



الأمم المتحدة

فرص تحسين الكفاءة والفعالية في تقديم  
خدمات الدعم الإداري بتعزيز التعاون  
بين الوكالات

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

من إعداد جيريميا كرامر



# فرص تحسين الكفاءة والفعالية في تقديم خدمات الدعم الإداري بتعزيز التعاون بين الوكالات

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

من إعداد جيريميا كرامر



الأمم المتحدة • جنيف، ٢٠١٨



## موجز تنفيذي

## فرص تحسين الكفاءة والفعالية في تقديم خدمات الدعم الإداري بتعزيز التعاون بين

الوكالات JIU/REP/2018/5

يتضمن السياق السياسي لهذا الاستعراض: التوجيهات المقدمة مراراً من الجمعية العامة، ولا سيما في آخر قرارين لها يتعلقان باستعراض السياسات الشامل الذي يجري كل أربع سنوات، وهما القراران ٢٢٦/٦٧ و ٢٤٣/٧١، من أجل السعي إلى تقديم خدمات دعم تتسم بالمزيد من الكفاءة من حيث التكلفة عن طريق الحد من ازدواجية المهام وخفض التكاليف الإدارية وتكاليف المعاملات بتوحيد خدمات الدعم على المستوى القطري؛ والحاجة إلى تقديم دعم متكامل على نطاق منظومة الأمم المتحدة لخطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وبعد أن نظرت وحدة التفتيش المشتركة في عام ٢٠١٦ في التدابير التي يغلب عليها الطابع الداخلي التي اتخذتها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أجل تحسين كفاءتها الإدارية باستحداث مراكز للخدمات المشتركة المتعددة المهام في مواقع منخفضة التكلفة، تعهدت بدراسة فرص تحقيق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لمكاسب في الكفاءة بالعمل معاً.

وقد شهد الإطار الذي يقدم فيه هذا التقرير تطوراً كبيراً منذ إنشائه. فقد قدّم الأمين العام مقترحات بعيدة المدى لإعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية لدعم خطة عام ٢٠٣٠، ورحبت الجمعية العامة بالتدابير المتوخاة، بما فيها إنشاء مكتب دعم مشترك ووضع هدف طموح لأماكن العمل المشتركة. وكُلِّفت المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال<sup>(١)</sup>، في إطار مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، بالدفع قدماً بهذه الخطة.

ويستند هذا الاستعراض إلى افتراض أن التعاون بين الوكالات ينبغي أن يكون عملية هادفة. وينبغي النظر في التعاون والتآزر والعمل المشترك من حيث المساهمات الملموسة في تنفيذ الولايات البرنامجية بكفاءة وفعالية. ورغم أن تكاليف المعاملات المتعلقة بالعمل التعاوني قلّما تحسب، فإنها هامة لتحديد ما يجب التعاون بشأنه والشكل الذي ينبغي أن يتخذه العمل التعاوني.

ويشكل اكتساب الكفاءة الإدارية عن طريق التعاون بين الوكالات شاغلاً منذ عقود. ففي عام ١٩٧٧، تحدثت الجمعية العامة عن ضرورة تحقيق أقصى قدر من الاتساق في الترتيبات الإدارية للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، بما في ذلك إنشاء نظام مشترك للمشتريات ونظام موحد للموظفين، ونظام مشترك للتوظيف والتدريب<sup>(٢)</sup>. ومنذ انعقاد دورة الجمعية العامة الثانية والأربعين على الأقل، تدعو الاستعراضات المتتالية للسياسات التي تجري كل ثلاث سنوات وكل أربع سنوات للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية إلى اعتماد أشكال

(١) يتولى الفريق العامل المعني بسير العمل دعم المكاتب القطرية وأفرقة الإدارة من أجل تعزيز مواءمة عمليات تسيير الأعمال على المستوى القطري، ويشمل مجالات التخطيط الاستراتيجي، والرصد والتقييم، والمشتريات، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والموارد البشرية، واللوجستيات.

(٢) انظر قرار الجمعية العامة ١٩٧/٣٢، المرفق، الفقرة ٣٢.

مختلفة لهذه النظم. وقد لفتت مبادرة "توحيد الأداء" الكثير من الانتباه وحفزت على بذل جهود أكبر واستخلصت منها دروس جرى الاسترشاد بها في إعداد هذا التقرير.

وتشمل الرؤية الطموحة والشاملة الواردة في قراري الجمعية العامة ٢٢٦/٦٧ و ٢٤٣/٧١ تدابير تتخذ داخل المؤسسات بحلول عام ٢٠١٦ من أجل تعزيز الكفاءة الداخلية، والخدمات المشتركة في جميع المجالات الإدارية وعلى جميع المستويات، على أساس أنظمة وقواعد وسياسات وإجراءات موحدة، وتعزيز خدمات الدعم على الصعيد القطري.

ويسعى هذا الاستعراض إلى ما يلي:

- توضيح ما تعتبره المؤسسات مطلوباً بموجب خطة عام ٢٠٣٠ من حيث جعل تقديم خدمات الدعم الإداري مشتركاً ومتكاملاً على نحو أكبر؛
- تقدير حجم الموارد المخصصة لتقديم خدمات الدعم الإداري بشكل عام وعلى المستوى القطري؛
- استخلاص الدروس، التي ينبغي أن يسترشد بها في ترتيبات المستقبل، من التعاون الحالي بين الوكالات في مجال الدعم الإداري على المستوى القطري، مع التركيز بوجه خاص على استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال ومراكز الخدمات المتكاملة على المستوى القطري؛
- تقييم التفاعل بين الترتيبات المتعلقة بخدمات الدعم الإداري على المستوى القطري، وعلى المستويين العالمي والإقليمي؛
- تقييم الفرص المتاحة للاستفادة من الولايات والقدرات القائمة في منظومة الأمم المتحدة من أجل تقديم الدعم الإداري؛
- تقييم الفرص التي يتيحها الاعتراف المتبادل بين المؤسسات بالسياسات والإجراءات التي يتبعها كل منها بوصف ذلك استراتيجية لتحقيق الكفاءة؛
- دراسة متطلبات الإدارة والقيادة والشفافية من أجل دفع عجلة تقديم خدمات الدعم الإداري بكفاءة.

### النتائج والاستنتاجات الرئيسية

أولاً - ينبغي عدم التقليل من مدى تعقيد التحدي المتمثل في النهوض بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال

لن يكون من السهل تحقيق قفزة كبيرة للنهوض بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال. وسيعتمد بلوغ هذا الهدف بشكل كبير على أساس من الأدلة لإظهار الفوائد، وقيادة متواصلة لعملية طويلة الأجل، واستعداد المؤسسات للتنازل عن بعض أوجه التحكم. وتزيد المتطلبات التشغيلية المتنوعة جداً من مدى التعقيد المتأصل في المزيج المختلف من الكيانات الكبيرة والصغيرة، والمقيمة وغير المقيمة، ذات الدرجات المتفاوتة من القدرات الداخلية. فبعض المؤسسات يستند بشكل كبير إلى المعرفة وهو موجه نحو بناء القدرات، بينما يستخدم البعض الآخر منظوراً إنسانياً باحتياجات تشغيلية محددة، وحسن التوقيت، وأبعاد سلسلة الإمداد

الرئيسية، وقد تضاف إليها ولايات تتعلق بفئات محددة من السكان. وتؤثر السياقات القطرية المختلفة، ولا سيما العمليات الإنسانية، بشكل كبير، على الطريقة التي ينبغي للمؤسسات أن تعمل بها. وتشكل الاختلافات بين المؤسسات في مجال الإدارة، والجهات المعنية بها، والنظم الإلكترونية، والقواعد والإجراءات، ووتيرة العمليات، والثقافة التنظيمية جزءاً من مزيج التعقيد.

### ثانياً - يتيح التعاون بين الوكالات فرصة كبيرة لتحقيق الكفاءة

ببساطة، لا يمكن في هذه المرحلة أن يعرف المرء بدقة ما هي الوفورات التي يمكن تحقيقها بزيادة الكفاءة في عمليات تسيير الأعمال على أساس التعاون بين الوكالات. وتظهر للعيان ثلاثة قيود هي: عدم وجود بيانات شاملة وقابلة للمقارنة لدى المؤسسات عن الموارد المخصصة لهذه المهام؛ وعدم وجود معلومات أساسية عن المستويات الحالية للكفاءة في عمليات تسيير الأعمال؛ وعدم الوضوح بشأن ما إذا كانت هناك احتياجات تشغيلية قد لا يتم الوفاء بها بدرجة كافية في هيكل خدمات مشترك. غير أن تحليل البيانات المتاحة يبين أن الموارد المالية والبشرية المخصصة لهذه المهام كبيرة، وأن فرص تحقيق مكاسب في الكفاءة مهمة - وتستحق عناية تحليلها واغتنامها.

ومن الخطأ النظر إلى فرص تحقيق مكاسب في الكفاءة من منظور تحقيق الوفورات المالية المتوقعة فقط. فقد اتضح للمفتش، في أحد تقارير وحدة التفتيش المشتركة الأخيرة عن مراكز الخدمات في منظومة الأمم المتحدة، أن المؤسسات تسعى أيضاً إلى تحسين نوعية الخدمات، والتخصص، وإدارة المخاطر على نحو أفضل، وزيادة تركيز البعثات<sup>(٣)</sup>. ويشدد أيضاً مفهوم الأمين العام للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال على تحسين نوعية الخدمات، مما يتيح تركيزاً أدق على الولايات والمهام البرنامجية<sup>(٤)</sup>. وينبغي فهم الفرصة الراهنة على أنها تشمل تفعيل تلك الأهداف النوعية. فهي تشكل جزءاً لا يتجزأ من إعادة تصميم عمليات تسيير الأعمال على أساس الترتيبات المشتركة بين الوكالات لأنها تبرر المشاركة. ومن النتائج التي تنبثق باستمرار عن المقابلات التي أجريت في إطار هذا الاستعراض أن المؤسسات مستعدة أشد الاستعداد للتعاون إذا كان المنتج أفضل. وتكاد لا توجد أية حالة يكون فيها "الأرخص" هو العنصر الوحيد لـ "الأفضل". وينبغي أن تكون هذه الأهداف مدعومة بالقياس الموضوعي للأداء والإبلاغ بشفافية.

وفيما يتصل بالموارد، يخصص ما يقارب ٤,٣ بلايين دولار (١٣,٤ في المائة من مجموع النفقات) و٦٩٨ ٣٠ موظفاً (٢,٢ في المائة من مجموع الموظفين) لمهام الدعم الإداري. ويستخدم ما يقل عن نصف الإنفاق بقليل وما يقارب ثلثي الموظفين المرتبطين بذلك على المستوى القطري. وتستأثر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية شؤون اللاجئين)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان (صندوق السكان)، وبرنامج الأغذية العالمي، معاً، بـ ٧٩ في المائة من الإنفاق على المستوى القطري وبـ ٧٤ في المائة من الموظفين. ويبيّن استخدام ثلاث طرائق مختلفة لتقدير المكاسب المحتملة من الكفاءة نطاقاً يتراوح بين ١٥

(٣) JIU/REP/2016/11.

(٤) انظر الوثيقة A/72/684-E/2018/7، الفقرة ٤٦.

و ٢٥ في المائة، أو بين ٣٠٠ مليون و ٥٠٠ مليون دولار. وهذا نطاق، وليس توقعات. وهناك الكثير من المتغيرات المؤثرة في الربط المباشر بين تقدير نطاق الفرص والنتيجة التي يمكن تحقيقها. وفي حين يمكن أن تكون المكاسب في الكفاءة كبيرة، فإن تحقيقها سيتطلب جهوداً ووقتاً واستثمارات متواصلة، قد يحدث العديد منها مرة واحدة فقط، أو قد لا يمكن صرفه نقداً أو نقله إلى أنشطة أخرى.

وأظهر الاستعراض أيضاً أن هناك مجالاً كبيراً لتنفيذ طائفة واسعة من المهام عن طريق الخدمات المشتركة، وأن طائفة من المهام المنفذة محلياً ليست مرتبطة بموقع معين ويمكن تقديمها على المستوى العالمي أو الإقليمي. ورغم أن الاستعانة بمقدمي الخدمات التجاريين غير شائعة، فإن هناك مجالاً لاعتبارها جزءاً من مجموعة شاملة من الأدوات.

### ثالثاً - عدم وجود بيانات قابلة للمقارنة يطرح مشكلة

سد الثغرات في البيانات أمر لا غنى عنه لتحقيق الإصلاح الجاري القائم على الأدلة لعمليات تسيير الأعمال، ودعم الشفافية والمساءلة. وإبلاغ بعض المؤسسات عن نسبة الموارد المخصصة للتنظيم والإدارة ودعم البرامج والأنشطة البرنامجية ليس بديلاً للكفاءة الإدارية. وبالمثل، فإن هناك حاجة إلى بيانات تدعم تحليل نوعية الخدمات والقيمة التي يجنيها العملاء حتى يتسنى رصد الأداء والدفع نحو المزيد من التغيير. ومن شأن هذه العناصر أن تساعد أيضاً على إبراز الكفاءة الإدارية باعتبارها من أولويات المؤسسات (التوصيتان ١ و ٢).

### رابعاً - مستوى الإنجاز الإجمالي متواضع

يكشف استقراء الماضي أنه رغم الطلبات المتكررة من الهيئات التشريعية، فإن المسار الأعم هو نحو وضع أطر وعمليات مستقلة للدعم الإداري من قبل المؤسسات التي تعتبر أن حجمها يسمح لها بذلك. وتوفر خطة عام ٢٠٣٠ إطاراً جديداً لمعالجة مشاكل محيرة قائمة منذ مدة.

### خامساً - تقدم محدود على المستوى القطري

تمثل القيود التي يفرضها اختلاف السياسات والإجراءات والنظم على المستوى القطري، وعدم وجود توجيه ودعم من المقر، وارتفاع تكاليف المعاملات لإيجاد الحلول على المستوى المحلي، لعوائق مؤسسية بالأساس تعرقل العمليات المشتركة لتسيير الأعمال القواسم المشتركة للتجارب على المستوى القطري.

وقد حُمل عبء العمليات المشتركة لتسيير الأعمال، بشكل مفرط، على المستوى القطري. ولا يمكن للمرء الإصلاح من القاعدة إلى القمة؛ فالخدمات المقدمة على الصعيد القطري هي نتاج هيكل مترابط ولا يمكن التعامل معها على المستوى القطري بمعزل عن المقار والهيكل الرأسي.

والتكامل الأفقي على المستوى القطري لا تدعمه تغييرات في السياسات العامة للمؤسسات من أجل تهيئة الظروف اللازمة. وهذه النقطة مفهومة منذ أمد طويل. وكما أفاد الأمين العام، فإن وجود أنظمة وقواعد خاصة بكل وكالة، ونظم مختلفة لتخطيط موارد المؤسسات، وغلبة المساءلة الرأسية على المساءلة الأفقية على الصعيد القطري قد أدت إلى إبطاء التقدم<sup>(٤)</sup>.

(٥) انظر الوثيقة A/67/320-E/2012/89، الفقرة ٤٠.



والعمليات المشتركة لتسيير الأعمال محدودة. ولا تزال الغالبية العظمى من أفرقة الأمم المتحدة القطرية تتولى إدارة مهمة عمليات تسيير الأعمال عن طريق إدارات تابعة للوكالات، وتعتبر الغالبية الساحقة من أفرقة إدارة العمليات أن اختلاف السياسات والإجراءات، والقواعد والأنظمة، هو أكبر العقبات التي تعترض العمليات المشتركة لتسيير الأعمال.

ولا يوجد أيضاً سوى القليل من الحوافز الواضحة للتعاون بين الوكالات على المستوى القطري. بل إن هناك حوافز تسيير في الاتجاه المعاكس: إذ هناك نزعة إلى عدم إتاحة نقل الوفورات الإدارية المحققة إلى المستوى المحلي؛ ويستند تصنيف مناصب مديري العمليات جزئياً إلى حجم الفريق الخاضع للإشراف وإلى الموارد المدارة؛ كما أن لمشاغل الموظفين المعينين محلياً المتعلقة بالثبيت في الوظيفة، والعمل في المستقبل تأثيراً كبيراً على نوعية التغييرات التي يمكن التفكير في إجرائها.

#### *استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال تسفر عن نتائج غير كافية*

استحدثت المجموعة التي كانت تسمى آنذاك مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، والتي كانت تعمل من خلال سلف المجموعة الحالية المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال، استراتيجية لعمليات تسيير الأعمال في عام ٢٠١٢. والمشاركة فيها طوعية. وكان من المتوقع أن تصبح أداة للتخطيط الاستراتيجي لعمليات تسيير الأعمال بالاشتراك مع برنامج ينفذ عن طريق إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ولكن ذلك لم يتحقق إلى حد بعيد. ومجالات الخدمات المشتركة المتوخاة هي المشتريات، والشؤون المالية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، واللوجستيات، والموارد البشرية، وخدمات المرافق.

ورغم بعض السمات الإيجابية، فإن النهج الحالي لاستراتيجية عمليات تسيير الأعمال لم يسفر عن النتائج المرجوة. فهو يفتقر إلى الطموح حيث إنه لا يسعى إلى توحيد عملية تقديم الخدمات، ويقوم على أساس منهجية في بيان الجدوى تقدر وفورات ليست متاحة في الواقع لاستخدامات بديلة، وتولد مستويات متواضعة من الوفورات الحقيقية قد لا تكون متناسبة مع مستوى الجهد المبذول. وتتركز هذه الوفورات بدرجة عالية على أشكال معينة من التعاون في مجال المشتريات وخدمات المرافق، وهذه أشكال من التعاون تسبق بفترة طويلة استراتيجية عمليات تسيير الأعمال. ولم تحظ بدعم كاف من المؤسسات، التي تركت مقارها الأمر، إلى حد كبير، بيد الممثلين المحليين لتحديد كيفية المشاركة. والمشاركة الطوعية تحدّ من القدرة على تخطيط الاحتياجات من الخدمات.

#### *مراكز الخدمات المتكاملة على المستوى القطري محدودة النطاق*

يشار أحياناً إلى هانوي، وبرازيليا وكوبنهاغن على أنها مراكز خدمات متكاملة على المستوى القطري، حظيت باهتمام الأمين العام وآليات التنسيق المشتركة بين الوكالات بوصفها أمثلة ممكنة التطبيق على نطاق أوسع. والمكتب المشترك في كابو فيردي هو أيضاً هيكل متكامل. وقد خلس الاستعراض إلى أنه لا يقدم أي من مراكز الخدمات المتكاملة على المستوى القطري نموذجاً جاهزاً لتوحيد العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على المستوى القطري، باستثناء كابو فيردي بالنسبة إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية ذات البرامج الصغيرة الحجم. وتكتفي هانوي وكوبنهاغن بمبانٍ مشتركة وما يتصل بها من خدمات، كما أن برازيليا محدودة أيضاً، بطرق مختلفة، من حيث النطاق ومستوى المشاركة. ويوجه النظر إلى جملة أمور منها ما يلي:

- التحديات التي يواجهها التكامل على المستوى القطري والناجمة عن أطر الرقابة الداخلية الخاصة بالمؤسسات؛
- صعوبة الحفاظ على دعم المقار ودعم السياسات بعد البدء؛
- الحواجز التي يفرضها اختلاف القواعد والإجراءات؛
- الحاجة إلى الوضوح في ما يتعلق بالشخصية القانونية التي يتطلبها مقدم الخدمات، والسلطة التي يكون مقدم الخدمات مسؤولاً أمامها؛
- الظاهرة المتمثلة في معاملة موظفي الخدمات المشتركة كأيتام المؤسسات.

وتشمل التحديات الرئيسية، في تحقيق مكاسب في الكفاءة من العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على المستوى القطري، ما يلي: اختلاف القواعد والإجراءات؛ والتفاوت بين الأهداف على المستوى القطري، والدعم المقدم من المؤسسات؛ واستراتيجيات من قبيل استراتيجية عمليات تسيير الأعمال تستوجب الكثير من الوقت دون نتيجة واضحة؛ واختلاف المصالح والقدرات داخل أفرقة الأمم المتحدة القطرية. والهدف من التوصيات المقدمة في هذا الاستعراض في ما يتعلق بالمستوى القطري، والتي لا يستبعد أي منها الأخرى هو: معالجة ظروف الأفرقة القطرية الصغيرة؛ والتغلب على الحواجز البيروقراطية؛ والتحفيز على استحداث نموذج متكامل عن طريق بضع جهات فاعلة رائدة تستأثر بـ ٧٩ في المائة من النفقات المعنية وعدد الموظفين المعنيين على المستوى القطري؛ وإعادة تركيز قسط أكبر من العمل الذي تضطلع به الأفرقة القطرية في ما يتعلق بعمليات تسيير الأعمال على مجالات أقل عدداً وأكثر إنتاجية، على النحو المبين أدناه.

#### الاستفادة من نموذج المكتب المشترك في كابو فيردي

ينبغي أن يكون الاهتمام بنموذج المكتب المشترك، الذي أنشئ في كابو فيردي، أوسع نطاقاً. فأهميته تتجاوز الكفاءة في عمليات تسيير الأعمال، لأن أفرقة الأمم المتحدة القطرية ذات البرامج الصغيرة الحجم تواجه تحديات توافر الموارد اللازمة لدعم البرامج. ويمكن أن يحرر الحد من تكلفة التمثيل على الصعيد الدولي من الموارد التي توجه للعمل البرنامجي أكثر مما توفره زيادة كفاءة عمليات تسيير الأعمال وحدها (التوصية ٣).

#### التغلب على الحواجز البيروقراطية

نظراً لأن اختلاف القواعد والإجراءات بين المؤسسات يشكل عقبات قائمة على المستوى القطري، فقد يكون من المفيد إيجاد طريقة للعمل بمجموعة واحدة من القواعد دون بذل سنوات من الجهود البيروقراطية للمواءمة بينها أولاً. وينبغي أن يحظى هذا بالاهتمام في الأعمال الجارية للمجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال التي أنشأتها مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة. وينبغي اختبار ترتيبات من قبيل نموذج الاستضافة الذي توفر في إطاره وكالة واحدة خدمات استضافة لوكالات أخرى. ويمكن أن يتيح هذا تمثيلاً منفصلاً وينبغي أن يعتمد على الخبرة التي اكتسبتها كيانات الأمم المتحدة مثل منظمة الصحة العالمية ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (التوصية ٤).

#### لا تحاول تحريك منظومة الأمم المتحدة بأسرها بالوتيرة نفسها

تبيّن التجارب على المستوى القطري أن من غير الممكن دفع منظومة الأمم المتحدة بأسرها إلى الأمام في نفس الوقت. واعتماد نهج من مستويين يكون أكثر فعالية. وينبغي تكليف فريق صغير

يتألف من البرنامج الإنمائي واليونيسيف ومفوضية شؤون اللاجئين وصندوق السكان، وبرنامج الأغذية العالمي، وهي كيانات تستأثر بأكثر من ٧٩ في المائة من الإنفاق على الدعم الإداري و٧٤ في المائة من الموظفين خارج عمليات السلام، بوضع ترتيب موحد. وهذا الفريق الأساسي لا يعني استبعاد الوكالات الأخرى الراغبة في المشاركة. وينبغي إعادة تركيز العمليات المشتركة لتسيير الأعمال التي يضطلع بها فريق الأمم المتحدة القطري ككل على مجموعة محدودة من العمليات المشتركة المنتجة مثل المباني المشتركة، وخدمات المرافق وعمليات الشراء المشتركة (التوصيتان ٥ و٦).

### سادساً - فكرة الاعتراف المتبادل غير ناضجة

راجت فكرة الاعتراف المتبادل من جانب كيانات منظومة الأمم المتحدة بعمليات بعضها البعض كاستراتيجية لتعزيز الكفاءة وتنفيذ البرامج عن طريق التعاون بين الوكالات. والاستخدام الأكبر هو إلى حد بعيد في مجال المشتريات، ولكنه لم يؤدي إلى توحيد هيكل الشراء على المستوى القطري. واستخدامه على المستوى القطري في مجالات دعم غير المشتريات ليس واضحاً. وبالإضافة إلى الفائدة العملية جداً للاعتراف المتبادل على مستوى المعاملات الفردية، من الضروري تحديد ما إذا كان الاعتراف المتبادل يمكن أن يوفر مساراً لزيادة توحيد عمليات تسيير الأعمال على المستوى القطري، وكيف يمكنه ذلك. وسيتمتع أخذ متطلبات الضمان في الاعتبار عند تفعيل الاعتراف المتبادل (التوصية ٧).

### سابعاً - استكشاف مجموعة أوسع من الخدمات

سيكون تركيز الاهتمام بشكل غير متناسب على مهام مكاتب الدعم الإداري المشتركة نهماً محدوداً للغاية، حيث إن هذه المهام تمثل حصة محدودة من إجمالي الإنفاق كما أنها واجهت تاريخياً بعض الحواجز. ويمكن أيضاً أن تحقق الفرص المتاحة في مجموعة أوسع من الخدمات التشغيلية أوجه كفاءة ذات معنى.

ويوجه الانتباه في هذا التقرير إلى ثلاثة مجالات هي: المشتريات؛ وإدارة الأسطول، والتصرف في الأصول. وفي ما يتعلق بالمشتريات، فإن البيانات الواردة في التقرير الإحصائي السنوي عن المشتريات لعام ٢٠١٧ لا تشير إلى تجميع ذي أهمية لعملية الاقتناء أو استخدام مستمر واسع النطاق للاتفاقات المتاحة الطويلة الأجل. وبالنظر إلى أن وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها تشغل أكثر من ٢٠.٠٠٠ مركبة خفيفة بتكلفة (تشمل الاستهلاك) تبلغ حوالي ٣٠٠ مليون دولار سنوياً، فإنه يمكن تقييم تجربة مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي في تشغيل خطط لاستئجار المركبات مدعومة مركزياً بغية تقديم خدمات إلى مؤسسات أخرى. ثم إن الخبرة التي اكتسبتها مفوضية شؤون اللاجئين في المزادات العلنية المدعومة مركزياً من أجل تحقيق أكبر قدر من الإيرادات المتأتية من التصرف في الأصول يمكن أن تحظى أيضاً باهتمام أوسع.

ثامناً - ينبغي النظر في تعيين مقدم خدمات معناد على المستوى القطري، وتوضيح توقعات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والتشديد على قياس الأداء والإبلاغ

من المستصوب توخي الحذر من التجزؤ المفرط الذي ينتج عن التقييم من الأسفل إلى الأعلى للميزة النسبية الخاصة بكل وكالة من الوكالات في كل بلد. وفكرة إجراء ١٢٠ تحليلاً على المستوى القطري - لبنود الخدمات بنداً بنداً وللوكالات وكالة وكالة، والتفاوض حول الأحكام والشروط - تمثل

منظوراً بيروقراطياً مخيفاً، ومن شأنها أن تؤدي إلى تعقيد مفرط وإلى تجزؤ على المستوى التشغيلي. وينبغي التفكير في مقدم خدمات رئيسي على المستوى القطري.

وفيما يتعلق بالمشاركة في تقديم الخدمات، فقد أوضح كل من الجمعية العامة والأمين العام أنهما يتصوران دوراً خاصاً للبرنامج الإنمائي. ويوجه هذا التقرير الانتباه إلى المكانة التاريخية التي يحتلها البرنامج الإنمائي بوصفه النسيج الضام لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية، وذلك استناداً إلى المقابلات التي أجريت مع عملاء البرنامج الإنمائي وموظفيه، وإلى التقارير المقدمة مؤخراً من مكتب التقييم المستقل ومكتب المراجعة الداخلية للحسابات التابعين للبرنامج، وإلى التحديات التي يتعين عليه مواجهتها في مجال تحسين الخدمات المقدمة. وسيطلب التصدي لها تغييراً في الثقافة، وقيادة حازمة، ودعمًا قوياً من المجلس التنفيذي.

وحيث إن الأمين العام لم يتطرق إلى المساهمة المتوقعة لمكتب خدمات المشاريع، فقد أعرب في هذا الاستعراض عن توقع أن يكون هذا المكتب، بوصفه كياناً أنشئ ليكون مقدم خدمات لا غير، منخرطاً ومعتمداً عليه تماماً بقدر ما يتسق مع قدراته. والأمين العام مدعو إلى العمل مع المدير التنفيذي لمكتب خدمات المشاريع لضمان مراعاة اختصاصات المكتب مراعاة تامة في وضع ترتيبات خدمات الدعم الإداري وفي أخذ قدرته على تقديم الخدمات بشكل كامل في الاعتبار (التوصية ٨). وينبغي أن ينظر مدير البرنامج الإنمائي والمدير التنفيذي لمكتب خدمات المشاريع أيضاً في إمكانية اتخاذ ترتيبات تعاونية، على النحو الذي تبرره مواطن القوة لدى كل منهما.

ورصد الأداء والإبلاغ عنه من الأمور البالغة الأهمية في بيئة مشتركة بين الوكالات، ولا سيما عندما يمثل ذلك تحولاً عن الممارسات الماضية. وما انفكت المؤسسات تؤكد أن ما تنتظره من مقدمي الخدمات في منظومة الأمم المتحدة هو الجودة والقدرة على الاستجابة والمعاملة المتساوية والشفافية في تقدير التكاليف.

ويوجه الانتباه إلى ما يلي: الحاجة إلى توفير ما يكفي من الأدوات والنظم التي تجمع البيانات كجزء من العمليات الجارية، بدلاً من الاعتماد على أدوات مثل الجداول التي تؤلفها فرادى الوحدات، والتي تمكن التحليل القياسية لتسيير الأعمال من الدفع إلى تحقيق تحسينات في المستقبل؛ وقيمة الاتفاقات المتعلقة بمستوى الخدمات؛ والحاجة إلى أن تكون مؤشرات الأداء الأساسية قليلة العدد وسهلة الفهم؛ وأهمية بروز تكاليف الخدمات للعيان.

### تاسعاً - الآليات التمكينية المشتركة بين الوكالات بحاجة إلى الاهتمام بها

الآليات المشتركة بين الوكالات هامة لأنها توضح الأطر التنظيمية والإدارية التمكينية للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال، وتضع الأدوات والمنصات الموجهة للمنفعة المشتركة. ويعتمد جزء كبير من عمل اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة المتعلق بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال على صندوق استئماني حشد حوالي ١٠ ملايين دولار، ولكنه استنفد الآن. وكانت تتوفر أيضاً لمكتب تنسيق العمليات الإنمائية في ذلك الوقت إمكانية الوصول إلى صندوق "توحيد الأداء". وبالنظر إلى استنفاد الموارد التي جرى حشدها في سياق مختلف، يكون تقييم أفضل السبل لتغطية تكاليف تغذية المبادرات في المستقبل قد آن وقته المناسب.

ومع أن العمل عن طريق شبكات اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة قد أسفر في كثير من الأحيان عن نتائج قيمة، تظل العوائق التي تحول دون العمليات المشتركة لتسيير الأعمال قائمة، حتى

في المجالات التي تركز عليها الشبكات منذ فترة طويلة. وتتفاوت القبول على المستوى القطري بما اتفقت عليه اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة. ولم تجر متابعة الفرص الهامة المتاحة لتعزيز عمليات تسيير الأعمال، حتى ما صُمم منها داخل إطار اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة. ورغم أن التركيز على المجالات الوظيفية له سماته الإيجابية، فإن ذلك قد يحول دون النظر في توحيد الهياكل واستخدام المنظور الشامل لعدة مهام اللازم لأخذ صورة شاملة عن العديد من عمليات تسيير الأعمال. ولذلك، فإنه يوصى بإجراء استعراض للآليات المشتركة بين الوكالات من أجل دعم التعاون في العمليات المشتركة لتسيير الأعمال لضمان أن تنص على الترابط بين التدابير على المستوى العالمي والمستوى القطري، والتحديد الواضح للأولويات، وأساليب العمل التي تفضي إلى نتائج (التوصية ٩).

### عاشراً - اعتبارات أخرى لسبل المضي قدماً

لن يكون من السهل إجراء قفزة كبيرة للنهوض بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال. وينبغي الموازنة بين مستوى الطموح ومستوى الالتزام والجهد. إذ من الوهم أن يتصور المرء، في عملية طويلة الأجل ومعقدة، سلسلة متتالية من مكاسب الكفاءة والوفورات لأن ذلك سيتطلب استثمارات ملازمة في القدرات والتكنولوجيا والنظم وإدارة التغيير. ومع تقدم العمل، يجب أن يراعى في التصميم الدعم الذي تقدمه على المستوى القطري الوكالات غير المقيمة. ومن المرجح أن تجعل عملية إعادة التشكيل المتوخاة لأفرقة الأمم المتحدة القطرية هذا أكثر أهمية من ذي قبل.

ويجدر التأكيد مرة أخرى على أن التركيز على المستوى القطري فقط لا يجدي نفعاً حيث إن عمليات تسيير الأعمال يجب أن تعامل بوصفها عناصر من هيكل متكامل. ولذلك، سيكون من الخطأ الاستمرار في تركيز الجهود على عمليات تسيير أعمال مشتركة على المستوى القطري؛ بل من الضروري صياغة استراتيجية عالمية تدرج في إطارها "مكاتب الدعم الإداري" على المستوى القطري. وينبغي النظر إلى الفرص المتاحة على المستويين القطري والعالمي بالاقتران مع بعضها البعض.

وحتى الآن، لم يجز تقريباً أي تحليل لرسم مسار للمضي قدماً في ما يتعلق بالخدمات المشتركة بين المؤسسات على المستوى العالمي. وينبغي أن تحاول مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، والمجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال التابعة لها، إيجاد فهم مشترك للمهام التي يلزم تنفيذها محلياً، وللخيارات المتاحة من أجل التنفيذ الفعال للمهام الأخرى. وينبغي ألا تحول نماذج تسيير الأعمال التي تركز على اللامركزية دون النظر بموضوعية في مهام الدعم المرتبطة بمواقع معينة. إذ لم يعد نقل عملية اتخاذ القرارات البرنامجية يحتاج إلى عملية نقل إداري موازية بالكامل.

وسيتعين أيضاً إيلاء الاهتمام لوضع الإطار المناسب للحوافز. فتللك الحوافز ليست واضحة للعيان. وينبغي ألا يكون التعاون في مجال عمليات تسيير الأعمال مجرد إضافة إلى الحافطة العادية للمديرين التنفيذيين. بل ينبغي أن يشكل جزءاً من تقييم الأداء، ومن ثم الاعتراف به عند النجاح في الإنجاز وفي حالات الإخفاق.

وقد استحدثت ست مؤسسات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة مراكز خدمات مشتركة يمكن أن توفر خدمات لكيانات أخرى، ويمكن أن تمضي قدماً صوب التوحيد على مر الزمن. ويعتزم الأمين العام استكشاف إمكانية توحيد الخدمات غير المرتبطة بمواقع معينة في ست أو سبع شبكات لمراكز الخدمات المشتركة. وحتى الآن، لا توجد أية آلية للمضي بهذا العمل قدماً. ويمكن تصور تشكيلات متنوعة حسب بيانات الجدوى، ونطاق الخدمات المحددة، والرغبة في التغيير والقدرة عليه. وتتمثل

إحدى الطرق العملية للمضي قدماً في جمع المؤسسات المناسبة في مجلس أو منتدى للخدمات المشتركة لوضع بيان الجدوى والتصميم التشغيلي للخدمات المشتركة العالمية، مع خيارات تتعلق بالنطاق وبدرجة التعقيد. وينبغي أن يقدم المجلس أو المنتدى توصيات تتعلق بإدماج التكنولوجيات الناشئة في ترتيبات الخدمة، وألا يشرك إلا عملاء الخدمات ومقدميها. ويشدد المفتش على أهمية إجراء تحليل لترتيبات الخدمات المشتركة وتصميمها، وليس للآلية المحددة للقيام بذلك (التوصية ١٠).

## التوصيات

### التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يعزوا قبل نهاية عام ٢٠٢٠، بالتنسيق مع رئيس مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، وبهدف التوصل إلى نهج متسق على نطاق المنظومة، النظم القائمة أو أن يقيموا نظاماً جديدة لكي يحددوا بدقة الموارد المخصصة لخدمات الدعم الإداري، بغض النظر عن مصدر التمويل أو تصنيف التكاليف، وأن يبينوا كيف ينبغي تحديد الكفاءة وتقييمها.

### التوصية ٢

ينبغي للهيئات التشريعية أن تطلب إلى الرؤساء التنفيذيين وضع مؤشرات وأهداف للأداء من أجل الدفع إلى إدخال تحسينات في تقديم خدمات الدعم الإداري، ونشر نتائج الأداء بشكل علني.

### التوصية ٣

ينبغي للجمعية العامة أن تطلب، في دورتها الثالثة والسبعين، إلى الرؤساء التنفيذيين لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وأن تدعو الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات الأخرى العاملة في الميدان، إلى اختبار نموذج المكتب المشترك على نطاق أوسع، آخذين في الاعتبار هدف الـ ٢٠ بلداً السابق، ومعتمدين على الدروس المستفادة من تجربة كابو فيردي.

### التوصية ٤

من أجل التغلب على الحواجز البيروقراطية، ينبغي للأمين العام أن يشرع قبل نهاية عام ٢٠٢٠، بالتشاور مع رئيس مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، في اختبار نموذج توفّر في إطاره وكالة واحدة خدمات الاستضافة لوكالات أخرى.

### التوصية ٥

ينبغي للأمين العام أن يعيّن، بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، فريقاً محدود العدد من الرؤساء التنفيذيين، يتضمن رؤساء البرنامج الإنمائي، وصندوق السكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي، من أجل صياغة مقترح بتوحيد ترتيبات الدعم الإداري على المستوى القطري، وفقاً لأحكام قرار الجمعية العامة ٢٧٩/٧٢.

