

تنقلُ الموظفين في الأمم المتحدة

من إعداد
إيفن فونتين أورتيز
غوانغتنغ تانغ

وحدة التفتيش المشتركة
جنيف ٢٠٠٦



الأمم المتحدة

JIU/REP/2006/7
ARABIC
Original: ENGLISH

تنقُّل الموظفين في الأمم المتحدة

من إعداد
إيفن فونتين أورتيز
غوانغتنغ تانغ

وحدة النفثيش المشتركة



الأمم المتحدة، جنيف، ٢٠٠٦

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٧	 خلاصة
٧	ألف-واو الاستنتاجات والتوصيات
١	١ - ١١ مقدمة
٤	١٤-١٢ أولاً - الولايات التشريعية
٥	٢١-١٥ ثانياً - الشواغل العامة
٧	٩٥-٢٢ ثالثاً - الاستنتاجات الرئيسية
٧	٢٨-٢٢	ألف- الافتقار إلى ثقافة الحراك في المنظمة وعدم وجود تشاور كافٍ بين الإدارة والموظفين
٩	٣٨-٢٩	باء - عدم وجود خطة استراتيجية لتنقل الموظفين
١٣	٤٧-٣٩	جيم- التنقل الإلزامي مقابل التنقل الطوعي: أمثلة على نُهج مختلفة
١٦	٥٤-٤٨	دال - التنقل كأداة إدارية
١٧	٥٨-٥٥	هاء - التنقل والتطوير الوظيفي
١٨	٦٢-٥٩	واو - التنقل كشرط تعاقدية
٢٠	٦٨-٦٣	زاي- سياسات التنقل تتطلب مرونة في وضعها وتطبيقها
٢١	٧٢-٦٩	حاء- سياسة التنقل مقابل ضرورة الحفاظ على الذاكرة المؤسسية
٢٣	٧٨-٧٣	طاء - الآثار المالية
٢٤	٨١-٧٩	ياء - التنقل كوسيلة لتقاسم عبء المشقة
٢٥	٨٤-٨٢	كاف- تنقل موظفي الخدمات العامة
٢٦	٨٦-٨٥	لام - المساءلة عن التنقل
٢٧	٨٩-٨٧	ميم - التنقل وإقامة العدل
٢٨	٩٠	نون - التنقل كعامل حافز
٢٨	٩٣-٩١	سين- التنقل وقضايا العمل والحياة
٣٠	٩٥-٩٤	عين - التنقل ضمن منظومة الأمم المتحدة

خلاصة

الاستنتاجات والتوصية

ألف - يشكل تنقل الموظفين عنصراً رئيسياً بالنسبة لقيام الأمانة العامة بتطوير أنشطتها على نحو سليم وتكييف المجموعة الواسعة من برامجها وأنشطتها مع بيئة عالمية تتغير باستمرار. كما أن هذا التنقل يمثل عاملاً بالغ الأهمية بالنسبة للموظفين لأنه يؤثر تأثيراً كبيراً على حياتهم المهنية والخاصة. والتنقل هو مسألة متعددة الأبعاد؛ ولا بد لأية سياسة للتنقل، لكي تكون قابلة للاستمرار، من أن تأخذ هذا المبدأ الرئيسي في الاعتبار من خلال تحقيق التوافق على نحو متماسك بين احتياجات المنظمة واحتياجات الموظفين.

باء - ثمة توافق في الآراء على أنه لكي تكون إدارة الموارد البشرية إدارةً فعالةً، يتعين ضمان تنقل الموظفين سواء ضمن الأمانة العامة، أو ضمن الصناديق والبرامج، وبين مؤسسات النظام المشترك. وبالنظر إلى ما تتسم به هذه المسألة من تعقّد من منظور يشمل المنظومة كلها، وخاصة بالنظر إلى القيود الزمنية، فإن هذا التقرير لا يتناول إلا سياسة التنقل ضمن الأمانة العامة. كما أن ثمة توافقاً في الآراء على أن تنقل الموظفين هو أمر ضروري بالنسبة لقيام خدمة مدنية دولية تتميز بالتنوع وتعدّد المهارات والخبرات وتكون قادرة على تلبية احتياجات برامج مقار العمل فضلاً عن الاحتياجات في إطار الولايات المعقّدة الخاصة بالأنشطة الميدانية، مما يساعد المنظمة في زيادة مرونتها وقدرتها على الاستجابة. ويعتقد المفتشان اللذان أجريا هذا الاستعراض أن ثمة حاجة لزيادة تطوير عملية تنقل الموظفين ضمن الأمم المتحدة.

جيم - مع الاعتراف بأن تنقل الموظفين يشكّل عنصراً حاسماً في إدارة الموارد البشرية إدارةً فعالة وبأن المنظمة تحتاج بوضوح إلى نظام محسّن فيما يتعلق بتنقل الموظفين، فإن المفتشين يعتقدان اعتقاداً راسخاً بأن هناك اعتبارات أخرى ينبغي أن تُراعى أيضاً، وبخاصة الحاجة إلى توفير موظفين متخصصين، والحفاظ على الذاكرة المؤسسية، والتكاليف التي ينطوي عليها الأمر.

دال - إن أغلبية الموظفين الذين أُجريت مقابلات معهم والذين شملهم الاستقصاء ليسوا مقتنعين تماماً بفعالية سياسة تنقل الموظفين الحالية: فقد أفاد ما نسبته ٤٠,٩ في المائة من الموظفين الذين أجابوا على الاستقصاء بأنهم ليسوا "راضين جداً" عن السياسة الحالية، بينما أجاب ٣١,٧ في المائة منهم بأنهم "غير راضين إلى حد كبير". وأخيراً، أجاب ما نسبته ١٢,٨ في المائة فقط من الموظفين بأن السياسة الحالية "مشجّعة"، بينما اعتبر ما نسبته ٣٢,٩ في المائة من الموظفين بأن هذه السياسة "ليست مشجّعة على الإطلاق". ولا يرى المفتشان في ذلك تعبيراً عن سياسة تنقل الموظفين بحد ذاتها، بل تعبيراً عن حالة قلق عام وعدم تيقن إزاء تنفيذ هذه السياسة وقابليتها للاستمرار. ويعتقد المفتشان أن السياسة الحالية لا تشتمل على ما يكفي من الحوافز لتشجيع الموظفين على التنقل وأنه يلزم الاضطلاع بمزيد من العمل لإنجاز الولاية المنصوص عليها في قرار الجمعية العامة ٥٥/٢٥٨.

هاء - يعتقد المفتشان أنه إذا أُريد للأمانة أن تضطلع بعملها بفعالية في ظل بيئة صعبة وسريعة التغير، فسيتعين أن يكون هناك تنقل متزايد للموظفين. ويؤيد المفتشان تأييداً كاملاً المبادئ التي حددها الأمين العام في سياسته الخاصة بتنقل الموظفين. إلا أنهما يعتقدان أن التنفيذ الحالي لهذه السياسة يحتاج إلى مزيد من التعديل من أجل

الامتثال الكامل لهذه المبادئ وللولايات الصادرة عن الجمعية العامة. واستناداً إلى ما تقدم، يخلص المفتشان إلى أنه قد تكون هناك تحديات أو عقبات رئيسية عديدة تعترض متابعة تنفيذ سياسة تنقل الموظفين، ومنها ما يلي:

- إن السياسة الحالية لتنقل الموظفين لا تلي بالكامل طلبات الجمعية العامة من نواحٍ عديدة (انظر الفقرات ١٢ و ١٣ و ١٤ و ١٥ و ٢٢ و ٢٦ و ٢٧ و ٣٧ و ٥٧ و ٥٨ و ٦٧ و ٦٩ و ٧٠ و ٨٤)؛
- على الرغم من الجهود المبذولة، ثمة افتقار واضح لثقافة التنقل على نطاق المنظمة، وهي ثقافة أساسية بالنسبة لتنفيذ سياسة تنقل الموظفين (انظر الفقرات من ٢٢ إلى ٢٨)؛
- لا توجد خطة استراتيجية شاملة لتنقل الموظفين تتضمن أهدافاً محدّدة كميّاً تشمل، في ما تشمله، المواقع المستهدفة، وأنواع وحجم حركة الموظفين، وما يرتبط بذلك من مؤشرات لقياس التقدم المحرز في تنفيذ سياسة التنقل (انظر الفقرتين ٣٧ و ٣٨)؛
- لم يتم وضع أية تنبؤات فيما يتصل بالآثار المالية المترتبة على تنفيذ سياسة تنقل الموظفين (انظر الفقرات من ٧٠ إلى ٧٥)؛
- على الرغم من المبادرات الحالية والمبادرات المخطّط لها، ليست هناك آليات لإدارة المعرفة وتقاسمها من أجل منع فقدان المحتمل للذاكرة المؤسسية من جراء تزايد تنقل الموظفين (انظر الفقرات من ٦٧ إلى ٦٩)؛
- الافتقار إلى تحليل واضح لاحتياجات المنظمة فيما يتعلق بتنقل الموظفين من أجل تحديد أنواع المهارات المطلوبة، وفي أي وقت وأي مكان يوجد الطلب عليها، بالإضافة إلى قائمة جرد مفصّلة تشمل المهارات الحالية للموظفين والكفاءات المتوافرة بحسب الموقع (انظر الفقرتين ٣٧ و ٣٨)؛
- ليست هناك ترتيبات بسيطة ومتسقة للتعاقد مع الموظفين من أجل تنفيذ سياسة تنقل الموظفين، ولم تحدث بعد عملية التوحيد المقترحة للعقود (انظر الفقرات من ٥٧ إلى ٦٠)؛
- الآثار القانونية التي يمكن أن تترتب على متابعة تنفيذ سياسة تنقل الموظفين (انظر الفقرتين ٥٩ و ٦٠)؛
- لا توجد أية آليات محدّدة للتعامل مع احتمال حدوث زيادة في القضايا التي تنشأ نتيجة لتزايد تنقل الموظفين من شأنها أن تكفل تحقيق العدالة بكفاءة، وتضمن المعاملة العادلة للموظفين فيما يتعلق بتنفيذ سياسة التنقل (انظر الفقرة ٥٩ والفقرات من ٨٤ إلى ٨٦)؛
- على الرغم من بعض المبادرات التي يجري التخطيط لها أو تنفيذها، لا يتوفر ما يكفي من آليات تقديم الحوافز لتشجيع الموظفين على التنقل (انظر الفقرة ٨٧)؛
- فيما يتعلق ببعض الإجراءات المتخذة، لم يتم اتخاذ أية تدابير فعالة لتحسين ظروف عمل/حياة الموظفين في بعض مراكز العمل، وهو ما يشكل الشاغل الرئيسي للموظفين وللمنظمة فيما يتصل بتنفيذ سياسة تنقل الموظفين (انظر الفقرات من ٨٨ إلى ٩٠)؛

- على الرغم مما أُجري من مشاورات، يلزم إجراء المزيد من المشاورات بين الإدارة والموظفين (انظر الفقرات من ٢٢ إلى ٢٨).

واو - بالنظر إلى أن الأمانة العامة تقوم حالياً بتنفيذ عملية إصلاح معقدة - وهي عملية يوجد بصددتها تباين شديد في آراء الدول الأعضاء - ومع مراعاة التحديات والعقبات المشار إليها أعلاه، يود المفتشان أن ينبها إلى المخاطر المحتملة التي تنطوي عليها متابعة تنفيذ سياسة تنقل الموظفين. وفي غضون ذلك، ينبغي بذل جهود من أجل اتخاذ تدابير ملموسة لصياغة خطة استراتيجية شاملة لمتابعة تنفيذ سياسة تنقل الموظفين تأخذ في الاعتبار جميع عناصر سياسة التنقل بغية جعل المنظمة مهيأة على نحو أفضل لمتابعة التنفيذ. ولذلك فإن المفتشين يودّان أن يقدموا التوصية التالية التي يتوقعان أن تكفل وتعزز فعالية سياسة تنقل الموظفين.

التوصية

ينبغي للجمعية العامة أن تطلب إلى الأمين العام التصدي للتحديات وتذليل العقبات المحددة في هذا التقرير (انظر الفقرة هاء أعلاه) قبل متابعة تنفيذ المرحلة ٤ من سياسة تنقل الموظفين من أجل تهيئة المنظمة على نحو أفضل لتنفيذ سياسة التنقل تنفيذاً أوفى في المستقبل القريب، وأن يقدم تقريراً إلى الجمعية العامة في دورتها الثانية والستين بشأن التقدم المحرز في تنفيذ هذه التوصية.

الهدف: تزويد الجمعية العامة بتقييم خارجي مستقل لجدوى وفائدة سياسة التنقل الحالية للأمم المتحدة وفعاليتها من حيث التكلفة وتأثيرها على ضوء المبادئ والأهداف التي حددها الأمين العام وما يتصل بذلك من توجيهات السياسة العامة الصادرة عن الجمعية العامة.

مقدمة

١- بالنظر إلى أن الموظفين يُعتبرون عموماً أهم مقومات المنظمة، فإن تنقلهم ينبغي أن يمثل شاعلاً مشتركاً للدول الأعضاء والأمانة العامة والموظفين أنفسهم. وتنقل الموظفين متوخى في المجموعة الحالية من قواعد النظام الأساسي والنظام الإداري للموظفين؛ فعلى سبيل المثال، وفقاً للبند ١-٢ (ج) من النظام الأساسي للموظفين، يخضع الموظفون لسلطة الأمين العام الذي له أن يندبهم للعمل في أي من أنشطة الأمم المتحدة أو مكاتبها. إلا أنه على مدى الجزء الأكبر من فترة الستين سنة التي انقضت منذ إنشاء المنظمة، لم تكن الحاجة إلى توفير موظفين مهيين للتنقل تتسم قط بهذه الدرجة من الإلحاح التي تتسم بها اليوم.

٢- وفي العقود الأخيرة، شهدت الأمم المتحدة تغييرات عميقة لا في المجال السياسي فحسب وإنما أيضاً في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، تعكس حالة عالمنا المتغير بسرعة. كما أن المنظمة نفسها قد تغيرت، فبعد أن كانت تمثل مجرد محفل دولي أو هيئة عالمية توفر أساساً لخدمات تداولية وإدارية وخدمات للمؤتمرات في المقر أو في بضعة مراكز عمل رئيسية، شهدت توسعاً مذهلاً بحيث أصبحت ولايتها اليوم تشمل: (أ) الأنشطة السياسية، مثل عمليات حفظ السلم، وبناء السلم، وإعادة التأهيل الوطني بعد انتهاء الصراعات، ورصد الانتخابات؛ و(ب) الأنشطة الاقتصادية وأنشطة التعاون التقني؛ و(ج) دعم حقوق الإنسان والعمليات الإنسانية؛ و(د) مكافحة الاتجار بالمخدرات والجريمة؛ و(هـ) طائفة من الأنشطة الأخرى المتنوعة التي لها تأثير مباشر على حياة ورفاه الملايين من الناس في شتى أنحاء العالم.

٣- ويشاطر المفتشان الأمانة العامة رأبها العام الذي يعتبر أنه على الرغم من أن دور المنظمة وهيكلها ربما يكونان قد جاريا هذه التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية العالمية، فإن إدارة الموارد البشرية، والصورة العامة لخدمة الموظفين وشروطها لم تتغير بالوتيرة نفسها. وقد أصبحت المنظمة مدعوة بصورة متزايدة إلى تنفيذ أنشطة أكثر توجهاً نحو العمليات الميدانية لأغراض تقديم المساعدة الإنسانية، والأمن الانتقالي، وتحقيق الانتعاش بعد انتهاء الصراعات، وتقديم الدعم الإنمائي، ورصد حالة حقوق الإنسان. ويتطلب نطاق هذه الأنشطة وما تتسم به من تعقيد توفير خدمة مدنية دولية أكثر تنوعاً تتسم بالخبرة وتعدد المهارات، وهذا يتطلب، في ما يتطلبه، توفير موظفين أكثر استعداداً للتنقل.

٤- والهدف من هذا التقرير هو تزويد الجمعية العامة بتقييم خارجي مستقل لجدوى وفائدة سياسة التنقل الحالية للأمم المتحدة وفعاليتها من حيث الكلفة وتأثيرها، على ضوء المبادئ والأهداف التي أعلنتها الأمين العام وما يتصل بذلك من توجيهات السياسة العامة الصادرة عن الجمعية العامة.

