

إدارة الأداء والعقود

الجزء الثالث

سلسلة بشأن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة

من إعداد:

إيفن فونتين أورتييز

إيون غوريتا

فيكتور فيسليخ

وحدة التفتيش المشتركة



جنيف

٢٠٠٤

JIU/REP/2004/8

ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

إدارة الأداء والعقود

الجزء الثالث

سلسلة بشأن الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

إيفن فونتين أورتيز

إيون غوريتا

فيكتور فيسليخ

وحدة التفتيش المشتركة



جنيف

٢٠٠٤

المحتويات

الصفحة	الفقرات	الفصل
١	٦ - ١	أولاً - مقدمة
٣	٣٦ - ٧	ثانياً - إدارة الأداء
١٥	٦٥ - ٣٧	ثالثاً - مكافأة الأداء
٢٦	١١٠ - ٦٦	رابعاً - الترتيبات التعاقدية

أولاً - مقدمة

١ - انتقلت معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة نحو الإدارة المستندة إلى النتائج، على النحو المبين في الجزأين الأول والثاني من هذا التقرير. وهي ليست منفردة في جهودها التي تعكس تغييراً ثقافياً عاماً أدى إلى وضع القياس، وتفويض السلطة، والمساءلة في طليعة الإدارة في الدوائر الوطنية. وتتسم هذه "الإدارة العامة الجديدة"، في جملة أمور، بالاتجاهات التالية:

- (أ) زيادة الاهتمام بتحديد الأداء المتوقع من جانب الوكالات والمسؤولين؛
- (ب) تحسين نظم المعلومات والإبلاغ والرصد داخل الوكالات وخارجها؛
- (ج) وضع ترتيبات توظيف موجهة نحو النتائج وتتضمن حوافز وجزاءات استناداً إلى الأداء الفردي^(١).

٢ - وقد أبرز الجزآن الأول والثاني أيضاً الصعوبات التي تواجهها منظمات الأمم المتحدة في إجراء هذا التغيير الثقافي، مع تركيز الجزء الأول على المفاهيم الشاملة للإدارة المستندة إلى النتائج وتنفيذها. أما الجزء الثاني، فيركز على تفويض السلطة والمساءلة بوصفهما جانبيين جوهريين من جوانب إدارة الموارد البشرية يتسمان بأهمية أساسية بالنسبة لمفهوم الإدارة المستندة إلى النتائج وتنفيذها. وهذا الجزء الثالث من التقرير يتناول قضيته إدارة الأداء من أجل النتائج وتصميم ترتيبات تعاقدية لدعم الإدارة المستندة إلى النتائج.

٣ - إن إدارة الأداء جزء لا يتجزأ من نظام للمسؤولية والسلطة والمساءلة. ويجب تقييم الأداء الفردي تقييماً دقيقاً بالقياس إلى أهداف محددة تحديداً جيداً، وقياسه من خلال مؤشرات معينة، وتقييم المساهمة الفردية في النتائج الشاملة، كما يجب أن تنبثق الإجراءات الإدارية عن هذا التقييم، إذا ما أريد للإدارة المستندة إلى النتائج أن ترسخ جذورها حقاً على جميع مستويات أي منظمة من المنظمات. ومن ثم يجب استحداث ترتيبات تعاقدية تدعم الأداء وتتسبب هذا النهج الموجه نحو النتائج. وبالإضافة إلى ذلك، ومع افتراض تمكين المديرين، رهناً بآليات الرصد والمساءلة المناسبة، فإن نوع التعيين يمكن أن يصبح أيضاً عاملاً حاسماً في ممارسة السلطة الإدارية.

٤ - وقد لوحظ أيضاً في الجزأين السابقين من التقرير أن من السابق لأوانه تقييم أثر الإصلاحات لأن الإصلاحات في العديد من منظمات الأمم المتحدة لم يُضطلع بها إلا في وقت قريب جداً أو أنها ما زالت في طور التطبيق. ويصح ذلك بوجه خاص على مجال إدارة الأداء والإصلاح التعاقدية. ومرة أخرى، إذن، تقدم وحدة التفتيش المشتركة هنا إطاراً معيارياً، آملة أن تستطيع المنظمات المشاركة استعماله لقياس تقدمها في سبيل الإدارة المستندة إلى النتائج. وترد أمثلة على السياسات والممارسات يمكن أن تفيد كأساس للتوسع في هذه المعايير وتيسير هذا التقدم.

John Martin, *Changing Accountability Relations: Politics, Consumers and the Market* (Public Management Service, OECD, 1997)

٥- وعلى غرار الجزء الثاني، فقد كان إطار إدارة الموارد البشرية^(٢) وغيره من الدراسات الحديثة التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية بمثابة نقطة الانطلاق والمرجع الرئيسي للمفتشين في بحثهم. فهم لا يعتزمون، إذن، تكرار العمل المستفيض الرائع الذي قامت به اللجنة بشأن قضيتي إدارة الأداء والترتيبات التعاقدية، ولا استنباق استنتاجاتها، بل تزويد الدول الأعضاء، والرؤساء التنفيذيين وموظفي المنظمات المشاركة، بصورة موجزة ولكنها شاملة عن كيفية ارتباط هاتين القضيتين بالإدارة المستندة إلى النتائج.

٦- وقد صيغ هذا العنصر الثالث من التقرير بالتزامن مع العنصرين الأول والثاني، ويرد وصف المنهجية المتبعة في إعداد الأجزاء الثلاثة في استعراض التقرير. وبوجه خاص، فقد عُرضت خطة مسبقة لهذا النص لمناقشتها في اجتماع عمل عُقد في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ كان باب الاشتراك فيه مفتوحاً أمام جميع المسؤولين المعنيين في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش، وكان معظمها ممثلاً. وكانت مشاركتها النشطة والبناءة في هذا الاجتماع عاملاً هاماً في الفراغ من الإطار المعياري. ويود المفتشون أن يتوجهوا بالشكر إلى كل من ساهم في هذا التقرير.

(٢) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ٣٠، الوثيقة A/55/30، المرفق الثاني.

ثانياً - إدارة الأداء

٧- يمكن تعريف إدارة الأداء بأنها عملية منهجية تشرك فيها المنظمة موظفيها، بوصفهم أفراداً وأعضاء في مجموعة، في تحسين فعالية المنظمة في تحقيق ولايتها وأهدافها. ولكن في منظومة الأمم المتحدة، كانت إدارة الأداء تُفهم منذ عهد بعيد فهماً ضيقاً بمعنى تقييم الأداء، كما أن النظم التي وُضعت في الثمانينات والتسعينات لإتاحة هذا التقييم كانت تعوزها المصدقية في كثير من الأحيان. وقد بينت لجنة الخدمة المدنية الدولية أنه لئن كانت جميع مؤسسات المنظومة التي جرى استقصاؤها في عام ٢٠٠٣ تطبق نظاماً لتقييم الأداء الفردي، فقد كان يندر استكمال هذا التقييم في الوقت المناسب، وكان تقييم أكثر من ٩٥ في المائة من القوى العاملة في المنظمات مُركّزاً في المراتب العليا الثلاث^(٣).

٨- وبالإضافة إلى هذه المعدلات الامتثالية غير المستوية والمبالغة في تقييم الموظفين عموماً، كانت النظم القائمة تفتقر إلى العديد من السمات الوارد وصفها أدناه والتي تكفل وجود نظام متماسك وموثوق به لإدارة الأداء. ومن المهم تقويم هذا الوضع، وهناك عدد من المنظمات التي تعكف على ذلك فعلاً، نظراً لأهمية اتباع نظم مناسبة لإدارة الأداء بالنسبة إلى الإدارة المستندة إلى النتائج، على النحو الذي أعربت عنه بوضوح أمانة منظمة الصحة العالمية: "إن الإدارة الفعالة للموظفين، وتوفير تغذية عكسية بناءة وإرشاد وتعليم حسن الاستهداف، كل ذلك يشكل جزءاً من تعزيز أداء المنظمة إذ إن ذلك يشجع أداء الفرد والفريق. وإن تهيئة بيئة يدور فيها حوار ناجح حول العمل والأولويات بين الموظفين والمدير أمر أساسي لبلوغ الأهداف البرنامجية"^(٤).

ما هي عوامل النجاح الحاسمة بالنسبة إلى نظم إدارة الأداء؟

ألف - ثقافة المنظمة

٩- إن أحدث النظم لإدارة الأداء التي تستعمل أدوات قائمة على الإنترنت لا تستطيع التعويض عن الافتقار إلى ثقافة أداء حقيقية. فما لم يكن المديرون على استعداد لإجراء تقييم منصف لأداء موظفيهم واتخاذ إجراءات تبعاً لذلك، وما لم يكن الموظفون على استعداد لقبول امتياز المديرين ومسؤوليتهم عن القيام بذلك، فإن أكثر الأدوات تطوراً ستخفق. ولن تكتسب عملية التقييم مصداقية ويكون لها أثر على الأداء إلا عندما يأخذ الموظفون والمديرون على السواء عملية تقييم الأداء مأخذ الجد والاعتراف بفائدتها. بيد أن المفتشين علموا من المسؤولين في العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أنه نظراً لأن ثقافة المنظمة في هذه المؤسسات تؤثر الانسجام والتوفيق على الصراحة، يظل المديرون متقاعسين عن إصدار حكم، ونادراً ما يكونون مجهّزين لإدارة أداء موظفيهم. وتحاول معظم برامج تطوير الإدارة المذكورة في الجزء الثاني من التقرير التصدي لهذا التحدي، ولكن إذا ما أريد ترسيخ جذور ثقافة أداء حقيقية، فمن الضروري أيضاً مساءلة كبار المديرين أنفسهم عن تنفيذهم نظم إدارة الأداء.

