

Distr.: General
4 June 2001
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الخامسة والخمسون
البند ١١٦ من جدول الأعمال
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن السياسات والممارسات المتبعة في
مجال استعانة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بخدمات الشركات
الخاصة للاستشارة الإدارية

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته، فضلا عن تعليقات
لجنة التنسيق الإدارية، على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "السياسات والممارسات
المتبعة في مجال استعانة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بخدمات الشركات الخاصة
للاستشارة الإدارية" (A/54/702)، الواردة في المرفق.

تعليقات الأمين العام ولجنة التنسيق الإدارية على تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "السياسات والممارسات المتبعة في مجال استعانة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بخدمات الشركات الخاصة للاستشارة الإدارية"

مقدمة

١ - يضم تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "السياسات والممارسات المتبعة في مجال استعانة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بخدمات الشركات الخاصة للاستشارة الإدارية" (A/54/702) المعلومات التي قدّمها مؤسسات مختلفة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة عن تجاربها في استخدام الشركات الخاصة للاستشارة الإدارية، فضلا عن بعض البيانات الإحصائية. ولا شك أن خلاصة وافية من هذا القبيل مفيدة للأغراض المرجعية، ولو أن التوصيات ذات طابع عام إلى حد ما. وبالإجمال، فإنها تنطبق على أي حالة تتعاقد فيها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة للحصول على خدمات، وهي ممارسة تتبناها فعلا غالبية هذه المؤسسات.

تعليقات عامة

٢ - يقدر العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مقاصد التقرير والجهود التي بُذلت لإعداده، غير أنها ترى أنه يتسم بنقص التحليل الدقيق وعدم وضوح منهجيته. ونتيجة لذلك، لم يتم توحيد أو تصنيف المواد التي وردت من هذه المؤسسات على نحو سليم، مما جعل البيانات الواردة في التقرير عمومية الطابع للغاية أو لا يمكن تأكيدها. ومما يؤسف له أن نقص التحليل الدقيق أضر بصلاحيّة بعض الاستنتاجات والتوصيات الواردة في التقرير. وتدل المسائل المتعلقة بالمنهجية المتبعة على عدم القيام ببحوث شاملة أو على عدم مقدرة التقرير على إقامة الدليل بالكامل على النتائج التي توصل إليها. فقد وجدت إحدى المؤسسات مثلا أن ما ورد في التقرير عن ضرورة استخدام خدمات الإشراف الداخلية والخارجية كمصدر رئيسي للخبرات في ميدان الإدارة يثير الحيرة إلى حد ما.

٣ - ويرى العديد من المؤسسات أن الغرض الأساسي من النتائج الواردة في التقرير هو خفض تكلفة استخدام مثل هذه الشركات بغض النظر عن "النوعية"، وهو في نظرها نهج مفرط في التبسيط إلى حد ما. وتشير أيضا إلى أن منظومة الأمم المتحدة، استنادا إلى الممارسة الإدارية الحالية واقتداء بالقطاعين الخاص والعام، تسعى إلى التخفيف من الأنظمة. ومن ناحية أخرى، تقترح وحدة التفتيش المشتركة تنظيم استخدام شركات الاستشارة الإدارية

لكن دون تقديم أي حجة أو بيّنة جوهريّة دعماً لهذا الاقتراح. وأشار إلى عدة أمثلة مشابهة تشمل ما يلي: ما ورد في الموجز التنفيذي والاستنتاجات والتوصيات من أنه يتم التعاقد مع الشركات الخاصة لأن وكالات الأمم المتحدة تعاني من النقص في الموارد؛ وأن الشركات المنتمة إلى بلدان تتّبع مبادئ إدارية سليمة لا تُستخدم بنفس الوتيرة كالشركات الأخرى؛ وأنه يبدو أن المؤسسات تختار الشركات المنتمة إلى بلدان معيّنة لأنها تعتقد أن هذه الشركات أكثر دراية من غيرها في هذا الميدان. ولم يُقدّم ما يثبت ذلك، بل إن بعض الحالات تتناقض مع محتويات التقرير.

٤ - وتشير وحدة التفتيش المشتركة إلى أن منظومة الأمم المتحدة تدفع مرتبات أقل نسبياً ولا تقدّم "خططاً منظمة للتطوير الوظيفي" لموظفيها. ويتناقض ذلك عامة مع الموقف الذي تتبناه لجنة الخدمة المدنية الدولية. ونظراً لعدم توفر التحليل والمنهجية الواضحة في التقرير بوجه عام، فإن القول بأن الاستنتاجات الواردة فيه "تستند في المقام الأول إلى عناصر صادرة عن المنظمات ذاتها" لا سند له.