### التوصية ٦

ينبغي لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة أن تعيد تركيز العمليات المشتركة لتسيير الأعمال لأفرقة الأمم المتحدة القطرية على خطة محدودة أكثر، مثل المباني المشتركة، وخدمات

المرافق، والمشتريات. وينبغي أن يطلب من جميع الأفرقة القطرية أن تقدم، قبل نهاية عام ٢٠٢٠، بيان جدوى عن المباني المشتركة. وينبغي أن يطلب منها أيضاً وضع اتفاقات مشتركة طويلة الأجل وعقود خدمات قبل نهاية عام ٢٠٢٠.

#### التوصية ٧

ينبغي للأمين العام، أن يعدّ، قبل نهاية عام ٢٠٢٠، بالتعاون مع رؤساء تنفيذيين آخرين لكيانات ذات برامج ميدانية، مقترحاً محدداً يعرف كيفية استخدام الاعتراف المتبادل كوسيلة لتعزيز القدرات، من أجل الحد من التكرار وترشيد التواجد الفعلي.

#### التوصية ٨

ينبغي للأمين العام أن يعمل مع المدير التنفيذي لمكتب خدمات المشاريع لضمان أن تؤخذ قدرات المكتب على تقديم الخدمات أيضاً في الاعتبار بصورة كاملة في صياغة ترتيبات خدمات الدعم الإداري.

#### التوصية ٩

ينبغي للأمين العام أن يستعرض، بالتشاور مع مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق ومجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، الآليات المشتركة بين الوكالات من أجل دعم التعاون في العمليات المشتركة لتسيير الأعمال لضمان أن تنص على الترابط بين التدابير على المستويين العالمي والقطري، والتحديد الواضح للأولويات، وأساليب العمل التي تفضي إلى نتائج. وينبغي إبلاغ المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته لعام ٢٠٢٠ والجمعية العامة في دورتها الرابعة والسبعين بالنتائج والتدابير التي اتخذت.

#### التوصية ١٠

ينبغي للأمين العام وللرؤساء التنفيذيين للمؤسسات التي تشغل مراكز عالمية للخدمات المشتركة المتعددة المهام أو تعتزم إنشاء مركز من ذلك القبيل (منظمة الأغذية والزراعة، والأمانة العامة، والبرنامج الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، ومكتب خدمات المشاريع، ومنظمة الصحة العالمية) ولبرنامج الأغذية العالمي، بالإضافة إلى الرؤساء التنفيذيين الآخرين الراغبين في المشاركة، أن يشكلوا قبل نهاية عام ٢٠١٩، مجلساً للخدمات المشتركة من أجل إعداد بيان جدوى وتصميم تشغيلي للخدمات المشتركة العالمية.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	الفصل
iii	.....	موجز تنفيذي
١	٢٦-١	مقدمة
٤	١٦-١٥	ألف - النطاق والأهداف
٥	٢٣-١٧	باء - المنهجية
٧	٢٦-٢٤	جيم - سياق خطة عام ٢٠٣٠
٨	٤٨-٢٧	ثانياً - نطاق فرص تحقيق مكاسب في الكفاءة عن طريق التعاون بين الوكالات
٩	٣٣	ألف - الموارد المخصصة لخدمات الدعم الإداري
١١	٣٤	باء - نطاق فرص تحقيق مكاسب في الكفاءة من التعاون بين الوكالات
		جيم - الوفورات المحتملة في التكاليف من التعاون بين الوكالات في مجال خدمات الدعم الإداري
١١	٤١-٣٥	دال - إجمالي التقديرات على أساس الأساليب الثلاثة
١٥	٤٥-٤٢	هاء - يجب سد الثغرات القائمة في البيانات
١٥	٤٨-٤٦	ثالثاً - التجارب على المستوى القطري
١٧	١١٠-٤٩	ألف - الخدمات المشتركة متوخاة منذ أمد طويل
١٧	٥١-٥٠	باء - التركيز على المستوى القطري غير كاف
١٨	٥٤-٥٢	جيم - التقدم المحرز كان متواضعاً
١٩	٥٥	دال - التقييم العام: العمليات المشتركة لتسيير الأعمال لا تزال تمثل حصة صغيرة من المجموع
٢٠	٥٧-٥٦	هاء - استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال الحالية لا تسفر عن نتائج كافية
٢١	٦٩-٥٨	واو - مراكز الخدمات المتكاملة القائمة حالياً على المستوى القطري محدودة النطاق: مركز واحد فقط يوحد تقديم الخدمات
٢٤	٩٧-٧٠	زاي - ينبغي عدم إغفال ترتيبات الخدمات على المستوى الإقليمي
٣٤	١٠٠-٩٨	حاء - ينبغي أن تشكل قدرات الأمانة العامة جزءاً من المزيج
٣٥	١٠١	طاء - تجزؤ التمويل يعيق الكفاءة الإدارية والشفافية
٣٥	١٠٤-١٠٢	ياء - النتائج والتوصيات على المستوى القطري
٣٦	١١٠-١٠٥	رابعاً - توسيع نطاق المهام المشتركة والنظر في إمكانية الاستعانة بمصادر خارجية
٣٩	١١٨-١١١	خامساً - الاعتراف المتبادل غير واضح
٤٤	١٢٦-١١٩	سادساً - استكشاف مجموعة أوسع من الخدمات
٤٦	١٣٧-١٢٧	ألف - المشتريات
٤٦	١٣٣-١٢٨	باء - إدارة الأسطول
٤٧	١٣٦-١٣٤	جيم - التصرف في الأصول
٤٨	١٣٧	سابعاً - عوامل لتعريف نموذج تقديم الخدمات
٤٩	١٥٦-١٣٨	ألف - النظر في إمكانية تعيين مقدم خدمات معتمد على المستوى القطري
٤٩	١٤١-١٣٩	



٤٩	١٥٠-١٤٢	.....	باء - توضيح توقعات البرنامج الإنمائي ومكتب خدمات المشاريع
٥١	١٥٦-١٥١	.....	جيم - قياس أداء مقدمي الخدمات
٥٣	١٦٩-١٥٧	.....	ثامناً - الآليات التمكينية المشتركة بين الوكالات في حاجة إلى الاهتمام بها
			ألف - هناك حاجة إلى النظر من جديد في توفير موارد للابتكار في العمليات
٥٣	١٦١-١٥٧	.....	المشتركة لتسيير الأعمال
			باء - يمكن تحسين العمل المشترك بين الوكالات في العمليات المشتركة لتسيير
٥٣	١٦٩-١٦٢	.....	الأعمال
٥٦	١٨١-١٧٠	.....	سبل المضي قدماً
			تاسعاً - المرفقات
٦٠		.....	بيانات تكميلية
			الأول -
			الثاني - استعراض عام للإجراءات التي يتعين أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش
٨١		.....	المشتركة JIU/REP/2018/5



## أولاً - مقدمة

١ - تعهدت وحدة التفتيش المشتركة، وقد نظرت عام ٢٠١٦ في التدابير التي يغلب عليها الطابع الداخلي التي اتخذتها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أجل تحسين كفاءتها الإدارية باستحداث مراكز للخدمات المشتركة المتعددة المهام في المواقع المنخفضة التكلفة، بدراسة فرص تحقيق تلك المؤسسات لمكاسب في الكفاءة بالعمل معاً<sup>(١)</sup>. ويتضمن السياق السياسي لهذا الاستعراض: توجيهات الجمعية العامة المتكررة، ولا سيما في آخر قرارين لها يتعلقان باستعراض السياسات الشامل الذي يجري كل أربع سنوات، وهما القراران ٢٢٦/٦٧ و ٢٤٣/٧١، من أجل السعي إلى تقديم خدمات دعم تتسم بالمزيد من الكفاءة من حيث التكلفة عن طريق الحد من ازدواجية المهام وخفض التكاليف الإدارية وتكاليف المعاملات بتوحيد خدمات الدعم على المستوى القطري؛ وشرط تقديم الدعم المتكامل على نطاق منظومة الأمم المتحدة لخطة التنموية المستدامة لعام ٢٠٣٠.

٢ - ونطاق الخدمات المشمولة في إطار بند "خدمات الدعم الإداري" هو نفس نطاق "عمليات تسيير الأعمال" المستخدم في التقارير الأخيرة للأمين العام. وبنود الخدمات المعنية التي وصفتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية هي الموارد البشرية، وشؤون المالية، والمشتريات، واللوجستيات، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وخدمات المرافق. ويمكن استخدام المصطلحين كمترادفين.

٣ - والفرضية التي يقوم عليها هذا الاستعراض هي أن التعاون بين الوكالات في مجال الدعم الإداري ينبغي أن يكون هادفاً. وينبغي النظر إلى التعاون أو التآزر أو العمل المشترك من حيث المساهمات الملموسة في تنفيذ الولايات البرنامجية بكفاءة وفعالية. ورغم أن تكاليف المعاملات المتعلقة بالعمل التعاوني قلّ ما تحسب، فإنها هامة أيضاً في تحديد ما يتم التعاون بشأنه وما هو الشكل الذي ينبغي أن يتخذه العمل التعاوني. وعادة ما تدعم المبادرات ببيانات الجدوى واستعراضات ما بعد التنفيذ.

٤ - وينبغي عدم التقليل من أهمية تشعب الإطار المؤسسي للعمل الجماعي المتعلق بعمليات تسيير الأعمال. ولكيانات الأمم المتحدة أجهزتها الذاتية للدعم الإداري. وتنزع الكيانات الكبيرة إلى الاضطلاع بمعظم عمليات تسيير الأعمال الخاصة بها، والتي استحدثت من أجلها بعض المؤسسات الكبيرة مراكز خدمات مشتركة للاضطلاع في المقام الأول بالخدمات المتعلقة بالمعاملات. وتعتمد المؤسسات الصغيرة أو المتوسطة الحجم بدرجة أكبر على الخدمات المقدمة من مؤسسات أخرى، مثل البرنامج الإنمائي. وعلى المستوى القطري، فإن الكيانات المقيمة التي لها تواجد هام تفي إلى حد كبير باحتياجاتها الذاتية، بينما تسعى الكيانات ذات التواجد الصغير إلى الاستفادة من قدرة الدعم لدى البرنامج الإنمائي أو غيره. وتستخدم الوكالات غير المقيمة العاملة في بلد ما مزيجاً من الترتيبات التي تختلف حسب الوكالة وحسب البلد، فتجعل موظفي المشاريع يعتمدون أحياناً على الدعم الذي تقدمه هيكل إقليمية، وأحياناً على مقدمي الخدمات المقيمين، وفي أكثر الأحيان على البرنامج الإنمائي، بالنسبة لطائفة من الخدمات.

٥ - وتختلف الاحتياجات التشغيلية اختلافاً كبيراً بين المؤسسات، إذ يعتمد بعض البرامج اعتماداً شديداً على المعارف وينحون نحو بناء القدرات، في حين يستخدم البعض الآخر منظوراً إنسانياً يقوم على احتياجات تشغيلية محددة، وحسن التوقيت وأبعاد سلسلة الإمداد الرئيسية، ويمكن أن تضاف إليها ولايات تتعلق بمجموعات محددة من السكان موضع الاهتمام. وتزيد من درجة التعقيد الاختلافات بين المؤسسات في مجال الإدارة، وفي الجهات المعنية بها، والنظم الإلكترونية والقواعد والإجراءات، ووتيرة العمليات، وثقافة المؤسسة.

٦ - وقد شهد السياق الذي يقدم في إطاره هذا التقرير تطوراً كبيراً منذ بدايته. وقد قدّم الأمين العام، استجابة لقرار الجمعية العامة ٢٤٣/٧١، مقترحات بعيدة المدى لإعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية دعماً لخطة عام ٢٠٣٠. وذكر أنه ينبغي معالجة عمليات تسيير الأعمال الزائدة عن الحاجة وغير الفعالة، واقترح أن تصبح الخدمات التشغيلية/مهام مكاتب الدعم الإداري المشتركة الخيار التلقائي لأفرقة الأمم المتحدة القطرية<sup>(٧)</sup>. وقد رحبت الجمعية العامة بالتدابير التي يتوخاها الأمين العام، بما في ذلك مكتب دعم مشترك وهدف طموح يتعلق بالمباني المشتركة<sup>(٨)</sup> ويسعى هذا التقرير إلى تقديم منظور مستقل بشأن الفرص المتاحة لتحقيق مكاسب في الكفاءة، والتدابير اللازمة لتحقيقها، استناداً إلى التجارب السابقة وإلى تحليل المعلومات المجمعة خلال الاستعراض.

٧ - ويشكل اكتساب الكفاءة الإدارية عن طريق التعاون بين الوكالات شاغلاً منذ عقود. وتشجع الجمعية العامة في الآونة الأخيرة لفكرة مكاتب الدعم الإداري والمباني المشتركة له سوابق متكررة في الماضي البعيد. فقد تحدثت الجمعية العامة، في عملية إعادة التشكيل التاريخية التي قامت بها عام ١٩٧٧، عن ضرورة تحقيق أقصى قدر من التوحيد في الترتيبات الإدارية للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، بما في ذلك إنشاء نظام مشترك للمشتريات ونظام موحد للموظفين، ونظام مشترك للتوظيف والتدريب<sup>(٩)</sup>. ومنذ انعقاد دورة الجمعية العامة الثانية والأربعين على الأقل، تدعو الاستعراضات المتتالية للسياسات التي تجري كل ثلاث سنوات وكل أربع سنوات للأنشطة التنفيذية من أجل التنمية بطرق مختلفة إلى: تبسيط القواعد والإجراءات وترشيدها ومواءمتها من أجل الحد من تكاليف المعاملات، وتحقيق مكاسب في الكفاءة، وتخفيف الأعباء التي تتحملها السلطات المضيفة؛ وتعزيز المباني المشتركة؛ وتدعيم الخدمات المشتركة وتوحيد الهياكل الأساسية الإدارية؛ وتنفيذ نموذج لمكتب مشترك خلال إحدى الدورات التي تمتد على ثلاث سنوات.

٨ - ووضعت رؤية طموحة وشاملة في قرار الجمعية العامة ٢٢٦/٦٧ المتعلق بالاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات. وقد دعت فيه الجمعية العامة إلى ما يلي:

- وضع فهم مشترك لما هي التكاليف التشغيلية بالفعل؛
- اتخاذ المؤسسات لتدابير من أجل تعزيز الكفاءة الداخلية؛

(٧) A/72/124-E/2018/3.

(٨) انظر قرار الجمعية العامة ٢٧٩/٧٢، الفقرة ٦.

(٩) انظر قرار الجمعية العامة ١٩٧/٣٢، المرفق، الفقرة ٣٢.

- توفير الخدمات المشتركة في جميع الدوائر الإدارية على جميع المستويات بحلول عام ٢٠١٦ على أساس أنظمة وقواعد وسياسات وإجراءات موحدة؛
- توحيد خدمات الدعم على المستوى القطري، عن طريق وكالة رائدة أو مركز للخدمات المشتركة تابع للأمم المتحدة، أو ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية؛
- التوافق التشغيلي بين النظم المركزية لتخطيط الموارد في المؤسسات، كعامل تمكين لسياسات الخدمات المشتركة.

٩ - وينبغي لمنظومة الأمم المتحدة، وهي بصدد تحديد مسار للمضي قدماً بالاعتماد على الدروس المستفادة من الجهود السابقة، أن تستلهم من النطاق الكامل لما توخّته الجمعية العامة آنذاك، والنهج المتكامل الذي أوصت باتباعه. ولا تزال مواضيعها الشاملة المتعلقة بالتوقعات الشفافة للتكاليف الإدارية بغض النظر عن مصدر التمويل، والكفاءة الداخلية بوصفها عاملاً مساعداً لتدابير الكفاءة التعاونية، والتوفير المتكامل لما هو مشترك بين المؤسسات، حتى في الحالات التي تختلف فيها الولايات البرنامجية، ذات صدى حتى اليوم. ورغم أن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية إطار بالغ الأهمية، فإن اعتماد نهج شامل من شأنه أن يأخذ في الاعتبار الاحتياجات والقدرات المناسبة لعمليات المساعدة الإنسانية والسلام، والأوجه الأخرى لتواجد الأمانة العامة للأمم المتحدة.

١٠ - ويتواصل السعي إلى تعزيز التعاون بين الوكالات، المطلوب في كثير من الأحيان، من أجل تحقيق الكفاءة على كل من المستويين العالمي والقطري عن طريق مجموعة متنوعة من المبادرات والعمليات على مر الزمن. فعلى المستوى العالمي، كان هناك مسار رئيسي في إطار اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة وشبكاتها الوظيفية. وقد عملت آليات اللجنة، في جملة ما عملت عليه، على تنسيق السياسات والإجراءات وتبسيطها في طائفة من المجالات المواضيعية، ووضعت برامج مشتركة، وتوجيهات وأدوات ترمي إلى تيسير التعاون على المستوى القطري. وهناك مسار آخر هو، بطبيعة الحال، تقديم الخدمات من جانب بعض الكيانات نيابة عن كيانات أخرى، مثل الخدمات التي يوفرها البرنامج الإنمائي.

١١ - وكان المستوى القطري محل تركيز خاص على مر الزمن، وتميز بالتشجيع المتقطع للخدمات المباني المشتركة وما يتصل بها من خدمات مشتركة، وبنهج تقديم الخدمات، الأكثر تكاملاً، المتوخى في عنصر توحيد العمليات من "توحيد الأداء"، والاهتمام الذي يولى حالياً لاستراتيجيات عمليات تسيير الأعمال، بوصفها سبيلاً إلى العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على المستوى القطري. وتدعم هذه الجهود آليات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لجعل الحلول المؤسسية التي جرى تطويرها في إطار اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة متاحة على المستوى القطري، ولتقديم توجيهات تكميلية وأدوات وأطر للرصد والإبلاغ.

١٢ - ويكشف استقراء الماضي أنه رغم طلبات الهيئات التشريعية المتكررة، والعديد من المبادرات المشتركة بين الوكالات على المستوى المؤسسي والمستوى القطري، فإن المسار الأعم هو نحو وضع أطر وعمليات مستقلة للدعم الإداري من قبل المؤسسات التي تعتبر أن حجمها يسمح لها بذلك. وينعكس هذا في أعمال نظم مستقلة لتخطيط الموارد في المؤسسات، ورسوم بيانية متميزة للحسابات، وتباين في القواعد والإجراءات المتعلقة بعمليات إدارية مماثلة،

واختلاف في المعايير التقنية لنظم تكنولوجيا المعلومات والنظم المتصلة بها، وأطر للرقابة الداخلية تعامل الشركاء من الأمم المتحدة، في عديد من الجوانب، كمخاطر خارجية مماثلة للجهات الفاعلة الأخرى من الأطراف الثالثة. ووصل التعاون إلى مراحل تكون فيها مختلف نماذج تسيير الأعمال قائمة على مصلحة مشتركة، لا على أنها تهدف إلى نموذج لتسيير الأعمال موحد بدرجة أكبر بالنسبة لعمليات تسيير الأعمال المشتركة بين الجميع.

١٣ - وهذا لا يعني أنه لا يجري الإقرار بالفرصة المتاحة، وإن كان بدرجة منخفضة. فقد اقترحت اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، في مقترح تطوعي، دراسة جدوى مراكز الخدمات المشتركة بين الوكالات، إذ اعتبرت أن ذلك يمكن أن يكون محركاً رئيسياً للكفاءة مقارنة بالخدمات القائمة على فرادى الوكالات. واعتبر ذلك أيضاً حافزاً محتملاً لزيادة المواءمة بين ممارسات تسيير الأعمال كأساس ممكن لتقديم الخدمات الإدارية على أساس مشترك بين الوكالات بوجه عام<sup>(١٠)</sup>. ولم ينفذ هذا المقترح واتجه بعد ذلك عدد من المؤسسات نحو وضع ترتيباته الذاتية للخدمات، الخاصة بمؤسسته. ووفقاً لأمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، فإن خطة العمل المتعلقة بمواءمة ممارسات تسيير الأعمال كانت في عام ٢٠٠٧ المبادرة المنظمة الأولى والوحيدة لمواءمة وتوحيد المهام التشغيلية، وقد اختارت اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة البدء بمشاريع محددة الأهداف بشكل أفضل ومعرفة بشكل أدق. ولم يكن الوقت آنذاك قد حان على ما يبدو لمبادرة أوسع نطاقاً مثل إجراء تقييم شامل لمراكز الخدمات المشتركة بين الوكالات.

١٤ - ورغم الجهود الكبيرة المبذولة للجمع بين مختلف عناصر الدعم الإداري على المستوى القطري، فإن هذه الجهود الأفقية لم تنعكس في تدابير مماثلة في المقار من أجل تهيئة الظروف السياسية اللازمة للتكامل على المستوى القطري. وتوفر خطة عام ٢٠٣٠ إطاراً جديداً لمعالجة هذه المشاكل المحيرة القائمة منذ مدة.

## ألف - النطاق والأهداف

١٥ - في ضوء الاحتياجات إلى التعاون الأفقي وإعادة تنظيم كيفية زيادة منظومة الأمم المتحدة لأثر ما تقدمه من دعم للجهود الوطنية إلى أقصى حد، فإن أهداف هذا الاستعراض هي تقييم الفرص التي يتيحها التعاون بين الوكالات من أجل تعزيز كفاءة خدمات الدعم الإداري والتوصية بتدابير تستهدف تحقيقها. وعلى وجه التحديد، يسعى الاستعراض إلى ما يلي:

- توضيح ما تعتبره المؤسسات مطلوباً بموجب خطة عام ٢٠٣٠ من حيث جعل تقديم خدمات الدعم الإداري مشتركاً ومتكاملاً على نحو أكبر؛
- تقدير حجم الموارد المخصصة لتقديم خدمات الدعم الإداري بشكل عام وعلى المستوى القطري؛

(١٠) انظر الوثيقة CEB/2007/HLCM/16، الفقرة ٣٦.

- استخلاص الدروس التي ينبغي أن يسترشد بها في ترتيبات المستقبل من التعاون الحالي بين الوكالات في مجال الدعم الإداري على المستوى القطري، مع التركيز بوجه خاص على استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال ومراكز الخدمات المتكاملة على المستوى القطري؛
- تقييم التفاعل بين الترتيبات المتعلقة بخدمات الدعم الإداري على المستوى القطري، وعلى المستويين العالمي والإقليمي؛
- تقييم الفرص المتاحة للاستفادة من الولايات والقدرات القائمة في منظومة الأمم المتحدة من أجل تقديم الدعم الإداري؛
- تقييم الفرص التي يتيحها الاعتراف المتبادل بين المؤسسات بالسياسات والإجراءات التي يتبعها كل منها بوصف ذلك استراتيجية لتحقيق الكفاءة؛
- دراسة متطلبات الإدارة والقيادة والشفافية من أجل دفع عجلة تقديم خدمات الدعم الإداري بكفاءة.

١٦ - ويقترح الاستعراض أساليب لتحديد المهام التي يمكن الاضطلاع بها في بيئات تشاركية على المستوى العالمي والمستوى المحلي، بالإضافة إلى تحديد الخدمات التي تتطلب أن تقدم على المستوى القطري وما الذي يمكن تحويله إلى مستوى الخدمة العالمي أو الإقليمي. وهو ينظر أيضاً في خيارات للتغلب على الحواجز - الحقيقية أو المتصورة - التي تمنع التعاون من تحقيق مكاسب في الكفاءة.

## باء - المنهجية

١٧ - وفقاً للمقاييس والمبادئ التوجيهية، وإجراءات العمل القائمة داخل وحدة التفتيش المشتركة، تضمنت المنهجية التي اتبعت في إعداد هذا التقرير استعراض وثائق وتقارير منظومة الأمم المتحدة وغيرها من الوثائق والتقارير المتاحة للعموم، وقرارات الهيئات التشريعية، والتقارير السابقة لوحدة التفتيش المشتركة، وتقارير الهيئات الرقابية الأخرى، والتقييمات المستقلة، والتوجيهات المتعلقة بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال المقدمة من مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، واللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة. وأجريت مقابلات أولية مع الجهات المعنية قبل بدء مرحلة جمع المعلومات التفصيلية. وأجري استعراض مكتبي للوثائق ذات الصلة بالموضوع والقضايا المحددة فيه تلتها مرحلة جمع بيانات شملت البيانات النوعية والكمية.

١٨ - وأرسلت ثلاثة استبيانات إلى جهات مختلفة: فقد أرسل استبيان مؤسسي إلى ٢٨ مؤسسة مشاركة، من بينها مؤسسات لها عمليات ميدانية، وورد منها ١٩ رداً؛ وأرسل استبيان إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية الـ ٣٤ التي أبلغ مكتب مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في أوائل عام ٢٠١٨ بأنها وضعت استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال (ورد ٢٣ رداً)؛ وأرسل استبيان إلى أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق وإلى مكتب مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة بوصفه أمانة المجموعة. واعتمد الاستعراض أيضاً على الدراسة الاستقصائية العالمية لأفرقة إدارة العمليات التي أجرتها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، والتي صدرت في شباط/فبراير ٢٠١٨ كجزء من العمليات الراجعة لرصد تنفيذ

قرارات الجمعية العامة المتعلقة بالاستعراض الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية.

١٩ - وفي غياب بيانات قابلة للمقارنة بين المؤسسات لتقدير الموارد المخصصة لمهام الدعم الإداري ولحجم فرص تحقيق الكفاءة، جرى الاعتماد على البيانات التي جمعها الأمين العام. وقد استعان الأمين العام بخبرات لجمع البيانات المناسبة نتيجة لاتخاذ القرار ٢٤٣/٧١، أولاً لتقديم تقرير عن المهام والقدرات في منظومة الأمم المتحدة الإنمائية لدعم خطة عام ٢٠٣٠، ثم كخطوة ثانية، تقديم مقترحات أكثر تفصيلاً بشأن عمليات تسيير الأعمال كجزء من إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية. وقد طلب المفتش أن تتاح لوحدة التفتيش المشتركة إمكانية الحصول على هذه البيانات، وسمح مكتب الأمين العام بذلك. وجرى، بمساعدة خبير استشاري، تحديث تلك البيانات والتحقق من صحتها مع المؤسسات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي قدمت ردوداً، واستكملت بالبيانات الواردة من مؤسستين لم ترداً على الطلب الأولي، ليصل المجموع إلى ١٣<sup>(١١)</sup>. وبالنسبة للمؤسسات التي لم ترد، استخدمت تقديرات استمدت من استعراض المهام والقدرات.

٢٠ - وأجرى المفتش، معتمداً على الردود على الاستبيانات، ٢٠٨ مقابلات مع مسؤولين في المؤسسات المشاركة والتمس أيضاً آراء الآليات المشتركة بين الوكالات وهي: مجلس الرؤساء التنفيذيين/اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية شؤون اللاجئين)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (منظمة اليونسكو)، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (مكتب خدمات المشاريع)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان (صندوق السكان)، والأمانة العامة للأمم المتحدة، ومكتب مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمو أفرقة العمل المواضيعية التي أنشأتها المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وجرى الاضطلاع ببعثات إلى مكاتب المقار، وبعض أفرقة الأمم المتحدة القطرية، ومراكز الخدمات المتكاملة على المستوى القطري في بانكوك، وبرازيليا، وكوبنهاغن، وهانوي، وكيغالي، ومباباني، ونيويورك، وباريس، وبرايا، وبيريتوريا وروما. وأجرى المفتش أيضاً مقابلات مع خبراء بشأن الخدمات المشتركة في القطاع الخاص.

٢١ - والتمست تعليقات المؤسسات المشاركة على مشروع التقرير وأخذت في الاعتبار عند وضع الصيغة النهائية للتقرير. ووفقاً للمادة ١١-٢ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وضعت الصيغة النهائية لهذا التقرير بعد تشاور المفتشين في ما بينهم لاختبار ما جاء فيه من استنتاجات وتوصيات في ضوء الاتجاه الفكري العام للوحدة.

(١١) منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج البيئة، ومنظمة اليونسكو، وصندوق السكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، واليونيدو، ومكتب خدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية.



٢٢ - ويتضمّن التقرير عشر توصيات منها ثمان موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة واثنتان موجهتان إلى الهيئات التشريعية. وتيسيراً لتناول التقرير وتنفيذ توصياته ورصد تنفيذها، يتضمن المرفق ٢ جدولاً يبين التوصيات ذات الصلة بكل مؤسسة، ويحدد ما إذا كانت موجهة إلى الهيئة التشريعية أو التنفيذية أو الرئيس التنفيذي للمؤسسة.

٢٣ - ويود المفتش أن يعرب عن تقديره لجميع من ساعدوه في إعداد هذا التقرير، وبصفة خاصة لمن شاركوا في المقابلات، وردوا على الاستبيانات وجادوا عن طيب خاطر بما لديهم من معارف وخبرات. وهو ينوّه أيضاً مع التقدير بالدعم المالي للاستعراض الذي قدمته حكومة سويسرا واليونيسيف.

### جيم - سياق خطة عام ٢٠٣٠

٢٤ - من أجل المساعدة في وضع هذا الاستعراض في السياق السياسي المناسب، سُئل جميع المؤسسات المشاركة كيف يمكن للتعاون بين الوكالات في تقديم خدمات الدعم الإداري أن يساهم في تنفيذ البرامج بشكل أكثر تكاملاً كما تتطلب ذلك خطة عام ٢٠٣٠. وأفترزت الردود ثلاثة عناصر رئيسية: فرصة تحقيق مكاسب في الكفاءة ووفورات يمكن أن تحرر موارد للمهام البرنامجية؛ ولفت بضع المؤسسات النظر إلى الروابط القوية القائمة بين تقديم الخدمات والدعم السياسي وتعزيز القدرات المتخصصة التي يمكن أن تستفيد منها جهات أخرى؛ ولفت بعض المؤسسات النظر إلى القيود المفروضة على تقديم الخدمات المتكاملة والناشئة عن اختلاف البيئات الهيكلية والإدارية والتنظيمية.

٢٥ - وازداد الاهتمام بالجانب المتعلق بعمليات تسيير الأعمال في سياق خطة عام ٢٠٣٠ بفضل تقارير الأمين العام عن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، واتخاذ قرار الجمعية العامة ٧٢/٢٧٩<sup>(٢)</sup>؛ واستحداث جيل جديد من الأفرقة القطرية، واعتماد نهج منقح إزاء تحديد التواجد القطري، وإعادة النظر في دور المكاتب المتعددة الأقطار وقدراتها ومواردها يتطلب جميعها أسساً مناسبة للإدارة والدعم.

٢٦ - وكان هناك تقريباً في كل زيارة قام بها المفتش وكل مقابلة أجراها مع أفرقة الأمم المتحدة القطرية، ووعي حاد بخطة عام ٢٠٣٠ وبسياقها، إلى جانب الاعتراف بتوقع المشاركة في الجهود التعاونية المتعلقة بمهام الدعم الإداري.

## ثانياً - نطاق فرص تحقيق مكاسب في الكفاءة عن طريق التعاون بين الوكالات

٢٧ - رأى المفتش، عند دراسة فرص تحقيق مكاسب في الكفاءة عن طريق التعاون بين الوكالات، أن من المفيد تقديم معلومات عن الموارد المخصصة لمهام الدعم الإداري وعن النطاق المحتمل للفوائد التي يمكن جنيها. فمن شأن ذلك أن يوضح أهمية الفرصة والأولوية التي يمكن أن تمثلها. إلا أن من الخطأ النظر إلى فرص تحقيق مكاسب في الكفاءة، التي يمكن أن يوفرها التعاون بين الوكالات، من خلال منظور تحقيق الوفورات المالية المتوقعة فقط. فقد خلصت وحدة التفتيش المشتركة، في تقرير صدر مؤخراً عن إنشاء مراكز الخدمات في منظومة الأمم المتحدة، إلى أن المؤسسات، في صورتها لهذه المبادرات واقتراحها، قد بلورت طائفة من الأهداف النوعية، منها تحسين نوعية الخدمات، والتخصص، وإدارة المخاطر على نحو أفضل، وتعزيز تركيز البعثات، حتى إذا بدا أن الهيئات التشريعية تركز معظم الاهتمام لتحقيق وفورات مالية<sup>(٣)</sup>. ومفهوم الأمين العام للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال يشدد أيضاً على تحسين نوعية الخدمات ورضا العملاء، والامتثال لإدارة المخاطر وضوابطها، والأهم من ذلك أن هذا من شأنه أن يفسح المجال لكيانات الأمم المتحدة لكي تركز على ولاياتها ومهامها البرنامجية<sup>(٤)</sup>. وينبغي فهم الفرص المتاحة على أنها تشمل تفعيل تلك الأهداف النوعية.

٢٨ - وينبغي أن يكون التركيز النوعي جزءاً لا يتجزأ من إعادة تصميم عمليات تسيير الأعمال على أساس الترتيبات المشتركة بين الوكالات لأنه يبرر المشاركة. والإصلاح في عمليات تسيير الأعمال الذي يبدو أنه يحقق وفورات عن طريق خفض القدرة في الميدان بتحويل العبء إلى موظفي البرامج غير قابل للدعم. ومن النتائج الثابتة المستقاة من المقابلات التي أجريت لغرض هذا الاستعراض أن المؤسسات مستعدة أشد الاستعداد للتعاون إذا كان المنتج أفضل. وتكاد لا توجد أية حالة يكون فيها "الأرخص" هو العنصر الوحيد لـ "الأفضل". وينبغي أن يدعم تحقيق هذه الأهداف القياس الموضوعي للأداء والإبلاغ بشفافية. وترد في الفصل "سابعاً" اقتراحات بشأن رصد الأداء والإبلاغ.

٢٩ - والأبعاد المالية لفرص تحقيق الكفاءة بالغة الأهمية أيضاً. وببساطة، لا يمكن في هذه المرحلة، أن يعرف المرء بدقة ما هي الوفورات التي يمكن تحقيقها بزيادة الكفاءة في عمليات تسيير الأعمال على أساس التعاون بين الوكالات. وتظهر للعيان ثلاثة قيود هي: عدم وجود بيانات شاملة وقابلة للمقارنة لدى المؤسسات عن الموارد المخصصة لهذه المهام؛ وعدم وجود معلومات أساسية عن المستويات الحالية للكفاءة في عمليات تسيير الأعمال؛ وعدم الوضوح بشأن ما إذا كانت هناك احتياجات تشغيلية قد لا يتم الوفاء بها بدرجة كافية في هيكل خدمات مشترك. غير أن تحليل البيانات المتاحة يبين أن الموارد المالية والبشرية المكرسة لهذه المهام كبيرة، وأن فرص تحقيق مكاسب في الكفاءة مهمة - تستحق عناية تحليلها واغتنامها.

٣٠ - وليس للمؤسسات تعريف موحد لمهام الدعم الإداري، بل طرق متباينة لتصنيف الموارد المخصصة لتلك المهام ولربط المسميات الوظيفية بالمهام التي يجري الاضطلاع بها. وهذا يزيد من

(١٣) JIU/REP/2016/11.

(١٤) انظر الوثيقة A/72/684-E/2018/7، الفقرة ٤٦.

صعوبة إلقاء نظرة مستنيرة على المستوى الأفقي. وقد كان المطلوب، لأغراض هذا التقرير، الوقوف على النطاق وليس التفاصيل الدقيقة، والنهج الذي اعتمد هو محاولة الاعتماد على البيانات التي استنبطها الأمين العام عقب اعتماد القرار ٢٤٣/٧١.

٣١- وقد أتاح مكتب الأمين العام لوحدة التفتيش المشتركة إمكانية الحصول على هذه البيانات. وكيفتها وحدة التفتيش المشتركة، بالاعتماد على مساعدة متخصصة، بإضافة المعلومات المقدمة من المؤسسات التي لم تردّ على الدراسة الاستقصائية للأمين العام، والتثبت من صحة البيانات مع المؤسسات وتعديل المهام المشمولة من أجل التوصل إلى نهج متوازن. وتشير الأشكال البيانية المستخدمة في هذا التقرير إلى مصدر البيانات.

٣٢- وينبغي التأكيد على أن الدراسات الاستقصائية المستخدمة أجريت على مدى فترة زمنية قصيرة وعلى أن للمؤسسات آراء مختلفة حول المزيج المناسب من المهام التي ينبغي إدراجها، ودقة ما جرى جمعه من أجل تقرير السياسات. ويستند هذا التقرير إلى تلك البيانات لتسليط الضوء على حجم الموارد المستخدمة وعلى فرص تحقيق الكفاءة. وهناك الكثير من المتغيرات المؤثرة في الربط المباشر بين تقدير نطاق الفرص والنتيجة التي يمكن تحقيقها. وتحديد هذا الأمر بشكل أدق هو جزء هام من عملية التخطيط الجارية. وبالنظر إلى محدودية البيانات، يعرض التقرير معلومات مجمعة وليس معلومات خاصة بكل مؤسسة، وهو لا يستخدم البيانات لاستخلاص نتائج بشأن كفاءة مؤسسة بعينها.

