة المضيئة. وبينما يستفيد جميع موظفي الفئة الفنية الدوليين التابعين لمنظمة الأغذية والزراعة من إعفاءات ضريبية ويحق لهم وضع لوحة دبلوماسية على سياراتهم، لا يحصل على هذه الامتيازات في نفس البلد سوى الموظفين من الفئة ف-٥ وما فوق في مفوضية شؤون اللاجئين. وفي حالة منظمة الصحة العالمية، لا يحق إلا لرئيس مركز الخدمات وضع لوحة دبلوماسية على سيارته.

٦٠- ووحده الاتفاق الذي عقده منظمة الأغذية والزراعة يتضمن شرطاً يقضي بأن تفي الحكومة بالمعايير الأمنية التشغيلية. ولا تدفع المنظمات الثلاث جميعها إيجاباً لقاء المباني، بما في ذلك المنتفعات والمفروشات. غير أن مدة اتفاقات البلد المضيف تختلف من اتفاق إلى آخر، فهي غير محدودة في حالة منظمة الأغذية والزراعة و١٠ سنوات في حالة مفوضية شؤون اللاجئين و١٥ سنة في حالة منظمة الصحة العالمية. وعلى الرغم من أن الاتفاقات تتضمن بنوداً تتيح خيار تجديد الاتفاق، فإنه كان ينبغي النظر في الطول الأمثل الابتدائي للاتفاق.

٦١- ويرى المفتشان أن الاتفاق مع البلد المضيف ينبغي ألا يكون عنصراً ثانوياً في انتقاء الموقع في الخارج. وبالفعل، فإن القرار المتعلق بالموقع ينبغي أن يستخدم كرافعة من قبل المنظمات للحصول على أفضل اتفاق ممكن مع البلدان المضيئة المحتملة. ولتيسير الشفافية ونشر أفضل الممارسات، ينبغي إيداع اتفاقات البلد المضيف القائمة لدى الأمم المتحدة لتيسير الوصول إليها، بحيث تتمكن المنظمات من الاطلاع على الحوافز المالية والامتيازات والحصانات الممنوحة في اتفاقات مشابهة في نفس البلد أو في بلدان أخرى، بغية التوصل إلى اتفاق يكون موافقاً بنفس الدرجة على الأقل.

٦٢- وينبغي أن تسعى المنظمات إلى التعاون على نحو وثيق في إعداد هذه الاتفاقات. وعندما تتفاوض أكثر من منظمة واحدة مع بلد مضيف محتمل، يفضل إجراء مفاوضات مشتركة. وتُعد الأفرقة العاملة ذات الصلة المنبثقة عن اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين محفلاً جيداً لعرض ومناقشة اتفاقات البلد المضيف، ولكن أيضاً محاولة وضع اتفاق نموذجي للمراكز المنشأة في الخارج. ويُتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية الواردة أدناه إلى زيادة الفعالية.

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 يتقاسموا وينسقوا اتفاقات البلد المضيف التي يبرمونها بشأن مراكز الخدمات في الخارج.

هاء - تدبير تأثير النقل إلى الخارج على الموظفين: تدابير التخفيف

التواصل مع الموظفين

٦٣- يقال في كثير من الأحيان إن الموظفين هم أهم أصل تملكه مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. فمعارف الموظفين وخبراتهم المتراكمة عناصر أساسية في نجاح المنظمة في القيام بمهام ولايتها. وينبغي للمنظمات أن تدير هذا الأصل إدارة مثالية. وفي سياق النقل إلى الخارج، تكون إدارة الموارد البشرية مهمة صعبة بوجه خاص، سواء للمنظمة، التي ستخسر موظفين ذوي خبرة، أو لفرادى الموظفين، الذين يواجهون تغييراً غير مرحب به وخطر فقدان وظيفتهم.

٦٤- ويشكل التواصل مع الموظفين في أبكر وقت ممكن جزءاً أساسياً من إدارة عملية الانتقال إلى الخارج. غير أنه لوحظ في الحالات الأربع المستعرضة أن ممثلي الموظفين لم يُشركوا في المشاورات في مرحلة التخطيط الأولية، وأن الإدارة لم تحطهم علماً بالموضوع إلا بعد اتخاذ قرار النقل إلى الخارج. وهذا النوع من عدم التواصل الواضح يخلق عادة التباساً وإحباطاً وتصورات سلبية لدى الموظفين. وقد رأى ممثلو الموظفين وبعض المديرين أنه كان يمكن إجراء الاتصالات الأولية مع الموظفين على نحو أفضل وقالوا إنهم استخلصوا العبرة من هذا الدرس.

٦٥- وبعد وقوع بعض الالتباس في البداية، شارك ممثلو الموظفين بنشاط مع الإدارة في عمليات إعادة توزيع الموظفين ذوي العقود غير المحددة المدة/المستمرة/المحددة المدة الذين سيتأثرون بعملية النقل إلى الخارج. وفي جميع الحالات، جمدت الإدارة الوظائف الشاغرة، أحياناً قبل عملية النقل إلى الخارج، بغية استخدامها لإعادة توزيع الموظفين خلال عملية النقل إلى الخارج.

تدابير التخفيف

٦٦- شكّلت فرق عمل معنية بإعادة التوزيع في كل من برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة، وأعيد توزيع معظم موظفي فئة الخدمات العامة، ولم يختار سوى عدد قليل من الموظفين إنهاء خدمتهم طوعاً. بموجب اتفاق شامل مع الإدارة. وأبلغ المفتشان بأنه لم يترك أي من موظفي الفئة الفنية منظمة الأغذية والزراعة نتيجة لعملية النقل إلى الخارج. غير أن

الحالة في برنامج الأغذية العالمي لم تكن واضحة أبداً، إذ تزامنت عملية النقل إلى الخارج مع تخفيض حاد في حجم الأنشطة نتيجة للأزمة المالية وحدث تأخير في عملية النقل إلى الخارج.

٦٧- وفي منظمة الصحة العالمية، أُشرك ممثلو الموظفين إشراكاً كاملاً في إدارة الموارد البشرية من حيث تخفيف تأثير عملية النقل إلى الخارج على الموظفين، واعتبروا تلك المشاركة ناجحة إلى حد معقول، من حيث الاتصال والتعاون على السواء، ومن حيث نتائج العملية بالنسبة إلى الموظفين. ولتبسيط العملية وترشيدها، أنشئت أفرقة دائمة واستغني عن إجراءات الانتقاء العادية حيثما توافر موظفون بالمرتبة المطلوبة للماء الشواغر. واختار بعض الموظفين إنهاء خدمتهم بالتراضي مع إبرام اتفاق شامل بشأن إنهاء الخدمة. وقبل جميع الموظفين إبرام الاتفاق الشامل أو وجدوا وظيفة جديدة بنفس مرتبتهم أو ما فوق.

٦٨- وفي مفوضية شؤون اللاجئين، تحدث كل من الإدارة وممثلي الموظفين عن توترات شابت تعاونهما في المراحل الأولى من الانتقال إلى نقل الأنشطة إلى الخارج، إلا أن وضع اتفاق شامل سخي بشأن إنهاء الخدمة قد ساعد على حل المشكلات وعلى تيسير العملية. وخلال فترة جُمِد فيها التعيين، أعيد توزيع بعض موظفي فئة الخدمات العامة المتأثرين إلى وظائف شاغرة في المقر وتم تكليف بعض الموظفين ذوي الأقدمية من فئة الخدمات العامة لمهام قصيرة الأجل في وظائف خدمة ميدانية لتدريب الموظفين المعينين حديثاً، ولكن لم يقبل أي موظف من فئة الخدمات العامة أي وظيفة من فئة الخدمات العامة في الموقع الجديد. والتمس موظفو الفئة الفنية المتأثرون بالنقل وظائف جديدة عن طريق عملية التناوب الطبيعية. كما أتيحت للموظفين الفرصة للتقدم بطلب لشغل وظائف في منظمات أخرى كمرشحين داخليين على أساس استثنائي.

٦٩- وبذلت جميع المنظمات جهوداً لتفادي عمليات الانفكاك غير الطوعية من خلال إعادة توزيع الموظفين داخل المقر أو إتاحة إمكانية الانتقال إلى الموقع الجديد أو إبرام اتفاقات شاملة لإنهاء الخدمة طوعياً. وسويت أوضاع غالبية الموظفين المتأثرين بالنقل على هذا النحو، إلا أن بعض العقود المحددة المدة في برنامج الأغذية العالمي لم تجدد خلال عمليتي النقل إلى الخارج وتخفيض حجم أنشطة البرنامج. وأشار بعض المسؤولين إلى أن عملية إعادة التوزيع قد لا تكون عملية مثلى من حيث الكفاءة إذ لا يمكن دائماً الملاءمة بين المهارات والوظائف المتاحة. وهذا الأمر يشكل عامل إحباط للموظفين. وفضلاً عن ذلك، كانت عملية إعادة التوزيع صعبة بوجه خاص عندما أُلغيت الفئات المهنية ذات الصلة من موقع المقر بسبب النقل إلى الخارج.

٧٠- وبالنسبة لبعض الموظفين، كان إبرام اتفاق شامل بشأن إنهاء الخدمة طوعياً خياراً أفضل من إعادة التوزيع، ولا سيما بالنسبة للموظفين الذين اقتربوا من سن التقاعد. واحتلفت الشروط المعروضة فيما بين المنظمات، وكانت مفوضية شؤون اللاجئين الأكثر سخاءً. وفي المرحلة الأولى، التي كانت سارية المفعول حتى نهاية حزيران/يونيه ٢٠٠٨، عُرض

على موظفي المفوضية المتأثرين بعملية النقل إلى الخارج استحقاق انتهاء الخدمة المعهود زائداً ٥٠ في المائة إضافية وعلاوة تدريب لمدة شهر ونصف الشهر. وفي المرحلة الثانية، التي سرى مفعولها في آب/أغسطس ٢٠٠٨ والتي عرضت على جميع الموظفين، كان الاتفاق الشامل أكثر سخاءً. وترد في الإطار أدناه قائمة بمحتويات الاتفاق الشامل الثاني للمفوضية، بما في ذلك تدابير إعادة التوزيع.

