AE

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/51/124
E/1996/44
6 May 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

الدورة الحادية والخمسون
البند ١١٥ من القائمة الأولية*
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

الدورة الموضوعية لعام ١٩٩٦
البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت**
الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها الأمم المتحدة لأغراض التعاون الإنمائي الدولي

المباني والخدمات المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة في الميدان

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة وأعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي تعليقات لجنة التنسيق الإدارية على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "المباني والخدمات المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة في الميدان" (A/49/629، وانظر أيضا E/1996/43).

* A/51/50.

** E/1996/100؛ تصدر لاحقا.

96-11600 100596 100596

تعليقات لجنة التنسيق الإدارية

أولا - خلفية

١ - تناولت الجمعية العامة موضوع الأماكن والخدمات المشتركة في الميدان في عدة مناسبات أبرزها قراراتها ٢١١/٤٤ و ٢١٩/٤٦ و ١٩٩/٤٧ و ٢٠٩/٤٨. وفي الآونة الأخيرة أوصى الأمين العام، في سياق إعداد الاستعراض الشامل لعام ١٩٩٥ الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، بما يلي:

"يمكن للجمعية العامة أن توصي، بناء على القرارات السابقة، بضرورة شغل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عادة لأماكن مشتركة على الصعيد القطري، كلما كان ذلك مجديا من الوجهة الاقتصادية، ويمكنها أن توصي كذلك بضرورة بذل كافة الجهود لإدخال نظام تقاسم الخدمات في الميدان" (A/50/202، الفقرة ١٠٥).

٢ - وفي دورة الجمعية العامة الخمسين، طلبت الجمعية العامة في قرارها ١٢٠/٥٠ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ إلى الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات وإلى الوكالات المتخصصة، حسب إمكاناتها، زيادة التأكيد بدرجة كبيرة على هدف توحيد أماكن عملها على أساس تحليل التكاليف والفوائد وتجنب زيادة العبء على البلدان المضيفة، وفي أول فرصة سانحة، سيقدم الأمين العام إلى الدورة الموضوعية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ١٩٩٦ تقريرا عن الخطوات التي تتخذ لتنفيذ هذا الطلب.

ثانيا - تعليقات عامة

٣ - يتناول التقرير موضوعا مهما ظل قيد الاستعراض المستمر لفترة طويلة في منظومة الأمم المتحدة والمؤسسات الأعضاء فيها ومجالس إداراتها والآليات المشتركة بين الوكالات، بما فيها اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية التابعة للجنة التنسيق الإدارية، والفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات. وقدم الأمين العام إفادات عن التقدم المحرز في هذا الموضوع إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة في سياق التقارير السنوية عن الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية في إطار منظومة الأمم المتحدة. كذلك، وحسبما أشير من قبل، نظرت الجمعية العامة في الموضوع في عدة مناسبات وقدمت إلى منظومة الأمم المتحدة مبادئ توجيهية بشأنه. وأحد العناصر المشتركة في قرارات الجمعية العامة ذات الصلة هو ضمان ألا يترتب على الإجراءات التي يضطلع بها في هذا المجال تحميل الحكومات المضيفة أو مؤسسات الأمم المتحدة أي تكاليف إضافية[1] ونتيجة لذلك تركز اهتمام الفريق الاستشاري

---

(١) سلمت الجمعية العامة في الفقرة ٤٢ من قرارها ١٩٩/٤٧ بعنصر التكلفة، ودعت إلى بلوغ هدف توحيد أماكن العمل والهياكل الأساسية الإدارية بدون زيادة التكاليف على منظومة الأمم المتحدة أو البلدان النامية.

المشترك المعني بالسياسات، على مدى السنوات القليلة الماضية، في إنشاء أماكن عمل مشتركة في البلدان التي ترتفع فيها أسعار المباني، والتي تسهم فيها الأماكن الجديدة في خفض قيم المصروفات الشهرية وتسهل توحيد الهياكل الأساسية الإدارية.