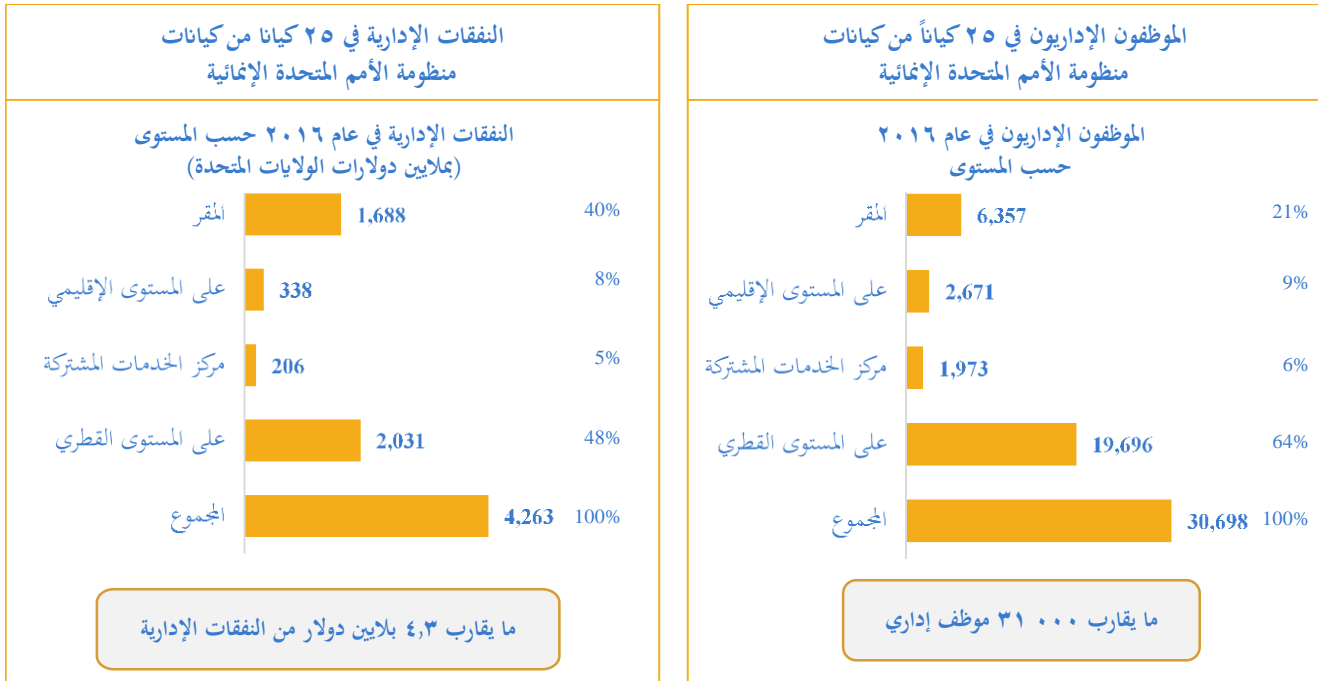
## ألف - الموارد المخصصة لخدمات الدعم الإداري

٣٣- استناداً إلى بيانات عام ٢٠١٦ التي جرى جمعها من ٢٣ مؤسسة، يخصص ما يقارب ٤,٣ بلايين دولار (١٣,٤ في المائة من مجموع النفقات) و٣٠ ٦٩٨ من الأفراد (٢٠,٢ في المائة من مجموع الموظفين) لمهام الدعم الإداري (انظر الجدول ١ والشكل ١). ويسجل أقل من نصف الإنفاق الإجمالي بقليل على المستوى القطري، في حين يسجل أيضاً ما يقارب ثلثي الموظفين الإداريين على المستوى القطري. ويستأثر البرنامج الإنمائي، وصندوق السكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي معاً بـ ٧٩ في المائة من الإنفاق على المستوى القطري وبـ ٧٤ في المائة من الموظفين.

الجدول ١

الموظفون	النفقات (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	
١٥١ ٩٦٠	٣١ ٦٨٤	مجموع النفقات
٣٠ ٦٩٨	٤ ٢٦٣	مهام الدعم الإداري
٢٠,٢	١٣,٤	النفقات الإدارية كحصة من المجموع (نسبة مئوية)

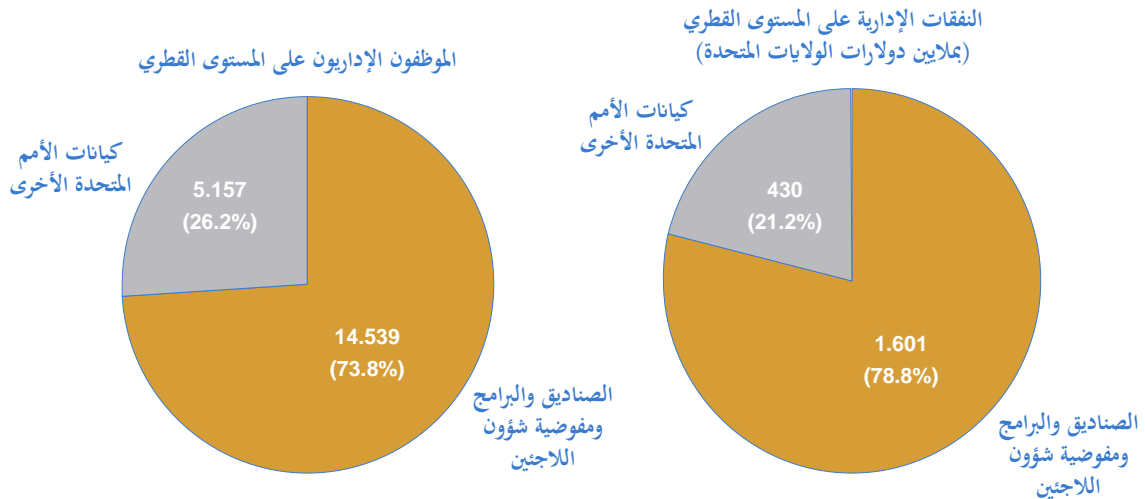
## الشكل ١



المصدر: يستند الجدول ١ والشكل ١ إلى البيانات المقدمة إلى الأمين العام في سياق إعداد تقاريره عن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية.

ملاحظة: قد لا يصل مجموع النسب المئوية إلى ١٠٠ بسبب التقريب.

## النفقات الإدارية والموظفون الإداريون على المستوى القطري



الصناديق والبرامج: البرنامج الإنمائي، وصندوق السكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي

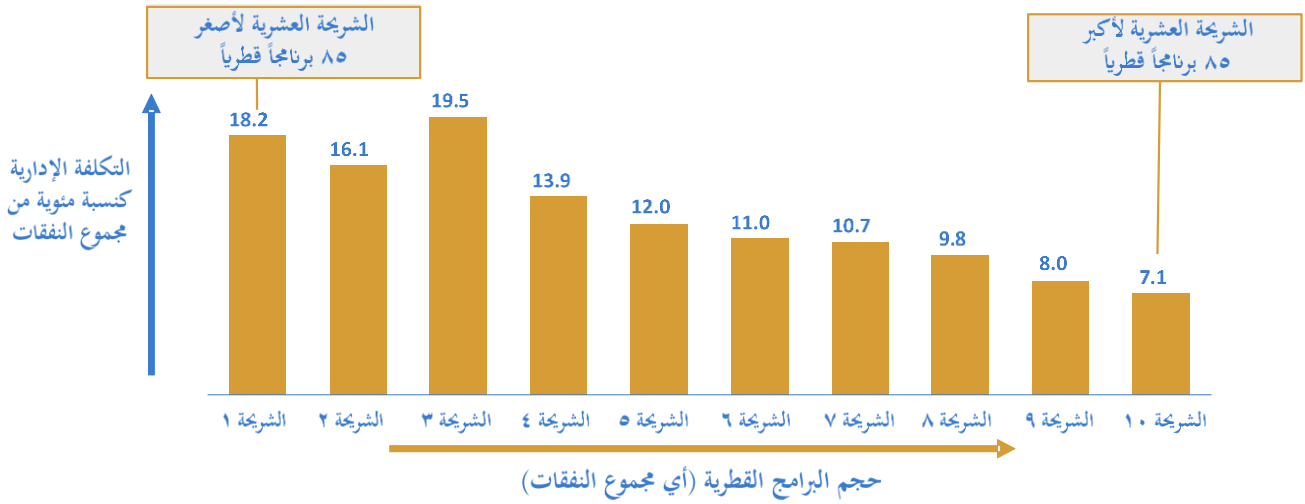
كيانات الأمم المتحدة الأخرى: اللجان الإقليمية، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومنظمة اليونسكو، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (ممثل الأمم المتحدة)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب خدمات المشاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومنظمة الصحة العالمية.

## باء- نطاق فرص تحقيق مكاسب في الكفاءة من التعاون بين الوكالات

٣٤- كنقطة انطلاق، تشير البيانات إلى أنه تتحقق وفورات حجم عندما تدعم المهام الإدارية برامج أكبر. وتبلغ النفقات الإدارية قرابة ١٨ في المائة من مجموع الإنفاق البرنامجي في أصغر البرامج القطرية وحوالي ٧ في المائة في أكبر البرامج (انظر الشكل ٢). ويمثل كل من الشرائح العشرية ١٠ في المائة من البرامج ضمن نطاق إنفاق معين.

الشكل ٢

التكاليف الإدارية للمكاتب القطرية كنسبة مئوية من مجموع النفقات لـ ٨٤٧ برنامجاً قوطرياً من مختلف الأحجام



تبلغ النفقات الإدارية قرابة ١٨ في المائة من حجم البرنامج بالنسبة لأصغر البرامج القطرية و٧ في المائة بالنسبة لأكبر البرامج القطرية

المصدر: منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج البيئة، ومنظمة اليونسكو، وبرنامج السكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، ومنظمة التنمية الصناعية، ومكتب خدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية.

## جيم- الوفورات المحتملة في التكاليف من التعاون بين الوكالات في مجال خدمات الدعم الإداري

٣٥- يشير التحليل الوارد أدناه إلى وفورات محتملة في تكاليف خدمات الدعم الإداري على المستوى القطري تتراوح بين ١٥ و٢٥ في المائة، أي حوالي ٣٠٠ إلى ٥٠٠ مليون دولار في كامل منظومة الأمم المتحدة الإنمائية. وهذا نطاق، وليس توقعات أو تكهنات. وإلى جانب أوجه القصور في البيانات المجمعة، فإن ما يمكن استخلاصه يعتمد على الصياغة التفصيلية لترتيبات الدعم البديلة التي تلي الاحتياجات البرنامجية للجهات الفاعلة الرئيسية.

واستخدمت ثلاثة أساليب تقدير: التحسينات الداخلية، وتوحيد الخدمات، والنقاط المرجعية الخارجية.

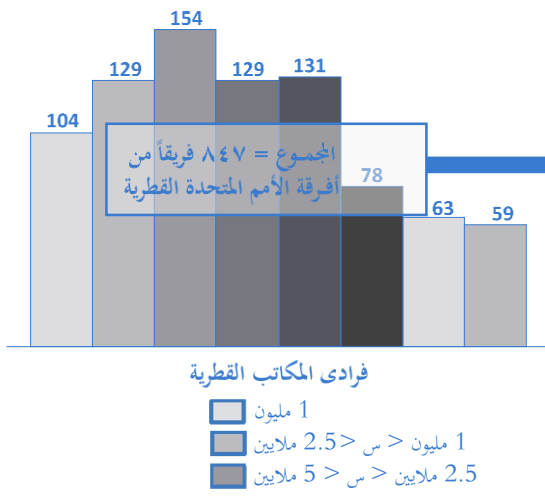
## التحسينات الداخلية

تقديرات مجموع الوفورات المحتملة  
عن طريق التكامل على الصعيد  
القطري: ٢٠,٨ في المائة

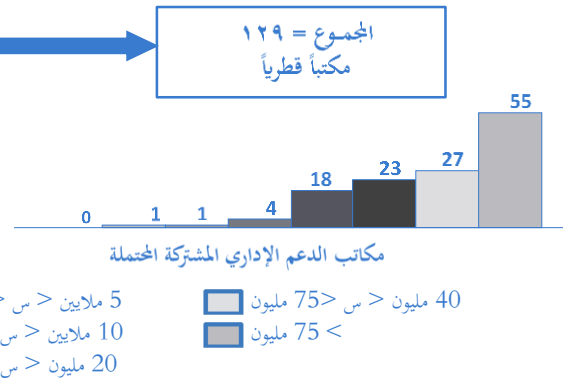
٣٦- السمة الأولى هي اختبار وفورات الحجم بافتراض أن هناك مركزاً إدارياً واحداً لكل بلد لخدمة فريق الأمم المتحدة القطري ككل، وليس وكالات فردية وهيكل للدعم الإداري. وكما هو مبين في الشكل ٣، تنفذ المؤسسات العينة ٨٤٧ برنامجاً قطرياً في ١٢٩ بلداً. وإذا جرى توحيد المهام الإدارية بحيث يكون هناك ١٢٩ مكتباً دعم وليس العدد الحالي البالغ ٨٤٧ مكتباً، ستبلغ المكاسب المحققة في الكفاءة قرابة ٢٠,٨ في المائة. ومن زاوية الكفاءة، تجدر الإشارة إلى أن البرامج القطرية للوكالات البالغ عددها في الوقت الراهن ٨٤٧ برنامجاً منها ١٠٤ برامج تقل قيمتها عن ١ مليون دولار (الصورة على الجانب الأيسر من الشكل ٣) بينما لا تقل قيمة أي برنامج قطري في ترتيب متكامل، عن ١ مليون دولار (الصورة على الجانب الأيمن من الشكل ٣).

الشكل ٣

عدد المكاتب القطرية ذات برامج مختلفة الأحجام



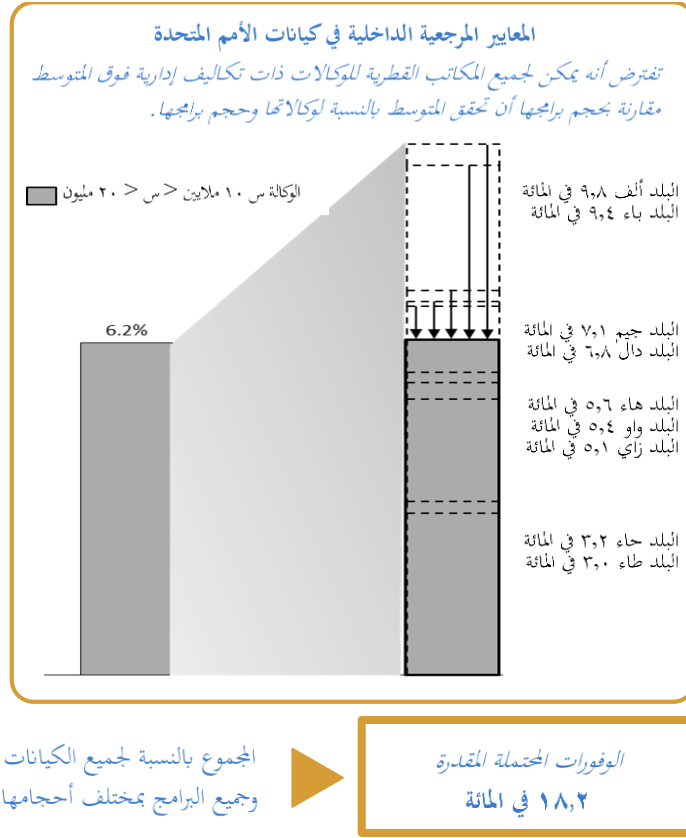
عدد البلدان ذات برامج مختلفة الأحجام



المصدر: الردود الواردة من منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، والبرنامج الإنمائي، وصندوق السكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، ومكتب خدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية.

٣٧- والجانب الثاني للتحليل هو تقدير الوفورات التي ستحقق إذا قلصت جميع المكاتب القطرية للوكالات التي تتجاوز تكاليفها الإدارية المتوسط بالنسبة لحجم برامجها القطرية التكاليف الإدارية إلى المستوى المتوسط للوكالة وحجم البرامج. ويبين الشكل ٤ وكالة عينة. ويتجاوز متوسط التكاليف الإدارية لعدد من برامجها القطرية التي تتراوح قيمتها بين ١٠ ملايين دولار و ٢٠ مليون دولار ٦,٢ في المائة. ويفترض أن من الممكن، عن طريق التحسينات الداخلية، خفض تكاليفها الإدارية إلى المتوسط المتصل بحجم البرامج ذاك.

## الشكل ٤



\* الوكالة س ١٠ ملايين > س > ٢٠ مليون (مثل لوكالة تتراوح برامجها القطرية بين ١٠ ملايين دولار و ٢٠ مليون دولار)

مجموع الوفورات المحتملة المقدرة  
المتعلقة بالتكاليف الإدارية  
من خلال التحسينات الداخلية:  
١٨,٢ في المائة

٣٨ - وإذا طبق ذلك على البيانات المقدمة من منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، والبرنامج الإنمائي، وصندوق السكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، ومكتب خدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، التي بلغ إجمالي نفقاتها الإدارية في عام ٢٠١٦ على الصعيد القطري ١,٧ بليون دولار، فإن مجموع الوفورات المحتملة المتعلقة بالتكاليف الإدارية سيبلغ، من خلال التحسينات الداخلية، نسبة ١٨,٢ في المائة.

## توحيد الخدمات

مجموع الوفورات المحتملة المقدرة  
المتعلقة بالتكاليف الإدارية عن  
طريق توحيد الخدمات: ٥  
إلى ١٥ في المائة

٣٩ - يشير هذا النهج إلى توحيد الخدمات: تنقل المهام، إذا كانت غير مرتبطة بمواقع معينة، إلى مركز خدمات مشتركة على المستوى العالمي أو الإقليمي. وتدرج الخدمات المرتبطة بمواقع معينة والتي تناسب مع التقديم المشترك في مراكز متكاملة على المستوى القطري<sup>(١٥)</sup>.

(١٥) يفترض أن تكون الوظائف في مراكز الخدمات المشتركة أقل تكلفة (٨٠ في المائة) و١,٥ من المرات أكثر كفاءة من وظائف المكاتب القطرية. ويفترض أن تكون الوظائف في المراكز القطرية بنفس التكلفة وهي ١,٢ من المرات أكثر كفاءة من وظائف المكاتب القطرية.

٤٠ - ويتوقع أن تتراوح الوفورات، عندما تطبق على الموظفين الإداريين في ثلاثة من البلدان العينة، بين ٥ و ١٥ في المائة (انظر المرفق الأول، الشكل ٣) ويفترض، لأغراض وضع التقديرات، أن هذه الإمكانيات يمكن أن توجد في جميع البلدان.

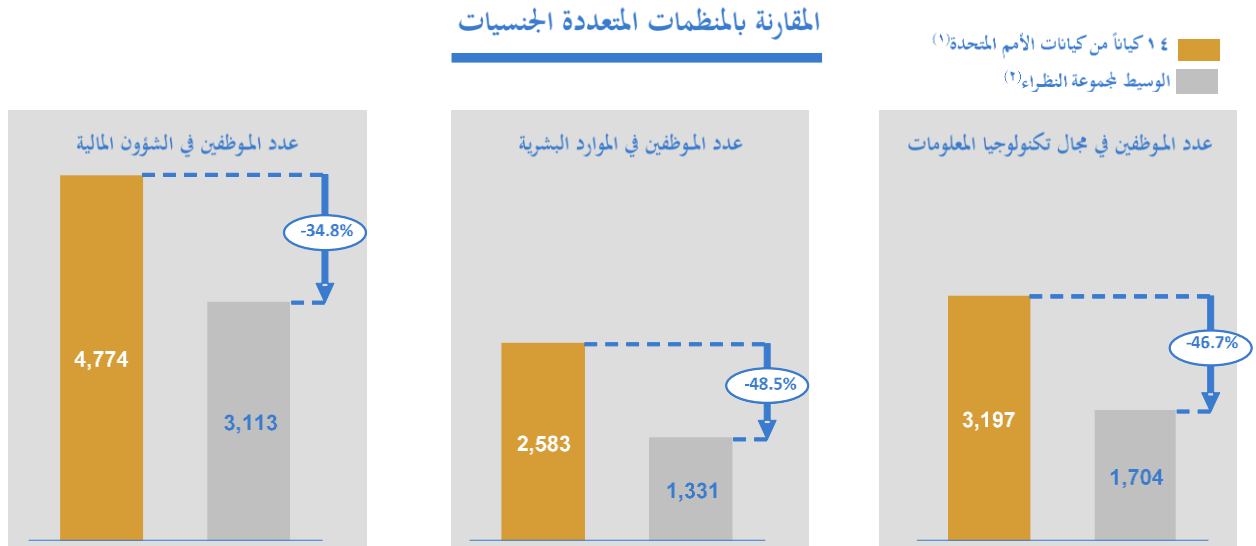
### وضع المعايير المرجعية الخارجية

مجموع الوفورات المحتملة المقدرة المتعلقة بالتكاليف الإدارية عن طريق وضع المعايير المرجعية الخارجية: ٤٢ في المائة

٤١ - وضعت قرابة ١٤ من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (العشر المذكورة أعلاه ومنظمة الطيران المدني الدولي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، واليونيدو، ومنظمة السياحة العالمية، كمعايير مرجعية إلى جانب ١٤ منظمة متعددة الجنسيات<sup>(١٦)</sup> بنفقات تشغيلية تتراوح بين ٢٠٠ مليون دولار و ١٧,٥ بلايين دولار ومكافآت دوام كامل تتراوح بين ٢ ٣٧٠ و ١٣٩ ٥٠٠. وإذا أمكن لكيانات الأمم المتحدة أن تخفض حجم الملاك الإداري إلى وسيط المنظمات المتعددة الجنسيات ال ١٤، سوف تبلغ الوفورات المحتملة المقدرة نسبة ٤٢ في المائة (انظر الشكل ٥).

الشكل ٥

### المقارنة بالمنظمات المتعددة الجنسيات



إذا استطاعت كيانات الأمم المتحدة تخفيض حجم مهامها الإدارية إلى وسيط المنظمات المتعددة الجنسيات ال ١٤ في جميع المهام الثلاث

الوفورات المحتملة المقدرة ٤٢ في المائة

- (١) منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الطيران المدني، وصندوق التنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج البيئة، وصندوق السكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونسيف، واليونيدو، ومكتب خدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومنظمة السياحة العالمية، وبرنامج الأغذية العالمي.
- (٢) تشمل مجموعة النظراء ١٤ منظمة متعددة الجنسيات تتراوح نفقاتها التشغيلية بين ٢٠٠ مليون دولار و ١٧,٥ بلايين دولار ومكافآت دوام كامل تتراوح بين ٢ ٣٧٠ و ١٣٩ ٥٠٠. ويشمل التكوين الصناعي مؤسسات متخصصة في الخدمات المالية، واللوجستيات، وخدمات الأعمال، وخدمات التكنولوجيا المتطورة.

(١٦) يشمل التكوين الصناعي لمجموعة الأقران المؤسسات المتخصصة في الخدمات المالية، والخدمات اللوجستية، والخدمات التجارية، وخدمات التكنولوجيا المتطورة.



## دال - إجمالي التقديرات على أساس الأساليب الثلاثة

٤٢ - تشير الأساليب الثلاثة التي جرى اختبارها إلى وجود فرص لتحقيق الكفاءة تتراوح بين ٥-١٥ في المائة و ٤٢ في المائة. والموازنة بين نتائج هذه الأساليب المختلفة الثلاثة تجعل من المعقول التفكير في وفورات محتملة تتراوح بين ١٥ و ٢٥ في المائة، أي بين ٣٠٠ مليون دولار و ٥٠٠ مليون دولار في تكاليف الدعم الإداري على المستوى القطري.

٤٣ - وللتذكير، فإن مجموع الوفورات المحتملة المقدره المتعلقة بالتكاليف الإدارية من خلال التحسينات الداخلية يبلغ ١٨,٢ في المائة ومن خلال التكامل على المستوى القطري ٢٠,٨ في المائة. وهي تحقق مجتمعة حوالي ٣٩ في المائة. إلا أن ذلك سيكون تقديراً مبالغاً فيه لأن من غير المرجح إنجاز هياكل إدارية فردية في كل بلد، إذ من الممكن أن للأفرقة القطرية أسباباً محددة تجعل التكاليف الإدارية أعلى من المتوسط، ويغلب على الظن أن الوفورات في كلا النهجين متداخلة، لذا يكون إجمالي الوفورات أقل من مجموع النهجين.

إجمالي الوفورات المقدره: بين ١٥ و ٢٥ في المائة، أي بين ٣٠٠ مليون دولار و ٥٠٠ مليون دولار على نطاق كامل منظومة الأمم المتحدة

٤٤ - وتقدر المكاسب المحتملة في الكفاءة بتوحيد الخدمات بنسبة تتراوح بين ٥ و ١٥ في المائة. ومن المرجح أن يكون هذا تقديراً ناقصاً لأن بإمكان مراكز الخدمات المشتركة عادة أن تحقق نسبة كفاءة أعلى مما هو مفترض، بزيادة درجة تخصص الموظفين، مثلاً.

٤٥ - وتشير المعايير المرجعية الخارجية إلى وفورات تقدر ب ٤٢ في المائة، ولكن هذا غير محتمل لأن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة قد لا تحقق نفس المستوى من الكفاءة الذي يحققه نظراؤها في القطاع الخاص بسبب اختلاف الاحتياجات والإدارة والإجراءات والقواعد. فكيانات القطاع الخاص تعمل في ظروف مختلفة، وتشتغل على نطاق مختلف ولها القدرة على مغادرة المواقع. كذلك فإن كيانات الأمم المتحدة يمكن أن تعمل في عدد أكبر من البلدان وبأفرقة أصغر من نظرائها في القطاع الخاص، مما يؤدي إلى هيكل تكاليف أعلى بالنسبة لكيانات الأمم المتحدة. ومن الأرجح أيضاً أن تواصل تواجدها لدعم الولايات بسبل قد لا تسلكها الكيانات التي تستهدف الربح. ولهذا الأسباب، قد يكون من الضروري إيجاد قياسات بديلة للكفاءة بالنسبة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

## هاء - يجب سد الثغرات القائمة في البيانات

٤٦ - هناك ثغرات هامة في البيانات يتعين معالجتها تدريجياً. ومن الصعب، من جانب المعادلة المتعلقة بالموارد، تصور كيف يمكن الاضطلاع بتحليل عمليات تسيير الأعمال والتخطيط للتعاون بين المؤسسات بدون فهم مشترك للمهام المعنية والموارد المخصصة لها. ومن الأساسي سد تلك الثغرات القائمة في البيانات من أجل تحقيق الإصلاح الجاري، القائم على الأدلة، لعمليات تسيير الأعمال، ودعم الشفافية والمساءلة. ويدرج جمع البيانات المناسبة، بشكل مفيد، في التدابير المزمع اتخاذها من قبل اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة ومجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة من أجل استحداث مكعب لبيانات الأمم المتحدة في المستقبل، لإتاحة تحليل أداء منظومة الأمم المتحدة في ما يتعلق بأهداف التنمية

المستدامة. وهناك حاجة أيضاً إلى بيانات لدعم التحليل من حيث نوعية الخدمات، والقيمة التي يستمدّها العملاء، لرصد الأداء والدفع إلى إحداث المزيد من التغيير. ومن شأن هذه البيانات أن تدعم أيضاً تقديرات أكثر واقعية للمكاسب في الكفاءة التي يمكن استهدافها.

٤٧ - ومن شأن هذه العناصر أن تساعد أيضاً على إبراز جانب الكفاءة الإدارية باعتبارها أولوية للمؤسسات. والتقارير المقدمة من بعض المؤسسات، ولا سيما صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ومفوضية شؤون اللاجئين، عن حصة الموارد المخصصة للتنظيم والإدارة، ودعم البرامج، والأنشطة البرنامجية هي صنيعة نظم تصنيف التكاليف، وليست بديلاً للكفاءة الإدارية. وقد تتيح تصنيفات التكاليف هذه إلقاء نظرة متعمقة على حصة الموارد التي تعزى مباشرة إلى النشاط البرنامجي، لكن المهام الإدارية وعمليات تسيير الأعمال تمول عادة، وعلى نطاق واسع، من كل هذه التدفقات (انظر أيضاً الفقرات من ١٠٢ إلى ١٠٤ أدناه).

#### التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يعززوا قبل نهاية عام ٢٠٢٠، بالتنسيق مع رئيس مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، وبهدف التوصل إلى نهج متسق على نطاق المنظومة، النظم القائمة أو أن يقيموا نظاماً جديدة لكي يحددوا بدقة الموارد المخصصة لخدمات الدعم الإداري، بغض النظر عن مصدر التمويل أو تصنيف التكاليف، وأن يبينوا كيف ينبغي تحديد الكفاءة وتقييمها.

#### التوصية ٢

ينبغي للهيئات التشريعية أن تطلب إلى الرؤساء التنفيذيين وضع مؤشرات وأهداف للأداء من أجل الدفع إلى إدخال تحسينات في تقديم خدمات الدعم الإداري، ونشر نتائج الأداء بشكل علني.

٤٨ - يفضّل أن تعمل المؤسسات معاً لوضع مجموعة موحدة من مؤشرات الأداء الأساسية يمكن أن تستكمل بالمؤشرات الخاصة بكل مؤسسة. ولكن ينبغي ألا يؤخر استصواب اعتماد نهج مشترك، قد يستغرق تطويره بعض الوقت، الرؤساء التنفيذيين عن اتخاذ تدابير لتحسين الأداء، ونشر النتائج التي تحرزها مؤسسة كل منهم. والرؤساء التنفيذيون مدعوون أيضاً إلى استنباط واستخدام المعلومات التي توضح تكاليف المنتجات الإدارية. وقد اتخذ مكتب الأمم المتحدة في جنيف، ومنظمة الصحة العالمية خطوات مفيدة، وإن كانت غير مكتملة، في هذا الاتجاه. ومن شأن حساب تكاليف الخدمات أن يوفر أساساً أكثر شفافية لتحديد أسعار الخدمات من جانب مقدمي الخدمات. ويشير البرنامج الإنمائي إلى أنه وضع نظاماً لازماً لدعم التقييم الأساسي لجودة الخدمات والتكاليف، وهو يعتقد أنه يمكن تكييفها بسهولة للاستخدام من قبل جميع الوكالات.

## ثالثاً - التجارب على المستوى القطري

٤٩ - يخلص استعراض التجارب على المستوى القطري، المقدمة أدناه، إلى أن التقدم المحرز في تحقيق مكاسب في الكفاءة في العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على المستوى القطري كان متواضعاً. وهناك عدة تحديات بتحقيق مكاسب في الكفاءة يجري إبرازها أدناه. وتقدم التوصيات الرامية إلى معالجة التحديات كمجموعة في نهاية الفصل بالنظر إلى ترابطها.

### ألف - الخدمات المشتركة متوخاة منذ أمد طويل

٥٠ - الخدمات المشتركة، وصلتها بالمباني المشتركة متوخاة منذ بدء منظومة الأمم المتحدة. وقد أشارت وحدة التفتيش المشتركة في أحد تقاريرها السابقة إلى أن الاحتياجات المتعلقة بالمباني والخدمات المشتركة مجسدة في اتفاقات العلاقة التي أبرمتها وصدقت عليها تدريجياً منذ عام ١٩٤٦ مجالس الإدارة في الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة<sup>(٧)</sup>. وتنص المادة النموذجية في تلك الاتفاقات المتعلقة بالخدمات الإدارية والتقنية، في جملة أمور، على أن الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة تسلم بأن من المستصوب، من أجل تحقيق الاتساق الإداري والتقني والاستخدام الأكفأ للموظفين والموارد، تجنب إنشاء وتشغيل مرافق وخدمات متنافسة أو متداخلة، كلما أمكن ذلك<sup>(٨)</sup>. بل إن الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة واليونيدو ذهب إلى أبعد من ذلك، فقد نص على أن تستقضي المؤسسات إمكانية استخدام مرافق أو خدمات مشتركة في مجالات محددة، بما في ذلك إمكانية قيام مؤسسة واحدة بتوفير هذه المرافق أو الخدمات إلى مؤسسة أو عدة مؤسسات أخرى، وتقرير الطريقة الأكثر إنصافاً لتمويل هذه المرافق والخدمات<sup>(٩)</sup>. وقد كانت للمفتش، منذ عام ١٩٩٤، نظرة استشرافية تصور فيها شبكة عالمية مترابطة من مراكز الخدمات المشتركة التابعة للأمم المتحدة من أجل الاستفادة بشكل كامل من طابع المؤسسات العالمي وتواجدها على الصعيد العالمي للحد من تكاليف التشغيل<sup>(١٠)</sup>.

٥١ - وقد جدّ على مر الزمن الكثير مما يجعل الاستعراض القائم على الأدلة لحسابات الماضي البعيد أمراً غير مفيد. إلا أن النقاط التي أثبتت منذ ٥٠ عاماً في أول تقرير لوحدة التفتيش المشتركة عن الخدمات المشتركة لا تزال اليوم بارزة للعيان.

"من الواضح، على ما يبدو، أنه ينبغي أن تكون المهام الإدارية لممثلي مختلف هيئات الأمم المتحدة على المستوى القطري منسقة وموحدة قدر الإمكان إذ لا بد أن يؤدي هذا إلى مزيد من الكفاءة، ناهيك عن التوفير. وقد أقر بذلك في الماضي، وأعلنت [لجنة التنسيق الإدارية] وهيئات أخرى عن مبادئ شتى يؤدي في إطارها الممثلون المقيمون للبرنامج الإنمائي دوراً تنسيقياً ولا سيما في ما يتعلق بخدمات "تدبير شؤون البيت" والمسائل الإدارية".

"ينبغي بذل كل جهد ممكن لاحتضان جميع أفراد أسرة الأمم المتحدة في مبنى واحد ...

(١٧) JIU/REP/94/8.

(١٨) المرجع نفسه، الفقرة ٢.

(١٩) قرار الجمعية العامة ١٨٠/٤٠، المرفق، المادة ١٤(د).

(٢٠) انظر الوثيقة JIU/REP/94/8، الفقرة ٨٩.

ويعمل مختلف وحدات الأمم المتحدة جنباً إلى جنب، تتوفر ميزة نفسية إذ ستعتبر نفسها من أفراد أسرة واحدة منخرطة في جهد مشترك".

"ينبغي أن يجري الاضطلاع مركزياً بكل العمل الإداري والمالي لكامل أسرة الأمم المتحدة (بالإضافة إلى خدمات "تدبير شؤون البيت" المشتركة) - وهذا ... يمكن أن يتولاه مكتب الممثل المقيم للبرنامج الإنمائي".

"وقد ينطوي ذلك على اعتماد قواعد إدارية ومالية موحدة، أو تكييف القواعد القائمة. وإذا جرى التفكير في هذا الاقتراح بعناية ثم جرى اعتماده، لا بد أن تتحقق وفورات كبيرة إذ سيجري تفادي ازدواجية الجهود".

"وقد تبين للمفتشين ... أن التنافس بين هيئات الأمم المتحدة كان أكثر انتشاراً من التعاون والتنسيق"<sup>(٢١)</sup>.

## باء - التركيز على المستوى القطري غير كاف

٥٢ - القيود المفروضة على العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على المستوى القطري والناجمة عن اختلاف السياسات والإجراءات والنظم، وانعدام التوجيه والدعم من المقر، وارتفاع تكاليف المعاملات المتعلقة بإيجاد حلول محلية للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال هي القواسم المشتركة للمسألة على المستوى القطري. وهذه العقبات كانت موجودة قبل تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة الذي أوصى بـ "توحيد الأداء"، وكانت نتيجة رئيسية لاستعراض "توحيد الأداء"، وهي ما زالت قائمة اليوم. ويشير التقييم الوارد أدناه إلى استمرار النهج غير المتكاملة إزاء تقديم الخدمات.

٥٣ - وأفاد الأمين العام، في تقريره لعام ٢٠٠١ عن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة، بأنه لم يتحقق بعد إنجاز حقيقي دائم. ولا تزال الثقافة السائدة بمؤسسات المنظومة وطرق عملها خاضعة لمختلف القواعد والإجراءات الخاصة بكل وكالة، ولم يتسن تحقيق تقدم ملموس إلا بمبادرات أشد كثافة بمقار المؤسسات<sup>(٢٢)</sup>. وركز التقرير اللاحق للفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة الانتباه بشكل جذري على التعاون في مجال عمليات تسيير الأعمال وحفز الاهتمام واتخاذ الإجراءات من جانب الهيئات التشريعية، والمؤسسات والآليات المشتركة بين الوكالات من قبيل مجلس الرؤساء التنفيذيين<sup>(٢٣)</sup>، الذي وضع خطة عمل لدعم التعاون على المستوى القطري، وتحقيق مكاسب في الكفاءة عن طريق الآليات والبرامج العالمية.

٥٤ - ومع أن الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة قاد إلى مشاريع نموذجية في مجال "توحيد الأداء"، فقد أقر أيضاً بأن التغييرات التي أوصى بها على

(٢١) JIU/REP/68/4، الصفحتان ٣ و٤.

(٢٢) انظر الوثيقة A/56/320، الفقرة ٥٤.

(٢٣) E/2011/88.

المستوى القطري تحتاج إلى اتساق مماثل بين المهام في المركز<sup>(٤٤)</sup>، وقدم عدداً من التوصيات في هذا الشأن. ومع ذلك، ورغم أنه جرت متابعة المشاريع النموذجية القطرية، فإن العديد من الإصلاحات الأكثر عمقاً في المقار، والتي ترمس عمليات تسيير الأعمال - من قبيل الإدارة والتمويل - لم تجر متابعتها. ويساعد عدم توفير السياسات والتوجيهات اللازمة على مستوى المؤسسة في توضيح محدودية التقدم المحرز في عنصر "توحيد العمليات" من "توحيد الأداء" والمبادرات اللاحقة. واتساق النتائج التي توصل إليها المقيمون المستقلون لـ "توحيد الأداء" والأمين العام ملفت للنظر، حتى وإن كانت معروفة منذ فترة طويلة:

وقد "تباطأت وتيرة التقدم لأن ولايات المكاتب القطرية في تغيير الإجراءات والنظم المتعارضة على نطاق المنظمات محددة. وقد تطلب تحقيق أي تغيير عمليات مستهلكة للوقت، في حين أن الدعم الذي قدمته المستويات العليا في المنظومة كثيراً ما اعتبر غير كافٍ"<sup>(٤٥)</sup>. (فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، ٢٠١٢).

"فوجود أنظمة وقواعد خاصة بكل وكالة، ونظم مختلفة لتخطيط الموارد المؤسسية، وغلبة المساءلة الرأسية على المساءلة الأفقية على الصعيد القطري، كلها أدت إلى إبطاء التقدم ... ولا بد من المسارعة في الحال إلى معالجة الحواجز المؤسسية ... (ل) إنشاء خدمات ... تتسم بجودتها العالية وكفاءتها من حيث التكلفة"<sup>(٤٦)</sup>. (الأمين العام، ٢٠١٢).

"الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة لم تحرز تقدماً ... وهذا ما يشمل الدعوة إلى مواءمة النظام الأساسي والنظام الإداري على نطاق المنظومة وتوحيد خدمات الدعم على الصعيد القطري. وبالتالي، ... ليس هناك بعدد من اتجاه واضح، ينحو لتنفيذ وحدات عمل مشتركة"<sup>(٤٧)</sup>. (الأمين العام، ٢٠١٥).