الإطار ٢

مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين: تدابير التخفيف لصالح الموظفين بشأن إعادة توزيع الموظفين

- إيلاء الاعتبار على سبيل الأولوية للوظائف الشاغرة من فئة الخدمات العامة في المقر
- فرص إعادة الاستخدام
- تسهيل انتقال موظفي فئة الخدمات العامة إلى الفئة الفنية
- ضمان تعيين موظفين من فئة الخدمات العامة محلياً في بودابست
- فرصة التقدم بطلب لشغل وظيفة شاغرة في منظمات أخرى للأمم المتحدة كمرشحين داخليين

الاتفاق الشامل لإنهاء الخدمة بصورة طوعية^(٢٠)

- تعويضات إنهاء الخدمة زائداً نسبة مئوية استثنائية (٥٠ في المائة)
- مساعدة مالية للتدريب - مبلغ مقطوع يعادل مرتب ثلاثة أشهر
- مساهمة المنظمة بصورة كاملة في مخططي صندوق التقاعد والتأمين الصحي للموظفين الذين لم يعد يفصلهم عن سن التقاعد الإلزامية أو التقاعد المبكر سوى بضع سنوات
- استمرار منحة التعليم لسنة دراسية إضافية

تمويل التدابير

٧١- اختلف تمويل الاتفاقات الشاملة المتعلقة بإنهاء الخدمة بين منظمة وأخرى. ففي برنامج الأغذية العالمي، أفرد مجلس الإدارة مبلغاً للتمويل، أما في منظمة الأغذية والزراعة، فقد تعيّن اقتطاع التمويل من الميزانية القائمة. واستخدمت منظمة الصحة العالمية الأموال المتوفرة في حسابها الخاص بتعويضات إنهاء الخدمة، وتمكنت فيما بعد من أن تستعيز عنها بمهبة قدمتها إحدى الدول الأعضاء. وبصورة مماثلة، ساعدت هبات قدمتها بعض الدول الأعضاء على تمويل الاتفاق الشامل الخاص بمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

٧٢- ويرى المفتشان أن أوجه التباين في الاتفاقات الشاملة المتعلقة بإنهاء الخدمة التي عقدتها المنظمات تشكل مبعث قلق في سياق النظام الموحد للأمم المتحدة المتعلق بالمرتبات والعلاوات والاستحقاقات. ويُفسّر سبب أوجه التباين، عموماً، بالميزانية المتاحة. ومن

(٢٠) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مذكرة داخلية رقم ٢٠٠٨/٦٣، ٢٠٠٨/١٨/١٨.

المستصوب، في عملية كبيرة لنقل أنشطة إلى الخارج قد يكون لها تأثير بالغ على الموظفين، أن تلتزم المنظمات تمويلاً إضافياً لاتفاقات شاملة بشأن إنهاء الخدمة سخية نسبياً، مع تزيير الوفورات الجوهرية الناجمة في الأجل الطويل عن عملية النقل إلى الخارج. وبالتالي، يرى المفتشان أنه ينبغي لمجلس الإدارة أن تفرد مبلغاً لتمويل الاتفاقات الشاملة المتعلقة بإنهاء الخدمة والمرتبطة بالنقل إلى الخارج لتفادي تحويل الأموال عن الأنشطة الجوهرية. وينبغي إظهار تكاليف هذه الاتفاقات الشاملة في التحليل الخاص بتكاليف وفوائد النقل إلى الخارج. ويُتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصيتين المبينتين أدناه إلى تحسين الفعالية.

التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة اتخاذ جميع التدابير اللازمة لتخفيف وقع النقل إلى الخارج على الموظفين، وضمان إيراد كامل تكاليف تلك التدابير في التحليل الخاص بتحديد التكاليف العامة للنقل إلى الخارج.

التوصية ٦

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يلتزموا من مجالس الإدارة أفراد مبالغ مناسبة لتمويل الاتفاقات الشاملة المتعلقة بإنهاء الخدمة طوعياً والمرتبطة بالنقل إلى الخارج.

واو - استخدام الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية في مراكز الخدمات في الخارج

٧٣- أنشأ كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية وظائف لموظفين وطنيين من الفئة الفنية في مركزي خدماتهما في الخارج. كما توقع برنامج الأغذية العالمي إنشاء وظائف لموظفين وطنيين من الفئة الفنية. وتعتبر منظمة الأغذية والزراعة استثناءً في هذا الشأن. ويبين في الجدول ٥ أدناه هيكل الوظائف في مركز خدمات كل من مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية في الخارج.

الجدول ٥

هيكل وظائف مركز الخدمات في الخارج

| موظفون من الفئة الفنية | موظفون وطنيون من الفئة الفنية | موظفون من الفئة الفنية |
|------------------------|-------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| ٥ | ١٠٦ | ٢٥ | ٥٦ | ٢ | مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين |
| صفر | ٨٦ | صفر | ٩ | صفر | منظمة الأغذية والزراعة |
| صفر | ١٣٣ | ٣١ | ٢٦ | ١ | منظمة الصحة العالمية |

٧٤- وخلصَ المفتشان إلى أن استخدام موظفين وطنيين من الفئة الفنية كان عنصراً هاماً في تحقيق وفورات التكاليف التي كانت السبب الرئيسي الذي حدا بالمنظمات إلى نقل أنشطة إلى الخارج. فعلى سبيل المثال، بين جزء من الحالة التجارية التي درستها منظمة الصحة العالمية أن كلفة الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية في كوالالمبور بلغت ربع كلفة موظف برتبة ف-٣ في جنيف^(٢١). وكما يمكن ملاحظته في الجدول ٥ أعلاه، يؤدي الموظفون الوطنيون من الفئة الفنية أكثر من نصف عمل موظفي الفئة الفنية في مركز الخدمات التابع لمنظمة الصحة العالمية، وثلاثين في المائة من عمل موظفي الفئة الفنية في مركز الخدمات التابع لمفوضية شؤون اللاجئين، مع ما يحققه ذلك للمنظمتين من وفورات كبيرة في التكاليف.

٧٥- على أن عدم تقيد المنظمات بمعايير استخدام الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية، كما اقترحتها لجنة الخدمة المدنية الدولية^(٢٢) وكما أصدرتها الجمعية العامة في القرار ٢٢٣/٤٩، يشكل مبعث قلق للمفتشين. وعلى الرغم من أن المعايير قد نُقّحت على مر السنين، فإن طابعها الرئيسي لم يتغير. ووفقاً لهذه المعايير، ينبغي استخدام الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية ليؤدوا واجبات موظفي الفئة الفنية التي تتطلب معرفة وخبرة على المستوى الوطني والتي لا يمكن أن يؤديها موظف معين على المستوى الدولي بنفس الدرجة من الفعالية. وينبغي أن يكون للعمل الذي يؤديه الموظفون الوطنيون من الفئة الفنية مضمون وطني^(٢٣). ويُتوقع أن تكون الوظائف المعنية في مجالي المساعدة الإنمائية الوطنية والإعلام العام. وترد في الإطار ٣ أدناه معايير مختارة ذات صلة بهذه الشواغل.

الإطار ٣

معايير توظيف الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية

- ينبغي أن يركز توظيف الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية إلى إطار من السياسات تضعه الهيئة التشريعية لتلك المنظمة ...
- ينبغي أن يكون الموظفون الوطنيون من الفئة الفنية من مواطني البلد الذي سيعملون فيه، وينبغي توظيفهم محلياً ولا ينبغي انتدابهم إلى أي مركز عمل خارج بلدتهم الأصلي.
- ينبغي أن يكون للعمل الذي يقوم به الموظفون الوطنيون من الفئة الفنية مضمون وطني. وتنطبق عليه نفس معايير مؤهلات التوظيف والأداء المطلوبة من باقي موظفي الفئة الفنية. وينبغي أن تدرج مهام جميع وظائف الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية في إطار الجهود العامة التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة لزيادة التنمية الوطنية وسائر الفئات ذات الصلة. وينبغي للموظفين الوطنيين من الفئة الفنية أن يُسهموا في الوظيفة بالخبرة الوطنية والمعرفة بالثقافة واللغة والتقاليد والمؤسسات المحلية.

المصدر: تقرير لجنة الخدمة المدنية الدولية لعام ٢٠٠٦، A/61/30، المرفق التاسع، الفقرات ١ و ٢ و ٣.

(٢١) WHO Global Service Centre, presentation to HLCM-FB, July 2008.

(٢٢) A/49/30، المرفق السادس.

(٢٣) تقرير لجنة الخدمة المدنية الدولية لعام ٢٠٠٦، A/61/30، المرفق التاسع، الفقرة ٣.

٧٦- وفي مركزي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية المنشأتين في الخارج، تم، خلافاً للمعايير، استخدام موظفين وطنيين من الفئة الفنية لأداء خدمات دعم إداري، مثل إدارة الشؤون المالية والموارد البشرية وكشوف المرتبات، ليس لها مضمون وطني ولا صلة مباشرة بالتنمية الوطنية. وفي معظم الأحيان اعترف المديرون بشكل صريح بأن الاستعانة بموظفين وطنيين من الفئة الفنية في مراكز الخدمات في الخارج لا تتفق مع معايير لجنة الخدمة المدنية الدولية. غير أنهم أعربوا عن رأي مفاده أنه يتعين تنقيح معايير لجنة الخدمة المدنية الدولية كي تعكس الحقائق الراهنة.

٧٧- وذكر مسؤولو منظمة الصحة العالمية أن الفعالية بالقياس إلى الكلفة ليست إلا جزءاً من الأساس المنطقي للاستعانة بموظفين وطنيين من الفئة الفنية. ذلك أن طبيعة العمل التخصصية هي العنصر الأهم. ومعاملات التجهيز هي معاملات ينفرد بها نظام تخطيط الموارد في المؤسسة، وهذا النوع من العمل لا يمكن القيام به في مكان آخر في المنظمة. وهو عمل خاص بموقع كوالالمبور، وإن كان عملاً من مستوى الفئة الفنية. وبالتالي، فإن إسناد الوظائف إلى موظف دولي من الفئة الفنية لا معنى له من حيث آفاق الحياة الوظيفية.

٧٨- إن الحجج المذكورة أعلاه لا تكفي لتفسير تعيين عدد كبير من الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية لأداء خدمات إدارية. فهذه الوظائف ليست خاصة بالبلد وليس لها مضمون وطني، وكان يُضطلع بمعظمها سابقاً في المقر قبل نقلها إلى مركز الخدمات في الخارج. وإذا ما قررت المنظمات تغيير الموقع من جديد، فإنه سيتعين الاضطلاع بنفس الوظائف في الموقع الجديد. وبالتالي، يوصى بأن تعيد منظمة الصحة العالمية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين النظر في ممارساتهما المتعلقة بتوظيف موظفين وطنيين من الفئة الفنية في مراكز خدماتهما في الخارج وأن تعدّلاً تلك الممارسات بغية ضمان الامتثال لقرار الجمعية العامة وللمبادئ التوجيهية للجنة الخدمة المدنية الدولية ذات الصلة بالقاضية بالمحافظة على الطابع الدولي للخدمة المدنية الدولية واستقلالها. وإذا ما كانت هناك حاجة إلى هيكل ووظائف جديد أو مستوى مرتبة جديد لبعض الوظائف التقنية بسبب التكنولوجيات الجديدة وما يقابلها من توصيفات جديدة للوظائف، فإنه ينبغي للمنظمات أن تتشاور في هذا الشأن مع لجنة الخدمة المدنية الدولية.

