

Distr.
GENERAL

A/51/686
20 November 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الحادية والخمسون
البند ١١٢ من جدول الأعمال

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

الخدمات المشتركة في مقر الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل الى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون
"الخدمات المشتركة في مقر الأمم المتحدة" (JIU/REP/96/5).



المرفق

JIU/REP/96/5

الخدمات المشتركة في مقر الأمم المتحدة

من إعداد

هوميرول. هيرنانديز

راؤول كيخانو

وحدة التفتيش المشتركة



جنيف

١٩٩٦

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٤	.....	موجز تنفيذي وتوصيات
٦	١٢- ١	..... مقدمة
١٠	٤٤-١٢	..... نظرة عامة
١٠	١٨-١٥	..... ألف - شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية
١١	٢١-١٩	..... باء - نظام المعلومات الإدارية المتكامل
١٢	٢٤-٢٢	..... جيم - الخدمات القانونية
٢٥	٢٨-٢٥	..... دال - خدمات المؤتمرات
١٤	٣٠-٢٩	..... هاء - الإعلام
١٤	٣٢-٣١	..... واو - الدائرة الطبية
١٥	٣٥-٣٢	..... زاي - المشتريات
١٦	٣٨-٣٦	..... حاء - السفر
١٧	٣٩	..... طاء - إدارة المباني
١٧	٤٠	..... ياء - الأمن والسلامة
١٧	٤٢-٤١	..... كاف - الحقيبة والبريد
١٨	٤٤-٤٣	..... لام - التأمين
١٨	٦١-٤٥	..... ثالثا - التنظيم والإدارة
١٨	٤٦-٤٥	..... ألف - النطاق
١٩	٤٧	..... باء - النمط
٢١	٥٠-٤٨	..... جيم - التصميم
٢٢	٥٥-٥١	..... دال - وضع الميزانية وصيغ السداد
٢٤	٥٦	..... هاء - ملاك الموظفين
٢٥	٥٧	..... واو - لجان المستعملين والإدارة
٢٥	٥٨	..... زاي - الجودة والكفاءة
٢٥	٦٠-٥٩	..... حاء - المساءلة
٢٥	٦١	..... طاء - التوليف بين العناصر المختلفة
٢٧	٧٦-٦٢	..... رابعا - الإطار الجديد
٢٧	٦٢	..... ألف - المبررات
٢٧	٦٣	..... باء - الأهداف الرئيسية
٢٨	٦٥-٦٤	..... جيم - المبادئ التوجيهية العامة
٢٩	٧٤-٦٦	..... دال - توسيع نطاق تخطيط الخدمات المشتركة
٢٤	٧٦-٧٥	..... هاء - التوجيه المتعلق بالسياسة

الجداول

٢٠	.....	١ - نطاق الخدمات المشتركة بمقر الأمم المتحدة
٢٠	.....	٢ - نمط الخدمات المشتركة في مقر الأمم المتحدة
٢٢	.....	٣ - إدارة الخدمات المشتركة
٢٦	.....	٤ - جودة وكفاءة الخدمات المشتركة حسب تقييم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان

موجز تنفيذي وتوصيات

إن التوجيه التشريعي بشأن الخدمات المشتركة داخل منظومة الأمم المتحدة واضح التحديد فيما يتعلق بالأهداف الواجب شداؤها وهي: تحقيق الاتساق الإداري والتقني وكفاءة الاستخدام الأكمأ للموظفين والموارد، وتجنب إنشاء وتشغيل مرافق وخدمات متنافسة أو متداخلة. وقد قام المفتشان في هذا التقرير بتقييم الكيفية التي تعمل بها الأمم المتحدة والبرامج والصناديق التابعة لها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع) التي تجمع بينها بشكل ملائم مقار مشتركة وجوانب مشتركة مماثلة أخرى، مثل الميثاق المشترك والهوية القانونية والنظام المالي وأنظمة شؤون الموظفين والعضوية والجمهور المستهدف، وغيرها.

ويرى المفتشان أنه على الرغم من أن الأمم المتحدة توفر بعض الخدمات للبرامج والصناديق على أساس رد التكاليف، فالقليل فقط من تلك الخدمات هو الذي تتوافر فيه بحق خصائص الخدمة المشتركة الحقيقية التي تحكمها المبادئ المنفصلة هنا. وهناك في الوقت الحاضر ما لا يكاد يبلغ ٢ في المائة من موارد الدعم الإداري والبرنامجي المشتركة في المقار المشتركة للمنظمات المعنية تشمله ترتيبات خدمات مشتركة.

وبالإضافة إلى ذلك، فعلى الرغم من أن أغلب الخدمات المشتركة بالمقار تضطلع بمسؤوليات أدائية لمنظومة الأمم المتحدة ككل، فإن دورها الفريد كأدوات لتحقيق التماسك والفعالية من حيث التكلفة لمنظومة الأمم المتحدة لا يزال يلزم الاعتراف به وترسيخه على النحو الملائم داخل الأمانة العامة. وعلاوة على ذلك، فالبرامج والصناديق التي تجمع بينها أوجه شبه أكبر لا تتوفر لها حتى الآن خدمات مشتركة تختص بها جميعا. وتبعاً لذلك، يقدم المفتشان التوصيات الرئيسية التالية بينما يوجهان الانتباه إلى توصيات أخرى واردة ضمن النص تخص الخدمات المشتركة كلا على حدة.

التوصية ١: التوجيه المتعلق بالسياسة

(أ) قد ترغب الجمعية العامة في تقديم التوجيه فيما يتعلق بالسياسة بشأن مسألة الخدمات المشتركة بالمقر، وذلك بأن تقوم بما يلي:

١٦ أن تقر الإطار الجديد للخدمات المشتركة المقترح في الفصل الرابع من هذا التقرير؛

١٧ أن تطلب من المنظمات المعنية أن تجمع تدريجياً أغلب مهامها غير النظامية أو غير الأساسية ضمن ترتيبات للخدمات المشتركة خلال خمس سنوات؛

(ب) يمكن للجمعية العامة أيضاً أن تدرج في جدول أعمالها بندا منتظماً عن الخدمات المشتركة وأن تطلب إلى الأمين العام أن يقدم كل سنتين، في سياق مقترحاته للميزانية البرنامجية، تقريراً عن التقدم المحرز في هذا المجال؛

(ج) ينبغي للمجالس التنفيذية للبرامج والصناديق أن تطلب، على نفس الفرار، كل من أمانته، أن تقدم تقريراً كل سنتين عن التقدم المحرز في تعزيز الخدمات المشتركة في المقر وفي المواقع الميدانية.

التوصية ٢: خطة التنفيذ

إحاقاً بالتوصية ١ (أ) أعلاه، ينبغي للأمين العام والرؤساء التنفيذيين للبرامج والصناديق أن يتخذوا معاً التدابير اللازمة لصياغة خطة عمل للتنفيذ التدريجي للخدمات المشتركة في المقر،

والاتفاق عليها، آخذين في الاعتبار الأهداف والمبادئ التوجيهية والمقترحات الأخرى الواردة في الفصل الرابع. وينبغي ل خطة التنفيذ أن تتضمن في جملة أمور ما يلي:

(أ) قائمة بالخدمات التي ستشترك فيها جميع منظمات المقر، من جهة، ومجموعة الخدمات التي ستشترك فيها البرامج والصناديق وحدها، من جهة أخرى؛

(ب) تدابير لتحسين نوعية وكفاءة الخدمات المشتركة القائمة، على أن يشمل ذلك، حسب الاقتضاء، تجسيد المبادئ العامة المبينة في الفصل الرابع، مع التركيز بشكل خاص على ضرورة إجراء تحليلات للتكلفة والعائد، وتشكيل لجان فعالة مشتركة بين المستعملين والإدارة، ووضع صيغ شفافة ومنصفة لتقاسم التكاليف، وابتكار طرائق أخرى لتوفير وإدارة الخدمات، بما في ذلك الاستعانة بالمصادر الخارجية وفقا لسياسة وعقد مشتركين؛

(ج) تحديد معالم بارزة لإظهار التقدم السنوي المحرز للاهتداء بها في إنشاء خدمات مشتركة جديدة في المجموعتين الرئيسيتين المقترحتين في الفقرة (أ) أعلاه وفي الفقرتين ٦٦ و ٧٦؛

(د) إقامة روابط متضافرة بين الخدمات المشتركة وفي مراكز العمل الأخرى، لا سيما في المواقع الميدانية؛

(هـ) مواصلة توحيد السياسات التنفيذية والقواعد والإجراءات الإدارية والمواصفات التقنية في كل مجال من مجالات الخدمات المشتركة؛

(و) منهجية للرصد والتقييم المشتركين للكفاءة، والتكلفة والعائد، ورضا المستعملين عن الخدمات المشتركة.

التوصية ٣: تعزيز دور الخدمات المشتركة على نطاق المنظومة

بالنظر إلى أن بعض الخدمات المشتركة التي يديرها مقر الأمم المتحدة تضطلع بمسؤوليات شاملة على نطاق المنظومة، بما في ذلك على وجه الخصوص تعزيز التكامل والكفاءات التنفيذية داخل الأمانة العامة والنظام الموحد ككل، فإنه ينبغي تعزيز الدور الخاص الذي تقوم به هذه الخدمات وترسيخه على النحو الملائم داخل الأمانة العامة بغية ضمان ما يلي، في جملة أمور:

(أ) تناسب الموارد المخصصة لها في الميزانية ومواردها من الموظفين تناسباً كاملاً في جميع الأوقات مع مسؤولياتها ومهامها في النظام الموحد؛

(ب) أن تعتمد على الدعم الذاتي قدر الإمكان وذلك عن طريق اتباع نظام أرشد لتوزيع التكلفة على جميع المستعملين (باستثناء أجهزة السياسة) الذين يمكن أن تخصص لهم لهذا الغرض بنود وحسابات في ميزانية الخدمات المشتركة؛

(ج) أن تكون لها السلطة والاستقلال اللازمان لإدارة الموارد المخصصة لها في الميزانية ومواردها من الموظفين بكفاءة وذلك ضمن المسؤولية الأولية التي تضطلع بها لجان مشتركة بين المستعملين والإدارة مخولة على النحو الواجب وممثلة لجميع كيانات المستعملين.

أولا - مقدمة

١ - تعترف الدول الأعضاء بالفوائد الملازمة للخدمات المشتركة (أي التشغيل الموحد أو المشترك أو المتقاسم لخدمات دعم البرامج) للمنظمات منذ إنشاء النظام الموحد للأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، تنص اتفاقات العلاقة^(١) التي تمثل الأساس القانوني للنظام الموحد على الحاجة إلى إنشاء خدمات مشتركة.

٢ - وما تنص عليه المادة النموذجية في تلك الاتفاقات المتصلة بـ "الخدمات الإدارية والتقنية" أن الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة "تسلم باستصواب القيام، لصالح تحقيق الاتساق الإداري والتقني والاستخدام الأكفأ للموظفين والموارد بالعمل، حيثما أمكن، على تجنب إنشاء وتشغيل مرافق وخدمات متنافسة أو متداخلة فيما بين الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة". وفي المادة النموذجية نفسها، تتفق الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة كذلك "على التشاور فيما بينها فيما يتعلق بإنشاء واستخدام خدمات ومرافق إدارية وتقنية مشتركة بقدر ما يتبين، من حين إلى آخر، أن إنشاء مثل هذه الخدمات واستخدامها هو أمر عملي ومناسب".

٣ - ورغم أن المقتطفات أعلاه تشير على وجه التحديد إلى الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة، فينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن النظام الموحد للأمم المتحدة، منذ إنشائه في عام ١٩٤٦، عندما أبرمت أول اتفاقات للعلاقة، قد أخذ ينمو بشكل مطرد على مر السنوات ليشمل، على سبيل المثال، برامج وصناديق تابعة للأمم المتحدة (ويشار إليها فيما بعد بالبرامج التابعة) مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. ورغم أن هذه الهيئات لديها ميزانيات برنامجية مستقلة وكذلك مسؤوليات وعمليات عالمية شبيهة بمسؤوليات وعمليات الوكالات المتخصصة، فإنها تفتقر إلى المركز القانوني أو الدستوري الذي تتمتع به هذه الوكالات المتخصصة. ولذلك فإن اشتراط الخدمات المشتركة ينطبق على نحو أقوى على الهيئات التابعة للأمم المتحدة.

٤ - كذلك فإن المقتطفات الواردة في الفقرة ٢ أعلاه محددة غاية التحديد فيما يتعلق بالأهداف التي ينبغي الاسترشاد بها في إنشاء الخدمات المشتركة:

(أ) تحقيق الاتساق الإداري والتقني؛

(ب) الاستخدام الأكفأ للموظفين والموارد؛

(ج) تجنب إنشاء وتشغيل مرافق وخدمات متنافسة ومتداخلة.

٥ - وقد أكدت الجمعية العامة من جديد هذه الأهداف في قرارات متعاقبة^(٣) في السنوات القليلة الماضية بشأن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة. وتتضمن هذه القرارات أحكاما تطلب من مؤسسات المنظومة إقامة مبان وخدمات مشتركة^(٤) في مواقعها الميدانية من أجل تقليل التكاليف الإضافية، مع تعزيز التنسيق والاتساق والكفاءة عند الاضطلاع بالأنشطة التنفيذية.

٦ - ويتضح من الفقرات أعلاه أن الولاية التشريعية للخدمات المشتركة بينة ومحددة بصورة لا لبس فيها. غير أن تطبيق تلك الولاية لم يكن حتى الآن متسقا فيما بين مراكز العمل ومن حيث نوعية وكفاءة الخدمات المشتركة القائمة. وعلى الصعيد الميداني، يجري إحراز تقدم متعاضم في إطار نظام المنسقين المقيمين نحو إقامة مرافق وخدمات مشتركة لدعم البرامج. غير أن سجل الإنجاز يختلف اختلافا شاسعا من بلد لآخر.

