الأمم المتحدة

A/70/368/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
15 September 2015
Arabic
Original: English

الدورة السبعون
البند ١٤٠ من جدول الأعمال المؤقت*
وحدة التفتيش المشتركة

مشاريع تجديد/تشييد مباني المقار على نطاق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

إضافة

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ”مشاريع تجديد/تشييد مباني المقار على نطاق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة“ (انظر A/70/368).

موجز

تقوم وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها المعنون ”تجديد/تشييد مباني المقار على نطاق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة“، ببحث الممارسات والإجراءات والطرائق التي تستخدمها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لتجديد وتشييد المباني الإدارية.

* A/70/150.

290915 250915 15-15653 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

وتعبّر هذه المذكرة عن آراء الأمين العام ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات المقدمة في التقرير. وقد تم توحيد هذه الآراء على أساس إسهامات المؤسسات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، الذي رحّب بالتقرير وأيّد بعض استنتاجاته.

أولا - مقدمة

١ - تقوم وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها المعنون ”تجديد/تشييد مباني المقار على نطاق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة“. ببحث الممارسات والإجراءات والطرائق التي تستخدمها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لتجديد وتشييد المباني الإدارية.

ثانيا - تعليقات عامة

٢ - تُرحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالتقرير. وتعرب عن تقديرها لشموله وترحِّب بالممارسات الفُضلى التي يعرضها لمشاريع تجديد المباني وتشييدها. وعلى حين أن هذه المؤسسات تجد أن التوصيات مفيدة بوجه عام، فإن تعليقاتها الواردة أدناه تستهدف توضيح نقاط مختلفة.

٣ - تلاحظ تلك المؤسسات أنه لدى وصف الممارسة الشائعة المتمثلة في التمسك بقواعد التشييد المحلية (انظر المرجع نفسه، الفقرة ٥٤)، فإن من الأنسب، في ضوء امتيازات وحصانات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، ورغبة تلك المؤسسات في ضمان مراعاة معايير السلامة الملائمة، أن يُراعى في الممارسة الشائعة في تلك المؤسسات قواعد البناء المحلية ومشورة إدارة السلامة والأمن فيما يتعلق بالسلامة والأمن، والمعايير البيئية، والحماية من الحرائق، وحفظ الطاقة.

٤ - وأعربت تلك المؤسسات عن تأييدها للمفهوم القائل بدمج موظفين من إدارات الدعم، مثل إدارات المشتريات، والشؤون القانونية، والسلامة والأمن، وتنظيم المرافق مع مكاتب مشاريع تشييد مباني المقار (انظر المرجع نفسه، الفقرة ٧٤). وقد رأت الأمانة العامة، بوجه خاص، أن دمج إخصائيين من هذه المجالات في مكتب المخطط العام لتجديد مباني المقر ييسّر المناقشة، ويعزز التعاون فيما بين الإدارات ويُعجِّل اتخاذ القرارات بين مختلف المكاتب التي تقوم بأدوار حيوية في إدارة المشاريع.

٥ - وفيما يتعلق بالفرع المعنون ”التوجيه والرصد والدعم القانوني“، تود تلك المؤسسات أن توضح على الخصوص أن مكتب الشؤون القانونية لا تشير على إدارة الشؤون الإدارية ”بما تفعله من حيث التعاقد من وجهة نظر عملية“ (انظر المرجع نفسه، الفقرة ١٠٥)، وإنما هو يقدم المشورة بشأن شكل العقود ومحتواها بما يناسب النطاق الخاص للعمل وحماية المصالح القانونية للمنظمة. هذا، ولا يصح القول بأن شعبة المشتريات تعدّل في مشاريع العقود ”للحصول على موافقة المكتب“ (انظر المرجع نفسه، الفقرة ١٠٦)، ولكن

الأصح القول بأن الشعبة تطلب من المكتب مشورته القانونية بشأن الجوانب القانونية لعقد ما.