٧٩- إن الممارسة الراهنة المتعلقة بتوظيف موظفين وطنيين من الفئة الفنية في مراكز الخدمات في الخارج يُخشى أن تقوّض الطابع العالمي/الدولي للمنظمات، النابع من ميثاق الأمم المتحدة. فضلاً عن أنها قد تقوّض أيضاً سياسات المنظمات المتعلقة بحراك الموظفين وتناوبهم. وينبغي أن يركز توظيف الموظفين الوطنيين من الفئة الفنية إلى إطار من السياسات تضعها الهيئات التشريعية للمنظمات أو مجالس إدارتها، كما تقضي المعايير الدولية^(٢٤). وبالتالي، ينبغي لمجلس الإدارة أن تمارس دورها الرقابي لضمان المحافظة على الطابع الدولي للمنظمات.

(٢٤) المرجع نفسه، الفقرة ١.

ولهذا الغرض، ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يقدموا بصورة منتظمة إلى مجالس الإدارة تقريراً عن هيكل التوظيف في مراكز الخدمات في الخارج. ويُتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية الواردة أدناه إلى تحسين أوجه الرقابة والامتثال.

التوصية ٧

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

رابعاً - تخطيط وإدارة عملية النقل إلى الخارج

ألف - إدارة التغيير واستراتيجية الاتصال العامة الخاصة بالمنظمة

٨٠- إن إنشاء مراكز خدمات في الخارج يؤثر تأثيراً بالغاً في هيكل المنظمات وثقافتها ومواردها البشرية وأساليب عملها. وإن مجرد الحديث عن نقل أنشطة إلى الخارج يولد بصورة تلقائية خوفاً من مستقبل مجهول وخشية من فقدان وظائف وزوال الرقابة في المنظمات. وهذه الحالة تؤدي بطبيعة الحال إلى مقاومة التغيير على مستويات مختلفة من المنظمة، الأمر الذي قد يحول دون نجاح تنفيذ عملية النقل إلى الخارج.

٨١- وقد تبين، في دراسة معيار مرجعي لخدمات مشتركة^(٢٥)، أن أهم عاملي نجاح لتنفيذ مركز الخدمات المشتركة هما الدعم التنفيذي (٣٢ في المائة) وإدارة التغيير (٢٦ في المائة). فوضع خطة حقيقية لإدارة التغيير يقضي بإجراء تقييم ثقافي معمق وتخطيط مفصل للمرحلة الانتقالية والتسليم بالحاجة إلى الاتصال المستمر^(٢٦). وتحتاج إدارة التغيير إلى تقييم الاستعداد^(٢٧)، أي تقييم قدرة المنظمة على التغيير على جميع المستويات. وينبغي أن تتضمن رؤية للتغيير واستراتيجية وقيادة راغبة في التغيير، وإقامة التزام مع جميع أصحاب المصلحة والأطراف المتأثرة، وأية تدابير لازمة لتخفيف أثر التغيير على الموظفين.

٨٢- وإذا كانت استراتيجية إدارة التغيير أساسية لضمان تنفيذ ودعم التغييرات بصورة كاملة في جميع أقسام المنظمة، فإن وضع استراتيجية اتصال فعالة أمر حاسم في توفير الشفافية والتبرير للعملية وإيصال الرؤية المتعلقة بالتغيير. ويُعدّ وضع استراتيجية اتصال واضحة تستهدف أصحاب المصلحة، ولا سيما الموظفين، والإدارة التنفيذية والمستعملين النهائيين،

(٢٥) Shared service: a Benchmark study (authored by Kristin Purtell), Arthur D. Little, The Johnson Group, p.2.

(٢٦) المرجع نفسه، الصفحة ٤.

(٢٧) UNHCR outposting feasibility study, final report, 16 April 2007, p. 29.

شرطاً أساسياً لأي تغيير هيكلي ناجح. وينبغي أن يشكل جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية المنظمة المتعلقة بالنقل إلى الخارج. وينبغي أن تتضمن تبريراً للجوء إلى النقل إلى الخارج، وأهداف النقل الرئيسية، والتغييرات المتوقعة منه، والآثار المترتبة عليه، وتدابير التخفيف من أثره، ونطاقه الواضح، والمهل الزمنية الخاصة به.

٨٣- وفي حالات النقل إلى الخارج، المستعرضة، تم تناول إدارة التغيير والاتصال مع أصحاب المصلحة إلى حد ما. غير أن تناول كلتا المسألتين تم في وقت متأخر وعلى نحو مجزأ نسبياً ومخصص. ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية المبينة أدناه إلى زيادة الفعالية.

التوصية ٨

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إعداد استراتيجيات لإدارة التغيير وللإتصال خاصة بالمنظمات من أجل تأمين نجاح مشاريع النقل إلى الخارج.

باء - نهج إدارة المشروع

٨٤- من الأمور الجوهرية، لنجاح إنشاء مركز خدمات في الخارج، توفر قيادة ديناميكية على مستوى القمة وخلق إحساس بالملكية فيما بين المستويات العليا للإدارة. ولا تعني الملكية مجرد قبول التغيير وإنما الرغبة في الاضطلاع بالمسؤولية عن إجراء التغيير. وهذه العملية تتطلب قيادة قوية ذات رؤية على مستوى القمة وإشراك المديرين في تحديد المشكلات وتوفير الحلول. وينبغي أن يتفهم المديرين التغييرات المقترحة وأن يتبنوها وأن يعملوا معاً ويتحدثوا بصوت واحد ابتغاءً للتغيير. ومن الممارسات الجيدة تحويل مدير رفيع المستوى سلطة كاملة لتنفيذ المشروع. ولما كانت مشاريع النقل إلى الخارج تمس بحكم طبيعتها إدارات مختلفة فإنه يفضل إنشاء لجنة توجيهية مشتركة فيما بين الإدارات للإشراف على تقدم المشروع ومعالجة ما قد ينشأ من مشكلات.

٨٥- ومن بين المشكلات التي ذُكرت خلال المقابلات عدم وجود موظفين متفرغين لإدارة المشروع، الأمر الذي اضطر المديرين العاملين في المجالات الوظيفية المعنية إلى تحمل مسؤوليات وأعباء عمل إضافية. ومن شأن إنشاء فريق إدارة متفرغ أن ييسر نجاح المشروع، وخاصة إذا كان النقل إلى الخارج كبير الحجم والنطاق. وإذا تعذر إنشاء فريق متفرغ تماماً، ينبغي أن يكون هناك على الأقل عدد قليل من الأعضاء الرئيسيين المتفرغين لمتابعة القضايا وتنسيق التنفيذ ورصده. وتبين للمفتشين أن المنظمات أقامت إلى حد ما هياكل لإدارة المشروع ولكن لم يتوفر لمعظمها التمويل اللازم لأفرقة إدارة المشروع. وينبغي أن تُدرج تكلفة إدارة المشروع، بما في ذلك تكلفة أعضاء الفريق المتفرغ، في تكلفة الاستثمار الابتدائي للنقل إلى الخارج.

٨٦- وفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مُنح نائب المفوض السامي سلطة كاملة لتنفيذ النقل إلى الخارج. وقاد فرقة عمل ضمت جميع المديرين في الشعب الإدارية

وغيرها من الشعب المعنية، وقام فريق معني بإدارة التغيير بدور أمانة فرقة العمل. وفي منظمة الأغذية والزراعة، تولى فريق تابع لإدارة الشؤون الإدارية والمالية إدارة التنفيذ. وفي منظمة الصحة العالمية، أشرفت على العملية لجنة توجيهية مؤلفة من المدير العام المساعد ومجموعة واسعة من الموظفين ذوي الصلة، بما في ذلك فريق الإدارة العامة. وفي برنامج الأغذية العالمي، كان المكتب الميداني المعني بحالات الطوارئ والدعم الإدارة المسؤولة عن النقل إلى الخارج؛ كما كانت هناك لجنة توجيهية. وتوقفت عملية النقل إلى الخارج في برنامج الأغذية العالمي بعد المرحلة الأولى وسادت فترة مطولة من عدم اليقين فيما يتعلق بمصير النقل إلى الخارج. وكان معدل تبدل الوظائف الرئيسية أحد العوامل الهامة التي سببت عدم اليقين، وأدى ذلك إلى عدم الإحساس بملكية المشروع على مستوى القمة.

٨٧- ومن الأمور الأساسية لنجاح المشروع وضع خطة مشروع شاملة، مع خارطة طريق ومهلة زمنية واضحتين. ويجب إقامة هيكل لإدارة المشروع وأن تكون لهذا الهيكل أدوار ومسؤوليات محددة بوضوح، كما يجب أن تُنشأ، بالتفصيل، خطوط اتصال وإبلاغ فعالة. وإن عدم وجود وضوح في خطوط الاتصال والإبلاغ فيما بين مختلف الجهات الفاعلة يؤدي إلى عدم وضوح المحاسبة، مع ما يرافق ذلك من زيادة في المخاطر. ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية المبينة أدناه إلى زيادة الفعالية.

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.

جيم - إدارة الانتقال

تخطيط الموارد في المؤسسة

٨٨- إن مفتاح النجاح في النقل إلى الخارج هو تحقيق التكامل بصورة سلسلة خالية من العوائق؛ وتؤدي التطورات التكنولوجية دوراً حاسماً في هذا الشأن. وقد كان تطبيق نظام تخطيط الموارد في المؤسسة العامل الرئيسي الذي مكّن المنظمات من نقل الأعمال إلى الخارج. فأشارت منظمة الأغذية والزراعة، على سبيل المثال، إلى أن النظم الجديدة لتخطيط الموارد في المؤسسة "تسهل قيام نموذج جديد لتأدية الأعمال لا يستلزم أن يكون المسؤول عن معالجة الطلبات في موقع قريب جغرافياً من صانع القرارات لضمان كفاءة العمليات - فتييسر معالجة المعاملات المنقولة إلكترونياً من أي موقع. وهكذا يتيح إدخال نظم إدارة موارد

المؤسسات هذه الفرصة أمام المنظمة للتفكير في إقامة مراكز معالجة منخفضة التكلفة في إطار سعيها إلى زيادة الكفاءة وخفض التكاليف الإدارية^(٢٨).

٨٩- إن تطبيق نظم تخطيط الموارد في مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية قد يسرّ توحيد الخدمات ونقلها إلى مراكز بعيدة في الخارج. إلا أنه تم اتباع نهج مختلفة فيما يتعلق بتسلسل الأخذ بالنظام المذكور والنقل إلى الخارج، وترتبت على ذلك آثار على مستوى المخاطر التي تعرضت لها المنظمات. وستتعرض هذه الحالة بمزيد من التفصيل في الفروع الواردة أدناه.

نهج التشغيل على مراحل مقابل نهج التشغيل دفعة واحدة: الجمع بين النقل إلى الخارج وإطلاق نظام تخطيط الموارد في المؤسسة

٩٠- من الأمور الجوهرية تقدير المخاطر الممكنة بعناية وأخذها في الحسبان لدى البت في طريقة نقل وظائف الأعمال إلى مراكز الخدمات في الخارج. ويمكن تلخيص الطرق المستخدمة في هذا المجال باثنتين هما: نهج التشغيل على مراحل ونهج التشغيل دفعة واحدة. ففي نهج التشغيل على مراحل، تنقل سيرورات الأعمال وتبدأ العمليات بالتدرج وبالتسلسل. وهذا النهج يجد من المخاطر إذ إنه يوفر فرصة لتقدير مدى نجاح تجربة نقل الوظائف غير الجوهرية، ويسرّ نقل الوظائف الجوهرية في مراحل لاحقة مع التعرض لمخاطر أقل.