(٣) "معلومات نوعية وكمية عن إدارة الأداء في النظام المشترك" (ICSC/57/R.2/Add.2).

(٤) "إدارة الموارد البشرية: الطريق إلى الأمام في ٢٠٠٤-٢٠٠٥"، وثيقة أعدتها إدارة خدمات الموارد البشرية في منظمة الصحة العالمية.

إن تنفيذ النظام الإلكتروني لتقييم الأداء مشمول في الأمم المتحدة كمؤشر رئيسي في خطة إدارة البرامج السنوية بين الأمين العام ورئيس إدارة أو مكتب بغية تأكيد أهمية قيادة الإدارة العليا في إدارة الأداء^(٥).

المعيار ١

الشرط الرئيسي لوجود نظام فعال لإدارة الأداء هو إجراء تغيير في ثقافة المنظمات المعنية.

باء - توقعات الأداء الفردي وأهداف المنظمة

١٠ - هناك عنصر رئيسي لنجاح نظام إدارة الأداء نجاحاً كاملاً هو تعريف سلسلة الأغراض، على كل مستوى من مستويات المنظمة، التي تساهم في التحقيق الشامل لمجموعة الأهداف التي حددتها لها مجالس الإدارة، وإنشاء سلسلة رأسية تقديرية متواصلة تبين الروابط بين كل من هذه المستويات نزولاً حتى المسؤوليات الفردية.

١١ - وفي حين أن السنوات الأخيرة شهدت جهوداً بذلتها منظمات الأمم المتحدة لتحديد أهدافها الاستراتيجية تحديداً أفضل (على النحو الوارد وصفه في الجزء الأول من هذا التقرير)، فإن استعراض إدارة الأداء الذي أجرته مؤخراً لجنة الخدمة المدنية الدولية في النظام المشترك قد بيّن أن تحديد الأهداف نادراً ما يجري على النحو المناسب على المستوى الفردي، وأن مواصفات المهام والواجبات كثيراً ما تُحسب أهدافاً^(٦). وحتى عندما يجري رسمياً الربط بين أهداف الإدارات ووحدات العمل وبين خطط عمل الأفراد، فقد يجري هذا الربط على أساس خاص لا على أساس صلة منهجية بالإدارة المستندة إلى النتائج على مستوى الإدارات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تقييم الأداء الفردي ذاته لا يبين دائماً بوضوح كيفية ومدى مساهمة الموظف في نتائج المنظمة^(٧).

١٢ - وهذه الصعوبة ليست مقصورة على منظومة الأمم المتحدة، ولا حتى على منظمات القطاع العام. ويدل البحث بشأن الجهود التي تبذلها شركات القطاع الخاص للمواءمة بين أهداف الشركة والإدارات والموظفين على نجاح قلة منها في الواقع. ففي استقصاء حديث، قالت ٧٣ في المائة من الشركات إن لديها اتجاهات استراتيجية مرسوماً بوضوح، ولكن نسبة الشركات منها التي قالت إن اتجاهها الاستراتيجي أُبلغ إبلاغاً حسناً إلى الموظفين الذين كان يتعين عليهم تنفيذه كانت ٤٤ في المائة فحسب. وبيّن الاستقصاء أيضاً أنه في حالات عديدة كانت أهداف الشركة لا تعتبر أنها واجبة التطبيق إلا على كبار المديرين، لا على العمال "في الخطوط الأمامية"^(٨).

(٥) انظر الحاشية ٣ أعلاه.

(٦) المرجع نفسه.

(٧) انظر مثلاً الوثيقة A/57/726، الفقرة ٤٦، فيما يتعلق بالأمم المتحدة، وتقرير مراجع الحسابات الخارجي إلى جمعية الصحة العالمية (A/57/20)، الفقرتان ٩٣-٩٤ عن الإدارة المتكاملة للأداء في منظمة الصحة العالمية.

(٨) "أهداف الموارد البشرية تسير على أفضل وجه عندما تكون مرتبطة بنجاح الشركة"، *Workforce Management*، ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

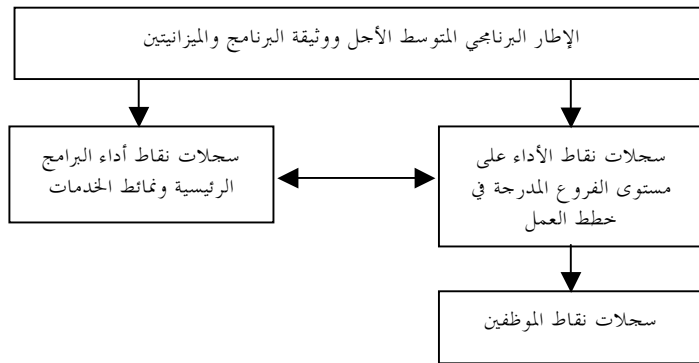
١٣- ويعتقد المفتشون أنه ينبغي توجيه اهتمام خاص للحالات التي تظهر فيها تناقضات بين الأداء المقيّم لبرنامج ما وتقييم الأداء الفردي للموظفين الذين ينجزون البرنامج. وأبلغ المفتشون بحالات جرى فيها تقييم غالبية الموظفين في بعض الوحدات تقييماً يفوق توقعات الأداء دون وجود أدلة على أن البرامج ذات الصلة قد جرى تنفيذها تنفيذاً فائقاً بالمقابل.

في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يمكن تقييم النتائج والكفاءات كل موظف من ربط أهداف أدائه بالأهداف على نطاق الوحدة والمكتب. وعليه، يربط الموظفون الأفراد أهداف وتقييم أدائهم بما يلي: (أ) الأهداف الموضوعية للمكتب بحسب التعبير عنها من خلال إطار النتائج الاستراتيجي؛ و(ب) الأهداف الإدارية بحسب التعبير عنها من خلال إطار النتائج الإداري. وهذا الربط يصل بين تخطيط الأداء الفردي واستعراضه وتقييمه وبين الأولويات البرنامجية والإدارية المحددة للمكتب القطري. والجهود جارية لإقامة روابط أوضح بين الأداء الفردي وأداء الوحدة/المكتب وضمان إمكانية تعيين ومعالجة التناقضات بين الأداء المقيّم لوحدة ما والأداء المقيّم للأفراد العاملين في تلك الوحدة.

يجري في برنامج الأغذية العالمي تنفيذ البرنامج الجديد لتعزيز الأداء والكفاءات، وهو برنامج يربط خطة عمل الفرد بأهداف المنظمة. وقد وُضع النظام بالتعاون مع شعبة الإدارة المستندة إلى النتائج لكفالة هج متماسك إزاء الإدارة المستندة إلى النتائج من جانب المنظمة على المستوى الفردي.

وفي البنك الدولي، يعكس تقييم الأداء الشامل مدى وفاء الموظفين باتفاقاتهم الفردية المتعلقة بالنتائج وخططهم التعليمية، وتحليلهم بالسلوك المتوخى منهم في العملية. على أن عملية استعراض المرتبات هي التي تعكس حكم الإدارة على مساهمات الموظفين الشاملة النسبية على مستويات مماثلة في وحداتهم. وبعبارة أخرى، يقيس تقييم الأداء الشامل الأداء بالقياس إلى المعايير الموضوعية للفرد، بينما يقيس استعراض المرتبات الأداء بالنسبة إلى موظفين آخرين.

وفي منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، يجري بذل جهود لربط الإطار البرنامجي المتوسط الأمد للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥ بأنشطة الموظفين الأفراد، من خلال وضع بطاقات تقييمية على مستوى المنظمة والفرع والفرد، على النحو المبين في الشكل أدناه^(٩).



(٩) منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، التقرير السنوي لعام ٢٠٠٣، الفصل السادس، إدارة الأداء، الصفحة ٥٣.

١٤- إن الموازنة بين دورة تقييم الأداء ودورة الميزانية البرنامجية لفترة السنتين للمنظمة يمكن أن تيسر الموازنة المطلوبة بين الأهداف. وفي حين أنه يمكن أن يكون من غير العملي استكمال وبدء تقييم الأداء في نهاية فترة الميزانية ضبطاً بسبب الأنشطة الدائرة حول اختتام الميزانيات، يمكن أن تبدأ دورة تقييم الأداء بعد ذلك ببضعة أسابيع وأن تستمر طوال الفترة ذاتها.

وفي منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) وبموجب السياسة الجديدة لتقييم الأداء التي شرع فيها في عام ٢٠٠٤، فقد حُدِّدت دورة الأداء تحديداً هادفاً بأنها دورة لفترة سنتين، لضمان الموازنة بينها وبين الدورة البرنامجية للمنظمة. ويستمر منح علاوة المرتب ضمن الرتبة على أساس سنوي. ويقدم المشرف توصية منفصلة من أجل العلاوة، ولكن هذه التوصية يجب أن تتسق مع تقييم الأداء أثناء الفترة المعنية.