٦ - وفيما يتعلق بالملاحظة القائلة بأن مكتب الشؤون القانونية قد قدّم ''وثائق توجيهية توضح أي نوع من العقود يوصى به وأي معايير ينبغي تطبيقها'' (انظر المرجع نفسه، الفقرة ١٠٦)، تلاحظ الأمانة العامة أن المكتب يقدم طائفة كبيرة من المشورة والخدمات والمساعدة في المسائل القانونية التي تمس عمل المنظمة وأنشطتها، بما في ذلك الأنشطة المعنية بعمليات التشييد. ويقوم مكتب خدمات الدعم المركزية عادة بمشاورة مكتب الشؤون القانونية بشأن أفضل طريقة لهيكلة عقود التشييد وكيفية تسوية المشكلات التي تنشأ عن تخطيط وإدارة مشروع من مشاريع التشييد. ويشجع مكتب الشؤون القانونية جميع المكاتب الخاضعة لسلطته على مشاورته بشأن التوجيه القانوني فيما يخص مشاريع التشييد الكبرى، وخاصة أثناء مراحل ما قبل تخطيط تلك المشاريع، وفي أقرب وقت ممكن على العموم، وقبل إرسال أي وثائق خاصة بالعقود في إطار عمليات طلب تقديم عروض، نظرا لأن تلك المشاورات تؤدي في العادة إلى تحسين إدارة مخاطر المشاريع، وإلى إيجاد مجموعة شاملة ومتماسكة من الوثائق الخاصة بعقود التصاميم والتشييد التي تحمي على أفضل وجه مصالح المنظمة. ومن ثم، يقوم مكتب الشؤون القانونية بتقديم المشورة والتوجيه القانونيين لكل حالة على حدة، آخذا في الحسبان التفاصيل الخاصة لكل مشروع من مشاريع تشييد أو تجديد المباني، مع الاهتمام بعناية بالمتطلبات الخاصة لمشروع معيّن، والوضع الفريد للمنظمة ومتطلباتها، من أجل معالجة المتطلبات الأساسية لكل مشروع.

٧ - وتود تلك المؤسسات أن توضح أن عدم ''تكييف'' عقد ما بما يتفق مع المعايير المحلية في ذاته لا يُستنتج منه احتواء العقد على أوجه عدم اتساق أو تناقض، أو صعوبة إدارة العقد (انظر المرجع نفسه، الفقرة ١٠٧). وهي تلاحظ أن المعايير المحلية السائدة في أي منطقة جغرافية قد لا تكون هي الوسيلة المثلى لحماية مصالح المنظمة والحد من مسؤوليتها. كما أن المعايير المحلية لا تعالج في كثير من الأحيان كل المتطلبات الخاصة الضرورية للمنظمة والمتعاقدين معها. ومن ثم، ينبغي لدى إعداد عقد أو التفاوض بشأنه بين المنظمة وأحد المتعاقدين، بمن فيهم مقدمو خدمات التشييد، اتخاذ الحيطة لدى إدخال الأحكام والشروط المحلية في العقود، لضمان تعبير تلك الأحكام والشروط عن المتطلبات الأساسية للمنظمة والخاصة بها.

٨ - وتعرب مؤسسات المنظومة عن تقديرها للاعتراف باستخدام الخبرة القانونية المحلية (انظر المرجع نفسه، الفقرة ١٠٨)، مع المنظمات، ملاحظة أن من المهم إتاحة الخبرة القانونية

المحلية فيما يتعلق بمشاريع التشييد، نظرا للطبيعة المعقّدة للتشييد والدور المهم الذي تؤديه قواعد البناء المحلية وممارسات المهنيين المحليين في إدارة المشاريع. وعلى سبيل المثال، فإنه على حين يقدم مكتب الشؤون القانونية مشورة قانونية مهمة لمكتب الأمم المتحدة في جنيف فيما يتعلق بما قبل التخطيط ومفاوضات العقود بشأن خطته الاستراتيجية لحفظ التراث، يقدم مكتب الشؤون القانونية المشورة لمكتب الأمم المتحدة في جنيف لاتخاذ الترتيبات اللازمة لتوفير المحامين السويسريين المحليين لفريق إدارة المشاريع من أجل التشاور. وفيما يتعلق بالمخطط العام لتجديد مباني المقر، تحتفظ الأمانة العامة بخدمات مكتب محاماة خارجي الذي أمكن لمكتب الشؤون القانونية التشاور معه، لا سيما فيما يتعلق بالمسائل القانونية المعقَّدة المتعلقة بالخصائص المميزة لقانون العقارات الخاص بمدينة نيويورك والعادات المتبعة في ممارسات التشييد المحلية في تلك المدينة. وفيما يتعلق بالمخطط العام لتجديد مباني المقر، يساعد مكتب المحاماة الخارجي مكتب الشؤون القانونية في بعض الجوانب المتعلقة بالمفاوضات الخاصة بالعقود وبعض المطالبات الخاصة بالتشييد.

