

رابعاً - الاستثمار في طرق جديدة لتنفيذ الخدمات

ألف - خيارات جديدة للاستعانة بمصادر مختلفة

السياق والتحديات

٥٧ - مكنت الإنجازات التي تحققت مؤخراً في ممارسات التكنولوجيا والإدارة كثيراً من مؤسسات القطاعين العام والخاص من اعتماد طرق جديدة تماماً للحصول على الخدمات. وقد أتاحت هذه الطرق لأرباب العمل تركيز مواردهم على مهامهم الأساسية، والارتقاء

بأدائهم في تنفيذ ولاياتهم، وتخصيص الموارد على النحو الأمثل. ومن الممارسات التي تزداد شيوعاً نقل بعض المهام الإدارية إلى مواقع أخرى (سواء بتغيير أماكنها أو بنقلها إلى الخارج)؛ والتعاقد مع جهات خارجية على تقديم طائفة من الخدمات التي كانت في السابق تؤدي داخلياً (الاستعانة بمصادر خارجية)؛ والسماح لبعض فئات الموظفين بالعمل من المنزل (العمل من بُعد)؛ والاستفادة على نحو أكثر فعالية من المرافق القائمة بالفعل في أنحاء العالم.

٥٨ - ولكن خطى التقدم في تقصي هذه الخيارات في الأمم المتحدة ما برحت جزئية وبطيئة. فمعظم الخدمات الإدارية وخدمات الدعم تؤدي داخلياً، وكثيراً ما تؤدي في أماكن مرتفعة التكلفة مثل نيويورك وجنيف. وكانت العقلية السائدة عموماً في الأمم المتحدة لا تشجع حتى على بحث الخيارات المتاحة. ولا يوجد ما يدعونا، ونحن منظمة عالمية، إلى عدم مباشرة أعمالنا على نطاق عالمي. إلا أن الجمعية العامة وضعت، في قرارها ٢٣٢/٥٥، المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، عدداً من الشروط للاستعانة بالمصادر الخارجية، يقيد بشدة الظروف التي يمكن في ظلها التفكير في ذلك. بل ولم تجر أي دراسة شاملة للجدوى أو أي تقييم للتكاليف والفوائد فيما يتصل بإمكانية تغيير أماكن بعض الخدمات الرئيسية.

الرؤية

٥٩ - أرى الأمم المتحدة وقد أحرزت مكاسب على عدة جبهات عن طريق الأخذ بممارسات جديدة، من قبيل نقل الأنشطة إلى مراكز عمل جديدة. فهي بذلك سوف توزع المنافع الاقتصادية والمتعلقة بفرص العمل التي تنطوي عليها تلك الأنشطة توزيعاً أكثر عدلاً فيما بين دولها الأعضاء، مع جعلها أكثر فعالية وكفاءة في الوقت نفسه. وعلى وجه التحديد، فسوف تعيد الأمم المتحدة توزيع جزء من الحصص الضخمة من تلك الفوائد التي تعود حالياً على أغنى دولها الأعضاء، نظراً لأنها تستضيف قسماً كبيراً من وجود الأمم المتحدة. وسوف تؤدي إعادة توزيع أعباء العمل التي يتحملها المقر ونقلها إلى مواقع أخرى من العالم إلى فائدة مزيد من البلدان والاقتصادات؛ وسوف يتيح ذلك للأمم المتحدة توسيع وتعميق مجمع المهارات الذي تنتقي منه موظفيها؛ كما سيمكنها من خفض التكاليف العامة لعملياتها.

٦٠ - ويوفر تغيير مواقع أداء العمل أداة دقيقة للغاية لتطبيق المادة ١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة، التي تنص على أنه: "ينبغي في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يراعى في المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والتزاهة. كما أن من المهم أن يراعى في اختيارهم أكبر ما يستطيع من معاني التوزيع الجغرافي".

٦١ - ولم تبدأ أسرة الأمم المتحدة في تجربة هذه الممارسة إلا مؤخرا، ولكن الأمثلة المتوافرة على ذلك مشجعة. فقد قام البنك الدولي بنقل بعض مهام المحاسبة لديه إلى تشيانيا، الهند. ولاحظ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بعد أن قام بتحويل المهام المتعلقة بالمستحقات والاستحقاقات والرواتب إلى كوبنهاغن في فترة السنتين ٢٠٠٣-٢٠٠٤، أنه إلى جانب الوفورات التي تحققت بالدولار كانت هناك تحسينات أخرى ترتبت على عملية نقل بعض الخدمات. فقد وجد أن المعاملات ازدادت كفاءتها بنسبة ٢٥ في المائة، وقدر موظفو البرنامج الإنمائي في أنحاء العالم مستوى رضاهم عن نوعية واستجابة الخدمات المقدمة من كوبنهاغن بـ ٩٢ من ١٠٠ في عام ٢٠٠٥. وينظر البرنامج الإنمائي الآن في نقل بعض شعبه المعنية بالمعارف والتعلم، وكذلك وحدات دعم الموارد البشرية الإقليمية، إلى مراكز إقليمية من قبيل جوهانسبرغ وبانكوك.