١٥- ومن المهم أيضاً التسليم بالروابط الأفقية، وأن تحدد نظم إدارة الأداء الوحدات داخل المنظمة وخارجها التي يلزم تعاونها لتحقيق التزامات أداء الفريق والفرد. وقد أصبح ذلك أمراً حتمياً خاصة لأن عدد المشاريع أو الأنشطة المشتركة بين الوكالات ازداد ازدياداً كبيراً في السنوات الأخيرة، وخاصة على المستوى الميداني، مما أدى أحياناً إلى زيادة الصعوبات المتأصلة في قياس أداء الفريق.

١٦- ويمكن أن تنشأ صعوبة أخرى في ربط أداء الأفراد بأداء الفريق أو وحدة العمل التي ينتمون إليها، تنطوي على زيادة في التنقل والتناوب بين موظفي منظمات الأمم المتحدة مما يعني ارتفاع نسبة الدوران في تكوين هذه الأفرقة.

المعيار ٢

نظم إدارة الأداء تُبلِّغ وتوضح أهداف المنظمة للموظفين وتوائم بين توقعات الأداء الفردي وأهداف المنظمة.

جيم - إدارة الأداء كأداة إدارية

١٧- كثيراً ما ينظر المديرون إلى إدارة الأداء على أنها التزام إداري بإجراء محادثة سنوية، غير لبقة غالباً، مع الموظفين الذين يشرفون عليهم حول منجزاتهم وربما حول أوجه تقصيرهم، بدلاً من إجراء حوار متواصل حول قضايا الأداء التي ينبغي أن تكون هي القاعدة. وهذا الحوار يبدأ بتحديد الأهداف الفردية في بداية دورة التقييم، من خلال تعريف خطة العمل التي يجب أن تصبح "عقداً" بين المدير والموظف. ويجب أن تكون هذه الأهداف محددة، وواقعية ويمكن قياسها.

١٨- ومن ثم تصبح خطة العمل أداة إدارية رئيسية، ويتواصل الحوار طوال هذه الدورة مع تقديم تغذية عكسية من المديرين إلى موظفيهم على أساس مستمر. وتدل التجربة على أن الاتصال والتدخل في الوقت المناسب يمكن أن يؤدي إلى تحسينات هامة في أداء الموظفين. فلا بد إذن من المناقشات حول الأداء خاصة في الحالات التي يكتشف

فيها المديرون مجالات خطيرة من الأداء الذي لا يستوفي تماماً المعايير المطلوبة، أو فرصاً للتحسينات. ومن المهم أيضاً تسجيل المنجزات وأوجه التقصير تسجيلاً منهجياً. وعليه ينبغي للمناقشة النهائية بين المشرف والخاضعين للإشراف أن تلخص، لا أن تحل محل، هذه التغذية العكسية الجارية، كما ينبغي أن يكون باستطاعة الموظفين أن يتوقعوا، في الأغلب، محتويات هذه المناقشة وما ينجم عنها من تقييم أو تقدير.

١٩ - وقد تبين لمكتب خدمات الرقابة الداخلية في الأمم المتحدة أن الموظفين لا يزالون يركزون أساساً، على غرار العديد من المنظمات الأخرى، على الجانب التقييمي من النظام الإلكتروني لتقييم الأداء، الذي يعتبر أنه أصبح أداة مفيدة للتخطيط إلا أنه ليس أداة فعالة للاتصالات. ويذكر مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه إذا كان الغرض الأساسي للنظام الإلكتروني لتقييم الأداء هو ألا يكون مجرد أداة لتقييم الأداء، بل أن يكون أيضاً طريقة لإيجاد ثقافة في مجال الاتصالات والعمل الجماعي والتخطيط المتسق للعمل، ففي هذه الحالة يقتضي الأمر إما بذل مزيد من الجهود في مجال الاتصالات لإشاعة هذا الفهم إشاعة تامة في كامل الأمانة العامة وبخلاف ذلك يلزم إعادة النظر في وجود آلية التقييم في حد ذاتها^(١٠).

٢٠ - إن زيادة الشفافية في إدارة الأداء يمكن أن تساعد على تحويل اتجاه تركيزها من جانب التقييم والتقدير إلى إبلاغ وتوزيع أهداف المنظمة ووحدة العمل إلى الموظفين، ومن ثم إشراكهم إشراكاً أكمل في منجزاتهم وضمن مساءلة أكبر عنها. ويعتقد المفتشون، بوجه خاص، أنه ينبغي تقاسم خطط العمل الفردية داخل وحدة عمل ما بغية موافاة جميع موظفيها بمعلومات عن مساهمتهم الفردية والجماعية في أهدافها مع ضمان ثقتهم بتراهة العملية.

المعيار ٣

نظم إدارة الأداء ينظر إليها كأدوات إدارية تساعد المنظمات على التصرف بمواردها وتوجيهها والتحكم فيها على أساس يومي.

دال - الاعتبارات الإدارية

٢١ - في حين أن إدارة الأداء ترتبط، قبل كل شيء، بتنمية ثقافة من الاتصال والإنجاز، فإنها تنطوي في الواقع على عدد من الخطوات الرسمية مثل ملء استمارة التقييم. ويجب تسهيل هذه العملية البيروقراطية وجعلها مباشرة قدر المستطاع بالنسبة للموظفين والمديرين على السواء. وهذا يعني، بوجه خاص، أنه ينبغي أن يكون عدد درجات التقدير، إن وجدت، محدوداً لأن كثرة الدرجات تؤدي إلى نظام معقد يعرض للاحتكاك ويمكن أن يجعل التمييز المعقول بين مستويات الأداء أمراً صعباً. وقد أشارت لجنة الخدمة المدنية الدولية إلى أن أكثر من نصف منظمات الأمم المتحدة لديها نظام تقدير حماسي الدرجة^(١١). ويستعمل البنك الدولي أيضاً خمس فئات للتقدير (غير ناجح، وناجح جزئياً/منجز جزئياً، وناجح تماماً/منجز تماماً، ومتفوق ومبرز) بينما يستعمل صندوق النقد الدولي أربع درجات في استعراض الأداء السنوي لديه (١ - أداء بارز، و٢ - أداء مرضٍ تماماً، و٣ - الأداء بحاجة إلى تحسين، و٤ - أداء غير مرضٍ).

(١٠) A/57/726، الفقرة ٤٧.

(١١) ICSC/57/R.2/Add.2، الفقرات ١٦-١٨.

أما منظمة التجارة العالمية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي فتستعملان ثلاث درجات. وتعرّف منظمة التجارة العالمية هذه الدرجات كما يلي: "يتجاوز متطلبات الأداء تجاوزاً هاماً، ويفي تماماً بمتطلبات الأداء، ولا يفوي تماماً بمتطلبات الأداء"

واختارت اليونسكو أيضاً، في سياستها الجديدة لتقييم الأداء، ثلاث درجات فحسب، في جهد متعمد يرمي إلى وضع حد لثقافة المبالغة في التقدير. فعلى المشرفين الآن استعمال سلم التقدير التالي: "يفي تماماً بالتوقعات"، أو "يفي جزئياً بالتوقعات"، أو "لا يفوي بالتوقعات"

وفي صندوق الأمم المتحدة للسكان، وبموجب السياسة الجديدة لتقييم وتطوير الأداء، التي شرع فيها في آب/أغسطس ٢٠٠٣، ليس هناك "تقدير شامل" محدد للموظفين. بل يقاس الأداء من خلال تقييمات سرديّة للأداء وتقديرات محددة للأداء تنطبق على نتائج خطة العمل، والنتائج التطورية وبراعة الكفاءات. ونظراً إلى أنه لم يحدد أي وزن للأهمية النسبية لجوانب الأداء الثلاثة هذه، ومع التسليم بتعذر "اختصار" الأداء بنعت واحد، فليس هناك تقدير عام متوفر.

٢٢- وإذا كان لا بد من توفير درجات تقدير، فينبغي تقديم إرشاد دقيق إلى المديرين بشأن استعمالها، ولو أن هناك آراء متضاربة حول ملاءمة استعمال "منحنيات" لتوزيع الدرجات. ويخشى ممثلو الموظفين خاصة استعمال نسب مئوية محددة مسبقاً لكل تقدير أداء كوسيلة للتحكم المالي بأجر الأداء (انظر الفصل الثالث)، والمفتشون يشاطرونهم هذا القلق^(١٢).

كما لوحظ أعلاه، لا يحدد صندوق الأمم المتحدة للسكان تقديرات شاملة لأداء الموظفين. بيد أنه يُتوقع من المديرين تقدير درجة تحقيق النتائج. فالمبادئ التوجيهية المقدمة إلى المديرين والموظفين تشير إلى "اتجاهات التقدير" التي تتوقع المنظمة أن ترى تطبيقها (ولو أنه يذكر أيضاً أن هذه الاتجاهات لا تمثل توزيعاً قسرياً لتقديرات الأداء وأنها مقدمة كمجرد إرشاد). ومن ثم، يُتوقع تقييم نسبة تتراوح بين ١٥ و ٢٠ في المائة من الموظفين بأنهم "حققوا نتائج رائعة"، وأن ٦٠ إلى ٧٠ في المائة "حققوا نتائج تماماً"، وأن ١٠ إلى ١٥ في المائة "حققوا نتائج جزئياً"، وأن حوالي ٥ في المائة "لم يحققوا أي نتائج".

(١٢) نوقشت بالتفصيل قضية توزيع الرتب نتيجة لعملية التقييم في الدورة السادسة والخمسين للجنة الخدمة المدنية الدولية المعقودة في نيسان/أبريل ٢٠٠٣. انظر التقرير عن عمل الدورة الصادر في ICSC/56/R.11.