٥- وقد استُمدت أوصاف السياسة الحالية المعروضة في هذا التقرير من وثائق الأمانة العامة، ولا سيما ورقة موقف الإدارة بشأن تنقل الموظفين التي أعدت لمناقشتها في الدورة السابعة والعشرين للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة بعنوان "الجزء الثالث: زيادة تنقل الموظفين".

٦- ويود المفتشان أن يُبرزوا مشاركة الموظفين في الاستقصاء الذي أُجري بواسطة شبكة الإنترنت. وقد بلغ عدد الردود على هذا الاستقصاء ٢٩٠ ١ رداً^(١) شملت قدراً كبيراً من التعليقات الإضافية. ويبلغ المعدل النظري المقدّر للردود ١١ في المائة^(٢). إلا أن المفتشين يعتقدان أن المعدل الحقيقي للردود يمكن أن يكون أعلى بكثير وذلك للأسباب التالية:

- بالنظر إلى القيود الزمنية، فقد أُجري الاستقصاء خلال النصف الأول من تموز/يوليه، وهي فترة يكون فيها عدد كبير من الموظفين في إجازات سنوية؛
- لأسباب تقنية، تأخر موعد الشروع في الاستقصاء في بعض المواقع؛
- اشتمل العدد الإجمالي الذي استُخدم لحساب هذا التقدير على رتبتي وكيل الأمين العام والأمين العام المساعد اللتين لم تشكلا جزءاً من الاستقصاء؛
- شمل العدد الإجمالي الذي استُخدم لحساب معدلات الرد موظفي الفئة الفنية وفئة الخدمات العامة في إطار المجموعة ١٠٠ من النظام الإداري للموظفين؛
- إذا أُخذ في الاعتبار فقط موظفو الفئة الفنية وردودهم، يبلغ معدل الردود النظري لهذه المجموعة المحددة من الموظفين ١٧ في المائة^(٣).

ومع ذلك، فإن المفتشين يعتبران أن عدد الردود والتعليقات الواردة يمثل عينة كبيرة يمكن الاستناد إليها لاستخلاص الاستنتاجات.

(١) لم يُنظر إلا في الردود الواردة من الموظفين الذين يندرجون في إطار المجموعة ١٠٠ من النظام الإداري للموظفين.

(٢) إن حساب معدل الردود هو حساب نظري، حيث إن الأمانة العامة لم تتمكن من تقديم أرقام العدد الإجمالي للموظفين الذين أُرسِل إليهم الاستقصاء بالفعل. ويشمل العدد المستخدم لأغراض التحليل جميع موظفي الأمانة العامة، بصرف النظر عن مصدر تمويل وظائفهم، المعيّنين لمدة عام واحد أو أكثر في إطار المجموعة ١٠٠ من النظام الإداري للموظفين، باستثناء المعيّنين في البعثات وموظفي الخدمة الميدانية ومدربي اللغات والموظفين الوطنيين ومساعدتي شؤون الإعلام. وفي ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٥، بلغ عدد هذه المجموعة ١١ ٧٤٦ موظفاً، وهي تشمل الفئات التالية: الموظفون برتبة وكيل للأمين العام وأمين عام مساعد، والمدراء (من الرتبة مد-٢ ومد-١)، وموظفو الفئة الفنية (من الرتبة ف-٥ إلى ف-١)، وموظفو فئة الخدمات العامة (من الرتبة خ ع-٧ إلى خ ع-١) والفئات المتصلة بها (خدمات الأمن ووظائف الصناعات والحرف). وقد استُمدت هذه البيانات من تقرير الأمين العام المعنون "تكوين الأمانة العامة" A/60/310.

(٣) إن العدد الإجمالي للموظفين الذي أُخذ في الاعتبار لإجراء هذا الحساب يشمل جميع موظفي الأمانة العامة بصرف النظر عن مصدر تمويل وظائفهم في فئة الوظائف الفنية وفي إطار المجموعة ١٠٠ من النظام الإداري (١٢٤ ٤) كما هو مبين في تقرير الأمين العام المعنون "تكوين الأمانة العامة" (A/60/310). ويبلغ العدد الإجمالي للردود التي وردت من موظفي الفئة الفنية في إطار المجموعة ١٠٠ من النظام الإداري ٦٩٤ رداً.

٧- ويود المفتشان أن يُعربا عن خالص تقديريهما للكثير من الأشخاص الذين استجابوا بسرعة لطلبات المساعدة، وبخاصة أولئك الذين أبدوا كل استعداد لتقاسم ما لديهم من معرفة وخبرة من خلال مشاركتهم في المقابلات وفي الاستقصاء. وقد كانت آراء هؤلاء قيِّمة جداً في إعداد هذا التقرير.

المنهجية

٨- استعرض المفتشان وثائق وأجروا مقابلات مع رؤساء الإدارات، والمسؤولين التنفيذيين، والمدراء والموظفين في مقر العمل (في نيويورك وجنيف ونيروبي) وفي لجتين إقليميتين (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي). كما أجرت وحدة التفتيش المشتركة استقصاء لآراء الموظفين عبر شبكة الإنترنت شملت الأمانة العامة كلها من أجل الحصول على آراء الموظفين وتصوراتهم.

٩- وفي إطار جهد يرمي إلى إعداد هذا الاستعراض بالتعاون الكامل مع الأمانة العامة للأمم المتحدة، سافر أحد واضعي هذا التقرير في آذار/مارس ٢٠٠٦ إلى المقر في نيويورك لكي يوضِّح لكبار المسؤولين الأساس المنطقي لإجراء هذا الاستعراض الذي يجيء في الوقت المناسب ولاتماس ردودهم الأولية ومساهماتهم وتعاونهم النشط. وقد أجريت مقابلات وطلبت مساهمات من الأمانة العامة، ولكن هذه المساهمات لم ترد مع الأسف. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٦، بحث المفتشان مع عدة مسؤولين الاختصاصات التي يقوم عليها هذا الاستعراض وطلبوا تعليقاتهم. إلا أنه لم ترد أية تعليقات في هذا الصدد أيضاً. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٦، سافر المفتشان في مهمة رسمية إلى المقر لإجراء مقابلات مع عدد من الموظفين من بينهم أولئك المسؤولون الرفيعو المستوى المعنيون بصورة وثيقة بمسألة تنقل الموظفين. وقد استطاع المفتشان الاجتماع بالعديد من الموظفين المعنيين. إلا أنهما لم يتمكنوا، مع الأسف، من الاجتماع بمسؤولين رفيعي المستوى لهما دور حاسم في هذا الشأن، حيث إن هذين المسؤولين رفضا مقابلة المفتشين لأسباب لم يُفصِّح عنها.

١٠- وفي ٤ آب/أغسطس ٢٠٠٦، أرسلت وحدة التفتيش المشتركة مشروع التقرير إلى الأمانة العامة من أجل إجراء تصويبات وقائية وإبداء تعليقات رسمية. وقد تمت مراعاة التعليقات التي وردت، على النحو الواجب، في هذا التقرير. وبالنظر إلى طبيعة تلك التعليقات، فقد خطط المفتشان للقيام ببعثة أخرى إلى نيويورك آملين متابعة مناقشة التعليقات مع المسؤولين المعنيين في الأمانة العامة. إلا أنه من المؤسف أنه تعيَّن إلغاء تلك البعثة لأن أحد المفتشين لم يحصل على تأشيرة الدخول في الوقت المناسب (وكانت التأشيرة قد طُلبت في تموز/يوليه ٢٠٠٦). ويود المفتشان أن يوجِّهاً نظر الأمين العام إلى ضرورة أن يراعي مسؤولو الأمم المتحدة أحكام النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، ولا سيما المادة ٦(٢) التي تنص على أن "تتعاون المنظمات تعاوناً تاماً مع المفتشين، على جميع المستويات، بما في ذلك تمكينهم من الاطلاع على أي معلومات أو وثائق معينة تتصل بعملهم".

١١- وقد أفادت الأمانة العامة، في تعليقاتها على هذا التقرير، بأن "الكثير من الملاحظات والاستنتاجات الواردة في مشروع التقرير هي ملاحظات واستنتاجات سابقة لأوانها وقد يتبين أن وقتها قد فات أو أنها غير صحيحة بحلول الوقت الذي يصدر فيه التقرير" وقالت إنه بالنظر إلى أنها تعكف على إعداد وثائق جديدة كي تنظر فيها الجمعية العامة في دورتها الحادية والستين، فإن التطورات التي قد تستجد يمكن أن تتخطى بعض الاستنتاجات الواردة في التقرير بحلول وقت مناقشته من قِبَل الجمعية العامة. إلا أن المفتشين يودّان أن يوضِّحا أنه خلال

المقابلات التي أجريها في حزيران/يونيه ٢٠٠٦ مع المسؤولين في المقر، لم يتم إبلاغهما بحدوث أية تطورات كهذه. وعلاوة على ذلك، فإن الوثائق المذكورة لم تكن قد أصبحت متاحة بعد عندما كان المفتشان يعكفان على وضع الصيغة النهائية لهذا التقرير. والمفتشان مقتنعان بأن العديد من النتائج والاستنتاجات الواردة في تقريرهما يمكن أن تُستخدَم للمساعدة في توجيه عملية متابعة تنفيذ السياسة الحالية لتنقل الموظفين. كما سيكون من دواعي سرور المفتشين أن يثبت أن الاستنتاجات والنتائج التي أطلعوا عليها الأمانة العامة للأمم المتحدة في مشروع التقرير الذي قُدِّم إليها قد تخطت الأحداث المستجدة وانعكست في الوثائق الموعودة المشار إليها أعلاه.

أولاً - الولايات التشريعية

١٢- طلبت الجمعية العامة، في قرارها ٢٢٦/٥١، إلى الأمين العام أن يشجّع الحراك [التنقل] الوظيفي ويتابع تنفيذ البرامج المنظّمة لإعادة ندب الموظفين. وفي وقت لاحق، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ٢٢١/٥٣، أن يُنشئ آليات وينفّذ سياسة لتعزيز الحراك الوظيفي فيما بين المهام والإدارات ومراكز العمل. وشجّعته على أن يستكشف، من خلال لجنة التنسيق الإدارية، إمكانيات تعزيز الحراك الوظيفي فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

١٣- وفي قرارات لاحقة (٢٥٨/٥٥، و٣٠٥/٥٧، و٢٦٦/٥٩)، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يضع معايير إضافية لتنقل الموظفين من أجل زيادة الفوائد التي تعود على المنظمة إلى أقصى حد ممكن وضمان المعاملة العادلة والمنصفة لجميع الموظفين، مبيّنة المبادئ التي ينبغي أن يستند إليها تنقل الموظفين، وذلك على النحو التالي:

(أ) ألا يؤثر التنقل سلباً على استمرارية ونوعية الخدمات المقدّمة وعلى الذاكرة والقدرة المؤسستين للمنظمة؛

(ب) ألا يؤدي التنقل إلى نقل الوظائف أو إلغائها نتيجة لنشوء شواغر؛

(ج) أن يكون للتنقل أثر إيجابي في ملء الشواغر ذات المعدلات العالية حالياً في بعض مراكز عمل الأمم المتحدة ولجانها الإقليمية؛

(د) التمييز بوضوح بين التنقل داخل مراكز العمل والتنقل بين هذه المراكز، وأن يُعتبر هذا التنقل الأخير عاملاً أهم في التطوير الوظيفي؛

(هـ) تشجيع التنقل في جميع فئات ووظائف الفئة الفنية وما فوقها.

١٤- وبالإضافة إلى ذلك، يفصّل القرار ٢٦٦/٥٩ المبادئ الواردة أعلاه كما يلي:

• "تؤكد ضرورة كفاءة توافر آليات ملائمة لضمان مساءلة مديري البرامج عن تنفيذ السياسات الخاصة بالموارد البشرية؛

• "تطلب إلى الأمين العام أن يتخذ الخطوات الضرورية لضمان عدم استخدام التنقل كأداة لممارسة الإكراه على الموظفين، وضمان وجود تدابير مناسبة للرصد والمساءلة؛

- "تطلب إلى الأمين العام أن يضع خطة استراتيجية، مع مؤشرات ومقاييس وأطر زمنية ومعايير واضحة لتنفيذ سياسات التنقل، وأن يقدم تقريراً عن ذلك، يتضمن معلومات عن الآثار المالية، إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والستين؛
- "تطلب إلى الأمين العام أن ينظر في استخدام الحوافز بغية تشجيع الموظفين على الانتقال إلى مراكز عمل ترتفع فيها معدلات الشواغر بشكل مزمّن؛
- "تدعو البلدان المضيفة إلى القيام، حسب الاقتضاء، باستعراض سياساتها لمنح تصاريح عمل لزوجات الموظفين/أزواج الموظفين في الأمم المتحدة؛
- "تدعو الأمين العام إلى مواصلة استكشاف سبل مساعدة الأزواج/الزوجات في إيجاد فرص عمل؛
- "تسلّم بضرورة دعم تنقل الموظفين من خلال بذل المزيد من الجهود لتحسين ظروف الحياة والعمل في مختلف مراكز العمل".

ثانياً - الشواغل العامة

- ١٥ - طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في عدة قرارات، أن يولي اعتباراً كاملاً للحاجة إلى زيادة تنقل الموظفين في سياق التخطيط للموارد البشرية، وأن يُنشئ آليات ويُنفذ سياسة لتعزيز التنقل فيما بين المهام والإدارات ومراكز العمل.
- ١٦ - وبناء على طلبات الجمعية العامة هذه، قدم الأمين العام في تقريره المعنون "إصلاح إدارة الموارد البشرية" (A/55/253) اقتراحاً بشأن سياسة التنقل الجديدة. وقد اشتمل الاقتراح على مجموعة من الآليات لضمان قدرة المنظمات على نقل الموظفين فيما بين المهام والإدارات والمجموعات المهنية ومراكز العمل:
- للوفاء بمتطلباتها التنفيذية؛
 - لإعداد الموظفين للعمل في بيئات متعددة التخصصات؛
 - لإرساء نهج أكثر تكاملاً في تناول الأوجه المتعددة لأعمال المنظمة؛
 - لتحقيق مزيد من التكامل بين موظفي الميدان وموظفي المقر؛
 - لإتاحة فرص لموظفيها تكون أكثر تنوعاً.

١٧ - ومن خلال المقابلات التي أجراها المفتشان والاستقصاء الذي أُجري بواسطة شبكة الإنترنت، أمكن للمفتشين تصوّر أن هناك عدداً كبيراً من المديرين والموظفين الذين لديهم شكوك إزاء سياسة التنقل الحالية. ولكن المفتشين يعتقدان بأن هذا لا يعني بالضرورة أن هؤلاء المديرين والموظفين يعارضون هذه السياسة بحذائها بل إنهم يُعربون عن قلقهم العام وعدم تيقنهم من قابلية هذه السياسة للاستمرار والتنفيذ.

١٨- وبالإضافة إلى هذا الشعور المشترك بالقلق وعدم التيقن كما هو مذكور أعلاه، فإن من المثير للاهتمام والحقير للتفكير حقاً ملاحظة أن الموظفين العاملين في بعض مقار العمل (نيويورك وجنيف وفيينا) يقفون بصورة عامة موقفاً أكثر سلبية أو أقل دعماً إزاء الطابع الإلزامي لهذه السياسة في حين يبدو أن نظراءهم العاملين في نيروبي ومعظم مراكز اللجان الإقليمية ومراكز العمل الميداني مثل أديس أبابا يقفون موقفاً أكثر إيجابية إزاء سياسة التنقل.

١٩- وقد لاحظ المفتشان، خلال المقابلات التي أجريها، أن الكثير من المدراء والموظفين في مجموعة "مقار العمل" يتساءلون عن الأساس المنطقي لاعتماد سياسة للتنقل "الإلزامي"، ويعربون عن قدر أكبر من القلق إزاء القضايا المتصلة بجدوى التنقل وبخاصة تنقل الموظفين العاملين في مهن متخصصة، وإزاء الحاجة إلى المحافظة على الذاكرة المؤسسية. ويشعر معظم الموظفين بالقلق على وجه التحديد إزاء بعض القضايا الواضحة الصعوبة المتصلة بالتنقل، مثل التدريب المناسب، وعمل الزوج/الزوجة، وتعليم الأطفال وغير ذلك من ظروف العمل/الحياة في بعض مراكز العمل. أما أولئك الموظفون المستعدون للانتقال فقد يخشون أن "يلقوا" في الميدان. ويعتقد المفتشان أنه يمكن معالجة هذه المسألة من خلال وضع مخططات للتناوب مصممة على نحو متقن تكفل لهؤلاء الموظفين نقلهم إلى مراكز عمل أخرى بعد أن يخدموا في الميدان. كما أعرب الموظفون عن قلقهم إزاء المشاكل التي يحتمل أن يواجهوها فيما يتصل بوضع الإقامة الخاص بزواجهم/أزواجهن وأطفالهم/أطفالهن الذين يبقون في البلدان المضيفة لمراكز عملهم الحالية.