٩ - كما تعرب مؤسسات المنظومة عن تقديرها للاعتراف بقيمة الترتيب التعاقدي ''للتصميم والبناء معا'' (انظر المرجع نفسه، الفقرة ١١٢)، وإن كانت ترى أن التقرير كان يمكن أن يكون أشمل بتضمينه عيوب ذلك الترتيب.

١٠ - وتتفق مؤسسات المنظومة مع الرأي القائل بأن العقود تتضمن ''أحكام كافية فيما يتعلق بالاختلافات والتسويات، والمخاطر والمسؤولية، والظروف القاهرة، والتعويضات عن التأخير، والمطالبات، والمنازعات، والتحكيم، (انظر المرجع نفسه، الفقرة ١١٣)، وتلاحظ أن من الملائم فيما يتعلق بعقود التشييد المعقَّدة، أن يتشاور فريق إدارة المشاريع مع المكتب القانوني المعني لتحديد أفضل شكل للعقد لمشروع معيّن. وعلى حين أن التقرير يقدّم بعض المعلومات عن هذه المسألة، إلا أنه كان يمكن تقويته بإيراد أوصاف أنواع العقود والإشارة إلى جميع البدائل الرئيسية. هذا ولا تتفق المؤسسات المعنية مع الرأي الوارد في التقرير بشأن ''المذكرات التطبيقية والرسوم البيانية لعمليات المشاريع، كمرفقات للعقد''، وتقترح بدلا من ذلك بألا تكون المذكرات والرسوم البيانية جزءا من العقد فتعطي بذلك أهمية قانونية. وتقترح المؤسسات أن يصدر كل منها منفصلا عن الآخر باعتبارها وثائق لإدارة العقود.

١١ - ويحيط العديد من المؤسسات المعنية بالتوكيد المتعلق بعقد السعر الأقصى المضمون (انظر المرجع نفسه، الفقرة ١١٤)، ولكنها ترى أنه من غير الدقيق بالضرورة القول بأن تلك

العقود هي ''أنفعها'' للمنظمات، وهي تلاحظ أن عقد السعر الأقصى المضمون يمكن أن يكون مكلفاً إذا جرى تعديله مرّات عديدة بأوامر تغييره من قِبَل المُلاك.

١٢ - وتحيط المؤسسات المعنية بالمقترحات المتعلقة ''بفترة الإبلاغ عن العيوب'' والتي مدتها سنة واحدة ولكنها تلاحظ أن تلك الفترة هي كما هي محددة في العقد ويمكن تحديدها بكونها بداية ''الإنجاز شبه المكتمل'' للعمل (انظر المرجع نفسه، الفقرة ١٤٨). كما تلاحظ أنه قد ينقضي أمده قبل ''الإنجاز النهائي'' للعمل إذا كان المتعاقد بطيئاً، ولكن الأمثل أن تبدأ مع الإنجاز النهائي للعمل. وتقترح المؤسسات المعنية أن ينظر مديرو المشاريع، قبل الدخول في عقود إدارة التشييد، فيما إذا كان يتعين قيام المتعاقد بشراء ضمانات ممتدة من الصانع، ثم تسليمها إلى الأمم المتحدة لدى الإنجاز النهائي للعمل فيما يتعلق بمعدات معينة تم تركيبها. كما تلاحظ المؤسسات أن القول بأن ''الإنجاز النهائي للعمل هو انتهاء التزام المتعاقد أو مسؤوليته'' (انظر المرجع نفسه، الفقرة ١٥١، قد لا يكون دقيقا بالكلية، وأنه ينبغي أن تكون على المتعاقد التزامات مستمرة بالعودة وإجراء إصلاحات بلا مقابل مادي، عملا بالتزامات الضمان، حالما يبلغ التشييد مرحلة الإنجاز النهائي.

١٣ - وتقترح المؤسسات المعنية أن تُدرج في المخطط العام لتجديد مباني المقر الجوانب البيئية والمستدامة والمتعلقة بفعالية الطاقة، بغية تحقيق مبان خضراء، وملائمة للعمل ومرنة ويسهل الوصول إليها من قِبَل الجميع، بمن فيهم الأشخاص ذوو الإعاقة. وينبغي القيام بمشاريع تجديد المباني بهدف تحسين أداء المباني ونوعية بيئة العمل، بإيجاد أماكن للمكاتب صحية وعالية المردود وآمنة وجذّابة.