٢٣ - أما الأمانة العامة للأمم المتحدة فقد ذهبت باستمرار إلى أنها ترصد توزيع التقدير "من أجل التحقق أساساً من اتساق النهج المتبع في الأمانة العامة بأسرها، وليس لضمان التوافق مع رسم للتوزيع الناقوسي محدد مسبقاً، وأكدت أن التصور الواسع الانتشار بأن عملية التقدير يقصد من ورائها رسم "منحني ناقوسي" إلزامي هو تصور خاطئ إذ ليس هناك، كما هو مبين في المبادئ التوجيهية لنظام تقييم الأداء، توزيع مسبق للتقدير. وفي الوقت ذاته، لوحظ أن "تجربة العديد من الأنظمة المشابهة تشير إلى أنه عندما يتم تقييم الموظف بأمانة ودقة، يتضح أن السواد الأعظم من الموظفين يكونون في مستوى التوقعات تماماً، بينما يقل طبعاً عدد الذين فاقوا مستوى التوقعات باستمرار أو الذين كانوا دون المستوى المتوقع"^(١٣).

٢٤ - وقد استحدثت معظم المنظمات أيضاً أو طبقت تطبيقات إلكترونية بالنسبة إلى نظم إدارة الأداء لديها، ويقوم عدد منها حالياً باتخاذ خطوات لجعل هذه التطبيقات أكثر مؤاتاة للمستخدم. على أن من الجدير بالملاحظة أن المشاكل العملية مثل الافتقار إلى الكهرباء في بعض مقار العمل الميدانية تجعل من المستحيل استعمال هذه التطبيقات، وأنه ينبغي السماح للمديرين في هذه الظروف استعمال الاستمارات الورقية بدلاً من ذلك. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأدوات الإلكترونية ليست ثابتة ولا في غنى عن الصيانة بل إنها تحتاج إلى موارد من الموظفين المكرسين بما يتجاوز بداية تشغيلها. كما ينبغي توخي العناية لمنع المديرين من استعمال الأدوات الإلكترونية المتاحة لتفادي مقابلة موظفيهم وجهاً لوجه وإجراء مناقشات حول الأداء معهم، مما يذهب بغرض نظم إدارة الأداء بالذات.

المعيار ٤

نظم إدارة الأداء بسيطة وسهلة الإدارة.

هاء - قياس المنجزات

٢٥ - ينبغي تقييم الأداء الفردي لدى تحقيق النتائج والتدليل على القيم والكفاءات التي تعتبر أساسية بالنسبة إلى جميع الموظفين. وبينما تستطيع المؤشرات الكمية قياس إنجاز النتائج، فلا بد أيضاً من تحديد المؤشرات النوعية لتقييم الجوانب السلوكية من الأداء. بيد أن بعض المنظمات أغراها الانتقال إلى الإدارة المستندة إلى النتائج بتحديد جميع جوانب الأداء كمياً والاستغناء عن العوامل النوعية، بقصر التركيز على تحقيق الأهداف.

وفي الاتحاد الدولي للاتصالات السلوكية واللاسلكية، يشتمل تقييم الأداء الدوري على تقييم النتائج الرئيسية المحققة والكفاءات الأساسية والوظيفية المثبتة. ومن ثم، يجب على المشرفين تقدير كل من الكفاءات الإحدى عشرة (إضافة إلى سبع بالنسبة للموظفين من ذوي المسؤوليات الإدارية) من ١ (سيئ) إلى ٥ (ممتاز).

وفي البنك الدولي، يتضمن تقييم الأداء الشامل تقييماً للنتائج، مع وجود ٥ مجالات/نتائج رئيسية لبرنامج العمل يكون الموظف مسؤولاً عنها، وتقييماً سلوكياً للسلوك الأساسي في البنك. وعليه يجب أن يستند تقدير الأداء لا على تقييم مدى تحقيق النتائج المتفق عليها فحسب بل أيضاً على ما إذا كانت التوقعات السلوكية قد استوفيت. وتشير المبادئ التوجيهية المقدمة إلى المديرين بشأن اختيار التقدير المناسب، مثلاً، إلى أنه يمكن تقييم الموظف كمبرز لا إذا كان قد أدى عمله على مستوى يمثل "أفضل ممارسة" فحسب بل أيضاً إذا كان السلوك الذي سلكه يمكن النظر إليه كقدوة للآخرين.

ويشتمل تقرير تقييم الأداء في منظمة التجارة العالمية على الأهداف المتفق عليها في بداية الفترة المستعرضة وكذلك على تقييم من جانب المشرف لجوانب كفاءات الموظف التي كانت حاسمة في بلوغ الأهداف (مثل إدارة عمله شخصياً، ومهاراته اللغوية، ومهاراته في التعامل مع الأشخاص الآخرين).

وفي الأمم المتحدة، يتضمن النظام الإلكتروني لتقييم الأداء الآن تقييماً للأهداف المحققة وللقيم الأساسية والكفاءات ذات الصلة المحددة للدورة. ومن ثم يجب على المشرفين تقييم موظفيهم على أساس كل من هذه القيم الأساسية الثلاث، فضلاً عن الكفاءات المختارة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب على المشرفين تبيان كيفية التدليل على القيم والكفاءات أثناء الفترة.

٢٦ - بل إن المؤشرات الكمية يمكن أن يصعب تعريفها على المستوى الفردي لقياس تحقيق النتائج المتوقعة، لأنه في نهاية المطاف هناك العديد من الوظائف في منظمات الأمم المتحدة، كما هو الحال في جميع الإدارات العامة، التي لا تكون ملائمة للتخطيط الكمي. ففي القطاع الخاص، كثيراً ما يقاس الأداء الفردي بمساهمة الموظف في وحدات الدخل، أو الأرباح أو الإنتاجية. وبالنسبة للعديد من الوظائف في القطاع العام، كثيراً ما يكون من الأصعب تحديد التدابير الجوهرية. ويصح ذلك خاصة على حالات الأزمة في الميدان، حيث قد لا يكون لموظفي الأمم المتحدة سيطرة تذكر على بيئتهم. وبالنسبة لهذه الوظائف، فإن تقييم الأداء سيكون دائماً عملية ذاتية جزئياً من جانب المدير، وينبغي التسليم بها وقبولها بهذه الصفة.

المعيار ٥

نظم إدارة الأداء تستعمل تدابير مناسبة ومتوازنة لبلوغ الأهداف.

واو - الاتساق في التقييم

٢٧- إن أحد أغلب الانشغالات التي أعرب عنها ممثلو الموظفين فيما يتعلق بنظم إدارة الأداء هو الحاجة إلى ضمان الإنصاف عبر شتى الوحدات داخل منظمة ما باستحداث آليات تتحقق من الاتساق في تقييم الأداء.

في اليونيسكو، تتوقع سياسة تقييم الأداء الجديدة إنشاء أفرقة استعراض في كل قطاع/مكتب/مكتب ميداني لاستعراض نوعية واتساق وإنصاف تقارير تقييم أداء جميع الموظفين، وتقديم توصيات إلى المشرف إذا تبين أن التقييم سيئ النوعية، وغير متسق أو غير منصف، فضلاً عن تقييم توصيات بشأن إجراءات التعليم والتطوير واستعراض أي خطة أنشئت لتحسين الأداء.

وفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تجتمع أفرقة استعراض الوظائف الدائمة، المؤلفة من فريق أو أكثر من أفرقة المديرين في كل مكتب/وحدة، في شباط/فبراير - آذار/مارس من كل سنة لاستعراض نتائج الموظفين وتقييمات كفاءاتهم، وفي أوقات أخرى خلال السنة، حسب الاقتضاء، لتناول قضايا الموارد البشرية الاستراتيجية. ويتمثل دور هذه الأفرقة في:

- "تقديم توصية نهائية وتعيين تقدير للأداء الشامل للموظف استناداً إلى استعراض بطاقة تقييم نتائج الموظف، وبطاقة تقييم كفاءاته، ومواصفات عمله لضمان الإنصاف، والدقة، والاتساق في التقدير ... ؛
- تحديد الموظفين الذين يمكن اعتبارهم كمرشحين محتملين لشتى أنواع المهام في السنة القادمة؛
- استعراض الاحتياجات والفرص التطورية لكل موظف في سياق تحسين الأداء الجاري، أو الإعداد لمهام مقبلة، وكيفية تحقيق ذلك التطور في السنة القادمة؛
- اقتراح موظفين للترقية من خلال الآلية القائمة للتعيين والترقية أو اتخاذ إجراءات بشأن ترقية الموظفين، حسب الاقتضاء؛
- تمكين الوحدة من وضع أولويات والتركيز تركيزاً شاملاً على قضايا الإدارة الفعالة للموارد البشرية. ويشتمل ذلك على المركز التعاقد للموظفين، والمكافآت، والتعليم، والتخطيط لتعاقب الموظفين ونقل الموظف إلى وظيفة أخرى أو فصله".
- ويرى المسؤولون في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن الفوائد المكتسبة من أفرقة استعراض الوظائف الدائمة، وخاصة مساهمتها في زيادة التعويل على تقييمات النتائج والكفاءات، ترجح على تكاليفها من حيث الوقت والمتطلبات الإدارية.

٢٨- وفي الوقت ذاته، يجدر المفتشون من أنه وفقاً لمبادئ الإدارة المستندة إلى النتائج، يجب إن تقع السلطة والمسؤولية عن تقييم الأداء على عاتق المدير في نهاية المطاف.