٧ - وعلى مستوى المقر أو المستوى العالمي، تتسم الخدمات المشتركة بأنها ربما تكون متطورة بشكل أكثر إحكاما في مركز فيينا الدولي الذي تقع فيه هيتان تابعتان للأمم المتحدة هما الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو). أما المؤسسات التي تقع في جنيف ونيويورك، فهي أيضا لديها خدمات مشتركة تختلف من ناحية الحجم وطرائق التشغيل. وفي فيينا ونيويورك، تبدو بعض الخدمات المشتركة أكثر نجاحا وصلاحيه للمستعملين من غيرها، مما يؤكد الحاجة إلى قدر من التعاون فيما بين مراكز العمل في تطبيق نماذج الخدمات المشتركة التي تم تجربتها بنجاح. وخلافا للنهج المنهجي والشامل الذي اعتمده المنظمات التي تتخذ من فيينا مقرا لها لإقامة وإدارة خدماتها المشتركة، فإن هذا النهج نفسه لم يعتمد حتى الآن في جنيف ونيويورك اللتين تميل الخدمات المشتركة فيهما إلى اتباع نمط عشوائي دون الاستعانة بإطار إرشادي للسياسات.

٨ - وفي هذا السياق، يتمثل الهدف العام لهذا التقرير في المساعدة في تحسين إدارة وتشغيل الخدمات المشتركة القائمة في نيويورك وفي الإسهام في وضع وتطبيق إطار سياسات متسق للخدمات المشتركة في المقر كجزء من السلسلة المتصلة^(٤) لتقارير وحدة التفتيش المشتركة في هذا الشأن. ولبلوغ ذلك، تتمثل الأهداف المحددة لهذا التقرير فيما يلي:

(أ) تعزيز كفاءة ونوعية الخدمات المشتركة - ففي حين أن المفتشين يدركان التجارب المختلطة حتى الآن في مجال الخدمات المشتركة في العديد من مراكز العمل، فإنهم يرون أن المسألة لا تتعلق بمبدأ هذه الخدمات في حد ذاته بل بالأحرى بتنظيم وإدارة هذه الخدمات لكي تكون مسؤولة أمام جميع المشاركين ومفيدة لهم بالمقارنة، بالتكلفة، وتفي باحتياجاتهم على نحو يتسم بالكفاءة، ويحدد هذا التقرير عددا من المبادئ التشغيلية والإدارية التي ينبغي أن تطبق لرفع مستوى كفاءة هذه الخدمات ونوعيتها وشفافيتها؛

(ب) تقليل النفقات العامة وتحقيق وفورات الحجم والوقت في المقر - إن الاحتياجات الموحدة من الموارد اللازمة للخدمات الإدارية وخدمات دعم البرامج للأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في مقرها في نيويورك تقدر بحوالي مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة لفترة السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧ مقسمة بالتساوي تقريبا بين الأمم المتحدة، من جهة، والبرامج التابعة، من جهة أخرى. ويشمل التقدير الخاص بالأمم المتحدة أيضا مكتب الشؤون القانونية وإدارة شؤون الإعلام بالمقر كلا من البابين ٦ و ٢٥ من الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧. وتقدر الاحتياجات من الموارد للخدمات المشتركة في المقر بحوالي ٣٠ مليون دولار فقط خلال فترة السنتين ذاتها، أي فقط ٢ في المائة من تكاليفها المتوقعة للدعم الإداري والبرنامجي. وتبين هذه الأرقام أن هناك مجالا كبيرا ما زال ينبغي تغطيته لإنشاء خدمات مشتركة في نيويورك؛

(ج) تعزيز التنسيق التنفيذي استنادا إلى الجوانب المشتركة - رغم أن المنظمات تعرضت لأزمة مالية مشتركة، فإن كل واحدة منها تعمل بشكل مستقل، للبحث عن حلول محددة. ويبدو أنه لا توجد حتى الآن أي استراتيجية مشتركة بين المنظمات على مستوى الإدارة لمعالجة الأزمة بطريقة تكفل تحقيق أقصى استفادة من الجوانب المشتركة بين المنظمات، بما في ذلك وعلى وجه الخصوص المواقع المشتركة والميثاق المشترك والهوية القانونية، والعضوية والعناصر المكونة المشتركة، ومعايير وأهداف النظام الموحد، وما إلى ذلك. ويبرز هذا التقرير أوجه التماثل الأساسية هذه كمبرر كاف لبذل مزيد من الجهود لتحقيق التكامل بين النهج والعمليات في مقر الأمم المتحدة والبرامج التابعة لها؛

(د) إدراج الخدمات المشتركة في جدول أعمال الإصلاحات المؤسسية - على الرغم من أن مبادرات الإصلاح الحالية التي تتخذها المنظمات التي تقع مقرها في نيويورك تتيح، فيما يبدو، فرصة للنظر مجددا إلى الخدمات المشتركة بوصفها استراتيجية تنظيمية تنطوي على إمكانات ذات شأن، فإن هذا الخيار لم ينظر فيه حتى الآن بصورة جدية، ويشير هذا التقرير إلى أن خيار تحسين وتوسيع نطاق الخدمات المشتركة ينبغي أن يدرج بشكل بارز في جدول أعمال إصلاحات هذه المنظمات، وأن تصبح الخدمات المشتركة عنصرا لا يتجزأ من "ثقافة الإدارة الجديدة" التي يجري تشجيعها في المقر؛

(هـ) تشجيع اتباع نهج عالمي إزاء الخدمات المشتركة - تتمثل إحدى السمات الرئيسية للمنظمات التي تتخذ من نيويورك مقرا لها في شبكتها العالمية من المكاتب والعمليات الميدانية والدور الأساسي لبعضها في تعزيز التنسيق الفعال فيما بين الوكالات على المستوى الميداني، وكما اتضح لوحدة التفتيش المشتركة في تقريرها لعام ١٩٩٤ عن المباني والخدمات المشتركة في الميدان، فإن تنفيذ توجيهات الجمعية العامة بشأن التنسيق بين السياسات والنهج على مستوى الميدان أو إنجاز مرافق وخدمات النظام الموحد على الصعيد القطري، ربما يكون قد أعيق إلى حد بعيد بسبب محدودية التعاون المؤسسي، بما في ذلك، وبوجه خاص، روح الخدمات المشتركة، في مقر المنظمات. ولذلك، فإن تعزيز الخدمات المشتركة في نيويورك يمكن أن يكون له أثر إيجابي على التعجيل بالتكامل بين السياسات البرنامجية ومرافق الدعم والخدمات في سائر مراكز العمل على نطاق العالم. وعلى العكس من ذلك، فإن الدروس المفيدة المستفادة

من الخبرة في مجال تشغيل خدمات مشتركة في مراكز العمل الأخرى يمكن أن تطبق أيضا في المقر. وفي ضوء ذلك، ينبغي أن تطور الخدمات المشتركة في منظومة الأمم المتحدة إلى شبكة رشيدة تضم مراكز تشغيل يدعم بعضها بعضا بروابط رأسية وأفقية.

٩ - وقد اختيرت الخدمات المشتركة المستعرضة في هذا التقرير لأغراض إرشادية فقط من أجل رسم صورة عامة لتنظيم وإدارة الخدمات العامة في نيويورك ووضع معايير لتحسينها وتوسيعها. ويذهب هذا التقرير إلى أنه يوجد مجال كبير لتوسيع نطاق شمول الخدمات المشتركة بحيث يضم، بوجه عام، جميع المنظمات التي تقع مقارها في نيويورك، وعلى وجه أخص، البرامج التابعة التي يبدو أن أوجه الشبه الأساسية بينها، ولا سيما مهمتها التنفيذية، وقنوات تمويلها، وتوجهها وتمثيلها الميداني المهم، تبرر تحقيق قدر أكبر من الاتساق المؤسسي في مقارها المشتركة كشرط مسبق لنجاح التعاون والتنسيق في الميدان. ولذلك، يمكن أن تعتبر الخدمات المقدمة الآن من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى صندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع خطوة عملية أولى نحو التجميع الضروري الأكثر منهجية لموارد الدعم الإداري والدعم البرنامجي للبرامج التابعة، في المفهوم الاستراتيجي للخدمات المشتركة في نيويورك.

١٠ - وباستثناء عدد قليل، تقوم الأمم المتحدة بإدارة الخدمات المشتركة الحالية في المقر. وتولد لدى المفتشين، من خلال المقابلات التي أجريها مع المديرين والمستعملين لهذه الخدمات، انطباع قوي بأن الصعوبات التي تواجه الإدارة في مقر الأمم المتحدة وحرص الكيانات الموجودة في أماكن مشتركة على الحفاظ على هوية برامجها واستقلال إدارتها قد أعاقت اتباع نهج أكثر ترو للخدمات المشتركة. غير أن هذه الشواغل، التي لا ينزرد بها مركز العمل بنيويورك، قد تكون الآن غير متسقة مع السياق الحالي لأزمة الموارد والإصلاحات الإدارية. ويتمثل التحدي في قيام الدول الأعضاء بتقديم توجيه لا لبس فيه للسياسات بشأن هذا الموضوع الهام وفي قيام الرؤساء التنفيذيين المعنيين بإبداء التزام أقوى بالتعاون في صياغة رؤية مشتركة وهياكل أساسية اقتصادية أكثر تكاملا للخدمات تدعم هذه الرؤية وأهداف النظام الموحد.

١١ - ولا بد للتحسينات الهامة التي يجري إدخالها حاليا على الأداء في جميع المنظمات التي تقع مقارها في نيويورك أن تسهم أيضا في تحسين الإطار العام لإنشاء خدمات مشتركة تتسم بالكفاءة وبالفعالية من حيث التكاليف، وتوفر فوائد يمكن قياسها لجميع المشاركين الذين يعتبرون شركاء كاملين ومتساوين يجب أن يكون مديرو الخدمات المشتركة مسؤولين أمامهم. ويرد شرح أكثر لهذه المبادئ الأساسية في هذا التقرير.

١٢ - ولا يرد تحليل تفصيلي لإدارة كل من الخدمات على حدة، ويرجع ذلك في جانب منه إلى التركيز المنهجي العام بشكل مترو للتقرير، وفي جانب آخر إلى أن تقريرا صدر مؤخرا عن وحدة التفتيش المشتركة^(٥) يقدم تحليلا تفصيليا للنظم الإدارية والتحديات التي تواجه إدارة الأداء والتي لها أثر مباشر على إدارة الخدمات المشتركة بين جميع المنظمات التي تقع مقارها في نيويورك.

ثانيا - نظرة عامة

١٣ - تشمل الخدمات التي يتناولها هذا التقرير: الاتصالات السلكية واللاسلكية، ونظام المعلومات الإدارية المتكامل، والشؤون القانونية، وخدمات المؤتمرات بمختلف فئاتها الفرعية، والإعلام والمكتبة، والخدمات الطبية، والمشتريات، والسفر، وإدارة المباني والخدمات المتصلة بها، والأمن والسلامة، وخدمات الحقيبة الدبلوماسية والبريد، ووحدة التأمين.

١٤ - وهذه الخدمات، التي تتركز في إدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية فيما عدا الشؤون القانونية والإعلام والمكتبة، يجري أساسا تصميمها وميزنتها وتزويدها بالموظفين وإدارتها لتوفي باحتياجات خدمة أجهزة السياسات بالأمم المتحدة وإدارات الأمانة العامة. وعلى الرغم من أنه يجري تقاسم هذه الخدمات على أساس رد النفقات مع البرامج التابعة في نيويورك، فإنها لا تستوعب في معظم الحالات إلا احتياجات البرامج التابعة التي تمثل شريحة صغيرة نسبيا من المستعملين. وبالمثل، ليس للبرامج التابعة، باستثناءات قليلة، مثلها في ذلك إلى حد بعيد مثل إدارات الأمم المتحدة المستعملة ذاتها، نفوذ على إدارة الخدمات لأنها غير معدة كوحدات يحركها المستعمل وذاتية الدعم تضم لجانا تخضع لإشراف فعال من المستعمل. ولهذه الأسباب، فإن تسمية "الخدمات المشتركة في نيويورك" قد تكون تسمية خاطئة. بيد أن الخدمات لها ملامح مختلفة وبعضها ذو سمة مشتركة أكثر من غيره كما هو موضح في الاستعراض الموجز التالي لكل خدمة.

ألف - شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية

١٥ - تتطور هذه الخدمة بدرجة قد تجعل منها واحدة من أكثر الخدمات المشتركة التي يديرها مقر الأمم المتحدة كثافة وذلك في أعقاب القرار COM 8/1 الذي اتخذته مؤتمر مفوضي الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية لعام ١٩٨٩، الذي أذن لشبكة الأمم المتحدة للاتصالات السلكية واللاسلكية بنقل الاتصالات التي تجريها الوكالات المتخصصة. وتضم لجنة التنسيق المشتركة بين الوكالات بشأن تنمية شبكة الأمم المتحدة العالمية للاتصالات السلكية واللاسلكية، المنشأة في أيار/مايو ١٩٩٣، تقريبا جميع منظمات ووكالات نظام الأمم المتحدة الموحد وتسعى لكفالة تحقيق درجة عالية من التنسيق والتعاون عند الوفاء باحتياجات النظام الموحد بأسره من الاتصالات السلكية واللاسلكية.