٩١- أما في نهج التشغيل دفعة واحدة، فإن وظائف الأعمال تنقل معاً وتبدأ بالعمل في نفس الوقت. وينطوي هذا النهج على مستوى كبير من المخاطر بالنسبة لسير العمليات الصحيح بسبب ضخامة المهام الواجب القيام بها في نفس الوقت، وخاصة إذا كان يقوم بهذه المهام موظفون معينون حديثاً. إلا أن هذا النهج يعتبر أقل كلفة بالمقارنة بنهج التشغيل على مراحل لأن فترة تطبيقه أقصر، فهو لا يتطلب سوى تدريب واحد وتجهيز واحد للنظام.

٩٢- وقد اختار كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة نهج التشغيل على مراحل لنقل سيرورات الأعمال إلى الخارج. فعلى سبيل المثال، تدرجت مفوضية شؤون اللاجئين في نقل وظيفة الموارد البشرية، من الوظائف غير الهامة إلى الوظائف الهامة. فُنقلت أولاً وحدة إدارة العاملين، ثم وحدة التعويض، وأخيراً وحدة كشوف المرتبات. وتم تشغيل وحدة كشوف المرتبات وتثبيتها مع النظام الجديد لتخطيط الموارد في المقر لفترة سنة قبل نقلها إلى مركز الخدمات في الخارج. وتوحي برنامج الأغذية العالمي تنفيذ العملية على فترة ثلاث سنوات بين ٢٠٠٦ و ٢٠٠٩، مع عدم نقل وظائف مهمة في المرحلة الأولى، والتخطيط لنقل وظائف أهم في المرحلة الثانية. ففي المرحلة الأولى نقل البرنامج إلى الخارج مكتب تقديم المساعدة في مجال تكنولوجيا المعلومات، والمشتريات من غير

(٢٨) CL.131/18/Add.1، الفقرة ١٦.

الأغذية، وإدارة شؤون البائعين، والسفر. وفي المرحلة الثانية خطط البرنامج لنقل إدارة الموارد البشرية والشؤون المالية إلى الخارج، غير أنه تم تأخير المرحلة الثانية حتى الآن.

٩٣- وفي حالة منظمة الأغذية والزراعة، تم تدريبياً نقل جميع الوظائف المتعلقة بخدمات الموارد البشرية والسفر ومكتب المساعدة من المقر في النصف الأول من عام ٢٠٠٨. وفي النصف الثاني، خطط لنقل الحسابات الواجبة الدفع وتسديد الفواتير وإدارة شؤون البائعين^(٢٩). واعتمدت منظمة الأغذية والزراعة نهجاً مرحلياً لثلاثة أسباب: الأول، القيود المتعلقة بالنظم والعمليات، والثاني الاحتياجات من الهياكل الأساسية والتدريب، والثالث الحاجة إلى تقليل التأثير السلبي على الموظفين^(٣٠).

٩٤- وعلى الرغم من أن التشغيل على مراحل يمكن أن يعتبر نهجاً جيداً لإدارة المخاطر، فإنه يجوز للمنظمات أن تنظر في اتباع نهج الدفعة الواحدة. وإذا ما اختارت اتباع هذا النهج، فإنه ينبغي لها، استناداً إلى التجربة السابقة والدروس المستخلصة في أمكنة أخرى، أن تضع خططاً شاملة وأن تجري عمليات تقييم للمخاطر وأن تعد أية تدابير لازمة لتخفيف هذه المخاطر، بما في ذلك خطط طوارئ لأسوأ السيناريوهات.

٩٥- وثمة مسألة أخرى تتعلق بنقل الوظائف وهي ما إذا كان ينبغي إعادة هندسة سيرورات الأعمال قبل النقل إلى الخارج. ومن الواضح أن على المنظمات ترشيد وتبسيط معاملاتها التجارية وتحويلها إلى شكل إلكتروني قدر الإمكان وإنشاء نظام توثيق إلكتروني. وفيما يتعلق بإعادة الهندسة، يفضل إلى حد كبير أن تعاد هندسة العمليات وأن يتم تثبيتها قبل بدء العمل في الموقع في الخارج. إلا أنه إذا أُعيدت هندسة العمليات في أثناء النقل إلى الخارج وبدأت بالعمل في نفس الوقت الذي يتم فيه افتتاح مركز الخدمات في الخارج، فإنها قد تثير مخاطر وتخلق الكثير من المشكلات بسبب عدم استقرار النظم في مرحلة الابتداء. وإن إطلاق عملية النقل إلى الخارج في نفس الوقت الذي يُطبق فيه نظام تخطيط الموارد في المؤسسة، كما في حالة منظمة الصحة العالمية المناقشة أدناه، يوضح المخاطر الملازمة لهذا النهج.

٩٦- وإذا كان نهج التشغيل دفعة واحدة يشتمل على الأخذ بنظام جديد، فإن الخطر سيكون أكبر لأنه قد تحدث فجأة مشكلات تتعلق بكل من النقل إلى الخارج والنظام الجديد. ويضاف إلى ذلك أن تطبيق نظام جديد مع موظفين غير متمرسين معينين حديثاً قد يفاقم مشكلات الانتقال. وتتضمن نظم تخطيط الموارد في المؤسسة من المنظمات ترشيد وتبسيط و/أو إعادة هندسة سيرورات الأعمال وتحويل كميات كبيرة من السجلات الإدارية من النظام القديم إلى النظام الجديد. والانتقال من النظم القديمة عملية معقدة وغير يسيرة، وخاصة إذا كان للمنظمة حضور ميداني كبير. وقد دلت التجربة على أنه ينبغي اختبار نظام تخطيط

(٢٩) FC/123/16، الصفحة ١، الفقرتان ١ و٧.

(٣٠) CL/131/18، الفقرات ٩٢-١٠٦.

الموارد في المؤسسة وتثبيتته قبل نقل سيرورات الأعمال إلى الخارج. واتبعت منظمة الأغذية والزراعة ومفوضية شؤون اللاجئين هذا النهج؛ وبذا، صادفتنا مشكلات أقل فيما يتعلق بتشغيل نظام تخطيط الموارد في المؤسسة عندما بدأت مراكزهما تعمل في الخارج.

حالة منظمة الصحة العالمية: الدروس المستخلصة

٩٧- قررت منظمة الصحة العالمية أن تأخذ بخيار التشغيل دفعة واحدة وأطلقت نظام تخطيط الموارد في المؤسسة وتشغيل مركز الخدمات في الخارج لخدمة المقر ومنطقة غربي المحيط الهادي في نفس الوقت في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٨، في كوالالمبور. وقد كان تزامناً لإطلاق العمليات في الخارج ونظام تخطيط الموارد في المؤسسة، في الحقيقة، نهجاً للتشغيل على دفعة واحدة ذا درجة عالية من المخاطر.

٩٨- وقد أجرى مراجع الحسابات الخارجي، في التقرير الذي أعده منذ أيار/مايو ٢٠٠٨، تحليلاً موثقاً لمشكلات مركز الخدمات في الخارج قبل أن يبدأ العمل^(٣١). وتضمنت النتائج التي توصل إليها: عدم إجراء اختبار لقبول المستعمل للحلول التي يوفرها النظام؛ وعدم تشغيل الوحدات بصورة متوازية؛ وعدم إجراء اختبارات لسيناريوهات توفير المتطلبات من البداية إلى النهاية؛ وعدم إجراء اختبارات لتخطيط القدرة؛ وعدم إجراء تحليل موثق للاحتياجات التدريبية ووضع خطة رسمية لنقل المعارف؛ واستمرار وجود مشكلات في تحويل البيانات؛ وعدم إجراء اختبار رسمي لسلامة البيانات؛ وعدم وجود نظام رسمي لإدارة أمن المعلومات. واستناداً إلى هذه النتائج، قدم مراجع الحسابات الخارجي عدداً من التوصيات التي شملت إجراء اختبار كامل لتأكيد استقرار النظام قبل السماح ببدء تشغيل مركز الخدمات في الخارج.

٩٩- وكشف الاستعراض الذي أجراه المفتشان أن منظمة الصحة العالمية واجهت مشكلات وتحديات جسيمة من جراء إطلاق العمليات في الخارج وتطبيق نظام تخطيط الموارد في المؤسسة في وقت واحد، الأمر الذي أثر على نجاعة الخدمات المقدمة وفعاليتها. ونشأت أيضاً مشكلات تتعلق بكفاية عرض النطاق. وواجه الموظفون مشاكل هائلة في تجهيز المعاملات، ما أدى إلى تأخير هذه المعاملات بشكل كبير. وقد لخصت إدارة مركز الخدمات المشكلات، سواء في المقابلات أو في التقرير الذي أعدته، على النحو التالي^(٣٢):

- النظم غير المستقرة
- أعطال النظام في جميع المجالات الوظيفية (كشوف المرتبات، والموارد البشرية، والمشتريات، وحسابات المبالغ الواجبة الدفع)

(٣١) تقرير مراجع الحسابات الخارجي إلى جمعية الصحة، منظمة الصحة العالمية، A61/23، الفقرات ٧٩-١٢٣.

(٣٢) منظمة الصحة العالمية، تقرير مركز الخدمات العالمي، ٢٠٠٨.

- مشكلات تحويل البيانات المتوارثة
 - عدم كفاية تحويل المعارف والتدريب في بعض المجالات
 - عدم إلمام الموظفين بالعمليات التجارية لأن معظمهم كانوا معينين حديثاً
- ١٠٠- وكانت عمليات التخطيط وتقييم المخاطر وتقدير حجم القضايا وعوامل تخفيف المخاطر غير وافية. ولم يتم تثبيت النظام، وكانت سيرورات الأعمال غير ناضجة وكان الاختبار غير كاف. وبالإجمال، لم يكن المركز متأهباً للعمل يوم بدأ هذا العمل. ويعترف المفتشان بأنه تم بذل مجهود ضخم من قبل الإدارة وموظفي المركز في الخارج لتحسين الوضع. وذكر بعض المسؤولين أن المجهود الذي تعين بذله أثناء الانتقال كان أشبه بمكافحة الحرائق. وعلى الرغم من أن الحالة تحسنت تحسناً كبيراً بعد مرور أشهر على بدء عمل المركز، فإنها ما زالت في وضع انتقالي. فالنظام لم يستقر كل الاستقرار وما زالت هناك مشكلات وحالات تأخير في المعاملات.
- ١٠١- وللتعجيل بعملية التحسين، ينبغي لإدارة منظمة الصحة العالمية أن تعالج القضايا ككل وأن تقيم الحالة والمشكلات الراهنة بموضوعية وشفافية، بغية تحديد المشكلات وتوفير الحلول وتنفيذها في إطار جدول زمني. ويمكن أن تنظر الإدارة أيضاً في الاستعانة بخبرة خارجية مستقلة لهذا الغرض.
- ١٠٢- وأكدت النتائج التي توصلت إليها إدارة منظمة الصحة العالمية^(٣٣) والمقابلات التي أجراها المفتشان مع المسؤولين أنه ينبغي اتخاذ الإجراءات التالية المستقاة من الدروس المستخلصة، قبل السماح ببدء أعمال مركز الخدمات في الخارج:
- ضمان استقرار نظام تخطيط الموارد في المؤسسة في جميع الوظائف الرئيسية والقدرة على التنبؤ به
 - ضمان إجراء اختبار مناسب لتوفير المستلزمات من البداية إلى النهاية والتدريب لجميع المستعملين
 - ضمان التزويد بما يناسب من الموظفين من حيث العدد والكفاءات على السواء
 - ضمان نقل المعارف الابتدائية وتعزيز التدريب لموظفي المركز في الخارج
 - ضمان تنقية البيانات القديمة وتحويلها إلى النظام الجديد
 - التحقق، إن أمكن بمساعدة خبراء مستقلين، من درجة تأهب النظام ومركز الخدمات لبدء العمل.
- ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين الكفاءة.