## جيم - التقدم المحرز كان متواضعاً

٥٥ - يجري أدناه تحليل التجارب على المستوى القطري بثلاث طرق مختلفة لأخذ فكرة عن التقدم المحرز نحو العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على المستوى القطري وعن الحالة اليوم: تقييم شامل على أساس التقدم المحرز على المستوى العالمي؛ والتجارب المتعلقة باستراتيجيات عمليات تسيير الأعمال؛ والتجارب مع المبادرات المتكاملة على المستوى القطري في البرازيل، وفييت نام، وكابو فيردي، والتي أشير إليها في تقارير الأمين العام كأثلة لتقديم الخدمات يمكن تطبيقها على نطاق أوسع.

(٢٤) نظر A/61/583، الفقرة ٥٢.

(٢٥) United Nations Evaluation Group, *Independent Evaluation of Delivering as One: Main Report* (New York, 2012), para. 307

(٢٦) انظر الوثيقة A/67/320-E/2012/89، الفقرة ٤٠.

(٢٧) انظر الوثيقة A/71/63-E/2016/8، الفقرة ٢٣٢.

## دال - التقييم العام: العمليات المشتركة لتسيير الأعمال لا تزال تمثل حصة صغيرة من المجموع

٥٦ - يستند التقييم الوارد في هذا التقرير عن الصورة العالمية إلى بيانات مستمدة من الدراسة الاستقصائية العالمية لأفرقة إدارة العمليات التي اضطلعت بها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في عام ٢٠١٧، والتي صدرت في أوائل عام ٢٠١٨ كجزء من نظامها لرصد تنفيذ قرارات الجمعية العامة المتعلقة باستعراض السياسات الذي يجري كل أربع سنوات<sup>(٢٨)</sup>. وقد جرى الإعلان بالفعل، على نطاق واسع، عن العديد من النتائج الهامة عن طريق تقرير الأمين العام عن تنفيذ قرار الجمعية العامة ٧١/٤٣<sup>(٢٩)</sup>. ومن بين النتائج الرئيسية ما يلي:

(أ) لا تزال الغالبية العظمى من أفرقة الأمم المتحدة القطرية تدير مهمتها المتعلقة بعمليات تسيير الأعمال عن طريق الإدارات التابعة للوكالات. ويتراوح المدى بين ٨٤ في المائة بالنسبة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات و ٩٥ في المائة بالنسبة للموارد البشرية<sup>(٣٠)</sup>؛

(ب) لم تضع نسبة كبيرة من أفرقة إدارة العمليات طرائق لتنظيم بنود خدمات تسيير الأعمال المشتركة الأكثر شيوعاً<sup>(٣١)</sup>؛

(ج) لا تقوم أفرقة إدارة العمليات إلا بعدد قليل جداً من تحليلات التكاليف والعوائد في جميع مجالات التعاون المتعلق بتسيير الأعمال؛

(د) تمثل الاختلافات في السياسات والإجراءات (٨٠ في المائة)، وفي القواعد والأنظمة (٧٥ في المائة) العقبات المبلغ عنها الأكثر شيوعاً؛

(هـ) تشمل الاختلافات الرئيسية في السياسات تفاوتات تفويض سلطة الشراء، وعدم التوافق التشغيلي بين نظم تخطيط الموارد في المؤسسات، وتفاوت معايير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، واختلاف سياسات توظيف الموارد البشرية. وأبلغ ثلثا المجيبين أن تفاوت درجات تفويض السلطة لرؤساء الوكالات يشكل عائقاً.

وتتمشى هذه النتائج مع الرؤى المجمعّة أثناء هذا الاستعراض.

٥٧ - وفي حين لا يوجد زخم من أجل توحيد الهياكل، فإن العمليات المشتركة لتسيير الأعمال هي أكثر شيوعاً في مجالي المشتريات وخدمات المرافق. وغالبية المؤسسات في معظم أفرقة الأمم المتحدة القطرية قادرة على الاستفادة من اتفاقات بعضها البعض الطويلة الأجل مع

(٢٨) أرسلت الدراسة الاستقصائية الشاملة إلى جميع أفرقة إدارة العمليات، وأفرزت معدل رد بلغ ٨٨ في المائة (١١٣)، وكانت هي الرابعة في سلسلة من الدراسات الاستقصائية لأفرقة من هذا القبيل عن التقدم المحرز في العمليات المشتركة لتسيير الأعمال. رصد الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات. الدراسة الاستقصائية لأفرقة إدارة العمليات لعام ٢٠١٧.

(٢٩) A/73/63-E/2018/8.

(٣٠) Department of Economic and Social Affairs, "QCPR monitoring: survey of operations management teams 2017" (February 2018), p. 11.

(٣١) Ibid., p. 13.

الموردين. غير أن معظم الاتفاقات الطويلة الأجل خاصة بوكالات محددة<sup>(٣٢)</sup>، مما يشير إلى أن الشراء لا يقوم بالضرورة على الاحتياجات المجتمعة، والعديد من الاتفاقات الطويلة الأجل لا يمكن الاستفادة منها.

## هاء - استراتيجية عمليات تسيير الأعمال الحالية لا تسفر عن نتائج كافية

٥٨ - رغم بعض السمات الإيجابية، فإن نهج استراتيجية عمليات تسيير الأعمال لا يسفر عن النتائج المرجوة. فهو ينقصه الطموح حيث لا يلتزم بتقديم خدمات موحدة، ويقوم على منهجية لبيان الجدوى تقدّر وفورات ليست في الواقع متاحة لاستخدامات بديلة، وتولد مستويات متواضعة من الوفورات الحقيقية قد لا تكون متناسبة مع مستوى الجهد المبذول. وقد وضعت استراتيجية عمليات تسيير الأعمال عام ٢٠١٢ من قبل ما كان يسمى آنذاك بالفريق العامل المعني بتسيير الأعمال التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية للاستجابة للولايات الداعية إلى مواءمة عمليات تسيير الأعمال وتبسيطها وإلى الإبلاغ عما ينجم عن ذلك من وفورات في التكاليف<sup>(٣٣)</sup>. وهي إطار لدعم أفرقة الأمم المتحدة القطرية في اتباع نهج استراتيجي قائم على تحقيق النتائج لتخطيط عمليات تسيير الأعمال المنسقة وإدارتها وتنفيذها على المستوى القطري. ووفقاً لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، فإنها تشكل العمود الفقري لركيزة "توحيد العمليات" في إجراءات التشغيل الموحدة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، ولكنها تنطبق أيضاً في سياقات أخرى<sup>(٣٤)</sup>.

٥٩ - والمشاركة في الاستراتيجية طوعية. وقد صممت استراتيجية عمليات تسيير الأعمال بحيث لا تعكس سوى الخدمات التي وضعت بشكل مشترك، ولا تشمل فرادى عمليات الوكالات أو تعوّضها. ومجالات الخدمات المشتركة المتوخاة هي المشتريات والشؤون المالية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات واللوجستيات والموارد البشرية وخدمات المرافق، بما في ذلك المباني المشتركة. والأهداف الرئيسية لاستراتيجية تسيير الأعمال هي:

- (أ) تعزيز الصلة بين التخطيط لعمليات تسيير الأعمال والبرامج. وينبغي أن توضع استراتيجية تسيير الأعمال وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، بالاقتران مع بعضها البعض، وأن تشملهما نفس الدورة؛
- (ب) خفض التكاليف بالحد من العمليات المتكررة التي تقوم بها الوكالات بشكل فردي وبالاستفادة من الموقف التفاوضي لكامل المنظومة عند شراء السلع والخدمات؛
- (ج) تعزيز النهج القائم على الأدلة في اتخاذ القرارات المتعلقة بعمليات تسيير الأعمال باستخدام أدوات من قبيل تحليل التكاليف والعوائد.

(٣٢) Ibid., p. 20

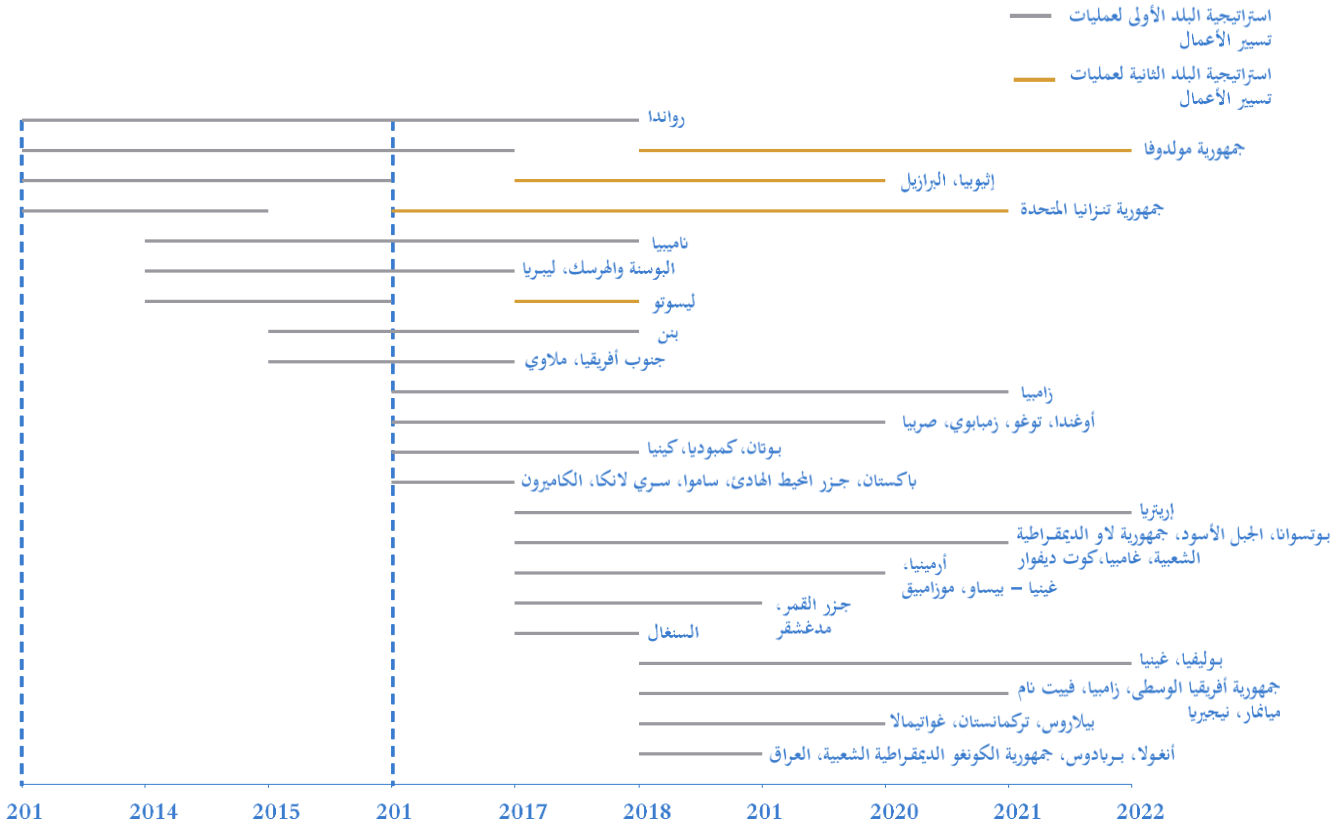
(٣٣) United Nations Development Group, "UNDG Business Operations Strategy (BOS), executive summary" (September 2016), p. 3

(٣٤) المرجع نفسه.

٦٠ - ويشير مكتب مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة إلى أن ٥٠ من أفرقة الأمم المتحدة وضعت، أو هي في مرحلة متقدمة من صوغ استراتيجيات لعمليات تسيير الأعمال. والمراحل الأولى من التنفيذ مبينة في الشكل ٦ أدناه.

الشكل ٦

### استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال - الجدول الزمني للتنفيذ



المصدر: مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، ووثائق عن استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال (تاريخياً البدء والانتهاء).

٦١ - وأرسل استبيان إلى أفرقة الأمم المتحدة القطرية الـ ٣٤ التي أشار مكتب مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في أوائل عام ٢٠١٨ إلى أنها وضعت استراتيجيات لعمليات تسيير الأعمال (ورد ٢٣ رداً)؛ وتعتمد النتائج الواردة في هذا التقرير على تلك الردود، وعلى الدراسة الاستقصائية العالمية لأفرقة إدارة العمليات، والمقابلات التي أجريت مع أفرقة الأمم المتحدة القطرية ومسؤوليها بالمقار، وعمليات الاستعراض الداخلي التي أجريت بتكليف من مكتب مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة.

٦٢ - ويعتبر معظم أفرقة الأمم المتحدة القطرية عملية استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال مرهقة بسبب اشتراطها لإجراء تحليلات منفصلة لخط الأساس، وللاحتياجات، وللتكاليف والعوائد. وقد ذكر أحد المنسقين المقيمين في فريق قطري صغير أنه يعتبر أن اشتراط منهجية تجبر الأفرقة القطرية على توظيف خبراء استشاريين أمر لا يمكن الاستمرار فيه.

٦٣ - وأُبلغ عن تحقيق وفورات متواضعة المستوى عموماً، ولكن يصعب تفسيرها. وتقوم استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال على تامين الوقت الذي يتم توفيره، والذي يمثل، في معظم



البلدان، أهم حصّة من المجموع. والوقت الذي يتم توفيره يكاد لا يتحول أبداً إلى نقود (بخفض القدرات، مثلاً)، مما يمكن إتاحتها لاستخدام بديل.

٦٤ - وتشير الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة إلى وجود نسبة عالية من المدخرات القابلة للتحويل إلى نقود في مجال المشتريات وإلى أن المكاسب في الكفاءة نادراً ما تترجم إلى تخفيض في ملاك الموظفين (المرفق الأول، الشكل ٦)، وإلى أن اختلاف السياسات بين الوكالات كثيراً ما يعيق المشاركة والنتائج الفعالة (المرفق الأول، الأشكال من ٧ إلى ٩). وعلاوة على ذلك، فقد أبلغت أفرقة الأمم المتحدة القطرية التي انتقلت إلى مبان مشتركة عن تحقيق وفورات في تكاليف المرافق تتراوح بين ١٠ و ٥٠ في المائة. ويختلف مستوى التوفير اختلافاً كبيراً حسب ما إذا كانت المباني المشتركة بدون إيجار، وما إذا كانت المباني التي تنتقل منها الكيانات بدون إيجار، وما إذا كان يتعين على الكيانات دفع تكاليف لتشييد/تجديد المباني المشتركة الجديدة. ويقدم الأشكال من ٤ إلى ١١ من المرفق الأول مزيداً من التفاصيل عن الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة عن تجربة استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال.

٦٥ - ورغم أن المشاركة الطوعية في استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال تمنح الوكالات مرونة المساهمة حسب النسق الذي تراه، فإن بعض المؤسسات يشير إلى أن هذا يسهم في محدودية المشاركة، وعدم إمكانية التنبؤ بالطلب على الخدمات، وبما يتصل بذلك من مستويات التكاليف والإيرادات، وانخفاض قابلية التوسع، وانخفاض قوة التفاوض (المرفق الأول، الشكل ١١).

٦٦ - والتخطيط الاستراتيجي المتوخى من عمليات تسيير الأعمال اقتراناً بالبرنامج عن طريق إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، لم يتحقق على نطاق واسع - ولم يكن ذلك لعدم المحاولة، من قبل بعض أفرقة الأمم المتحدة القطرية على الأقل. فالفريق القطري في رواندا يبذل جهوداً جبارة من أجل إدماج العمليات وتخطيط البرامج. ويشير بعض أعضاء الفريق القطري إلى أن النتائج هزيلة مقارنة بالوقت المستثمر. وفي تنزانيا، أنشئ فريق لإدارة البرامج والعمليات لسد الفجوة، لكنه توقف عن العمل في نهاية فترة خطة الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وعين فريق الأمم المتحدة القطري، عوضاً عن ذلك رؤساء وكالات لقيادة كل من فريق العمليات وفريق البرامج، مع روابط أقيمت عن طريق الفريق القطري.

٦٧ - وينبغي أن تحلل مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة تجارب محددة للتعرف على نقاط التقاطع الواقعية بين تخطيط البرامج وتخطيط العمليات. هل التعبير عن إطار/خطة الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية اتسم بقدر كبير للغاية من التعميم ليكون فرصة عملية لمواءمة عمليات تسيير الأعمال؟ الرغبة الملحوظة لدى فريق إدارة العمليات الرواندي في إجراء المزيد من التخطيط المسبق في مجال المشتريات تشير إلى أنه شريك على استعداد لخوض تجربة من هذا القبيل.

٦٨ - وتشير الردود على الاستبيانات والمقابلات التي أجريت إلى أن استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال لم تكن مدعومة بما يكفي من قبل المؤسسات التي تركت مقارها الأمر إلى حد كبير بيد الممثلين المحليين لتحديد كيفية المشاركة. وينبغي أن تحذو جميع المؤسسات حذو اليونيسيف في توفير إرشادات محددة لمكاتبها القطرية بشأن ما يجوز وما لا يجوز التعاون بشأنه.

٦٩ - والوفورات المحققة عن طريق استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال، بقدر ما تم حسابه، تتركز بدرجة كبيرة على أشكال معينة من التعاون في مجال المشتريات وخدمات المرافق. وينبغي أن يوضع في الاعتبار أن التعاون بشأن الاتفاقات الطويلة الأجل في مجال المشتريات والمرافق العامة الأساسية جاء قبل استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال. ومع أنه جرى تجميع تدفقات الفوائد هذه في استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال، فإن تحقيقها لا يتطلب استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال.

## واو - مراكز الخدمات المتكاملة القائمة حالياً على المستوى القطري محدودة النطاق: مركز واحد فقط يوحد تقديم الخدمات

٧٠ - لا يوفر أي من مراكز الخدمات المتكاملة على المستوى القطري ما يشبه من قريب أو من بعيد نموذجاً جاهزاً لتوحيد العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على الصعيد القطري، رغم أنه يمكن استخلاص دروس، ليست بالضرورة جديدة. وأفاد الأمين العام أن المنظومة الإنمائية قطعت، من خلال مراكز الخدمات المتكاملة في البرازيل، والدانمرك، وفييت نام، خطوات مهمة نحو النجاح في توحيد الخدمات التشغيلية لكيانات الأمم المتحدة في مواقع محددة<sup>(٣٥)</sup>. والأمر ليس كذلك في الواقع. فلكل منها نطاق محدود جداً. ولا يوحد أي منها عمليات تسيير الأعمال. ولا توحد فييت نام وكوبنهاغن سوى مجموعة محدودة من الخدمات المتصلة بإدارة مبنى مشترك. أما مرفق العمليات المشتركة في البرازيل فلا يركز على المباني؛ إلا أنه محدود بدرجة أكبر بكثير مما كان متوقعاً ويواجه تحديات كبيرة منذ إنشائه. بيد أن المكتب المشترك في كابو فيردي، الذي أنشئ عام ٢٠٠٦، يوحد بالفعل تقديم الخدمات ويوفر نموذجاً قد يكون مفيداً لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في البلدان الأخرى التي يتسم مجموع حجم البرامج فيها بالتواضع.

٧١ - وهناك سمة مشتركة بين الجميع قد تكون ذات أهمية لأغراض التخطيط في المستقبل: تعمل المراكز الأربعة بالاستناد إلى دعامة أساسية يوفرها البرنامج الإنمائي، وباستثناء كابو فيردي، فإن هيكلها المستقل عن الوكالات وترتيباتها الإدارية تجعلها أكثر جاذبية للمؤسسات المشاركة فيها من نموذج وكالة رائدة. ففي البرازيل مثلاً، أُبلغ المفتش بأن السبب الرئيسي لإنشاء مرفق العمليات المشتركة هو عدم الرضا بالعمل في إطار نموذج الوكالة الرائدة. وبالمثل، شكّل تقديم خدمات المرافق من قبل وحدة الخدمات المشتركة في دار الأمم المتحدة الموحدة الخضراء في فييت نام، بدلاً من نهج الوكالة الرائدة، حافزاً للانتقال إليه. وقد خلص تقييم للخدمات التي يقدمها البرنامج الإنمائي للوكالات، أنجزه مؤخراً مكتب التقييم المستقل التابع للبرنامج، إلى أن ترتيبات خدمات العمليات المشتركة أفضل من ترتيبات الوكالة الرائدة، لأنها تتسم بإدارة أكثر حيادية، وتتيح الإمساك بزمام الأمور، وتوفر الثقة، ويمكن أن تعزز تقديم الخدمات الموجهة على نحو أكبر إلى العملاء. ويضيف أن الوحدات من هذا القبيل قادرة على

(٣٥) انظر الوثيقة A/71/63-E/2016/8، الفقرة ٢٣٠.

اقترح وتنفيذ أساليب ابتكارية ونوعية خدمات موجهة إلى العملاء، دون التعرض لمخاطر عدم اشتغال جدران الحماية، التي تواجهها النماذج القائمة على الوكالة الرائدة<sup>(٣٦)</sup>.

٧٢ - وترد أدناه النقاط البارزة، وبخاصة لأمثلة فييت نام، وكابو فيردي، والبرازيل. ويبين كل منها، بطرق مختلفة، ما يلي:

- التحديات التي يواجهها التكامل الأفقي على المستوى القطري والناجمة عن أطر الرقابة الداخلية الخاصة بالمؤسسات؛
- صعوبة الحفاظ على دعم المقار ودعم السياسات بعد بدء المبادرات؛
- الحواجز التي تفرضها الاختلافات، الحقيقية أو المتصورة، في القواعد والإجراءات؛
- الحاجة إلى الوضوح في ما يتعلق بالشخصية القانونية التي يتطلبها مقدم الخدمات، والسلطة التي يكون مقدم الخدمات مسؤولاً أمامها؛
- الظاهرة المتمثلة في معاملة موظفي الخدمات المشتركة كأيتام المؤسسات. إذا كان الموظفون متعاقدين مع كيان واحد ولكنهم يخدمون جميع الكيانات، لا يكون ما يستحقونه من النظم والدعم واضحاً. وتجدر الإشارة إلى أنه كان متوقعاً، في عام ٢٠١٣، من شبكة الموارد البشرية التابعة للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، أن تضع، دعماً للخطة الاستراتيجية للجنة الرفيعة المستوى، طرائق بشأن كيفية الحصول على مركز "مقدم طلب داخلي" بالنسبة لجميع موظفي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة<sup>(٣٧)</sup>؛
- المدى الذي تكون فيه المبادرات مدفوعة بشخصية الموظف وليست قائمة على أساس مؤسسي، بحيث يؤدي تغيير في الموظفين إلى تغيير في المسار.

### مرفق العمليات المشتركة في البرازيل

٧٣ - من الخصائص الفريدة للتجربة البرازيلية الانشغال المهيمن بكيفية تنظيم تقديم الخدمات للعملاء الحكوميين - مصدر التمويل الرئيسي للبرنامج الإنمائي ومنظمة اليونيسكو، الذي صمم مرفق العمليات المشتركة. وقد كان من حوافز مرفق العمليات المشتركة الضغط من أجل تقليص تكاليف التشغيل الناجم عن انخفاض إيرادات رسوم الخدمات المتأتية من البرازيل حيث إنها قلصت استخدام كيانات الأمم المتحدة لأداء أعمال بالنيابة عنها. وقد شكّل انخفاض الدخل تحدياً بالنسبة لاستمرارية تواجد بعض كيانات الأمم المتحدة<sup>(٣٨)</sup>. وأبلغ المفتش بأن هناك اعتباراً آخر هو الرغبة في الحد من ممارسة الكيانات الممولة المتمثلة في تسويق المشاريع لدى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لمعرفة من سيعرض سعراً أقل من أسعار غيره.

(٣٦) UNDP Independent Evaluation Office, *Evaluation of UNDP Inter-agency Operational Services* (٢٠١٨), conclusion 6, p. 10, and para 92, p.40.

(٣٧) CEB/2013/HLCM/HR/20.

(٣٨) United Nations country team, "Business Operations Strategy (BOS): concept note for a pilot implementation in Brazil" (30 January 2013).

٧٤ - وكان من المقرر أن يشترك فريق الأمم المتحدة القطري في تمويل مرفق العمليات المشتركة، وأن يخدم هذا المرفق جميع مشاريع الأمم المتحدة وأن يخفض عدد الوحدات التشغيلية العاملة في كيانات منفصلة. وكانت نقطة البداية المقترحة هو إدماج عمليات الشراء، مما يعطي فكرة عن أنشطة الشراء في حافظة البرنامج الإنمائي ومنظمة اليونسكو. وللمساعدة في رسم طريق للمضي قدماً، طلب الفريق القطري المساعدة. عندئذ أوفدت اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بعثتين مشتركيتين لدعم استحداث مرفق العمليات المشتركة.

٧٥ - وقد حظيت مبادرة البرازيل باهتمام كبير وأبرزت مراراً وتكراراً في تقارير الأمين العام إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة عن التدابير التي يجري اتخاذها للنهوض بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال، نظراً لإمكانية تطبيقها على نطاق أوسع. فعلى سبيل المثال، أبلغ المجلس الاقتصادي والاجتماعي بأن المشروع الرائد الأول لتصميم وتشغيل مركز الخدمات المتكاملة نُفذ في البرازيل. وهو يضم عناصر لمنهجية محتملة لمراكز الخدمات المشتركة تنفيذ النشر المرحلي لهذه الآلية في المستقبل<sup>(٣٩)</sup>. ولاحظ لاحقاً، في ما كان ينبغي أن يعتبر، بأثر رجعي، مؤشراً مثيراً للقلق، إلى أن ثمانية كيانات ستشارك (خمسة منها صغيرة جداً)، وأن مشاركة منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية، (منظمة الصحة للبلدان الأمريكية)، واليونسيف وبرنامج الأغذية العالمي تتوقف على نتائج تحليل للتكاليف والفوائد<sup>(٤٠)</sup>.

٧٦ - وجرى تصميم مرفق للعمليات المشتركة يضم ٢٧ موظفاً من أجل توفير الخدمات في مجالات الموارد البشرية، بما في ذلك استقدام الموظفين الوطنيين والخبراء الاستشاريين والتعاقد معهم، والمشتريات، والسفر، وطائفة من خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وكان يتوقع تحرير ١٥ من مكافآت الدوام الكامل، وتحقيق مكسب نقدي قدره ١,٧ مليون دولار سنوياً، يتصل ٦٠ في المائة منها بالسفر. وقد بدأ عملياته في آذار/مارس ٢٠١٦ بنطاق ومشاركة أضيق مما كان متوقعاً. وهو يضم الآن خمسة كيانات مشاركة رئيسية - البرنامج الإنمائي، ومنظمة اليونسكو، وبرنامج البيئة، وصندوق السكان، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة - ويعمل على بندين من بنود الخدمات، المشتريات والسفر. واستناداً إلى ممثلي مكتب خدمات المشاريع في برازيليا، فقد غادر المكتب لأن حجم الأعمال التي يضطلع بها مرفق العمليات المشتركة بالنيابة عنه لا يبرر التكاليف.

٧٧ - وكتب آخرون بشكل مستفيض عن التحديات التي تواجه مرفق العمليات المشتركة وما يمكن/ينبغي القيام به بعد ذلك<sup>(٤١)</sup>. وكما يتبين من الإطار ١ أدناه، فقد كان مرفق العمليات المشتركة مكبلاً منذ البداية، رغم الدعم القيم الذي حظي به، مثل الاستثمار لبدء العمل الذي قدمه له، لمرة واحدة، البرنامج الإنمائي. وبالنظر إلى الشواغل المتعلقة بالتكاليف وتوزيعها العادل، والتغييرات المستمرة في إدارة مرفق العمليات المشتركة، ومحدودية مشاركة

(٣٩) انظر الوثيقة E/2013/94، الفقرة ١٨١.

(٤٠) انظر الوثيقة A/70/62-E/2015/4، الفقرة ١٤٩.

(٤١) Anders Voigt, "UN Joint Operations Facility in Brazil: initial assessment report" (September 2016); and Patrick J. Tiefenbacher, "Joint Operations Facility: consolidated report" (March 2018).

الوكالات، ليس من الواضح ما يحمله المستقبل في طياته. فإذا أثمرت المناقشات مع منظمة الصحة العالمية (منظمة الصحة للبلدان الأمريكية)، وهي أكبر برنامج لمنظومة الأمم المتحدة في البرازيل، حول استخدام خدمات مرفق العمليات المشتركة المتصلة بالسفر، فستتحسن الآفاق. وسوف يكون من المؤسف التفريط في القدر الهائل من الجهد والالتزام الذي أبداه موظفو مكتب المنسق المقيم والمؤسسات الأخرى، إذا كان بالإمكان تطبيق الدروس المستفادة، التي حددت العديد منها مسبقاً بعثة اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية.

## الإطار ١

### مرفق العمليات المشتركة في البرازيل

#### السمات

تشارك ٥ من الوكالات الـ ٢٣ العاملة في البرازيل، على نحو نشط، في المرفق<sup>(٤٢)</sup>. نطاق الخدمات المقدمة أقل بكثير مما كان متوقعاً. وأفادت منظمة الأغذية والزراعة أنها لا تشارك لأنه أكثر تكلفة وأكثر بطئاً من عملياتها الذاتية ولا ترى اليونيسيف أن دراسة الجدوى مقنعة.

يعمل موظفو مرفق العمليات المشتركة بموجب عقود مع البرنامج الإنمائي. ويخضع مرفق العمليات المشتركة لإدارة اللجنة التوجيهية للعمليات المشتركة، المؤلفة من رؤساء الوكالات المشاركة برئاسة المنسق المقيم.

يعمل مرفق الخدمات المشتركة، الذي يخضع لضغوط من أجل خفض التكاليف ويحرم من قيادة مستقرة و متمكنة، بميزانية سنوية تبلغ قرابة ٠٠٠ ٨٧٥ دولار، وتغطي تكاليف ١١ موظفاً. ويتحمل البرنامج الإنمائي ومنظمة اليونسكو قرابة ٨٥ في المائة من التكاليف.

#### التحديات والعراقيل

لم توجد أبداً حلول للقيود التي جرى تحديدها في مرحلة التخطيط. ليس لمرفق العمليات المشتركة أي ظهور في فريق الأمم المتحدة القطري ككل، مما يضعف التشارك في تولي زمام الأمور.

مرفق العمليات المشتركة ليس مرتبطاً برؤية أوسع للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال. ويجري حالياً تنشيط فريق إدارة العمليات برئاسة مدير عمليات منظمة الصحة العالمية (منظمة الصحة للبلدان الأمريكية).

تتسبب القيود الداخلية، من قبيل القيود المتعلقة بإمكانية الوصول إلى نظم تخطيط الموارد في المؤسسات، واختلاف القواعد والإجراءات<sup>(٤٣)</sup>، في الشلل من حيث نطاق الخدمات وكفاءة المعاملات.

لم تدرج المهام المتعلقة بالموارد البشرية بسبب الاختلافات المتصورة في القواعد<sup>(٤٤)</sup>.

(٤٢) البرنامج الإنمائي، وبرنامج البيئة، ومنظمة اليونسكو، وصندوق السكان وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

(٤٣) United Nations Development Group/High-level Committee on Management, "Joint Operations Facility: advisory report" (March 2014).

(٤٤) Voigt, "UN Joint Operations Facility in Brazil", p. 9.

لا يستخدم مرفق العمليات المشتركة إجراءات موحدة، وإنما يكيف الإجراءات مع احتياجات كل مؤسسة عميلة.

لم يتسن توسيع نطاق العمليات. ورفضت منظمة اليونسكو استخدام خدمات السفر والخدمات المتصلة بتوظيف الخبراء الاستشاريين، ولا يجري تفويض فرادى المتعاقدين للعمل لفائدة مرفق العمليات المشتركة. ومن الصعب إثبات جدوى المهام إذا امتنعت الجهات الراعية عن إتاحتها. وضع دليل محلي للمشتريات بدلاً من استخدام دليل مرسخ. وحتى في تلك الحالة، فإن منظمة اليونسكو، وهي أحد العميلين الرئيسيين في مجال المشتريات، لم تصادق عليه إلا بتحفظات، مشترطة تطبيق عملياتها الخاصة بما في ٥ عمليات من العمليات الـ ١٦ المعروضة.

يتسم التمويل المقدم من مكتب الأمم المتحدة لتنسيق العمليات الإنمائية ومكتب المجموعة بالأهمية. وقد حصل مرفق العمليات المشتركة على أموال تجاوز مجموعها ٢٠٠.٠٠٠ دولار للأدوات الإلكترونية، وإعادة النظر في هيكل الأسعار الخاص به. وهذا يبين الحاجة إلى النظر في إمكانية توفير الموارد في المراحل الأولى من الابتكار في مجال الأعمال.

يوضح مثال مرفق العمليات المشتركة التحدي الذي يمثله بناء العمليات المشتركة لتسيير الأعمال انطلاقاً من القاعدة، وعدم مواصلة إشراك المؤسسات في حل المشاكل المتصلة بالسياسات، واستمرارية الحواجز البيروقراطية، والحاجة إلى بيان جدوى سليم، والنزعة المؤسفة لدى البعض إلى الاكتفاء بالمشاهدة في حين يتحمل آخرون مخاطر الابتكار.

### كابو فيردي

٧٨- يضم المكتب المشترك في كابو فيردي البرنامج الإنمائي وصندوق السكان واليونيسيف؛ وكان برنامج الأغذية العالمي مشاركاً إلى حين انسحابه من البلد. ويعود سبب إنشائه إلى أن في البلدان التي يكون فيها تواجد منظومة الأمم المتحدة صغيراً جداً، فإن التمثيل الإجمالي لوكالات الأمم المتحدة، وملاك موظفيها، وتكاليف الدعم غالباً ما تكون، حسب الأمين العام، مفرطة مقارنة بميزانياتها البرنامجية. وقد صمم نموذج المكتب المشترك من أجل زيادة فعالية الأمم المتحدة في تلك البلدان بتشديد التمثيل وتحسين نسبة تكاليف البرامج إلى تكاليف دعمها<sup>(٤٥)</sup>.

٧٩- وكان من المتوقع أن ينفذ ٢٠ بلداً أشكالاً مختلفة للمكتب المشترك بحلول عام ٢٠٠٧. إلا أن ذلك لم يحصل؛ ويظل مكتب كابو فيردي هو المكتب المشترك الوحيد.

٨٠- وفي ما يتعلق بالوفورات، ليس من الواضح ما تم تحقيقه، نظراً لعدم وجود أية معلومات أساسية. وكان جزء من الخطة أيضاً أن يجري التوحيد على أساس عدم فقدان أية وظائف محلية.

٨١- ومنظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية ليستا جزءاً من المكتب المشترك، ولكنهما توجدان في دار واحدة للأمم المتحدة، توفر أيضاً حيزاً للوكالات غير المقيمة والوكالات ذات تواجد تقني صغير (منظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، وموئل الأمم المتحدة، واليونيدو، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة). ورغم التقدم المحرز، فإنه لم يتم بعد استغلال عالم الخدمات المشتركة استغلالاً كاملاً؛ لا تشارك منظمة الأغذية والزراعة في النظام الهاتفي المشترك؛

ولا يوجد مكتب مساعدة مشترك في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، كما أنه لم يجر استكشاف نطاق التشارك في المركبات. ولم يجر تقييم إمكانية إدماج مهام الدعم لمؤسسات أخرى في منظومة الأمم المتحدة.

٨٢- وبعد أن دعت الجمعية العامة إلى تنفيذ نموذج المكتب المشترك، وتوسيع نطاق الخدمات المشتركة<sup>(٤٦)</sup>، تضمن كل تقرير مقدم إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن تنفيذ القرار ٢٠٨/٦٢ الإجراءات التي تم اتخاذها لتنفيذ ذلك النموذج<sup>(٤٧)</sup>. وذكر الأمين العام في وقت لاحق أنه رغم أن النموذج بيّن بعض الوفورات في التكاليف، فقد أبرزت عدة مشاكل تتعلق في المقام الأول بنظم الدعم ذات الصلة والصعوبات التي تواجهها الوكالات في تعديل عمليات المقر المصممة لخدمة مكتب واحد<sup>(٤٨)</sup>. وبطبيعة الحال، لم يقصد به أبداً أن يقتصر على بلد واحد.

٨٣- وسرعان ما تُرك المكتب المشترك بمفرده تقريباً لمعالجة مشاكل تتطلب حلولاً على مستوى المؤسسات. وقد صادف المكتب المشترك في مساره بعض التحديات، ولكنه أحرز تقدماً في التوفيق بين التمثيل الموحد وتقديم هوية مميزة والنهوض بالتكامل البرنامجي. وهو يمين أيضاً ما لمجموعة موحدة من القواعد والإجراءات من قوة في تمكين العمليات المشتركة لتسيير الأعمال. فبعض التحديات يمكن حلها على أفضل نحو إذا طُبّق النموذج على نطاق واسع<sup>(٤٩)</sup>. وإمكانية القيام بذلك أقل اعتماداً، على ما يبدو، عما إذا كان يمكن تنفيذه أم لا مما هي على الرغبة السياسية للمؤسسات في التخلي عن التمثيل المباشر.

٨٤- والظاهرة التي استجاب لها نموذج المكتب المشترك لا تقتصر على كابو فيردي. فهي شائعة لدى أفرقة الأمم المتحدة القطرية الصغيرة، والبلدان التي انتقلت إلى مركز الدخل المتوسط، والدول الجزرية الصغيرة النامية، ذات قواعد موارد لبرامج صغيرة وتواجه محدود للجهات المانحة، مما يعيق تعبئة الموارد.

٨٥- ويوضح مثال سوازيلند هذه النقطة. فمنذ أن أصبحت من بلدان الدخل المتوسط الأدنى، تقلص حجم برامجها ومواردها الأساسية، مما جعل فريق الأمم المتحدة القطري يواجه تحديات خطيرة تتعلق بالسلامة المالية العامة. ويزيد عدم وجود قاعدة معقولة من الجهات المانحة المقيمة من تفاقم المشكلة. وتدفع هذه الضغوط بالاستراتيجيات الجديدة في اتجاه توحيد عملية تقديم الخدمات.