٤ - وتأخذ لجنة التنسيق الإدارية بسياسة ثابتة مؤيدة لتقاسم المباني المشتركة بين وكالات وبرامج منظومة الأمم المتحدة كلما كان هذا التقاسم ممكنا. وقد اتجهت بعض الوكالات (مثل الفاو ومنظمة الصحة العالمية) إلى الاعتراض على البيان الوارد في الفقرة ١٥، واعتبرته مضللا ولا ينبني على الوقائع السليمة. غير أن القائمة الواردة في مرفق التقرير التي تبين حالات الأماكن "المشتركة" والحالات المقابلة لها المتعلقة بالأماكن "المستقلة"، لا تجيز الحكم بأن "الموقف" المفترض من جانب الفاو بشأن الموضوع "يستند إلى أسس مبدئية" تزيد أو تنقص بأي قدر عنه بالنسبة لأي وكالة أو برنامج آخر تابع للأمم المتحدة.

٥ - وتوافق لجنة التنسيق الإدارية على أن هناك حالات كثيرة تنطوي على مكاسب مالية محتملة تتأتى من تقاسم الخدمات والمباني المشتركة، لكنها تحذر من الاعتماد غير السليم على تحليلات التكاليف/الفوائد على النحو المبين في الجدولين ٤ و ٥ من تقرير وحدة التفتيش المشتركة. فهذه الجداول تتضمن بيانات عن التكاليف المقارنة للإيجارات قياسا إلى تكاليف البناء لا تأخذ في اعتبارها إهلاك الأصول الرأسمالية، كما تستند على ما يبدو إلى افتراضات لا تعكس البيئة المالية الحالية فيما يتعلق على وجه الخصوص بمعدلات التضخم المسقطة وتكاليف البناء وتكاليف رأس المال ... وما إلى ذلك. كذلك لا تأخذ هذه الجداول بعين الاعتبار الحالات التي تتاح فيها أماكن العمل مجانا أو التي تحصل فيها مؤسسات عديدة في كثير من الأماكن على تبرعات نقدية لتغطية التكاليف الإيجارية.

٦ - ولابد أيضا من إبداء الانشغال إزاء الدخول في التزامات مالية طويلة الأجل في وقت وصلت فيه الحالة المالية لكثير من المؤسسات إلى أوضاع محفوفة بالمخاطر، وأصبحت فيه تواجه قدرا كبيرا من المظنة بخصوص مستويات إيراداتها وأنشطتها البرنامجية في المستقبل. ولابد لذلك من الحصول على قدر أكبر من المعلومات بشأن الخبرة المكتسبة حتى الآن في ترتيبات المشاركة المالية من جانب القطاع الخاص، وفي شأن الأساليب القانونية المتبعة في مثل هذه المشاركة، والأساس التشريعي في المؤسسة المشاركة الذي يتيح لها الدخول في التزام طويل الأجل يمكن أن ينظر إليه أيضا باعتباره التزاما طويل الأجل بالاستدانة. وبدلا من ذلك، لا بد أن يمضي برنامج الأماكن المشتركة قدما على أساس إجراء تحليل مالي دقيق لكل حالة على حدة، مع مراعاة التجارب التي اكتسبتها في السنوات الأخيرة الأطراف المشاركة في برنامج المباني المشتركة التابع للفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات. ولا بد أن يضطلع ببرامج التشييد في المستقبل على أساس اتفاقات مكتوبة بين المؤسسات المشتركة. ويتعين أن تتضمن هذه الاتفاقات أحكاما واضحة بشأن توزيع فرق تكاليف التشييد بين المشتركين وأن تراعى حالات فرادى المؤسسات التي تحتاج إلى مساحات للمكاتب تتفاوت مع الوقت كبرا وصغرا مع تغير أنشطتها البرنامجية.