(٣٣) المرجع نفسه، الصفحة ٢٩.

التوصية ١٠

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ضمان درجة تأهب نظام تخطيط الموارد في المؤسسة ومركز الخدمات في الخارج قبل بدء العمل. ولهذا الغرض، ينبغي إجراء الاختبارات المناسبة، كما ينبغي التزويد بعدد مناسب من الموظفين وتوفير قدرة في مجال البنية التحتية وتعزيز التدريب.

دال - أسلوب الإدارة

١٠٣- برز نموذجان مختلفان لأسلوب إدارة المراكز التي أنشأها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في الخارج. فبينما عومل مركزا خدمات مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الأغذية والزراعة في الخارج بوصفهما امتداداً للمقر، كان المركز، في منظمة الصحة العالمية، مستقلاً (ذاتياً) عن هيكل إدارة المقر والمكاتب الإقليمية والقطرية.

١٠٤- وفي مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الأغذية والزراعة، بقي رؤساء المهام في المقر وظلت الخطوط الوظيفية للسلطة كما كانت عليه قبل النقل إلى الخارج. وفي هذا النموذج، تبقى المحاسبة مع ذلك في المقر. ويمارس رؤساء المهام في المقر مسؤوليتهم وإشرافهم عن طريق العمليات الإلكترونية والبريد الإلكتروني والمذكرات والرسائل والمكالمات الهاتفية والاجتماعات المعقودة بواسطة الفيديو. أما وحدات الخدمات في المراكز الكائنة في الخارج، فكانت مسؤولة من الناحية الإدارية تجاه رئيس مركز الخدمات في الخارج، وإن بقيت من الناحية الوظيفية مسؤولة مباشرة تجاه الرؤساء في المقر. ولا يتمتع رئيس مركز الخدمات في الخارج بسلطة وظيفية ولا يخضع للمساءلة بخصوص الخدمات والموظفين ولكنه مسؤول عن الواجبات الإدارية مثل التمثيل وصيانة المركز ومراقبة الإجازات والغياب.

١٠٥- وقامت مفوضية شؤون اللاجئين، بغية تسهيل عملية الانتقال إلى مركز الخدمات في الخارج، بتعيين مدير متفرغ لمركز الخدمات لمدة سنة واحدة. وبعد الفترة الانتقالية، عُين رئيس مركز التعلم العالمي (من مستوى مد-١) رئيساً للمركز. وإن مركز التعلم العالمي والدائرة المعنية بإدارة الإمدادات هما الوظيفتان اللتان نُقل مكاتهما كلياً إلى مركز الخدمات في الخارج. وفي منظمة الأغذية والزراعة، لوحظ أن رئيس مركز الخدمات في الخارج (من مستوى مد-١) الذي يشرف على عمليات مركز الخدمات في ثلاث مناطق توقيت، قد بقي في روما، بينما يرأس موظف برتبة ف-٥ مركز الخدمات الرئيسي في بودابست. وفي حالة منظمة الصحة العالمية، أنشأت الإدارة مركز خدمات مستقلاً ذاتياً في الخارج يرأسه مدير (مستوى مد-٢) متفرغ له وحده. ووضعت إدارة منظمة الصحة العالمية المبادئ التالية لسير عمل المركز:

- ملكية مشتركة فيما بين المناطق والبلدان والمقر بالنسبة إلى المركز
- استقلال ومساءلة من الناحية التشغيلية
- إدارة المركز بواسطة اتفاقات على مستوى الخدمات محددة بوضوح
- شفافية كاملة في تكاليف المركز وموارده وأدائه.

١٠٦- وفي منظمة الصحة العالمية، بينما بقي وضع السياسات العامة من اختصاص المقر، أصبحت مسؤولية تنفيذ المهام على عاتق رئيس مركز الخدمات. وفي هذا النموذج، تكون وحدات الخدمات تابعة من الناحيتين الإدارية والوظيفية لرئيس مركز الخدمات. وهكذا تقع مسؤولية تقديم الخدمات ونوعية الخدمات على عاتق مركز الخدمات ورئيسه بوصفه المسؤول الرسمي. ويتبع رئيس المركز، من الناحية الوظيفية، المدير العام المساعد لفريق الإدارة العامة المعني بأداء وحدات مركز الخدمات. إلا أن مركز الخدمات مُدرج كبنود دائم في جداول أعمال اجتماعات المديرين وشبكة الإدارة والشؤون المالية من أجل النظر باستمرار في القضايا المتعلقة بالمركز.

١٠٧- ولما كانت نماذج مراكز الخدمات تنضج على مدى السنين، فإن محاسنها ومساوئها النسبية تصبح واضحة. ولكن، حيثما يبقى الرؤساء الوظيفيون في المقر، تنشأ خطوط إبلاغ مزدوجة. ويثير ذلك احتمال حدوث انفصال بين الرئيس الوظيفي والموظف الذي يتعين أن يشرف عليه. وهذه الحالة قد تعقد إدارة تقديم الخدمات وتنسيقها وتكاملها وتنطوي، بالتالي، على خطر التقليل من نجاعة العمليات والمساءلة فيها. ويرى المفتشان أنه عندما يشتمل مركز الخدمات في الخارج على عدد كبير من الوظائف التجارية وحجم كبير من المعاملات (أو ما يسمى بـ "كتلة حرجية")، فإن من الأرجح أن يكون هناك مركز خدمات مستقل ذاتياً تفوض إليه الوظائف تفويضاً كاملاً. وسيتمكّن ذلك رئيس المركز ورؤساء المهام في المركز من البقاء على علم بالقضايا الناشئة ومن الاستجابة بسرعة وبالتنسيق الوثيق فيما بينهم.

١٠٨- ويعد إنشاء اتفاقات على مستوى الخدمات بين مراكز الخدمات ومستعملي الخدمات، بما في ذلك وحدات ومكاتب المقر، عنصراً هاماً في عملية الإدارة. وينبغي وضع اتفاقات على مستوى الخدمات لتوضيح خطوط المسؤولية والسلطة والمحاسبة وإيجاد فهم مشترك للاحتياجات من الخدمات وتوفير إطار لقياس وتحسين أداء تقييم الخدمات. ومن المؤسف أن منظمة الصحة العالمية هي، من بين المنظمات، المنظمة الوحيدة، التي أحرزت تقدماً في إنشاء اتفاقات على مستوى الخدمات لتشغيل مركزها في الخارج.

١٠٩- وبصرف النظر عن نموذج مركز الخدمات الذي تعتمد المنظمات، فإن الأمر الأهم هو إنشاء إطار محاسبة سليم وموثق يتضمن تفويضاً واضحاً للسلطة وعملية رصد وإبلاغ فعالة. وعلى الرغم من أن لدى المنظمات عملياً خطوط سلطة وإبلاغ منشأة نسبياً فإن هناك

حاجة إلى المزيد من تفصيل وتوثيق إطار المحاسبة، بما في ذلك المسؤولية والمساءلة الواضحتان عن تقديم الخدمات وجودة الخدمات، وكذلك تقييم الأداء ورصده. وينبغي دمج هذا الإطار في الصكوك الإدارية وأوامر التفويض الفردية وتعزيزه باتفاقات وظيفية على مستوى الخدمات تتسم بالوضوح. ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الفعالية.

التوصية ١١

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

هاء - توظيف الموظفين المحليين والتدريب ونقل المعارف

التوظيف

١١٠- إن الحاجة إلى توظيف عدد كبير من الموظفين المحليين لبدء العمل في مراكز الخدمات في الخارج مسألة بالغة الشأن. وقد استعان كل من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية بمؤسسة توظيف محلية للقيام بجزء من العملية، مثل الإعلان عن الوظائف والفحص الأولي للمرشحين، في حين أن منظمة الأغذية والزراعة قامت بالعملية برمتها داخلياً. وذكر مسؤولو منظمة الصحة العالمية أن الاستعانة بمؤسسة قد مكن من إيجاد عدد كبير من الموظفين المناسبين في غضون فترة قصيرة من الزمن.

١١١- وأفادت مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الأغذية والزراعة بأنهما واجهتا صعوبات توظيف غير متوقعة في سوق العمل المحلية في بودابست، بما في ذلك اختلافات في سلم الأجور والاستحقاقات وفرص الترقى الوظيفي بالمقارنة بالقطاع الخاص. ورأت كلتا المنظمتين أن من الضروري توظيف متخرجين في وظائف من فئة الخدمات العامة لضمان المهارات اللغوية المطلوبة. وشكل ذلك مشكلة لمفوضية شؤون اللاجئين نظراً إلى أنه لم يكن هناك تمييز بين الموظف المحلي من فئة خدمات العامة والموظف الوطني من الفئة الفنية من حيث المؤهلات. وفي حالة منظمة الأغذية والزراعة، كان التوظيف بطيئاً جداً في البداية بسبب المنافسة الحامية في السوق. وبوجه عام، عرضت منظمة الأغذية والزراعة مراتب أدنى من المراتب التي عرضتها مفوضية شؤون اللاجئين لنفس الوظائف. وفي المجموع، رفض أكثر من عشرين مرشحاً عرض التعيين الذي قدمته منظمة الأغذية والزراعة واستقال أحدهم بعد

بضعة أسابيع. وحدث ارتياح بعد أن أقرت لجنة الخدمة المدنية الدولية في أيار/مايو ٢٠٠٨ زيادة في سلم رواتب موظفي فئة الخدمات العامة المحليين بنسبة ٢٥ في المائة^(٣٤).