٥ - وفي عصر العولمة والشركات المتعددة الجنسيات الذي نعيش فيه، تضم معظم الشركات الاستشارية الكبيرة مكاتب وعمليات مستقلة وموظفين من جميع أنحاء العالم. وليس جلياً الاستنتاج الذي يمكن التوصل إليه من الفقرتين ٢١ و ٢٢ المدرجتين تحت عنوان "التوزيع الجغرافي".

٦ - ولا تتضمن محتويات الفقرتين ٢٩ و ٣٠ المدرجتين تحت عنوان "التناوب ومراقبة النوعية" أي تحليل مفيد، مع أنه تجدر الإشارة إلى أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تطبّق بنوداً موحدة للتحكيم في جميع الأحوال تقريباً.

٧ - وأشار إلى أنه يبدو أن التحليل الإجمالي لممارسات التعاقد التي تتبّعها الأمم المتحدة لا يستند إلى معلومات صحيحة عن نظام المعلومات الإدارية المتكامل. وخلافاً لما هو مذكور في الفقرة ٣٤ من التقرير، قامت ثلاث شركات استشارة كبيرة، وهي Systemhouse (وكانت آنذاك شركة استشارية عامة) و Deloitte and Touche و Price Waterhouse، بوضع نظام المعلومات الإدارية المتكامل. واستُخدمت ثلاث شركات مختلفة لأن منظومة الأمم المتحدة اتّبعَت الممارسة التي تستند إلى العطاءات التنافسية في كل مرحلة من مراحل المشروع.

٨ - وذكر أيضاً أن التقرير لا يتضمن أي إشارة إلى لجان العقود، وهي المعيار المتبع في الأمم المتحدة، في حين أُشير إليها في أجزاء أخرى من التقرير فيما يتعلق بالمؤسسات الأخرى.

تعليقات على التوصيات

التوصية ١ - إطار السياسة العامة

ينبغي للمنظمات المشاركة أن تضع سياسات ومعايير وإجراءات بشأن الاستعانة بشركات الاستشارة الإدارية، بالإضافة إلى عدد من مقاييس التقييم الواضحة والمعقولة تمهيدا لعرضها على الأجهزة التشريعية. وينبغي لهذه المنظمات خاصة أن تستحدث مبادئ توجيهية مرنة في مجال التعاقد من الباطن، ودراسات الجدوى، وإجراءات وقوائم مراجعة طرح العطاءات، وأساليب لتقييم شركات الاستشارة المحتمل الاستعانة بها، وإجراءات للإشراف على المراقبة والمتابعة. وينبغي أن تشتمل المبادئ التوجيهية على العناصر التالية:

(أ) ينبغي النظر على نحو كافٍ في بدائل للاستعانة بالشركات الخارجية للاستشارة الإدارية، بما في ذلك الاعتماد على هيئات الإخصائين الداخلية المناسبة، أو فرق العمل المخصصة، أو اللجان المشتركة بين الإدارات أو اللجوء إلى كيانات منظومة الأمم المتحدة المناسبة، من قبيل المركز الدولي للحساب الإلكتروني ولجنة تنسيق نظم المعلومات في مجال تكنولوجيا المعلومات، وكلية موظفي الأمم المتحدة أو وحدة التفتيش المشتركة في مجالات الإدارة العامة؛

(ب) ينبغي للمنظمة، عند الاستعانة بشركات الاستشارة الإدارية، أن تضع تحليلاً مسبقاً للأهداف المنشودة على أساس مقارنة الفوائد بالتكاليف، بما في ذلك الخبرة الجديدة التي سيكتسبها موظفوها؛

(ج) ينبغي التحقق، على أساس كل حالة على حدة، من الحاجة إلى سلطة تشريعية للاستعانة بشركات الاستشارة الإدارية؛

(د) ينبغي مراعاة الحاجة إلى أطر مرجعية دقيقة تحدد، في جملة أمور، مستوى ونطاق المهارات الجديدة التي يتعين نقلها إلى المنظمة.

٩ - تلتزم جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تقريباً على نحو ملائم بأنظمة ومنهجيات مقررّة فيما يتعلق باللجوء إلى خدمات شركات الاستشارة الإدارية الخاصة. وكانت نتيجة الاعتماد على قواعد عامة للحصول على الخدمات، بدلا من الترتيبات المعقدة دون داع، لإدارة خدمات الاستشارة مرضية على وجه العموم. ويرى العديد من المؤسسات أن محاولة فرض سياسات ومعايير وإجراءات جامدة لا يضمني المزيد من البيروقراطية على

الترتيبات القائمة وحسب، بل قد يتعارض مع مبادئ الإدارة العصرية وضرورة توشي المرونة نظرا للاختلافات في الاحتياجات الخاصة لمختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

١٠ - وهي ترى أن الإشارة إلى المركز الدولي للحساب الالكتروني ولجنة تنسيق نظم المعلومات كبديلين عن التعاقد مع شركات الاستشارة الإدارية الخارجية يتعارض مع دور هاتين الهيئتين وولايتيهما ومسؤولياتهما.