١٦ - وتهدف الشبكة إلى تعزيز توافر وكفاءة نظام متكامل للاتصالات السلكية واللاسلكية على مستوى العالم قادر على نقل الصوت والتلكس والفاكس والبريد الإلكتروني والبيانات والوثائق ونقل الاجتماعات عبر الفيديو، على نفس الشبكة. وليس ثمة شك في أن تنفيذ الشبكة المقترحة بنجاح، كخدمة للنظام الموحد، سيكون له تأثير إيجابي، شامل لعدة قطاعات على الخدمات المشتركة الأخرى، مثل نظم وتكنولوجيات المعلومات الإدارية، وخدمات المؤتمرات، وخدمات الإعلام والمكتبة ... الخ. بيد أنه أثيرت أسئلة عما إذا كان لدى الأمم المتحدة في داخلها الخبرة التقنية والتنظيمية الضرورية لجعل الشبكة المقترحة للاتصالات

السلكية واللاسلكية على مستوى المنظومة ككل تتمتع بمقومات البقاء اقتصاديا بالنسبة لجميع المستعملين. وقيل للمفتشين إن الرسوم الحالية للاتصالات السلكية واللاسلكية التي تفرضها الأمم المتحدة على البرامج التابعة تنحو لأن تكون أعلى من تلك المتاحة بالسوق الخاص.

١٧ - ويوصي تقرير حديث أعدته وحدة التفتيش المشتركة بشأن الاتصالات السلكية واللاسلكية وتكنولوجيات المعلومات ذات الصلة بمنظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/95/3) بإنشاء "كيان لشبكة للشركات يعمل باستقلال كامل" عن الأمم المتحدة لتمكينه من الأداء في بيئة فعالة من حيث التكاليف ومنافسة من الوجهة التجارية وملائمة من الناحية التقنية. وفي الوقت الذي لم تتخذ فيه بعد الجمعية العامة قرارا بشأن أنسب الطرائق لتنفيذ مفهوم الشبكة العالمية، تتفاوض البرامج التابعة مع الوكلاء التجاريين لعمل ترتيب للشبكة من مصادر خارجية من أجل تلبية احتياجاتها من نقل البيانات. وهذه المبادرة مستقلة عن لجنة التنسيق المشتركة بين الوكالات المعنية بالاتصالات السلكية واللاسلكية.

١٨ - وترى بعض البرامج التابعة أن إنشاء شبكة مختلطة للاتصالات السلكية واللاسلكية سيكون استراتيجية أكثر معقولة حيث ستجمع بين عناصر من شبكة الأمم المتحدة الخاصة ومن الشبكات التجارية. بيد أن المفتشين يريان ضرورة أن تخضع جميع الخيارات لتحليل دقيق للجدوى من أجل تحديد كفاءتها المحتملة وفوائدها من حيث التكلفة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن وضع مزيد من التفاصيل لمفهوم الشبكة العالمية الذاتية الدعم ماليا بمشاركة أيضا من البعثات الدائمة المهتمة يمكن أن يزيل عبء الاحتياجات من النفقات الرأسمالية التي تؤخر تنفيذ الشبكة الآن.

باء - نظام المعلومات الإدارية المتكامل

١٩ - بدأ نظام المعلومات الإدارية المتكامل كمشروع عام ١٩٨٩ باعتباره جزءا من برنامج الابتكارات التكنولوجية بالأمم المتحدة في وقت كانت فيه البرامج التابعة في نيويورك تقوم بالمثل بتطوير نظم التشغيل الآلي لديها. وحسب ما ذكر للمفتشين، لم تتمكن المحاولات المبدئية التي قامت بها الأمانة العامة للأمم المتحدة لإشراك جميع كيانات المقر في تطوير مشروع النظام، من التغلب على إحجام بعض البرامج التابعة عن الاستثمار في تكاليف تطوير المشروع، حتى على الرغم من أنها كانت تستثمر في تطوير نظمها الخاصة. وأدى فعلا قيام كيانات المقر بتطوير نظم منفصلة من البداية إلى تحييد هدف تحقيق نظام للأمم المتحدة متكامل ومتسق تقنيا، وفقا للتوجيه التشريعي المحدد في الفقرة ٤. فعلى سبيل المثال، سوف يبدو أن نظام المعلومات الإدارية المتكامل ليس مصمما أصلا للتطبيق في المكاتب القطرية للبرامج التابعة، وذكرت اليونيسيف أنها تعتزم استخدامه بمقرها الرئيسي فقط. بيد أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعاون بشكل وثيق إلى حد ما مع مشروع النظام منذ عام ١٩٩٠ وجرى فيما يبدو تقاسم منتجات مراحل التطوير الرئيسية مع البرامج التابعة.

٢٠ - ويرى المفتشان، رغم أن للأمانة العامة للأمم المتحدة رأيا مخالفا، أن وضع سياسة ومشروع مشتركين للمبتكرات التكنولوجية في المقر منذ البداية في منتصف الثمانينات كان كفيلا بتمكين المنظمات المعنية من القيام منذ البداية تماما بوضع تكنولوجيات متوافقة أو موحدة، وتجميع مهاراتها التنظيمية والتقنية، وتعزيز قدرتها التفاوضية مع الموردين، وربما تحقيق تخفيض كبير في التكاليف العامة للاستثمار والمشتريات والصيانة والتدريب التي تم تكبدها حتى الآن.

٢١ - وحيث أن نظام المعلومات الإدارية المتكامل على وشك الاكتمال، فإنه بدأ فعلا في إثبات إمكاناته كنظام موحد للخدمات (برامج الحاسوب) للأمم المتحدة يمكن تطويعه لما تحتاجه بشكل خاص المنظمات المشاركة بالمقر وفي أماكن أخرى دون إدخال تعديلات على التصميم الأصلي الموضوع لتحقيق أغراض الأمم المتحدة. وتعتزم جميع كيانات المقر، في الوقت الراهن، المشاركة في النظام، بشكل أو بآخر، وذلك بالإضافة إلى مكاتب وكيانات الأمم المتحدة وفي مراكز عمل أخرى فضلا عن منظمة العمل الدولية. وعلى غرار مشروع شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية العالمية، فإن للنظام أيضا تأثيرا إيجابيا شاملا لعدة قطاعات على خدمات أخرى، خصوصا في الشؤون المالية وشؤون الموظفين والإدارة العامة، يمكن توسيع نطاقه ليشمل البرامج التابعة. ولهذا السبب، سيبدو منطقيا لجميع كيانات المقر انتهاز سياسة واستراتيجية موحدين للوفاء باحتياجات الصيانة والتحسين والتدريب، بما في ذلك تجميع الموارد والتكاليف. فعلى سبيل المثال، سيكون مرفق دعم الانتاج المشترك الذي تتوخاه بالفعل جميع كيانات المقر نقطة بداية طيبة. وعلى نفس الفرار، ورهنا بالتحليل الدقيق لجميع القضايا المعنية، يمكن أن يتطور النظام إلى مرفق مستقل نسبيا ذاتي الدعم للنظام الموحد.

جيم - الخدمات القانونية

٢٢ - يتولى مكتب الشؤون القانونية تقديم هذه الخدمات إلى جميع المنظمات ومكاتب الاتصال في نيويورك. وبالمكتب موظفون مكرسون حصرا تقريبا للبرامج التابعة التي تقدم موارد من خارج الميزانية لهذا الغرض. بيد أنه لدى البرامج التابعة أيضا خدماتها القانونية الذاتية، وإن كانت محددة جدا، تعالج المسائل الإدارية مثلها في ذلك مثل مكتب تنظيم الموارد البشرية. ويعمل مكتب الشؤون القانونية بمثابة خدمة قانونية مركزية للأمانة العامة وجميع أجهزة الأمم المتحدة، بما في ذلك البرامج التابعة وغيرها. ومن أجل تحقيق تفهم القانون الدولي وممارسته بشكل موحد ومتسق في جميع وحدات الأمم المتحدة، وحماية مصالح المنظمة على صعيد المنظومة ككل، تطلب البرامج التابعة، المشورة والخدمات القانونية التي تقدم في المعتاد إلى أجهزة أخرى من أجهزة الأمم المتحدة، وتحصل عليها، وتقوم البرامج التابعة، بوصفها كيانات مستقلة التمويل، برد النفقات إلى مكتب الشؤون القانونية مقابل المشورة والخدمات المقدمة إليها.

٢٣ - ويزود المكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان بمشورة منتظمة بشأن اتفاقات المساعدة والتعاون الأساسية الموحدة بينها وبين الدول الأعضاء واللجان الوطنية وغيرها من المنظمات الدولية؛ والتنظيمات الدستورية والمؤسسية؛ وبشأن الأحقية في الامتيازات

والحصانات؛ وتفسير وتنفيذ نظمها الداخلية؛ والنظام المالي والقواعد المالية والنظامين الأساسيين والإداري للموظفين؛ وتسوية المطالبات والنزاعات التجارية؛ وتقديم المشورة بشأن الأنشطة التنفيذية، والمسائل الإدارية، والمسائل العامة المتعلقة بالقانون الدولي العام والخاص.

٢٤ - وفي الوقت الذي تشكو فيه بعض البرامج التابعة من تكاليف الخدمات القانونية، يؤكد مكتب الشؤون القانونية أن ما يفرضه من رسوم أقل من تلك التي يمكن الحصول عليها بالسوق الخاص الذي، علاوة على ذلك، يفتقر إلى ما يتمتع به المكتب من إمام بسياسات منظومة الأمم المتحدة وبوثائقها القانونية المتخصصة للغاية وهي فريدة في نوعها في العالم. ويعني عدم وجود آلية استشارية تضم المكتب ومستعملي خدماته أنه لم يجر كما يجب تناول الشكاوى بشأن رسوم خدمات المكتب والتأخيرات فيها ونوعيتها.

دال - خدمات المؤتمرات

٢٥ - هذا مرفق رئيسي للخدمات المشتركة تشترك فيه جميع كيانات المقر ويضم عدة فئات فرعية من الخدمات، مثل الترجمة التحريرية والشفوية والطباعة والتوزيع ... الخ. وباستثناء وثائق الهيئات البرلمانية، تستخدم البرامج التابعة عموماً الطباعة التعاقدية الخارجية التي ترى أنها تقدم خدمات أكثر كفاءة وملاءمة من حيث الوقت. ومع ذلك، يمكن أن تكون الطباعة خدمة مشتركة نموذجية سواء أُديرت داخليا أو من خلال مصدر خارجي، مثل السفر، بموجب عقد منفرد.

٢٦ - وفيما يتعلق بمهمة خدمة المؤتمرات، أعربت بعض البرامج التابعة عن قلقها من أنها بوصفها من صغار مستعملي هذه الخدمة نسبياً، فهي لا تُمنح عادة الأولوية الواجبة في تجهيز وثائقها التداولية، خصوصاً خلال فترات ذروة المؤتمرات. واتخذت الخدمة خطوات في السنوات القليلة الماضية لدعم التعاون والمشاوره بين مقدمي الخدمة والإدارات الفنية والمنشئة للوثائق فضلاً عن أمانات أجهزة السياسات الرئيسية.

٢٧ - وسيؤدي عمل ترتيبات استشارية معززة، تضم جميع كيانات المقر، ليس فقط إلى معالجة شواغل وتوقعات البرامج التابعة والمشاركين الآخرين ولكن أيضاً إلى إجراء تحسين مستمر في نوعية الخدمات وكفاءتها وتوقيتها. وسيؤدي، بالإضافة إلى ذلك، إلى تعزيز حسن فهم المشاركين لأولويات عمل خدمات المؤتمرات فضلاً عن قدراتها والقيود التي تواجهها في الوفاء بالمواعيد النهائية.

٢٨ - وفي الوقت ذاته، يعترف المنتشان بأن خدمات المؤتمرات فريدة في نوعها بين جميع الخدمات المشتركة التي جرى استعراضها هنا من حيث أنها متواجدة أساساً لدعم مداولات أجهزة السياسات. وهي، لهذا السبب على الأرجح، واحدة من الخدمات المشتركة القليلة التي لها آلية إشراف حكومية دولية خاصة، ألا وهي لجنة المؤتمرات.

هـ - الإعلام

٢٩ - يبدو أن إمكانيات إدارة شؤون الإعلام كهيكل أساسي مشترك لتصميم وإنتاج المواد الإعلامية الخاصة بكل كيان لا تستخدم بالكامل إلى حد ما من جانب وحدات ومكاتب الأمانة العامة الأخرى فضلا عن البرامج التابعة. ومع ذلك يبدو أن الإعلام صالح لأن يكون هيكلًا أساسيًا لخدمة مشتركة يمكن أن تشمل النظام الموحد للأمم المتحدة بأسره نظرا لأن تعزيز صورة منظومة الأمم المتحدة وأهدافها وإنجازاتها يخدم مباشرة الأهداف الدستورية لكل منظمة. ومن الصحيح أن مختلف أشكال التعاون المشترك بين الوكالات ما فتئت تتطور من خلال لجنة الإعلام المشتركة للأمم المتحدة، وهي هيئة فرعية تابعة للجنة التنسيق الإدارية ما فتئت تعمل حتى الآن كآلية لتنسيق أنشطة دوائر الإعلام لمنظومة الأمم المتحدة. وتعاون إدارة شؤون الإعلام مع البرامج التابعة من خلال لجنة الإعلام المشتركة للأمم المتحدة لتعبئة الموارد على مستوى كامل المنظومة دعما للمؤتمرات العالمية وغيرها من الأحداث الدولية الرئيسية. وفي حقيقة الأمر فإن الاعتراف بشكل أوضح بدور إدارة شؤون الإعلام بوصفها هيكلًا أساسيًا للخدمة المشتركة سوف ييسر رسم صورة تنم عن وحدة الغرض داخل منظومة الأمم المتحدة ككل وتيسر تكامل موارد الإعلام على الصعيد القطري الذي لا تتمتع فيه اللجنة عموما بعد بالفعالية.