٢٠- وقد لاحظ المفتشان أنه بينما أعرب الموظفون في نيروبي وفي اللجان الإقليمية عن تأييدهم القوي لسياسة التنقل المحسنة التي اقترحها الأمين العام، فإنهم يشددون على أنه لا بد من جعل هذه السياسة فعالة وقابلة للاستمرار من خلال ضمان تكافؤ الفرص للموظفين على نطاق المنظمة. وقد شدّد ممثلو الموظفين في أحد مراكز العمل هذه، على وجه التحديد، على أنه لا ينبغي إجبار الموظفين على البقاء لمدة طويلة إلى حد مفرط في مراكز العمل "الصعبة" بل ينبغي أن تتاح لهم الفرصة للعمل في مراكز العمل الرئيسية. وأعرب هؤلاء الممثلون عن أملهم بأن تعالج سياسة التنقل الجديدة هذه المسألة معالجة جديّة، لضمان تنقل الموظفين لا في مركز العمل نفسه فحسب وإنما أيضاً بين مراكز العمل المختلفة، وبخاصة بين مراكز العمل الرئيسية ومراكز العمل الميداني.

٢١- ويتفق المفتشان بالكامل مع الأمين العام على أن المنظمة تحتاج، بالنظر إلى نطاق وتعدد أنشطتها، إلى سياسة تنقل فعالة تفضي إلى نشوء خدمة مدنية دولية متنوعة ومتعددة المهارات والخبرات، وتُعدّ الموظفين للعمل في بيئة عالمية متعددة التخصصات. إلا أنه قبل أن يتم وضع سياسة للتنقل تكون فعالة وقابلة للاستمرار، يصر المفتشان على ضرورة أن يكون هناك فهم واضح وتقدير متوازن للجوانب الإيجابية والجوانب السلبية لهذه السياسة. كما ينبغي إيجاد السبل والوسائل الكفيلة بالتصدي لمختلف التحديات وتذليل مختلف العقبات المشار إليها أعلاه. ولذلك ينبغي، أولاً وقبل كل شيء، بذل جهود من أجل تطوير "ثقافة حراك" ضمن المنظمة ووضع خطة استراتيجية شاملة لتنفيذ سياسة تنقل الموظفين.

ثالثاً - الاستنتاجات الرئيسية

ألف - الافتقار إلى ثقافة الحراك في المنظمة وعدم وجود تشاور كافٍ بين الإدارة والموظفين

٢٢ - شددت الجمعية العامة تكراراً، في قراراتها، على أهمية المشاورات بين الموظفين والإدارة. فالتنفيذ الفعال لسياسة تنقل الموظفين يتطلب، في المقام الأول، توفر ثقافة حراك وظيفي ضمن المنظمة، وهو أمر لن يكون هناك بدونه تأييد من قِبَل الموظفين عموماً. ثم إن تطوير مثل هذه الثقافة يتطلب، بدوره، مشاورات مفتوحة وكافية بمشاركة من قِبَل الموظفين والمدراء فيما يتعلق بقيمة تنقل الموظفين والتحديات الفردية في هذا المجال. وعندها فقط يمكن تحويل القرارات المتعلقة بسياسات الإدارة إلى جهد مشترك ومخلص.

٢٣ - وقد أطلعت الأمانة العامة المفتشين، في تعليقاتها على مشروع التقرير، على المشاورات التي تجري بين الإدارة والموظفين:

"تم تحديد تنقل الموظفين كعنصر من عناصر استراتيجية إدارة الموارد البشرية للمنظمة التي وضعها الأمين العام في عام ١٩٩٤ (A/C.5/49/5). وقد أبرز الأمين العام الحاجة إلى اتخاذ خطوات ملموسة في اتجاه تشجيع التطوير الوظيفي وتنقل الموظفين وذلك في تقريره الصادر في عام ١٩٩٧ بعنوان "تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح" (A/51/950). وقد نوقشت مسألة التنقل في الدورة الثالثة والعشرين للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة (١٩٩٩) حيث تم الاتفاق على أن تنقل الموظفين يمثل مسألة هامة ومعقدة تتطلب المزيد من الدراسة والمناقشة الكاملة في اجتماع لاحق. ويعكس تقرير الدورة الرابعة والعشرين للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة (٢٠٠٠) مناقشات مكثفة لمسألة التنقل الوظيفي تم خلالها إيلاء الاعتبار للمقترحات المقدمة من قِبَل الإدارة، ومجلس موظفي الأمم المتحدة في جنيف، ومجلس موظفي اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ولجنة اتحاد موظفي اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، وممثلي الموظفين الذين حضروا الدورة الرابعة والعشرين للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة. وقد أسفرت هذه المناقشات عن ١٦ نقطة تلاق في الآراء (كان لاتحاد موظفي الأمم المتحدة في نيويورك تحفظات عليها)، ينعكس معظمها في سياسة التنقل الحالية وخطتها التنفيذية. وبصفة خاصة، اتفق المشاركون في الدورة الرابعة والعشرين للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة على أنه ينبغي النظر إلى التنقل بمعناه الأوسع، مع الوفاء بمتطلبات التنقل من خلال نقل الموظفين فيما بين المهام والإدارات والمجموعات المهنية ومراكز العمل والمنظمات خارج الأمانة العامة. وقد أصبح هذا البيان أساساً لتعريف التنقل الذي تستخدمه المنظمة في سياستها الحالية".

٢٤ - وقبل عرض سياسة التنقل، ذكرت الأمانة العامة أنها تلقت تعليقات على النشرات الإدارية التي تحدّد النظام الجديد لاختيار الموظفين، وقد وردت هذه التعليقات من ممثلي الموظفين من سبعة مراكز عمل، ومن رؤساء الإدارة/شؤون الموظفين في ٢٣ مكتباً وإدارة. وقد استعرضت الأمانة العامة هذه التعليقات وراعتها لدى إعادة صياغة التعميمات الإداريين الصادرين في نيسان/أبريل ٢٠٠٢ (TS/SGB/2002/5 و ST/SGB/2002/6)، فضلاً عن التعميم ST/AI/2002/4. وفي وقت لاحق، اتفقت لجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة، في اجتماعها المعقود في عام

٢٠٠٢، على أن "الإدارة قد أجرت مشاورات مكثفة مع الموظفين بشأن جميع جوانب النظام الجديد لاختيار الموظفين وقد أخذت في اعتبارها، في سياق هذه العملية، عدداً كبيراً من شواغل الموظفين".

٢٥- ثم أوضحت الأمانة العامة للمفتشين بأن مكتب إدارة الموارد البشرية قد أطلق في عام ٢٠٠٥ حملة إعلامية شاملة لجميع الموظفين من أجل زيادة وعيهم بسياسة التنقل وتعريفهم بالدعم المتاح لمساعدتهم للاستعداد للتنقل. وقد اشتملت هذه الحملة على رسالة موجهة إلى جميع الموظفين من الأمين العام المساعد لإدارة الموارد البشرية، تلتها جلسات إطلاع عُقدت مع كبار المدراء والمسؤولين التنفيذيين في المقر ورؤساء إدارة الموارد البشرية في المكاتب خارج المقر^(٤).

٢٦- وفي هذا الصدد، يود المفتشان أن يوضحا بأنه رغم جميع المشاورات المشار إليها أعلاه، فإن العديد من المدراء والموظفين الذين أجرى المفتشان مقابلات معهم قد أعربوا عن أسفهم لعدم حدوث ما يكفي من التشاور المسبق بين المقر واللجان الإقليمية ولا بين الإدارة والموظفين وممثليهم قبل أن يقوم الأمين العام بإطلاق سياسة التنقل الجديدة. كما اشتكى ممثلو بعض الإدارات في المقر أيضاً من عدم حدوث ما يكفي من التشاور المسبق. ويعتقد المفتشان اعتقاداً راسخاً بأنه لو كان هناك تشاور مسبق كافٍ وملائم، لكان هناك أيضاً قدر أقل من مشاعر الاستياء إزاء السياسة الجديدة ولأمكن صياغة خطة استراتيجية شاملة لتنفيذها. وهذا ما يدفع المفتشين إلى الاستنتاج بأن (أ) المشاورات المعقودة لا تعبر على نحو صحيح عن شواغل الموظفين؛ أو (ب) المدراء والموظفين لم يُطَّلَعوا كما يجب على تطوُّر المشاورات.

٢٧- كما أن النتائج التي خلص إليها استقصاء آراء الموظفين تؤكد كذلك عدم كفاية هذه المشاورات. فقد ذكر ما نسبته ٨٦ في المائة من الموظفين الذين أجابوا على الاستقصاء بأنه لم تتم استشارتهم في وضع سياسة التنقل الحالية؛ وأفاد ما يزيد عن ٦٧ في المائة من المجيبين بأنهم لا يعرفون ما إذا كان ممثلو الموظفين قد استُشِيرُوا. ولذلك فإن المفتشين يودان أيضاً أن يوجِّها نظر ممثلي الموظفين إلى هذه النقطة، ذلك لأنها تبيِّن أنه على الرغم من المشاورات التي جرت، فإن الموظفين لا يزالون يشعرون بأنه لم يتم إطلاعهم كما يجب. ويستنتج المفتشان بأن ثمة نقصاً خطيراً في الفهم المشترك والوعي في صفوف الموظفين عموماً فيما يتصل بقيمة وضرورة انتهاج سياسة تنقل محسّنة. وهذا النقص في ثقافة الحراك في المنظمة يشكل، في رأي المفتشين، تحدياً رئيسياً بالنسبة لتنفيذ سياسة التنقل الحالية.

(٤) أبلغت الأمانة العامة للمفتشين بأن مكتب إدارة الموارد البشرية قد عقد اجتماعات عامة وجلسات إعلامية لعشر إدارات ومكاتب في المقر في نيويورك. وعقد رؤساء إدارة الموارد البشرية جلسات إطلاع في مكتب الأمم المتحدة في جنيف، ومكتب الأمم المتحدة في فيينا/مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي/برنامج الأمم المتحدة للبيئة/برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، واللجنة الاقتصادية لأوروبا، والأونكتاد. وقد أُتيحَت على شبكة المعلومات الداخلية للأمم المتحدة (United Nations Intranet) تحت العنوان "i-Seek" مواد إلكترونية تتضمن أجوبة على الأسئلة التي تُطرح بصورة متكررة فضلاً عن مقترحات بشأن الاستعداد للتنقل.

٢٨- وقد لاحظ المفتشان أنه قد تم إحراز بعض التقدم في وضع سياسة التنقل والبدء في إحداث تغيير في الثقافة التنظيمية، حيث أصبح مفهوم التنقل مقبولاً الآن كعنصر ضروري للخدمة المدنية الدولية. إلا أنه لا تزال هناك تحديات هامة تواجه تنفيذ هذه السياسة تنفيذاً كاملاً وفعالاً. فأعداد الموظفين ذاتها، واختلاف مهاراتهم وتنوع المهام التي يؤديونها، وتباعد واختلاف أحجام المواقع التي يعملون فيها، هي أمور تجعل من إدارة التنقل عملية معقدة ومختلفة كثيراً عن الحالة السائدة في صناديق الأمم المتحدة وبرامجها. وهناك ما لا يقل عن ٢٣ مجموعة مهنية لا توجد جميعها في جميع مراكز العمل.

باء - عدم وجود خطة استراتيجية لتنقل الموظفين

٢٩- يشكل تنفيذ مخطط لتنقل الموظفين، في أية منظمة، جهداً رئيسياً يتطلب تخطيطاً متأنياً لا ينبغي أن يُخل بسير العمليات الاعتيادية. والأمم المتحدة ليست استثناءً في هذا الصدد. وبالنظر إلى ما تتسم به الأمانة العامة من تعقد، يُعتبر وضع خطة استراتيجية شاملة في هذا المجال أمراً حيوياً. وقد سبق لمكتب خدمات الرقابة الداخلية أن حدّد وجود حاجة لوضع مثل هذه الخطة. وينبغي للخطة أن تشمل على أهداف محددة كمياً تبيّن نوع وحجم حركة تنقل الموظفين بما يتوافق مع السياسة الجديدة، بالإضافة إلى خطط عمل تتسم بحسن التوقيت وتشمل مقاييس للأداء من أجل تيسير أنماط التنقل المرجوة، ومقاييس تُستخدم باستمرار لقياس التغيرات التي تطرأ على أنماط التنقل والنتائج التنظيمية^(٥). وفي وقت لاحق، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ٢٦٦/٥٩، أن يضع خطة استراتيجية، مع مؤشرات ومقاييس ومعايير واضحة لتنفيذ سياسات تنقل الموظفين.

٣٠- وإذ لاحظ الأمين العام في تقريره عن إصلاح إدارة الموارد البشرية (A/55/253)، الفقرات ٣٨-٤٤ والمرفق الرابع) المشاورات التي جرت في الدورة الرابعة والعشرين للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة، أشار إلى تنقل الموظفين بوصفه كبنية من كبنات بناء برنامج شامل لتنفيذ سياسة إدارة الموارد البشرية. وقد جاء في المرفق التاسع من التقرير نفسه أنه يجري إعداد دراسة استقصائية على نطاق العالم تشمل قضايا العمل/الحياة التي تؤثر في عمل الموظفين وقراراتهم فيما يتعلق بالتنقل، وذلك من أجل التحقق من القضايا التي تشكل شاغلاً رئيسياً للموظفين. وفي المرفق الثالث، شدد الأمين العام على ضرورة أن تنتقل المنظمة من النهج الاختياري لتأخذ بنهج منظم إزاء التنقل، استناداً إلى المبادئ التالية:

- "(أ) التنقل ليس غاية في حد ذاته، بل هو أداة لتمكين الأمم المتحدة من الوفاء باحتياجاتها التنفيذية على نحو أكثر فعالية؛
- (ب) سوف تتفاوت أنماط التنقل تبعاً لاحتياجات العمل والموقع؛
- (ج) التنقل مسؤولية مشتركة بين المنظمة والمديرين والموظفين على الجميع أن يؤديها دوراً نشطاً؛

(٥) "تأثير إصلاح إدارة الموارد البشرية"، A/59/253، ٢٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤.

(د) سوف يشكل التنقل جزءاً لا يتجزأ من الأنماط الوظيفية؛ وسيعتمد التقدم الوظيفي بصورة جزئية على وجود البراهين الدالة على تنقل الموظفين".