ثالثا - ملاحظات معينة على التوصيات

التوصية ١

ينبغي أن يُنشئ الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة آليات للرصد الدقيق وتقديم التقارير الدورية عن مشاريع تجديد/تشييد مباني المقار طوال جميع مراحل المشروع.

١٤ - تؤيد المؤسسات التوصية ١.

التوصية ٢

مراعاةً لارتفاع تكلفة ومخاطر مشاريع تجديد/تشييد مباني المقار، ينبغي للهيئات التشريعية/مجالس الإدارة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تمارس دورها في الرصد

والرقابة فيما يتعلق بمشاريع كل منها بصفة مستمرة، بما في ذلك خلال مراحل ما قبل التخطيط والتخطيط والتنفيذ والإنجاز، مع ضمان الفعالية من حيث التكلفة، وتحقيق الأهداف الشاملة للمشاريع.

١٥ - نظرا لأن التوصية ٢ موجهة إلى الهيئات التشريعية وهيئات الإدارة، فإن المؤسسات المعنية تؤيد دعوة تلك الهيئات لممارسة دورها في رصد ورقابة مشاريعها باستمرار.

التوصية ٣

ينبغي للأمين العام، بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين، أن يطلب إلى رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين/اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى إنشاء فريق عامل معني بإدارة المرافق يشدد على المسائل المتصلة بمشاريع تجديد/تشييد مباني المقار.

١٦ - فيما يتعلق بالتوصية ٣، لاحظت المؤسسات المعنية أن هيكل اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى يشتمل بالفعل على شبكات معنية بما للشؤون المالية والمشتريات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والموارد البشرية من آثار على عمليات منظومة الأمم المتحدة، بما فيها المبادرات المتعلقة بالمرافق. ويضمن ذلك الهيكل سرعة اتخاذ الإجراءات المحددة الأهداف وقلّة تكاليف المعاملات، ويمكن لممثل المؤسسة العضو المعنية إطلاع اللجنة على أي مسائل معيّنة تتعلق بالمرافق من دون الحاجة إلى إنشاء هيكل جديد.

١٧ - هذا، وتشير المؤسسات المعنية إلى وجود مبادرة قائمة، هي الشبكة المشتركة بين الوكالات لمديري المرافق، التي تناقش أفضل الممارسات؛ والنُهُج والخبرات المشتركة ذات العلاقة بإدارة المرافق. وتضم الشبكة أيضا، إضافة إلى أعضاء منظومة الأمم المتحدة، أعضاء من خارج منظومة الأمم المتحدة تُعد إسهاماتهم مفيدة وقيّمة. ومن ثم، سوف تتداخل وظائف ومخرجات أي فريق عامل جديد مع وظائف ومخرجات الشبكة، هذا مع العلم بأن الإبلاغ عن طريق مثل هذا الفريق العامل إلى اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى سوف يكون إلى حد بعيد أكثر عنتاً ويتطلب موارد أكثر مما يتطلبه تنسيق الشبكة القائمة وإدارتها. وإضافة إلى ذلك، سوف يكون إطار مثل هذا الفريق العامل أضيق من إطار الشبكة، نظرا إلى أن عضويته سوف تكون مقصورة على أعضاء الأمم المتحدة الذين هم مشاركون بالفعل في الشبكة.

التوصية ٤

ينبغي أن يكفل الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة اتباع الممارسات الأفضل الـ ١٩ المقدمة في هذا الاستعراض لدى الاضطلاع بمشاريع تشييد/تجديد مباني المقار.

١٨ - تقبل المؤسسات المعنية التوصية ٤ وترحب بقائمة الممارسات الفُضلى المعروضة. والتي تلاحظ أنها تقدم إرشادات مفيدة خلال مراحل ما قبل تخطيط مشاريع تجديد/تشييد مباني المقار وتخطيطها وتنفيذها وإتمامها. وتشير المؤسسات بوجه خاص إلى الممارسة الفُضلى ١٦، المتعلقة باللجان المخصصة، وتؤيد الاقتراح الداعي إلى إنشاء هيئات لاستعراض المشاريع كل على حدة، آخذة في الاعتبار أن المشاريع التي لها هذا الطابع تتطلب اتخاذ إجراءات خاصة، مثل سياسات معينة للشراء، وتفويض السلطة لمستوى أعلى.