٣٠ - وتعمل مكتبة داغ همرشولد، وهي جزء من إدارة شؤون الإعلام، كخدمة مشتركة لجميع كيانات المقر على الرغم من أن لدى عدة إدارات ومكاتب وحدات للمراجع والوثائق المتخصصة. وتتولى المكتبة تطوير سياسات المكتبات وتقوم بالتنسيق والتعاون مع مكتبات منظومة الأمم المتحدة بشأن مشاريع وأنشطة ذات اهتمام مشترك، وترتبط بعلاقات مع مكتبات الإيداع بالأمم المتحدة، وتقدم المشورة لمجلس منشورات الأمم المتحدة بشأن المسائل ذات الصلة. وقد أدى تطبيق التكنولوجيا الحديثة للاتصالات في عمليات المكتبة، خاصة في إنشاء نظام الأمم المتحدة للمعلومات الجغرافية، بما في ذلك تسجيل النظام على أقراص مدمجة بذاكرة للقراءة فقط ونظام الاستعادة المباشرة له، إلى تمكين المكتبة من أن تصبح مركزا لشبكة منافذ متعاونة للمعلومات بالأمم المتحدة في الإطار الأشمل الذي يضم مكتبات مترابطة إلكترونيا داخل منظومة الأمم المتحدة ككل، وميسرة الوصول للوفود وموظفي الأمانة العامة والباحثين الخارجيين.

واو - الدائرة الطبية

٣١ - تعمل الدائرة الطبية بكفاءة بوصفها خدمة مشتركة مسؤولة عن صحة جميع موظفي الأمم المتحدة والبرامج التابعة لها على الصعيد العالمي، ويشمل ذلك بعثات حفظ السلام وعن رعايتهم طبيا ورفاههم. ويقوم المدير الطبي الذي يرأس هذه الدائرة بدور تنسيقي لنظام الأمم المتحدة الموحد فيما يتعلق بتنفيذ برامج الرفاه وحل مشاكل الرعاية الصحية التي تنشأ في الميدان. وبالإضافة إلى ذلك، توفر هذه الدائرة، الدعم والإشراف التقنيان لـ ٤٥ من مستوصفات الأمم المتحدة الميدانية والمراكز الطبية التابعة للجان الاقتصادية الإقليمية، فضلا عن الوحدات الطبية لبعثات حفظ السلام.

٣٢ - ورغم عدم تلقي المفتشيتين لأي شكوى بشأن أداء هذه الدائرة وجودة خدماتها عامة، فإن ما توصلنا إليه من نتائج في هذه الدراسة يشير إلى أن هذه الدائرة تعمل فوق طاقتها، ولا يبدو أن جميع المستفيدين منها يتحملون تكاليفها الفعلية بصورة متناسبة، ولا سيما إدارة عمليات حفظ السلام، والبرامج التابعة مثلا، التي يبدو أنها لا تحمّل تكاليف التطعيم، والأدوية، والأشعة السينية، وما إلى ذلك.

زاي - المشتريات

٣٣ - قامت الأمانة العامة مؤخرا بترشيد عملية المشتريات، وذلك برفع دائرة المشتريات والنقل إلى مستوى شعبة، وتوحيد قسم مشتريات البعثات الميدانية والمقر، وقسم مشتريات المكاتب الإقليمية في قسم واحد. وتندرج جميع أنشطة الشراء في الوقت الراهن في إطار السلطات المفوضة الموحدة ذاتها، وبدعم من قاعدة بيانات مشتركة للبايعين بالنسبة لكل من شعبة المشتريات والنقل، وإدارة خدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية.

٣٤ - بيد أن ترشيد عملية المشتريات ودمجها في صلب الأمانة العامة لم يمتد بعد ليشمل البرامج التابعة. وباستثناء المشتريات من الخدمات، مثل خدمات مناولة البضائع، والشحن، والسفر وما إلى ذلك، فإن معظم وظائف المشتريات ليست مشتركة بين جميع كيانات المقر، ولا حتى فيما بين البرامج التابعة. فكل منها يحتفظ بدائرة محددة لهذا الغرض، حتى بالنسبة للأصناف البسيطة جدا مثل لوازم المكاتب. وقد تم إبلاغ المفتشين بأن بعض البرامج التابعة عارضت المحاولات السابقة لتجميع مشتريات البضائع والخدمات في المقر على أساس تفاوت احتياجاتها من المشتريات وطرق الشراء. وباستثناء شراء الخدمات المذكورة آنفا، ليست هناك مساع مشتركة ولا يوجد فعلا أي تبادل للمعلومات بصورة منظمة أو رسمية بين دوائر المشتريات المختلفة بشأن الموردين والتكاليف. ومع ذلك، إذا استطاعت جميع المنظمات الموجودة مقارها في نيويورك أن تجمع قدرتها في مجال التفاوض والمساومة في اقتناء اللوازم والمعدات، ولا سيما في مجال تكنولوجيا المعلومات، فقد تجني مزايا كبيرة من حيث التكلفة.

٣٥ - وعلاوة على ذلك، توجد في كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف دائرتان منفصلتان للمشتريات في كوبنهاغن؛ وكل منهما تتمتع باستقلال ذاتي، وهما، على التوالي، مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات وشعبة الامدادات التابعة لليونسيف. ورغم أنه قد يبدو أن هاتين الدائرتين تتعاونان أكثر مما تتنافسان، يلاحظ المفتشان أن عملاءهما وجمهورهما واحد، عامة. ويبدو مكتب خدمات المشتريات المشترك بين الوكالات وكأنه يتجه بصورة متزايدة ليصبح دائرة لمعلومات السوق بالنسبة للنظام الموحد. لكنه ما زال أساسا وحدة تابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتؤدي خدمة من خدمات النظام الموحد. ولذا فإنه مع استثناءات قليلة، تبرز عملية المشتريات كصورة للمرحلة التي لا بد من قطعها في تطوير الخدمات المشتركة في مقر الأمم المتحدة عامة وفيما بين البرامج التابعة بمزيد من التحديد. وقد تتكون خدمة المشتريات المشتركة في المقر لجميع الكيانات أو للبرامج التابعة فقط، مثلها في ذلك مثل خدمات المؤتمرات، من فئات فرعية متميزة من أصناف المشتريات الرئيسية، ويمكن توزيع المسؤولية عنها

على مختلف الكيانات المشاركة، والخاضعة لسياسة موحدة. وعلى سبيل المثال، أعرب مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع عن استعداداه للمساهمة بدرايته الغنية وخبرته في هذا المجال من أجل تطوير وإدارة خدمة مشتركة للمشتريات في المقر.

حاء - السفر

٣٦ - خلافا لترتيبات المشتريات المستقلة المنوه بشأنها أعلاه، تتسم خدمة السفر بدرجة عالية من التعاون فيما بين جميع كيانات المقر. وهي أيضا من بين الخدمات المشتركة القليلة التي تم التعاقد معها من الباطن من خلال عملية عطاء تنافسي لشركة خاصة (أميريكان اكسبريس) تقدم خدمات وكالة السفر لجميع المنظمات في نيويورك. وقد تم الاشتراك في التفاوض على شروط وأحكام العقد مع الاستفادة من ميزة حجم السفر المشترك للمنظمات المشاركة. وتجتمع دوريا لجنة إشراف إدارية تتألف من المتعهد وممثلي المنظمات لرصد أداء ونوعية الخدمات. ويوجد ترتيب مماثل لخدمات الشحن تقدمه شركة ماتريكس التي يبدو مع ذلك أن أداءها غير مرض لجميع الكيانات المستعملة. وكمبدأ عام، ينبغي للجان المستعملين الإدارية أن ترصد باستمرار كفاءة الخدمات وعائدها بالمقارنة بالتكلفة، سواء كان ذلك بالاستعانة بمصادر داخلية أو خارجية. وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى تقرير مستقل لوحة التفتيش المشتركة بشأن الاستعانة بمصادر خارجية في منظومة الأمم المتحدة، سينشر في نهاية عام ١٩٩٦.

٣٧ - ومع هذا، تقوم كل منظمة بعمليات الموافقة على السفر ورصده، ولا ترى أن من المناسب تنظيمها مركزيا في إطار خدمة مشتركة، وهذا مرجعه جزئيا إلى أن هذه المنظمات توجد في مبان مختلفة ولها مواصفاتها الإدارية الخاصة التي تتطلب درجة كبيرة من المرونة. إلا أنه بعد إدخال نظام المعلومات الإدارية المتكامل الذي سيتيح التجهيز الإلكتروني لجميع أذن السفر، في جملة أمور، قد تلزم دراسة زيادة دمج المهام المتعلقة بالسفر بين جميع كيانات المقر أو البرامج التابعة.

٣٨ - ووحدة السفر مسؤولة أيضا عن إصدار جواز سفر الأمم المتحدة وغيره من وثائق السفر لجميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. ويساعدها في هذه المهمة مركزان آخران للإصدار في جنيف (مكتب الأمم المتحدة في جنيف)، وفي فيينا، (مكتب الأمم المتحدة في فيينا). ويضع الأمين العام المساعد لخدمات المؤتمرات وخدمات الدعم في المقر السياسات والإجراءات اللازمة لمركزي الإصدار في جنيف وفيينا ويقوم برصد الامتثال لهذه السياسات والإجراءات. وتشمل الوحدة أيضا دائرة التأشيرات التي كانت مشتركة حتى وقت قريب عندما أثار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف تضييق سلطتهما لوكالة سفر خاصة، وذلك كما يبدو بناء على فتوى قانونية من مكتب الشؤون القانونية. ويرى المفتشان ضرورة إعادة توحيد الدائرة المشتركة للتأشيرات في إطار الخدمات المشتركة الموصى بها في الفصل التالي.

طاء - إدارة المباني

٣٩ - لا يجري في الوقت الراهن تقديم خدمات إدارة المباني والخدمات ذات الصلة مثل التنظيف والصيانة لجميع المنظمات باعتبارها خدمات مشتركة. بيد أنه توجد لجنة تنسيقية للمباني المشتركة، تشمل جميع كيانات المقر. وتهدف اللجنة التنسيقية للمباني المشتركة، في جملة أمور، إلى كفالة وجود سياسات ومعايير مشتركة لإدارة الأصول المادية للمنظمات في المقر. وسيكون الهدف الرئيسي هو إعداد وتطبيق استراتيجية طويلة الأجل من أجل تحقيق المشاركة في المباني بالمقر وذلك من خلال دمج إدارة مرافق حيز المكاتب في جميع كيانات المقر تدريجياً وبالقدر الممكن عملياً.

ياء - الأمن والسلامة

٤٠ - هذه الخدمة مشتركة بين جميع منظمات المقر. وبصرف النظر عن بعض الشكاوى المتعلقة بساعات عمل حراس الأمن، لم تذكر أي مشاكل أخرى خطيرة تتعلق بنوعية الحماية المقدمة للأشخاص والممتلكات أو لصيغة تقاسم التكاليف المطبقة. ورغم ما اقترح على المفتشين بأن يضطلعوا بتقييم المزايا المالية وغير المالية المتعلقة بالاستعانة بالمصادر الخارجية في هذه الخدمة، مع مقارنتها بالكامل مع الترتيبات الحالية، فلم يبد أن هناك ما يبرر ذلك التقييم نظراً لسجل الأداء المرضي عامة لهذه الدائرة الذي يغطي أيضاً الأمن الميداني والاستجابات في حالات الطوارئ.

كاف - الحقيبة والبريد

٤١ - هذه الخدمة أيضاً ترتيب مشترك ومع ذلك لا يبدو أنه يعمل بصورة مرضية تماماً بالنسبة لجميع الكيانات المستعملة، ولا سيما البرامج التابعة التي يحتفظ كل منها بعمليات البريد، بما في ذلك الاعتماد بصورة كبيرة على الخدمات البريدية الدولية السريعة. وقد وجهت انتقادات إلى خدمة الحقيبة، بسبب بطء عملية ذهابها وإيابها التي تستغرق أسبوعين، فضلاً عن الافتقار إلى مرافق السوقيات المناسبة، وما يترتب على ذلك من الحد من قدرتها على مواجهة الأحجام الكبيرة، كما هو الحال خلال المؤتمرات الدولية الرئيسية. وقد تجمع لدى المفتشين انطباع عام بأن عبء عمل خدمة الحقيبة بالنسبة للأحجام التي تتصرف فيها سنوياً زاد بصورة كبيرة على مر السنين، ولا سيما منذ تلك الطفرة التي حدثت في عمليات حفظ السلام التي تفيد التقارير بأنها فاقت قدرة الخدمة على العمل بكفاءة ترضي جميع المستعملين.

٤٢ - وتنزع البرامج التابعة إلى الاعتماد على خدمة الحقيبة وبصورة رئيسية بالنسبة للرسائل الكبيرة الحجم. ولئن كانت وجهة نظر إدارة الحقيبة أنه لا يزال هناك مجال لاستخدام وحدة الحقيبة المركزية من جانب جميع هيئات المقر على نحو أرشد وأمثل مما يؤدي إلى زيادة الفعالية من حيث التكاليف، ذكر أحد البرامج التابعة للمفتشين أنه يدرس خيار الانسحاب من خدمة الحقيبة المشتركة بسبب أوجه القصور الملحوظة. وإذا حدث ذلك بعد فترة وجيزة من تفكك خدمة التأشيريات المشتركة فسيكون هذا احتذاء

للمنط الشاذ للخدمات المشتركة في نيويورك وجنيف بسبب التحديات الإدارية الداخلية للأمم المتحدة ولعدم وجود استراتيجية متسقة للخدمات المشتركة. ومن المؤكد أن تعزيز وتحديث خدمة الحقيبة والبريد بصورة كبيرة سيؤدي إلى تحقيق وفورات في التكلفة وذلك بخفض الاعتماد الكبير الحالي من جانب إدارات الأمانة العامة والبرامج التابعة على خدمات البريد الخاصة.