٣١- وقد استُقيت المعلومات الوصفية الواردة في الفقرات التالية من نصوص الأمانة العامة بشأن تنقل الموظفين، وبصفة خاصة ورقة موقف الإدارة بشأن التنقل التي أُعدت لمناقشتها في الدورة السابعة والعشرين للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة والتي جاءت تحت عنوان "الجزء الثالث: زيادة التنقل"، وأُتيحت على الشبكة الداخلية للأمم المتحدة (إنترنت) تحت العنوان "i-Seek". "وقد وُضعت سياسة التنقل التي استُهلكت في عام ٢٠٠٢ لتكون جزءاً لا يتجزأ من نظام اختيار الموظفين..."^(٦) (ST/SGP/2002/5 و ST/AI/2002/4). "وكان الهدف منها هو حفز تنقل الموظفين في إطار المجموعة ١٠٠ من النظام الإداري، وذلك كعنصر ضروري للتطور الوظيفي... وفي إطار هذه السياسة، تم تعريف التنقل تعريفاً واسعاً ليشمل حركة تنقل الموظفين بين المهام والمجموعات المهنية والإدارات ومراكز العمل ووكالات منظومة الأمم المتحدة"^(٧)؛ كما أن حركة الموظفين ضمن نفس المجموعة المهنية أو الإدارة أو المكتب و/أو مركز العمل تُعتبر أيضاً تنقلاً إذا ما اشتملت على تغيير المسؤول المشرف على الموظف، أو إذا كانت المسؤوليات المُضطلع بها مختلفة كثيراً. ومنذ وضع هذه السياسة، وُضعت الإجراءات والآليات التالية:

- (أ) المدة القصوى لشغل الوظيفة: خمس سنوات في حالة جميع الموظفين في المجموعة ١٠٠ من الرتبة خ-٥ إلى الرتبة ف-٥، وست سنوات في حالة الموظفين من الرتب فوق الرتبة ف-٥؛
- (ب) المدة الدنيا لشغل الوظيفة: سنتان أو سنة واحدة فقط إذا كان النقل الأفقي يحدث للمرة الثانية^(٨)؛
- (ج) تكون جميع فرص شغل الوظائف متاحة أولاً للموظفين العاملين المنتقلين أفقياً؛
- (د) ترتبط الترقية بالتنقل: يلزم أن يكون الموظف قد تنقل أفقياً مرتين قبل أن تتم ترقيته إلى وظيفة من الرتبة ف-٥؛
- (هـ) أُلغيت اشتراطات الأهلية التي تقتضي قضاء مدة محددة في الدرجة الوظيفية؛
- (و) يجري إنشاء شبكات مهنية بين الإدارات من أجل تشجيع التنقل والتطور الوظيفي والربط الشبكي والأخذ بنهج متعددة الاختصاصات.

٣٢- وتتألف استراتيجية تنفيذ سياسة التنقل من أربع مراحل هي:

(٦) iSeek. United Nations intranet

(٧) المرجع نفسه.

(٨) النقل الأفقي هو حركة تنقل الموظف التي لا تنطوي على تغيير في درجة وظيفته الحالية.

(أ) "المرحلة ١: ٢٠٠٢-٢٠٠٤ (أُنجزت): إدخال مفهوم التنقل، على أساس المشاورات بين الموظفين والإدارة والاستعراض الحكومي الدولي؛ وتشجيع تغيير الثقافة؛ وتنفيذ برامج وآليات لإعداد الموظفين ودعمهم؛

(ب) المرحلة ٢: ٢٠٠٤-٢٠٠٥ (أُنجزت): صقل الخطة الاستراتيجية لتنفيذ التنقل المنظم؛ إنشاء الهيكل الأساسي اللازم للسياسات العامة وتكنولوجيا المعلومات؛ وزيادة الوعي والفهم وإقامة الشبكات لدعم التنقل؛

(ج) المرحلة ٣: ٢٠٠٥-٢٠٠٦ (جارية): صقل الهيكل الإنساني اللازم للسياسات العامة وتكنولوجيا المعلومات؛ الاتصالات الجارية؛ وبناء الوعي؛

(د) المرحلة ٤: ٢٠٠٧-٢٠٠٩: تنفيذ التنقل المنظم^(٩).

٣٣- وعندما يبلغ الموظفون الحد الزمني الأقصى لشغل وظائفهم، تُدرج وظائفهم الحالية في قائمة الوظائف المتاحة للتنقل ويتعين عليهم هم أنفسهم أن يستهلوا ترتيبات انتقالهم إلى وظيفة أخرى أو مجموعة مهنية أو إدارة أخرى. كما يمكن الوفاء باشتراط التنقل من خلال الانتقال إلى وكالة أخرى ضمن منظومة الأمم المتحدة. واعتباراً من أيار/مايو ٢٠٠٧، سيبدأ العمل بإجراء "التنقل المنظم بحسب الرتبة وبطريقة تدريجية وعلى مراحل، وعلى فترات زمنية، وذلك على النحو التالي:

الرتب	الفترة
ف-٣ وخ ع-٧	أيار/مايو ٢٠٠٧ - تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧
ف-٤ وخ ع-٦	تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ - نيسان/أبريل ٢٠٠٨
ف-٥ وخ ع-٥	أيار/مايو ٢٠٠٨ - تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨
مد-١ ومد-٢	تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ - نيسان/أبريل ٢٠٠٩

وستتألف كل عملية من هذه العمليات من ثلاث مراحل رئيسية:

(أ) "إعداد قائمة بالوظائف - سيصدر مكتب إدارة الموارد البشرية قائمة بالوظائف التي يشغلها موظفون مشاركون في برنامج التنقل ممن أتموا المدة الزمنية القصوى لشغل وظائفهم. وسيصبح الوصول إلى هذه القائمة متاحاً للموظف المشارك من خلال الصفحة المعنونة `My Mobility` على النظام الإلكتروني لتعيين الموظفين (Galaxy)؛

(٩) الشبكة الداخلية للأمم المتحدة (intranet).

(ب) التعبير عن الأفضليات - لا يجوز إلا للموظفين الذين أُدرجت وظائفهم في قائمة الوظائف أن يبدو اهتمامهم بشغل وظائف أخرى على مستوى وظائفهم تكون مدرجة في القائمة ... وسوف يشجع الموظفون، عند تقدمهم بطلبات لشغل الوظائف المدرجة في القائمة، على تقديم طلبات تتصل بخمس وظائف على الأقل، وسوف تُتاح لهم الفرصة للإعراب عن أفضليتهم فيما يتصل بالوظائف أو المواقع. وفي حين أن هذه الأفضليات لن تكون ملزمة، فسوف يتم أخذها في الاعتبار إلى أقصى حد ممكن ... أما الموظفون الذين لا يعربون عن أية أفضلية لأية وظيفة بعينها، فسيتم تلقائياً استعراض طلباتهم على أساس المهام التي تتناسب مع مؤهلاتهم وكفاءاتهم ومهاراتهم وخبرتهم؛

(ج) عملية الاختيار - سيحيل مكتب إدارة الموارد البشرية إلى مديري البرامج جميع الأفضليات التي ترد من الموظفين لشغل وظائف في إداراتهم أو مكاتبهم، فضلاً عن أسماء الموظفين الذين لم يتقدموا بطلبات ولكنهم يمتلكون المؤهلات والكفاءات والمهارات والخبرات اللازمة لشغل الوظائف، وذلك من أجل استعراضها وتقييمها. ويُتوقع أن تشمل عملية التقييم على إجراء مقابلات - إما بصورة شخصية أو بواسطة الفيديو أو الاتصال من بُعد أو بالهاتف^(١٠).

٣٤- وسيجري مكتب إدارة الموارد البشرية عملية مواءمة بالنسبة لجميع المشاركين ولجميع الوظائف بالاستناد إلى التقييم الذي يجريه مديرو البرامج. كما ستجرى عملية مماثلة من قِبَل المكتب المحلي لإدارة الموارد البشرية في كل مركز من مراكز العمل فيما يخص موظفي فئة الخدمات العامة المعينين محلياً. وسوف يقوم الأمين العام المساعد لإدارة الموارد البشرية باستعراض وإقرار جميع التنقلات المقترحة فيما يخص جميع الموظفين من الفئة الفنية وموظفي فئة الخدمات العامة في المقر. أما النقل المقترح لموظفي فئة الخدمات العامة إلى مكاتب خارج المقر فيقرها الرؤساء المعنيون لهذه المكاتب.

مشاريع تجريبية تشمل الموظفين من الفئة ف-٢

٣٥- أبلغ مكتب إدارة الموارد البشرية المفتشين، في تعليقاته على مشروع هذا التقرير، بأنه قد تم تنفيذ مشاريع تجريبية خضع فيها جميع الموظفين من الرتبة ف-٢ الذين التحقوا بالمنظمة بعد ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠ لبرامج تنقل منظم خلال السنوات الخمس الأولى لعملهم وذلك كجزء من التزاماتهم التعاقدية. وقد أسفرت البرامج الخمسة للتنقل الطوعي والبرامج الثلاثة للتنقل المنظم فيما يخص الموظفين من الرتبة ف-٢ عن دروس قيّمة وممارسات فضلى يرى مكتب إدارة الموارد البشرية أنه يمكن تطبيقها على الموظفين على جميع المستويات وفي مختلف الفئات. ويعتبر مكتب إدارة الموارد البشرية أن الدرس الأهم المستفاد هو الاعتراف الأساسي من قِبَل كل من فرادى الموظفين ومديري البرامج بالالتزام التعاقدى الذي يقتضى الامتثال لمتطلبات البرامج.

٣٦- إلا أن المفتشين يعتقدان أن بعض الدروس المستفادة من البرنامج الخاص بالموظفين من الرتبة ف-٢ لا يمكن أن يُطبَّق بصورة مباشرة على مستويات و/أو فئات الموظفين الأخرى بالنظر إلى أن التنقل، وإن كان منصوصاً عليه بصورة ضمنية في البند ١-٢(ج) من النظام الأساسي للموظفين، لا يمثل شرطاً تعاقدياً صريحاً فيما

(١٠) المرجع نفسه.

يتصل بالأنواع الأخرى من الموظفين. وعلاوة على ذلك فإن معظم الأشخاص الذين يلتحقون بالمنظمة برتبة ف-٢ هم من الفنيين الشباب في أول سنوات حياتهم المهنية، وهو وقت يُرجح أن يكونوا فيه تواقين للتعلم ومستعدين لقبول التحديات. كما يُرجح أن يكون لديهم في هذه المرحلة قدر أقل من المسؤوليات العائلية مقارنة بالموظفين الأقدم.

٣٧- وقد طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام بصورة متكررة أن يكفل تنقل الموظفين على النحو المناسب بين جميع مكاتب اللجان الإقليمية ومراكز العمل من أجل ملء الشواغر ذات المعدل المرتفع في بعض المواقع. ولكن سياسة التنقل الحالية لا تشتمل على أهداف جغرافية، وهي أهداف تُعتبر ضرورية لتتبع التقدم المحرز في خفض معدلات الشواغر العالية. ولذلك فإن المفتشين يعتبران أن خطة التنقل الحالية ليست شاملة ولا استراتيجية. فهي تفتقر إلى أهداف محددة كميًا تشمل المواقع المستهدفة، ونوع وحجم حركة تنقل الموظفين. كما أنها لا تشتمل على المؤشرات اللازمة لقياس التقدم المحرز في التنفيذ. ويعتقد المفتشان أنه لدى وضع خطة استراتيجية للتنقل، ينبغي أن تتمثل نقطة الانطلاق في تحليل احتياجات المنظمة من أجل تحديد نوع المهارات المطلوبة وفي أي موقع. وينبغي وضع قائمة جرد مفصلة، بحسب الموقع، تشمل مهارات الموظفين وكفاءاتهم. وينبغي لمقارنة احتياجات المنظمة، بما في ذلك وقت ومكان نشوء هذه الاحتياجات، مع ما هو متوافر داخل المنظمة بالفعل أن تشكل الأساس لهذا التخطيط الاستراتيجي.

٣٨- ومن شأن التخطيط الفعال للموارد البشرية أن يكفل توفر الموظفين المناسبين لتحقيق أهداف المنظمة. وهذا ينطوي على تقييم المهارات الحالية والاحتياجات التي يتعين تلبيتها في المستقبل، فضلاً عن وضع إسقاطات فيما يتصل بالعمور والأهداف الجغرافية. وينبغي أن يشكل ذلك الأساس لخطط التوظيف والتعيين ولتحديد ما إذا كانت الاحتياجات المرتقبة للمنظمة ستُلبي من خلال تعيين وتدريب الموظفين و/أو تنقلهم. وقد تناول مكتب خدمات الرقابة الداخلية الحاجة إلى تحليل مثل هذه الفجوة وذلك في إحدى توصياته الواردة في الوثيقة المعنونة "تأثير إصلاح إدارة الموارد البشرية" (A/59/253). ويعتقد المفتشان أنه بدون إجراء تحليل للفجوات، يصعب تحديد وتبرير الكيفية التي يمكن بها لسياسة التنقل الحالية أن تلي احتياجات المنظمة. ولم يتسن للمفتشين أن يجدا أي دليل على إجراء هذا التحليل اللازم للفجوات أو على أن برنامج التنقل الحالي يشكل جزءاً لا يتجزأ من عملية تخطيط الموارد البشرية.

جيم - التنقل الإلزامي مقابل التنقل الطوعي: أمثلة على نهج مختلفة

٣٩- من الناحية التقنية، يمكن للتنقل أن يكون طوعياً أو منظماً أو إلزامياً. وسياسة التنقل الحالية تشجع التنقل "الطوعي" بواسطة آليات مختلفة خلال الفترة المحددة لما بعد انقضاء الحد الزمني لشغل الوظيفة. إلا أنه رغم الجهود المبذولة لتشجيع هذا النوع من التنقل، فإن هذا النهج هو بصورة أساسية نهج إلزامي، إذ إنه يفرض التنفيذ الصارم للحدود الزمنية الحالية لشغل الوظائف (خمسة سنوات للوظائف من الرتب خ ع-٥ إلى ف-٥، باستثناء الوظائف من الرتبة ف-٢، وست سنوات للوظائف من الرتبة مد-١/مد-٢). وقد أفاد مكتب إدارة الموارد البشرية، في تعليقاته على مشروع التقرير، بأنه "بعد عام ٢٠٠٢، قامت المنظمة بتيسير وتشجيع التنقل الطوعي للموظفين، ولكن هذا لا يعني أن المقصود بسياسة التنقل أن تكون طوعية في أية مرحلة".

٤٠ - وهناك منظمات أخرى، من بينها المفوضية الأوروبية، اختارت الأخذ بنهج طوعي بالنسبة لجميع موظفيها (باستثناء الموظفين في المناصب الإدارية العليا (من الرتبين ألف-١ وألف-٢)، الذين يتعين عليهم التنقل كل خمس - سبع سنوات^(١١)). وكما أوضحت الأمانة العامة، فإن سياسات التنقل الإلزامي قائمة بالفعل في عدد من صناديق الأمم المتحدة وبرامجها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين). ويقتضي اتفاق التنقل المشترك بين الوكالات الذي عُقد مؤخراً والذي ينظم حركة تنقل الموظفين فيما بين مختلف الوكالات في منظومة الأمم المتحدة موافقة الموظف المعني (الفقرة ١-٥ من المادة ١). وبالتالي فإنه يمكن أيضاً اعتبار هذا النهج طوعياً.

٤١ - ويود المفتشان أن يشير إلى بعض الفوارق التي توجد، مثلاً، بين سياسة التنقل في المفوضية الأوروبية وسياسة التنقل في الأمم المتحدة. فالمفوضية تُطبّق مخطط تنقل إلزامي لكبار المديرين فقط مع إبقاء التنقل في حالة الرتب الأدنى طوعياً. أما الأمم المتحدة فقد وضعت، على النقيض من ذلك، مخططاً للتنقل الإلزامي بالنسبة للموظفين من جميع الرتب، ولكنه يشمل شروطاً أقل صرامة في حالة كبار موظفي الإدارة. ويتعين على جميع الموظفين من الرتب خ ع-٥ إلى ف-٥ أن يتنقلوا كل خمس سنوات، في حين أن الحد الزمني لشغل الوظيفة في حالة الموظفين من الرتبة مد-١/مد-٢ هو ست سنوات. وعلاوة على ذلك، فإن كبار موظفي الإدارة سيكونون آخر من يتنقل وفقاً لمتطلبات "المرحلة ٤" من سياسة التنقل الحالية (انظر الفقرتين ٣٢ و ٣٣ أعلاه). ولا يستطيع المفتشان أن يفهما الأساس المنطقي لهذه المعاملة التفضيلية لكبار موظفي الإدارة. وفي رأيهما أن الموظفين من هذه الفئة ينبغي أن يكونوا المثال الذي يُقتدى به في تنفيذ سياسة التنقل.