المعيار ٦

نظم إدارة الأداء تضمن الاتساق في التقييم في المنظمة بأسرها.

زاي - إدارة الوظائف الدائمة وتطور الموظفين

٢٩- يبرز إطار إدارة الموارد البشرية الذي وضعته لجنة الخدمة المدنية الدولية الروابط القائمة بين نظم إدارة الأداء وتعيين الموظفين والاحتفاظ بهم، فضلاً عن إدارة الوظائف الدائمة وتطور الموظفين. وينبغي لنظم إدارة الأداء أن تقدم مساهمة موضوعية وموثوقة لا إلى المديرين لاتخاذ قرارات مستنيرة بشأن تعيين الموظفين والاحتفاظ بهم واحتياجات تطور الموظفين، استناداً إلى المحاسن الفردية داخل عملية شفافة، فحسب بل أيضاً إلى الموظفين لتقرير أهدافهم الوظيفية. ولكي يتحقق ذلك، يجب أن يكون باستطاعة المنظمات تحديد مرتفعي الأداء من خلال نظم إدارة الأداء فضلاً عن قياس مساهمة الموظفين الفعلية في تحقيق أهداف المنظمات. بيد أنه لا يزال العديد من الموظفين ينظرون إلى عدم نشوء أي أثر ملموس عن تقييم أدائهم على وظائفهم على أنه "الحلقة المفقودة" في سلسلة النتائج الجاري إقامتها.

٣٠- وبوجه خاص، لا ينبغي النظر إلى الترقية كوسيلة لمكافأة المرشحين المرتفعي الأداء فحسب، بل كآلية تكفل، استناداً إلى الأداء المقيّم، تحديد وارتقاء الموظفين الذين أثبتوا مقدرتهم على المساهمة في عمل المنظمة على مستوى أعلى وتولي مسؤوليات أكبر. على أن كثيراً من نظم تقييم الأداء القائمة لا تزال تقتصر على قياس أداء الأفراد من خلال تحقيق النتائج في الأمد القصير (دورات سنوية عادةً)، دون تحديد الموظفين الذين يجوزون الكفاءات المطلوبة لتطور وظائفهم الدائمة في الأمد البعيد داخل المنظمة. وينبغي لهذه النظم أن تكون أدوات لإدارة الوظائف الدائمة وأدوات للتقييم كذلك.

٣١- وفي الوقت ذاته، ينبغي لنظم إدارة الأداء أيضاً، أن تكون قادرة على تحديد الموظفين الذين عُيّنوا في وظائف غير مناسبة ولو أنهم قد يجوزون الكفاءات المناسبة. وقد يتأثر الأداء تأثراً سلبياً في كثير من الأحيان، لا لأن المنظمات لديها الموظفون غير المناسبين بل لأن لديها موظفون جيّدون في وظائف غير مناسبة. ويصح ذلك خاصة على المنظمات التي تشهد تغيراً سريعاً متواصلاً وإعادة هيكلة متكررة. ومن ثم، وكجزء من عملية تخطيط الموارد البشرية وجرد المهارات المذكورة في الفصل الرابع، فإن وضع ملامح وقوائم للموظفين سيساعد في الملاءمة بين مواطن قوة الموظف واحتياجات الوظيفة وفي زيادة الأداء الشامل.

أكدت خدمات الموارد البشرية في منظمة الصحة العالمية، لدى تحديد احتياجات أعمالها لنظم الإدارة الشاملة مستقبلاً، على أنه ينبغي للنظام الجديد دعم الاحتفاظ بملاحم لكل موظف تشتمل على أهداف شخصية وخطط عمل للتطوير الوظيفي ترتبط بإطار الكفاءات والاستعراضات المنتظمة لتقييم الأداء.

٣٢- بيد أن تجربة منظمة العمل الدولية في خطط التطور الشخصي تبين صعوبة ربط أو دمج أدوات التطوير الوظيفي وأدوات تقييم الأداء. وبموجب استراتيجيتها للموارد البشرية، كان من المتوخى أن تحل مناقشة سنوية جديدة حول التطور الشخصي والوظيفي محل نظام التقييم القائم، وأن تجري إدارة الأداء الفردي بوصفها مسؤولية

إدارية جارية في سياق نظم إدارة الأداء في منظمة العمل الدولية ككل^(١٤). وكخطوة أولى، تم التوقيع على اتفاق جماعي بشأن خطط التطور الشخصي في آب/أغسطس ٢٠٠١، ولكن حدثت صعوبات في التنفيذ، وخاصة فيما يتعلق بالاحتياجات من الموارد وجسامة عبء العمل الإداري. وعلاوة على ذلك، تم الاحتفاظ بنظام تقييم الأداء القائم.

٣٣- وأشار مراجع الحسابات الخارجي لمنظمة العمل الدولية إلى أن خطط التطور الشخصي هي أساساً خطط تنمية لتحسين الأداء مستقبلاً لا لقياس الأداء الماضي، وأنه لا يزال هناك حاجة إلى الاحتفاظ بنظام لتقييم الأداء. ومن ثم كان هناك احتمال للارتباك حول دور كل من خطط التطور الشخصي وتقييم الأداء مستقبلاً وحاجة إلى التوضيح فيما يتعلق بالاحتياجات المستقلة للتطور والأداء^(١٥). والعمل جارٍ لوضع نظام جديد لتقييم الأداء في منظمة العمل الدولية، ومن المحتمل إبقاء هذا النظام منفصلاً عن نظام خطط التطور الشخصي، على النحو الذي اقترحه مراجع الحسابات الخارجي.

المعيار ٧

نتائج تقييم الأداء تستخدم كأساس لاتخاذ إجراءات مناسبة بشأن الموظفين، وبخاصة من أجل التطوير الوظيفي.

حاء - إدارة التقصير في الأداء

٣٤- يجب أيضاً استخدام نظم إدارة الأداء لكشف أوجه النقص أو التقصير والتحقق من احتياجات تطور الموظفين، فردياً وجماعياً على السواء. وتنص جميع نظم إدارة الأداء التي استعرضها المفتشون على إجراء مناقشات حول الاحتياجات التدريبية للموظفين الأفراد لتحسين أدائهم إذا اقتضى الأمر، ولو أن التركيز، كما لاحظ مراجع الحسابات الخارجي في حالة منظمة الصحة العالمية، لم يكن دائماً على هذا الجانب التطوري من نظم إدارة الأداء القائمة. ولاحظ مراجع الحسابات الخارجي أنه في حالات عديدة لم تستخدم نتائج الأداء الفردي استخداماً رسمياً لوضع خطط محددة للتدريب والتطوير لكل موظف^(١٦). وبالإضافة إلى ذلك، يلاحظ المفتشون أنه ليس جميع النظم تتيح مقارنة المعلومات الفردية عبر المنظمة المعنية وتحليلها تحليلاً منهجياً لتحديد الاحتياجات العامة لتطور الموظفين ووضع خطط تدريبية في المنظمة تبعاً لذلك.

٣٥- وإذا تعذر تقويم التقصير في الأداء، فلا بد من استخلاص النتائج. وتدلل البيانات على قلة عدد حالات فصل الموظفين من منظمات الأمم المتحدة بسبب التقصير في الأداء. وتذكر لجنة الخدمة المدنية الدولية أنه بالنسبة لسبع منظمات أدت نسبة تتراوح بين ٠,٣ و ١ في المائة تقريباً من التقييمات إلى عدم تجديد العقود^(١٧). ولئن كان عديمو الأداء لا يشكلون في الواقع سوى أقلية صغيرة بين الموظفين، فمن الصعب الاعتقاد بأن ٩٩ في المائة من القوى العاملة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تساهم بفعالية في تحقيق أهداف المنظمات. وترتبط الصعوبات المصادفة في فصل الموظفين، عدا كبار المديرين المعيّنين لفترات محدودة، بأوجه النقص في النظم الموجودة لإقامة العدل، والترتيبات التعاقدية وإدارة الأداء. وتدلل هذه الروابط على أنه لا يمكن إصلاح النظم كل على حدة بل يجب استعراضها في آن واحد.

(١٤) GB.276/PFA/16، الفقرتان ١٤-١٥؛ GB.277/PFA/10، الفقرات ١٤-١٧.

(١٥) GB.286/PFA/14، الفقرتان ١٨-١٩.

(١٦) A/57/20، الفقرة ٩١.

(١٧) ICSC/57/R.2/Add.2، الفقرة ٣٢.

وضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قاعدة إذا تبين بموجبها أن الموظف أدى أداءً سيئاً، يمكن تعديل مهامه، ولكن إذا حصل على تقييم ثانٍ غير مرضٍ فسيقدم له الدعم لإيجاد عمل خارج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

وتشتمل عملية إدارة الأداء في صندوق النقد الدولي على ثلاث مراحل محددة بوضوح كما يلي:

- المرحلة ١: تحديد التوقعات ورصد الأداء؛
- المرحلة ٢: توثيق ومناقشة الأداء ذي المشاكل؛
- المرحلة ٣: إثبات وتنفيذ النتائج الناجمة عن سوء الأداء.