٨٦- وأوضح ممثل للبرنامج الإنمائي أن تقلص الموارد، يهدد، إن استمر، جدوى التواجد القطري. وينظر بعض ممثلي الوكالات إلى التوحيد الإداري الكامل على أنه شرط مسبق للاستدامة المالية، ولكنهم يضيفون أن حجم البرامج لا يمكن أن يبرر تكلفة الكيانات المتواجدة على الصعيد الدولي بصورة مستقلة، وأن توحيد عمليات التواجد تلك هو جزء من حل أطول

(٤٦) انظر قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢، الفقرة ١٢٠.

(٤٧) E/2008/49، E/2009/69، E/2010/70، وE/2011/112.

(٤٨) انظر A/67/93-E/2012/79، الفقرة ٩٩.

(٤٩) قد يكون هذا هو السبب في عدم تطوير معايير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المتوخاة لمكتب مشترك في الوثيقة E/2006/58 (الصفحة ٣٦).

أجلاً. وفي حين ليس لدى المفتش رأي حول عتبة السلامة المالية، فإنه يعتبر أن نهج المكاتب المشتركة يمكن أن يشكل جزءاً من الاستجابة الشاملة لأن بإمكان تقليص تكلفة التمثيل الدولي أن يحرر من الموارد للعمل البرنامجي أكثر مما يمكن أن تحرره زيادة كفاءة عمليات تسيير الأعمال وحدها. ويتمشى تطبيق نموذج المكاتب المشتركة على نطاق أوسع مع النية المعلنة للأمين العام بتنفيذ مشاريع نموذجية لاختبار استراتيجيات تحسين عمليات تسيير الأعمال<sup>(٥٠)</sup>. وهو يتواءم أيضاً مع الحاجة إلى النظر في النماذج البديلة للتمثيل، الواردة ضمناً في إعادة التشكيل المتوخاة لعمليات التواجد على الصعيد القطري.

## الإطار ٢

### المكتب المشترك في كابو فيردى

#### السمات

يعمل المنسق المقيم بوصفه ممثلاً للوكالات المشاركة: البرنامج الإنمائي، وصندوق السكان واليونيسيف، وفي البداية، برنامج الأغذية العالمي. يستخدم هيكل واحد القاعدة التشغيلية للبرنامج الإنمائي بوثيقة برنامج قطري مشترك واحدة. يعمل الموظفون بموجب عقود مع البرنامج الإنمائي، وهناك مجموعة واحدة من القواعد والأنظمة لعمليات تسيير الأعمال. خدمات الدعم الإداري مندمجة اندماجاً كاملاً. لا تزال مذكرة تفاهم أعدت عام ٢٠٠٦ لتنظيم عمل المكتب غير موقعة. ثمة درجة عالية من التكامل البرنامجي/التعزيز المتبادل، وهو ما يعتبره المكتب المشترك أهم إنجاز له.

#### التحديات والعراقيل

عدم توفر إمكانية الوصول إلى نظام تخطيط موارد المؤسسة في اليونيسيف يخلق المزيد من العمل والأخطاء، ويشكل هذا مصدراً للمخاطر بالنسبة لكل من المكتب المشترك واليونيسيف. مرحلة الإبلاغ النهائية عن الرصد والنتائج مرهقة، ولكن مرحلة البرمجة الأولى متكاملة بدرجة عالية.

تتطلب الدورات والاحتياجات المختلفة لرصد البرامج والإبلاغ عنها قدراً كبيراً من العمل الإضافي، وتعكس عدم القدرة على الاستمرار في اتباع منطق البرنامج المشترك عبر دورة حياة كاملة. هناك تناقص في الإحساس بتولي زمام الأمور لدى المؤسسات التي لم يعد لها موظفون تابعون لها في المكتب المشترك.

هناك غموض حول ما إذا كان يتعين معاملة الموظفين الوطنيين كمرشحين داخليين أو مرشحين خارجيين؛ ولا تتوفر للموظفين إمكانية الوصول إلى قواعد التعلم والمعرفة غير قواعد البرنامج الإنمائي.

(٥٠) انظر A/72/684-E/2018/7، الفقرة ٤٨.



تتطلب إمكانية إظهار هوية "العلامة المميزة" عكس سياسة حياد المؤسسة.

يمكن إنجاز نصح المكتب المشترك إذا كانت المؤسسات مستعدة للتخلي عن ممثليها. والعوائق من قبيل إمكانية الوصول إلى النظم غير محسومة. ولم تتابع لا المؤسسات ولا الآليات المشتركة بين الوكالات التعهدات بتيسير تلك الترتيبات. وينبغي تطبيق النموذج على نطاق أوسع لكي يستحق استثمار المؤسسات من أجل حل المشاكل من قبيل الإبلاغ البرنامجي، والتوافق التشغيلي بين النظم، وما يتصل بذلك من السياسات المتعلقة بالضوابط الداخلية.

## فبيت نام

٨٧- وضع مفهوم دار الأمم المتحدة الموحدة الخضراء عام ٢٠٠٨ من أجل دعم "توحيد الأداء"، وبدأ تنفيذه في حزيران/يونيه ٢٠١٥. وتعتبر الدار وسيلة للتشجيع على زيادة التنسيق والمساءلة المشتركة والفعالية. ومن السمات الرئيسية للمبنى إعادة استخدام الهيكل والمواد من مبنى الشقق السابق، والإضاءة الطبيعية إلى أقصى حد ممكن، وانخفاض استهلاك الطاقة والمياه.

٨٨- وتحتذب الدار اهتمام فريق الأمم المتحدة القطري. وقد جرى تصميمها في إطار الشراكة، وتدار على نفس الأساس، وذلك ظاهر للعيان. وفي عام ٢٠١٢، وقعت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المقيمة مذكرة تفاهم من أجل تجديد المباني، مما ضمن اتباع نهج شامل للجميع في إنشاء المرفق. وبعد ذلك، وقعت الجهات المستأجرة للدار، عام ٢٠١٧، مذكرة تفاهم تنظم شروط الإشغال، واستخدام المباني وما يتصل بذلك من توفير الخدمات المشتركة. واتفقت أيضاً على تحمل مسؤولية جماعية عن الدار بمشاركتها في مجلس إدارتها. وتضم الدار بالفعل ١٤ من وكالات الأمم المتحدة الـ ١٥ المقيمة في هانوي. وأشار بعض الوكالات المتخصصة إلى أنها تلقت رسائل من مقارها تدعوها إلى السعي جاهدة إلى التواجد في الدار. وذكر جميع الكيانات التي أجريت معها مقابلات أنها تعتقد أن تواجدها معاً أمر جيد بالنسبة للصورة الأوسع للأمم المتحدة.

٨٩- وتقدم الخدمات المتكاملة في هانوي عن طريق وحدة للخدمات المشتركة تغطي: مناولة الإدارة التقنية والإصلاحات المتعلقة بالمرافق، والخدمات المتصلة بالمنافع العامة والمباني، وإدارة شؤون الزوار، وتوفير مكتب خدمات جامع، وتوفير القرطاسية واللوازم المكتبية، والتأمين، وخدمات المراسم لعملاء الدار، والحقيبة الدبلوماسية والبريد، والخدمات المشتركة المتصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (شبكة إلكترونية للمنطقة المحلية وشبكة هاتفية مشتركة، والطباعة المشتركة). وتوافق الجهات المستأجرة، بتوقيعها على مذكرة التفاهم، على جميع الخدمات التي تقدمها وحدة الخدمات المشتركة.

٩٠- وتعمل وحدة الخدمات المشتركة بالاستناد إلى دعامة أساسية من البرنامج الإنمائي. ومع ذلك، فهي تعتبر غير مختصة بوكالة بعينها بل موجهة نحو العملاء، حيث إن الترتيبات الإدارية تتيح الفرصة لإبداء جميع الآراء. وهذا يتباين بشكل ملحوظ مع ترتيبات الوكالة الرائدة، التي تعتبر الخدمات في إطارها منتوج للبرنامج الإنمائي مع تصور مألوف بأنه يمنح الأولوية لنفسه. إلا أن القاعدة المستند إليها هي ذاتها.

٩١- وأفاد فريق إدارة العمليات بأن الرؤية بالنسبة لفريق الأمم المتحدة القطري هي أن يكون هناك مركز خدمات متكاملة يمكن أن يظهر للعالم كيف يمكن للأمم المتحدة أن تتلاقى وتنفذ

العمليات<sup>(٥١)</sup>. لكن الواقع الراهن لا يزال بعيداً نوعاً ما عن ذلك المنال لأنه رغم مجموعة الخدمات المشتركة التي تقدمها وحدة الخدمات المشتركة، لا تزال المؤسسات تبقي على هياكل الدعم الإداري الخاصة بها. ولم تصمم الدار أبداً من أجل توحيد تنفيذ جميع مهام الدعم الإداري، وإنما بعضها فقط. بيد أن وحدة الخدمات المشتركة توفر إطاراً لتوحيد تقديم الخدمات، إذا اتخذ ذلك القرار السياسي. وقد وضعت استراتيجية متوازنة جداً لعمليات تسيير الأعمال لكي تبدأ عام ٢٠١٨، ولكن معظم مكاسب الكفاءة المتوخى تحقيقها يتعلق بخدمات المباني المشتركة. وقد أقر فريق الأمم المتحدة القطري بضرورة رفع سقف الطموح، وعين، من أجل ذلك، رئيسي وكالتين ليكونا في نفس الوقت رئيساً (اليونيسيف) ونائب رئيس (منظمة العمل الدولية) لفريق إدارة العمليات.

٩٢ - ويتوسع الإطار ٣ في تناول سمات الدار والتحديات التي تواجهها. والقيود التي تحد من الوصول إلى النظم، واختلاف القواعد والإجراءات، وعدم وجود رؤية واضحة في ما يخص الجهة التي ينتمي إليها موظفو الخدمات المشتركة، واضحة للعيان.

٩٣ - وجميع أفراد فريق الأمم المتحدة القطري متفقون على ما يبدو على أن المباني المشتركة لم تسهم بعد في البرمجة المشتركة، التي يرون أنها ليست متقدمة جداً. ويجري تخصيص الحيز المكاني حسب المجال الوظيفي والنتائج، وليس حسب المؤسسات، ويرمي هذا إلى تشجيع التعاون البرنامجي الأفقي.

### الإطار ٣

#### دار الأمم المتحدة الموحد الخضراء في هانوي، فيت نام

##### السمات

تقدم الخدمات المشتركة وحدة الخدمات المشتركة.

تقتصر الخدمات المشتركة على إدارة المرافق، والمراسم، وسجل الوثائق، وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

تبقي المؤسسات على ترتيبات الدعم الخاصة بها بالنسبة للاحتياجات الأخرى.

مستويات عالية لرضا فريق الأمم المتحدة القطري عن الدار وعن خدمات وحدة الخدمات المشتركة.

تم الإدارة عن طريق مجلس إدارة تدعمه لجنة تنفيذية أصغر.

ينظر إلى وحدة الخدمات المشتركة على أنها مستقلة وعادلة للجميع، وهذا ما تكفله ترتيبات إدارتها. ويستند الهيكل إلى دعامة أساسية من البرنامج الإنمائي.

أنشئت وحدة الخدمات المشتركة كمشروع للبرنامج الإنمائي. ويعمل الموظفون بموجب عقود مع البرنامج الإنمائي، باستثناء بعض الموظفين في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الذين يعملون مع وكالة واحدة بسبب القواعد التي تحد من إمكانية وصول المتعاقدين معها إلى هياكلها الأساسية لتكنولوجيا المعلومات. ويفرض هذا الحاجز شرط أن يكون لكل مؤسسة مشاركة شخص واحد يعتني بتكنولوجيا المعلومات، حتى إذا كان حجم العمل لا يبرر ذلك.

"Business Operations Strategy (BOS): concept note for a pilot implementation in Brazil" (30 (٥١)  
January 2013)

أتاحت التكامل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات البعثات المشتركة بين الوكالات في عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٢ ومركز الأمم المتحدة الدولي للحوسبة. وفي غياب الآليات السابقة لتقديم ذلك الدعم، يفيد فريق هانوي بانخفاض مستوى مشاركة المقار.

### التحديات والعراقيل

يعتبر أن اختلاف السياسات المتعلقة بالموارد البشرية وشؤون المالية والمشتريات يعرقل العمليات المشتركة لتسيير الأعمال.

وحدة الخدمات المشتركة يعوزها تفويض السلطة لمهام الشراء، وهي ترى أن لديها القدرات اللازمة لذلك؛ وهي تعتمد على البرنامج الإنمائي في الإجراءات المضطلع بها في نظامها لتخطيط الموارد في المؤسسات الذي يضيف طبقة/خطوة في تجهيز المعاملات.

لا تتوفر لمدير وحدة الخدمات المشتركة إمكانية الوصول إلى نظم البرنامج الإنمائي في ما عدا بدء المعاملات ولا يمكنه الاطلاع على الميزانية.

رغم أن الموظفين متعاقدون مع البرنامج الإنمائي، فإنه لا يتم التعامل معهم على هذا الأساس بصورة كاملة. وهذا يحد من إمكانية الوصول إلى النظم المؤسسية للبرنامج الإنمائي لإدارة المواهب والتدريب.

هناك تباين في وجهات النظر حول تسجيل الأصول المشتركة وإدارتها.

رغم أن هيكل وحدة الخدمات المشتركة يمكن أن يكون النواة لتقديم خدمات متكاملة، فإنه يتعين على المؤسسات أن تبدي تلك الرغبة على وجه التحديد، وسيكون من الضروري التغلب على الحواجز البيروقراطية التي تحد من توسع الخدمات المشتركة في هانوي، كما في أي مكان آخر. وسيكون من الضروري أيضاً استعراض ما إذا كان العمل كمشروع للبرنامج الإنمائي يقيّد النطاق الإداري اللازم.

### كوبنهاغن

٩٤ - افتتحت مدينة الأمم المتحدة في تموز/يوليه ٢٠١٣، وهي تأوي اليوم ١١ من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (المنظمة الدولية للهجرة، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج البيئة، وصندوق السكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، واليونيدو، ومكتب خدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية). ويديرها البرنامج الإنمائي الذي أنشأ وحدة الخدمات المشتركة لمدينة الأمم المتحدة من أجل الاضطلاع بهذه المسؤولية. ويعمل موظفو وحدة الخدمات المشتركة بموجب عقود مع البرنامج الإنمائي. ولا تتولى أية وكالة موجودة في كوبنهاغن تنفيذ برنامج في الدانمرك.

٩٥ - ووحدة الخدمات المشتركة مسؤولة أمام فريق الأمم المتحدة القطري عن الأنشطة المتعلقة بالأماكن المشتركة. وهي تقدم الخدمات المتعلقة بإدارة المبنى، بالإضافة إلى بعض الخدمات المالية للوكالات المتواجدة بحجم صغير، مثل مكتب تمثيل البرنامج الإنمائي في بلدان الشمال الأوروبي، وبرنامج الأغذية العالمي. إلا أن خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات المؤتمرات المشتركة هي من مسؤولية منظمة الصحة العالمية، في حين يوفر مكتب خدمات المشاريع الخدمات الأمنية. وحيث إن المكتب الإقليمي الأوروبي لمنظمة الصحة العالمية ينظم مؤتمراً يعقد

كل سنتين لمنطقته، فقد ارتأت أن من المهم أن تتولى إدارة مرافق المؤتمرات وتكنولوجيا التداول بالفيديو. ولمكتب خدمات المشاريع بالفعل، باعتباره المؤسسة المشاركة الوحيدة التي يوجد مقرها في كوبنهاغن، علاقة مع إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن. ويجمع فريق إدارة العمليات بين كل هذه العناصر من الخدمات المشتركة في المناقشات المتعلقة بالميزانية والقضايا التي يريد أن يوجه إليها اهتمام فريق الأمم المتحدة القطري.

٩٦ - وتمثل رؤية فريق الأمم المتحدة القطري وفريق إدارة العمليات في توسيع نطاق العمل من تحقيق الكفاءة في الخدمات إلى دعم الانخراط الفعال في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. وجرى تحديد أربعة مجالات نتائج: وهي الخدمات، والخضرة، وأماكن العمل، ومحور أهداف التنمية المستدامة. والهدف هو تركيز مدينة الأمم المتحدة باعتبارها مركز امتياز في جميع المجالات الأربعة، رغم أن الخطوات اللازمة لإنجاز ذلك لا تزال في المهد. والفكرة العامة هي استنباط الحلول التي يمكن أن تكون قابلة للتكرار في مبان مشتركة أخرى.

٩٧ - ومن ناحية الخدمات، ترى وحدة الخدمات المشتركة طاقات كامنة في تعيين وكيل سفر مشترك للاستفادة من الحجم الجماعي. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن مشاهدة طاقات كامنة في إدارة الموارد البشرية، والمشتريات، وغير ذلك من المهام التي يمكن أن تساعد الوكالات على تقليص قدرتها الذاتية وتواجدها.

## زاي - ينبغي عدم إغفال ترتيبات الخدمات على المستوى الإقليمي

٩٨ - خلال المقابلات التي أجريت أثناء هذا الاستعراض، وجه الانتباه إلى أوجه تواجدها كبيرة جداً على الصعيد الإقليمي لكيانات حاضرة لأغراض محددة. وقد يساعد اختلاف أطرها المرجعية على توضيح قلة الاهتمام المولى للنظر في إمكانية تعميق العمليات المشتركة لتسيير الأعمال في ما بينها. فعلى سبيل المثال، يصل تواجدها منظومة الأمم المتحدة في بانكوك إلى قرابة ٥٠٠ ٢ موظف يشغلون ١٢ مبنى مختلفاً. وهناك فريق قطري للأمم المتحدة مركز على تايلند؛ ومجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة وغيرها من الكيانات المتواجدة على المستوى الإقليمي لدعم برامج في أجزاء أخرى من منطقة آسيا والمحيط الهادئ؛ ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ. وتشمل أنشطة فريق إدارة العمليات الجميع، بما في ذلك اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ. وتمشياً مع الافتراض الشائع بأن أفرقة إدارة العمليات تعمل على مستوى قطري محض، فإن فريق إدارة العمليات في بانكوك مسؤول رسمياً أمام المنسق المقيم لتايلند. ولكن، وبما أن اللجنة وعدة كيانات إقليمية تابعة للأمم المتحدة هي أيضاً أعضاء في فريق إدارة العمليات، فإنها تقع خارج نطاق اختصاص المنسق المقيم، وهو بالتالي لا يستطيع أن يقود نهجاً متكاملًا نيابة عن جميع كيانات الأمم المتحدة المتواجدة في بانكوك. وهذا يبرز الحاجة إلى إيجاد الأدوات للسياقات الإقليمية والترتيبات الإدارية المناسبة. وعملية النقل المحتمل لكيانات منظومة الأمم المتحدة المتواجدة في داكار، التي تشمل نحو ٢٠٠٠ موظف، إلى مبان مشتركة توفر فرصة لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة للنظر في كيفية تحسين دعم عمليات تسيير الأعمال على النحو الأمثل بين مختلف أنواع التواجد بما يتجاوز إدارة المرفق ذاته.

٩٩ - ويقدر التحليل الذي أجري مؤخراً لاستعراض الأمين العام على المستوى الإقليمي في سياق إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية عدد الموظفين بـ ٩٠٠٠ في شتى الكيانات المتواجدة على المستوى الإقليمي. والأمين العام ومجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة مدعون إلى ضمان أخذ هذه الكيانات المتواجدة على المستوى الإقليمي في الاعتبار عند صياغة استراتيجيات لتحقيق مكاسب في الكفاءة عن طريق التعاون بين الوكالات. وإذا كانت الشواغل المتعلقة بالأقدمية داخل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تقتضي أن يعتبر كيان معين من كيانات الأمانة العامة، بشكل رسمي، رئيساً لعمليات التواجد الموحدة تلك، فإنه ينبغي عدم ترك المجال لأوجه الصرامة التي تتسم بها الأمانة العامة في تسيير الدعم الإداري بشلّ الفرص التعاونية التي يمكن أن تسعى إليها الجهات الأخرى. وفي ظل هذه الظروف، ينبغي تعيين مسؤول كبير من مؤسسة أقل قيوداً بوصفه الموظف المسؤول عن قيادة عمل فريق إدارة العمليات المتكاملة المتعلق بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال.

١٠٠ - ومن الظواهر الأخرى التي لوحظت هي سعي الوكالات بصورة فردية إلى تحقيق مكاسب في الكفاءة بإنشاء مراكز إقليمية لتوفير الدعم العملي الذي كان يقدم سابقاً على المستوى القطري. ويقوم بذلك مثلاً البرنامج الإنمائي وصندوق السكان واليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية في الجنوب الأفريقي. وقد يكون لذلك معنى من منظور المؤسسة، ولكن ينبغي لتحليل العمليات المشتركة لتسيير الأعمال في المستقبل أن يأخذ هذه العناصر في الاعتبار.

## حاء - ينبغي أن تشكل قدرات الأمانة العامة جزءاً من المزيج

١٠١ - الكثير من التركيز على العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على المستوى القطري كان مدفوعاً من منظور القرارات المتعلقة بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، التي لا تشمل عادة معظم عمليات التواجد الميدانية للأمانة العامة، مثل عمليات السلام. وحيث ما تنشر الأمانة العامة قدرات كبيرة جداً في مجال الخدمات التشغيلية في المواقع التي توجد بها أفرقة قطرية عاملة تابعة للأمم المتحدة، ينبغي أن تؤخذ تلك القدرات في الاعتبار عند النظر في استراتيجيات توفير الخدمات المتكاملة. وإذا ما اعتبر الأمين العام أن الأنظمة والقواعد الناظمة لعمليات الأمانة العامة تعيق ذلك التعاون، ينبغي أن يوجه نظر الجمعية العامة إلى تلك المعوقات.

## طاء - تجزؤ التمويل يعيق الكفاءة الإدارية والشفافية

١٠٢ - تخصيص التمويلات يعيق الكفاءة لأنه يجعل إدارة المهام الإدارية والقدرات على نحو متكامل أكثر صعوبة بكثير. فترتيبات التمويل تلك تساعد على تعجيل قيام هياكل مشاريع أو برامج مستقلة مع قدرات دعم خاصة بها. ففي منظمة الصحة العالمية مثلاً، لبرنامج شلل الأطفال قدرات دعم ذاتية وهي مصدر التمويل الرئيسي للقدرات الإدارية في عدد من البلدان. ويستخدم البرنامج الإنمائي واليونيسيف أيضاً هياكل للمشاريع، تقوم، جزئياً على الأقل، على ترتيبات التمويل الأساسية.

١٠٣ - وهذا يقوض أيضاً شفافية الموارد المخصصة للمهام الإدارية لأنه يجري الإبلاغ عن الاحتياجات الإدارية المدججة في برنامج قائم بذاته كتكليف برنامجية. ومواصلة للاستشهاد بمثال

منظمة الصحة العالمية، فإن ميزانيتها البرنامجية المقترحة للفترة ٢٠١٨-٢٠١٩ تتضمن ما يقدر بـ ٢٢٤ مليون دولار سنوياً للتنظيم والإدارة<sup>(٤٢)</sup>، مما يعكس الاحتياجات المتعلقة بخدمات المؤسسة/مهام التمكين. غير أن هذا المبلغ لا يشمل التكاليف الإدارية لبرنامج شلل الأطفال، التي يقدرها مسؤول كبير في منظمة الصحة العالمية بـ ٥٠ مليون دولار سنوياً.

١٠٤ - وقد وجهت وحدة التفتيش المشتركة النظر، في تقارير أخيرة، إلى أوجه القصور وحجم العمل الإضافي، في ما يتصل بعمليات تقييم وإبلاغ قادتها الجهات المانحة، والناجحة عن زيادة التمويل المخصص<sup>(٤٣)</sup>. وفي ما يتعلق بالخدمات الإدارية، فإن تقليص بروز الموارد المتصلة بها وقدرة المؤسسات على إدارتها بطريقة متكاملة هو مظهر آخر للتكلفة الخفية لتنازل التمويل الأساسي. وهذا يؤكد الحاجة إلى معالجة الاختلال بين الموارد الأساسية والموارد غير الأساسية، على النحو الذي أقرته الجمعية العامة<sup>(٤٤)</sup>، وأهمية اتفاق التمويل المتوخى.

## باء - النتائج والتوصيات على المستوى القطري

١٠٥ - تبين أن تصميم الدعم الإداري على الصعيد القطري المستخلص من إطار عالمي أمر عديم الجدوى. وقد خلص هذا الاستعراض إلى أن التحديات الرئيسية، على الصعيد القطري، في تحقيق مكاسب في الكفاءة من العمليات المشتركة لتسيير الأعمال تشمل ما يلي: اختلاف نماذج الأعمال؛ واختلافات في القواعد والإجراءات؛ وتفاوت بين الأهداف على المستوى القطري والدعم الذي تقدمه المؤسسات؛ واستراتيجيات من قبيل استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال تكلف الكثير من الوقت بدون مردود واضح؛ واختلاف المصالح والقدرات داخل أفرقة الأمم المتحدة القطرية. ولمعالجة هذه المسائل، تقدّم مجموعة من التوصيات لا تستبعد إحداها الأخرى من أجل ما يلي: معالجة ظروف أفرقة الأمم المتحدة القطرية الصغيرة؛ والتغلب على الحواجز البيروقراطية؛ والدفع إلى وضع نموذج متكامل عن طريق عدد قليل من الجهات الفاعلة الرائدة؛ وإعادة تركيز العمل الأوسع نطاقاً لفريق الأمم المتحدة القطري بشأن عمليات تسيير الأعمال على مجالات أقل عدداً وأكثر إنتاجية.

١٠٦ - ويلاحظ أيضاً أنه لا يوجد سوى القليل من الحوافز الواضحة للتعاون بين الوكالات في هذا الميدان؛ بل إن الحوافز، إن وجدت، تسيير في الاتجاه المعاكس. لماذا يسعى مدير برنامج، بحض إرادته، إلى الحد من تحكّمه (تحكمها) في عمليات تسيير الأعمال وما يتصل بذلك من عدد الموظفين؟ إذا كانت الموارد المحررة متاحة للنقل إلى البرنامج، يمكن أن يكون ذلك حافزاً، ولكن هناك نزعة إلى عدم إتاحة الوفورات الإدارية لإعادة توزيعها محلياً. ويعتمد تصنيف مناصب مديري العمليات، جزئياً، على حجم الفريق الذي يشرفون عليه والموارد التي يديرونها؛ وليس من الواضح ما الذي سوف يكسبونه من الحد من قدراتهم ومن مرونة التنفيذ، لا سيما إذا كان احتمال تحسين عملية تقديم الخدمات من قبل مقدم آخر للخدمات أمراً غير مؤكد. وعلاوة على ذلك، ونظراً لأن معظم موظفي العمليات معينون محلياً، فإن للشواغل المتعلقة

(٥٢) A/70/7.

(٥٣) JIU/REP/2017/2 و JIU/REP/2017/7.

(٥٤) انظر قرار الجمعية العامة ٢٧٩/٧٢، الفقرة ٢٥.

بالأقدمية والعمل في المستقبل تأثيراً هاماً على ما يحدث بالفعل، كما يتضح مثلاً من تجربة كابو فيردي. وإجراء تخفيضات أمر صعب جداً وله تأثير على احتمالات توحيد عملية تقديم الخدمات على المستوى القطري وعلى نقل المهام غير المرتبطة بمواقع معينة من البلد.

١٠٧- وتهدف التوصية التالية إلى معالجة الضغوط الممارسة على أفرقة الأمم المتحدة القطرية الصغيرة والاستفادة من تجربة المكتب المشترك.

### التوصية ٣

ينبغي للجمعية العامة أن تطلب، في دورتها الثالثة والسبعين، إلى الرؤساء التنفيذيين لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وأن تدعو الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات الأخرى العاملة في الميدان، إلى اختبار نموذج المكتب المشترك على نطاق أوسع، آخذين في الاعتبار هدف الـ ٢٠ بلداً السابق، ومعمدين على الدروس المستفادة من تجربة كابو فيردي.

١٠٨- ومن الضروري أيضاً التغلب على الحواجز البيروقراطية، الحقيقية أو المتصورة. ومن المؤمل أن يحظى هذا بالاهتمام في العمل الجاري للمجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال الذي أنشأتها مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة. ونظراً لأن اختلاف القواعد والإجراءات بين المؤسسات يشكل عقبات مستمرة على المستوى القطري، فإن إيجاد طريقة للعمل بمجموعة واحدة من القواعد دون بذل سنوات من الجهود البيروقراطية الرامية إلى تنسيقها أولاً من شأنه أن يساعد. وينبغي اختبار ترتيبات من قبيل نموذج الاستضافة الذي توفر في إطاره وكالة واحدة بـ ٥ إلى ١٠ أفرقة من أفرقة الأمم المتحدة القطرية الصغيرة. وقد تحدث الأمين العام في الواقع عن ترتيبات الاستضافة كجزء من نموذج جديد للتمثيل، وتعهد باختبار هذا النهج<sup>(٥٥)</sup>. وبالإضافة إلى تمكين القواعد المشتركة، يمكن أن يدار هذا على نحو يحافظ على هوية المؤسسة. وسيكون من المفيد الاستفادة من تجربة كيانات منظومة الأمم المتحدة، مثل مكتب خدمات المشاريع ومنظمة الصحة العالمية، في خدمات الاستضافة.

### التوصية ٤

من أجل التغلب على الحواجز البيروقراطية، ينبغي للأمين العام أن يشرع قبل نهاية عام ٢٠٢٠، بالتشاور مع رئيس مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، في اختبار نموذج توفر في إطاره وكالة واحدة خدمات الاستضافة لوكالات أخرى.

١٠٩- ولم يكن من الممكن التقدم بكامل النظام بالتوتيرة نفسها. وتستأثر خمسة كيانات - البرنامج الإنمائي، وصندوق السكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي - بحوالي ٧٥ في المائة من نفقات الدعم الإداري والموظفين على المستوى القطري خارج عمليات السلام. وإذا أمكنها تصميم نهج مشترك، فستمثل كتلة حرجة كافية لجني حصة كبيرة من المكاسب في الكفاءة، ويمكن أن توفر منبراً قد تنضم إليه كيانات أخرى في ما بعد. ويقترح أن يكون صندوق السكان مشاركاً في هذه المجموعة الصغيرة لأن حجمه المتوسط يتيح آفاقاً

كعميل وكمزود ذاتي. وتقترح مجموعة الكيانات هذه كنواة، ولكن دون استبعاد الجهات الأخرى الراغبة في المشاركة.

#### التوصية ٥

ينبغي للأمين العام أن يعين، بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، فريقاً محدود العدد من الرؤساء التنفيذيين، يتضمن رؤساء البرنامج الإنمائي، وصندوق السكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، وبرنامج الأغذية العالمي، من أجل صياغة مقترح بتوحيد ترتيبات الدعم الإداري على المستوى القطري، وفقاً لأحكام قرار الجمعية العامة ٢٧٩/٧٢.

١١٠ - وكما جرت مناقشة ذلك في الفقرة ٦٤ أعلاه، أظهرت خدمات الشراء والمرافق تركيزاً في الوفورات أعلى من المجالات الأخرى. وينبغي أن يواصل فريق الأمم المتحدة القطري الأوسع نطاقاً العمليات المشتركة لتسيير الأعمال، ولكن ينبغي أن يركز على فرص من الواضح أنها أقل عدداً وأكثر إنتاجية. وينبغي أن يتمثل أحد الجوانب في تعزيز التعاون في مجال المشتريات، الذي تبين استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال والتجارب السابقة أنه قادر على تحقيق وفورات يمكن صرفها نقداً وكذلك أوجه كفاءة في العمليات. وهناك جانب آخر هو المضي في المباني المشتركة في ضوء المكاسب في الكفاءة التي كثيراً ما تحققها خدمات المرافق المشتركة، بما في ذلك الهياكل الأساسية لتكنولوجيا المعلومات. والمفتش، وهو يشدد على المباني المشتركة، لا يبدي رأياً بشأن الهدف المحدد الذي أعرب عنه الأمين العام. والفرص المتاحة تحتاج إلى تقييم محدد. ومن أجل إحراز تقدم ذي معنى ومعلل جيداً، لا بد من قيادة فعالة ومستمرة في المقار لأن هناك حاجة، من أجل دعم الأفرقة القطرية، إلى وجهة نظر مؤسسية بشأن الشؤون المالية، والأطر القانونية، والشراكات بين القطاعين الخاص والعام، ومتطلبات التصميم، والعلاقات بين الوكالات. وخلال البعثات التي جرى الاضطلاع بها في إطار هذا الاستعراض، كان من الواضح أن الأفرقة القطرية تتحمل أكثر مما تحتمل. ولا يمكن المبالغة في أهمية الدور التمكيني لسلطات البلد المضيف.

#### التوصية ٦

ينبغي لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة أن تعيد تركيز العمليات المشتركة لتسيير الأعمال لأفرقة الأمم المتحدة القطرية على خطة محدودة أكثر، مثل المباني المشتركة، وخدمات المرافق، والمشتريات. وينبغي أن يطلب من جميع الأفرقة القطرية أن تقدم، قبل نهاية عام ٢٠٢٠، بيان جدوى عن المباني المشتركة. وينبغي أن يطلب منها أيضاً وضع اتفاقات مشتركة طويلة الأجل وعقود خدمات قبل نهاية عام ٢٠٢٠.



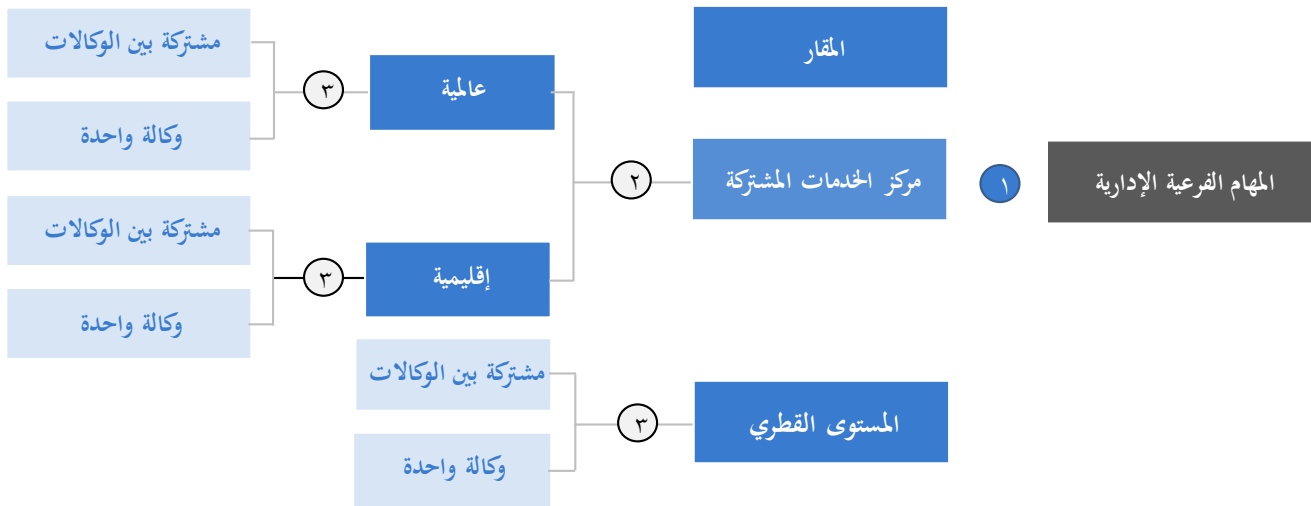
## رابعاً - توسيع نطاق المهام المشتركة والنظر في إمكانية الاستعانة بمصادر خارجية

١١١ - من الضروري، لتقديم الخدمات على النحو الأفضل، تقدير ما هي المهام التي يمكن تنفيذها في بيئة مشتركة - على المستويين العالمي أو المحلي - وما هي المهام ذات الطبيعة التي تتطلب أن تنفذها وكالة واحدة. وينبغي أن يوضح التحليل أيضاً المهام المرتبطة بموقع معين والمهام التي يكون من الأنسب تنفيذها على المستوى العالمي أو الإقليمي<sup>(٥٦)</sup>. ويمكن أن يستخلص من هذا الاستعراض أن هناك مجالاً كبيراً لإنجاز طائفة واسعة من المهام عن طريق الخدمات المشتركة، وأن طائفة من المهام التي يجري تنفيذها حالياً على المستوى المحلي ليست مرتبطة بموقع معين ويمكن تنفيذها على المستوى العالمي أو الإقليمي.

١١٢ - ولأغراض هذا الاستعراض، استخدم مخطط بياني بسيط للقرارات (الشكل ٧) في المهام الفرعية في جميع المجالات الإدارية الستة للنظر في المسائل في مفترقات محددة من عملية اتخاذ القرار. وتشمل الأسئلة الرئيسية المطروحة ما إذا كانت مهمة ما تتصل بصياغة التوجه الاستراتيجي أو الإشراف على السياسات العامة أو إشراك الجهات المعنية، وما إذا كانت هناك احتياجات إقليمية محددة، وما إذا كانت هناك عوامل، من قبيل أطر الرقابة الداخلية، تتطلب الإدارة المباشرة من جانب كل وكالة على حدة.

(٥٦) تصف المهام المرتبطة بمواقع معينة المهام التي تتطلب رقابة محلية، وواجهة بينية متواصلة للبرامج، أو تفاعلاً مباشراً، وينبغي أن يتولى إنجازها موظفون على المستوى القطري. وتصف المهام غير المرتبطة بمواقع معينة المهام التي يمكن تنفيذها محلياً، ولكنها قابلة جزئياً أو كلياً، للدمج أو التشغيل الآلي في مركز للخدمات المشتركة أو أي نقطة تنفيذ أخرى.