٤٢ - وتشكل السلطة التي يتمتع بها الأمين العام فيما يتصل بنقل الموظفين إلى أي مكان توجد فيه حاجة إليهم عنصراً آخر من عناصر مخطط للتنقل الإلزامي. وهذه السلطة مُعرّفة بموجب البند ١-٢ (ج) من النظام الأساسي للموظفين التي تنص على ما يلي: "يخضع الموظفون لسلطة الأمين العام الذي له أن يتدبجهم للعمل في أي من أنشطة الأمم المتحدة أو مكاتبها". وقد قيّدت الجمعية العامة، في قرارها ٢٢٦/٥١، السلطة التقديرية للأمين العام فيما يتعلق بالتعيين والترقية، خارج نطاق الإجراءات المعمول بها، لتقتصر على مكتبه التنفيذي ورتبتي وكيل الأمين العام والأمين العام المساعد، فضلاً عن المبعوثين الخاصين على جميع المستويات، في حين أن قرار الجمعية العامة ٢٦٦/٥٩ قد اعترف بسلطته فيما يتعلق بانتداب ونقل الموظفين وفقاً للاحتياجات التنفيذية للمنظمة. ويعتقد المفتشان أن سلطة الأمين العام فيما يخص بنقل الموظفين إلى أي مكان توجد فيه حاجة إليهم من أجل الوفاء بمتطلبات المنظمة ينبغي أن تكون موضع اعتراف صريح ضمن إطار واضح للتنقل.

٤٣ - ووفقاً لسياسة التنقل الحالية، سوف يصدر مكتب إدارة الموارد البشرية قائمة بالوظائف التي يشغلها موظفون مشاركون بلغوا الحد الزمني الأقصى لشغل وظائفهم. ويمكن للموظفين أو المديرين أن يطلبوا إرجاء إدراج وظيفة ما على القائمة حيثما تكون هناك أسباب مشروعة فيما يتصل بحالة مشقة شخصية أو بمصالح المنظمة، وتُستعرض هذه الطلبات من قِبَل مكتب إدارة الموارد البشرية ولا يُوافق عليها إلا في حالات استثنائية. وفي بعض الحالات الخاصة، يمكن أيضاً إعفاء الموظفين المعنيين "لأسباب مشروعة" أيضاً من شرط التنقل و/أو

(١١) مقرر المفوضية الصادر في ٢٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩.

إرجاء تنقلهم لفترة زمنية محددة - لا تتجاوز عادة مدة سنة واحدة. وقد تبين للمفتشين أن المعايير المذكورة أعلاه لم تُناقش ولم تُعتمد من أجل تحديد متى تكون "الأسباب المشروعة" منطبقة. ويرى المفتشان أن هذا يشكل أحد جوانب الضعف الرئيسية لمخطط التنقل الحالي. ورغم أنه لم يتبق سوى بضعة أشهر قبل أن يبدأ تطبيق إجراء التنقل الإلزامي في أيار/مايو ٢٠٠٧، فإن مكتب إدارة الموارد البشرية لم يقم إلى الآن حتى بتحديد المعايير التي يُستند إليها لتحديد ما يمكن أن يشكل "أسباباً مشروعة" سواء بالاستناد إلى اعتبارات تنظيمية أو إلى اعتبارات شخصية. كما أن المكتب لم يطلب من الإدارات والمكاتب تحديد مثل هذه الحالات عن طريق القيام، مثلاً، بتعريف ما يمكن أن يشكل "وظائف متخصصة" لا تخضع لمقتضيات التنقل الإلزامي. وسوف تناقش في الفقرة ٦٦ من هذا التقرير مسألة التنقل والحاجة إلى المحافظة على بعض المهام العالية التخصص والمرتبطة بمواقع محددة.

٤٤ - ويرى المفتشان أن المسؤولية الأولى عن تحديد "الوظائف غير الخاضعة لمبدأ التناوب" ينبغي أن تقع على عاتق الإدارة الفنية وليس مكتب إدارة الموارد البشرية، كما هو معمول به بموجب السياسة الحالية. وينبغي أن يكون مكتب إدارة الموارد البشرية مسؤولاً عن وضع معايير تصنيف الوظائف "غير الخاضعة لمبدأ التناوب" وعن إعداد القواعد والإجراءات ذات الصلة. إلا أن سلطة تطبيق هذه القواعد ينبغي أن تكون بين يدي إدارة البرامج الفنية بالتشاور الوثيق مع المكتب.

٤٥ - وفي السياسة الحالية عنصر آخر يؤكد طابعها الإلزامي وهو أن الموظفين الذين لا يعربون عن تفضيلهم لأي انتداب يقوم مكتب إدارة الموارد البشرية بصفة تلقائية بمضاهاة حالاتهم بوظائف تتناسب مع كفاءاتهم ومؤهلاتهم ومهاراتهم وخبراتهم. ويؤكد هذا أيضاً تضارب المسؤوليات بين إدارة البرامج الفنية ومكتب إدارة الموارد البشرية، على النحو المذكور أعلاه.

٤٦ - ويعتقد المفتشان أنه إذا كان من شأن التنقل الإلزامي أن يؤثر سلباً على حماس الموظفين للعمل فإن التنقل الطوعي قد يمنع المنظمة من تحقيق أهدافها، ولا سيما في مراكز العمل الشاقة. ويُظهر استقصاء الموظفين أنهم إذا خُيروا بين نهج التنقل الطوعي أو الإلزامي أو المنظم فإنهم يفضلون النهج المنظم (٥١,٧ في المائة من المحييين) أي التنقل المرتبط بالاحتياجات التنظيمية وبالتطوير الوظيفي. وتدل هذه النتيجة على مدى نضج الموظفين والتزامهم بالمنظمة. ويؤيد المفتشان هما أيضاً التنقل "المنظم"، وهما يعتقدان أن التنقل مسؤولية يجب تقاسمها بين المنظمة والمديرين والموظفين. وينبغي إدارة التنقل إدارة سليمة وربطه بالتطوير الوظيفي. وينبغي أيضاً تشجيع التنقل، قدر الإمكان، من خلال خطط طوعية وحوافز مغرية.

٤٧ - وينبغي أن يكون التنقل الإلزامي هو حل الملاذ الأخير فلا يطبق إلا في حالات خاصة جداً وبعد التقييم الدقيق لمبادرات التنقل الطوعي السابقة. غير أن المفتشين يعتقدان اعتقاداً راسخاً أنه ينبغي توخي التنقل الإلزامي في مجالات معينة حاسمة الأهمية في المنظمة، وبخاصة في المناصب الحساسة. وينبغي استخدام التنقل أيضاً كأداة لتحسين وتعزيز الشفافية في إدارة الموارد. ولذلك ينبغي إخضاع الوظائف، ولا سيما المناصب العليا، التي تتولى المسؤولية عن إدارة موارد ضخمة - في مجالات الشراء والمالية والخزانة مثلاً - لاشتراطات خاصة بالتنقل الإلزامي. ويعتقد المفتشان أيضاً أن الوظائف الشاملة لمهام إشرافية ينبغي إدراجها أيضاً في إطار هذا النهج الإلزامي. وهذه المسألة لم تتصد لها سياسة التنقل الحالية.

دال - التنقل كأداة إدارية

٤٨ - لا ينبغي أن يكون التنقل غاية في ذاته^(١٢). ويعتقد المفتشان أن أهمية التنقل تكمن في قيمته كوسيلة لمساعدة المنظمة على تحقيق أهدافها. لذا فالتنقل هو، في الحالة المثلى، عنصر من عناصر الإدارة القائمة على تحقيق النتائج. وينبغي أن يوفر للمنظمة موظفين متعددي الكفاءات وقابلين للتكيف ومتحمسين للعمل ويتمتعون بالمؤهلات المطلوبة. بيد أن السياسة الحالية أصبحت غاية في ذاتها، إذ يُشترط على الموظفين التنقل دون إيلاء اعتبار جدي لتطويرهم الوظيفي. ويجدر بالملاحظة أن مبادرة التنقل تقع بصفة رئيسية على الموظفين وأن المديرين لا يستطيعون أداء دورهم الإداري كاملاً في هذا الصدد دون دعم من الموظفين. وينبغي أن يكون التنقل أداة بيد مديري البرامج أولاً من أجل تحسين تحقيق النتائج المنشودة. فإذا أريد مساءلة المديرين عن أدائهم وعن تحقيقهم للأهداف المنشودة، فإنه ينبغي تفويضهم سلطة كافية لإدارة الموارد الخاضعة لإشرافهم، بما في ذلك المورد الرئيسي المتمثل في الموظفين.

٤٩ - ويرى المفتشان أن الموظفين ينظرون إلى سياسة التنقل الحالية على أنها مجرد عملية بيروقراطية. وينظر العديد من الموظفين، على جميع المستويات في المنظمة، إلى اشتراط التنقل من منظور الامتثال بالدرجة الأولى. وفي رأي المفتشين، ينبغي أن تكون سياسة التنقل أداة إدارية تدخل في نطاق الإدارة القائمة على تحقيق النتائج. ويؤدي مكتب إدارة الموارد البشرية دوراً بارزاً في سياسة التنقل الحالية. ومن المقرر أن يؤدي هذا المكتب دوراً مركزياً في تنسيق إعادة الانتداب المنظم لجميع موظفي الفئة الفنية على نطاق الأمانة العامة ولجميع موظفي الخدمات العامة في المقر. وسيكون المكتب أيضاً، بالتعاون مع رؤساء الإدارات، مسؤولاً عن تنسيب الموظفين الذين بلغوا الحد الزمني الأقصى لشغل وظائفهم. وسيقوم الأمين العام المساعد لإدارة الموارد البشرية باستعراض حالات إعادة الانتداب المقترحة والموافقة عليها لجميع موظفي الفئة الفنية وموظفي الخدمات العامة في المقر. وبالإضافة إلى ذلك، ستتولى مكاتب الموارد البشرية المحلية تنسيق برامج التنقل لموظفي الخدمات العامة في المكاتب خارج المقر.

٥٠ - إلا أن المفتشين يعتقدان أن منح مكتب إدارة الموارد البشرية مسؤولية مركزية في مسألة التنقل يتعارض مع أسس الإدارة القائمة على تحقيق النتائج، التي يراد بها تعزيز المرونة الإدارية في استخدام الموارد. وقد أيدت الجمعية العامة، في قرارها ٢٥٧/٦٠ المؤرخ ٨ أيار/مايو ٢٠٠٦، توصية لجنة البرنامج والتنسيق بإقرار إطار وضع المعايير الذي اقترحته وحدة التفتيش المشتركة لتطبيق الإدارة القائمة على تحقيق النتائج. وفيما يتعلق بتفويض السلطة، فإن المعيار ٦ - "تمكين المديرين من خلال خدمات الدعم المركزية المناسبة ومكاتب المساعدة في إدارة الموارد البشرية" - يحدد بوضوح المهام الرئيسية لخدمات الدعم المركزية، بما فيها مكتب إدارة الموارد البشرية، كما يلي: تقديم الخدمات الإدارية المشتركة؛ وتقديم الخدمات الاستشارية، بما في ذلك من خلال مكاتب المساعدة في مجال الموارد البشرية؛ والحصول على المعرفة الإدارية؛ والرصد. ويحث المفتشان الأمانة بقوة على التقيد الدقيق بهذا التشريع في تنفيذ سياسة التنقل.

(١٢) A/55/253، المرفق الثالث، الفقرة ٥(أ).

٥١- وفي سياق الإدارة القائمة على تحقيق النتائج، ينبغي لرؤساء الإدارات/المكاتب أن يحتفظوا بالسلطة على عمليات النقل الأفقي داخل إدارتهم/مكاتبهم، بالاعتماد على ما يقدمه مكتب إدارة الموارد البشرية من مشورة سياسية ومساعدة إدارية في إعداد قائمة الوظائف المتاحة للتنقل وفي مساعدة الموظفين المعنيين على إيجاد الوظائف المناسبة لهم. ومن ناحية أخرى، يؤمن المفتشان إيماناً قوياً بضرورة منح مكتب إدارة الموارد البشرية سلطة الملاذ الأخير في الحالات التي يتخلف فيها كل من الموظفين ومديري البرامج عن أداء دورهم في تنفيذ سياسة التنقل، وإلا فقد لا يحدث التنقل خارج حدود الإدارات. ولا ينبغي لمكتب إدارة الموارد البشرية أن يعتمد إلى الاستعراض التلقائي للموظفين الذين لا يبدون اهتماماً في النقل الأفقي عند بلوغهم الحد الزمني الأقصى لشغل وظائفهم وإعادة تنسيب هؤلاء الموظفين إلا كخطوة أخيرة وبعد فشل جميع المحاولات الأخرى.

٥٢- ورغم أن مكتب إدارة الموارد البشرية يكرر التزام الأمين العام بتنفيذ التنقل المنظم فإن المفتشَيْن مقتنعان بأن السياسة الحالية سياسة "إلزامية" لا "منظمة". ويؤكد ذلك بعض عناصر هذه السياسة، مثل الحكم المتعلق بالحد الزمني الأقصى لشغل الوظائف وعدم وجود أي رابط واضح بين التنقل والتطوير الوظيفي. ويؤمن المفتشان إيماناً قوياً بضرورة استخدام التنقل المنظم كاستراتيجية إدارية لانتقال الموظفين بهدف جعل أماكن العمل أكثر تنوعاً وغنى بالمهارات للوفاء بالاحتياجات الراهنة والمقبلة للمنظمة. ولذلك ينبغي أن ترتبط سياسة التنقل ارتباطاً واضحاً بالتطوير الوظيفي. وينبغي أيضاً أن تراعي هذه السياسة مدى توافر الموارد. ويؤكد هذا التعريف الثلاثي على الترابط الأصيل والثابت بين هذه العناصر.

٥٣- ويؤكد المفتشان من جديد، في سياق الإدارة القائمة على تحقيق النتائج، أن عملية اختيار الموظفين يجب أن تكون عملية تنظيمية لا عملية إدارية. ولا يوجد من يشغل موقعاً أفضل من مديري البرامج لتحديد نوع الموظفين الذين يحتاجون إليهم لتحقيق أهدافهم في الأداء. ويرى المفتشان أن عملية اختيار الموظفين لا ينبغي أن تكون وظيفة من وظائف الدعم بل يجب إناؤها بمديري الإدارات الفنية إذا ما أريد مساءلتهم عن أداء البرامج.

٥٤- ويعتقد المفتشان أن المسؤولية الرئيسية عن تنفيذ سياسات التنقل يجب أن تقع على عاتق مديري البرامج، على أن يتولى مكتب إدارة الموارد البشرية وضع السياسات ويؤدي دوراً تنسيقياً واستشارياً، ويقوم بدعم التنفيذ ورصده. وسيتماشى ذلك مع قرارات الجمعية العامة ذات الصلة، مثل القرار ٢٢٦/٥١، الذي يقر بدور مكتب إدارة الموارد البشرية بوصفه الممثل الأساسي للأمين العام في وضع السياسات والمبادئ التوجيهية الخاصة بالموارد البشرية ويؤيد سلطته المركزية في مجال السياسات.

هاء - التنقل والتطوير الوظيفي

٥٥- ترمي سياسة التنقل الحالية إلى ربط التنقل بالتطوير الوظيفي، على النحو المبين أدناه:

"التنقل الجغرافي أو الخدمة في بعثة ميدانية أو في وكالة أخرى، في مقر العمل نفسه أو غيره، لمدة سنة واحدة على الأقل هو شرط مسبق للترقية إلى الرتبة ف-٥ وما فوقها. ومن شأن ذلك أن يكفل حصول

الموظف، لدى بلوغه الرتبة ف-٥، على مؤهلات متنوعة من الخبرات المتزايدة المسؤولة، بما في ذلك الخبرة الإدارية، ومن ثم تمتعه بنظرة أكثر تكاملاً وبالقدرة على الإسهام بصورة أشمل في عمل المنظمة^(١٣).

٥٦ - بيد أن المفتشين يعتقدان أن هذا النهج يكتفي بوضع اشتراط لأهلية الترقية. وهو لا يراعي إلا بصورة واهية الجانب النوعي للتطوير الوظيفي. كما أنه يمنح ما يسمى التنقل "عبر الممر" (أي التنقل داخل الإدارة نفسها) نفس القيمة التي يمنحها للتنقل الجغرافي. ويصر المفتشان على أن التنقل بين مراكز العمل، ولا سيما التنقل بين مقر العمل ومراكز العمل الميداني ينبغي أن تكون لها دائماً قيمة أعلى. ورغم أن الهدف المذكور بوضوح هو إيجاد "خلفية متنوعة من الخبرات المتزايدة المسؤولة، بما في ذلك الخبرة الإدارية"، فإنه لم تقدم إرشادات حول كيفية إحراز ذلك أو التحقق منه، إذ إن السياسة الحالية لا تشترط على الموظفين اكتساب خلفية متنوعة بل مجرد "الانتقال". وهذا النهج الجزئي يجد من قيمة التنقل. ولذلك فمن المفهوم أن يعتبر العديد من الموظفين التنقل مجرد شرط بيروقراطي إضافي يجب الامتثال له دون أن يجلب لهم أو للمنظمة أية مزايا.