١١ - ولا توافق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على التوصية التي تدعو إلى تأكيد السلطة التشريعية للتعاقد مع شركات الاستشارة الإدارية على أساس كل حالة على حدة، لأن قرار التعاقد هو من اختصاص كبار الموظفين الإداريين في الوكالات المختلفة. ولدى معظم المؤسسات بالفعل قواعد وإجراءات تُملي طريقة تعاقدها مع شركات الاستشارة الإدارية، وهي تنظر دائما في جميع بدائل التعاقد مع شركات الاستشارة الإدارية قبل أن تقوم بذلك. غير أن هذه المؤسسات تسلّم بالحاجة إلى المزيد من التعاون داخل المنظومة في هذا المجال مع الاحتفاظ بقدر كاف من المرونة.

التوصية ٢ - الرصد والمراقبة

ينبغي للمنظمات أن تحتفظ بما يكفي من الخبرة والإمكانات الداخلية لرصد أداء شركات الاستشارة الإدارية عن كثب جهد الإمكان، بما في ذلك نقل مهارات جديدة في مجال الإدارة للمنظمة في جميع مراحل تنفيذ العقد، وذلك لضمان خلق ذاكرة مؤسسية والحفاظ عليها.

١٢ - تعتبر جميع المؤسسات تقريبا هذه التوصية غنية عن البيان.

التوصية ٣ - إجراءات المتابعة

ينبغي للمنظمات أن تُجري تقييمات بأثر رجعي لأداء شركات الاستشارة الإدارية ومدى تنفيذ توصياتها، بما في ذلك على وجه الخصوص، تقييم الفوائد المكتسبة من حيث فعالية التكلفة وأثر خدمات تلك الشركات داخل المنظمة، كما ينبغي لها أن تتقاسم مع المنظمات الأخرى، حسب الاقتضاء، نتائج تلك التقييمات (انظر أيضا التوصية ٤ أدناه).

١٣ - تؤيد معظم المؤسسات هذه التوصية وتفيد بأنها تعمل بها. وتشير إلى أن العقود تخضع لتقييمات الأداء وفقا للممارسة الحالية. غير أنه يصعب تقييم الفوائد المكتسبة من فعالية تكلفة الدراسات الإدارية. فكثيرا ما تتضمن هذه الدراسات توصيات قد تُنفذ أو لا تُنفذ. ويتم تقاسم المعلومات كلما اقتضت الحاجة ذلك. غير أنه تجدر الإشارة إلى أن نوعية

المخرجات لا تعتمد بالضرورة على شركة الاستشارة وحسب، وإنما أيضا على الموظفين المكلفين بكل مشروع والمهارات الإدارية المتوفرة لدى الشركة.

التوصية ٤ - التعاون والتنسيق فيما بين المنظمات

ينبغي للمنظمات أن تعزز التعاون والتنسيق على نطاق المنظومة في مجال الاستعانة بشركات الاستشارة الإدارية، وذلك بوسائل من بينها ما يلي:

(أ) وضع وتبادل قوائم بأسماء شركات الاستشارة الإدارية الفعالة التكلفة التي لديها خبرة بمنظومة الأمم المتحدة، وتنتمي إلى أكبر طائفة ممكنة من البلدان؛

(ب) القيام، في إطار أحد البنود المناسبة من جدول أعمال اجتماعات لجنة التنسيق الإدارية، بتبادل التجارب والمعلومات بشأن الاستعانة بشركات الاستشارة الإدارية.

١٤ - وبما أن معظم المؤسسات تتبع القواعد والأنظمة الخاصة بها وتعلن عن معظم فرص العقود إن لم يكن عن جميعها، فرمما لا يلزم تكبد التكاليف الإضافية والصعوبة الناجمتين عن إعداد قائمة مركزية. وتسلم المؤسسات عموما بأن التعاون مفيد في جميع المسائل، بما فيها هذه المسألة. ويُشير بعضها إلى أن المرونة تفترض التخفيف من مركزية المعلومات والإجراءات. وقامت لجنة التنسيق الإدارية بتشكيل اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى التي ستنظر في المسألة في سياقها الأوسع، ولكنها لا تعتقد أن إعداد هذه القائمة سيحقق أي غرض مفيد. وقد تكون فرقة العمل المعنية بالخدمات المشتركة أنسب جهة للنظر في هذه المسألة.