الشكل ٧



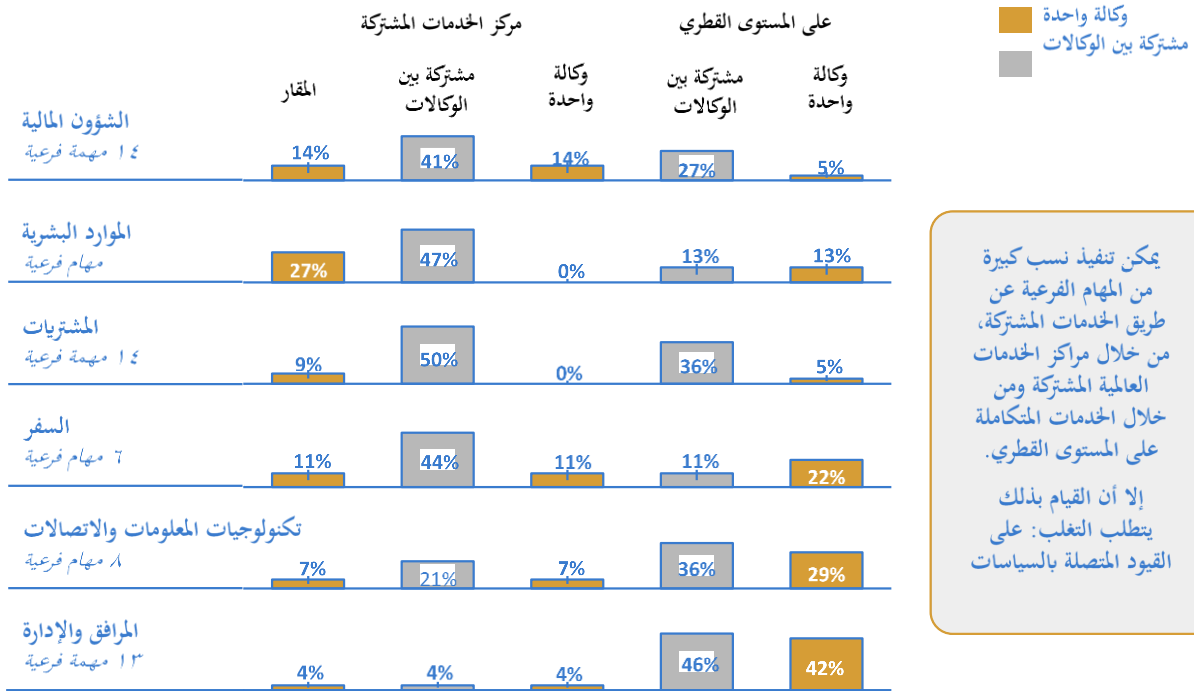
مسائل للنظر فيها لدى تشعب خيارات اتخاذ القرارات

٣	٢	١
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ هل تحتاج هذه المهمة إلى أن تدار بشكل مباشر من قبل كل وكالة لسبب أو أكثر من الأسباب التالية:</li> <li>• الحفاظ على الضوابط الداخلية (التي لا يمكن تفويضها)</li> <li>• السرية</li> <li>• شرط استخدام نظام تخطيط الموارد في المؤسسات أو غيره من نظم تكنولوجيا المعلومات (لا يمكن توفير إمكانيات الوصول)</li> <li>• لا يمكن تبرير التكاليف أو الاستثمارات الإضافية؟</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ ما مدى أهمية الاحتياجات الخاصة بكل منطقة (مثل الاستجابة في الوقت المناسب داخل المنطقة الزمنية نفسها، ومتطلبات التنظيم والامتثال واللغة؟</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ هل المهمة مرتبطة بالتوجه الاستراتيجي، أو صياغة السياسات أو الإشراف أو القيادة في ما يتعلق بإشراك الجهات المعنية؟</li> <li>❖ هل تتطلب المهمة التفاعل المتواصل (غير الطلبات) مهام قيادة/تنفيذ البرامج؟</li> <li>❖ هل هناك نقل للمعلومات/عملية لاتخاذ القرارات تقتضي التفاعل المباشر؟</li> </ul>

١١٣ - ويشير التحليل إلى أن نسبة كبيرة من المهام الفرعية يمكن تنفيذها عن طريق الخدمات المشتركة سواء على المستوى العالمي أو على المستوى القطري، على النحو المبين في الشكل ٨. وترد التفاصيل المتعلقة بالمهام الفرعية التي يشير الإطار إلى أنه يمكن إنجازها على أساس التشارك. وترد في الشكل ٢ من المرفق الأول.

## الشكل ٨

بالاستناد إلى الإطار، يمكن نظرياً التشارك في العديد من المهام في جميع كيانات الأمم المتحدة، على كل من المستوى العالمي والمستوى القطري



يمكن تنفيذ نسب كبيرة من المهام الفرعية عن طريق الخدمات المشتركة، من خلال مراكز الخدمات العالمية المشتركة ومن خلال الخدمات المتكاملة على المستوى القطري.

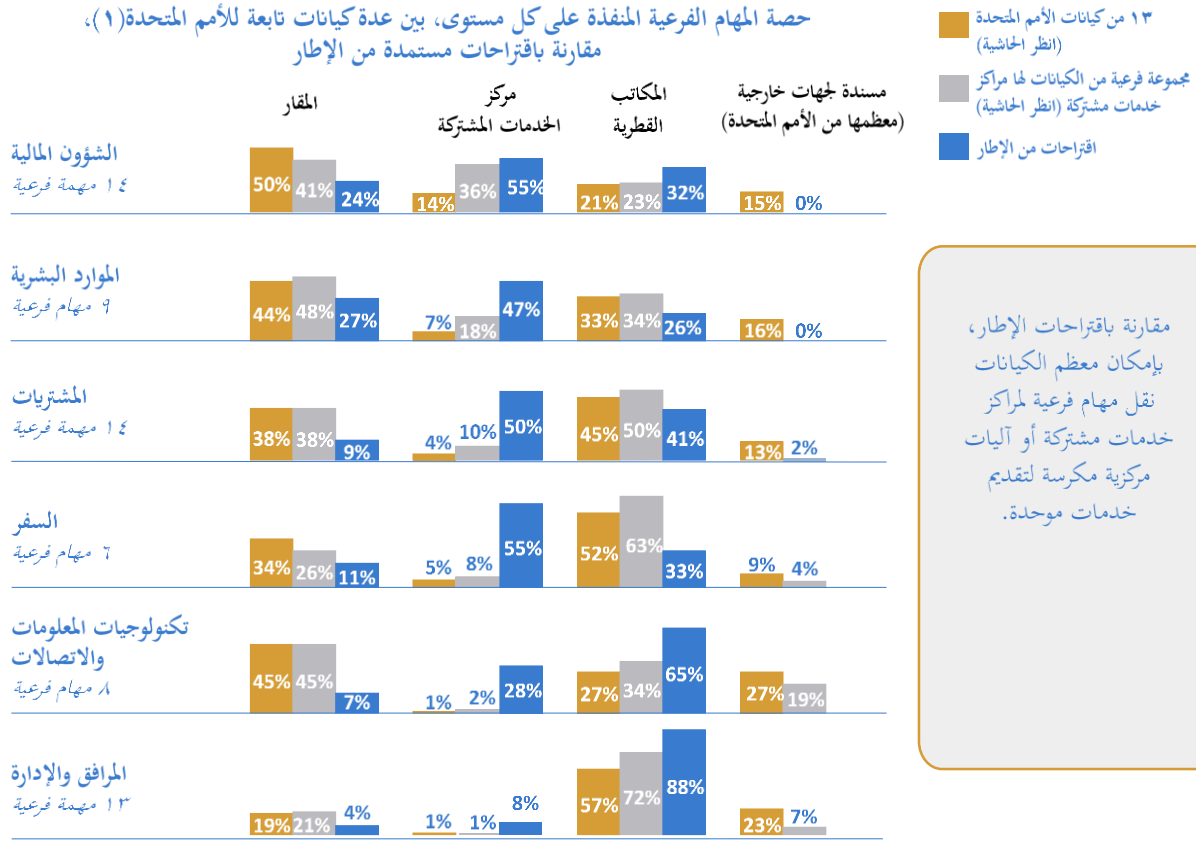
إلا أن القيام بذلك يتطلب التغلب على القيود المتصلة بالسياسات

ملاحظة: استناداً إلى الردود الواردة من منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان (مفوضية حقوق الإنسان)، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج البيئة، ومنظمة اليونسكو، وصندوق السكان، واليونيسيف، واليونيدو، ومكتب خدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية. وتشاركت خمس من هذه الكيانات في مراكز خدمات وهي منظمة الأغذية والزراعة، والبرنامج الإنمائي، واليونيسيف، ومكتب خدمات المشاريع، ومنظمة الصحة العالمية. وتجدر ملاحظة أنه عندما تسجل وكالة ما خيارات متعددة لمستوى مهمة فرعية معينة، تخصص كسور من نقطة لكل مستوى يتم اختياره.

١١٤ - كما طلبت وحدة التفتيش المشتركة من المؤسسات أن تحدد المواقع التي يجري فيها حالياً تنفيذ المهام على أساس التشارك، وتلقت رداً من ١٣ مؤسسة. ويشير تحليل تلك البيانات إلى أنه يمكن توحيد العديد من المهام الفرعية لتنفيذها مركزياً. ويظهر الشكل ٩ حاجة إلى تنفيذ هذه المهام في المقار أقل بكثير مما عليه الحال الآن، ومجالاً واسعاً للإدماج في بيئة خدمات مشتركة في موقع آخر. فعلى سبيل المثال، يبين الشكل أن ٣٨ في المائة من المهام الفرعية في مجال المشتريات تنفذ في المقار، بينما يقترح الإطار التحليلي أن يكون هناك ٩ في المائة فقط. وهو يبين أيضاً أنه يمكن إدراج ٥٠ في المائة في سياق خدمات مشتركة، خلافاً للحالة الراهنة التي تقارب فيها تلك النسبة ٤ في المائة. وعندما تكون المقار في مواقع مرتفعة التكاليف، فإن جانب مراجعة العمالة وكذلك مكاسب الكفاءة التشغيلية، سوف يشكل جزءاً من بيان الجدوى.

## الشكل ٩

## يمكن إنجاز المزيد من المهام الفرعية عن طريق التشارك في مراكز الخدمات أو في آليات مركزية مماثلة



ملاحظة: استناداً إلى الردود الواردة من منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، ومفوضية حقوق الإنسان، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج البيئة، ومنظمة اليونسكو، وصندوق السكان، واليونسيف، واليونيدو، ومكتب خدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية. وتشاركت خمس من هذه الكيانات في مراكز خدمات وهي منظمة الأغذية والزراعة، والبرنامج الإنمائي، واليونسيف، ومكتب خدمات المشاريع، ومنظمة الصحة العالمية. وتجدر ملاحظة أنه عندما تسجل وكالة ما خيارات متعددة لمستوى مهمة فرعية معينة، تخصص كسور من نقطة لكل مستوى يتم اختياره.

١١٥ - والبيانات المقدمة توضيحية، وتستند إلى تجميع المعلومات الخاصة بكل مؤسسة، وهي ليست وصفة لفرادى الكيانات تحدد لها أين ينبغي إدارة مهام فرعية محددة. بيد أنها تبين النطاق الواسع لتعميق التعاون على المستوى العالمي والمستوى المحلي. ويشدد المفتش على حاجة جميع المؤسسات إلى تطبيق منهجية متسقة وشفافة لتحديد الأنشطة المرتبطة بمواقع معينة والخدمات التي يمكن تقديمها في إطار الخدمات المشتركة على المستوى العالمي والمستوى المحلي.

١١٦ - وتشير الردود على الاستبيانات والمقابلات إلى أن كيانات منظومة الأمم المتحدة لا توكل الكثير من الخدمات لمقدمي الخدمات الخارجيين، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإدارة المراقق هما مجالاً العمل اللذان تكثر فيهما الاستعانة بمصادر خارجية. وقد أوجزت وحدة

التفتيش المشتركة في أحد تقاريرها<sup>(٥٧)</sup> بعض التحديات المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية، وهي: احترام الطابع الدولي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وضمان توفر الخبرة اللازمة لمراقبة و/أو إدارة عقود الاستعانة بمصادر خارجية بشكل مناسب، وتجنب أي أثر سلبي على الموظفين المعنيين. ووجهت النظر أيضاً إلى أهمية الاستعانة بمصادر خارجية كوسيلة لتحقيق وفورات في التكاليف و/أو غير ذلك من التحسينات الهامة في أداء الأنشطة وتقديم الخدمات.

١١٧ - وقد استخدم إطار بسيط يرد في الشكل ١٢ من المرفق الأول في مهام فرعية محددة. وتشير وحدة التفتيش المشتركة إلى أن هناك قدرأً أكبر من فرص الاستعانة بمصادر خارجية، على النحو المبين في الشكل ١٣ من المرفق الأول.

١١٨ - ولا تقترح في هذا التقرير الاستعانة بمصادر خارجية لتوفير أية خدمات محددة. بيد أن الرؤساء التنفيذيين مدعوون إلى النظر بالفعل في إمكانية الاستعانة بمصادر خارجية كجزء من مجموعة الأدوات المتاحة للحصول على خدمات تتسم بالكفاءة، نظراً لتوافر صناعة واسعة النطاق تتيح إسناد عمليات تسيير الأعمال إلى جهات خارجية.

## خامساً - الاعتراف المتبادل غير ناضج

١١٩ - الاعتراف المتبادل، كما عرّفه فريق عمل أنشئ في إطار مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، هو مبدأ يتيح للوكالات استخدام عمليات بعضها بعضاً دون الاضطرار إلى بذل المزيد من العناية الواجبة لإعادة إثبات القدرة التنافسية أو التعاقد القانوني أو المراجعة الخارجية للحسابات. وهو يتيح تقديم الخدمات المشتركة بين الوكالات بالسماح لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالاعتماد على سياسات وعمليات وأدوات بعضها بعضاً وعلى آلياتها التشغيلية ذات الصلة<sup>(٥٨)</sup>. واستناداً إلى ورقة موقف سابقة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، فإنه يقوم على افتراض أن جميع وكالات الأمم المتحدة تستوفي المعايير الدولية لمراجعة الحسابات ومعايير الرقابة الداخلية وأنه يجري تقييمها بانتظام قياساً على تلك المعايير. ولذلك، من المستبعد أن يمثل استخدام الوكالات لنظم بعضها البعض مخاطر بالنسبة إليها<sup>(٥٩)</sup>.

١٢٠ - وقد راجت فكرة الاعتراف المتبادل من جانب كيانات منظومة الأمم المتحدة بعمليات بعضها البعض كعنصر هام من استراتيجيات تعزيز الكفاءة وتنفيذ البرامج عن طريق التعاون بين الوكالات. وليس من الصعب فهم أسباب هذه الجاذبية. فهو يمكن الوكالات من استخدام عقود الخدمات المتاحة في منظومة الأمم المتحدة دون الحاجة إلى تكرار كامل العمليات الإدارية المتعلقة ببذل العناية الواجبة، وبدون بذل الجهود المرهقة التي تستغرق وقتاً طويلاً والتي يتطلبها الاتفاق على أنظمة وقواعد وعمليات منسقة. ويرى فريق العمل التابع لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة أيضاً أن الاعتراف المتبادل يمكن أن يتيح أشكالاً أعمق للتعاون والتكامل، مثل مواءمة السياسات العامة وتوحيد القدرات<sup>(٦٠)</sup>.

١٢١ - وقد شجعت الجمعية العامة على هذا النهج عندما ذكرت أنه ينبغي للكيانات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية أن تعمل وفقاً لمبدأ الاعتراف المتبادل بأفضل الممارسات في مجال السياسات والإجراءات، بهدف تيسير التعاون الفعال بين الوكالات وخفض تكاليف المعاملات التي تتحملها الحكومات والوكالات المتعاونة<sup>(٦١)</sup>. وورد في تقرير الأمين العام عن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية أن إحراز تقدم في العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على الصعيد القطري يتوقف على إحراز تقدم في الاعتراف المتبادل بالسياسات والإجراءات من جانب كيانات منظومة الأمم المتحدة الإنمائية<sup>(٦٢)</sup>. إلا أن من الضروري الذهاب إلى أبعد من البيانات التشجيعية، لا سيما وأنه ليس من الواضح ما هي "أفضل الممارسات" الواجب استخدامها.

(٥٨) Business Innovations Group, "Report of Task Team 4 - mutual recognition, simplification and harmonization of policies" (20 October 2017), p. 2

(٥٩) United Nations Development Group, "UNDG position paper - the role of UN business operations for enhanced programme delivery under the SDGs" (23 May 2016), p. 5

(٦٠) Business Innovations Group, "Report of Task Team 4"

(٦١) انظر قرار الجمعية العامة ٧١/٢٤٣، الفقرة ٥٢.

(٦٢) انظر الوثيقة A/72/684-E/2018/7، الفقرة ٤٤.

١٢٢ - وقد سئلت المؤسسات، في إطار الاستعراض، عما إذا كانت تطبق الاعتراف المتبادل، وفي أي سياقات. وأكبر قابلية للتطبيق هي، إلى حد بعيد، في مجال المشتريات. ومنذ أن اتخذت شبكة المشتريات التابعة للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، في عام ٢٠١١، القرار المتعلق بالحاجة إلى توفير التوجيه بشأن التعاون بين كيانات الأمم المتحدة في مجال المشتريات، فقد توصلت إلى اتفاق هام بشأن الاستخدام المشترك للاتفاقات الطويلة الأجل، ورفع القيود المفروضة على التعاون، مما مكن أحد الكيانات من الاضطلاع بعمليات شراء نيابة عن جهات أخرى، والتنازل عن الاستعراضات الثانوية عند التعاون مع كيانات أخرى تابعة للأمم المتحدة.

١٢٣ - وحتى في مجال المشتريات، لا تطبق كل مؤسسة الاعتراف المتبادل. فعلى سبيل المثال، تشير البيانات المجمعة لأغراض الاستعراض إلى أن من بين المؤسسات الكبيرة العاملة في الميدان، لا تطبق مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي الاعتراف المتبادل. وأبلغت المفوضية في وقت لاحق أنها نَقَّحت نظامها الداخلي في آذار/مارس ٢٠١٨، وأنه يتعين الآن تفعيله في الميدان. ومع ذلك، من الواضح أن تطبيق نهج الاعتراف المتبادل، حيثما يتم الاتفاق على ذلك، عمل في طور الإنجاز. وقد وجه أعضاء في أفرقة إدارة العمليات النظر إلى مشاكل في استخدام الاتفاقات الطويلة الأجل لمؤسسات أخرى بسبب الاختلافات في تفويض السلطات، وكذلك الحاجة إلى الاستعراض الثانوي. ولم يكن الاعتراف المتبادل، في أي حال من الأحوال، أساساً استندت إليه مؤسسة ما للتخلي عن هيكلها الذاتي للشراء على المستوى القطري والاعتماد بدلاً من ذلك على خدمات كيان آخر. وينبغي معالجة مسألة الاختلافات بين المؤسسات في مستوى تفويض السلطة إلى الميدان في العمل تدريجياً على تطبيق الاعتراف المتبادل.

١٢٤ - وهناك، في مجالات الدعم الأخرى غير المشتريات، أساس غير مبيّن بنفس الدرجة من الوضوح للاعتراف المتبادل كأسلوب لتسيير الأعمال على المستوى القطري. فعلى سبيل المثال، أشار كل كيان متواجد على المستوى القطري أجريت معه مقابلة إلى وجود عوائق تمنع التعاون في مجال الموارد البشرية بالاستفادة مثلاً من نتائج عمليات بعضها البعض في اختيار الموظفين والخبراء الاستشاريين، بسبب اختلاف القواعد والإجراءات.

١٢٥ - وتتوقف أوجه التعاون التي تجري على المستوى القطري، في الحياة العملية، على الاعتراف المتبادل، دون أن تكون مصنفة على ذلك النحو. وقد أفادت منظمة العمل الدولية مثلاً أنها تمكّن الآن البرنامج الإنمائي من إجراء دفعات مالية نيابة عنها بدون وثائق داعمة. وبالإضافة إلى الفائدة العملية جداً للاعتراف المتبادل على مستوى المعاملات الفردية، فإن ما لم يجر تحديده هو هل من الممكن أن يوفر الاعتراف المتبادل مساراً لزيادة توحيد عمليات تسيير الأعمال على المستوى القطري، وكيف يمكنه ذلك.

١٢٦ - ومن المستصوب أيضاً، عند تطوير الاعتراف المتبادل وتطبيقه، التقليل إلى أدنى حد من تكاليف المعاملات المرتبطة بجهود المواءمة. وحتى في ما يتعلق بالتقدم الملموس في مجال المشتريات، فإن العملية غير المكتملة بعد متواصلة منذ سبع سنوات.

#### التوصية ٧

ينبغي للأمين العام، أن يعدّ، قبل نهاية عام ٢٠٢٠، بالتعاون مع رؤساء تنفيذيين آخرين لكيانات ذات برامج ميدانية، مقترحاً محدداً يعرف كيفية استخدام الاعتراف المتبادل كوسيلة لتعزيز القدرات، من أجل الحد من التكرار وترشيد التواجد الفعلي.

## سادساً- استكشاف مجموعة أوسع من الخدمات

١٢٧- سيكون تركيز الاهتمام بشكل غير متناسب، في ما يتعلق بمهام مكاتب الدعم الإداري المشتركة، على المهام المتعلقة بالمعاملات نهجاً مقيّداً بشكل مفرط. فهي تمثل حصة محدودة من إجمالي الإنفاق، كما أنها واجهت تاريخياً بعض العقبات التي تعرقل التعاون الفعال. ويمكن أيضاً أن تولد الفرص المتاحة في مجموعة أوسع من الخدمات التشغيلية مكاسب في الكفاءة ذات معنى لأنها تتقاطع مع الاحتياجات البرنامجية، حيث تكمن أوجه الإنفاق الرئيسية، وهي أقل ارتباطاً وثيقاً بالعمليات والقواعد والإجراءات القائمة على تخطيط الموارد في المؤسسات. ومن سمات اعتماد نهج منقح التفكير في الاعتماد بشكل أكثر منهجية على الكفاءات المتخصصة التي طورها بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أجل تقديم الخدمات لمؤسسات أخرى.

### ألف- المشتريات

١٢٨- من المجالات التي لا تزال تتطلب اتباع نهج أكثر جرأة واعتماداً على القيادة إزاء الأنشطة المشتركة هو مجال المشتريات. فقد اشترت منظومة الأمم المتحدة، في عام ٢٠١٧، بما تقارب قيمته ١٨,٦ بليون دولار من السلع والخدمات<sup>(٦٣)</sup> حسب التقرير الإحصائي لعام ٢٠١٧ الذي أعده مكتب خدمات المشاريع. وتوفر هذه التقارير، منذ عام ٢٠١٦، معلومات عن الشراء التعاوني<sup>(٦٤)</sup>.

١٢٩- ويشير التقرير إلى أن ١٤,٢ في المائة من المشتريات تتم بشكل تعاوني، بما يمثل ٢,٦ بلايين دولار. وتستأثر اليونيسيف بأكثر من ثلثي مجموع المشتريات التعاونية مما يعكس تعاونها التقني بشأن المعايير والمواصفات مع منظمة الصحة العالمية وغيرها من المؤسسات.

١٣٠- ولا تشير البيانات الإجمالية المقدمة عن المشتريات إلى عملية تجميع هامة للمقتنيات أو إلى استخدام مستمر واسع النطاق للاتفاقات المتاحة الطويلة الأجل. فعلى سبيل المثال، يشير التقرير إلى أن ١٤,٥ في المائة فقط من الـ ٤٥٥ مليون دولار المنفقة على الخدمات الحاسوبية كانت على أساس تعاوني، رغم أن لهذا القطاع من الاتفاقات المتاحة الطويلة الأجل أكثر مما لأي قطاع آخر. وفي ١٨ من فئات المنتجات التي أبلغت فيها ٢٥ مؤسسة على الأقل عن نشاط شراء - بما يمثل ٧,٢ بلايين دولار - كانت نسبة الحصة التعاونية المبلغ عنها ٥,٧ في المائة<sup>(٦٥)</sup>.

١٣١- ونطاق تجميع الاحتياجات أصغر مما قد توحى به المجاميع. وتقوم ست مؤسسات بـ ٧٠ في المائة من عمليات الشراء<sup>(٦٦)</sup>، وتستأثر اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي بثلث المجموع.

(٦٣) مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، التقرير الإحصائي السنوي عن مشتريات الأمم المتحدة لعام ٢٠١٧ (كوبنهاغن، ٢٠١٨)، الصفحة ١٣.

(٦٤) يجري التأكيد في التقرير على أن البيانات غير دقيقة لأن ما هو تعاوني لا يرد عموماً، بصفته تلك، بشكل مباشر في نظم تخطيط الموارد في المؤسسات. لذا، فإن إجراء تقديرات مطلوب من قبل المؤسسات.

(٦٥) مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، التقرير الإحصائي السنوي عن مشتريات الأمم المتحدة لعام ٢٠١٧ (كوبنهاغن، ٢٠١٨)، الصفحة ١٣.

(٦٦) البرنامج الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، والأمانة العامة للأمم المتحدة، ومكتب خدمات المشاريع، وبرنامج الأغذية العالمي.



وهناك نسبة كبيرة تعتبرها المؤسسات، مثل اليونيسيف، مشتريات استراتيجية، تتعلق بمنتجات لا تقتنيها بالفعل مؤسسات أخرى. وبالتالي، فإن شراء اليونيسيف للقاحات/المستحضرات الحيوية، وشراء برنامج الأغذية العالمي للمنتجات الغذائية، وشراء صندوق السكان لمنتجات تتعلق بالصحة الإنجابية لا تكررهما عموماً مؤسسات أخرى. وتفيد اليونيسيف بأن النهج الذي تتبعه يتجاوز الاقتناء ليشمل التحفيز على المنافسة، وتوسيع مصادر الإمداد، واستحداث سبل ابتكارية للتعاقد والتعاون مع الشركاء. وقد أدى هذا النهج إلى زيادة عدد موردي الأغذية الجاهزة للاستعمال من واحد إلى خمسة.

١٣٢ - وهناك العديد من التحديات التي تعيق اعتماد منظور مستنير بشأن الفرص التي يمكن فيها تحقيق الكفاءة عن طريق عمليات الشراء المشتركة. وفي بعض الأحيان تبدو المنتجات متشابهة ولكن الاحتياجات البرنامجية مختلفة في الواقع (وهو ما ذكرته شبكة المشتريات في حالة الخيام)<sup>(٦٧)</sup>. وبالنظر إلى المستوى المنخفض نسبياً لعمليات الشراء التعاوني المبلغ عنها، حتى مع التعريف الحالي الواسع النطاق لمصطلح "التعاوني"، قد يكون من المفيد الاطلاع على آراء خارجية غير مرتبطة بمصالح أي هيكل معين من هيكل الشراء في منظومة الأمم المتحدة.

١٣٣ - والأمين العام والرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة مدعوون إلى النظر في إمكانية الاستعانة بخبرات خارجية للمساعدة في تقييم المكاسب في الكفاءة الناتجة عن: ترسيخ الممارسة المتمثلة في تقديم مؤسسة واحدة لخدمات الشراء لمؤسسات أخرى، بما في ذلك تقديم خدمات الشراء للمؤسسات ذات احتياجات شرائية متواضعة؛ والاستخدام، على نطاق المنظومة، للمنتديات الإلكترونية التي تنشئهافرادى المؤسسات، من أجل اختيار الموردين<sup>(٦٨)</sup>.

## باء - إدارة الأسطول

١٣٤ - تدير وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها أكثر من ٢٠.٠٠٠ مركبة بتكلفة (تشمل الاستهلاك) تقارب ٣٠٠ مليون دولار سنوياً<sup>(٦٩)</sup>. ويوجه المفتش النظر إلى المبادرات التي جرى اتخاذها على المستوى العالمي والمستوى القطري والتي تستحق التحليل من أجل تطبيقها على نطاق أوسع.

١٣٥ - فعلى المستوى العالمي، تشغل مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي برامج داخلية لاستئجار المركبات عن طريق مهمة مركزية توفر الدعم المركزي من تخطيط الاحتياجات والاقتناء ودعم إطارات العجلات وتتبع المركبات باستخدام تكنولوجيا النظام العالمي لتحديد المواقع والصيانة وصولاً إلى التصرف في الأصول. وتدرس اليونيسيف حالياً جدوى اعتماد نهج النقل بوصفه خدمة، ويشمل ذلك إمكانية توفير كيان آخر للخدمة نيابة عنها، بدلاً من امتلاك

(٦٧) شبكة المشتريات التابعة للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، مواءمة عمليات الشراء وممارساتها دعماً لمشروع العمليات الميدانية (مشروع المرحلة ٢).

(٦٨) يشتري ١٩ هيكلًا من منظومة الأمم المتحدة بما يقل عن ٥٠ مليون دولار سنوياً (مكتب خدمات المشاريع، التقرير الإحصائي السنوي لعام ٢٠١٧، الصفحة ١٩).

(٦٩) Luigi Demunnik, "United Nations fleet sharing: proof of concept - evaluation report" (2017)

وتشغيل أسطولها الذاتي المتكون من ٢٧٠٠ مركبة. وينبغي زيادة تطوير بيانات الجدوى المتعلقة بتطبيق هذه النهج على نطاق أوسع حتى يمكن النظر في تقديم الخدمة لكيانات أخرى. ويمكن أن يشمل ذلك الاهتمام بكامل سلسلة الخدمات، من الاستئجار على المستوى العالمي إلى إدارة الأسطول محلياً.

١٣٦ - وعلى المستوى القطري، وجهت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية النظر إلى فوائد تقاسم الأسطول كوسيلة لزيادة فعالية استخدام الأصول من المركبات، وخفض حجم الأسطول والتكاليف المتصلة به، وتحسين السلامة على الطرقات والأداء<sup>(٧٠)</sup>. ويقترح، في ورقة إثبات جدوى المفهوم، أن من الممكن تحقيق وفورات سنوية تبلغ ٣٠ مليون دولار، وذلك أساساً بتحديد الحجم الصحيح للأسطول<sup>(٧١)</sup>. وينبغي زيادة استكشاف الفرص المتاحة لتقاسم الأسطول على الصعيد القطري، مع إيلاء اهتمام خاص للدروس المستفادة في ما يتعلق بالترتيبات اللازمة للتنظيم والإدارة.

### جيم - التصرف في الأصول

١٣٧ - تنشر المؤسسات العاملة في الميدان أصولاً باهظة الثمن مثل المركبات ومعدات تكنولوجيا المعلومات. واسترعى برنامج الأغذية العالمي انتباه المفتش إلى الخبرة التي اكتسبتها مفوضية شؤون اللاجئين في مجال التصرف في المركبات عن طريق المزادات العلنية المحلية المقررة والمدعومة مركزياً. واختار برنامج الأغذية العالمي امتطاء نهج مفوضية شؤون اللاجئين بدلاً من تطوير نظامه الذاتي للمزادات العلنية، وحقق، في حالة معينة، إيرادات قدرها ٣ ملايين دولار يعتبر أنه لولا ذلك لكان سيضيع منها جزء كبير. وتفيد المفوضية أنها حققت خلال عام ٢٠١٧ إيرادات بلغت ١٠ ملايين دولار عن طريق التصرف في أصول - من المركبات خاصة -، لم تكن ستحقق، على أساس المنهجيات السابقة، أكثر من ١ مليون دولار<sup>(٧٢)</sup>. ويحث المفتش مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين على النظر في إمكانية إعداد بيان جدوى عما إذا كان يمكن للمفوضية أن توفر هذه الخدمة نيابة عن مؤسسات أخرى في منظومة الأمم المتحدة. ويمكن ربط هذا أيضاً بسلسلة خدمات أوسع نطاقاً تشمل تخطيط الأصول وإدارتها، والتصرف فيها.

(٧٠) United Nations Development Group, "Moving together with UN fleet sharing - guidance for setting up and operating a carpool system" (2017).

(٧١) Demunnik, "United Nations fleet sharing", p. 10.

(٧٢) مقابلة أجريت في شعبة الإمدادات التابعة لمفوضية شؤون اللاجئين، ٢١ حزيران/يونيه ٢٠١٨.

## سابعاً - عوامل لتعريف نموذج تقديم الخدمات

١٣٨ - ينبغي أن تبنى الترتيبات المقبلة على ما هو ناجح، لا على الاكتفاء بما هو متاح حالياً داخل المؤسسات. والسؤال الرئيسي هو ما إذا كان هناك في منظومة الأمم المتحدة مقدمو خدمات عصريون قادرين على تقديم الخدمات على المستوى العالمي والمستوى المحلي، وراغبون في ذلك. ويظل هذا أمراً يتوجب بيانه.

### ألف - النظر في إمكانية تعيين مقدم خدمات معتمد على المستوى القطري

١٣٩ - من المواضيع التي أثبتت خلال المقابلات التي أجريت في مقر الوكالات هو الحاجة إلى تكييف الترتيبات القطرية على أساس كل حالة على حدة، ويعتمد ذلك جزئياً على النطاق والقدرة. وأثرت أيضاً مزايا تشجيع بيئة تنافسية تدفع إلى زيادة الكفاءة. قد يبدو هذا في ظاهره معقولاً، لكن السؤال يطرح عن سبب تنافس كيانات الأمم المتحدة ذات الاختصاصات الفنية من أجل تقديم خدمات إدارية.

١٤٠ - ويحث المفتش على توخي الحذر الشديد إزاء هذا النهج. ومن المهم تفادي الإفراط في التجزئة التي تنتج عن تقييم من الأسفل إلى الأعلى للميزة النسبية الخاصة بكل وكالة على المستوى القطري. وفكرة إجراء ١٢٠ تحليلاً لاحتمالات بنود الخدمات بنداً بنداً، وللوكالات وكالة بوكالة، والتفاوض حول الأحكام والشروط، تنطوي على عملية بيروقراطية مرعبة. وإشراك العديد من مقدمي الخدمات لبلدان مختلفة قد يؤدي إلى التعقيد المفرط، وإلى تحديات تتعلق بالواجهات البيئية للنظم والتجزئة التشغيلية. والتحديات المتعلقة بالتجهج المكيفة حسب الطلب مبينة في حالة مرفق العمليات المشتركة في البرازيل الذي جرت مناقشته أعلاه. وتجدر الإشارة إلى أن تقديم الخدمات إلى الوكالات الأخرى، على المستوى القطري، ليس من الأعمال الكبيرة. ويفيد البرنامج الإنمائي أن استرداد تكاليف تقديم الخدمات إلى الوكالات على المستوى القطري، في السنوات الثماني الماضية، تراوح بين ١٥ مليون و١٨ مليون دولار. وقد يرتفع هذا الرقم إذا وفر مقدمو الخدمات المزيد من الخدمات للكيانات التي كانت في السابق توفر خدماتها الذاتية.

١٤١ - وينبغي تعيين مقدم خدمات معتمد بالنسبة للخدمات في جميع البلدان، إلا في الحالات التي يكون فيها مقدم الخدمات المعتمد غير مجهز لتقديم الخدمة. ويمكن أن تدعم إمكانية التنبؤ بالمهمة مستوى المهنية والكفاءة لدى مقدم الخدمات وأن تيسر تخطيط تشكيلات الأفرقة القطرية. وهذا لا يمنع اتخاذ ترتيبات داخلية يتفق عليها مع مقدم الخدمات يمكن بموجبها أن تقدم وكالة أخرى خدمات إذا كان لها، في تلك الحالة، اختصاص معين.

### باء - توضيح توقعات البرنامج الإنمائي ومكتب خدمات المشاريع

١٤٢ - يتصور الأمين العام دوراً معيناً للبرنامج الإنمائي في مجال تقديم الخدمات. فقد ذكر في تقريره الأول عن إعادة التنظيم، إن المنصة التشغيلية العالمية للبرنامج الإنمائي وقدرته على تقديم الخدمات التشغيلية هما من الأصول القيمة التي يجب البناء عليها والاستفادة منها<sup>(٧٣)</sup>. وذكر في

(٧٣) انظر الوثيقة A/72/124-E/2018/3، الفقرة ٥٠.

وقت لاحق، في ما يتعلق بإصلاح نظام المنسقين المقيمين، أن البرنامج الإنمائي سيواصل، عن طريق مكاتب الدعم الإداري، تقديم الدعم إلى المنسقين المقيمين ومكاتبهم، بما في ذلك جميع الاحتياجات الإدارية والتشغيلية المتصلة بمهمة التنسيق، على أساس نموذج ترتيب دفع الرسوم مقابل الخدمات<sup>(٧٤)</sup>. وطلبت الجمعية العامة أن تنفذ عملية إعادة التنظيم مع إيلاء الاهتمام الواجب إلى دور البرنامج الإنمائي السريع الاستجابة بوصفه منصة الدعم لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية<sup>(٧٥)</sup>. وما زال يتعين تحديد الكيفية التي يتم بها ربط تقديم الدعم التشغيلي لنظام المنسقين المقيمين بالتخطيط الحالي للخدمات المشتركة بصورة أعم.

١٤٣ - ولم يجر هذا الاستعراض تقييماً لقدرة كيانات الأمم المتحدة على تقديم خدمات لجهات أخرى. ومع ذلك، ونظراً للدور التاريخي الذي يقوم به البرنامج الإنمائي بوصفه مقدماً للخدمات، فقد تضمن هذا الاستعراض للتعاون في ما بين الوكالات حتماً عشرات المقابلات مع عملاء البرنامج الإنمائي وموظفيه على حد سواء، في المقر وعلى المستوى القطري، حيث أعرب المحاورون عن آرائهم استناداً إلى تجربتهم مع البرنامج الإنمائي بوصفه جهة مقدمة للخدمات. وتغطي آخر الاستعراضات التي أجراها مكتب التقييم المستقل ومكتب المراجعة الداخلية للحسابات للبرنامج الإنمائي فكرة متعمقة عن المسائل ذات الصلة بالموضوع. وتقدم عدة ملاحظات على أساس هذه المقابلات والاستعراضات.

