الأمم المتحدة
A/79/694/Add.1
الجمعية العامة
Distr.: General
13 December 2024
Arabic
Original: English

الدورة التاسعة والسبعون
البند 146 من جدول الأعمال
وحدة التفتيش المشتركة

استعراض استخدام الأفراد من غير الموظفين وطرائق التعاقد ذات الصلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

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 "استعراض استخدام الأفراد من غير الموظفين وطرائق التعاقد ذات الصلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2023/8).

020125 261224 24-23740 (A)
الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

1 - تقيّم وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها المعنون "استعراض استخدام الأفراد من غير الموظفين وطرائق التعاقد ذات الصلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (A/79/694) حالة السياسات والأنظمة والقواعد والممارسات والعمليات المتعلقة باستخدام الأفراد من غير الموظفين في جميع المؤسسات ومدى كفاية تلك السياسات والممارسات وفعاليتها، وتضبط التحديات والدروس المستفادة والممارسات الجيدة. والغرض من الاستعراض هو إطلاع الهيئات التشريعية و/أو الإدارية والرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على حالة السياسات والممارسات، وذلك بهدف توجيه المبادرات الجارية والمقبلة المتصلة بالقوة العاملة.

ثانيا - تعليقات عامة

2 - ترحب المؤسسات بالتقرير وبنتائجه وتعرب عن تقديرها لما جاء فيه من تحليل.

3 - وهناك اتفاق عام في الرأي مع المفتشين على أن مبادئ ومعايير العمل تكتسي أهمية قصوى عندما يتعلق الأمر باستخدام الأفراد من غير الموظفين في دعم العمل العادي/الأساسي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وأعربت بعض المؤسسات أيضا عن مخاوفها من أن توظيف موظفين منتسبين من شأنه، لأسباب تتعلق أساسا بالميزانية، أن يسهم في إيجاد موظفين من الدرجة الثانية يتمتعون بتغطية ومزايا واستحقاقات دون المستوى. ومن الملاحظ أنّ مجمل هذه الطرائق وتركيزها وظروفها وترتيباتها متنوع إلى حد ما، وفقا التنوع البرنامجي والتشغيلي السائد في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الأمر الذي يقلص إلى بعض الشيء من فائدة التوصيات العامة بشأن جميع هذه الطرائق.

4 - ورغم أنّ المفتشين لا يضعون قيما كمية للأثر المالي لتوصياتهم، في حال تنفيذها، فإنّ المؤسسات تعرب عن تحفظاتها بشأن الزيادة المحتملة في مخصصات الميزانية، وذلك في وقت يسير فيه التوجه لدى الهيئات الإدارية نحو دعم العمل بميزانية ذات نمو اسمي صفري.

5 - وتؤيد المؤسسات جزئياً التوصيات المقترحة.

ثالثا - تعليقات على توصيات محدَّدة

التوصية 1

ينبغي للرؤساء التنفيذيين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، الذين لم يعتمدوا بعد مصطلح "الموظفين المنتسبين" كتسمية مشتركة على نطاق المنظومة للإشارة إلى جميع فئات أصحاب العقود الذين لا يعتبرون موظفين، أن يفعلوا ذلك بحلول نهاية عام 2025، وأن يدرجوا هذا المصطلح ضمن وثائقهم السياساتية ذات الصلة بحلول نهاية عام 2027

6 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية جزئيا.

7 - وتلاحظ بعض المؤسسات أنّه ربما يكون من المجدي القيام على مستوى الإطار التنظيمي بتعريف جميع فئات الأفراد من غير الموظفين (على سبيل المثال، المتدربون الداخليون ومتطوعو الأمم المتحدة والخبراء الاستشاريون وغيرهم) على أنهم "أفراد منتسبون"، إلاّ إنّه قد لا يكون من الجائز تعريفهم أيضاً على

أنهم "أفراد منتسبون" في كل مستوى من المستويات السياساتية، وذلك نظراً لأن هذه الطرائق تختلف عن بعضها البعض بشكل واضح، ولا بد بالتالي من الحفاظ على التمييز في التفاصيل. وعلاوة على ذلك، من المفهوم أن التغيير في التسمية لن تترتب عليه آثار في الميزانية، ولا في منهجية الميزانية وشكلها وفي عملية عرضها على الهيئات التشريعية. وأخيرًا، أعرب الكثيرون عن تحفظاتهم على الجدول الزمني المقترح، ولاحظوا أن تحديثات السياسة العامة لها دورات وجداول زمنية مضبوطة.