٥٧ - ويعتقد المفتشان أن سياسة التنقل الحالية لا ترتبط ارتباطاً مناسباً بتطوير المسار الوظيفي للموظفين. فعلى الرغم من الجهود الكبيرة التي بُذلت لتعزيز برامج تطوير المسار الوظيفي للموظفين وإنشاء مراكز للموارد الوظيفية في معظم مراكز العمل الرئيسية، بما في ذلك عقد حلقات عمل لتخطيط المسار الوظيفي (شارك قرابة ٢٠٠٠ موظف في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ في حلقات عمل للتطوير الوظيفي عقدت لمدة يوم واحد في المقر والمكاتب خارج المقر)، فإنه لا يوجد في الأمانة العامة تطوير وظيفي منظم بفعالية. وفي هذا الصدد، يجدر بالملاحظة أن ٣٥,٥ في المائة فقط من المحيين على الاستقصاء "يعتقدون اعتقاداً راسخاً" أن لسياسة التنقل الحالية أثراً على تطوير مسارهم الوظيفي، بينما يرى ٥٧ في المائة منهم أن التنقل ليس سوى شرط للترقية. وبالإضافة إلى ذلك، يعتبر ٦٦ في المائة من المحيين أن التنقل أداة لتحسين المهارات و/أو اكتسابها. ومن الواضح أنه لا يزال هناك الكثير مما يجب عمله من أجل ربط سياسة التنقل ربطاً مناسباً بتطوير المسار الوظيفي للموظفين.

٥٨ - وهذه المسألة، في نظر المفتشين، هي من أهم المسائل التي يجب التصدي لها. ولما كانت السياسة الحالية تركز تركيزاً خاصاً على تنقل الموظفين بوصفه مجرد شرط يجب الامتثال له، فإن التنقل يصبح غاية في ذاته، وهذا يتعارض مع المبدأ الذي أعلنه الأمين العام، ألا وهو أن "التنقل ليس غاية في حد ذاته"، وهو مبدأ يؤيده المفتشان تأييداً كاملاً. والمفتشان على اقتناع بأن التنقل وسيلة لتحسين الكفاءة التنظيمية من خلال استراتيجية محكمة للتطوير الوظيفي.

واو - التنقل كشرط تعاقدي

٥٩ - اعترفت الجمعية العامة في قرارها ٢٥٨/٥٥ بأن شرط التنقل هو أحد العناصر الأساسية للمركز التعاقدية للموظفين. وأغلب الأشخاص الذين يرشحون أنفسهم لشغل وظيفة في الأمم المتحدة يدركون أنهم ينشدون منصباً في منظمة عالمية تضطلع بعمليات في مختلف المناطق الجغرافية. ولذلك فهم على معرفة "ضمنية" مسبقاً باحتمال التنقل. ولكن لا بد من ترجمة ذلك إلى شروط محددة تتعلق بالتنقل وتدرج بوضوح في العلاقة التعاقدية بين

الموظف والمنظمة. ومن أهم التجارب المكتسبة في برامج إعادة الانتداب المنظم لموظفي الرتبة ف-٢، كما أوضح مكتب إدارة الموارد البشرية، هو أن إدراج التنقل بوصفه عنصراً تعاقدياً "صريحاً" يسهل تطبيق سياسات التنقل لاحقاً.

٦٠- وتشكل الفوارق الملازمة لأنواع العقود الكثيرة المعمول بها حالياً في الأمانة العامة عقبة رئيسية أمام تنفيذ سياسة التنقل، ذلك أن عدداً محدوداً من الموظفين فقط مؤهل للمشاركة في برنامج التنقل. ويشاطر المفتشان ما رأته الأمانة العامة من أن العديد من الموظفين غير مؤهلين حالياً للمشاركة بسبب مركزهم التعاقدية، الذي يستند إلى حد بعيد على مصدر تمويل وظائفهم. فعلى سبيل المثال، على الرغم من أن أغلب الموظفين العاملين في الميدان يوظفون في إطار المجموعتين ٢٠٠ و ٣٠٠ من النظامين الأساسي والإداري للموظفين، فإن سياسة التنقل الحالية لا تنطبق إلا على الموظفين المدرجين في إطار المجموعة ١٠٠. وقد سبق للأمين العام أن اقترح تعديل وخفض عدد أنواع العقود من أجل مواءمة شروط الخدمة لتفي باحتياجات منظمة قائمة على العمل الميداني بصفة متزايدة. ولما كانت هذه المقترحات مرهونة بموافقة الجمعية العامة فإن المفتشيين يستصوبان انتظار قرارات الجمعية قبل تنفيذ المرحلة التالية من سياسة التنقل.

٦١- ويود المفتشان توجيه الانتباه إلى الآثار القانونية التي يمكن أن تترتب على المضي في تنفيذ السياسة الحالية. وهما يشاطران تماماً الشواغل التي أعرب عنها مكتب الشؤون القانونية كما يلي:

"... قد لا تكون الطريقة المقترحة لتنفيذها [سياسة التنقل]، أي من خلال "تحديد مدة شغل الوظائف" والإلزام بالتنقل قبل الترقية، النهج المناسب لتنفيذ مفهوم التنقل في الأمم المتحدة. وعلى الرغم مما ينص عليه البند ١-٢ (ج) من النظام الأساسي للموظفين من أن "الموظفين يخضعون لسلطة الأمين العام الذي له أن ينتدبهم للعمل في أي من أنشطة الأمم المتحدة أو مكاتبها"، أي أن للأمين العام، عملياً، أن يفرض نظام تنقل إلزامياً، فإن النظام المقترح يغير على ما يبدو شروط خدمة الموظفين تغييراً جذرياً، ولا يمكن استبعاد إمكانية الطعن بنجاح في بعض عناصره أمام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة. كما أن النظام المقترح مربك جداً وقد يؤثر في نجاح تنفيذ البرامج^(١٤).

٦٢- ولذلك يوصي المفتشان بقوة الأمين العام، قبل المضي في التنفيذ الكامل لسياسة التنقل، بأن يواصل إجراء مشاورات موسعة بغية التوصل إلى حل ملائم يرضي جميع الأطراف المعنية. وأحد الحلول الممكنة هو ضمان احترام الحقوق التعاقدية الحالية للموظفين الحاليين أثناء تنفيذ سياسة التنقل. وبعبارة أخرى، ينبغي أن يكون الموظفون من ذوي العقود الدائمة قادرين على التنقل بين الأمانة العامة والصناديق والبرامج دون قيود على مركزهم التعاقدية، بصرف النظر عن أية قرارات تتخذها الجمعية العامة مستقبلاً بشأن الإصلاح التعاقدية. وفي الوقت الراهن، يستطيع هؤلاء الموظفون التنقل ولكن عقودهم الدائمة لا تحفظ إلا لمدة معينة. ويجب عليهم العودة إلى مناصبهم الأصلية كي لا يفقدوا حقوقهم التعاقدية.

(١٤) رسالة موجهة من وكيل الأمين العام للشؤون القانونية إلى الأمين العام المساعد لإدارة الموارد البشرية بتاريخ ١٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

زاي - سياسات التنقل تتطلب مرونة في وضعها وتطبيقها

٦٣- قال الأمين العام في تقريره المعنون "إصلاح إدارة الموارد البشرية" إنه "لا توجد طريقة وحيدة بسيطة لزيادة التنقل في منظمة معقدة مثل الأمم المتحدة: فتنوع أعمال المنظمة يجعل من المتعذر اتباع النهج التناوبي المباشر الذي يناسب المنظمات الميدانية"^(١٥). وأكد أن أنماط التنقل سوف تتفاوت تبعاً لاحتياجات العمل والموقع"^(١٦). ورغم أن ذلك يؤكد الحاجة إلى اتباع نهج مرن إزاء التنقل ضمن الأمانة العامة فقد تبين للمفتشين أنه لا توجد أنماط تنقل مختلفة للوظائف و/أو المواقع المختلفة وأن سياسة التنقل الحالية لا توفر إلا في حالات قليلة، وبصفة جزئية وغير دقيقة، أنماطاً مختلفة للتنقل كما هو الحال بالنسبة للوظائف الشديدة التخصص. وبالإضافة إلى ذلك، لاحظ ٥٠,٥ في المائة من المحييين على استقصاء الموظفين أن سياسة التنقل الحالية لا تراعي، في رأيهم، اشتراطات العمل و/أو الموقع. كما ذكر ٢٨ في المائة من المحييين أنهم "لا يعرفون" ما إذا كانت سياسة التنقل الحالية تراعي تلك الاشتراطات أم لا.

٦٤- ويشاطر المفتشان الأمانة العامة رأيها في أن الطبيعة المعقدة لعمليات المنظمة تحتم عليها اتباع نهج مرن إزاء تنفيذ سياسة التنقل. ولاكتساب الخبرة في تنفيذ هذه السياسة، يستصوب المفتشان البدء بالمجالات التي يسهل فيها نسبياً تنفيذ السياسة، مثل التنقل ضمن المجموعات الوظيفية أو المهنية الواحدة أو المتشابهة. ويمكن بطبيعة الحال أيضاً توخي خطط محددة للتناوب داخل الإدارات. وتوجد مثل هذه الخطط أصلاً داخل الأمانة العامة، مثل سياسة التناوب في مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، المقرر بدء العمل بها في عام ٢٠٠٨، رهنأ بتطور سياسة التنقل في الأمانة العامة. وبناء على الخبرة المكتسبة من هذه العملية، يمكن بعدئذ توسيع نطاق التنقل بين الوظائف والإدارات وبين المقر ومراكز العمل الميداني أو حتى بين وكالات منظومة الأمم المتحدة بأسرها.

٦٥- ورغم تنوع الأنشطة المضطلع بها داخل الأمانة العامة وبالإضافة إلى الاقتراح الداعي إلى تطوير سياسات التناوب داخل الإدارات، يعتقد المفتشان أنه يمكن في مجالات مشتركة معينة مثل الإدارة تنظيم برامج التناوب بين الإدارات المختلفة ضمن مركز عمل معين. وينبغي تنسيق هذه البرامج محلياً، بما في ذلك البرامج الخاصة بموظفي الفئة الفنية. ومن شأن هذا النهج أن يساعد في تخفيف العبء الإداري عن المقر.

٦٦- وفي بعض الأحيان، يتطلب التنوع الكبير في الأنشطة ضمن الأمانة العامة مهارات شديدة التخصص وخاصة بمواقع معينة. "ويوجد عدد محدود من المناصب الدولية من الفئة الفنية التي تنطوي على أداء وظائف شديدة التخصص وخاصة بمواقع معينة يمكن وصفها بأنها غير خاضعة لمبدأ التناوب"^(١٧). وقد أخذت هذه المسألة في الاعتبار في سياسة التنقل الحالية. فمكتب إدارة الموارد البشرية مسؤول عن تحديد الوظائف غير الخاضعة لمبدأ التناوب بالتشاور مع رؤساء الإدارات. ويرى المفتشان أيضاً أنه ينبغي عند اتباع سياسة مرنة في مجال التنقل مراعاة حالة الموظفين العاملين في مجالات شديدة التخصص، الذين قد يكون تطبيق مبدأ التنقل عليهم بالغ الصعوبة

(١٥) A/55/253، المرفق الثالث، الفقرة ٥.

(١٦) المرجع نفسه.

(١٧) iSeek, United Nations intranet

أو غير فعال بالنسبة للمنظمة، مثل راسمي الخرائط أو الخبراء في مختلف أنواع الأسلحة. وينبغي وضع قائمة بالوظائف غير الخاضعة لمبدأ التناوب، تحدّد فيها هذه الوظائف تحديداً واضحاً بحسب التخصص والموقع، من أجل ضمان الشفافية في تنظيم عملية التنقل. وذكر مكتب إدارة الموارد البشرية، في معرض تعليقه على هذا التقرير، أن "... تحديد مجموعات وظيفية معينة لا تخضع لسياسة التنقل مسألة يتصدى لها مشروع أمر إداري قيد الإعداد".

٦٧- ويعتقد المفتشان أيضاً أن سياسة مرنة في مجال التنقل ينبغي أن تراعي أيضاً الحالات الخاصة مثل الموظفين ذوي المشاكل الصحية أو الإعاقات أو الظروف الأسرية الخاصة، والموظفين الذين قاربوا سن التقاعد، وما إلى ذلك من حالات. ولذلك فهما يرحبان بقرار مكتب إدارة الموارد البشرية إعفاء الموظفين الذين باتوا على أقل من سنتين من سن التقاعد.

٦٨- ويرى المفتشان أيضاً أن سياسة التنقل الحالية لا تتسم بمرونة كافية للوفاء باحتياجات منظمة معقدة مثل الأمم المتحدة، وأنها لا تعامل فئات معينة من الموظفين معاملة منصفة. فعلى سبيل المثال، تمنح الأمانة العامة في تعريفها للتنقل القيمة نفسها للتنقل بين مراكز العمل المختلفة ولما يسمى "التنقل عبر الممر" أي التنقل بين أقسام ووحدات العمل المختلفة. وإذا يعترف المفتشان بأن "التنقل عبر الممر" يمكن، في حالات معينة، أن ينطوي على تغيير في الوظائف التي يؤديها الموظف، فإنهما يودان مع ذلك التأكيد على أن الجهد المطلوب للتنقل الجغرافي ينبغي الاعتراف به دائماً ومنحه قيمة أعلى. ولا ينبغي استخدام "التنقل عبر الممر" كأداة للاستفادة من الظروف والتحايل على روح سياسة التنقل.

حاء - سياسة التنقل مقابل ضرورة الحفاظ على الذاكرة المؤسسية

٦٩- قد تفقد المنظمة ذاكرتها المؤسسية إن هي لم تُحسن إدارة التنقل. وسبق لمكتب خدمات الرقابة الداخلية أن وجّه الانتباه إلى هذه المشكلة. وتُشاطر وحدة التفتيش المشتركة الآراء الواردة في تقرير المكتب عن "تنفيذ جميع أحكام قرار الجمعية العامة ٢٥٨/٥٥ بشأن إدارة الموارد البشرية"، هذا التقرير الذي يشير فيه المكتب إلى ضرورة جعل عملية تنقل الموظفين تنطوي على آليات لنقل المعارف واستمرار الخبرات:

"ينبغي في الجهود القوية التي تُبذل لإضفاء الطابع المؤسسي على الممارسات في إدارة المعرفة، انطلاقاً من المستويات الدنيا المتمثلة في الوحدات والأقسام والشُعَب، أن تكون مكتملة للجهود الرامية إلى تعزيز تنقل الموظفين. ومن شأن هذا النهج أن يحول كذلك دون المعارضة المحتملة من جانب مديري البرامج الذين يترددون في تسريح الموظفين الذين يرون أن لهم أهمية بالغة لتنفيذ البرامج"^(١٨).

٧٠- وكما ذكر مكتب إدارة الموارد البشرية، بدأ تنفيذ عدة مبادرات لإدارة المعرفة في مختلف أقسام الأمانة العامة، مثل ما يلي:

(١٨) "تنفيذ جميع أحكام قرار الجمعية العامة ٢٥٨/٥٥ بشأن إدارة الموارد البشرية"، A/57/726، الفقرة ٣٣.

- فرقة العمل المعنية بتقاسم المعرفة في الأمانة العامة التي تقودها مكتبة داغ همرشولد، وتقوم فرقة العمل هذه بوضع جدول أعمال لتقاسم المعرفة في الأمانة العامة.
- فرقة العمل المعنية بتقاسم المعرفة التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين، التي سَتَعْنَى بوضع استراتيجية لتقاسم المعرفة على نطاق منظومة الأمم المتحدة.
- المشروع التجريبي لتقاسم المعرفة التابع لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، وهو يجمع بين أربعة نماذج تنظيمية لتقاسم المعرفة تتمحور حول موضوع فيروس نقص المناعة البشري/الإيدز.
- منصة إدارة المحتوى الإلكتروني، التي تقوم بتصميمها إدارة الشؤون الإدارية والتي ستتضمن (أ) الإدارة الإلكترونية، و(ب) تقاسم المعرفة، و(ج) تقديم الخدمات للهيئات الحكومية الدولية.
- مجموعة أدوات إدارة المعارف الخاصة بإدارة عمليات حفظ السلام، التي تتضمن منهجية وبروتوكولات لتقديم ونشر التقارير عن الاستعراضات اللاحقة لاتخاذ إجراءات، وتقارير نهاية المهام، ومذكرات التسليم، واستقصاءات الممارسة.