نقل المعارف

١١٢ - بوجه عام، تتركز المعارف المؤسسية، عادةً، في الموظفين، ولكن هذه المعارف غير موثقة التوثيق المناسب في المنظمات. وبالتالي، من المهم التقاط وتوثيق كامل المعارف التنظيمية المطلوبة بغية تأمين نقل المعارف بشكل صحيح يضمن النجاح لعملية النقل إلى الخارج. وفي حالة وجود إعادة هيكلة للعمليات أو إطلاق نظام تخطيط الموارد في المؤسسة بمساعدة شركة من شركات القطاع الخاص، من الأمور الحيوية ضمان نقل المعارف بشكل صحيح من الشركة إلى وحدات الأعمال ذات الصلة في المنظمة.

١١٣ - ويقتضي النقل إلى الخارج بذل جهود مركزة في مجال التدريب لنقل مقادير كبيرة من المعارف خلال فترة قصيرة من الزمن. وفي الكثير من الحالات طُلب إلى موظفي المقر الذين نُقل مكان وظيفتهم توفير التدريب للموظفين الجدد. وكان استعداد الموظفين المتأثرين لتدريب موظفين يخلفونهم، في ظروف شخصية صعبة في الغالب، عنصراً رئيسياً في نجاح نقل أماكن الوظائف إلى مراكز الخدمات في الخارج في المنظمات كافة. ومن المفيد أحياناً ضمان نقل المعارف من خلال مرافقة أشخاص متمرسين أثناء عملهم في خدمات جوهرية خلال الفترة الانتقالية. ففي مفوضية شؤون اللاجئين مثلاً، رافق موظفون وطنيون من الفئة الفنية ثلاثة موظفين من الفئة الفنية يؤدون وظائف مالية وانتقلوا إلى بودابست بصورة مؤقتة لمدة سنة أو سنتين.

١١٤ - وذكّر غالباً أثناء المقابلات أنه نشأت قضايا فيما بين مكاتب المساعدة وأصحاب الأعمال وأخصائيي تكامل النظم فيما يتعلق بملكية المشكلات. وبوجه عام، شاركت إدارات تكنولوجيا المعلومات في وقت متأخر في دورة مشروع النقل إلى الخارج وتنفيذ حلول النظام بسبب عبء عملها اليومي. وقد سبب ذلك مشكلات فيما بعد عندما اضطرت إدارة تكنولوجيا المعلومات إلى تسلم الوظائف ذات الصلة في النظام الجديد. وينبغي معالجة هذه القضايا المعالجة المناسبة في تخطيط وتشغيل مشاريع النقل إلى الخارج.

التدريب

١١٥ - كان توفير التدريب المناسب وفي الوقت المطلوب لضمان نقل المعارف بشكل أمثل أحد أهم الدروس المستخلصة من تجربة النقل إلى الخارج. وقد رأت جميع المنظمات أنه كان ينبغي أن يكون هناك المزيد من التدريب. وأجرت مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الأغذية والزراعة عملية الانتقال على مراحل واضطلعتا على الأقل، مسبقاً، ببعض التدريب، الذي

(٣٤) FC 123/16، الصفحة ٣، الفقرة ١٢.

تلاه تدريب مكثف في مكان العمل. وأرسلت منظمة الأغذية والزراعة مديريين إلى بودابست لفترات محدودة بسبب قيود التمويل، إلا أن ذلك أدى إلى تدريب مجزأ. ورئي أن من الأهمية بمكان أن يتم التوظيف والتدريب بصورة مسبقة، وأن يتاح التمويل اللازم لذلك.

١١٦- وفي منظمة الصحة العالمية، كانت الاحتياجات التدريبية أكثر تعقيداً وإلحاحاً بالنظر إلى تزامن تطبيق نظام تخطيط الموارد في المؤسسة وعمل مركز الخدمات في الخارج. فالعاملون الرئيسيون، الذين كان يتوقع أن يكونوا صلة وصل بين المنظمة والجهة التي تعنى بتكامل النظم (شركة خاصة) وأن يعالجوا، بمعارفهم المتراكمة، ما قد ينشأ من مشكلات، إما أنهم تركوا المنظمة أو أعيد توزيعهم إلى وظائف أخرى في المقر. وكان الموظفون المعينون حديثاً في مركز الخدمات في الخارج يفتقرون إلى الخبرة والمعرفة بقواعد وإجراءات المنظمة وبالطريقة التي كان يعمل بها النظام القديم. وقد دُرِّبوا على استخدام نظام جديد لم يتم اختباره وتثبيته على النحو الصحيح.

١١٧- وعندما نشأت المشكلات، حدث في الغالب التباس حول الجهة التي يجب التوجه إليها بالسؤال أو الجهة التي تُعزى إليها المشكلات، أي ما إذا كانت المشكلة مشكلة نظام أم مشكلة تكنولوجيا معلومات أم مشكلة ناجمة عن نقص المعارف. ولم يكن الموظفون المعينون حديثاً مديريين بصورة كافية على جميع سيناريوهات تطبيق الوظائف، بما في ذلك التشغيل المتوازي. وبسبب نقص التدريب والخبرة لم يكن موظفو مركز الخدمات متحكمين تماماً بمجريات العمل في الأشهر الأولى من التشغيل. وعندما تفاقم هذا الوضع من جراء عدم استقرار النظام، أدى إلى شعور كبير بعدم الرضا عن الخدمات المقدمة. ومن الواضح أن هذا المشروع المعقد والمتزامن لم يكن يعمل على ما يرام.

١١٨- وينبغي، قبل القيام بالنقل إلى الخارج، وضع خطة تدريب رسمية استناداً إلى تحليل وتحديد الاحتياجات، وهي احتياجات ينبغي أن تشمل المتطلبات على صعيد المهارات وتحليلاً للثغرات القائمة في هذا المجال. وينبغي ألا يشمل التدريب الموظفين الإداريين فحسب بل المستعملين النهائيين وسائر الموظفين الذين سوف يتأثرون بالنظام الجديد والعمليات الجديدة أيضاً. وينبغي أيضاً وضع كتيبات إلكترونية وورقية سهلة الاستعمال ومتيسرة تشمل كل مجال من المجالات. ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الكفاءة.

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.

واو - الأمن، واستمرارية الأعمال، والتخطيط لاستعادة القدرة على العمل بعد الكوارث

١١٩- إن أمن الموظفين ومرافق المنظمات في المواقع الكائنة في الخارج مسألة تقتضي أقصى درجة من الاهتمام. وذكر المديرون خلال المقابلات أن المرافق الأمنية الأساسية قائمة؛ إلا أنه لا يوجد الكثير من الأدلة أو الوثائق التي تبين تنفيذ معايير العمل الأمنية الدنيا تنفيذاً كاملاً. وفي العادة، يخلق نقص التمويل عوائق أمام هذا التنفيذ.

١٢٠- وينبغي وضع خطط بشأن استمرارية الأعمال وبشأن استعادة القدرة على العمل بعد الكوارث، بما في ذلك استراتيجية خروج، وأن تكون هذه الخطط جاهزة قبل أن تبدأ المراكز المنشأة في الخارج بالعمل. وينبغي أن تكون هناك خطط طوارئ لمواجهة أسوأ السيناريوهات، مثل فشل العمليات في مرحلة الابتداء. وباستثناء الحال في منظمة الصحة العالمية، لا يتوفر الكثير من الأدلة على أنه تم وضع خطة رسمية موثقة بشأن استمرارية الأعمال واستعادة القدرة على العمل بعد الكوارث قبل أن تبدأ المراكز المنشأة في الخارج بالعمل.

١٢١- وبالنظر إلى كبر حجم تدفق المعلومات عبر مراكز الخدمات في الخارج وأهمية هذه المعلومات، ثمة حاجة إلى سياسة تتعلق بأمن المعلومات وإلى نظام لإدارة الأمن من أجل حماية المعلومات ونظم المعلومات والحيلولة دون النفاذ إليها بدون إذن أو كشفها أو تشويهها أو تعديلها أو إتلافها. وينبغي أن تُدرج كلفة الترتيبات المتعلقة بالأمن واستمرارية الأعمال واستعادة القدرة على العمل بعد الكوارث في تحليل تكاليف وفوائد النقل إلى الخارج ومتطلباته المتعلقة بالتمويل. ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الكفاءة.

التوصية ١٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمؤسسات 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.

خامساً - الرصد والإبلاغ

١٢٢- يعد رصد الأداء وتقديم تقارير عنه أمراً جوهرياً في مراكز الخدمات في الخارج بغية قياس التقدم المحرز صوب تحقيق وفورات التكاليف وتحسين الكفاءة، وهما السببان اللذان استخدمتا لتبرير مثل هذا التغيير التنظيمي الكبير. ويتطلب الرصد الفعال إنشاء مؤشرات خط أساس ومؤشرات أداء لتوفير علامات مرجعية يمكن أن يُقاس بها الأداء.

نوعية الخدمات

١٢٣- في حالات النقل إلى الخارج التي تم استعراضها، كانت جميع المنظمات تهدف إلى تحسين الخدمات. إلا أنه لم يتم أي من المنظمات بوضع وتوثيق مؤشرات خط أساس بشأن نوعية الخدمات القائمة قبل النقل إلى الخارج. ولم يُعد أي تقرير يدل على إحراز تقدم في نوعية الخدمات وعلى رضا العملاء فيما يتعلق بالفترات السابقة.

١٢٤- وينبغي للمنظمات أن تضع اتفاقات على مستوى الخدمات لكل خدمة مقدمة، بوصف ذلك جزءاً لا يتجزأ من نظام رصد أداء المراكز في الخارج، وينبغي أن تضع هذه الاتفاقات مؤشرات وأهدافاً خاصة بالأداء وأن تتضمن جوانب تتعلق بالنوعية قبل النقل إلى الخارج. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي الاستعانة بدراسات استقصائية لتقييم التغير في مستوى الرضا عن الخدمات. ومن بين المنظمات، كانت منظمة الصحة العالمية المنظمة الوحيدة التي وضعت اتفاقاً رسمياً على مستوى الخدمات قبل الشروع في إنشاء مركز الخدمات في الخارج. بيد أن هذا الاتفاق لم ينفذ حتى أوائل عام ٢٠٠٩ بسبب الحاجة الراهنة إلى تثبيت النظام.

الوفورات في التكاليف

١٢٥- ذكرت المنظمات أن تحقيق وفورات في التكاليف هو المبرر الرئيسي لإنشاء مراكز خدمات في الخارج. إلا أن أياً منها لم يتم بقياس التقدم المحرز حتى الآن في تحقيق وفورات في التكاليف وتقديم تقارير عنه. ولاحظ المفتشان أن هناك عناصر تكلفة غير متوقعة للعمليات في الخارج، ربما رفعت التكاليف إلى مستوى أعلى من التقدير الأولي. ويبدو أن التكاليف آخذة في الارتفاع بسبب ظروف غير متوقعة مثل الحاجة إلى حل المشكلات والقيام بمزيد من التنسيق والتدريب، وتكاليف السفر وغيره من التكاليف العامة.