وهذه المرحلة الأخيرة تحدث عندما يستمر الأداء ذو المشاكل حتى بعد إجراء مناقشة واحدة أو أكثر حول الأداء. ويمكن عندئذ تقدير الأداء برقم "٤" أو "غير مرضٍ"، وفي هذه الحالة يوضع الموظف تحت الاختبار لفترة لا تقل عن ستة أشهر. والواقع أنه يمكن وضع الموظفين تحت الاختبار في أي وقت بسبب الأداء غير المرضي (مع توجيه إشعار خطي بالمجالات المحددة التي يطلب من الموظف التحسن فيها). وإذا استكمل الاختبار بصورة غير مرضية، ينهى عمل الموظف. وهو مؤهل لمهلة لا تقل عن ٣٠ يوماً تقويمياً، ويتاح له مشورة سرية لإيجاد عمل خارجي. أما التقدير برقم "٣" ("بحاجة إلى تحسين") فيشير إلى أن الموظفين لم يفوا بالتوقعات في واحد أو اثنين من مجالات عملهم الهامة، وأنه يتوقع منهم إجراء تحسينات محددة وأنهم سيراقبون عن كثب. ولا يمكن إعطاء الموظف سوى تقديرين برقم "٣" في سنوات متعاقبة، كما لا يمكن إعطاؤه سوى تقديرين برقم "٣" في فترة خمس سنوات. وفي كلتا الحالتين، من المطلوب تقدير أداء الموظف إما برقم "٢" أو برقم "٤" في السنة التالية لآخر "تقدير برقم "٣".

المعيار ٨

نظم إدارة الأداء تحدد وتتناول احتياجات النهوض بالموظفين. وهي تحدد وتتناول أيضاً حالات نقص الأداء المزمنة.

٣٦- وفي الختام، ينبغي لنظم إدارة الأداء أن تكون مرتبطة ارتباطاً واضحاً بنظم الإدارة المستندة إلى النتائج، ومن ثم تساعد حقاً في تحديد مواطن قوة وضعف الموظفين، وتقييم المستوى الفعلي لمساهمات الموظفين في برنامج عمل المنظمة، وتوجيه القرارات بشأن التدريب والتطوير الوظيفي.

ثالثاً - مكافأة الأداء

٣٧- كثيراً ما يُذكر أن الأصل الرئيسي من أصول منظومة الأمم المتحدة هو موظفوها، وأنه ينبغي الحفاظ على الخدمة المدنية الدولية وتعزيزها عن طريق مواصلة تطبيق مبدأي نوبلمير وفليمينغ. بيد أنه كثيراً ما يؤكد أيضاً أن المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ربما لم تعد لديها القدرة على المنافسة في جميع أسواق العمل. ويتفق المفتشون مع هذه الأقوال ويعتقدون أنه لكي يمكن للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن تستعيد شيئاً من قدرتها التنافسية، فإنه ينبغي إيلاء الاعتبار، عندما يكون ذلك مناسباً، لتكملة مبدأي نوبلمير وفليمينغ، وليس الاستعاضة عنهما، بنظم تتيح الربط بين التعويض والأداء.

٣٨- فنظم التعويض الحالية في الإدارات العامة، الوطنية منها والدولية، نادراً ما تشجع أو تكافئ الأداء الفائق. وفي حين أن التقدم الوظيفي يشكل اعترافاً بتولي الأفراد مسؤوليات متزايدة استناداً إلى أدائهم الجيد على مر السنين، فإنه لا توجد سوى فرص ضئيلة للترقية خلال فترة الحياة الوظيفية. ويمكن استخدام مكافآت محددة للاعتراف بالإنجازات الفائقة خلال فترة معينة. وقد اعتمد عدد من الإدارات الوطنية في السنوات الأخيرة نظم الأجر المستند إلى الأداء، فحققت درجات مختلفة من النجاح، وذلك على أساس الاعتقاد بأن دور نظم التعويض ينبغي أن يتطور من مجرد دفع أجور للموظفين إلى نقل القيم وأنماط السلوك والنتائج المرجوة إليهم ومكافأهم على ذلك.

٣٩- وقد نوقشت خلال السنوات القليلة الماضية، دون التوصل إلى نتائج قطعية حتى الآن، مسألة تطبيق هذه المخططات على منظمات الأمم المتحدة، التي يُنظر على نطاق واسع إلى نظام التعويض الموحد الخاص بها على أنه يستند بشكل مفرط إلى الأقدمية وأنه عديم الحساسية إزاء سوق العمل والأداء على السواء. وقد أجرت لجنة الخدمة المدنية الدولية دراسات بشأن الأجر المستند إلى الأداء في وقت مبكر يرجع إلى عام ١٩٩٤، محددة مبادئ عامة ومبادئ توجيهية لتقييم وإدارة الأداء وللإعتراف بالمستويات المختلفة من الأداء، اشتملت على الأخذ بمبدأ جوائز الجدارة. وما زالت اللجنة تعتقد أن نظام الأجور الحالي لا يعترف على نحو وافي بإسهام الأداء وبالكمفاءات، ويشدد إطارها على الربط الذي ينبغي أن يقوم بين إدارة الأداء والتعويض، وإن كانت تشير أيضاً إلى أن المكافآت النقدية ينبغي ألا تحل محل الحاجة إلى حزمة كاملة للتعويض التنافسي. ولذلك فإنها قد قررت أن تستعرض، على أساس من الأولوية، نظام الأجور والاستحقاقات في الأمم المتحدة.

٤٠- وفي إطار هذا الاستعراض، تنظر اللجنة أيضاً في مسألة إنشاء نظام يقوم على توسيع نطاقات الأجر. وهذا النظام يجمع الرتب الحالية في نطاقات عريضة للأجور. وبصورة عامة لا توجد درجات بين الحد الأدنى والحد الأقصى للمرتب للنطاق المعني، ويتقدم الموظفون داخل النطاق استناداً إلى أدائهم. وتشير لجنة الخدمة المدنية الدولية إلى أن توسيع نطاقات الأجر من شأنه أن يتيح التطوير الوظيفي وأن يمكن المنظمات من استخدام الوظائف ومن توزيع الموظفين بطريقة تكون أكثر انسجاماً مع المطالب المتعلقة بالبرامج. ولذلك فإن اللجنة تبدأ في عام ٢٠٠٤ في إجراء دراسة استطلاعية عن توسيع نطاقات الأجر/الأجر المستند إلى الأداء في ثلاث من منظمات الأمم المتحدة: الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشري/متلازمة نقص المناعة المكتسب، وبرنامج الأغذية العالمي^(١٨).

(١٨) ICSC, Pay and Benefits Review (لجنة الخدمة المدنية الدولية، استعراض الأجور والاستحقاقات) متاح على

موقع اللجنة على الشبكة العالمية ويب: <http://icsc.un.org/projects>.

وقد سنحت للمفتشين الفرصة لمناقشة هذه المسألة مناقشة مستفيضة مع رئيس لجنة الخدمة المدنية الدولية ومسؤولين آخرين بها، ومع مسؤولين بالأمانة وممثلي الموظفين في منظمات شتى تابعة للأمم المتحدة، فضلاً عن مناقشتها في منظمات تقع خارج نظام الأمم المتحدة الموحد، وبخاصة صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية.

٤١ - واستناداً إلى هذه المناقشات، وإلى الصعوبات التي صادفتها المنظمات التي قامت فعلاً بتنفيذ مخططات لتوسيع نطاقات الأجر، يعتقد المفتشون أنه ينبغي توخي الحذر البالغ في معرض التخطيط لهذه المخططات وإنشائها. فيجب أولاً اتخاذ عدد من التدابير الحاسمة، بما في ذلك تلك المعددة أدناه وهي تدابير معروفة في جميع نظم الأجر المستند إلى الأداء، فضلاً عن اتخاذ الخطوات التي تتسم بأهمية حاسمة للقيام على نحو ناجح بإنشاء نظم هادفة يعول عليها لإدارة الأداء ولتفويض السلطة والمسائلة، على النحو المشروح في الجزء الثاني من هذا التقرير. ولذلك فإنهم يرحبون "بالنهج الحذر المتروي" الذي اعتمده لجنة الخدمة المدنية الدولية في هذا الصدد^(١٩). ويتطلعون إلى تقييم نتائج الدراسة الاستطلاعية التي تجريها اللجنة.

٤٢ - وعند استحداث نظم جديدة للأجر المستند إلى الأداء، ينبغي أن يوضع في الاعتبار أن معظم منظمات الأمم المتحدة لديها بالفعل في نظامي الموظفين الإداري والأساسي الخاصة بها أداة لنظام الأجر المستند إلى الأداء في شكل العلاوة داخل الرتبة وهي، إذا طبقت تطبيقاً صحيحاً، يمكن أن تعالج على الأقل جزئياً بعض أوجه القلق المعرب عنها بخصوص مخططات التعويض الحالية. بيد أنه نادراً ما استخدمت هذه الأداة على مر السنين استخداماً جدياً. وبينما لاحظت لجنة الخدمة المدنية الدولية أن جميع المنظمات المشمولة بدراستها الاستقصائية قد أبلغت عن أن منح العلاوات السنوية في المرتبات مرهون بالأداء المرضي من جانب الموظفين، فإن المسؤولين في معظم المنظمات قد أبلغوا المفتشين بأن منح هذه العلاوات هو في واقع الأمر شبه تلقائي. وفي الواقع فإن أرقام لجنة الخدمة المدنية الدولية تبين أن وقف دفع العلاوات السنوية هو أمر نادر الحدوث إلى أقصى حد (تقتصر هذه الحالات على ما بين ٠,٥ و ٢ في المائة من القوة العاملة)^(٢٠).