لام - التأمين

٤٣ - تشمل خطة الأمم المتحدة للتأمين جميع الموظفين المدرجة أسماؤهم في كشوف المرتبات بمقر الأمم المتحدة، بمن فيهم الموظفون العاملون بالبرامج التابعة والمتقاعدون، فضلا عن ممثلي الوكالات المتخصصة في نيويورك الذين يطلبون الاشتراك في الخطة. وتبسيط إدارة هذه الخطة الخدمة المشتركة لكشوف مرتبات الأمم المتحدة التي تشمل أيضا المنظمات المشتركة في الخطة وتضمن أنه يمكن خصم الأقساط من المنبع. ويجهز حوالي ٢٠٠ ٠٠٠ مطالبة سنويا، ولا توجد أي شكاوى عمليا. وتقدم المساعدة إلى الخطة لجنة استشارية مشتركة، مؤلفة من ستة أعضاء يمثل نصفهم الموظفين والنصف الثاني الإدارة. ويرى المفتشان أن هذه الخطة تدار وتعمل بفعالية كخدمة مشتركة وتوفر بيانات قياسية مفيدة لغيرها من الخدمات المشتركة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البرامج التابعة تغطيها بوليصة تأمين بحري وتأمين ضد أخطار الحرب يقدمها متعهد خارجي (شركة TNI لسماسرة التأمين).

٤٤ - وقد أبرز الاستعراض السالف الذكر أوجه الاختلاف والتماثل في "ملاح" كل خدمة من الخدمات المشتركة بالمقر. ويقدم الفصل التالي نظرة متكاملة إلى هذه الخدمات ويناقش المسائل الشاملة لعدة قطاعات والمتعلقة بالتنظيم والإدارة.

ثالثا - التنظيم والإدارة

ألف - النطاق

٤٥ - يبين الجدول ١ في الأعمدة (١) إلى (٤) النطاق المشترك بين المنظمات والنطاق الجغرافي الحالي لكل خدمة من الخدمات المشتركة المستعرضة في الفصل السابق. ويبين العمود ٥ من نفس الجدول تلك الخدمات التي يحتمل أن تغطي النظام الموحد. وكما قد يلاحظ فإن الغالبية العظمى من الخدمات ذات تغطية موسعة. ومن حيث الامتداد الجغرافي فإن خدمة السفر وحدها هي القاصرة على مقر الأمم المتحدة، وفيما يتعلق بالتغطية المشتركة بين المنظمات لا توجد إلا خدمتان (شؤون الإعلام والمشتريات) لا تغطيان البرامج التابعة. ولذا، فإن النقطة التي يتعين التشديد عليها هي أن مديري معظم هذه الخدمات، على النقيض من مديري الإدارات الفنية بالأمانة العامة للأمم المتحدة، عليهم مسؤوليات ثقيلة فيما يتعلق بالأداء تتجاوز كثيرا نطاق الأمم المتحدة نفسها وذات آثار بالنسبة لأعمال المؤسسات الأخرى التابعة للمنظومة.

٤٦ - وتؤدي هذه الملاحظة إلى الاستنتاج المؤقت ذي الشقين. أولاً، إن المسؤوليات الخاصة ووضع الخدمات المشتركة التي تديرها الأمم المتحدة والتي يشمل نطاقها مؤسسات أخرى تابعة للمنظومة ينبغي للأمين العام أن يعترف بهما وأن يحددهما بمزيد من الوضوح. ثانياً، إذا أمكن تنظيم وإدارة تلك الخدمات على النحو الأمثل لكفالة اتساق الكفاءة والنوعية وعائد التكلفة لجميع الكيانات المستعملة لها فإن ترتيبات الخدمات المشتركة قد تشكل الجوهر الإداري والتقني لنظام موحد متماسك يتسم بفعالية التكاليف في الأمم المتحدة. بيد أن هذه الخدمات بتنظيمها وإدارتها الحاليين لا تخدم ذلك الغرض الجوهري بفعالية.

باء - النمط

٤٧ - قد يتبين من الجدول ٢ (الصفحة ٢٠) أنه بالإضافة إلى الغالبية العظمى من الخدمات التي تتقاسمها جميع الكيانات بالمقر، فإن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان هما فقط اللذان يقومان بتشغيل عدة خدمات مشتركة تشمل الشؤون المالية وشؤون الموظفين ومراجعة الحسابات ونظام المعلومات الإدارية والعلاقات الخارجية. ومن المستغرب أنه لا توجد خدمات مشتركة لجميع البرامج التابعة بالرغم من وجود عناصر مشتركة بينها أكثر وضوحاً من قبيل طابعها التنفيذي أساساً وانتشارها ووجودها الميداني الموسع، وولاياتها التي يدعم بعضها البعض وآلية الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات التي تسعى إلى تشجيع مواءمة سياسات وأدوات البرمجة فيما بينها في الميدان. ويتساءل المفتشان عن كيفية تحقيق المواءمة في الميدان بين هذه البرامج التي لا تتوافر فيها روح التأزر فيما بينها على صعيد المقر. ويبدو أن الخدمات التي يقدمها حالياً برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى صندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع مؤهلة تماماً لأن تصبح خدمات مشتركة إما لجميع كيانات المقر أو على الأقل بالنسبة للبرامج التابعة ولا سيما في مجالات المشتريات والبنية الأساسية لشؤون الإعلام ومراجعة الحسابات والتقييم والتوظيف وما إلى ذلك على النحو الذي سيناقش في الفصل التالي.

الجدول ١ - نطاق الخدمات المشتركة بمقر الأمم المتحدة

التفليسة المحتملة في النظام الموحد	مقر الأمم المتحدة + مراكز عمل أخرى + برامج تابعة في نيويورك + الوكالات المتخصصة	مقر الأمم المتحدة + مراكز عمل أخرى + برامج تابعة في نيويورك	مقر الأمم المتحدة + مراكز عمل أخرى ^(١)	مقر الأمم المتحدة	نطاق الخدمات المشتركة
x	x	x	x	x	الاتصالات السلكية واللاسلكية
x	x	x	x	x	نظام المعلومات الإدارية المتكامل
x	x	x	x	x	مكتب الشؤون القانونية
x	x	x	x	x	المؤتمرات
x	x (المكتبة)	x (المكتبة)	x	x	إدارة شؤون الإعلام + المكتبة
x	x	x	x	x	الرعاية الطبية
			x	x	المشتريات
	x ^(٢)			x	السفر
x			x	x	المباني
	x	x	x	x	الأمن
x		x	x	x	الحقبة
	x ^(٣)	x	x	x	التأمين

(١) تشمل مراكز العمل الأخرى للأمم المتحدة، مثلاً، جنيف وفيينا ونيروبي، ومواقع اللجان الإقليمية والعمليات الإنسانية وعمليات حفظ السلام ومراكز الإعلام.

(٢) لادارة وثائق الأمم المتحدة للسفر تغطية على نطاق المنظومة، بما في ذلك البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

(٣) باستثناء جنيف وفيينا.

الجدول ٢: نمط الخدمات المشتركة في مقر الأمم المتحدة

الخدمات المشتركة المقدمة إلى:	
١ - جميع المنظمات التي توجد مقرها في نيويورك	انظر الجدول ١، المموود ٢؛ وتشمل الخدمات الأخرى: صندوق المعاشات التقاعدية، كشوف المرتبات، مجلس المطالبات، مجلس الطعون المشترك، تقديم المشورة للموظفين، التدريب على اللغات، المحكمة الإدارية، امتحانات واختبارات موظفي فئة الخدمات العامة، نقل الأمتعة والمعدات الشخصية.
٢ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اليونيسيف، صندوق الأمم المتحدة للسكان	لا شيء*
٣ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف	لا شيء*
٤ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان	الشؤون المالية، شؤون الموظفين، نظام المعلومات الإدارية، المراجعة الداخلية للحسابات، الطباعة، العلاقات الخارجية. ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً خدمات الدعم إلى مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.
٥ - اليونيسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان	المشتريات بالنسبة للاحتياجات الميدانية.

* يعنى الفريق الفرعي المعني بالأماكن والخدمات المشتركة التابع للفريق الاستشاري المعني بالسياسات أساساً بالخدمات المشتركة المقدمة من الميدان.

جيم - التصميم

٤٨ - باستثناء الخدمات المشتركة المقدمة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان فضلا عن صندوق المعاشات التقاعدية وخطة التأمين أو مشروع شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية، فإن الخدمات المشتركة في نيويورك ليست مصممة أساسا كمشاريع جماعية من الكيانات المشتركة، بغض النظر عن نطاق بعض الخدمات الذي يشمل المنظومة بأسرها كما هو مبين في الجدول ١. وقد يفسر هذا السبب في أن بعض الخدمات لا تتوافر فيها السمات الأساسية للخدمات المشتركة المدرجة في الجدول ٣. ومن الأمثلة على عدم توافر بعض الخدمات المشتركة في تصميم الخدمات ذلك الذي يقدمه برنامج الابتكارات التكنولوجية بالمقر، وبمزيد من التحديد التصميم الأصلي لمشروع نظام المعلومات الإدارية المتكامل، الذي كان القصد منه أن يلبي احتياجات كيانات الأمانة العامة فحسب. بيد أن الأمانة العامة تزعم أنه لو كان قد جرى تصور نظام الخدمات الإدارية المتكامل أصلا على أنه لجميع المنظمات لما كان قد وصل على الإطلاق إلى المرحلة الحالية. ولكن المفتشين يلاحظون أن تطبيقات النظام، حتى بقدراته الحالية، لا يبدو أنها تتصل بالكامل بالاحتياجات الإدارية للأنشطة التنفيذية المضطلع بها من أجل التنمية والمكاتب الميدانية. وتعتزم بعض البرامج التي أخذت بنظام المعلومات الإدارية المتكامل، على الأقل حاليا، ألا تستخدمه إلا لاحتياجات الإدارة في المقر مستبعدة العمليات الميدانية التي تمثل ما يربو على ٧٠ في المائة من مواردها من الميزانية والموظفين.

٤٩ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن القواعد والإجراءات التي تدار بها الخدمات لم توضع بطريقة تراعي تماما الصلات بين الخدمات في النظام الموحد أو المساواة عن الأداء بالنسبة للكيانات المستخدمة لها داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة وخارجها. وعلى سبيل المثال، فإن البرامج التابعة يحالفها الصواب عندما تذكر أن القواعد والإجراءات الإدارية والمالية التي تتبعها الأمم المتحدة قد لا تكون مناسبة لاحتياجاتها من دعم البرامج ذات المنحى الميداني أساسا حيث تكتسب سرعة العمل أهمية فائقة. وقد تصيح الإجراءات الإدارية الطويلة الأمد التي تتخذها الأمم المتحدة في مجالات حساسة من قبيل التوظيف والمشتريات والمبالغ المدفوعة وما إلى ذلك تعطيلًا مكلفًا بالنسبة للاستجابة للطلبات الميدانية ولا سيما في مجال التنمية التي تمثل مسألة حياة أو موت وفي حالات الطوارئ.

٥٠ - وعلاوة على ذلك، فإن الخدمات المشتركة لم تُنشأ بوصفها تسهيلات مستقلة ذاتية الدعم وموجهة نحو العميل ويتمثل السبب الأساسي في وجودها في توفير خدمات ذات كفاءة، لا لمجرد أن تفسر وتطبق القواعد والإجراءات. ومن الناحية المثالية فإن الخدمات المشتركة، على النقيض من الوحدات الفنية ووحدات البحوث، ينبغي لها أن تعمل كمشاريع تجارية تقوم على الدوام بتكليف قوامها من الأفراد ومنتجاتها لاحتياجات العملاء الآخذة في التطور والظروف المتغيرة في بيئة العمل التجارية. ومن الأمثلة على نموذج الخدمات المشتركة لصندوق المعاشات التقاعدية أو حتى خدمة النشر التي يوجد لها مجلس منشورات مشترك بين الإدارات (لجنة مكونة من الإدارة والمستخدمين) وتعمل استجابة لاحتياجات وحدات إعداد المنشورات التي تشرف على الأداء وتراقبه وتولد أفكارا لإدخال تحسينات باستمرار.

الجدول ٣ - إدارة الخدمات المشتركة

	شبكة الاتصالات السلوكية واللاسلكية	نظام المعلومات الإدارية المتكامل	مكتب الشؤون القانونية	خدمات المؤتمرات	إدارة شؤون الإعلام + المكتبة	الدائرة الطبية	السفر	الأمن	الحقيبة/ البريد	التأمين
١ - تديرها الأمم المتحدة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا	نعم	نعم	نعم
٢ - تديرها (جزئياً أو كلياً) مصادر خارجية	لا	لا	لا	جزئياً ^(١)	لا	لا	نعم ^(٢)	جزئياً ^(٣)	جزئياً ^(٤)	لا
٣ - لجنة مراقبة استشارية للمستعملين	نعم	نعم	لا	لا ^(٥)	لا ^(٦)	لا	نعم	نعم ^(٧)	لا	نعم
٤ - تبنّوات دورية بمب* العمل	لا	نعم	لا	نعم	نعم	لا	نعم	نعم	لا	نعم
٥ - معايير نوعية وكفاءة متفق عليها	لا	نعم	لا	نعم	نعم	لا	نعم	نعم	لا	نعم
٦ - صيغة مرضية لحساب التكاليف وإعداد الفواتير	لا	غير متاح ^(٨)	لا	غير متاح ^(٩)	غير متاح	لا ^(١٠)	نعم	نعم	لا	نعم
٧ - رصد وتقييم الأداء	لا	نعم	لا	الأمم المتحدة فقط	لا	لا	نعم	لا	لا	نعم
٨ - المسألة أمام المستعملين وجزءات توقع على الأداء السيئ	لا	لا	لا	لا	لا	لا	نعم	لا	لا	نعم

- (١) الترجمة والطباعة الخارجيان والمترجمون الشفويون الذين يملكون لحسابهم الخاص.
- (٢) تعتمد خدمات السفر التجاري والتأشيرات على مصادر خارجية، لكن الأمم المتحدة لديها دائرة تأشيرات خاصة بها وتوفر وثائق السفر للجميع.
- (٣) بالنسبة للمبنى الملحق.
- (٤) تستخدم البرامج التابعة استناداً كبيرة من خدمات البريد السريع الخاصة.
- (٥) آلية المراقبة قاصرة على الأمم المتحدة وحدها (مثلاً، لجنة المؤتمرات).
- (٦) توجد لجنة على نطاق المنظومة، هي لجنة الإعلام المشتركة للأمم المتحدة، لكن لا توجد آلية محددة للمنظمات التي توجد مقرها في نيويورك.
- (٧) تقدمها الأمم المتحدة إلى المنظمات الأخرى في نيويورك دون تكلفة.
- (٨) لا تحمل البرامج التابعة تكلفة التطعيم والأدوية والأشعة السينية وما إلى ذلك.