٧ - ويذهب تقرير وحدة التفتيش المشتركة في الفقرة ٧٦ إلى أن اختلاف القواعد والإجراءات المالية فيما بين المؤسسات يشكل عقبة رئيسية تعترض سبيل توفير خدمات دعم البرامج على المستوى المركزي. غير أن لجنة التنسيق الإدارية ترى أن مساحة الاتفاق تفوق مساحة الاختلاف، وأن اختلاف القواعد والإجراءات لم يحل دون قيام تعاون نشط بين المؤسسات في عدد من مراكز الخدمة.

٨ - وشدد بعض أعضاء لجنة التنسيق الإدارية على أن التقرير تغلب عليه بدرجة كبيرة سمات التجربة الخاصة للبرامج والوكالات المؤلفة للفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات، وأنه لا يأخذ بعين الاعتبار، من ثم، الاحتياجات من أماكن العمل المطلوبة للأدوار المختلفة التي تؤديها المكاتب الميدانية التابعة للمؤسسات والبرامج التي يمثلها أعضاء الفريق المشترك، والأدوار التي تضطلع بها الوكالات المتخصصة، والتي تحتاج في معظم الأحيان إلى خدمة الجانبين "التنفيذي" و "المعياري" في مجمل أنشطتها.

٩ - وتؤيد منظمة الصحة العالمية تماما مفهوم الأماكن المشتركة على الصعيد الميداني، ومع ذلك تشير إلى أن التعاون التقني الذي تقدمه ومهام الدعم التي تقوم بها على الصعيد القطري تحتاج منها دائما إلى وضع مقر ممثليها في وزارات الصحة أو بالقرب منها. وعليه، لا تزال المنظمة ترى ضرورة تناول كل حالة على حدة في سياقها المكاني، بما يكفل استيفاء مصالح الحكومة المضيفة والوكالة بشكل غير منقوص عند اتخاذ قرار تحديد مكان التمثيل المحلي.

١٠ - وإحدى المشاكل الأخرى التي أبرزتها مؤسسات المنظومة تذهب إلى أن التقرير يميل على ما يبدو، في عدة مواضع فيه، إلى التسوية بين مسألة اتباع سياسات اللامركزية أو مواءمة الإجراءات الإدارية إلى أقصى حد مستطاع أو مجد، بمسألة المباني المشتركة.

١١ - ويلاحظ أعضاء لجنة التنسيق الإدارية أن التقرير يغطي "الأماكن والخدمات المشتركة" سواء بسواء، وأنه يميز بالنسبة للأخيرة بشكل مفيد بين الخدمات ذات المنحى البرنامجي وخدمات الموظفين. وأن التقرير كان يمكن في الواقع أن يوسع بشكل أفيد نطاق تحليله للصيغة العملية المتعلقة بخدمات الموظفين.

١٢ - وفي ضوء التعليقات العامة الواردة أعلاه، تؤكد لجنة التنسيق الإدارية من جديد الموقف الأساسي للسياسة التي تتبعها في هذا الموضوع، حسبما يرد في الفقرة ١٤ من تقرير وحدة التفتيش المشتركة، والذي سبق للأمين العام إرساله إلى الدول الأعضاء كجزء من التقارير الوارد ذكرها من قبل.

ثالثا - تعليقات وتوصيات

التوصية ١ - السلطة التشريعية للوكالات المتخصصة

"ينبغي للوكالات المتخصصة أن تقدم الأحكام ذات الصلة لقرارات الجمعية العامة، فيما يتعلق بالمباني والخدمات المشتركة في الميدان، إلى مجالس إداراتها التي ينبغي أن تسند إلى أماناتها سلطة تشريعية أكثر تحديدا فيما يتعلق بموضوع هذا التقرير في إطار وفائها بالتزاماتها التعاهدية بمقتضى اتفاقات العلاقة التي عقدتها وصدقت عليها مع الأمم المتحدة".

١٣ - يؤكد أعضاء لجنة التنسيق الإدارية أن قرارات الجمعية العامة ذات الصلة تعرض بصورة دورية على مجالس إدارتهم.