٦٢ - وفي الأمانة العامة، قامت مؤخرا إدارة شؤون الجمعية العامة وإدارة المؤتمرات، على سبيل المثال، بتكليف جهة خارجية بإجراء دراسة لاستعراض الخيارات المتعلقة بدورة إصدار الوثائق. وتشير التقديرات الأولية إلى احتمال أن يترتب على نقل كامل خدمات إصدار الوثائق وفورات يمكن أن تصل إلى ٢٥ في المائة من تكاليف الموظفين والأماكن الحالية، مما يعني أن صافي هذه الوفورات سيناهز ٣٥ مليون دولار في السنة.

٦٣ - أما الاستعانة بمصادر خارجية لتوفير الخدمات - أي التعاقد على العمل مع مصادر خارجية - فتشكل خيارا لا ينبغي النظر فيه إلا بالنسبة للمهام التي لا تدخل في صميم الاختصاصات الأساسية للأمم المتحدة. وقد تكون مهام الطبع، التي ما زالت تؤدي داخليا، من الخدمات المناسبة المرشحة للاستعانة في أداؤها بمصادر خارجية. وثمة خطوات أخرى من خطوات دورة إصدار الوثائق، كالترجمة، يمكن ترشيحها للنقل إلى مراكز عمل أقل تكلفة، ولكن ليس بالضرورة للاستعانة في أداؤها بمصادر خارجية، وذلك بسبب مسألة مراقبة النوعية وغيرها من الأمور.

٦٤ - ويتوقف البت في مسألة نقل أي مهمة إلى مكان آخر، أو الاستعانة في أداؤها بمصادر خارجية، على طائفة واسعة من العوامل لا تشكل التكلفة إلا واحدا منها. فموثوقية الخدمة وتأمين معايير الجودة لهما أهمية أساسية. وسيلزم التشاور مع الموظفين وممثليهم، ثم توفير الدعم المناسب في الفترة الانتقالية من أجل تقديم العون لأي موظف تتأثر وظيفته في النهاية بهذا الأمر.

المقترحات

المقترح ١١

أطلب إلى الجمعية العامة أن تقوم بتعديل التوجيهات التي سبق أن أصدرتها، والسماح للأمانة العامة بالنظر في جميع الخيارات المتعلقة ببداية تقديم الخدمات، بما في ذلك تحديد إمكانية نقل العمل إلى مراكز عمل أقل تكلفة والاستعانة بمصادر خارجية.

المقترح ١٢

أقترح إجراء تحليلات منهجية وتفصيلية للتكاليف والفوائد المترتبة على فرص نقل العمل والاستعانة بمصادر خارجية والعمل من بعد بالنسبة لبعض الخدمات الإدارية المختارة، على النحو التالي:

- الترجمة والتحرير وإصدار الوثائق بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦؛
- عمليات الطبع والنشر الداخلية بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦؛
- إدارة برنامج التأمين الطبي بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦؛
- خدمات دعم تكنولوجيا المعلومات بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦؛
- أعمال حسابات الدفع وحسابات القبض والرواتب بحلول آذار/مارس ٢٠٠٧؛
- إدارة استحقاقات الموظفين بحلول آذار/مارس ٢٠٠٧.

باء - تعزيز عمليات الشراء

السياق والتحديات

٦٥ - شكل التوسع غير العادي الذي طرأ على وظيفة المشتريات، سواء من حيث حجمها أو نطاقها، واحدا من أشق التحديات التي واجهتها الأمم المتحدة في العقد الماضي. فقد ارتفعت بإطراد قيمة مشتريات الأمم المتحدة على الصعيد العالمي، من نحو ٤٠٠ مليون دولار في عام ١٩٩٧ إلى ما يزيد على ١,٦ بليون دولار في عام ٢٠٠٥، ويعزى ذلك بدرجة كبيرة إلى النمو الهائل في أنشطة حفظ السلام، التي تمثل اليوم ٨٥ في المائة من جميع المشتريات، وإن كان يعزى أيضا إلى تنامي الدعم المقدم إلى عمليات ميدانية أخرى وإلى مبادرات الإغاثة. وما زال هذا الاتجاه مستمرا في التصاعد بشكل مكثف: فمن المتوقع في

عام ٢٠٠٦ أن تتجاوز قيمة المشتريات ٢ بليون دولار. بيد أن عدد الموظفين المخصصين للمشتريات في المقر قد انخفض في الواقع أثناء هذه الفترة نفسها. وفي بعثات حفظ السلام، تبلغ نسبة الشواغر في وظائف المشتريات في الميدان ٥٠ في المائة.