دال - وضع الميزانية وصيغ السداد

٥١ - توضع ميزانية وحدات الخدمات المشتركة بوصفها جزءاً لا يتجزأ من عملية وضع الميزانية البرنامجية العادية للأمم المتحدة. وتحدد الأمم المتحدة تكاليف الخدمات المقدمة إلى البرامج الفرعية وتسدد إليها تلك التكاليف باستخدام صيغة خاصة بكل خدمة. فعلى سبيل المثال، تتحدد صيغة سداد الخدمات القانونية على أساس نسبة أشهر العمل المكرسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان إلى مجموع أشهر العمل المبذول في مكتب الشؤون القانونية

والشعبة القانونية العامة وتطبيق هذه النسبة على التكلفة المقدرة لهاتين الوحدتين. وفيما يتعلق بخدمات الحقيبة، فإن صيغة السداد هي عبارة عن نسبة الحصة التي يتحملها البرنامج الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان في تكاليف النقل الجوي إلى مجموع تكاليف النقل الجوي وتطبيق هذه النسبة على تكلفة وحدة النقل الجوي، بالإضافة إلى الحصة الموزعة بالتناسب في المصروفات الإدارية العامة.

٥٢ - ولا تزال صيغ سداد المبالغ المقابلة لخدمات مقدمة إلى البرامج الفرعية موضع خلاف. ورغم أن هذه البرامج تفضل أن تدفع مقابل الخدمات الفعلية المقدمة إليها، فإن الأمم المتحدة ترى أن هذه الطريقة لن تكون طريقة عملية وستكون كثيفة من حيث العمالة. وكما يمكن أن يلاحظ من الجدول ٣، فإن الطرق الحالية لحساب التكلفة لا تعتبر مرضية بالنسبة لثلاث خدمات على الأقل من الخدمات المشتركة التي جرى استعراضها في هذا التقرير. وتعلق المسألة الرئيسية بافتقار هذه الطرق الواضح إلى المبررات والشفافية. ولا يقدم المفتشان حلاً جاهزاً يمكن تطبيقه على جميع الخدمات المشتركة لأن حساب التكاليف وطرق تقاسم التكاليف غالباً ما يتعلق بطبيعة الخدمة المعنية على وجه التحديد، ومن بينها الوظائف والبنود غير المتعلقة بالوظائف. ولا يمكن لذلك حل هذه المشكلة إلا عن طريق لجنة تضم المستعملين والإدارة أو فريق مخصص يمثل مقدمي الخدمة ومستعمليها.

٥٣ - وقد ذكرت شعبة تخطيط البرامج والميزانية في الأمم المتحدة أن الجمعية العامة وافقت على النهج المتبع فيما يتعلق بصيغ السداد وإحصاءات عبء العمل استناداً إلى توصية مقدمة من اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية التي رأت أن المنهجية التي اتبعتها الأمين العام فيما يتعلق بالسداد هي منهجية عملية وينبغي مواصلة اتباعها. وعلى هذا الأساس، تقدم الأمم المتحدة إلى البرامج الفرعية إحصاءات عبء العمل المتعلقة بكل خدمة من الخدمات المعنية ومن المفروض أن تقوم هذه البرامج باستعراض الإحصاءات المتعلقة بعبء عملها استناداً إلى مشاورات تجري مع الجهات المناظرة لها في الأمم المتحدة. وستتبدد عند ذلك أية شكوك. ومنذ الفترة ١٩٨٨-١٩٨٩، لم يقدّم البرنامج الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة بإجراء استعراضاتها. وخلال فترة السنتين ١٩٩٢-١٩٩٣، أُجري استعراض بأثر رجعي للفترة ١٩٨٨-١٩٨٩ وما بعدها في وقت لم تعد فيه السجلات متوافرة على ما يبدو. وأدى هذا إلى مفاوضات مطولة انتهت بأن الأمم المتحدة لم تسدد مبالغ مقابل الخدمات التي قدمتها في الفترة ١٩٩٢-١٩٩٣ إلا في عام ١٩٩٦ كما أنها لم تتلق حتى الآن أية مبالغ مقابل الخدمات التي قدمتها خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥ وخلال عام ١٩٩٦.

٥٤ - وتمثل المشكلة الأعم في أن الطريقة المتبعة في الوقت الحالي في وضع ميزانية الخدمات المشتركة قد لا تكون أرشد طريقة لأنها لا تبين بدقة أعباء العمل الفعلية. وتفتقر الأمم المتحدة إلى معايير محددة رسمياً لقياس عبء العمل وإلى نظم لمحاكاة التكاليف على نطاق المنظومة بأسرها. وتستند عملية وضع الميزانية أساساً إلى التكاليف القياسية المحددة للمرتبات والرقم القياسي لتسوية مقر العمل وليس إلى التكاليف القياسية للنشاط. ولا يمكن حساب تكلفة هذه الخدمات، سواء كانت مشتركة أو غير مشتركة،

بأي قدر من الدقة. بل والأخطر من ذلك، أن الكيانات التي تقدم خدمات مشتركة تواجه معضلة مزدوجة فيما يتعلق بالميزانية. أولاً، طبقت سياسة النمو الصفري للميزانية وتخفيضات الميزانية المتكررة المتبعة في الأمانة العامة على الخدمات المشتركة أيضاً لدرجة أن بعضها سلب القدرة على أداء المهام المشتركة على نطاق المنظومة بكفاءة. وثانياً، ووفقاً للتعليقات التي قدمتها شعبة تخطيط البرامج والميزانية في الأمم المتحدة إلى المفتشين، فإن المبالغ المسددة إلى الأمم المتحدة مقابل الخدمات التي تقدمها البرامج الفرعية يبدو أنها "منخفضة بشكل كبير" عما ينبغي أن تكون عليه. والنتيجة هي أن ميزانيات الخدمات المشتركة مختلفة إلى حد ما بل وربما غير حقيقية بسبب علاقاتها غير المتكافئة بالتكاليف الفعلية للخدمات ومستوى طلبات المستعملين داخل وخارج الأمانة العامة. وربما تثار تساؤلات عما إذا كانت أزمة الميزانية التي دفعت إلى الاعتماد المتزايد على أشكال مختلفة من التعاقد الخارجي والاستعانة بالموظفين المؤقتين قد أثرت تأثيراً سلبياً على إنتاج وحدات الخدمات المشتركة التي ينبغي، نظرياً، أن يكون عملها هو تعزيز كفاءة العمل في كل أجزاء المنظمة وفي النظام الموحد.

٥٥ - وعلى سبيل المثال فإنه منذ عام ١٩٩٢ تفرض عمليات حفظ السلام مطالب جديدة على كل خدمة تقريباً من الخدمات المشتركة. ورغم إنشاء حساب خاص لحفظ السلام للمساعدة في تخفيف ضغوط العمل الجديدة، فإن المفتشين لم يستطيعوا التحقق من أن هذا الحساب يستخدم بفعالية لدعم جميع الخدمات المتأثرة بعملية حفظ السلام. فعلى سبيل المثال وجد أن خدمات الشؤون القانونية والحقبة والمشتريات والخدمات الطبية تتصدى لضغوط العمل الضخمة بأحسن ما يمكنها. ويشير المفتشان سؤالا يتعلق بما إذا كان ينبغي وضع ميزانية للخدمات المشتركة باعتبارها مرافق شبه مستقلة وتغطي نفقاتها، وتحمل تكاليفها المباشرة وغير المباشرة بالتناسب على جميع الكيانات المستخدمة لخدماتها باستثناء أجهزة السياسة العامة بطبيعة الحال. وسيعني هذا أنه ينبغي منح مديري الخدمات المشتركة سلطة كافية لإدارة مواردهم من الميزانية ومن الموظفين وفقاً لتوجيهات لجان المستعملين والإدارة التي تمثل الأمين العام والرؤساء التنفيذيين للبرامج الفرعية.

هـ - ملاك الموظفين

٥٦ - في الوقت الحالي، يدير موظفو الأمم المتحدة الخدمات المشتركة ويتولون تشغيلها تبعاً لاحتياجات الأمم المتحدة أساساً مثل أي وحدات أخرى تابعة للأمانة العامة بالتحديد. فإذا أُريد توسيع الخدمات المشتركة بنجاح كما هو مقترح في الفصل التالي، فسيُلزَم أن تقوم جميع الكيانات المعنية في المقر بصياغة سياسة متميزة للموظفين وإقرارها. وينبغي أن تكفل هذه السياسة جملة أمور منها أن يكون مديرو الخدمات المشتركة خبراء في وظائفهم وأن تكون لديهم مهارات تنظيمية تمكنهم من تقديم خدمات تنافسية في جودتها وكفاءتها وتكاليفها إذا قيست بالخدمات المتاحة في السوق الخاص. وينبغي أيضاً في سياسات التوظيف بالخدمات المشتركة أن تتيح اعتبار الموظفين المتخصصين في المنظمات المشتركة رصيذاً مشتركاً يمكن الاستفادة به عن طريق الإعارة أو الانتداب أو النقل. وإلى جانب كفاءة الموظفين، تعتبر أيضاً معدلات الشواغر ومعدلات دوران الموظفين في بعض الخدمات المشتركة عوامل تؤثر على الأداء الأمثل. وعلاوة على ذلك أيضاً ينبغي أن يكون اختيار مديري الخدمات المشتركة والتقييم الدوري لهم إحدى المسؤوليات الرئيسية للجان المستعملين والإدارة التي يجري استعراضها أدناه.

واو - لجان المستعملين والإدارة

٥٧ - يتضح من الجدول ٣ أنه لا توجد إلا في عدد قليل من الخدمات البالغ عددها ١٢ خدمة لجنة للمستعملين والإدارة تمثل كيانات المقر. وتبين من تجربة المفتشين ونتائج التقارير السابقة بشأن هذا الموضوع أنه لا يمكن لأي خدمة مشتركة أن تؤدي عملها بيسر دون وجود آلية فعالة للمستعملين والإدارة مفضضة في وضع معايير للجودة والكفاءة والموافقة على اقتراحات الميزانية، واختيار مديري الخدمات وتقييمهم، وحل المنازعات ذات الأولوية، ووضع صيغ لتقاسم التكاليف وتكييف هذه الصيغ حسب الظروف الجديدة، وضمان الإصغاء بصفة عامة إلى نقاط الخلاف والتصدي لها بسرعة.

زاي - الجودة والكفاءة

٥٨ - يبين الجدول ٤ كيفية تقييم البرامج الفرعية لجودة وكفاءة الخدمات المقدمة إليها من جانب الأمم المتحدة في الوقت الحالي. وتبدو التقييمات ككل مرضية بقدر فاق ما كان يتوقعه المفتشان نظرا لكثرة المشاكل التي أحيطوا علما بها أثناء لقاءاتهما مع المسؤولين في البرامج الفرعية. وتشير التقديرات مع ذلك إلى أنه لا يزال ثمة مجال واسع للتحسين في جودة وكفاءة هذه الخدمات.

حاء - المساءلة

٥٩ - يوجز الجدول ٣ مدى خضوع الخدمات المشتركة للمساءلة عن أداؤها ونواتجها أمام جميع الكيانات المشتركة (وهو أمر يختلف عن خضوعها حاليا للمساءلة أمام الأمين العام وحده). ولا يمكن حاليا أن يعتبر خاضعا للمساءلة التامة عن عمله أمام البرامج الفرعية أيضا إلا عدد قليل جدا من الخدمات التي يتعلق بها الأمر والبالغ عددها ١٢ خدمة. وتمثل لجان إشراف المستعملين التي جرت مناقشتها أعلاه طريقة يمكن الاعتماد عليها لضمان خضوع الخدمات المشتركة للمساءلة أمام جميع الكيانات المستعملة عن طريق أداؤها لعملها وفقا لمعايير للجودة والكفاءة متفق عليها، فضلا عن أداؤها في إطار مواعيد نهائية محددة ومعاملة جميع المنظمات المشتركة على قدم المساواة ودون أي تمييز.

٦٠ - ورغم أن بعض الخدمات مثل المؤتمرات أو الاتصالات السلكية واللاسلكية أو الأمن والسلامة لديها نظام داخلي لرصد الأداء يشتمل على مؤشرات دقيقة للأداء، فإن بيانات رصد الأداء لا تبلغ بشكل منتظم إلى جميع الكيانات المستعملة وخاصة البرامج الفرعية التي يبدو أن قنوات اتصالها بمعظم الخدمات محدودة للغاية.