8 - واعتبر البعض أنّ استخدام تعريفات مشتركة على مستوى المنظومة هو أمر موغل في الإيعاز. وأشار آخرون إلى أن المصطلحات المشتركة لن تتماشى مع المنهجيات الحالية لتحديد أنسب الموارد من أجل تلبية احتياج من الاحتياجات، بما في ذلك الاستعانة بأفراد من مصادر خارجية، مثل الموظفين الإداريين من الوكالات المؤقتة، أو الخبراء الأفراد الذين تتم الاستعانة بهم من خلال موردين مؤسسيين متخصصين.

9 - وورد أيضا الطلب على توفير المزيد من الوضوح بشأن انطباق هذا التعريف على الأفراد المعارين الذين تديرهم شؤونهم المؤسسات المُعِيرة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، أو على الأفراد الذين يتم تعيينهم وإدارتهم من خلال مؤسسة أخرى من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

10 - ولا تستخدم منظمة العمل الدولية إلا العقود "من النوع الاستشاري" المسماة عقود "التعاون الخارجي". وهي تعمل بعقود التعاون الخارجي فقط عندما تكون هناك مهمة أو مجموعة من المهام المحددة التي يتعين القيام بها وهناك ناتج يمكن اعتباره منتجًا نهائيًا محددًا (على سبيل المثال، دراسة أو مهمة بحثية أو ترجمة) أو عندما تكون المهمة المسندة ذات طبيعة استشارية أو فنية. ويتم الدفع للمتعاونين الخارجيين بمبلغ مقطوع أو بواسطة رسوم يومية. ولا تُستخدم العقود في الأنشطة العادية المتواصلة التي يسهر الموظفون على أدائها. ولا توظف منظمة العمل الدولية أي أفراد من غير الموظفين أو أي أفراد منتسبين، وهي ترى بالتالي أنّ هذه التوصية لا تنطبق عليها.

التوصية 2

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يعتمدوا، بحلول نهاية عام 2025، التعريف التالي كتعريف موحد على نطاق المنظومة لجميع فئات أصحاب العقود الذين لا يعتبرون موظفين: "هو الفرد الذي تستعين به مؤسسة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لأداء عمل أو تقديم خدمات لفترة زمنية محدودة أو لفترة زمنية مرتبطة بمشروع محدد، ولا تخضع علاقته التعاقدية لخطاب تعيين محكومة بالنظامين الأساسي والإداري لموظفي المؤسسة المعنية"

11 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية جزئيا.

12 - ويؤيد العديد من المؤسسات النهج المقترح، دون الاتفاق مع ذلك على الموعد النهائي المقترح لعام 2025، لكنّ هناك مؤسسات عديدة أخرى تعرب عن تحفظاتها بشأن وجود تعريف ملزم على نطاق منظومة الأمم المتحدة. ووفقا للتعليقات الواردة أعلاه بشأن التوصية 1، تفيد هذه المؤسسات بأن شواغلها ناشئة عن المنهجيات المختلفة التي تستخدمها في تحديد أنسب الموارد اللازمة لتلبية الاحتياجات بما في ذلك الاستعانة بأفراد من مصادر خارجية، مثل الموظفين الإداريين من الوكالات المؤقتة، أو الخبراء الأفراد الذين تتم الاستعانة بهم بواسطة موردين مؤسسيين متخصصين.

13 - وقدّم أحد الكيانات مقترحا لا يقتصر على المشاريع فقط، بل يشمل أيضاً التعيينات بشكل عام، وأشار إلى أنّ العقود الاستشارية لا ترتبط كلها بالمشاريع.

14 - وترى منظمة العمل الدولية أن هذه التوصية غير قابلة للتطبيق، في ضوء الفقرة 10 أعلاه.

التوصية 3

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يجروا استعراضات دورية للطرائق التعاقدية التي يعتمدونها في الاستعانة بالأفراد من غير الموظفين، وذلك بهدف الوقوف على الوظائف الحرجة ذات الطابع المستمر وتخصيص موظفين لها، ضمن الحدود التي تسمح به التمويلات

15 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية جزئيا.

16 - وقد أعربت عدة منظمات عن دعمها لهذا النوع من الاستعراض، رغم بعض التحفظات على تخصيص موظفين لأنّ ذلك سوف يعتمد إلى حد كبير على طبيعة التمويل وعلى إمكانية التنبؤ به لمثل هذه الوظائف، وهو أمر لا يمكن التأكد منه بسبب هذه الاستعراضات.

17 - وترى منظمة العمل الدولية أن هذه التوصية غير قابلة للتطبيق، وذلك لأنها لا تستخدم العقود من النوع الاستشاري (المتعاونون الخارجيون) في أداء الوظائف الأساسية ذات الطابع المستمر.