١٢٦- وتوجد أيضاً عملياً نزعة إلى توظيف عدد من الموظفين يفوق العدد الذي حُطّط له في الأصل. ولا تتبع المنظمات وتنسق، بصورة واضحة وعلى نحو مقارن، التغيرات في وضع الموظفين بسبب النقل إلى الخارج، مثل إنهاء الخدمة في المنظمة، والتوظيف، وإعادة التوزيع. وهذه الحالة لا تساعد على إثبات التأثير العام للنقل إلى الخارج على أعداد الموظفين وكلفتهم. ويضاف إلى ذلك أن عمليات إعادة التوزيع تزيد التكاليف العامة بخفضها معدلات الشغور.

١٢٧- وأثار بعض المسؤولين شكوكاً حول تحقيق أي وفورات في التكاليف. وذكر مسؤولون آخرون أن من الصعب قياس الوفورات في التكاليف لأن النقل إلى الخارج تزامن مع تغييرات هيكلية أخرى مثل توحيد الخدمات، والعمل بنظام تخطيط الموارد في المؤسسة وتوسيع الخدمات. والواقع أن هذه الأحوال تجعل الحساب صعباً، وإنما غير مستحيل. وسلّمت غالبية المسؤولين بضرورة قياس الوفورات في التكاليف والإبلاغ بها دورياً من أجل إثبات تحقيق تقدم، ورصد التكاليف ومراقبتها، ولكنهم قالوا إن من المبكر جداً تقديم تقارير

عن ذلك لأن النقل إلى الخارج لا يزال في مرحلته الأولى. ومع ذلك، لم تقم الإدارة بوضع أية منهجية وآلية ولا بإسناد هذه المسؤولية إلى أية وحدة داخل المنظمات.

١٢٨- ويشدد المفتشان على أنه إذا لم يكن هناك رصد وإبلاغ بشأن إنجاز الأهداف، فإن الفائدة و/أو القيمة المضافة المتأتية من مراكز الخدمات في الخارج ستبقى موضع شك. وبالتالي، ينبغي إنشاء آليات رصد مناسبة، كما ينبغي تقديم تقارير دورية عن الوفورات المتحققة في التكاليف وعن نوعية الخدمات وعن الأداء التشغيلي للمراكز في الخارج، وأن تقدم هذه التقارير داخلياً إلى الإدارة العليا وخارجياً إلى مجالس الإدارة.

الدور الرقابي لمجالس الإدارة

١٢٩- بالنظر إلى ما يترتب على النقل إلى الخارج من آثار على صعيد السياسة الاستراتيجية، من الضروري للغاية أن تمارس مجالس إدارة المنظمات دورها الرقابي. وينبغي أن يدرج تنفيذ سياسة النقل إلى الخارج والتقدم المحرز في تحقيق أهدافه ضمن بنود جداول أعمال اجتماعات مجالس الإدارة. ولهذا الغاية، ينبغي للرؤساء التنفيذيين تقديم تقارير منتظمة عن هذه الأنشطة. كما ينبغي للمنظمات إجراء عمليات تقييم دورية للمراكز المنشأة في الخارج وتقديم تقارير عن النتائج إلى مجالس إدارتها. ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الكفاءة.

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.

التوصية ١٥

ينبغي لمجالس إدارة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تمارس دورها الرقابي في أنشطة النقل إلى الخارج، بما في ذلك تنفيذ السياسات وتقييم الأداء وتقييم التقدم المحرز في تحقيق الأهداف.

سادساً - التعاون فيما بين الوكالات

١٣٠- ينبغي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة تحديد الدروس المستخلصة من عمليات النقل إلى الخارج الجارية، وتوثيقها وتقاسمها. وينبغي لأي منظمة تنظر في نقل أنشطة إلى الخارج أن تتعلم من تجربة منظمات أخرى وأن تتقصى جميع الإمكانيات، بما في ذلك الاستعانة بمصادر داخلية في مراكز الخدمات التابعة في الخارج لمنظمات أخرى. وقد يكون ذلك حلاً

فعالاً حيثما يُخطط لنقل خدمة وحيدة إلى الخارج. وبوجه خاص، ينبغي للمنظمات الصغيرة نسبياً والمنظمات التي تدرس نقل وظائف أعمال فردية إلى الخارج أن تستعين بمصادر داخلية في المراكز القائمة في الخارج بدلاً من إنشاء مركز آخر في الخارج.

١٣١- وقد أُتبع نهج مجزأ ومخصص لغرض معين وغير مترابط إزاء أنشطة النقل إلى الخارج في منظومة الأمم المتحدة، كما يلاحظ ذلك في المرفق الأول من هذا التقرير. ويود المفتشان أن يشدداً على أن وضع استراتيجية للنقل إلى الخارج على نطاق المنظومة، تشمل إنشاء مراكز خدمات في الخارج مشتركة فيما بين الوكالات، سيعود بفوائد استراتيجية وتشغيلية أكبر. وفي عام ٢٠٠٧، طرحت اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق خطة عمل لمواءمة وإصلاح ممارسات الأعمال في منظومة الأمم المتحدة^(٣٥). ومن بين المبادرات المتعلقة بالخدمات المشتركة اقترح يقضي بالنظر في جدوى إنشاء مراكز خدمات إقليمية مشتركة فيما بين الوكالات استناداً إلى وجود مواقع أقل كلفة، وبدراسة حالة تجارية في هذا الشأن. وحُدثت الفوائد المحتملة على النحو التالي^(٣٦):

- مكاسب رئيسية فيما يتعلق بالكفاءة بالمقارنة بالخدمات الفردية الراهنة القائمة على المنظمة
- محرك لزيادة مواءمة ممارسات الأعمال التجارية
- أساس صحيح واقتصادي لتوفير خدمات إدارية مشتركة فيما بين الوكالات بوجه عام
- خيار قيم لتوفير خدمات إدارية لأحد المكاتب القطرية للأمم المتحدة

١٣٢- وتذكر ورقة اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة أن هناك منظمات كثيرة تسعى جاهدة إلى خفض كلفة وحدة الخدمات الإدارية بتغيير مواقع هذه الخدمات ونقلها إلى بلدان أقل كلفة. وتشير إلى أن اتباع المنظمة نهجاً فردياً إزاء نقل الخدمات الإدارية إلى الخارج يُغفل التسليم بالوفورات الأكبر التي يحتمل أن تتحقق من خلال عرض تقديم هذه الخدمات بصورة مشتركة فيما بين الوكالات^(٣٧). وأصدرت اللجنة الرفيعة المستوى، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، مقترح تمويل بشأن إجراء دراسة جدوى بخصوص إنشاء مراكز خدمات في الخارج مشتركة فيما بين الوكالات^(٣٨).

(٣٥) CEB/2007/HLCM/16/Add.1 و CEB/2007/HLCM/16

(٣٦) CEB/2007/HLCM/16/Add.1، الصفحة ٥٦، الفقرة ١.

(٣٧) المرجع نفسه، الفقرة ٤.

(٣٨) CEB/2008/HLCM/10، الصفحة ٣٢.

١٣٣- وأثار المفتشان، خلال المقابلات التي أُجريت بشأن هذا التقرير، قضية إنشاء مراكز خدمات في الخارج مشتركة فيما بين الوكالات. وعلى الرغم من أن المفهوم لقي قبولاً، من حيث المبدأ، لدى الكثير من المديرين باعتباره وسيلة لزيادة الفاعلية بالقياس إلى الكلفة، فقد أثّرت عدة قضايا، شملت:

- وجود اختلافات كبيرة في التفاصيل في القواعد والأنظمة الإدارية فيما بين المنظمات
- وجود اختلافات في منصات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ونظم معلومات الإدارة
- عدم الرغبة في التخلي عن المراقبة، وخاصة فيما يتعلق بنوعية الخدمات

١٣٤- وعلى الرغم من هذه العقبات، فإن مبادرات التعاون والتنسيق فيما بين الوكالات، إذا اقترنت بالتطورات التكنولوجية، يمكن، وينبغي، أن تتغلب على هذه المشكلات. وينبغي تطبيق استراتيجية توحيد تقديم الخدمات، بوصفها استراتيجية للأمم المتحدة، حيثما يكون ذلك ممكناً من الناحية الاقتصادية. ويُطرح حالياً في منظومة الأمم المتحدة عدد من مبادرات التنسيق في المجالات الإدارية، مثل الأنظمة المالية، والحاسبة، وتخطيط الموارد في المؤسسة، والمشتريات. وهذه المبادرات قد تمكّن من زيادة التعاون فيما بين الوكالات في مجال تقديم الخدمات الإدارية، وينبغي أن تفضي إلى ذلك.

١٣٥- ويرى المفتشان أن من الممكن إنشاء مراكز خدمات مشتركة فيما بين الوكالات تستفيد من قدر أكبر من وفورات الحجم مع ارتفاع حجم الأعمال، وتؤدي إلى وفورات أكبر في التكاليف. وحيثما أنشأت المنظمات مراكز منفصلة في الخارج، وخاصة في نفس الموقع، كما فعلت مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الأغذية والزراعة في بودابست، فإنها ربما فوتت الفرصة لتحقيق زيادة في الفاعلية بالقياس إلى الكلفة من خلال القيام بعمل مشترك، بما في ذلك إنشاء مركز خدمات مشترك فيما بين الوكالات. ويعتقد المفتشان أن مبادرة اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة توفر سبيلاً للمضي قدماً، إذ تتيح منظومة شبكات مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق محفلاً لإنشاء مراكز خدمات مشتركة فيما بين الوكالات، والتقسام المنهجي للخبرات المتعلقة بالنقل إلى الخارج، ووسيلة مشتركة يمكن بواسطتها تذليل الكثير من العقبات التي قد تنشأ.

١٣٦- ويقترح المفتشان أن يقوم مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، عن طريق اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، استناداً إلى هذا التقرير وإلى نتائج دراسة الجدوى التي ترمع اللجنة الرفيعة المستوى القيام بها، بمناقشة مسألة وضع إطار لسياسة

النقل إلى الخارج كي تنظر فيه وتقره المنظمات التي تدرس نقل أنشطة إلى الخارج. وينبغي لمجلس الرؤساء التنفيذيين أن يضع خطة عمل استراتيجية تضم جميع مشاريع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الهادفة إلى نقل أنشطة إلى الخارج. وينبغي أن تراعي السياسة والاستراتيجية المذكورتان التوصيات الواردة في هذا التقرير وأن تهدف إلى تحقيق المزيد من الكفاءة من خلال عمل مشترك تقوم به جميع المنظمات التي تدرس نقل أنشطة إلى الخارج.

١٣٧- وإذا ما تم الاتفاق على عمل مشترك، فإنه ينبغي النظر إلى التوصيات الواردة في هذا التقرير من منظور منظومة الأمم المتحدة، لا من منظور فرادى المنظمات. ولتيسير العملية، ينبغي للدول الأعضاء والجهات المانحة أن تكون أكثر استعداداً لتمويل الأنشطة المشتركة فيما بين الوكالات وأن تشجع الإدارة على القيام بمشاريع مشتركة مع وكالات أخرى لتحقيق درجة أكبر من الكفاءة.