٤٣ - وتقوم عدة منظمات (بما في ذلك منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) ومنظمة الصحة العالمية) باتخاذ خطوات حالياً لضمان أن تستند العلاوة داخل الرتبة استناداً حقيقياً إلى الأداء المرضي وألا تُمنح من الآن فصاعداً بشكل روتيني. وأوضحت منظمة الصحة العالمية أيضاً عزمها على تطبيق المادة ٥٥٥ من نظام الموظفين الإداري لديها التي تسمح بمنح زيادة إضافية واحدة، واستثنائياً زيادتين، للموظفين الذين اتسم أداؤهم بالجدارة على نحو استثنائي بشكل يتخطى ما يمكن توقعه بصورة معقولة من موظف مؤهل تأهيلاً جيداً على نحو معتاد". وأوضحت أمانة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، التي تمنح أيضاً زيادات في الدرجات على أساس الجدارة، أنها لا تفعل ذلك إلا لنحو ٦٠ موظفاً في المتوسط، من بين مجموع قدره ٣٠٠ ٢ موظف. وهي تنظر إلى هذا النظام، الذي لم يثر انتقادات من المديرين أو الموظفين، على أنه طريقة فعالة جداً للاعتراف بالأداء الرفيع المستوى.

(١٩) "Framework for human resources management: review of the pay and benefits system: pay for performance and broadbanding/pilot study" (UCSC/57/R.2, para.7).

(٢٠) انظر الحاشية ٣ أعلاه.

٤٤ - وعند البت في تطبيق نظم الأجر المستند إلى الأداء، بما في ذلك توسيع نطاقات الأجر، على الأمم المتحدة يكون من المفيد أيضاً القيام أولاً بقياس مدى جاذبية منظمات الأمم المتحدة كأرباب عمل. واستناداً إلى بيانات إحصائية وسردية كانت متاحة في ذلك الوقت، خلّصت لجنة الخدمة المدنية الدولية منذ عقد من الزمان إلى "أنه بينما أوضحت البيانات المعروضة وجود بعض الصعوبات في التعيين في بعض مستويات الرتب بخصوص بعض المهن والجنسيات فإنها لم تبرهن بشكل مقنع على أن هذه المشاكل واسعة الانتشار أو حادة"^(٢١). ومن المؤكد أن الوضع قد تطور منذ ذلك الحين، وقد حذرت نائبة الأمين العام مؤخراً لجنة الخدمة المدنية الدولية من أن منظمات الأمم المتحدة لم تعد ذات قدرة تنافسية في سوق العمل الدولية^(٢٢).

٤٥ - بيد أنه يظل من الصعب للغاية قياس هذه الجاذبية أو الافتقار إليها. فعدد الطلبات الواردة لوظائف شاغرة يُعلن عنها ليس بمؤشر جيد، بالنظر إلى أن عدداً كبيراً من الطلبات لا يصدر عن مرشحين يمكن أخذ طلباتهم مأخذ الجد^(٢٣). وتقاس صعوبات التعيين على نحو أفضل باستخدام عدد الشواغر التي يتعين الإعلان عنها من جديد. وثمة مؤشرات أخرى للقدرة التنافسية تشمل معدلات الاحتفاظ بالموظفين؛ والإحصاءات المتعلقة بأسباب انتهاء الخدمة غير الإحالة إلى التقاعد، والعجز الحرج في المهارات. وفي حين أن بعض المنظمات قد بدأت في جمع معلومات عن أسباب إنهاء الخدمة عن طريق المقابلات عند الخروج من الخدمة، ضمن وسائل أخرى، فإن ذلك نادراً ما تم على أساس منهجي وسيكون من المفيد قيام أمانة "مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق" بإعداد وجمع إحصاءات شاملة، مثلاً في منشوراتها الإحصائية عن الموظفين والتي تصدر مرتين في العام.

ما هي عوامل النجاح الحاسمة الأهمية لنظام الأجر المستند إلى الأداء؟

ألف - العدل والاتساق

٤٦ - أول متطلبات التنفيذ الناجح لنظم الأجر المستند إلى الكفاءة هو بطبيعة الحال وجود نظام قوي لإدارة الأداء يضم جميع السمات المشروحة في الفصل الثاني أعلاه كما يضم نظاماً للمساءلة يعوّل عليه (انظر الجزء الثاني). ومن المهم أيضاً أن تكون "قواعد اللعبة" فيما يتعلق بتقييم الأداء ونتائجه واضحة منذ لحظة البداية، عند تعيين الموظف. ثم يجب وضع معايير لضمان الاتساق في جميع الوحدات التي تتكون منها إدارة معينة، وقد توجد حاجة إلى إنشاء هيئة مستقلة، يُنظر إليها على أنها محايدة، تتحقق من عدالة توزيع المكافآت.

(٢١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والأربعون، الملحق رقم ٣٠، الوثيقة A/49/30، الفقرة ١٦٠.

(٢٢) "Report on the work of the fifty-seventh session" (ICSC/57/R.13) (٢٢)

(٢٣) أوضح التقرير الصادر عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية (A/57/726) على سبيل المثال أنه في الأشهر الستة التي تلت بدء تطبيق نظام غالاكاسي في الأمم المتحدة "تضاعف تقريباً عدد طلبات التقديم للوظائف الشاغرة". وهذه الظفرة في عدد الطلبات هي في الأرجح نتيجة للإعلان عن هذه الشواغر على الشبكة العالمية ويب وليست مجرد زيادة مفاجئة في جاذبية المنظمة كرب عمل.

بدأت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، كجزء من إطارها لإدارة المواد البشرية، بتطبيق نظام للاعتراف بالأداء وجدارته يهدف إلى الاعتراف بالأداء الرفيع المستوى المستمر وتشجيعه. فتقدّم إلى لجنة استعراض الأداء، التي يشكّلها المدير العام بعد التشاور مع مجلس الموظفين، مقترحات لتقديم جوائز تتعلق بالجدارة (نقدية وغير نقدية) وترقيات على أساس الجدارة. وجائزة الجدارة، التي تصل إلى مبلغ إجمالي مقطوع غير داخل في حساب المعاش التقاعدي يعادل القيمة السنوية الصافية لعلاوة درجتين من المعدل الخاص بالأعزب، تُمنح للاعتراف بالإسهام الشخصي للموظفين الذين يستحقونها في ضوء معايير موضوعة. ويمنح المدير العام الاعتراف بالجدارة لقادة فرق البرامج المتكاملة، في شكل منح سنوية^(٢٤).

٤٧ - ومن الضروري تقليل احتمال قيام رئيس إداري باتخاذ قرارات تعسفية بشأن المكافآت مثل منح الجدارة وكذلك توضيح المعايير التي يُحكّم بها على أداء الموظفين. فالدراسات المتعلقة بالمخططات القائمة في الإدارات الوطنية بشأن الأجر المتصل بالأداء قد أبرزت كيف أن من المهم أن تكون هذه المخططات متسقة وأن يُنظر إليها على أنها كذلك. ففي بعض الأمثلة التي جرى استعراضها، برزت صعوبات عندما شعر الموظفون أن تقييمات الأداء والزيادات المصاحبة لها في الأجور قد طبقت ووُزعت على نحو غير متسق فيما بين أجزاء الوكالة تبعاً للموقع الجغرافي للمكتب المعني^(٢٥).

المعيار ١

ضرورة وجود نظم قوية لإدارة الأداء والمساءلة لكي يدرك الموظفون أن الأجر المستند إلى الأداء يعوّل عليه وأنه يُمنح على نحو عادل ومتسق.

باء - إدراج النتائج التنظيمية

٤٨ - من المتفق عليه على نطاق واسع أنه كلما سهّل قياس النتائج سهّل تطبيق مكافآت الأداء. وهكذا، ففي المنظمات التي لديها أنشطة مولّدة للدخل (مثل بيع المنشورات أو عمليات التحكيم المدفوعة التكلفة)، يمكن للمنح أن تُمنح على أساس الدخل المتولّد. بيد أنه يكون من الأصعب كثيراً، في حالة كثير من الأنشطة الأخرى، تقييم المدى الذي يكون قد أسهم في حدوده فرادى الموظفين في الأداء الإجمالي للمنظمة، كما أن كثيراً من نظم إدارة الأداء في منظمات الأمم المتحدة لا تنص بوضوح على هذا الربط، على النحو الذي شُرح في الفصل الثاني أعلاه.

٤٩ - وفي مثل هذه الحالات، فإن إسهام الأفراد في تحقيق أهداف المنظمة يمكن تقييمه على نحو أسهل فيما يتعلق بكبار المديرين (من الرتبة مد-٢ فأعلى). وتجدر ملاحظة أنه وفقاً للبحوث التي أُجريت، فإن نصف جميع الشركات التي تستخدم نظام توسيع نطاقات الأجر تغطي بهذا النظام أقل من ١٠ في المائة من موظفيها^(٢٦).