٧١- إلا أن جميع هذه المبادرات هي إما قيد التخطيط أو التجريب. ولا تُطبَّق حتى الآن استراتيجية شاملة لإدارة المعارف بفعالية في الأمانة العامة، ما يزيد من صعوبة مشكلة الحفاظ على الذاكرة المؤسسية أثناء عملية التنقل الجارية. وقد سبق مناقشة هذه المسألة في عدة وثائق. وفيما يلي نص مقتبس من موجز لتقرير صادر عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية:

"وثقافة تقاسم المعارف في الأمانة العامة ليست متاحة دائماً، وتحظى بقدر محدود من دعم القيادات العليا، ولا تتوافر لها الحوافز والمكافآت، وليس هناك سوى القليل من استراتيجيات إدارة المعارف في المنظمة يتوفّر لأقل القليل منها، إن وجدت، موارد مخصصة لتقاسم المعارف"^(١٩).

٧٢- ورغم إدخال بعض التحسينات التكنولوجية في مختلف أقسام الأمانة العامة فإن المزايا التي جلبتها نال منها إلى حد بعيد عدم وجود استراتيجية عالمية فعالة لإدارة المعلومات، نظراً لعدم تمكن الموظفين العاملين في المواقع والإدارات المختلفة من تقاسم معارفهم. وقد اعترف الأمين العام نفسه بأن "لا الثقافة ولا التكنولوجيا القائمة تشجع على تبادل المعارف أو تمكن من ذلك"^(٢٠). ومرة جديدة، يخلص المفتشان من ذلك إلى أنه قد يكون من السابق لأوانه التوسع في تطبيق التنقل في هذه المرحلة لأن ذلك قد لا يترتب عليه سوى المزيد من عدم الكفاءة. ولذلك فهما يحذران من مواصلة تنفيذ برنامج التنقل الحالي دون وجود ضمانات للحفاظ على الذاكرة المؤسسية للمنظمة.

(١٩) "تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن التقييم المواضيعي لشبكات إدارة المعارف في إطار السعي إلى بلوغ الأهداف الواردة في إعلان الألفية"، E/AC.51/2006/2 (٢٤ آذار/مارس ٢٠٠٦).

(٢٠) "الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي"، A/60/692 (٧ آذار/مارس

طاء - الآثار المالية

٧٣- تترتب على تنفيذ سياسة التنقل آثار مالية واضحة. فقد طلبت الجمعية العامة، في قرارها ٢٢١/٥٣، إلى الأمين العام أن يدرج في مقترحاته بشأن الميزانية اعتمادات لتنفيذ مقترحات إدارة الموارد البشرية. وفي القرار ٢٦٦/٥٩، طلبت الجمعية العامة صراحة إلى الأمين العام أن يعد خطة استراتيجية تتضمن مؤشرات ونقاط مرجعية وحدود زمنية ومعايير واضحة لتنفيذ سياسات التنقل وأن يقدم إليها في دورتها الحادية والستين تقريراً عن ذلك يتضمن معلومات بشأن الآثار المالية. ولكن مما يؤسف له أن هذه المسألة الأساسية كان مصيرها على ما يبدو التجاهل التام. وأبلغ موظفو إدارة الموارد البشرية المفتشين أنهم لا يتوقعون زيادة ملموسة في التكاليف العامة الحالية للموظفين بسبب زيادة التنقل. بل هم يعتقدون أن التكاليف المباشرة المرتبطة بالتنقل يمكن تغطيتها من الاعتمادات المخصصة للتكاليف العامة للموظفين. ولما كان من المتوقع أن يتنقل الموظفون داخل مركز عمل معين فلن تترتب على ذلك تكاليف مرتبطة بالسفر أو بنقل الأمتعة. وعلم المفتشان أيضاً أن مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات لم يطلب إليه تقديم أي تقديرات محددة لتكاليف عملية التنقل.

٧٤- ويود المفتشان التشديد على ما ذكره الأمين العام صراحة من أن أهداف سياسة التنقل هي "كفالة أن تكون المنظمة قادرة على نقل الأفراد بين مختلف المهام والإدارات والمجموعات المهنية ومراكز العمل من أجل الوفاء بمطالبها التنفيذية"^(٢١). إلا أن المفتشين يتساءلون لماذا بنى مكتب إدارة الموارد البشرية افتراضه بشأن التنقل على التنقل داخل مركز عمل معين فقط. وبعد أن تبين للمفتشين عدم وجود ما يدعم افتراض المكتب فإنهما يعتقدان أنه كان ينبغي إعداد تقديرات أخرى للتكاليف تأخذ في الاعتبار مختلف سيناريوهات التنقل.

٧٥- وأفاد مكتب إدارة الموارد البشرية، معلقاً على مشروع التقرير، أن الآثار المترتبة في الموارد على مقترحات التنقل "مبينة في التقرير المفصل عن الاستثمار الذي يشير إلى أن التكاليف المسقطه ستندرج عن الاحتياجات الإضافية من موارد الموظفين والخدمات المشتركة وتوسيع البرامج الخاصة بتطوير الموظفين ودعم مساهمهم الوظيفي في سبيل تعزيز سياسة التنقل". ويجدر بالملاحظة أن التقرير الذي يشير إليه المكتب لم يكن متاحاً عند الانتهاء من إعداد هذا التقرير. كما يود المفتشان الإشارة إلى أنهما وجهتا طلبات متكررة إلى مكتب إدارة الموارد البشرية للحصول على تقديرات للتكاليف أثناء البعثة التي قاما بها إلى نيويورك ولكنهما لم يتلقيا أي رد.

٧٦- وعلى الرغم من صعوبة تقدير هذه التكاليف كميّاً بسبب نقص البيانات الأساسية، فإن المفتشين يعتقدان أن تنفيذ سياسة التنقل يمكن تحديده كميّاً. وإذ يسلم المفتشان بتغير دور المنظمة وزيادة العنصر الميداني في ولاياتها، فإنهما يفترضان أن ما لا يقل عن ٢٠ في المائة من عمليات النقل الأفقي السنوية لموظفي الفئة الفنية سيحدث بين مراكز العمل. ولم يقدم مكتب إدارة الموارد البشرية، في تعليقاته على تقرير المفتشين، أرقاماً محددة تؤيد أو تنفي التقدير المذكور أعلاه ذاكراً أن "... التقديرات الأولية تشير إلى احتمال تنقل ٥٠٠ موظف في إطار برنامج التنقل المنظم في عام ٢٠٠٧، من بينهم عدد قليل سيتنقل بين مراكز العمل". ولكن نظراً لما طلبته الجمعية العامة من منح التنقل بين مراكز العمل قيمة أعلى من التنقل داخل مركز عمل معين، فقد دهش المفتشان عندما علما من

الأمانة العامة أن "عددًا قليلاً" فقط من الموظفين سيغيرون مراكز عملهم في حقيقة الأمر. وعليه، بافتراض أن متوسط تكلفة عملية النقل الواحدة يبلغ نحو ٥٠.٠٠٠ دولار، فإن التكاليف العامة الإضافية للموظفين ستتراوح ما بين ١٥ و ٢٠ مليون دولار لكل فترة سنتين^(٢٢).

٧٧- والجدير بالذكر أن هذا التقدير لا يشمل التكاليف الإضافية المرتبطة بتنفيذ سياسة التنقل، وهي تكاليف لا ينبغي إهمالها وإن كان يصعب تحديدها كمياً، مثل:

- الموارد الإضافية اللازمة لمكتب إدارة الموارد البشرية من أجل إدارة عملية التنقل؛
- احتياجات التدريب الإضافية (التي تقدرها الأمانة العامة بمبلغ ٢٠ مليون دولار لكل فترة سنتين)؛
- الوقت اللازم لتعريف الموظفين بأنشطتهم الجديدة؛
- الوقت اللازم للموظفين ومديري البرامج لإنجاز الإجراءات الإدارية الطويلة.

٧٨- ولما كان نظام اختيار الموظفين وبرامج إعادة الانتداب تتطلب موارد كثيرة وتطبق على نطاق المنظمة، فإن زيادة التنقل سيتطلب مزيداً من الموارد الإدارية. ولذلك يعتقد المفتشان أنه يلزم اتباع نهج أكثر مرونة في تنفيذ عملية التنقل. كما يعتقدان، بوجه خاص، أنه ينبغي إيجاد آليات متعددة ومرونة على الصعيد المحلي من أجل زيادة الكفاءة الإدارية.

باء - التنقل كوسيلة لتقاسم عبء المشقة

٧٩- ينبغي تمكين جميع موظفي الأمم المتحدة من الاستفادة على قدم المساواة من الفرص المتاحة في المنظمة. كما ينبغي أن يتقاسموا جميعاً عبء الخدمة في مراكز العمل الشاقة والبعثات الميدانية الصعبة، باستثناء الموظفين المعيّنين في مناصب غير خاضعة لمبدأ التناوب. وينبغي أن تضع الأمانة العامة خطة منصفة للتنقل تعترف بالخدمات التي يؤديها الموظفون العاملون في مراكز العمل الشاقة عن طريق ضمان فرص متكافئة لجميع موظفي المنظمة. فعلى سبيل المثال، وضعت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين في عام ١٩٨٢ سياسة تناوب رسمية قائمة

(٢٢) تتكون المجموعة المدروسة في عملية الحساب هذه من جميع موظفي الأمانة العامة، بصرف النظر عن مصدر تمويلهم، في الفئة الفنية والفئات العليا في إطار المجموعة ١٠٠ (٥٦٥ موظفاً)، على النحو المذكور في تقرير الأمين العام المعنون "تكوين الأمانة العامة" (A/60/310). وافترض المفتشان أن جميع موظفي الفئة الفنية سينتقلون خلال فترة ٥ سنوات، كما هو مرتقب في السياسة الحالية. وافترضوا أيضاً في كل سنة من هذه الفترة أن ١٠ في المائة من الموظفين لن يخضعوا لشرط التنقل بسبب التقاعد (الموظفون الذين باتوا على أقل من سنتين من التقاعد لا يخضعون لشرط التنقل) وأن ٣ في المائة من الموظفين قد يحصلون على ترقية، ما يعني أنهم لا يخضعون لشرط التنقل. ونتيجة الحساب الدقيق، مع مراعاة جميع العوامل المذكورة أعلاه، هي ١٦ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة من التكاليف الإضافية لكل فترة سنتين.

على مبدأ تقاسم الأعباء. فمن أجل ضمان معاملة متساوية لجميع الموظفين، يخضع جميع الموظفين المعيّنين في وظائف غير محددة المدة لمبدأ التناوب. وأحد الشواغل الرئيسية التي أعرب عنها الموظفون في الاستقصاء الذي أجري على الشبكة هو الخوف من "أن يعلقوا في الميدان". وقد اعتبر ٧٢ في المائة من المجيبين أن هذه المسألة عقبة رئيسية أمام تنفيذ سياسة التنقل الحالية. فقد يصعب على الموظف الذي يُنتدب للعمل في مركز عمل شاق أن يعود منه. ولذلك يرى المفتشان أن على الأمانة أن تضع خطط تناوب محددة من أجل تشجيع التضامن الحقيقي بين الموظفين وتوفير معاملة منصفة للعاملين أصلاً في بيئات صعبة.

٨٠- ويرحب المفتشان بالفكرة المدرجة في سياسة التنقل الحالية والداعية إلى خفض الحد الزمني الأقصى لشغل الوظائف في مراكز العمل الشاقة. وعلى هذا الأساس تخفّض مدة شغل الوظيفة بالنسبة للموظفين الدوليين العاملين في مراكز العمل الأعلى درجة في تصنيف المشقة (الفئات جيم إلى هاء من التصنيف)، ويُولى هؤلاء الموظفون أولوية في إعادة الانتداب لاحقاً. ومن شأن هذا الإجراء أن يساهم في الحد من مشكلة الشواغل المزمّنة في تلك المواقع. وتتولى الإدارات المعنية تحديد المدة القصوى لشغل الوظائف في البعثات الميدانية، وفقاً للاحتياجات التنفيذية والاعتبارات الأمنية وما إلى ذلك. وفي جميع الأحوال لا تتجاوز المدة القصوى المدة الحالية البالغة ٥ أو ٦ سنوات. وفي رأي المفتشين، لا يعالج هذا الاقتراح بما فيه الكفاية الشاغل الرئيسي الذي أعرب عنه الموظفون وهو "أن يعلقوا في الميدان". ويرى المفتشان أن الاقتراح ينبغي أن يكون أكثر تحديداً وأنه ينبغي، بوجه خاص، تعريف عبارتي "حد زمني أقصر لشغل الوظائف" و"إيلاء الاعتبار على سبيل الأولوية" تعريفاً واضحاً وتحديدهما كمياً. ويرحب المفتشان بالمرونة الممنوحة للإدارات المكلفة بالشؤون الإدارية لكي يحدّد كل منها المدة القصوى لشغل الوظائف فيها. بيد أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى عدم الاتساق في تنفيذ السياسة، إذ يمكن أن تقرّر الإدارات المختلفة تطبيق حدود زمنية مختلفة لشغل الوظائف في مركز العمل نفسه. وهنا يستطيع مكتب إدارة الموارد البشرية أن يؤدي دوراً مركزياً في المشورة والتنسيق.

٨١- ويعتقد المفتشان أن موظفين عديدين يرغبون في العمل في مراكز العمل الشاقة لفترة محدودة إذا كان انتدابهم لاحقاً مضموناً لأن ذلك يزيل عنهم الخوف من "أن يعلقوا في الميدان". ولجعل ذلك حقيقة واقعة لا بد من اعتماد خطط تناوب مرنة داخل الإدارات أو المجموعات المهنية. وفي هذا الصدد، يرحب المفتشان بمبادرة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وإن كانت هذه المبادرة لا تخص سوى موظفي المكتب الدوليين من الفئة الفنية الذين يفون بمعايير معينة. وينبغي فتح خطط التناوب داخل الإدارات للموظفين المؤهلين العاملين في إدارات أخرى داخل الأمانة العامة والراغبين في الخدمة على أساس مؤقت. ومن شأن هذا النهج أن يزيد عدد الموظفين المتاحين للخدمة في مراكز العمل الشاقة وأن يوفر للموظفين فرصة فريدة لاكتساب خبرات مهنية وشخصية أوسع.

كاف - تنقل موظفي الخدمات العامة

٨٢- يرحب المفتشان بمعظم المبادرات المدرجة في سياسة التنقل الحالية والرامية إلى زيادة وتحسين تنقل موظفي الخدمات العامة. وتشمل هذه المبادرات:

- زيادة عدد وظائف الفئة الفنية المتاحة لموظفي فئة الخدمات العامة؛

- الاعتراف بالخدمة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام؛
- إدخال تحسينات على التنقل بين الوكالات، بحيث يُسمح لموظفي الخدمات العامة الذين ينتقلون من وكالة أخرى ضمن مركز العمل نفسه أو إلى مركز عمل مختلف، بترشيح أنفسهم لشغل وظيفة من نفس مستوى الوظيفة الجديدة بدلاً من وظيفة بدء العمل وتعيينهم فيها.

٨٣- ويعرب المفتشان عن ترحيبهما ودعمهما للاتفاق الذي توصلت إليه لجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة في دورتها السابعة والعشرين، وهو اتفاق يقضي بأن يُطلب من الدول الأعضاء إلغاء الحد الأقصى البالغ ٥ في المائة لانتداب موظفي الخدمات العامة إلى البعثات الميدانية. غير أن المفتشين يودّان الإشارة إلى بعض العقبات المصطنعة أمام ترقية موظفي الخدمات العامة إلى وظائف الفئة الفنية. فبينما لا يستطيع موظفو الخدمات العامة في الأمم المتحدة ترشيح أنفسهم لشغل وظائف من الفئة الفنية إلا عن طريق النجاح في امتحان الانتقال من فئة الخدمات العامة إلى الفئة الفنية، يستطيع موظفو الخدمات العامة في أي منظمة أخرى تابعة للنظام الموحد للأمم المتحدة أن يتقدموا كمرشحين خارجيين. ويجب معالجة هذا التضارب أيضاً في إطار سياسة التنقل.