١٤ - وترى لجنة التنسيق الإدارية أن لديها، في إطار أحكام اتفاق العلاقة المعقود مع الأمم المتحدة المشار إليه في التقرير، سلطة تشريعية كافية للمشاركة بأقصى قدر ممكن عمليا في أي برنامج للمباني والخدمات المشتركة في منظومة الأمم المتحدة. وفي حين أنه قد تثور بعض المشاكل ذات الطابع العملي، يبدو للجنة أنه لن تكون هناك أي عوائق قانونية محتملة لمثل هذه المشاركة، ما لم تقم عوائق ذات طابع دستوري تتصل مثلا بالهيكل الثلاثي لمنظمة العمل الدولية الذي سيكون تعديله، على أية حال، خارجا عن نطاق سلطة الهيئات التشريعية.

التوصية ٢ - اتفاق التمثيل الموحد

"ينبغي للأمين العام للأمم المتحدة، بصفته رئيسا للجنة التنسيق الادارية، أن يشرع في إجراء مشاورات مع جميع الأطراف المعنية بغية التوصل، قدر الإمكان، إلى اعتماد اتفاق تمثيل موحد جديد بالنسبة لجميع عمليات التمثيل الميداني لمنظومة الأمم المتحدة. وينبغي للاتفاق، في جملة أمور، أن:

(أ) يترجم المواد ذات الصلة من اتفاقات العلاقة المعقودة بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة فيما يتصل بالعمل إلى أقصى حد ممكن على إنشاء مرافق وخدمات مشتركة إلى إجراءات تنفيذية ملموسة على الصعيد القطري، مع تجنب التنافس على الموارد والازدواجية في تخصيصها فيما بين الأطراف؛

(ب) يعبر بشكل أشمل عن قرارات الجمعية العامة بشأن المباني والخدمات المشتركة في الميدان فضلا عن التوجيهات الأخرى في مجال السياسة العامة فيما يتعلق بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، مع التشديد على تحقيق أقصى قدر من التكامل بين هذه الأنشطة والسلطة والدور التنسيقيين اللذين يضطلع بهما المنسق المقيم؛

(ج) يتضمن حكما صريحا يمكّن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أن توفر، كلما كان ذلك ضروريا، خدمات أساسية لموظفيها الميدانيين دون أي تقييد أو حظر؛

(د) يأخذ في الاعتبار الحاجة إلى خفض التكاليف المالية لمكاتب التمثيل الميداني لمنظومة الأمم المتحدة لدى الحكومات المضيفة المنخفضة الدخل ولدى أقل البلدان نموا".

١٥ - أكد بعض أعضاء لجنة التنسيق الإدارية اهتمامه بالمشاركة في إعداد اتفاق التمثيل الموحد، في جانبه المتعلق بالأحكام المعيارية لاتفاق التمثيل الميداني الذي يعقد مع الحكومات المضيفة في الميدان. وقال إن اتفاق من هذا القبيل يقلل الفترة الزمنية التي تقضيها الحكومات والمؤسسات في التفاوض، كما أنه يفضي إلى التوصل إلى اتفاقات أكثر تكيفا مع الأحوال والاحتياجات المحددة في البلدان المعنية والمطالب المحددة للوكالات.

١٦ - وفي الوقت ذاته، أعرب في اللجنة عن رأي مفاده أن إقرار الدول الأعضاء لـ "اتفاق تمثيل موحد جديد" قد يكون هدف صعب المنال إلى أقصى حد، لأنه يحتاج إلى إعادة التفاوض على اتفاقات تم التوصل إليها مع مؤسسات وبرامج مختلفة في منظومة الأمم المتحدة أو إلغائها. ولا بد في هذا السياق من التنبيه مجددا إلى أن الهياكل الميدانية للوكالات المتخصصة لا تنشأ من أجل القيام بدعم الأنشطة "التنفيذية" حصرا، إنما أيضا لدعم مشاركة البلدان في أنشطتها "المعيارية"، ولتقديم خدمات المشورة الفنية للحكومات المضيفة.