٦٦ - ولم يكن هناك بد من أن يشكل هذا اختبارا لصلابة النظم والضوابط وفعاليتها، اللتين وجد أنهما لا ترقيان إلى المستوى المطلوب. فمن ناحية، اتضح أن القواعد والأنظمة التي نأخذ بها في مجال الشراء معقدة ومرهقة إلى درجة لا تتناسب مع نوعية الإجراءات السريعة التي كثيرا ما تكون مطلوبة في البعثات الميدانية. ويكفي مثلا صارخا على ذلك أن الشروط التي تقتضي التماس العروض من بائعين متعددين، وتعتبر في سياقات أخرى شروطا معقولة، يمكن أن تشكل عقبة حقيقية تحول دون تسليم السلع والخدمات الحيوية، اعتبارا من الأغذية إلى الوقود، بصورة فعالة وفي الوقت المناسب، إلى الأماكن المنعزلة التي يصعب الوصول إليها، من قبيل بعض أجزاء السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية. ومن ناحية أخرى، اتضح أيضا أن بعض الخطوات المحدودة التي اتخذناها لمحاولة التعامل مع هذا الوضع في السنوات الأخيرة، من قبيل إتاحة مساحة أوسع لسلطة الشراء في الميدان، لم يصحبها ما يكفي من الدعم ومن الضوابط لمنع سوء الإدارة وأوجه الإساءة المحتملة. ونتيجة لذلك، وعلى الرغم من أن الأغلبية الكبيرة من موظفينا يعملون بجد وتفان في ظل ظروف ميدانية كثيرا ما تكون غاية في التعقيد والمشقة، فقد قَصْرْنَا في أحيان كثيرة جدا عن الوفاء بالمعايير الرفيعة التي يتعين على الأمم المتحدة أن تلتزم بها.

الرؤية

٦٧ - على الرغم من أن بعض مشاكل الشراء الموثقة في تقرير لجنة التحقيق المستقلة التي عينت ببرنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء قد تم بالفعل تذييلها، ما زالت هناك مشاكل كبيرة. وقد خلص استعراض مستقل أجراه في أواخر عام ٢٠٠٥ خبراء خارجيون إلى وجود أوجه قصور رئيسية في الثقافة وفي الرقابة الإدارية والضوابط، بما في ذلك اتباع عمليات عفا عليها الزمن في مجال الشراء، وانعدام الموازنة بين احتياجات العملاء من المشتريات وعدم دعم تلك الاحتياجات، وعدم الاتساق في تنفيذ العمليات، وسوء الهيكل الإداري، وعدم توافر الموارد الكافية. ومما يقلق كذلك أن المراجعة الحسابية التي أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية لعمليات الشراء المتصلة بحفظ السلام قد أثارَت شواغل إضافية كبيرة بشأن كل من سوء الإدارة واحتمالات الغش.

٦٨ - فضلا عن تصحيح النظم وإعمال ضوابط داخلية قوية لمنع احتمال ارتكاب إساءات، هناك أيضا إمكانية كبيرة لأن تشتري الأمم المتحدة السلع والخدمات بأسعار

أرخص وبشكل أكثر كفاءة إذا تم على النحو السليم تحديث النظم والإجراءات. ومن أمثلة ذلك أنه رغم وجود نظام لتقييم أداء المتعاقدين فإن نتائج هذا التقييم لا يسهل بعد على جميع أقسام منظومة الأمم المتحدة الاطلاع عليها، كما لا يجري بصفة روتينية فحص تقارير الأداء هذه كتدبير لقياس مدى جدارة الجهات المعنية بالتعاقد مستقبلا مع الأمم المتحدة. بل إن الأفرقة المثقلة بأعباء العمل، التي تعاني من أمور تبدأ بالعقود العامة التي عفا عليها الزمن وتمتد إلى نظم البيانات التي تواجه ضغوطا تفوق طاقتها، تفتقر إلى الأدوات التي تلزمها لتقديم أجود خدمات الشراء. كما أن الإنفاق على التدريب في هذا المجال، مثله مثل المجالات الأخرى في الأمم المتحدة، يقل كثيرا عن المطلوب، إذ لا يتعدى ٢٠ ٠٠٠ دولار سنويا لموظفي المقر البالغ عددهم ٧٠ موظفا.