التوصية ٥ - تضارب المصالح

ينبغي للمنظمات أن تتوخى الحذر من إمكان نشوء تضارب في المصالح عند إرساء عقود على شركات الاستشارة الإدارية أو لدى استخدام وكلاء أو موظفين سابقين في تلك الشركات، لا سيما إذا كانوا قد شاركوا في التفاوض بشأن عقود محددة أو في تنفيذها.

١٥ - تؤيد المؤسسات هذه التوصية وتفيد بأنها تدرك حساسية هذه المسألة. وتشير أيضا إلى ضرورة العمل بكل دقة على تفادي تضارب المصالح، بما في ذلك التضارب الفكري، أو التعاقد مع شركات كوسيلة لإضفاء مصداقية ظاهرية على أهداف محددة مسبقا. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى نحو ما تسلم به وحدة التفتيش المشتركة، غالبا ما تكون المزايا والشروط

التعاقدية التي تمنحها منظومة الأمم المتحدة غير مغرية مقارنة بالمزايا والشروط التي تمنحها الشركات الخاصة. ولذا، فمن النادر أن تعين الأمم المتحدة موظفين من الشركات الخاصة.

التوصية ٦ - الشركات الإقليمية

ينبغي أن تُعطى الأفضلية للشركات الإقليمية التي تتوافر لديها الخبرة والمؤهلات الضرورية، إن وجدت، وذلك كأحد تدابير الاقتصاد في التكاليف.

١٦ - تبذل بعض المؤسسات قصارى جهدها في هذا الاتجاه كلما تسمح الظروف بذلك، مع مراعاة القواعد والأنظمة والممارسات المعمول بها. غير أنها تشير إلى أن إعطاء الأفضلية للشركات الإقليمية لا يكفل دائما المزايا التقنية والاقتصاد في التكلفة، وهما الشرطان الرئيسيان للتعاقد مع شركات الاستشارة الإدارية.

التوصية ٧ - سياسة التناوب

ينبغي للمنظمات، دون إخلال بالتوصية ٦ أعلاه أو بغيرها من اعتبارات فعالية التكلفة، أن تعتمد سياسة تناوبية في تعاملها مع شركات الاستشارة الإدارية، وذلك حتى تكفل الحصول على أكبر قدر ممكن من الفوائد من علاقتها مع تلك الشركات.

١٧ - ترى مؤسسات قليلة أنها تستفيد من التناوب في تعاملها مع الشركات. غير أن هناك في الوقت نفسه توافقا كبيرا في الآراء على انتقاء شركات الاستشارة الإدارية وفقا لمعايير المزايا والاقتصاد في التكلفة. ولذا يبدو أن هذه التوصية تتناقض مع القواعد والأنظمة والممارسات التي تعمل بها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٨ - اللغات التي يتم بها نشر الإعلانات عن العطاءات الدولية والبلدان التي يتم فيها ذلك

تُشجّع المنظمات على نشر إعلاناتها بشأن العطاءات الدولية بأكبر عدد ممكن من اللغات الرسمية وفي أكثر ما يمكن من البلدان، وذلك من أجل توسيع نطاق الشركات من جميع الأقاليم والبلدان التي يمكنها الاطلاع على فرص التعاقد مع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والمشاركة فعلا في تلك العطاءات.

١٨ - تقدر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الغرض من هذه التوصية، ولكن يساورها القلق بشأن مدى إمكانية تطبيقها من الناحية العملية وتحقيقها لفعالية التكلفة مع عدم وجود أي تقييم أو تحليل متعمق للاقتصاد في التكلفة. ومسألة اللغات حساسة جدا، فتتطلب الترجمة وقتا طويلا، ولا تحقق الإعلانات فعالية التكلفة المنشودة. غير أن هذه المؤسسات

ترى منفعة كبرى في الاستفادة من تكنولوجيات المعلومات من أجل الوصول إلى أكبر عدد من الشركات باستخدام الإنترنت إلى أقصى حد ممكن ودراسة إمكانية اللجوء إلى أساليب ابتكارية أخرى في هذا الخصوص.

١٩ - وأشارت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) إلى أن ما ورد في الفقرة ٩٥ من التقرير بأن مجلسها التنفيذي "يوافق بصفة عامة على الميزانيات المخصصة للمشاريع الاستشارية قبل أن يتسنى تنفيذها" غير دقيق، مع أنه قد ينطبق على بعض الحالات الخاصة.

٢٠ - وأشار مركز التجارة الدولية إلى أنه لا يُطبَّق "نظاما للغرامات" كما هو مذكور في الفقرة ٢٨ من التقرير.