طاء - التوليف بين العناصر المختلفة

٦١ - يستعرض الموجز السابق نمطا أدنى إلى التباين في تنظيم وإدارة الخدمات المشتركة في المقر. وهو يشير إلى الحاجة إلى وجود إطار أرشد يتمثل في مبادئ للإدارة ومبادئ توجيهية فعالة في مجال السياسات تضمن إدارة هذه الخدمات فعلا كجهود مشتركة وليس كخدمات للأمم المتحدة تلبى على أفضل

نحو ممكن احتياجات البرامج الفرعية. ويرى المفتشان أن الخدمات المشتركة ينبغي أن تعمق روح التعاون وتعزز التماسك والتكامل داخل الأمانة العامة والنظام الموحد وتضيف قيمة لأعمال الكيانات المشتركة وتكون فعالة من حيث التكلفة وتتمتع بالقدرة على المنافسة مع مقدمي الخدمات المحتملين الآخرين. وينبغي أن تكون الروح المهنية التي لا تعرف التساهل هي السمة المميزة المطلوبة في هذه الخدمات. ويعترف المفتشان بأن عددا كبيرا من صعوبات الأداء التي تكتنف الخدمات المشتركة ليست أمرا غير مألوف في الأمانة العامة للأمم المتحدة ككل وفقا لما ورد في تقرير وحدة التفتيش المشتركة سابق الذكر⁽¹⁾. ومن المعقول أن نتوقع أن تتيح مبادرات تحسين الإدارة الحالية في الأمم المتحدة مثل برنامج الابتكارات التكنولوجية أو زيادة التركيز على التدريب على الإدارة، أو الاستراتيجيات الجديدة لإدارة الموارد البشرية وإدارة الأداء، تهينة بيئة جديدة تؤدي إلى تعزيز وتوسيع الخدمات المشتركة في المقر. ولكن ثمة تحديا أساسيا بقدر أكبر يتمثل في صياغة استراتيجية جديدة شاملة للخدمات المشتركة في المقر. وينبغي أن تحدد هذه الاستراتيجية بوضوح الوضع الخاص للخدمات المشتركة باعتبارها خدمات تغطي نفقاتها وتحمل مسؤوليات واسعة في إدارة المنظومة، وأن تمنح هذه الخدمات السلطة والاستقلال اللازمين لإدارة مواردها من الميزانية والموظفين بكفاءة، والاضطلاع بمسؤولياتها تجاه جميع المستعملين الممثلين في لجان المراقبة - المستعملين. ويجري تناول هذه المسائل بإسهاب أكبر في الفصل التالي.

الجدول ٤ - جودة وكفاءة الخدمات المشتركة حسب تقييم برنامج الأمم المتحدة
الإصاوي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وصندوق الأمم المتحدة للسكان

(تشير الأرقام إلى عدد البرامج الثلاثة التابعة التي
قامت بتقييم الخدمات المعنية)

لا رأي	ضعيفة	مرضية	ممتازة	
	٢	١		الاتصالات
٢		١		نظام إدارة المعلومات الإدارية المتكامل
		٢	١	مكتب الشؤون القانونية
		٢	١	المؤتمرات
٢				إدارة شؤون الإعلام/المكتبة
		٢	١	الخدمات الطبية
		٣		الأمن
	١	٢		الحقبة
		٣		التأمين

رابعاً - الإطار الجديد

ألف - المبررات

٦٢ - فيما يلي المبررات التي تدعو إلى رسم إطار جديد أكثر شمولاً وتجانساً للخدمات المشتركة في مقر الأمم المتحدة:

(أ) ضرورة أن تمثل جميع هيئات المقر للأحكام ذات الصلة من التشريعات الأساسية المنشئة للنظام الموحد للأمم المتحدة، على النحو المشار إليه في الفقرات ١ إلى ٤ من هذا التقرير ويشمل ذلك بصفة خاصة السياسات والقواعد والإجراءات الموحدة:

(ب) تقضي قرارات الجمعية العامة، الصادرة في السنوات العديدة الماضية بشأن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، بأن تعمل مؤسسات المنظومة على إيجاد مرافق وخدمات متكاملة في الميدان. وقد وجد المفتشان أنه بغير أن تحقق المنظمات المذكورة عمليات دمج مُثلى تنطلق من ثقافة الخدمات المشتركة على صعيد المقر، فلنستطيع تثبيت صعوبة التنفيذ الكامل لتوجيهات الجمعية العامة بشأن البرامج والمرافق والخدمات الميدانية المتكاملة:

(ج) تباشر منظمات المقر جميعاً في نيويورك عمليات عالمية تنطلق من مراكز العمل الرئيسية في المنظومة. وعلى ذلك فمن شأن وضع ترتيبات شاملة للخدمات المشتركة في نيويورك أن يبسر منطقياً اتخاذ ترتيبات مماثلة في مراكز العمل الرئيسية الأخرى:

(د) تفرض الأزمة المالية التي تواجه جميع المنظمات إجراء استعراض جذري للهياكل والتكاليف العامة من أجل تحقيق وفورات مثلى من حيث الحجم والوقت المستغرق في إنجاز المهام غير المأذون بها:

(هـ) ينطوي التواجد المشترك والملائم ضمن نفس الجوار لكيانات تنظيمية عديدة يجمعها ميثاق مشترك وهوية قانونية واحدة وغير ذلك من الأواصر، على حجة أخرى تدفع عملياً إلى تركيز الخدمات المشتركة في نيويورك.

باء - الأهداف الرئيسية

٦٣ - في إطار المزيد من التفصيل للأهداف الأساسية للخدمات المشتركة على النحو المطروح في الفقرة ٤ من هذا التقرير، يوصي المفتشان بأن تهدف الخدمات المشتركة في المقر إلى ما يلي:

(أ) ضمان أكفاً وأنجع استخدام من حيث التكاليف للموارد البشرية والمالية للكيانات المشاركة، منفردة أو مجتمعة، من خلال إنهاء الخدمات المتشابهة وغير الأساسية والمتداخلة، مع تجميع جوهر المحصلة الإدارية والتقنية لكل تخصص مهني ضمن جهود موحدة أو مشتركة مكرسة إلى الأخذ بنهج الامتياز الإداري؛

(ب) تشجيع اتباع معايير أداء رفيعة من خلال تحديد واحتذاء أفضل الممارسات الإدارية؛

(ج) تكوين رؤية واحدة والعمل على تجانس المفاهيم والأساليب ضمن منظومة الأمم المتحدة باستخدام الخدمات المشتركة في المقر كوسائل للتكامل بما في ذلك المواءمة بين السياسات والطرائق والإجراءات التشغيلية للمنظومة؛

(د) تعزيز دعم المقر للمناهج والمرافق والخدمات المتكاملة على الصعيد الميداني بما يتفق مع قرارات الجمعية العامة ذات الصلة بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية؛

(هـ) العمل على إنشاء شبكة عالمية مترابطة للخدمات المشتركة، وذلك مثلاً عن طريق الدعم التقني المشترك وتبادل المعلومات وتداول الدروس المستفادة من التجارب فيما بين الدوائر في المواقع المختلفة.

جيم - المبادئ التوجيهية العامة

٦٤ - خلص المفتشان، من خلال المقابلات التي أجريها مع مقدمي الخدمات المشتركة القائمة ومستعمليها، إلى تحديد المبادئ التوجيهية العامة التالية، وهي ليست حصرية وإن كانت لازمة لنجاح تنظيم وإدارة الخدمات المشتركة:

(أ) أن تقوم الكيانات المعنية بوضع أنسب السياسات والطرائق والإجراءات التشغيلية وأكثرها تجانساً لكل خدمة مشتركة مع إيلاء الاعتبار الواجب لولاية كل كيان مشارك ولتنوع المهمة التي يضطلع بها؛

(ب) في ضوء الطابع المحدد لكل خدمة مشتركة، ينبغي للمشاركين أن يقرروا أنسب أسلوب لتنظيم وتقديم الخدمة المعنية، بما في ذلك الحاجة في بعض الحالات إلى مشاريع مشتركة أو ذاتية الدعم نسبياً، أو استخدام موارد خارجية بموجب سياسة واحدة وعقد واحد على النحو الذي تجسده الترتيبات الحالية لخدمات السفر والشحن والتخليص؛

(ج) ينبغي إنشاء لجنة لإشراف المستعملين، إذا لم تكن قائمة، في كل دائرة أو مجموعة من الدوائر حيثما كان ذلك مناسباً مع اعطائها صلاحيات شتى تشمل السلطة والمسؤولية عن إقرار خطط عمل

الدائرة ومقترحات الميزانية، ووضع ورصد معايير النوعية والكفاءة، واختيار مديري الخدمات الرئيسية وتقييم أدائهم، وضمان المساءلة الكاملة أمام جميع المستعملين مع اهتمام خاص بضرورة المحاسبة عن التكاليف وتقديم تقارير دورية عن منجزات وعقبات الأداء؛

(د) ينبغي أن يقرر المشاركون في الخدمات المشتركة أفضل سياسة لوضع الميزانيات وتعيين الموظفين وإدارة وتقاسم التكاليف في كل دائرة، بما يكفل الأخذ بمعايير متسقة من حيث الأداء والمهارة التخصصية بما في ذلك قدرة تنظيم المشاريع عند الاقتضاء.

٦٥ - يوصي المفتشان بالعمل على صقل المبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه لكي تلبى المتطلبات المحددة لكل دائرة وباستخدامها كأساس لتدعيم الخدمات المشتركة القائمة، فضلا عن تطوير خدمات مشتركة جديدة في المقر على النحو المطروح أدناه.

دال - توسيع نطاق تغطية الخدمات المشتركة

٦٦ - لا يرى المفتشان أن ثمة عقبة كأداء تحول دون تجميع كل الخدمات غير الأساسية أو غير المأذون بها في كيانات المقر. ومع ذلك، فبعد أن درس المفتشان بعناية جميع الآثار المترتبة على اتباع نهج من هذا القبيل، خلصا إلى أن الخدمات المشتركة في نيويورك ينبغي تنظيمها على نحو متدرج لتشكل مجموعتين رئيسيتين. المجموعة الأولى تشمل الخدمات المشتركة في جميع كيانات المقر مثل الخدمات المشتركة القائمة وغيرها مما يمكن أن يلبى شروط الاندراج في هذه المجموعة. ويقترح المفتشان على سبيل المثال:

- برنامج الابتكارات التكنولوجية مع التركيز بشكل خاص على السياسات المشتركة والتكنولوجيات الموحدة؛
- شراء البضائع والخدمات في المقر؛ ولا سيما السياسة الموحدة والعطاءات والعقود المشتركة؛
- إدارة المباني والخدمات ذات الصلة؛
- الطباعة والمنشورات؛
- الهياكل الأساسية للإعلام علما بأن المنظمات المشاركة سوف تحتفظ بالمهام الإعلامية المتخصصة التي تمارسها بقدر ما تعزز هذه المهام تحقيق الأهداف المسندة إليها؛
- التدريب الإداري؛

- إدارة المحفوظات والسجلات؛

- عمليات المخازن وغيرها مما لا يمكن إدراجه ضمن هذه المجموعة الأولى من الخدمات المشتركة.

٦٧ - أما في المجموعة الثانية، فينبغي للبرامج التابعة أن تعمل على تجميع معظم خدماتها المنفصلة حالياً في مجالات شؤون الموظفين والإدارة والمالية. ويرى المفتشان أن من المجالات التي يمكن أن تناسب الترتيبات المشتركة، مجالات من قبيل تعيين الموظفين والنواحي المالية والتقييم وإجراءات الشراء للعمليات الإنمائية وعمليات الطوارئ وما إليها. وعند هذا المستوى الثاني، فإن المبدأ التوجيهي ينبغي أن يقضي بإمكانية القيام بجميع مهام الدعم الإداري بوصفها خدمة مشتركة. كما يقتضي استخدام آلية الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات، التي تسعى إلى تعزيز الخدمات والإجراءات التنفيذية المشتركة فيما بين البرامج التابعة، استخداماً فعالاً لوضع وإدارة الخدمات المشتركة المحددة بالنسبة لأعضاء الفريق المذكور في نيويورك، كحافز على اتخاذ ترتيبات مماثلة في مراكز العمل بالميدان.

٦٨ - وبينما أخذ المفتشان، في الاعتبار الكامل، عند وضع هذا التقرير في صيغته النهائية، جميع التعليقات المبدأة على مشروع النص من جانب مديري الخدمات المشتركة بالأمم المتحدة والبرامج التابعة، فهما يريان أن من المفيد القيام فيما يلي بتلخيص مضمون التعليقات الواردة من البرامج التابعة في ضوء الآثار المترتبة عليها بالنسبة لتطوير وإدارة الخدمات المشتركة بمقر الأمم المتحدة.

٦٩ - أبدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بعض التعليقات وهو، على ما يبدو، يؤيد توصيات التقرير ومضمونه.

٧٠ - وأعربت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) عن الشواغل التالية:

(أ) ينبغي لأية مقترحات تتعلق بالخدمات المشتركة أن تأخذ في الاعتبار "الاختلافات الموضوعية في طبيعة، وولاية وأدوار، الأمانة العامة للأمم المتحدة والهيئات التنفيذية مثل اليونيسيف";

(ب) بالنظر إلى هذه الاختلافات فإن "الخدمة الأساسية الواحدة قد لا يكون لها دائماً نفس المغزى في جميع المنظمات";

(ج) سيكون لتقديم الخدمات المشتركة أقصى قدر من الفعالية عندما تكون حاجات مختلف المنظمات الشريكة متماثلة نسبياً، وتكون مستويات الخدمات فيها متقاربة، وتكون هناك آليات فعالة للمراقبة من جانب المستعمل وتوزيع التكاليف. وهذه الشروط الأساسية ليست موجودة بصفة عامة في

منظومة الأمم المتحدة وقد تؤدي التوصيات المقترحة إلى هبوط مستوى المنظمات الأكثر كفاءة بحيث تصبح مماثلة لمستويات المنظمات الأقل كفاءة؛

(د) "هناك حاجة إلى أن تعطي الدراسة وزنا أكبر للخبرة السابقة وللميزة النسبية. والمسائل التي يتضمنها سجل الخدمات المشتركة تشمل مشكلات ناتجة عن عدم وجود لجان فعّالة للمستعملين، وعدم تمثيل آليات توزيع التكاليف للاستعمال الفعلي، وعدم وجود الخبرات، وإضفاء الطابع السياسي على الخدمات، وتحويل الخدمات بسبب القوة القاهرة، وغير ذلك. وقبل العمل على تجميع الوظائف غير الأساسية، دون شروط، خلال فترة خمس سنوات، فإن هناك حاجة إلى تحديد تلك المشكلات وتصحيحها".