١٣٨- وبصرف النظر عن اتخاذ قرار بشأن ما إذا كان ينبغي أن يكون هناك إطار سياسة ومشروع مشترك للنقل إلى الخارج، فإن القاعدة الواجب اتباعها هي أنه يتعين، قبل اتخاذ قرار نهائي، أن تُعرض كل مبادرة متعلقة بالنقل إلى الخارج تنظر فيها أي منظمة على الفريق العامل ذي الصلة التابع للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة كي تستفيد من الحكمة الجماعية لمنظمات أخرى ومما استخلصته هذه المنظمات من دروس وما كونه من خبرة. ويتيح ذلك فرصة لتقصي الخيارات المشتركة فيما بين الوكالات. ويضاف إلى ذلك أن النقاش الذي يجري على أساس مشترك فيما بين الوكالات سيصبح، لدى تصميم خطة المشروع، التبصر إلى حد كبير في الأمور، بما في ذلك توفير إنذار مبكر بشأن القضايا والمخاطر المحتملة والعوامل الممكنة لتخفيف أثرها، وتسعير أفضل. وينبغي لمجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق دعوة المنظمات إلى جلب كل الأفكار والخطط المتعلقة بالنقل إلى الخارج ومناقشتها داخل فريق عامل تابع للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة قبل أن تتخذ قرارها النهائي. ويمكن أن يؤدي تنفيذ التوصيات التالية إلى زيادة الكفاءة.

التوصية ١٦

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن ينسقوا مبادراتهم المتعلقة بالنقل إلى الخارج بغية تحقيق قدر أكبر من الكفاءة في التعاون مع سائر المنظمات. وينبغي، قبل القيام بعملية النقل إلى الخارج، أن يتقنوا 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 بالنقل إلى الخارج في اجتماعات الفريق العامل ذي الصلة التابع للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة لمناقشتها وتبادل الأفكار بشأنها.

التوصية ١٧

ينبغي لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق أن يقوم، عن طريق اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، بتيسير التقاسم المنهجي للخبرات والدروس المستخلصة في مجال النقل إلى الخارج وخطط النقل إلى الخارج الممكنة، وأن يعجل بالنظر في إنشاء مراكز خدمات في الخارج مشتركة فيما بين الوكالات.

التوصية ١٨

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

المرفق الأول

قائمة جرد لعمليات النقل إلى الخارج في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

| المنظمة | العملية/القسم | الموقع | تاريخ النقل إلى الموقع |
|---|---|---|-------------------------|
| ألف - الاستعانة بمصادر داخلية في الخارج | | | |
| الأمم المتحدة | مكتب الشؤون اللوجستية التابع لإدارة السلامة والأمن | الإمارات العربية المتحدة أيار/مايو ٢٠٠٥ | |
| صناديق وبرامج الأمم المتحدة | | | |
| | الخدمات الإدارية للموظفين | الدايمرك | |
| | • تجهيز كشوف المرتبات على النطاق العالمي | | ٢٠٠٤ |
| | • إعانات استحقاقات الموظفين | | ٢٠٠٣ |
| | • مركز الموظفين الفنيين المبتدئين | | ٢٠٠١ |
| | مكتب دعم المشتريات | الدايمرك | ٢٠٠٧، ٢٠٠٤ |
| صندوق الأمم المتحدة للسكان | فرع خدمات الشراء | الدايمرك | كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ |
| منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) | التعبئة في مجموعات والتخزين في المستودعات | الصين | آذار/مارس ٢٠٠٨ |
| | مكتب المساعدة المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات | الهند | كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ |
| | إدارة شؤون البائعين والسفر | الهند | حزيران/يونيه ٢٠٠٧ |
| | المشتريات من غير الأغذية | الإمارات العربية المتحدة | نيسان/أبريل ٢٠٠٧ |
| | مركز الخدمات العالمي (مركز الخدمات في الخارج): | هنغاريا | |
| | • إدارة الموارد البشرية والشؤون المالية وكشوف المرتبات والإمدادات | | ٢٠٠٨ |
| | • مركز التعليم العالي | | ٢٠٠٩ |
| | • دعم البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات | | ٢٠٠٨/٢٠٠٧ |
| مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين | مكتب الخدمات الشاملة | ماليزيا | ٢٠٠٨/٢٠٠٧ |
| | دعم المكتب الميداني | ماليزيا هنغاريا بنما | ٢٠٠٨/٢٠٠٧ |
| | وحدة الاتصالات اللاسلكية الميدانية | الإمارات العربية المتحدة | ٢٠٠٨/٢٠٠٧ |
| | الدعم الإقليمي لنظم (تسجيل اللاجئين) | ماليزيا جنوب أفريقيا | ٢٠٠٨/٢٠٠٧ |

| المنظمة | العملية/التقسيم | الموقع | تاريخ النقل إلى الموقع |
|---|--|-----------------|---|
| الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة والوكالة الدولية للطاقة الذرية | | | |
| | مركز تطوير ودعم النظم في الخارج: • تطوير ودعم نظم المعلومات • إدارة حسابات المستعملين | تايلند | أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ |
| | مركز الخدمات المشتركة (في الخارج): تقسيم دعم العمليات على النطاق العالمي إلى ثلاث مناطق توقيت، يقوم بخدمة كل منها مركز محوري مخصص للتجهيز: | | |
| منظمة الأغذية والزراعة | المنطقة ١: تغطي أمريكا الشمالية والوسطى والجنوبية | شيلي | تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ |
| | المنطقة ٢: تغطي أوروبا وأفريقيا والشرق الأوسط | هنغاريا | كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ |
| | المنطقة ٣: تغطي آسيا والشرق الأقصى | تايلند | تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ |
| | العمليات التي يشملها كل مركز محوري معني بالتجهيز: • العمليات المتعلقة بالموارد البشرية والسفر وغيرها من عمليات الدعم • العمليات المتعلقة بالحسابات الواجبة الدفع وبعض المشتريات | | تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ إلى منتصف ٢٠٠٨ آخر ٢٠٠٨ وأول ٢٠٠٩ |
| منظمة الصحة العالمية | مركز الخدمات العالمي (في الخارج): الوظائف الإدارية، وتشمل: • الموارد البشرية، وكشوف المرتبات، والشؤون المالية، والحسابات الواجبة الدفع، وحسابات المصاريف، والمشتريات، وبعض الوظائف المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات | ماليزيا | ٢٠٠٨ |
| الوكالة الدولية للطاقة الذرية | استضافة المياكل الأساسية الخاصة بمعاودة النشاط بعد الكوارث | سويسرا | كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ |
| باء - الاستعانة بمصادر خارجية في الخارج | | | |
| | تطوير البرمجيات: • تحويل الوظائف المالية وما يتصل بها من وظائف نظام المعلومات الإدارية المتكامل إلى منصة ويب • إدارة العلاقات بالعملاء | الهند تايلند | ٢٠٠٣-٢٠٠٥ تموز/يوليه ٢٠٠٧ |
| صناديق وبرامج الأمم المتحدة | | | |
| برنامج الأمم المتحدة الإنمائي | خدمات دعم تطوير شبكة الويب | الهند | ٢٠٠٧ |
| صندوق الأمم المتحدة للسكان | مكتب المساعدة الخاصة بنظام أطلس، المستوى ٢ إدارة شؤون البائعين | الهند الهند | كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ ٢٠٠٨/٢٠٠٩ |

| المنظمة | العملية/التقسيم | الموقع | تاريخ النقل إلى الموقع |
|---|--|------------------|--------------------------|
| منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) | شحن السلع | الدانرك | ٢٠٠٦ |
| برنامج الأغذية العالمي | التفتيش السابق للتسليم | المملكة المتحدة | تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ |
| برنامج الأغذية العالمي | دعم تطبيق شبكة برنامج الأغذية العالمي والنظام العالمي للمعلومات | غير متاح | غير متاح |
| مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين | تطوير التطبيقات | الهند | ٢٠٠٧ |
| | سلسلة توريد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات اللاسلكية | الدانرك | ٢٠٠٦-٢٠٠٧ |
| | خدمات الأقمار الصناعية | الولايات المتحدة | ٢٠٠٧ |
| الوكالات المتخصصة للأمم المتحدة والوكالة الدولية للطاقة الذرية | | | |
| منظمة العمل الدولية | استضافة الهياكل الأساسية، وإدارة ودعم تطبيقات تخطيط الموارد في المؤسسة | هولندا | كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ |
| | تجهيز مبالغ ضريبة الدخل المسددة لدافعي الضرائب في الولايات المتحدة | النمسا | كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ |
| الاتحاد البريدي العالمي | استئجار منصة لث تدريب عن طريق الإنترنت | تونس | نيسان/أبريل ٢٠٠٤ |
| | إعادة وطبع النسخة الإسبانية للوثائق وإرسالها بالبريد | أوروغواي | السبعينات/الثمانينات |
| منظمة الصحة العالمية | إدارة الاستثمار والحاسبة المتصلة بها | المملكة المتحدة | غير متاح |
| | النسخ | آيرلندا | غير متاح |
| | بعض تكنولوجيا المعلومات | غير متاح | غير متاح |
| | تطوير ودعم التطبيقات | الهند | ٢٠٠٥ |
| الوكالة الدولية للطاقة الذرية | حفظ قاعدة بيانات وإصدار ونشر مجلة | المملكة المتحدة | ٢٠٠٣ |

المصدر: استبيان ومقابلات وحدة التفتيش المشتركة.

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 بعيدا عن 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.

أولاً - مقدمة

١ - يتبع تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "إنجاز الخدمات الإدارية بعيداً عن مقار مؤسسات منظومة الأمم المتحدة: مراكز الخدمات في الخارج" نهجاً قائماً 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 القائمة بعيداً عن مقارها لإنجاز الخدمات الإدارية والمالية، كما يتضمن توصيات تستنير بها السياسات العامة والممارسات في مجالي تشغيل هذه المراكز والتخطيط لعملية الإنجاز بعيداً عن المقار وإدارتها.

ثانياً - 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 بعيداً 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 إجمالاً على أن من المفيد لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تدرس إمكانية إنجاز الخدمات بعيداً 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 وتتماشى 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 يؤثقوا 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 طوعياً 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 لتعويضات 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 وللإتصال 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، فسيتعين 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 يُعجّل 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 بعيدا عن المقار، فإنها تلاحظ أن إقامة مركز خدمات موحد مشترك بين الوكالات ووضع إطار سياساتي مشترك فيما يتعلق بإنجاز الخدمات بعيدا عن المقار فكرة طموحة جدا 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 نُظم تخطيط موارد المؤسسة، فضلا عن اختلاف القواعد والأنظمة الإدارية. وتزيد الأمور تعقيدا باختلاف الترتيبات الإدارية وأطر الميزانية. وعلاوة على ذلك، فرغم أن الوكالات تنفق 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 تُقلل 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 بعيدا 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 إجمالا مع هذه التوصية.