١٤٤ - أولاً الاعتراف بالمهمة التاريخية للبرنامج الإنمائي بوصفه المقدم المعتاد للخدمات، فقد طلبت منه لجنة التنسيق الإدارية (سلف مجلس الرؤساء التنفيذيين) أداء ذلك الدور، وبالذعامة التي وفرها - وما زال يوفرها - من حيث التواجد، والاتفاقات مع البلدان المضيفة والعلاقات الحكومية، والمصدقية لدى السلطات المضيفة، والترتيبات المصرفية والنظم الإدارية. وقد أشار رئيس إدارة منظمة عميلة إلى أنه تم اعتبار كل ذلك أمراً مسلماً به، ولم يعترف بقيمته بشكل صريح - وهذا أمر يحتاج إلى التصحيح.

١٤٥ - وثمة ملاحظة ذات صلة بالموضوع تتعلق بالمكان الذي يحتله البرنامج الإنمائي بوصفه النسيج الضام لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية. وقد أوضح العديد من المقابلات كيف أن تواجد البرنامج الإنمائي وقدرته على تقديم الخدمات واستعداده لذلك كانت عاملاً تمكينياً حاسماً في انخراط تلك المؤسسات في العديد من البلدان. وينظر إلى البرنامج الإنمائي، بدون استثناء تقريباً، على أنه المحرك الرئيسي على المستوى القطري للمبادرات التعاونية المشتركة بين الوكالات.

١٤٦ - وفي الوقت نفسه، تحدث العديد من المحاورين على المستوى القطري عن التحديات العديدة. وأعربوا عن الرأي بأنهم مقيّدون بسبب غياب بدائل مجدية. وأشار ممثلو البرنامج الإنمائي أيضاً إلى أنه تعوزهم الأدوات المؤسسية لدعم إدارة العلاقات مع العملاء، فقد اضطر مدير قطري إلى طلب اقتراض موظف من آسيا لكي يأتي إلى أفريقيا لبناء أداة جرى تطبيقها هناك. وفي ما يتعلق بالشكاوى المتصلة بالخدمات، أبرز محاورو البرنامج الإنمائي على المستوى القطري أن التحديات مصدرها في كثير من الأحيان سوء التخطيط من جانب العملاء.

(٧٤) انظر الوثيقة A/72/684-E/2018/7، الفقرة ٧١.

(٧٥) انظر قرار الجمعية العامة ٢٧٩/٧٢، الفقرة ٣٢.

١٤٧ - ويتعين على البرنامج الإنمائي، لكي يصبح مجهزاً للوفاء بالتوقعات المعقولة لمقدم خدمات معين أن يقوم، في جملة أمور، بما يلي: التعامل مع تقديم الخدمات على أنه مهمة ذات أولوية تقع المساءلة عن أدائها؛ وتوضيح من يتولى زمام الأمور في ما يتعلق بتقديم الخدمات<sup>(٧٦)</sup>؛ وتوضيح دور هياكل الخدمات المشتركة وقيادتها؛ واستحداث أدوات لدعم العملاء ومؤشرات الأداء الرئيسية؛ وتحسين الكفاءة الداخلية بدراسة الخيارات المتاحة لتوحيد عملية تقديم الخدمات؛ والتعاون مع الجهات الأخرى بشأن الترتيبات الإدارية التي تعزز المعاملة المتساوية للجميع. وقد تكون لهذه التدابير عناصر تقنية، ولكنها تمثل تغييراً في الثقافة سيتطلب قيادة حازمة ودعماً قوياً من المجالس التنفيذية لتحقيقها.

١٤٨ - ويمثل مكتب خدمات المشاريع لغزاً مختلفاً. أين يندرج هذا الكيان، الذي عرّف بوصفه جهة مقدمة للخدمات دون ولاية موضوعية، في المشهد المتطور لتقديم الخدمات في منظومة الأمم المتحدة؟ يفيد مكتب خدمات المشاريع أنه لا يعتبر أن له ميزة نسبية فريدة بالنسبة لأنشطة مثل إدارة المرافق على المستوى القطري، لكنه يعتقد أن بإمكانه توفير مجموعة متنوعة من الخدمات الأخرى.

١٤٩ - ولا يقدم المفتش وجهة نظر بشأن المساهمة المحتملة التي ينبغي أن يقدمها مكتب خدمات المشاريع. إلا أن من المهم بالنسبة لكيان عالي الأداء من كيانات منظومة الأمم المتحدة أنشئ لمجرد أن يكون مقدماً للخدمات أن يتم إشراكه والاستفادة منه بشكل كامل وفقاً لقدراته ومسؤولياته كمؤسسة تقع تحت سلطة الجمعية العامة.

#### التوصية ٨

ينبغي للأمين العام أن يعمل مع المدير التنفيذي لمكتب خدمات المشاريع لضمان أن تؤخذ قدرات المكتب على تقديم الخدمات أيضاً في الاعتبار بصورة كاملة في صياغة ترتيبات خدمات الدعم الإداري.

١٥٠ - وينبغي أن ينظر مدير البرنامج الإنمائي والمدير التنفيذي لمكتب خدمات المشاريع أيضاً في إمكانية اتخاذ ترتيبات تعاونية، على النحو الذي تبرره مواطن القوة لدى كل منهما.

#### جيم - قياس أداء مقدمي الخدمات

١٥١ - رغم أهمية رصد الأداء والإبلاغ عنه بالنسبة لمقدمي الخدمات الذين يخدمون عملاء داخليين، فإن الأمر أكثر أهمية في بيئة مشتركة بين الوكالات، ولا سيما عندما يمثل ذلك تغييراً عن الممارسات السابقة. وقد شددت المؤسسات التي ليست بحجم كاف لتشغيل نظمها الذاتية، في الاستبيانات والمقابلات التي أجريت في إطار هذا الاستعراض، على أن ما تبحث عنه لدى مقدمي الخدمات في منظومة الأمم المتحدة هو الجودة والقدرة على الاستجابة والمعاملة المتساوية والشفافية في تقدير التكاليف. ولذلك، من المهم جداً أن يكون لدى العملاء ومقدمي

(٧٦) المدير القطريون مسؤولون أمام المكاتب الجغرافية، ولكن مكتب الخدمات الإدارية يشرف على السياسات العامة. وينبغي أن تكون له سلطة أفقية لتحديد المعايير واستعراض الأداء.

الخدمات فهم مشترك للالتزامات كل منهم، وأن يكون توفير الخدمات خاضعاً للرصد والتقييم بمعايير موضوعية.

١٥٢ - ولا شك أن المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال، التي أنشأتها مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، ستولي عناية فائقة لتصميم الجوانب المتعلقة بإدارة الأداء من ترتيبات الخدمات المشتركة في المستقبل في ضوء تشديد الأمين العام على الأهداف النوعية. ويقدم المفتش بضع ملاحظات يمكن أخذها في الاعتبار.

١٥٣ - يجدر التأكيد على أهمية التخطيط للأدوات والنظم الملائمة لقياس الأداء. وقد خلص الاستعراض الذي أجري مؤخراً لتجارب مراكز الخدمات إلى أن هناك تنوعاً كبيراً في درجة الاعتماد لذلك، مع الاعتماد المفرط على جداول بيانات الإيكسيل والعملية المضنية لاستخراج البيانات يدوياً من مجموعة متنوعة من النظم<sup>(٧٧)</sup>. وأشار مقدمو الخدمات على المستوى القطري، أثناء الاستعراض، إلى أنهم كانوا أقل تجهيزاً بالأدوات مثل برامج إدارة العلاقات مع العملاء، لإدارة أداء الخدمات ورصده. وينبغي، في التخطيط لإدارة الأداء، منح الأولوية لجمع البيانات كجزء من العمليات الجارية، بدلاً من الاعتماد على بيانات غير مهيكلة، مثل الجداول التي تضعها وتديرها فرادى الوحدات. وينبغي أيضاً إيلاء الاهتمام لتحليل البيانات، بحيث يمكن أن تدفع الرؤى المتعلقة بالأداء إلى إجراء تحسينات في المستقبل.

١٥٤ - ويمكن أن تكون اتفاقات مستوى الخدمات ذات قيمة كبيرة في إتاحة التفاهم بين العملاء ومقدمي الخدمات. وهي تجعل خدمة العملاء على نفس الأساس عملية طبيعية بدرجة أكبر لأن الأسعار ومستوى الخدمات المذكورة، ومسؤوليات العملاء محددة، ويتوفر لكلاً الطرفين إطار للتعاون على تحديد نوع الخدمات اللازمة ومعاييرها. وسيمكن تسعير الخدمات، على أساس تقدير التكاليف الفعلية، من إصدار أحكام على القيمة المستمدة، والتفكير في وضع ترتيبات بديلة لتقديم الخدمات، على النحو المطلوب.

١٥٥ - وهناك حاجة إلى اتباع نهج حصيف إزاء مؤشرات الأداء الرئيسية. وينبغي أن تكون قابلة للتنفيذ، وقليلة العدد نسبياً وسهلة الفهم ومدفوعة بالسياق، بحيث يمكن للمستخدمين أن يروا كيف يرتبط أداؤهم بأهداف محددة. وينبغي أن تكون أيضاً ذات مغزى بمعنى أن تكون مستندة إلى تجربة حقيقية، وينبغي تحديثها بصفة دورية؛ ويمكن لهدف من أهداف مؤشرات الأداء الرئيسية يستند إلى ما يمكن لمقدمي الخدمات إدارته أن يشكل أحياناً منطلقاً ضرورياً، ولكن ينبغي مقارنته بتجارب مقدمي خدمات آخرين كنقطة مرجعية للتشجيع على زيادة التحسين.

١٥٦ - وأخيراً، فإن بروز تكاليف الخدمات للعيان أمر هام. وتنزع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى عدم تقدير تكاليف منتجاتها الإدارية وتبلغ بدلاً من ذلك عن طائفة من التدابير الأخرى. ويرى المفتش أن من الممارسات الجيدة تحديد نواتج المهام المتصلة بالخدمات

(٧٧) انظر الوثيقة JIU/REP/2016/11، الفقرة ٦٥.

وتقدير تكاليفها لأن هذا من شأنه أن يعزز التركيز على النتائج لا على إدارة المدخلات، وأن يحسن الشفافية، وأن يوفر أساساً أقوى لاتخاذ القرارات.

## ثامناً - الآليات التمكينية المشتركة بين الوكالات في حاجة إلى الاهتمام بها

### ألف - هناك حاجة إلى النظر من جديد في توفير موارد للابتكار في العمليات المشتركة لتسيير الأعمال

١٥٧ - تؤدي آليات التنسيق المشتركة بين الوكالات مثل اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة دوراً هاماً في العمليات المشتركة لتسيير الأعمال لأنها توضح الإطار التنظيمي والإداري التمكيني للتعاون وتضع أدوات وبرامج محددة من أجل المنفعة المتبادلة. وفي هذا السياق، يوجه النظر إلى مسألتين.

١٥٨ - الأولى هي الجانب الهام للترعات في تطوير العمليات المشتركة لتسيير الأعمال. وقد أنشأ مجلس الرؤساء التنفيذيين/اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، في سياق "توحيد الأداء"، صندوقاً استئمانيًا لمواءمة ممارسات الأعمال. وقد استفاد من الصندوق الاستئماني العديد من مبادرات اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة المتعلقة بترتيبات الأعمال التعاونية من أجل تعزيز الدعم على المستوى القطري على مدى السنوات الثماني الماضية. وذكرت أمانة اللجنة أنها صرفت الـ ١٠ ملايين دولار التي تلقتها.

١٥٩ - ويدير مكتب تنسيق العمليات الإنمائية أيضاً الترعات المقدمة عن طريق مرفق "الأداء المشترك" المتعدد النوافذ، الذي يشمل الابتكار في مجال العمليات. وكانت تتوفر له سابقاً إمكانية الحصول على الموارد التي تحشد لدعم "توحيد الأداء". وقد استفاد من هذه الموارد، على سبيل المثال، مرفق العمليات المشتركة في البرازيل في لحظات حاسمة لنموه.

١٦٠ - وينبغي أن يتطرق النظر في ترتيبات الخدمات المتكاملة المحسنة والمتسمة بالكفاءة إلى الاحتياجات من التمويل الأولي على مستوى المؤسسات وعلى المستوى القطري. ويجعل استفاد الصندوق الاستئماني للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة الوقت مناسباً للنظر في أفضل السبل لتمويل الابتكار في ما يتعلق بترتيبات الأعمال التعاونية.

١٦١ - وينبغي للأمين العام أن يقيم، بالتشاور مع الرؤساء التنفيذيين الآخرين، في حدود الأطر التي يعتبرها مناسبة، الاحتياجات من الموارد اللازمة لبدء الابتكارات وتطويرها من أجل التعاون بين الوكالات في عمليات تسيير الأعمال.

### باء - يمكن تحسين العمل المشترك بين الوكالات في العمليات المشتركة لتسيير الأعمال

١٦٢ - النقطة الثانية هي أن الآليات المشتركة بين الوكالات ينبغي أن تكون أكثر فعالية في النهوض بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال. وينبغي ألا يقلل هذا من أهمية النتائج التي تحققت في بعض المجالات. فعلى سبيل المثال، وضع العمل المتعلق بخدمات الخزانة المشتركة الأساس،

حسب اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، لنهج منسق للعمليات المصرفية، ومنصة مشتركة لتداول العملات الأجنبية ذكرت أنها توفر أكثر من ٢٠ مليون دولار سنوياً<sup>(٧٨)</sup>.

١٦٣ - وأنجز أيضاً عمل كبير من أجل مواءمة قواعد الشراء وإجراءاته، إلى حد أن اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة أكدت أن جميع العقبات التي تعترض التعاون في مجال المشتريات قد أزيلت<sup>(٧٩)</sup>. ووضعت مبادئ توجيهية لدعم الشراء التعاوني على المستوى القطري. وأدى إنشاء بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات واستمرار تطويرها إلى زيادة كبيرة في عدد البائعين المسجلين، بما في ذلك البائعون من البلدان النامية. وتستخدمها على المستوى القطري المؤسسات المشاركة بوصفها محركاً للكفاءة؛ وأفاد مدير العمليات في أفريقيا لمنظمة الصحة العالمية بأن المنظمة حققت وفورات بقيمة ١,٦ مليون دولار بعرض احتياجاتها في البوابة العالمية بدلاً من الاعتماد، كما جرت العادة، على البائعين المحليين فقط.

١٦٤ - ورغم النتائج القيمة، فإن الواقع على أرض الميدان هو أن اختلاف القواعد والإجراءات لا يزال يعرقل العمليات المشتركة لتسيير الأعمال. ومع كل ما أحرز من تقدم في السياسات من أجل تمكين الشراء المشترك، فإنه لم يتحقق الكثير منه. وذكرت أفرقة إدارة العمليات التي أجريت معها مقابلات في إطار هذا الاستعراض أنه تعرقلها مستويات مختلفة لتفويض السلطة والحاجة إلى الاستعراض الثانوي. ويشير قرار مرفق العمليات المشتركة في البرازيل بوضع دليل للمشتريات خاص به وعدم استخدام المنتج المتفق عليه بالفعل، والشروط اللاحقة التي تقتضي إجراءات شراء خاصة بكل وكالة في هذه المبادرة الرائدة، إلى عدم اكتمال العمل المتعلق بمواءمة المشتريات (انظر الإطار ١).

١٦٥ - وفي ما يتعلق بالموارد البشرية، كرست سنوات لتجربة الاستقدام المشترك للموظفين المحليين - وهو مجهود ابتكاري بالنظر إلى اختلاف الإجراءات التي تستخدمها المؤسسات في ما يتعلق بالموارد البشرية. وقادت منظمة اليونسكو عملية وضع مقترح ظهر عام ٢٠١٤ يحدد نهجاً رأى بعض المؤسسات أنه قيم ولكن البعض الآخر لم يستطع الانضمام إليه. ومن الناحية العملية، ورغم أن المبادرة لا تزال قائمة نظرياً، فإنها قد اختفت تقريباً ولا يجري تطبيقها.

١٦٦ - والعلاقة بين ما يجري تطويره أفقياً ثم ينقل رأسياً إلى داخل المؤسسات ويتم إخراجها إلى الميدان غير كاملة في أفضل الأحوال. وينبغي أن تنقل اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة ومجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة الابتكارات في مجال الأعمال بطريقة أكثر فاعلية إلى مستوى الميدان، وينبغي للرؤساء التنفيذيين تعزيز المساءلة عن تنفيذ الترتيبات التعاونية المتفق عليها في اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة داخل مؤسساتهم.

١٦٧ - واستغرقت الأعمال التحضيرية لمبادرة هامة قادتها المقار للتشارك في شراء مركبات ست سنوات من الجهد وأنفق عليها أكثر من ١ مليون دولار. ومع ذلك، فقد أشار أحد مستخدمي المركبات الرئيسيين - مفوضية شؤون اللاجئين - إلى أنه لم يتمكن من الاستفادة بشكل كامل من العقود الجديدة لأنها أقل شأناً من العقود التي سبق أن أبرمتها وليس من المنطقي من الناحية

(٧٨) CEB/2016/HLCM/3, p. 16.

(٧٩) See CEB/2013/5, Attachment 2, para. 33.



الاقتصادية تغييرها. ولم يكن مكتب خدمات المشاريع، وهو من المزودين الفاعلين للمركبات، مشاركاً في هذه العملية.

١٦٨ - وأفاد بعض رؤساء الشبكات أن الرؤساء التنفيذيين لم يوفرُوا الكثير من القيادة لتوجيه عملية التركيز على النتائج أو لتأمين المشاركة في عمل مشترك بين الوكالات. وينبغي ألا تؤدي التغييرات التي أدخلها الأمين العام على الكيفية التي يدير بها مجلس الرؤساء التنفيذيين أعماله إلى تناقص اهتمام القيادة بتحديد النتائج المرجوة من إصلاح عمليات تسيير الأعمال. وينبغي للأمين العام والنظراء في مجلس الرؤساء التنفيذيين أن يدعموا منح الأولوية للتعاون الهادف لتحسين عمليات تسيير الأعمال، وتحديد التغييرات التحويلية اللازمة، وتعزيز المساهمة عن المساهمات في هذه الجهود المشتركة بين الوكالات.

١٦٩ - ومن السمات الهامة لنموذج الشبكات الوظيفية أن تنفيذ المبادرات في إطاره يكون أكثر احتمالاً. ولكن، ومع أن للتركيز على المجالات الوظيفية سمات إيجابية، فإن له قيوده أيضاً. فقد يمنع ذلك النظر في إمكانية توحيد الهياكل وتقديم الخدمات وفي اعتماد منظور شامل لعدة مهام يتطلبه إجراء تحليل من البداية إلى النهاية للعديد من عمليات تسيير الأعمال.

#### التوصية ٩

ينبغي للأمين العام أن يستعرض، بالتشاور مع مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق ومجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، الآليات المشتركة بين الوكالات من أجل دعم التعاون في العمليات المشتركة لتسيير الأعمال لضمان أن تنص على الترابط بين التدابير على المستويين العالمي والقطري، وتحديد الواضح للأولويات، وأساليب العمل التي تفضي إلى نتائج. وينبغي إبلاغ المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته لعام ٢٠٢٠ والجمعية العامة في دورتها الرابعة والسبعين بالنتائج والتدابير التي اتخذت.

## تاسعاً - سبل المضي قدماً

١٧٠ - سيكون منطلق صانعي القرار في رسم سبل المضي قدماً، بدون شك، تقييم مدى تعقيد منظومة الأمم المتحدة وعمليات تسيير الأعمال فيها. ولن يكون من السهل تحقيق قفزة كبيرة للنهوض بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال. وسيعتمد إحراز التقدم بشكل كبير على أساس من الأدلة لإظهار الفوائد، وقيادة متواصلة لعملية طويلة الأجل، واستعداد المنظمات للتنازل عن بعض أوجه التحكم. والهدف ليس التخلي عن الطموح، وإنما إبراز الحاجة إلى الموازنة بين مستوى الطموح ومستوى الالتزام والجهد. إذ من الوهم، في عملية طويلة الأجل ومعقدة، تصور سلسلة متتالية من مكاسب الكفاءة والوفورات لأن ذلك سيتطلب أيضاً استثمارات ملازمة في القدرات والتكنولوجيا والنظم، وإدارة التغيير. وعلاوة على ذلك، فإن مكاسب الكفاءة التي تحققت قد تكون في بعض الحالات، لمرة واحدة فقط، أو قد لا يمكن صرفها نقداً، ويعتمد ذلك جزئياً على ما إذا كانت نابعة عن مساهمات مخصصة، أو ما إذا كان نقلها لتحقيق أغراض أخرى ممكناً.

١٧١ - وبين التحليل الوارد في هذا التقرير أن فرص تحقيق مكاسب في الكفاءة كبيرة، وأن النتائج حتى الآن كانت محدودة. وهو يؤكد أيضاً أهمية الإدماج الكامل للاعتبارات المتعلقة بالتنوع في وضع تدابير تعزيز الكفاءة. ويوصى باتخاذ مجموعة متكاملة من التدابير لا تستبعد إحداها الأخرى. وهي تستخدم على نطاق أوسع المكتب المشترك بالنسبة لأفرقة الأمم المتحدة القطرية الصغيرة؛ وتجرب نموذج استضافة لتجاوز اختلاف القواعد والإجراءات؛ وتكلف فريقاً صغيراً من الكيانات الكبيرة لرسم نهج للخدمات المتكاملة؛ وتعيد تركيز التعاون الأوسع نطاقاً بين أفرقة الأمم المتحدة القطرية في عمليات تسيير الأعمال على مجالات أقل عدداً وأكثر إنتاجية. وهو يوصى أيضاً باتخاذ تدابير لتوفير الأطر التنظيمية والإدارية التمكينية التي يتطلبها ذلك التعاون.

١٧٢ - ومع تقدم العمل في هذا السياق المعقد، يجب أن يراعى في التصميم الدعم الذي تقدمه على المستوى القطري الوكالات غير المقيمة. وتفيد مفوضية حقوق الإنسان، على سبيل المثال، بأن قدرتها على الحصول على الخدمات من البرنامج الإنمائي تمثل عاملاً تمكينياً حاسماً لعملها على المستوى القطري. ومن المرجح أن تجعل عملية إعادة التشكيل المتوخاة لأفرقة الأمم المتحدة القطرية تلك الاحتياجات أكثر أهمية من ذي قبل.

١٧٣ - وسيتعين أيضاً إيلاء الاهتمام لوضع الإطار المناسب للحوافز. فتللك الحوافز ليست ظاهرة على المستوى القطري، كما يشار إلى ذلك في الفقرة ١٠٦. وسيكون من المفيد جعل الوفورات المحققة بفضل زيادة الكفاءة متاحة لإعادة توزيعها محلياً، ولكن ذلك ليس هو التحدي الوحيد. ولا يمكن ولا يجوز أن يكون التعاون في مجال عمليات تسيير الأعمال إضافة إلى الحافزة العادية للمديرين التنفيذيين، بل ينبغي أن يشكل جزءاً من تقييم الأداء، ويكون بالتالي معترفاً به عند النجاح في الإنجاز وفي حالات الإخفاق.

١٧٤ - ومن المهم أيضاً إعادة تأكيد أن التركيز على التعاون على المستوى القطري وحده لا يجدي نفعاً حيث إن عمليات تسيير الأعمال هي مكونات في هيكل متكامل. ومن الأمثلة الملموسة على ذلك القرار المتعلق بما إذا كان يتعين تنفيذ مهمة ما محلياً أو من منصة مركزية.

ويتعيّن على المؤسسات أن تكون واضحة فيما يتعلق بما هو مرتبط بموقع معين، مع إدراك أن الارتباط بموقع معين سيتطور مع تقدم التكنولوجيا. وينبغي ألا تبقى داخل البلد إلا المهام التي يلزم بقاؤها هناك. وينبغي لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ومجموعتها المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال التوصل إلى فهم مشترك للمهام التي يلزم تنفيذها محلياً والتي ينبغي نقلها، لأن ذلك سوف يوفر أساساً أوضح لتحديد الخدمات المشتركة لما يبقى على المستوى القطري. وتقدير الارتباط بموقع معين ليس دائماً واضح المعالم. ويعتمد بعض المؤسسات ما يعتبره نهجاً مختلطاً تضطلع فيه المقار أو مقدمو الخدمات العالميون بالسياسات والعمليات ودمج النظم، في حين تقدم المكاتب القطرية مكونات الخدمات في المراحل النهائية.

١٧٥ - وتشديد بعض المؤسسات على اللامركزية ينبغي ألا يعقّد بشكل مفرط النظر الموضوعي في ارتباط مهام الدعم بمواقع معينة. فتلك الإدارة اللامركزية أو متطلبات السياسة العامة لا تتنافى مع رأي المؤسسة حول كيفية تحقيق أقصى قدر من الكفاءة. إذ لم يعد نقل عملية اتخاذ القرارات البرنامجية يتطلب عملية نقل إداري موازية بالكامل. ويمكن أن يأخذ هذا في الاعتبار، البرنامج الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة الصحة العالمية، من بين مؤسسات أخرى. وفيما يتعلق بمنظمة الصحة العالمية، من المؤمل، مع تعيين نائب للمدير العام للإشراف على العمليات، أن يتاح المزيد من الفرص لاتباع نهج عالمي إزاء تنظيم الدعم الإداري.

١٧٦ - وسيكون من الخطأ الاستمرار في تركيز الجهود على العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على المستوى القطري. وهناك حاجة إلى استراتيجية عالمية تحدد في إطارها مكاتب الدعم الإداري على المستوى القطري. وقد أقرت الجمعية العامة بالحاجة إلى اتباع نهج متكامل في دعوتها إلى خدمات الدعم المشتركة على المستويات القطري والإقليمي والعالمي<sup>(٨٠)</sup>. والمشكلة هي أنه لم يتم حتى الآن إجراء أي تحليل تقريباً لرسم سبيل للمضي قدماً فيما يتعلق بالخدمات المشتركة بين المؤسسات على المستوى العالمي، وهذا يعكس ربما التركيز في الماضي على الترتيبات على المستوى القطري. ولقد حان الوقت الآن لتفعيل طلب الجمعية العامة ذلك. والأمين العام يسير على ما يبدو في هذا الاتجاه، وإن كان بحذر، بذكره أن التركيز سينصب على عمليات تسيير الأعمال على أرض الواقع، مع الإشارة إلى أنه قد يلزم إعادة تصميم هيكل المقر<sup>(٨١)</sup>. وينبغي تقييم الفرص المتاحة على المستوى القطري والمستوى العالمي بالاقتران مع بعضها البعض من أجل توفير تفاعل أمثل على المستوى القطري، للاستفادة من وفورات الحجم في تقديم الخدمات على الصعيد العالمي، وتمكين المؤسسات التي ليس لديها قدرات داخلية فيما يتعلق بالخدمات المشتركة من الوصول إلى مثل تلك البرامج.

١٧٧ - واستحدثت ست مؤسسات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة مراكز خدمات مشتركة يمكن أن توفر خدمات لكيانات أخرى، ويمكن أن تمضي قدماً صوب التوحيد على مر الزمن. ويعتزم الأمين العام استكشاف إمكانية توحيد الخدمات غير المرتبطة بمواقع معينة في ست أو سبع

(٨٠) انظر قرار الجمعية العامة ٦٧/٢٢٦، الفقرة ١٥٥.

(٨١) انظر الوثيقة A/72/684-E/2017/7، الفقرة ٤٧.

شبكات لمراكز الخدمات المشتركة<sup>(٨٢)</sup>. ويحث المفتش على المضي قدماً في النظر في الترتيبات المثلى لتقديم الخدمات غير المرتبطة بمواقع معينة، وفي تصميمها.

١٧٨ - ولا توجد حتى الآن، أية آلية للمضي قدماً بهذا العمل. وقد حثت وحدة التفتيش المشتركة اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة على وضع مسار عمل أفقي بشأن مراكز الخدمات لدفع التعاون وتعميقه<sup>(٨٣)</sup>، إلا أن ذلك لم يتحقق. ويمكن تصور مجموعة متنوعة من التشكيلات حسب بيانات الجدوى، ونطاق الخدمات المحددة، والرغبة في التغيير والقدرة على ذلك. ومن الطرق العملية للمضي قدماً جمع المؤسسات المناسبة معاً في مجلس أو منتدى للخدمات المشتركة من أجل: إعداد بيان جدوى الخدمات المشتركة العالمية وتصميمها التشغيلي، مع وضع الخيارات المتصلة بالنطاق ودرجة التعقيد؛ وتحديد الخاصيات الوظيفية التي ينبغي أن تتيحها بيئة للخدمات المشتركة بين الوكالات؛ والنظر في إمكانية إيجاد المزيج المناسب بين قدرات منظومة الأمم المتحدة وقدرات مقدمي الخدمات التجاريين؛ وتقديم التوصيات بشأن إدماج التكنولوجيات الناشئة في الترتيبات المتعلقة بالخدمات. ويمكنه أيضاً أن يضع معايير دنيا لمراكز خدمات منظومة الأمم المتحدة من حيث طائفة الخدمات، وإدارة العلاقات مع العملاء، واستقلالية التشغيل، وإيجاد آليات لإدارة العملاء، وإدارة الأداء، والحوكمة.

#### التوصية ١٠

ينبغي للأمين العام وللرؤساء التنفيذيين للمؤسسات التي تشغل مراكز عالمية للخدمات المشتركة المتعددة المهام أو تعزز إنشاء مركز من ذلك القبيل (منظمة الأغذية والزراعة، والأمانة العامة، والبرنامج الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسيف، ومكتب خدمات المشاريع، ومنظمة الصحة العالمية) ولبرنامج الأغذية العالمي، بالإضافة إلى الرؤساء التنفيذيين الآخرين الراغبين في المشاركة، أن يشكلوا قبل نهاية عام ٢٠١٩، مجلساً للخدمات المشتركة من أجل إعداد بيان جدوى وتصميم تشغيلي للخدمات المشتركة العالمية.

١٧٩ - وينبغي ألا يتولى مجلس من ذلك القبيل إشراك مقدمي الخدمات فحسب، بل المستفيدين من الخدمات أيضاً. ويشدد المفتش على أهمية إجراء تحليل لترتيبات الخدمات المشتركة وتصميمها، وليس الآلية المحددة للقيام بذلك. وسيكون من المهم أن تؤخذ في الاعتبار التكنولوجيات المتطورة التي يمكنها التشغيل الآلي للعمليات من خلال التحكم الآلي، والذكاء الاصطناعي والتعلم الآلي، وغير ذلك من التكنولوجيات الناشئة، وإتاحة أساليب تحليل الأعمال التي يمكن أن تدفع إلى إدخال تحسينات في المؤسسات. والثورة الصناعية الرابعة جارية، ولذلك، من المهم اعتماد منظور استشاري في تصميم الخدمات المشتركة.

١٨٠ - وينبغي ألا تنتظر التحسينات الداخلية في الكفاءة نتائج التعاون. وفيما يتعلق بالترتيبات الداخلية، يوجه النظر إلى ثلاث نقاط:

- أهمية تبسيط العمليات وترشيدها بوصفها عاملاً مساعداً في تحقيق الكفاءة. وتتجلى قيمة تحسين عمليات تسيير الأعمال في التجارب الحالية لمنظمة العمل

(٨٢) المرجع نفسه.

(٨٣) انظر الوثيقة JIU/REP/2016/11، الفقرة ١٢٧.

الدولية، حيث أبلغ المدير العام مجلس الإدارة في أوائل عام ٢٠١٨ بأنه جرى تحرير ٥٨ مليون دولار من مهام دعم البرامج نتيجة لتحسين العمليات<sup>(٨٤)</sup>؛

- والعمل الذي تضطلع به اليونيسيف ومنظمة الأغذية والزراعة حالياً لاستعراض عمليات تسيير الأعمال وتعزيز التنفيذ حيث يؤدي ذلك إلى توليد فوائد الحجم، يعطي مثلاً للنهج المفيد. فكلاهما يمكن مراكز الخدمات التابعة له من دفع عجلة التغيير، مع مراقبة الإدارة؛
- الحاجة إلى أخذ فكرة شاملة عن العمليات من البداية إلى النهاية، وليس فقط عن بعض الشرائح الوظيفية. ومع الإشارة إلى أن إنشاء مركز الخدمات التابع لمفوضية شؤون اللاجئين في بودابست تمثل في معظم الحالات في نقل مهام معينة، فإن المفوضية مدعوة إلى كفالة أن عمليات المواءمة الداخلية التي يجري النظر فيها الآن تتضمن أيضاً إجراء تحليل شامل لعمليات تسيير الأعمال لضمان أن تتسم بالكفاءة وتدعم إعطاء فكرة واضحة عن الطريقة المثلى التي يمكن أن تنفذ بها، وعن أماكن تنفيذها<sup>(٨٥)</sup>. وتفيد المفوضية بأن تبسيط العمليات المتعلقة بالموارد البشرية الأساسية الجارية حالياً يستلزم بالفعل اتباع نهج "كسر أطواق العزلة".

١٨١ - وفي منظومة للأمم المتحدة هي أقرب إلى اتحاد ضعيف منها إلى منظومة، فإن سبل الماضي قدماً له مفترقات محتملة عديدة. وفيما يتعلق بالتعاون في مجال خدمات الدعم الإداري، لا توجد الآن جهة قادرة على إعطاء إجابة صحيحة واحدة. إلا أنه يتعين اغتنام الفرصة السانحة حالياً لرسم إطار فهم شامل ومشارك لإمكانية ترشيد عملية تقديم هذه الخدمات.

(٨٤) .GB.329/PV, p. 205

(٨٥) .JIU/REP/2016/11

بيانات تكميلية

الشكل ١

المهام والمهام الفرعية الإدارية

إدارة المرافق والإدارة العامة	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	السفر	المشتريات	الموارد البشرية	الشؤون المالية
وضع السياسات المتعلقة بالمرافق	وضع الاستراتيجيات والسياسات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	السياسات المتعلقة بالسفر	وضع استراتيجية المشتريات	وضع استراتيجيات الموارد البشرية وسياساتها	الاستراتيجية والتخطيط للشؤون المالية
استئجار المباني	تطوير التطبيقات	تنسيق/تخطيط السفر	تحديد البائعين/المسبق فرزهم	المزايا والاستحقاقات	الميزانية والتنبؤات
صيانة المكاتب	دعم المستخدم النهائي (مكتب المساعدة)	أذون السفر	تسجيل البائعين	الإعلانات عن الوظائف	الحاسبة العامة
الاستقبال	بناء الهياكل الأساسية وصيانتها في مجال تكنولوجيا المعلومات	الشراء في مجال السفر	إدارة شؤون البائعين	الفرز المسبق وإدارة قوائم المرشحين	الخزينة
خدمات الكافيتريا	الاتصالات السلكية واللاسلكية	استئجار/كراء المركبات	اختيار الموردين وصياغة طلبات تقديم العروض	إجراء المقابلات مع المرشحين	الحسابات المستحقة الدفع
البريد والحقبة الدبلوماسية	مزودو خدمات الإنترنت	إدارة الأسطول	التعاقد/الاتفاقات الطويلة الأجل	التحقق من الجهات المرجعية	الحسابات المستحقة القبض
خدمات المراسم	صيانة معدات تكنولوجيا المعلومات		التفاوض	عملية الالتحاق/الفصل	كشف المرتبات
تأمين المرافق	التدريب على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات		تقديم طلبات الشراء	التدريب والتطوير	بدل الإقامة اليومي والحوافز والرسوم
إدارة الأصول			إصدار أوامر الشراء	إدارة الأداء	التقارير المقدمة من الإدارة
الأمن			إصدار الفواتير وسداد المدفوعات		الإبلاغ المالي
إدارة المناسبات/المؤتمرات			عمليات الشحن		ضريبة القيمة المضافة
الترجمة التحريرية			التخليص الجمركي		صيانة الحسابات المصرفية
أسطول/المركبات			إدارة الامتثال		التقييم الجزئي للبائعين
الصيانة والوقود			إدارة الأداء		التحليل المالي لتسيير الأعمال

## الشكل ٢

## نطاق الخدمات المشتركة حسب المهام الفرعية

- × نموذج العمل الرئيسي
- × نموذج العمل البديل
- × نموذج العمل التكميلي

التعليقات	البلد		الخدمات المشتركة على المستوى الإقليمي		الخدمات المشتركة على المستوى العالمي		المقار	الشؤون المالية
	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات		
مهمة استراتيجية							×	الاستراتيجية والتخطيط للشؤون المالية
رقابة يتطلبها المقر							×	الميزانية والتنبؤات على نطاق الكيان
يتطلب التفاعل المستمر مع البرامج	×							الميزانية والتنبؤات على المستوى المحلي
توفر المنظمة الدعم المحاسبي عن طريق مركز مانيتا الإداري؛ المهارات الوظيفية أمر شائع						×		الحاسبة العامة
وثيقة الارتباط بالحسابات المستحقة الدفع، والحسابات المستحقة القبض، وضريبة القيمة المضافة؛ قضايا تتعلق بفقدان السيطرة وأمن البيانات عند الاستعانة بجهات خارجية، ولكن يمكن التغلب عليها						×	×	الخزنة
تولي منظمة الأغذية والزراعة للمهمة عن طريق المركز العالمي للخدمات المشتركة؛ المهارات الوظيفية أمر شائع							×	الحسابات المستحقة الدفع
قد يتطلب التفاعل المباشر		×						الحسابات المستحقة الدفع - البائعون المحليون/قيمة منخفضة
المهارات الوظيفية أمر شائع							×	الحسابات المستحقة القبض
قد يتطلب التفاعل المباشر		×						الحسابات المستحقة القبض - الشركاء المحليون
المهارات الوظيفية أمر شائع							×	كشف المرتبات
توفر منظمة الأغذية والزراعة الوظيفة عن طريق المركز العالمي للخدمات المشتركة؛ المهارات الوظيفية أمر شائع							×	بدل الإقامة اليومي والحوافز والرسوم
مع تزايد عدد البلدان التي لديها برامج مشتركة، يمكن أن تتحول المهمة إلى نموذج عمل مشترك بين الوكالات						×	×	التقارير المقدمة من الإدارة

التعليقات	البلد		الخدمات المشتركة على المستوى الإقليمي		الخدمات المشتركة على المستوى العالمي		المقار	الشؤون المالية
	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات		
رقابة يتطلبها المقر؛ هناك حاجة إلى مهارات في مجال الدعم المشترك		×					×	الإبلاغ المالي
وثيقة الارتباط بالحسابات المستحقة الدفع؛ يمكن ان تجري عملية المعالجة في المركز العالمي للخدمات المشتركة،		×				×		ضريبة القيمة المضافة
يتطلب التفاعل المباشر		×						صيانة الحسابات المصرفية
يتطلب التفاعل المباشر		×						التقييم الجزئي للبايعين
يرتبط بالحاسبة العامة والخزانة					×	×		التحليل المالي لتسيير الأعمال



- × نموذج العمل الرئيسي
- × نموذج العمل البديل
- × نموذج العمل التكميلي

التعليقات	البلد		الخدمات المشتركة على المستوى الإقليمي		الخدمات المشتركة على المستوى العالمي		المقار	الموارد البشرية
	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات		
مهمة استراتيجية							×	الاستراتيجية والتخطيط للموارد البشرية
مهمة استراتيجية							×	المزايا والاستحقاقات
قد تتطلب معارف محلية (مثل الصحف المحلية) ومهارات لغوية				×				الإعلانات عن الوظائف
قد تتطلب معارف محلية (مثل المدارس والشركات) ومهارات لغوية				×				الفرز المسبق وإدارة قوائم المرشحين
يمكن أن يجري المقابلات الأولى مركز الخدمات المشتركة الإقليمي	×			×				إجراء المقابلات مع المرشحين
قد تتطلب معارف محلية (مثل المدارس والشركات) ومهارات لغوية				×				التحقق من الجهات المرجعية
تنطبق هذه المهمة على جميع نماذج العمل؛ على المستوى القطري، تقوم فيجي (من البلدان الجزرية) حالياً بعمليات الإحاق المشتركة من خلال الأعمال التجارية الاستراتيجية التنفيذية		×		×		×	×	عمليات الإحاق - الفصل
أداة إلكترونية يمكن التشارك فيها بين الوكالات						×		التدريب والتطوير عبر الإنترنت
يتطلب التفاعل المباشر		×						التدريب والتطوير في الموقع
تتطلب رقابة فريق الإدارة على الموظفين	×						×	إدارة الأداء

نموذج العمل البديل: يستخدم في حالة تعطل التنفيذ بسبب عدم الموازنة بين القواعد؛ نموذج العمل التكميلي: المزيد من المساءلة.