18 - وأخيرا، ووفقا لمختلف قرارات الجمعية العامة، لا يمكن إشراك الأفراد من غير الموظفين في وظائف ذات طابع مستمر داخل الأمانة العامة، مما يجعل الاستعراضات الدورية المقترحة لطرائق التعاقد معهم غير ضرورية.

التوصية 4

مع مراعاة مبدأ علاقة التوظيف، ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يضعوا، بحلول نهاية عام 2026، سياسات أو خططاً للاستحقاقات الاجتماعية تنطبق على الأفراد من غير الموظفين الذين يؤدون وظائف ذات طابع مستمر، وإرفاق هذه السياسات والخطط بمبادئ توجيهية واضحة لتنفيذها

19 - المؤسسات لا تؤيد هذه التوصية.

20 - وأشار بعضها إلى أن التوصية لا تنطبق إلا على المؤسسات التي يتطلب نموذج عملها قيام أفراد من غير الموظفين بأداء وظائف ذات طبيعة مستمرة.

21 - ولاحظت مؤسسات أخرى أن وضع سياسة/خطة لاستحقاقات الأفراد من غير الموظفين له تأثير مالي ينبغي تقييمه على ضوء دورات الميزانية وقيود المفروضة عليها حاليا. وأثيرت أيضا مسألة ما إذا كان ينبغي استخدام هذه الطرائق التعاقدية على الإطلاق في القيام بالمهام المستمرة، وكذلك مسألة الخطر القانوني المحتمل المتمثل في إنشاء فئة فرعية من الموظفين ذات قدر أقل من الاستحقاقات، تؤدي وظائف مستمرة على مدى فترة من الزمن.

التوصية 5

ينبغي للهيئات التشريعية و/أو مجالس الإدارة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى الرؤساء التنفيذيين الذين لم يدرجوا بعد في تقاريرهم عن الموارد البشرية البيانات والمعلومات ذات الصلة باستخدام الأفراد من غير الموظفين، مثل أعداد هؤلاء الأفراد وسنوات خدمتهم وموقع عملهم وجنسيتهم ونوع جنسهم، أن يفعلوا ذلك.

22 - تلاحظ المؤسسات أن التوصية موجهةٌ إلى هيئاتها التشريعية و/أو مجالس إدارتها.

23 - وهناك العديد من المؤسسات التي تصدر بالفعل تقارير منتظمة بناءً على طلب مجالس إدارتها. ويجري بالفعل بذل جهود لتعزيز توافر البيانات وجودتها، مع الإشارة إلى أن متغير "سنوات الخدمة" لا ينطبق بشكل كامل على الأفراد من غير الموظفين، الذين غالباً ما يتم التعاقد معهم لفترات أقصر. وتجدر الإشارة أيضًا إلى أن طيف طرائق الاستعانة بهؤلاء الأفراد متنوع للغاية وقد لا يصلح في عمليات الإبلاغ الشامل العام.

التوصية 6

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الذين لم يدرجوا بعد الأفراد من غير الموظفين ضمن تقييماتهم المنتظمة للقوة العاملة، من أجل الوقوف على مدى فعالية وكفاءة سياساتهم وممارساتهم المتعلقة باستخدام هؤلاء الأفراد، أن يفعلوا ذلك.

24 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية جزئيا.

25 - ومعظم المنظمات تدرج الأفراد من غير الموظفين ضمن تقييم القوى العاملة، من أجل تخطيط هذه القوى وإجراء تمارين المواءمة التنظيمية، إلا أنّ تقييم فعالية وكفاءة السياسات هو عملية على حدة تختلف باختلاف العلاقة التعاقدية للأفراد من غير الموظفين مع المنظمة المعنية.

التوصية 7

مع مراعاة مختلف الولايات التنظيمية وتنوع عقود الأفراد من غير الموظفين وتنوع البيئات التشغيلية، ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بصفتهم أعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يطلبوا إلى شبكة الموارد البشرية التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى أن تستعرض وتضع معايير ومبادئ دنيا للطرائق التعاقدية مع الأفراد من غير الموظفين، التي تستخدمها عادة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وذلك بهدف تعزيز الاتساق والمواءمة على نطاق المنظومة بحلول نهاية عام 2028.

26 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية جزئيا.

27 - وعلى الرغم من عدم إمكانية المقارنة بين السياسات التعاقدية المتعلقة بالأفراد من غير الموظفين، وتنوع هذه الطرائق في جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بما يعكس تنوع الولايات والبرامج والنماذج التشغيلية، فإنّ العديد من المؤسسات تفضل إجراء مناقشات بشأن هذه المبادئ بين الوكالات وضمن سياق آلية مجلس الرؤساء التنفيذيين، حسب الاقتضاء.