٧١ - وفي حين أبدى صندوق الأمم المتحدة للسكان تأييده الكامل للحاجة إلى وضع ترتيبات استشارية بين مقدمي الخدمات ومستعمليها، فإنه حذر من أن "الوقت المطلوب للمشاركة في الهيئات الاستشارية أو الإشرافية في مجالات الخدمات المشتركة المقترحة التي يبلغ عددها ١٥ مجالا تقريبا قد تستغرق الكثير من وقت الموظفين مقارنة بالوفورات المحققة بالنسبة للنواتج. وإذا زاد حجم أي خدمة عن الحجم الأمثل فإن الكفاءة تنخفض نتيجة لمشكلات التنسيق وتعقد خطوط التبعية (بما في ذلك الحصول على الموافقات) وقد يؤدي تجميع الموارد في مثل تلك المجالات إلى تقليل الكفاءة. (...) وبالنسبة لمنظمة صغيرة مثل صندوق الأمم المتحدة للسكان، حيث تتولى شعبة واحدة غالبية المهام المتعلقة بالخدمات المقترحة في التقرير، فإن الموارد من الموظفين ليست متوفرة لإجراء التنسيق المطلوب لإدارة الخدمات المشتركة".

٧٢ - وأثنى مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع على مشروع التقرير لتشيده على أهمية تعزيز الكفاءة وتقليل التكاليف وتحسين نوعية الخدمات المشتركة، ولكنه تحفظ بالنسبة لموافقة غير المشروطة على مضمون التقرير وذلك للأسباب التالية:

(أ) يقوم المكتب وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي باستعراض الهيكل الذي تقدم في إطاره خدماتهما المشتركة، وهما يأملان في التوصل إلى اتفاق بينهما في المستقبل القريب؛

(ب) ينظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والأمم المتحدة أيضا في إدخال تغييرات معينة على اتفاق الخدمات المشتركة المعقود بينهما، وهي تغييرات يكاد يكون من المؤكد أن تؤثر على مكتب خدمات المشاريع؛

(ج) يعد مكتب خدمات المشاريع تنظيما يعتمد على التمويل الذاتي، ولذلك فإن عليه أن يعمل بكفاءة وبروح المسؤولية والتدريج؛

(د) أشارت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، تحديدا، في تقريرها المؤرخ ٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥ (DP/1995/45) إلى أنه "ينبغي أن يحصل المكتب على أفضل قيمة نظير ما يدفعه

ثمنا للخدمات الإدارية التي يوفرها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو أن ينظر في إمكانية إنشاء خدمات داخلية فيما يتعلق بالخدمات التي يمكن تقديمها بأسلوب أكثر اقتصاداً".

٧٢ - والمفتشان يتناولان الشواغل المذكورة فيما يلي:

(أ) لم تتضمن التعليقات التي أبدتها البرامج المشتركة جميعها أي ذكر للقيود التي تفرضها تشريعات النظام المشترك للأمم المتحدة على الخدمات المشتركة كما يذكر المفتشان في الفقرات من ١ إلى ٤ من هذا التقرير.

(ب) تكاد لا تشير التعليقات أيضاً إلى الحكمة من نظام الخدمات المشتركة وإلى أهداف تلك الخدمات كما ترد في الفقرتين ٦٢ و ٦٣، بما في ذلك بصفة خاصة أهمية الاقتصاد في التكاليف الذي يمكن لكل منظمة أن تحققه، بدرجة كبيرة، من تجميع ترتيبات متجانسة في نيويورك لتقديم الخدمات المشتركة، مع ما يترتب على ذلك من إمكان أن تعزز الموارد التي يتم تحريرها بهذه الطريقة من هياكل المصروفات العامة المبسطة والمدمجة في المقر للأنشطة الإنمائية التنفيذية على المستوى الميداني، وهو أمر له أهميته؛

(ج) تجاهلت التعليقات كذلك الإشارة إلى الفوائد الكبيرة التي ستتحقق على المستوى الميداني نتيجة لتوحيد الخدمات المشتركة في المقر، كما هو مقترح في هذا التقرير، وخاصة بالنسبة لإيجاد خدمات مشتركة في مقر العمل الميدانية، وتحقيق وفورات الحجم من خلال دمج خدمات دعم البرامج، وتسهيل أداء نظام المنسقين المقيمين وفقاً للقرارات والمقررات الحكومية الدولية ذات الصلة؛

(د) قد يكون للقلق إزاء "الاختلافات الكبيرة" (كما ذكرت اليونيسيف) بين الأمانة العامة للأمم المتحدة والبرامج المشتركة ما يبرره، غير أن هذه الاختلافات لا تفوق الجوانب المشتركة فيما بين المنظمات الموجودة في نيويورك. وعلى أي حال فإن القلق من هذه الناحية قد عالجه التقرير باقتراح اتباع نهج مزدوج (مجموعتان) بالنسبة لتقديم الخدمات المشتركة في المقر. فالخدمات التي قد يبدو، لأي سبب، أن تطبيقها على جميع المنظمات في نيويورك أمر غير عملي قد تقدم تحديداً للبرامج المشتركة التي يمكنها أن تضع أنسب الوسائل لتقديم وإدارة الخدمات المعنية (مثل توزيع المسؤولية (نموذج مركز فيينا الدولي)، والتشغيل المشترك والمستقل، ونظام فرض رسم على المستعمل أو التحميل بتكلفة مقابلة، وغير ذلك). وأياً كان النموذج المطبق فإنه ينبغي أن يهدف إلى تحقيق وفورات كبيرة بالنسبة للتكاليف والموظفين في هياكل المصروفات العامة في المقر لصالح البرامج الميدانية.

(هـ) تصحيح أوجه القصور الموجودة في الخدمات المشتركة الحالية قبل وضع خدمات مشتركة جديدة هو أحد الأهداف الرئيسية لهذا التقرير، حسبما ذكر في الفقرة ٨ (أ). وإضافة إلى هذا فإنه ينبغي أن يؤدي تطبيق المبادئ التوجيهية العامة التي ذكرت أعلاه بإيجاز والتي ينبغي، كما يعتقد المفتشان، أن تحكم الخدمات المشتركة، وكذلك تحديد وتكرار أفضل الممارسات الإدارية في تقديم هذه الخدمات، إلى

تمكين الخدمات، أو المنظمات، "الأقل كفاءة" من تعزيز أدائها التنفيذي بحيث يصل إلى مستوى أداء الكيانات "الأكثر كفاءة".

(و) ستعتمد الموارد من الموظفين اللازمين للمشاركة بفعالية في اللجان المشتركة بين المستعملين والإدارة على تكرار، ودورية، الاجتماعات التي ستعقدتها تلك اللجان أو على مجال اللجان نفسها، إذ أنه من الممكن أن تقوم لجنة واحدة بالإشراف على عدة خدمات. والأهم من هذا هو أن الإطار الجديد للخدمات المشتركة الذي اقترحه المفتشان سيتطلب، إذا نفذ بالكامل، أن يكون للمنظمات المشتركة "موظفون للخدمات المشتركة" (تمثيلها في اللجان المشتركة بين المستعملين والإدارة) بدلا من خدمات الدعم الداخلية المحددة التابعة لها في المجالات التي تحددت في هذا التقرير على أن تكون لها خدمات مشتركة.

٧٤ - وفي ضوء التوضيحات المذكورة أعلاه، ينبغي أن يعتمد الأمين العام والرؤساء التنفيذيون للبرامج المشتركة، معا، التدابير اللازمة لوضع خطة عمل استراتيجية لتنفيذ برنامج للخدمات المشتركة في المقر، على مراحل، والاتفاق على تلك الخطة، وذلك في ضوء النتائج والملاحظات الواردة في هذا التقرير. وينبغي أن تشمل خطة التنفيذ المقترحة، في جملة أمور، ما يلي:

(أ) قائمة بالخدمات التي ستشترك فيها جميع المنظمات الموجودة في المقر، من ناحية، ومجموعة الخدمات التي تشترك فيها البرامج التابعة وحدها، من ناحية أخرى؛

(ب) تدابير لتحسين نوعية وكفاءة الخدمات المشتركة القائمة بحيث تشمل، حسبما يكون ملائما، المبادئ العامة المذكورة أعلاه، مع التأكيد بوجه خاص على الحاجة إلى إجراء تحليلات للفوائد المتحققة مقابل التكاليف، وتشكيل لجان فعالة مشتركة بين المستعملين والإدارة، ووضع صيغ شفافة وعادلة لاقتسام التكاليف، وابتكار طرق أخرى لتقديم هذه الخدمات وإدارتها؛

(ج) تحديد معالم بارزة لإظهار التقدم المحقق كل سنة في إقامة خدمات مشتركة جديدة في المجموعتين الرئيسيتين المقترحتين أعلاه؛

(د) إقامة روابط مشتركة بين الخدمات المشتركة في المقر وفي مقر العمل الأخرى، وخاصة في المواقع الميدانية؛

(هـ) زيادة توحيد السياسات التنفيذية، والقواعد والإجراءات الإدارية، والمواصفات الفنية في كل مجال من مجالات الخدمات المشتركة؛

(و) تحديد منهجية للرصد المستمر لكفاءة الخدمات المشتركة ونوعيتها وتناسب فائدها مع تكلفتها، بما في ذلك مدى ارتياح المستعملين.

هـ - التوجيه المتعلق بالسياسة

٧٥ - قد يكون أحد أسباب الانخفاض النسبي في مستوى الأولوية المعطاة للخدمات المشتركة في المقر هو عدم وجود توجيه تشريعي ثابت بالنسبة لجميع مقار العمل في منظومة الأمم المتحدة. وعلى سبيل المثال فإن التوجيه القوي المتعلق بالسياسة الذي تقدمه الجمعية العامة بشأن ترتيبات الخدمات المشتركة للمنظمات التي يوجد مقرها في فيينا وللمواقع الميدانية يمكن أن ينطبق أيضا بمزيد من التأكيد على مقار العمل الموجودة في نيويورك وجنيف، وهي المقار التي لها أهمية خاصة بالنسبة لتركز منظومة الأمم المتحدة ولعملياتها. وإضافة إلى هذا فإن المفتشين قد أبلغوا مرارا وتكرارا، خلال إجراء هذا الاستعراض، أن الدول الأعضاء تتخذ مواقف مختلفة إزاء الموضوع نفسه من هيئة إلى أخرى بالنسبة لهيئات وضع السياسات وأن التوصل إلى توافق ثابت في الآراء فيما بين الدول الأعضاء إزاء مسألة الخدمات المشتركة هو وحده الذي يمكن أن يكون الأساس لعمل مشترك من جانب جميع المقار بالنسبة لهذه المسألة.

٧٦ - وعلى هذا فإن المفتشين يوصيان بما يلي:

(أ) أن تقدم الجمعية العامة توجيهها يتعلق بالسياسة بالنسبة لمسألة الخدمات المشتركة في المقر من خلال ما يلي:

١٠ اعتماد برنامج الخدمات المشتركة المقترح في هذا التقرير؛

٢٠ طلب قيام المنظمات المعنية، تدريجيا، بتجميع غالبية وظائفها غير التشريعية أو غير الأساسية في إطار ترتيبات للخدمات المشتركة خلال خمس سنوات؛

(ب) من الممكن أيضا أن تدرج الجمعية العامة في جدول أعمالها بندا منتظما بشأن الخدمات المشتركة وأن تطلب إلى الأمين العام أن يقدم إليها كل سنتين، في سياق تقديم الميزانية البرنامجية، تقريرا عن التقدم المحرز في هذا المجال؛

(ج) ينبغي بالمثل أن تطلب المجالس التنفيذية للبرامج المشتركة من أماناتها أن تقدم إليها، دوريا، تقارير عن التقدم المحرز في تعزيز الخدمات المشتركة في المقار وفي المواقع الميدانية.

الحواشي

- (١) استعرضت وحدة التفتيش المشتركة، بشكل شامل، في تقرير قدمته في عام ١٩٩٣ عن الموضوع (JIU/REP/93/3) استعراضا لاتفاقات العلاقة هذه (JIU/REP/93/3).
- (٢) انظر، مثلا، قرارات الجمعية العامة ١٩٦/٤٢ (١٩٨٧)؛ و ٢١١/٤٤ (١٩٨٩)؛ و ٢١٩/٤٦ (١٩٩١)؛ و ١٩٩/٤٧ (١٩٩٢)؛ و ٢٠٩/٤٨ (١٩٩٣).
- (٣) انظر تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ١٩٩٤ المعنون "المباني والخدمات المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة في الميدان" (JIU/REP/94/8).
- (٤) ثمة تقريران سابقان لوحدة التفتيش المشتركة في هذه السلسلة يشملان: "الخدمات المشتركة لمنظمات الأمم المتحدة في المركز الدولي في فيينا (JIU/REP/94/10)؛ و "المباني والخدمات المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة في الميدان" (JIU/REP/94/8).
- (٥) انظر أيضا الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٦ (A/50/6/Rev.1)؛ وتقديرات الميزانية البرنامجية للفترة ١٩٩٦ - ١٩٩٧ لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (DP/1995/51)؛ ووثيقة اليونيسيف (E/ICEF/1996/DP/L.5)؛ ووثيقة صندوق الأمم المتحدة للسكان (DP/FPA/1996/17 (Part I)).
- (٦) "الإدارة في الأمم المتحدة: الأعمال الجارية" (JIU/REP/95/8).