٨٤- وفيما يتعلق بالاعتراف بالخدمة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، تنص سياسة التنقل على ما يلي:

"يستطيع الموظفون المنتدبون للعمل في بعثات ميدانية الاحتفاظ بوظيفتهم لمدة سنتين كحد أقصى. وينبغي الاعتراف بالإنجازات والخبرات المكتسبة في عمليات حفظ السلام بوصفها إثراءً مهنيًا إيجابيًا، عن طريق البقاء على اتصال مع الموظف أثناء فترة انتدابه وهيئة جوّ من الترحيب لدى عودته"^(٢٣).

ويرى المفتشان أنه لا بد من زيادة توضيح خطة الانتقال قبل توسيع نطاقها لتشمل موظفي الخدمات العامة.

لام - المساءلة عن التنقل

٨٥- تصف السياسة الحالية مساءلة الجهات الثلاث الرئيسية المعنية بعملية التنقل، أي الإدارة والموظفون ومكتب إدارة الموارد البشرية، على النحو التالي:

(أ) "مساءلة الإدارة. يتحمل رؤساء الإدارات والمكاتب المسؤولية عن إنشاء النظم الداعمة للتنقل، بما في ذلك الإجراءات التنفيذية العادية، وتدريب الموظفين والتخطيط لخلافتهم، وضمان الحفاظ على القدرة المؤسسية على تنفيذ البرامج. ويحتفظ رؤساء الإدارات والمكاتب بسلطة نقل الموظفين أفقياً داخل إداراتهم ويتحملون أيضاً المسؤولية عن الامتثال لسياسة التنقل، عن طريق إعفاء وقبول الموظفين الذين يقع عليهم الاختيار لنقلهم أو الذين يتعين إعادة انتدابهم، بمن فيهم الموظفون الذين يعيّنهم مكتب إدارة الموارد البشرية... وسيكون أدائهم في إدارة الموارد البشرية، بما في ذلك الوفاء بمسؤولياتهم المتعلقة بسياسة التنقل، جزءاً لا يتجزأ من عملية تقييم الأداء التي يقوم بها مجلس الأداء الإداري. وبذلك يصبح المجلس أداة لإنفاذ المساءلة الإدارية على أعلى المستويات.

(ب) مسألة مكتب إدارة الموارد البشرية. إذا امتنع الموظف عن الانتقال وفقاً لسياسة التنقل أو كان عاجزاً عن ذلك، تكون لمكتب إدارة الموارد البشرية سلطة تنسيبه. وسيتعاون المكتب مع الإدارات في ضمان تنقل الموظفين أثناء مساهمهم الوظيفي وفقاً لسياسة التنقل. وسيتم تعزيز وظيفة الرصد التي يقوم بها المكتب لتيسير تحديد المشاكل المحتملة في مرحلة مبكرة، بحيث يتاح التصدي لها في الوقت المناسب وتسجيلها من أجل اتخاذ ما يلزم من إجراءات. وبالإضافة إلى ذلك، يقوم المكتب بإخطار رؤساء الإدارات والمكاتب بأسماء مديري البرامج الذين يعرقلون تنقل الموظفين أو يُظهرون عدم التزامهم بالتطوير الوظيفي لفرادى الموظفين... ويمكن أن يُطلب إلى رؤساء الإدارات والمكاتب أن يُثبتوا اتخاذهم الخطوات المناسبة لمعالجة المسألة مع المدير المعني، بما في ذلك في سياق تقييم أداء هذا المدير. وسيُدرج مكتب إدارة الموارد البشرية إحصاءات عن عدد الحالات التي عمد فيها إلى توجيه انتباه رئيس الإدارة أو المكتب إلى هذه المسائل في تقرير الرصد السنوي الذي يقدمه إلى الأمين العام.

(ج) مسألة الموظفين. يُشترط على الموظفين تحمّل مسؤوليتهم في التنقل والاستفادة مما يتيح ذلك من فرص في التحسّن والتطور الوظيفي. ويمكن للموظفين تنفيذ التنقل عن طريق الترشح للء الشواغر والمشاركة في برنامج التنقل المنظم^(٢٤).

٨٦- وفي توزيع المسؤوليات المبين أعلاه، يود المفتشان التأكيد على أنه إذا كانت الإدارة والموظفين يحمّلون قدراً من المسؤولية فإن مكتب إدارة الموارد البشرية يخوّل سلطات من دون أي مسألة واضحة. وقد اقتبس النص الوارد أعلاه من موقع i-Seek للشبكة الداخلية للأمم المتحدة، وهي المعلومات الوحيدة التي عثر عليها المفتشان مدرجة في سياسة التنقل الحالية وما يرتبط بها من مسألة. ويعتبر المفتشان هذا النص دليلاً على عدم وجود فهم واضح لمفهوم المسألة. كما أنهما لم يجدا مبرراً لعدم إسناد مسؤولية إلى مكتب إدارة الموارد البشرية بالنظر إلى ما يضطلع به من دور رئيسي في تنفيذ سياسة التنقل.

ميم - التنقل وإقامة العدل

٨٧- طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارات متعاقبة، ولا سيما القرارات ٢٥٨/٥٥ و ٣٠٥/٥٧ و ٢٦٦/٥٩، أن يواصل وضع معايير التنقل ليعود بأكبر قدر من الفائدة على المنظمة وضمان معاملة منصفة ومتكافئة لجميع الموظفين وتلافي إساءة استعماله كأداة لممارسة الإكراه على الموظفين، آخذاً في اعتباره الأمن الوظيفي في المنظمة وغيره من العوامل ذات الصلة.

٨٨- وتعكس نتائج استقصاء الموظفين عدم معرفة الآليات المتاحة (٣٩،٨ في المائة) وعدم الثقة في مدى ملاءمة الآليات الحالية لمعالجة المسائل المتصلة بالتنقل (٥٠،١ في المائة). ويعتقد المفتشان أن نظام إقامة العدل الحالي بطيء ومربك وغير مناسب للتعامل مع زيادة التنقل. وينبغي وضع آليات جديدة، على الصعيد المحلي، من أجل تسوية المنازعات سريعاً. ويمكن أن تتخذ هذه الآليات شكل أفرقة مشتركة تتكون من ممثلين عن الإدارة وعن الموظفين وتلتزم بمهل صارمة لإنجاز مهامها. وذكر مكتب إدارة الموارد البشرية، في معرض تعليقه على هذا التقرير، ما يلي:

(٢٤) iSeek. United Nations intranet. مذكرة إعلامية من الإدارة بشأن التنقل معنونة "الجزء الثالث: زيادة التنقل" أُعدت لمناقشتها في الدورة السابعة والعشرين للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة.

"تُرد الآليات المتاحة لتسوية المنازعات في الأمانة العامة في الوثيقة ST/IC/2004/4. وعلى النحو المتفق عليه في الدورة السابعة والعشرين للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة ستعيّن جهة وصل في مكتب إدارة الموارد البشرية يرفع إليها رؤساء مجالس الموظفين ونقاباتهم المخالفات أو الشواغل المتعلقة بتنفيذ سياسة التنقل. وبانتظار دراسة توصيات الفريق المعني بإعادة تصميم نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة، عرضت الجمعية العامة في قرارها ٢٨٣/٥٩ عدداً من التدابير المؤقتة لتحسين نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة".

٨٩- كما أن الخبراء المستقلين في الفريق المعني بإعادة التصميم الذي كلفه الأمين العام بناء على طلب الجمعية العامة باستعراض نظام العدالة الداخلية وإعادة تصميمه أكدوا مؤخراً عدم ملاءمة نظام إقامة العدل في المنظمة. وخلصوا إلى أن الأمم المتحدة تفتقر إلى نظام العدالة الداخلية يتسم بالكفاءة والفعالية والاستقلال ويتمتع بموارد كافية، وأنه لا بد من إجراء تنقيح جذري لنظام العدالة الداخلية في المنظمة من أجل النجاح في إدارة الإصلاحات. وتتلاقى استنتاجات الفريق مع آراء المفتشين ومع الآراء الواردة في تقرير سابق لوحدة التفتيش المشتركة:

"يتسم نظام إقامة العدل في الأمم المتحدة بأنه بطيء ومكلف ومربك، كما يبدو، في عدد من الجوانب الهامة، أقل فعالية بكثير مما يمكن أو ينبغي أن يكون عليه" (٢٥).

نون - التنقل كعامل حافز

٩٠- يُعرب المفتشان عن اقتناعهما بأن خطط التنقل الحسنة التصميم يمكن أن تكون أداة حفز قوية لكل من الإدارة والموظفين. ويكمن مفتاح النجاح في تصميم هذه الخطط في مضاهاة احتياجات المنظمة باحتياجات الموظفين ومهاراتهم المحددة. ولا بد من مراعاة احتياجات الموظفين ومهاراتهم كذلك لدى وضع سياسة تنقل يمكن أن تؤدي دوراً حافزاً قوياً. وفي هذا الصدد، يمكن لمكتب إدارة الموارد البشرية أن يستعين باستقصاء الموظفين الذي أُجري على الشبكة لتوسيع آرائه بشأن التنقل وتحديد احتياجات الموظفين والأهمية التي يعقدونها على سياسة التنقل. وقد أعرب ٦٠ في المائة من المحييين على الاستقصاء عن عدم رضاهم عن السياسة الحالية (من بين هؤلاء قال ٢٧,٥ في المائة إن السياسة الحالية مشجعة "قليلاً" لهم، وأشار ٣٢,٥ في المائة منهم إلى أنها "غير مشجعة على الإطلاق"). وتظهر هذه النتائج أن الحملة الإعلامية التي شنتها الأمانة العامة حول موضوع التنقل لم تُسهم إلا قليلاً في حفز الموظفين وتحسين نظرهم إلى تنفيذ سياسة التنقل. ويرد فيما يلي مزيد من النتائج والاستنتاجات التي خلص إليها الاستقصاء.

سين - التنقل وقضايا العمل والحياة

٩١- يعتقد المفتشان أن الأمانة العامة تدرك جيداً ما هي أغلب شواغل الموظفين. إلا أن عليها أن تبذل جهداً أكبر بكثير من أجل الاستجابة كما ينبغي لهذه الشواغل عن طريق وضع خطط عمل ملموسة ومجدية. وتظهر نتائج الاستقصاء أن المحييين ليسوا على علم بأية تدابير محددة اتخذت أو يزمع اتخاذها لتحسين ظروف الحياة والعمل (مثل عمل

الأزواج، والأمن، وبيئة العمل) كحافز للتنقل: إذ يعتبر ٧٣,٨ في المائة من المحييين أنهم لا يتلقون معلومات كافية (ذكر ٢٥,٨ في المائة منهم أنهم يحصلون على "قليل من المعلومات" و ٤٨ في المائة منهم أنهم لا يحصلون "على أية معلومات على الإطلاق"). وفيما يلي الشواغل الرئيسية المعرب عنها في الردود بحسب ترتيب أهميتها:

- "الخوف من أن يعلقوا في الميدان" (٤٨ في المائة)؛
- قضايا العمل والحياة (٤٨ في المائة)؛
- الصحة والأمن (٤٨ في المائة)؛
- عمل الأزواج (٤٦ في المائة)؛
- ضمان إمكانية العودة إلى مركز العمل الأصلي (٤٦ في المائة)؛
- نقص التدريب المناسب (٣٩ في المائة)؛
- القيود القانونية على إقامة الموظفين والمعاليين (٣٣ في المائة).

٩٢- ويدل تحليل التعليقات الواردة من خلال الاستقصاء على وجود قلق كبير إزاء قضايا العمل والحياة. ويعتقد معظم المحييين أن سياسة التنقل الحالية لا تتصدى على نحو مناسب للمسائل المتصلة بأثر التنقل في حياتهم الأسرية وفي تعليم أطفالهم. وقد خلص المفتشان هما أيضاً إلى أن السياسة الحالية غامضة في هذا الصدد. فالموظفون الذين ينتقلون إلى مركز عمل جديد لا ينالون سوى قسط ضئيل من المساعدة في إيجاد المدارس والسكن وما إلى ذلك. كما أنهم يعولون على تفهم رؤسائهم المباشرين لمنحهم الوقت اللازم للاستقرار في بيئتهم الجديدة. وقد اتخذ مكتب إدارة الموارد البشرية عدداً من المبادرات لمعالجة قضايا العمل والحياة، وبخاصة ما يتعلق منها بعمل الأزواج. ومن هذه المبادرات إقامة برنامج لدعم الأزواج (في عام ٢٠٠٤)، وإنشاء قواعد بيانات وشبكات في مراكز عمل كثيرة، وتعيين جهات وصل لعمل الأزواج في جميع مراكز العمل الرئيسية. كما نظم مكتب إدارة الموارد البشرية "حلقات عمل نصف سنوية خاصة بالبحث عن العمل" لمساعدة الأزواج على إيجاد عمل في إطار الأمم المتحدة أو خارجها، وعلى إقامة شبكة معلومات. وحتى اليوم، عُقدت خمس حلقات شارك فيها ٨٠ من الأزواج. بيد أن المفتشيين يعتقدان أن هناك الكثير مما يلزم عمله، مثل:

- زيادة وتحسين المعلومات التي يتيحها مكتب الموارد البشرية أو مستشارو الموظفين للموظفين الذين ينتقلون إلى مكان جديد؛
- عقد اتفاقات تفضيلية مع المدارس ومع الوكالات العقارية التي يمكنها توفير الخدمات اللازمة لتسهيل الاستقرار في المكان الجديد.

٩٣- ويؤيد المفتشان مبادرة الأمانة العامة التي

"... جددت عضويتها في مؤسسة التراخيص (Permits Foundation)، وهي رابطة من الشركات الدولية التي تعمل معاً على تشجيع الحكومات على تخفيف أنظمتها المتعلقة بتراخيص العمل من أجل مساعدة الأزواج الأجانب على إيجاد عمل. وإذ أقر الأمين العام أن اشتراط التخلي عن مركز المقيم الدائم للعمل في الأمم المتحدة ينشئ عقبات رئيسية أمام التنقل، فإنه طلب إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والستين أن تعيد النظر في هذا الاشتراط من أجل توفير أساس أكثر ثباتاً لبقاء أسر الموظفين في ذلك البلد في الوقت الذي يتعين فيه على الموظف العمل في مركز عمل آخر أو في عملية ميدانية"^(٢٦).

عين - التنقل ضمن منظومة الأمم المتحدة

٩٤ - في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، نشر مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة الاتفاق المتعلق بالتنقل بين الوكالات. ويحل هذا الاتفاق محل الاتفاق بين المنظمات المتعلق بنقل الموظفين أو انتدابهم أو إعارتهم بين المنظمات التي تطبق نظام الأمم المتحدة الموحد للمرتبات والبدلات. وقد أعدت هذا الاتفاق شبكة الموارد البشرية على مستوى النظام الموحد. ويرحب المفتشان بهذه المبادرة باعتبارها خطوة رئيسية نحو تحسين تنقل الموظفين عبر النظام الموحد للأمم المتحدة ويعربان عن استعدادهما لإجراء استعراض آخر بشأن التنقل بين الوكالات على صعيد المنظومة في تاريخ لاحق.

٩٥ - ويعتقد المفتشان أنه ينبغي أن تتاح لموظفي منظومة الأمم المتحدة فرصة الانتقال، كمرشحين داخليين، ضمن جميع أقسام الأمانة العامة والوكالات ومختلف الصناديق والبرامج. وهذا ليس من شأنه فقط أن يزيد من الفرص المتاحة لتحسين المسار الوظيفي، بل من شأنه أيضاً، وهذا أهم، أن يجلب للمنظومة خبرات ومعارف جديدة. ولا يزال من بين المسائل الهامة المطروحة مسألة مركز المرشحين للتنقل بين الوكالات، وفي عدادهم الموظفون المدنيون في عمليات حفظ السلام، بما في ذلك بين صناديق وبرامج الأمم المتحدة. فَمَنْ هم المرشحون الداخليون والخارجيون للتوظيف والنقل والترقية في مختلف أقسام منظومة الأمم المتحدة ومَنْ ينبغي اعتبارهم كذلك؟ إن هذا السؤال المطروح يمكن أن يكون موضوع عمل لاحق لوحدة التفتيش المشتركة.