- × نموذج العمل الرئيسي
- × نموذج العمل البديل
- × نموذج العمل التكميلي

التعليقات	البلد		الخدمات المشتركة على المستوى الإقليمي		الخدمات المشتركة على المستوى العالمي		المقار	المشتريات
	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات		
مهمة استراتيجية							×	وضع استراتيجية وسياسات الشراء
مهمة تتطلب مهارات مشتركة						×		تحديد البائعين العالميين/فرزهم المسبق
قد يتطلب التفاعل المباشر		×						تحديد البائعين المحليين/فرزهم المسبق
مهمة تتطلب مهارات مشتركة والتعاون مع الأفرقة القطرية		×				×		تسجيل البائعين
مهمة تتطلب مهارات مشتركة؛ نظم إدارة شؤون البائعين قابلة للتكرار في جميع الكيانات						×		إدارة شؤون البائعين - البائعون العالميون
قد يتطلب التفاعل المباشر		×						إدارة شؤون البائعين - البائعون المحليون
ينبغي القيام بعملية اختيار الموردين المتعلقة بالبرامج بالمستوى المطلوب؛ يحوّل تقديم الخدمات المتكاملة المهمة إلى نموذج عمل مشترك بين الوكالات على المستوى القطري والعالمي	×	×				×		اختيار الموردين وصياغة طلبات تقديم العروض
مهمة تتطلب مهارات مشتركة						×		التعاقد/الاتفاقات الطويلة الأجل - البائعون العالميون
قد يتطلب التفاعل المباشر		×						التعاقد/الاتفاقات الطويلة الأجل - البائعون المحليون
مهمة تتطلب مهارات مشتركة						×		التفاوض - البائعون العالميون
قد يتطلب التفاعل المباشر		×						التفاوض - البائعون المحليون
مهمة تتطلب مهارات مشتركة						×		تقديم طلبات الشراء
مهمة تتطلب مهارات مشتركة						×		إصدار أوامر الشراء
قد تتطلب مهارات لغوية والعمل لمدة أسبوع من الأحد إلى الخميس				×				إصدار الفواتير وسداد المدفوعات
قد تتطلب مهارات لغوية والعمل يوم الأحد				×				عمليات الشحن

التعليقات	البلد		الخدمات المشتركة على المستوى الإقليمي		الخدمات المشتركة على المستوى العالمي		المقار	المشتريات
	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات		
مهمة تتطلب مهارات مشتركة		×						التخليص الجمركي
مهمة تتطلب مهارات مشتركة؛ قد تتطلب مهارات لغوية والعمل لمدة أسبوع من الأحد إلى الخميس				×				إدارة الامتثال
تتطلب رقابة فريق الإدارة على البائعين		×					×	إدارة الأداء

- × نموذج العمل الرئيسي
- × نموذج العمل البديل
- × نموذج العمل التكميلي

التعليقات	البلد		الخدمات المشتركة على المستوى الإقليمي		الخدمات المشتركة على المستوى العالمي		المقار	السفر
	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات		
مهمة استراتيجية							×	السياسات المتعلقة بالسفر
مرتبطة بالشراء في مجال السفر				×				تنسيق/تخطيط السفر
تأتي الأذون من إدارة الكيان	×							أذون السفر
يتطلب علاقات بوكالات الأسفار، والفنادق وشركات الطيران المحلية				×		×		الشراء في مجال السفر
لبرنامج الأغذية العالمي برنامج لاستئجار المركبات على الصعيد العالمي						×		استئجار/كراء المركبات
تخطط اليونيسيف وصندوق السكان والبرنامج الإنمائي لمشروع تجريبي لتجميع المركبات على الصعيد القطري. ويمكن توسيع نطاقه ليكون على الصعيد العالمي	×	×				×	×	إدارة الأسطول

- × نموذج العمل الرئيسي
- × نموذج العمل البديل
- × نموذج العمل التكميلي

التعليقات	البلد		الخدمات المشتركة على المستوى الإقليمي		الخدمات المشتركة على المستوى العالمي		المقار	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات		
مهمة استراتيجية							×	وضع الاستراتيجيات والسياسات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات
يمكن لهيكل مشترك بين الوكالات أن يكون بمثابة مركز متعدد الإمكانيات ومتميز، ولكنه قد يتطلب نظاماً متناسقاً					×	×		تطوير التطبيقات
يجل وجود هيكل إقليمي المسائل المتعلقة بمناطق التوقيت وباللغة				×				دعم المستخدم النهائي (مكتب المساعدة)
يتطلب التفاعل المباشر؛ مهام تتطلب تقاسم مبنى مشترك	×	×						بناء الهياكل الأساسية وصيانتها في مجال تكنولوجيا المعلومات
	×	×						الاتصالات السلكية واللاسلكية
	×	×						مزودو خدمات الإنترنت
	×	×						صيانة معدات تكنولوجيا المعلومات
يمكن أن يخدم النظام الإلكتروني عدة وكالات						×		التدريب على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (على الأجهزة الجديدة مثلاً) - التدريب عبر الإنترنت
يتطلب التفاعل المباشر		×						التدريب على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (على الأجهزة الجديدة مثلاً) - التدريب في الموقع

نموذج العمل البديل: يستخدم في حالة تعطل التنفيذ بسبب عدم الموامة بين القواعد؛ نموذج العمل التكميلي: المزيد من المساءلة.

- × نموذج العمل الرئيسي
- × نموذج العمل البديل
- × نموذج العمل التكميلي

التعليقات	البلد		الخدمات المشتركة على المستوى الإقليمي		الخدمات المشتركة على المستوى العالمي		المقار	إدارة المرافق والإدارة العامة
	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات	وكالة واحدة	مشتركة بين الوكالات		
مهمة استراتيجية							×	وضع السياسات المتعلقة بالمرافق
يتطلب التفاعل المباشر؛ مهام تتطلب تقاسم مبنى مشترك	×	×						استئجار الأماكن
	×	×						صيانة المكاتب
	×	×						الاستقبال
	×	×						خدمات الكافيتريا
	×	×						البريد والحقيبة الدبلوماسية
	×	×						خدمات المراسم
	×	×						تأمين المرافق
الرقابة على الأصول في العالم على مستوى المركز العالمي للخدمات المشتركة، والإدارة المحلية للأصول على المستوى القطري؛ مرتبطة بالإبلاغ المالي	×	×				×		إدارة الأصول
يتطلب التفاعل المباشر؛ مهام تتطلب تقاسم مبنى مشترك	×	×						الأمن
يتطلب التفاعل المباشر؛ مهام تتطلب تقاسم مبنى مشترك	×	×						إدارة المناسبات/المؤتمرات
يمكن استخدام اتفاق مشترك طويل الأجل للترجمة التحريرية في جميع الوكالات ببلد ما		×						الترجمة التحريرية
يتطلب التفاعل المباشر؛ مهام تتطلب تقاسم مبنى مشترك	×	×						المركبات/صيانة الأسطول والوقود

نموذج العمل البديل: يستخدم في حالة تعطل التنفيذ بسبب عدم الموازنة بين القواعد؛ نموذج العمل التكميلي: المزيد من المساءلة.

## الشكل ٣

## تحليل إمكانات تحقيق مكاسب في الكفاءة في البلدان العينة

## افتراضات:

تنقل الوظائف الإدارية في المكاتب القطرية، المخصصة لمهام غير مرتبطة بمواقع معينة إلى مركز للخدمات المشتركة وينقل العديد من الوظائف المعنية بمهام مرتبطة بمواقع معينة إلى مركز للخدمات المتكاملة المشتركة بين الوكالات.

وتكلفة الوظائف في مركز الخدمات المشتركة أقل بنسبة ٨٠ في المائة وهي أكثر كفاءة بمعدل ١,٥ من المرات. والوظائف الموجودة في مركز الخدمات المتكاملة كفاءة بمعدل ١,٢ من المرات من الوظائف التي توجد في المكاتب القطرية<sup>(١)</sup>.

العدد ومدخلات التكلفة بالنسبة لجميع الوكالات بالبلد

يرجى تحديد الإمكانيات التي تتيحها عملية إعادة توزيع تقوم على أساس المهام

يرجى استخدام مضاعفات تحول إلى خارج البلد<sup>(١)</sup> للتكلفة بالنسبة للوظائف التي

يرجى استخدام مضاعفات الكفاءة بالنسبة لمراكز الخدمات المشتركة ومراكز الخدمات المتكاملة<sup>(١)</sup>



الوفورات المحتملة المقدرة  
١٥-٥ في المائة

تنطبق على الهيكل الوظيفي الإداري في ثلاثة من بلدان العينة، مما يسفر عن وفورات مقدرة بـ ٨-١٥ في المائة، و ٨-١٥ في المائة، و ٣-٩ في المائة

ملاحظات: (١) القيم المختارة لمضاعفات التكلفة والكفاءة هي تخمينات مدروسة لغرض عملية التقدير هذه.

المصادر: بيانات قدمتها ١٠ مؤسسات إلى الأمين العام في إطار إعداد التقارير عن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية.

## استبيان وحدة التفتيش المشتركة عن استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال والنتائج المتصلة بها

الشكل ٤

### إطار استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال



المصدر: إرشادات مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لعام ٢٠١٦ بشأن استراتيجية تسيير الأعمال؛ والردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة والمقابلات التي أجريت مع مجموعة مختارة من أفرقة الأمم المتحدة القطرية؛ وتقييم منتصف المدة في عام ٢٠١٥ لاستراتيجية تسيير الأعمال.



## الشكل ٤ (تابع)

تقوم استراتيجية تسيير الأعمال بما يلي ...

- توفير الأدوات اللازمة لتحسين التعاون المشترك بين الوكالات في مجالات المشتريات، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والموارد البشرية والشؤون المالية، واللوجستيات وخدمات المرافق المشتركة؛
- تحسين التعاون بين الوكالات؛
- الاستفادة من الهياكل الإدارية القائمة داخل البلد؛
- العمل بوصفها إطاراً طوعياً حيث يمكن للوكالات أن تختار الانخراط في المبادرات/الخروج منها؛
- وضع منهجية لتتبع مؤشرات الأداء في جميع مجالات التعاون.

لا تقوم استراتيجية تسيير الأعمال بما يلي ...

- توفير الأدوات لتحسين التعاون المشترك بين الوكالات في تنفيذ البرامج وعلاقات الحكومة المضيفة؛
- تعزيز التكامل في ما بين الوكالات؛
- أخذ مكان أية هياكل إدارية قائمة داخل البلد؛
- تكليف الوكالات باتخاذ مجموعة دنيا من المبادرات؛
- توفير منبر موحد مشترك بين البلدان لتتبع مؤشرات الأداء.

الشكل ٥  
أمثلة لأساليب تعاونية

أمثلة وملاحظات	أساليب تعاونية
على سبيل المثال، تقوم الوكالة ألف في البلد ألف، بإدارة أماكن العمل المشتركة وتوفير خدمات الاستقبال.	تحدد أفرقة الأمم المتحدة القطرية كياناً واحداً من داخل الفريق لقيادة عملية تقديم الخدمات الوظيفية نيابة عن الكيانات الأخرى.
على سبيل المثال، أحرزت مراكز التنسيق المعنية بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في جميع الوكالات، في البلد باء، تقدماً كبيراً في تأمين اتفاقات طويلة الأجل تتعلق بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وفي المواءمة بين الهياكل الأساسية.	تنشئ الكيانات داخل فريق الأمم المتحدة القطري فريقاً وظيفياً مشتركاً لتقديم الخدمات المشتركة (بما في ذلك هيكل متكامل).
على سبيل المثال، جرى في البلد جيم، توسيع نطاق الاتفاق الطويل الأجل للوكالة "باء" المتعلق بالمستودعات التجارية ليشمل كيانات أخرى.	تتفق الكيانات داخل فريق الأمم المتحدة القطري على استخدام الاتفاقات القائمة الطويلة الأجل التي أبرمتها كيانات أخرى من الفريق مع مقدمي خدمات خارجيين ("الامتطاء").
على سبيل المثال، أنشأت كيانات، في البلد دال، اتفاقات طويلة الأجل تتعلق بالسفر بالطائرة، وصيانة المركبات، وخدمات المطاعم، وغير ذلك.	تبرم كيانات داخل فريق الأمم المتحدة القطري اتفاقات مشتركة جديدة طويلة الأجل مع مقدمي خدمات خارجيين من خلال نهج "الوكالة الرائدة".
على سبيل المثال، تتقاسم الكيانات، في العديد من البلدان المشمولة باستراتيجية تسيير الأعمال، قائمة ترشيح الخبراء الاستشاريين.	توفر كيانات داخل فريق قطري للأمم المتحدة الخدمات الخاصة بها ولكنها تتشارك في الأدوات والمشورة والدراية (مثل قوائم ترشيح البائعين، المواصفات).

المصدر: الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

ملاحظة: تتعلق البيانات المقدمة بأساليب التعاون الجاري تنفيذها؛ وقد أبلغ بعض البلدان عن أساليب إضافية مقرر لها لكنها لم تنفذ بعد، ولا سيما في مهمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

## الشكل ٦

## استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال – النتائج المحرزة

الإجازات	المشتريات	الشؤون المالية	الموارد البشرية	السفر	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	إدارة المرافق والإدارة العامة	المجموع
تحقيق وفورات في التكاليف بتقليص عدد الموظفين	٢	صفر	١	صفر	١	صفر	٤ (٢%)
تحقيق وفورات في التكاليف بخفض العمل المطلوب، مما مكن الموظفين من تخصيص وقت لمهام أخرى	١٢	٤	٤	٧	٩	٩	٤٥ (١٨%)
تحقيق وفورات في التكاليف بخفض تكاليف الخدمات الإدارية غير المتصلة بالموظفين	٥	٣	١	٣	٤	٤	٢٠ (٨%)
تحقيق وفورات في التكاليف بخفض تكاليف المشتريات من السلع والخدمات	١٢	٣	١	٦	١١	٤	٣٧ (١٥%)
إدخال تحسينات على نوعية الخدمات	٩	٦	٤	٤	١٢	٧	٤٢ (١٧%)
إدخال تحسينات على سرعة تقديم الخدمات ومدى استجابتها للاحتياجات	٨	٦	٣	٤	٨	٦	٣٥ (١٤%)
زيادة التعاون والتنسيق بين جميع الكيانات داخل أحد أفرقة الأمم المتحدة القطرية	١٢	٩	٧	٨	١٠	١٠	٥٦ (٢٢%)
التحسينات الأخرى التي تحققت	٣	٣	٢	١	٤	٢	١٥ (٦%)
المجموع	٦٣ (٢٥%)	٣٤ (١٣%)	٢٣ (٩%)	٣٣ (١٣%)	٥٩ (٢٣%)	٤٢ (١٧%)	٢٥٤ (١٠٠%)

تعود الوفورات في التكاليف أساساً إلى المشتريات من السلع والخدمات. ويعود بعض الوفورات أيضاً إلى التخفيضات في التكاليف غير المتصلة بالموظفين.

لم تتجسد المكاسب المحققة في الكفاءة إلا نادراً في تخفيضات في عدد الموظفين الإداريين.

إلا أنه تجدر ملاحظة أنه لم يستطع إلا عدد قليل من البلدان أن يحدد كمياً الوفورات المحققة (أو المقررة).

يرد في العديد من الحالات ذكر أوجه التحسن في الخدمات وزيادة التعاون.

تظهر المهام المتعلقة بالمشتريات، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ومهام إدارة المرافق والمهام الإدارية العامة، أكبر عدد من الإنجازات، مع ملاحظة أن الوفورات النقدية، حتى في غير المهام المتعلقة بالمشتريات، تأتي أساساً من تكاليف المشتريات من السلع والخدمات.

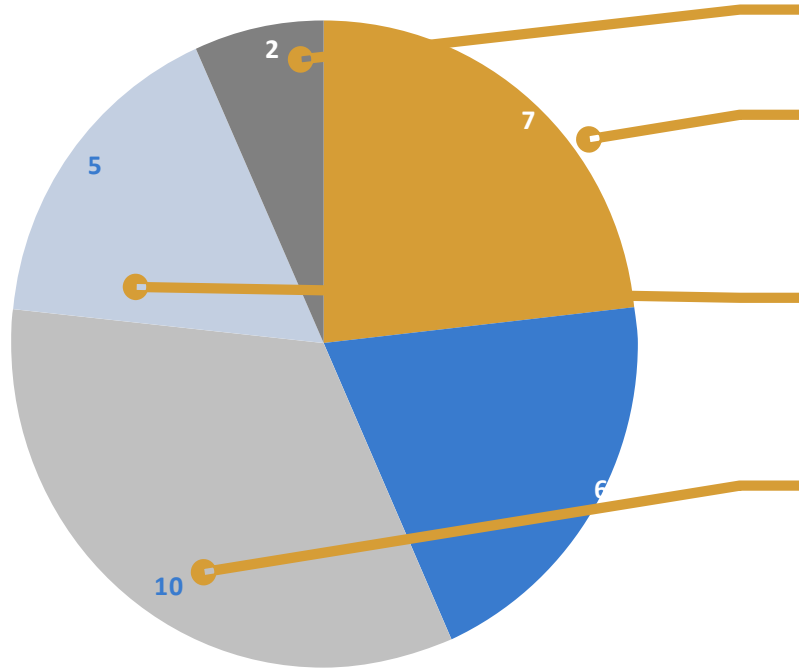
المصدر: الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

## الشكل ٧

### اختلاف السياسات يعرقل المبادرات المتعلقة باستراتيجيات تسيير الأعمال (تشير الأرقام إلى عدد المجيبين على الدراسة الاستقصائية)

المهام التي جرى فيها تحديد اختلاف في السياسات يعرقل المبادرات المتعلقة باستراتيجيات عمليات تسيير الأعمال

المسائل التي جرى تحديدها



الشؤون المالية 7    تكنولوجيا المعلومات والاتصالات 6    الموارد البشرية 10    المشتريات 5    فئات أخرى 2

المصدر: الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

## الشكل ٨

## آثار السياسات وغيرها من القيود كما تتبين على الصعيد القطري



المصدر: مقابلات مع أصحاب مبادرات الخدمات المتكاملة والبلدان المشمولة باستراتيجيات تسيير الأعمال والرود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

## الشكل ٩ أسباب عدم المشاركة



ملاحظة: تجدر الإشارة إلى أن العوامل الواردة هنا مماثلة إلى حد كبير للعوامل الواردة في مذكرة اليونسيف التوجيهية بشأن استراتيجيات تسيير الأعمال الصادرة في ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠١٦، ولكن يتضح من المقابلات والدراسات الاستقصائية أن هناك عوامل مماثلة تؤثر على قرارات المشاركة التي يتخذها جميع كيانات الأمم المتحدة.

المصدر: مقابلات مع أصحاب مبادرات الخدمات المتكاملة والبلدان المشمولة باستراتيجيات تسيير الأعمال، والردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة. ومذكرة اليونسيف التوجيهية بشأن استراتيجيات تسيير الأعمال.

## الشكل ١٠

## الآراء على المستوى القطري المتعلقة بالمشاركة الطوعية في استراتيجيات عمليات تسيير الأعمال

الاعتماد على المشاركة الطوعية ليس نموذجاً مستداماً لتسيير الأعمال. بل ينبغي وضع نُهج مرتبطة بحوافز في التحول نحو نموذج إلزامي، بحيث لا يتوقف نجاحه في المستقبل على شخصيات محلية أو على الحركيات في ما بين الوكالات.

نظراً إلى حجم فريق الأمم المتحدة القطري، من الأفضل جعل استراتيجية تسيير الأعمال إلزامية، إذ من شأن ذلك أن يزيد حجم الطلب، مما يشجع موردي الخدمات على عرض شروط أفضل.

ينبغي أن تكون المشاركة في استراتيجية تسيير الأعمال إلزامية بالنسبة لجميع وكالات الأمم المتحدة على المستوى القطري وليس مجرد انضمام طوعي.

قد تكون هناك حاجة إلى التأكد من أن استراتيجية تسيير الأعمال إلزامية في جميع البلدان.

ينبغي أن تكون استراتيجية تسيير الأعمال إلزامية لا طوعية.

قد يكون من الشواغل المحتملة عدم قدرة أفرقة الأمم المتحدة القطرية على فرض المشاركة الإلزامية في استراتيجية تسيير الأعمال إذا كانت وكالة ما راغبة عن ذلك.

هناك شرط إلزامي مطلوب بأن تشارك مؤسسات الأمم المتحدة في تنفيذ استراتيجية تسيير الأعمال.

ينبغي أن يكون وضع استراتيجية تسيير الأعمال إلزامياً بالنسبة لجميع البلدان. وما لم يكن ذلك إلزامياً، من الصعب جعل جميع الجهات تقوم به. إلا أنه يتعين عدم جعل نموذج استراتيجية تسيير الأعمال إلزامياً لأن هناك حالات مختلفة جداً في مختلف البلدان.

المصدر: الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

عدد الردود

## زيادة القيمة المكتسبة من استراتيجيات تسيير الأعمال

٨	<ul style="list-style-type: none"> <li>من شأن المشاركة الإلزامية في استراتيجية لتسيير الأعمال أن تساعد الأفرقة القطرية على تحقيق المزيد من الوفورات بتفادي تكاليف الموظفين التي يمكن تجنبها وأن تمنح قوة تفاوضية أكبر في مجال المشتريات.</li> </ul>	المشاركة الإلزامية
٧	<ul style="list-style-type: none"> <li>مواءمة قواعد الوكالات (على سبيل المثال، الموارد البشرية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات) على مستوى المقار/قواعد معترف بها بشكل متبادل على الصعيد القطري من أبرز العناصر التمكينية للتعاون على الصعيد القطري</li> </ul>	قواعد للوكالات متوائمة/معترف بها بشكل متبادل
٢	<ul style="list-style-type: none"> <li>من شأن إعادة استثمار الوفورات في البلد عن طريق استراتيجية لتسيير الأعمال إعطاء دفعة إيجابية للتعاون بين الأفرقة القطرية</li> </ul>	الحوافز
٣	<ul style="list-style-type: none"> <li>يأتي جزء كبير من الوفورات التي تحققها استراتيجية لتسيير الأعمال من الخدمات المشتركة المقدمة في/من أجل المباني المشتركة</li> </ul>	المباني المشتركة

## الخفض تكاليف إعداد استراتيجيات تسيير الأعمال

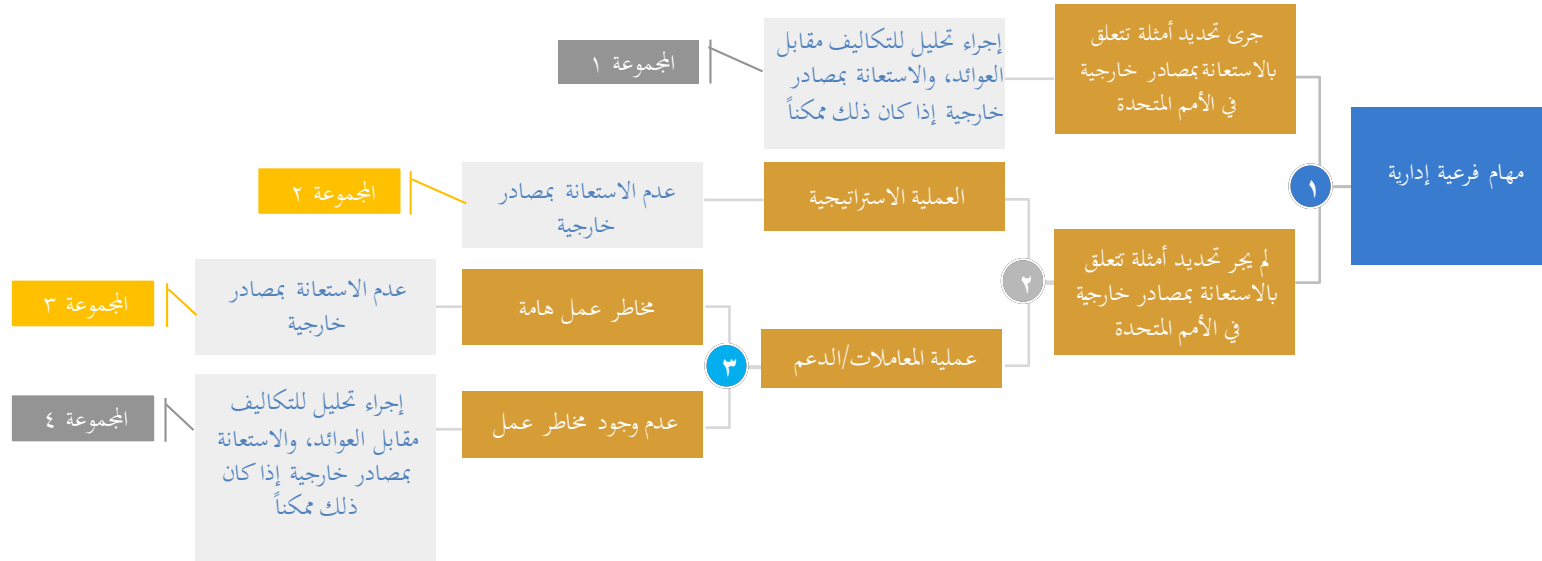
٥	<ul style="list-style-type: none"> <li>من شأن تقديم المزيد من التوجيه والتدريب إلى الأفرقة القطرية في ما يتعلق باستراتيجيات تسيير الأعمال أن يكفل مخططات ذات نوعية أفضل من شأنها أن تسفر عن نتائج أفضل</li> </ul>	التوجيه والتدريب
٦	<ul style="list-style-type: none"> <li>استراتيجية تسيير الأعمال هي إطار شديد الاعتماد على البيانات وجمع البيانات عملية تستغرق وقتاً طويلاً. ومن شأن أداة إلكترونية مركزية مشتركة للتخطيط، وجمع البيانات، والإبلاغ أن تتيح تتبعاً أفضل للأداء.</li> </ul>	آلية الإبلاغ الآلي
٢	<ul style="list-style-type: none"> <li>من شأن إطار مبسّط لاستراتيجية تسيير أعمال أن يقلل من الوقت الإجمالي الذي يستغرقه وضع تلك الاستراتيجية، وأن يضمن إعداد وثيقة مختصرة تركز على بضع نقاط رئيسية مؤثرة</li> </ul>	إطار مبسّط

المصدر: الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة والمقابلات.

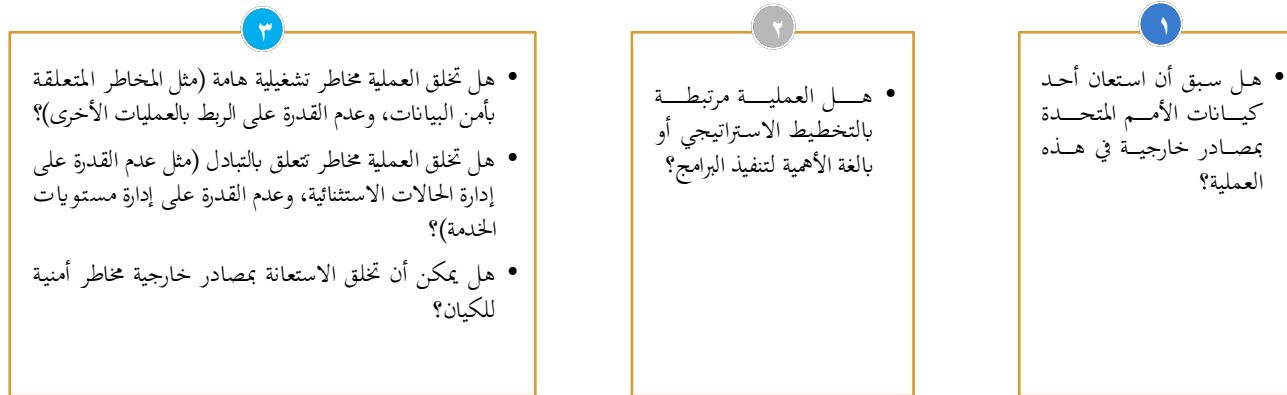


## الشكل ١٢

## إطار لاتخاذ القرارات: مهام فرعية قد يكون من المناسب أن تسند إلى جهات خارجية



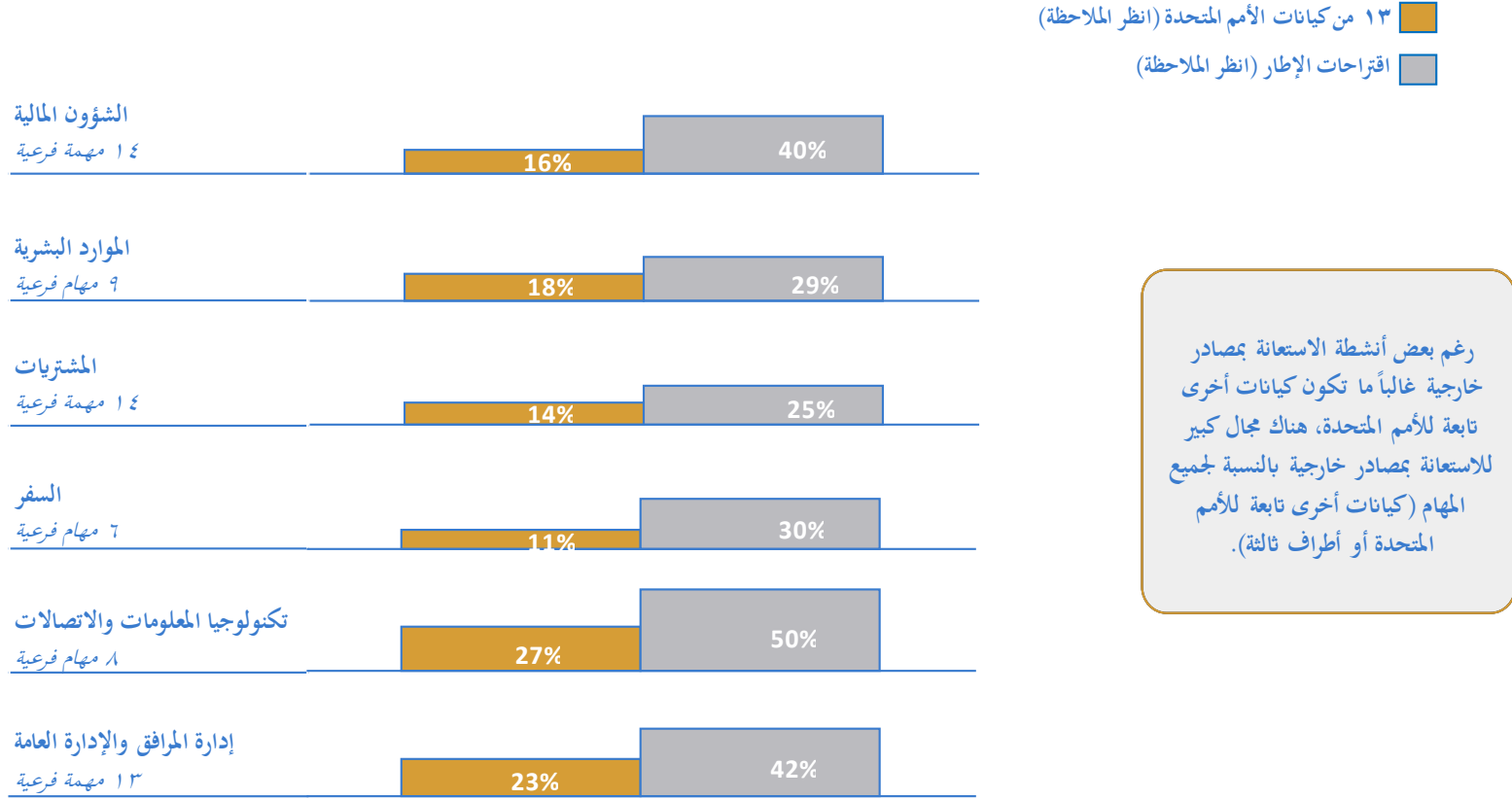
## مسائل مطروحة للنظر في كل "مفترق"



المصدر: استعراض شامل للمؤلفات المتعلقة بهذا الموضوع.

## الشكل ١٣

## حصة المهام الفرعية الإدارية المسندة إلى مصادر خارجية مقارنة بالاقترحات الواردة في الإطار



ملاحظة: استجاب ١٣ من كيانات الأمم المتحدة لطلب التوثيق: منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، ومفوضية حقوق الإنسان، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج البيئة، ومنظمة اليونسكو، وصندوق السكان، واليونيسيف، واليونيدو، ومكتب خدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية. وتشاركت خمس من هذه الكيانات في مراكز خدمات وهي: منظمة الأغذية والزراعة، والبرنامج الإنمائي، واليونيسيف، ومكتب خدمات المشاريع، ومنظمة الصحة العالمية. وتجدر ملاحظة أنه عندما تسجل وكالة ما خيارات متعددة لمستوى مهمة فرعية معينة، تخصص كسور من نقطة لكل مستوى يتم اختياره.

ملاحظة: حسب أرقام الاقتراح الوارد في الإطار بافتراض أن ٥٠ في المائة من المهام الفرعية في المجموعات ١ و ٥ و ٦ قد أسندت لمصادر خارجية. ويقوم الافتراض على أساس توقع أن بعض تحليلات التكاليف مقابل العوائد سوف ترفض الاستعانة بمصادر خارجية، وكذلك بأن بعض الكيانات لن تستعين بمصادر خارجية إلا في ما يتعلق بجزء من بعض المهام الفرعية.

المصدر: تحليل الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة.

## المرفق الثاني

استعراض عام للإجراءات التي يتعين أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش  
المشتركة JIU/REP/2018/5

		الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها														الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية															
رقم الترتيب	لاتخاذ إجراءات للعلم	مجلس الرؤساء التنفيذيين	الأسم المتحد*	برنامج الإيدز	الأونكتاد	مركز التجارة الدولية	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	صندوق الأمم المتحدة للسكان	مواث الأمم المتحدة	مفوضية شؤون اللاجئين	اليونيسيف	الكتيب العملي بالمخبرات والبحرية	مكتب خدمات المشاريع	الأوزورا	هيئة الأمم المتحدة للمرأة	برنامج الأغذية العالمي	منظمة الأغذية والزراعة	الوكالة الدولية للطاقة الذرية	منظمة الطيران المدني الدولي	منظمة العمل الدولية	المنظمة البحرية الدولية	الاتحاد الدولي للاتصالات	منظمة اليونسكو	اليونيدو	منظمة السياحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	منظمة الصحة العالمية	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	
		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
التوصية ١	أ		ر	ر			ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر														
التوصية ٢	أ		ر	ر			ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر														
التوصية ٣	ج، ح		ر	ر			ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر														
التوصية ٤	ج، ح		ر	ر			ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر														
التوصية ٥	ج، ح		ر	ر			ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر														
التوصية ٦	و، ح		ر	ر			ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر														
التوصية ٧	أ، ج، ح		ر	ر			ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر														
التوصية ٨	ج		ر	ر			ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر														
التوصية ٩	ج		ر	ر			ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر														
التوصية ١٠	ز، ح		ر	ر			ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر	ر														

شرح الرموز: ت: توصية لاتخاذ قرار من قبل الجهاز التشريعي؛ ر: توصية لاتخاذ إجراء من جانب الرئيس التنفيذي.

□: توصية لا تتطلب أن تتخذ هذه المنظمة إجراء بشأنها.

الأثر المنشود:

أ: تعزيز الشفافية والمساءلة؛ ب: نشر الممارسات الجيدة/الفضلى؛

و: تعزيز الفعالية؛ ز: وفورات مالية كبيرة؛

ج: تعزيز التنسيق والتعاون؛

ح: تعزيز الكفاءة؛

د: تعزيز الاتساق والمواءمة؛

ط: آثار أخرى.

هـ: تعزيز المراقبة والامتثال؛

\* كما ترد في الوثيقة ST/SGB/2015/3.