التوصية ٣ - لجنة التنسيق الإدارية

"بالنظر إلى الفوائد المالية الكبيرة وغيرها من الفوائد التي ستحققها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من خلال تطوير برنامج للمباني والخدمات المشتركة على نطاق العالم، حسبما هو مقترح في هذا التقرير، ينبغي للرؤساء التنفيذيين للجنة التنسيق الإدارية أن يتخذوا التدابير التالية في جملة تدابير أخرى:

(أ) إنشاء فرقة عمل مخصصة يساعدها الفريق الفرعي المعني بمشروع المباني والخدمات المشتركة التابع للفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات، من أجل صياغة وتنقيح الطرائق القانونية والتمويلية وغيرها من الطرائق العملية لتنفيذ مثل هذا البرنامج في إطار استراتيجية متوسطة أو طويلة الأجل تهدف إلى إجراء تخفيض ذي شأن في النفقات العامة لبرامجها ومشاريعها الميدانية، وتحسين الخدمات الاجتماعية لموظفيها الميدانيين في مقار العمل الشاق. وينبغي لفرقة العمل أن تقدم تقريرا إلى الدورة التنفيذية للجنة التنسيق الإدارية بحلول خريف عام ١٩٩٥؛

(ب) النظر في إمكانية تحويل الفريق الفرعي المعني بمشروع المباني والخدمات المشتركة التابع للفريق الاستشاري المشترك إلى لجنة فرعية أو وحدة تابعة للجنة التنسيق الإدارية تسند إليها المسؤولية عن تصميم وتطوير وتنفيذ برنامج المباني والخدمات المشتركة الموصوف في هذا التقرير. وينبغي أن تقوم فرقة العمل المخصصة الموصى بإنشائها في الفقرة (أ) أعلاه بصياغة اختصاصات هذه الوحدة وتحديد احتياجاتها من حيث تعيين الموظفين والتمويل والإدارة؛

(ج) القيام، في سياق التوصيتين ١ و ٢، بإصدار تعليمات صريحة إلى الممثلين الميدانيين لكي يشاركوا مشاركة كاملة في المناقشات والترتيبات المتعلقة بالمباني والخدمات المشتركة على المستوى القطري".

١٧ - لا تزال لجنة التنسيق الإدارية على موقفها بأن تكون التدابير التي يتعين عليها اتخاذها مستندة إلى مناقشات عملية تجريها جميع الوكالات المهتمة في إطار محفل مناسب.

١٨ - وتوافق اللجنة على ضرورة أن تشمل هذه المناقشات وكالات وبرامج من غير الوكالات والبرامج الممثلة في الفريق الاستشاري المعني بالسياسات. وفيما يتعلق بالتوصيات الخاصة بإنشاء فرقة عمل مخصصة، وتحويل الفريق الفرعي المعني بمشروع المباني والخدمات المشتركة التابع للفريق الاستشاري المشترك إلى لجنة فرعية أو وحدة تابعة للجنة التنسيق الإدارية، ترى اللجنة أن الآلية الفرعية التابعة لها حاليا، ولا سيما اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية، التي سبق لها تناول المواضيع ذات الصلة، أحرى بمواصلة التصدي لهذه المواضيع بالتشاور عند اللزوم، مع هيئات أخرى مثل اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية. وأنه ينبغي، من ثم، تجنب إنشاء آليات جديدة. كذلك، تلفت اللجنة الانتباه مجددا إلى الاختلاف الأساسي القائم بين أعضاء الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات من ناحية، والوكالات المتخصصة من ناحية أخرى، نظرا إلى اعتماد الأخيرة كثيرا على احتياجات تمثيلها الميداني.

١٩ - ويشاطر أعضاء لجنة التنسيق الإدارية الأمين العام موقفه الذي أفصح عنه في تقريره عن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، وهو الموقف الذي استشهدت به في الفقرة ١ أعلاه.

- - - - -