المقترحات والإجراءات

٦٩ - علاجا لهذه المشاكل، تُجرى حاليا التحقيقات التالية:

(أ) في سبيل كفالة اتخاذ إجراءات عاجلة بشأن النتائج التي خلصت إليها عمليات المراجعة والاستعراض مؤخرا بخصوص احتمال وقوع مخالفات، يجري حاليا مكتب خدمات الرقابة الداخلية، بناء على تعليمات مني، استعراضا عاجلا للحالات المعنية وللدعايات الإضافية المتعلقة باحتمال وجود إساءات ارتكبتها بعض الموظفين فيما يتصل بالمشتريات.

(ب) يجري حاليا خبراء خارجيون مراجعة أشمل من الناحية القضائية، وتعاون الأمم المتحدة، بناء على تعليمات مني أيضا، تعاوننا كاملا مع الهيئات الوطنية لإنفاذ القانون فيما تجرته هذه الهيئات من التحقيقات.

المقترح ١٣

أرجو أن تكتمل هذه التحقيقات سريريا، وأن تتخذ إجراءات عاجلة ضد أي موظف من موظفي الأمم المتحدة يتضح أنه قد أساء التصرف.

المقترح ١٤

من وجهة أعم، وبغية معالجة أوجه الضعف الأساسية التي تم التعرف عليها، أطلب مواصلة الاستعراض الشامل الجاري لقواعد وأنظمة وسياسات الشراء، بحيث يركز على المجالات الستة العامة التالية:

- تحديث إجراءات الشراء بحيث تتجلى فيها البيئة الجديدة ومتطلبات التشغيل الحديثة للأمم المتحدة، بما في ذلك الحاجة إلى مزيد من الشفافية والمساءلة؛ من خلال أمور منها على سبيل المثال إنشاء نظام أكثر استقلالية للطعن على إرساء العطاءات يكفل للبائعين سبلا للانتصاف إذا رأوا ظلما في أسلوب مباشرة عمليات الشراء.
- وضع إطار لإدارة المخاطر يشمل ما يلي: أدوات تشخيصية لاكتشاف المعاملات التي تنطوي على مشاكل، وتوخي مزيد من الانتظام في مناوبة الموظفين العاملين في مجال الشراء، وتعزيز لجنة عقود المقرر التي تشرف على عملية تقديم العطاءات. وسوف يكفل هذا للجنة المكانة والقدرة المهنية والخبرة التي تلزمها لمراجعة توصيات دائرة المشتريات.
- مواصلة وتحسين التدريب الذي يتلقاه موظفو المشتريات على عمليات الشراء وفي مجال الأخلاقيات والتزاهة؛ وتطبيق اشتراطات إقرار الذمة المالية للأفراد على موظفي المشتريات؛ وإيلاء مزيد من الاهتمام للمسائل المتعلقة بتطوير المسارات الوظيفية للموظفين.
- إعادة تحديد المواصفات المطلوبة في موظفي المشتريات - وبخاصة من أجل اجتذاب أشخاص من نوعية رفيعة مستعدين للعمل في الميدان، مع دعمهم بالتدريب المنتظم ومناوبتهم بصفة اعتيادية.
- زيادة تبادل المعلومات داخل النظام الموحد للأمم المتحدة فيما يتعلق بمسائل الشراء، بهدف فتح المجال لتحقيق وفورات ملموسة في التكلفة المحتملة ووفورات أخرى بسبب إجراءات الكفاءة، - تقدر بنسبة تتراوح ما بين ٥ و ٢٠ في المائة أو ما يتراوح مقداره بين ١٠٠ مليون و ٤٠٠ مليون دولار -، بما في ذلك عن طريق خطوات من قبيل المواءمة على نحو أكثر منهجية بين البائعين والأماكن التي تستخدم فيها السلع والخدمات المعنية، وتوحيد جهات البيع، وإعادة تحديد المواصفات، والتشدد في إنفاذ مقتضيات امتثال العقود.
- استخدام مفهوم الوكالة الرائدة لإيجاد أخصائيين في مجال الشراء للمنظومة برمتها. فعلى سبيل المثال، يمكن للأمم المتحدة أن تطلب من مكتب خدمات المشتريات المشتركة بين الوكالات أن يتولى جميع مشتريات المركبات، ومن برنامج الأغذية العالمي أن يلي احتياجات النقل الجوي، ومن مكتب الأمم

المتحدة لخدمات المشاريع أن يلبي الاحتياجات المتعلقة بالاستشارات وبعض احتياجات الموظفين الأخرى.

المقترح ١٥

يجري بالفعل تنفيذ بعض العناصر الأولى من الاستراتيجية المبينة أعلاه، وأعتزم إعداد تقرير أشمل بحلول حزيران/يونيه ٢٠٠٦، يضم مزيداً من الإجراءات التصحيحية المفصلة، وتدرج به التوصيات التي ينتهي إليها الاستعراض الحالي ويعكس النتائج التي تخلص إليها التحقيقات والمراجعات التي لم تنته بعد.