Director-General's administrative instruction No. 16 (1 January 2003); information circular (٢٤)
.UNIDO/ADM/HRM/INF.22 (13 May 2003)

United States General Accounting Office, "Results-oriented cultures: Insights for U.S. agencies (٢٥)
.from other countries' performance managements initiatives", GAO-02-862 (August 2002), p. 19

United States Office of Personnel Management, "Alternative pay progression strategies: انظر (٢٦)
.broadbanding applications", Performance Management Practitioner Series (April 1996)

أوصت "اللجنة استشارية معنية بالاحتفاظ بالرتب العليا من الموظفين وتعويضهم" حكومة كندا، في عام ١٩٩٨، بأن يكون تعويض نواب الوزراء وكبار المديرين التنفيذيين مستقلاً عن تعويض الموظفين الآخرين بغية الاعتراف بمسؤولياتهم المختلفة اختلافاً بالغاً ومكافأهم على إنجاز الأهداف المحددة. وقد أوصت اللجنة بتعويض يُدفع فيه معدل الأجر الوظيفي، أي العنصر الثابت، مقابل الأداء المرصّي تماماً بينما يُربط فيه بين عنصر متغير من التعويض يسمى "الأجر المحتمل" بإنجاز الأهداف الفردية والمشاركة. وقد قبلت هذه التوصية وأنشئ "برنامج لإدارة الأداء" في حالة نواب الوزراء وكبار المديرين التنفيذيين. ويتقدم نواب الوزراء الآن في العادة، في حالة الإنجاز الناجح للالتزامات الجارية، بمعدل قدره ٥ في المائة في العام في إطار نطاق المرتب للوصول إلى معدل الراتب الوظيفي (الأقصى) في فترة قدرها ثلاث سنوات تقريباً. وهذا "الأجر المحتمل"، الذي يدفع كمبلغ إجمالي مقطوع، يعاد دفعه كل عام ويستند إلى إنجاز الالتزامات الرئيسية^(٢٧).

المعيار ٢

ضرورة تأكيد مخطط مكافأة الأداء على النتائج التي تحققها المنظمة وليس مجرد الأداء الفردي.

جيم - الربط بين تقييم الأداء وزيادة المرتب

٥٠- إن الغرض المتوخى من استحداث مخططات الأجر المستند إلى الأداء يتمثل بطبيعة الحال في استعادة ذلك النوع من الربط في نظم التعويض الذي يُنظر إليه حالياً على أنه يركز بصورة رئيسية على عنصر الفترة الزمنية، والذي لا تعتمد الزيادات في الأجر الأساسي إلا على الفترة الزمنية التي قضها الموظف عند مستوى أجر معين. وفي حين أن نظم تقدم الأجر المستند إلى عنصر الفترة الزمنية قد عملت بصورة جيدة في المنظمات التي لديها أعمال روتينية متكررة ولم توجد بها سوى إمكانات ضئيلة لاختلاف المستويات في الأداء، فإنها لم تعد تبدو متلائمة مع المنظمات التي تريد التأكيد على أهمية الأداء.

٥١- بيد أنه قد يثبت أن من الصعب للغاية استحداث الأدوات اللازمة لضمان هذا الربط. فمن المهم للغاية أن تكون زيادات المرتبات و/أو الحوافز الممنوحة بموجب مخططات الأجر المستند إلى الأداء ذات مغزى بالنسبة إلى الموظفين وأن تتناسب مع إسهاماتهم. وكما أشير أعلاه، ففي حين أن تقييم الأداء الإجمالي، في البنك الدولي، يقيس الأداء في ضوء المقاييس المحددة فردياً، فإن عملية إعادة النظر في المرتب تقيس الأداء بالنسبة إلى الموظفين الآخرين. ويكون من المفترض عموماً أن يتلقى الموظفون الحاصلون على تقديرات عالية في تقييمات الأداء الإجمالي الخاصة بهم تقديرات مرتفعة نسبياً بخصوص إعادة النظر في المرتب والعكس بالعكس. بيد أنه قد توجد حالات يحدث فيها أن الأفراد الحاصلين على تقديرات مرتفعة فيما يتعلق بتقييم الأداء الإجمالي قد لا يحصلون على أعلى تقدير من حيث إعادة النظر في المرتب وهو وضع قد يخلق حالة من عدم الرضا لدى الموظفين. وتنشأ المشكلة إذا أدت عملية تقييم الأداء الإجمالي إلى إيجاد تقديرات أعلى مما يمكن أن تتحملة عملية إعادة النظر في المرتب، التي تخضع لقيود م ظروف الميزانية المغلقة.

(٢٧) OECD Public Management Service "Governing for performance in the public sector, performance

.management program in the Canadian Federal Public Service", PUMA/HRM(2002) 12 (February 2002)

المعيار ٣

ضرورة وجود أوجه ربط واضحة بين تقييم الأداء وزيادات المرتبات.

دال - الاعتبارات المالية

٥٢- في عام ١٩٩٤، أوصت لجنة الخدمة المدنية الدولية بقيام المنظمات الراغبة في تطبيق مكافآت للجدارة بقصرها على الموظفين الذين يُحكّم على أدائهم بأنه فائق حقاً وبأن هؤلاء الموظفين ينبغي ألا تزيد نسبتهم عن ٥ في المائة من القوة العاملة بالمنظمة^(٢٨). وفي عام ١٩٩٧، أجرت اللجنة دراسة استعراضية متعمقة لهذا الموضوع وغيرت توصياتها بحيث أصبح مفادها "ينبغي ألا تُدفع مَنَح ومكافآت الأداء إلى ما يزيد على ٣٠ في المائة من القوة العاملة". ورأت اللجنة أن هذا "يمثل تغطية واسعة تكفي لتزويد الموظفين عامة بأمل واقعي في تلقي المكافأة"^(٢٩). وهذا هو اعتبار هام يجب الموازنة بينه وبين واقع الميزانية.

إن نظام الأجر المستند إلى الأداء، في منظمة التجارة العالمية، منصوص عليه في مذكرة إدارية بعنوان "الربط بين الأجر والأداء". وقد حل نظام الأجر المستند إلى الأداء، في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، محل الزيادات السنوية شبه التلقائية ولكنه بغية تمكين المشرفين والموظفين من الاعتياد على الإجراءات الجديدة لتقييم الأداء فإن الربط المباشر بين الأداء والأجر قد تأجل حتى كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، استناداً إلى تقارير تقييم الأداء لعام ٢٠٠٣. وتشتمل أهداف هذا النظام على ما يلي:

- الاعتراف بإسهامات الموظفين؛
- مكافأة الموظفين تبعاً للأداء والإنجازات؛
- زيادة الحوافز لدى الموظفين؛
- زيادة الإنتاجية الإجمالية؛
- إتاحة الفرص للتطور الوظيفي (بالاقتران مع سياسات إدارة الموارد البشرية المتعلقة بالترقية والحركية والتدريب).

ويوجد نوعان من المكافآت في هذا النظام: زيادة في المرتب الداخل في حساب المعاش التقاعدي ومنحة في شكل مبلغ إجمالي مقطوع غير داخل في حساب المعاش التقاعدي. وتشكل المكافآت المتصلة بالأجر على وجه الإجمال ما لا يزيد على ٢ في المائة من مجموع ميزانية المرتبات الصافية... (المادة ٦-٤ من نظام الموظفين الأساسي)؛ وهي تختلف عن تعديلات جدول المرتبات المنصوص عليها في المادة ٦-٢ من نظام الموظفين الأساسي. أما المبلغ المتاح لمكافآت المنح على صعيد الأمانة ككل فيُحدد على أساس مجموع المبلغ المتاح لمكافآت الأداء مطروحاً منه تكلفة الزيادات الداخلة في حساب المعاش التقاعدي. وتتناول هذه الوثيقة أيضاً أهلية الاستفادة من هذا النظام ولوجيستيات هذه العملية وتحديد مبالغ المنح المدفوعة كمبلغ إجمالي مقطوع كما تتناول أحكاماً خاصة.

ولما كان عام ٢٠٠٤ هو أول عام لتطبيق هذا النظام، فمن الواضح أن الوقت ما زال مبكراً جداً للخروج باستنتاجات بشأن كيف يحقق نظام مكافأة الأداء أهدافه^(٣٠).

(٢٨) انظر الحاشية ٣ أعلاه.

(٢٩) A/52/30، الفقرة ٢١٩.

(٣٠) انظر WTO administrative memorandum No. 949, OFFICE (03)/90.

٥٣- وقد طورت لجنة الخدمة المدنية الدولية الآن مقترحاتها فيما يتعلق بالتطبيق المحتمل لنظام الأجر المستند إلى الأداء في منظومة الأمم المتحدة مع وجود هدف إجمالي يتمثل في عدم زيادة التكلفة. وهي تلاحظ بصورة خاصة أن إلغاء العلاوات الخاصة بالدرجات، وهو ما ينطوي على الاستعاضة عن هيكل الدرجات الحالي بميكمل قائم على توسيع نطاقات الأجر، سيسفر عن إتاحة مبالغ للمرتبات يمكن تطبيقها على المرتبات الموزعة على أساس نظام الأجر المستند إلى الأداء^(٣١). بيد أن واقع عملية الميزانية الحالية في معظم منظمات الأمم المتحدة، ومظاريف الميزانية المغلقة، يعني أنه قد لا يكون من الممكن زيادة مرتبات جميع أصحاب الأداء الفائق. وتشير تجربة البنك الدولي إلى السؤال الجوهرى المتعلق بما إذا كان مبلغ التمييز الذي يمكن إدخاله في نظام المكافأة والاعتراف سيكفي لكي يعكس التقييمات التي وضعها المديرون لموظفيهم. فمن شأن خلق توقعات غير واقعية لدى الموظفين، بما يؤدي في خاتمة المطاف إلى الشعور بالإحباط، قد يضر بالحافز وبالأداء. وبالمثل فإن التقلبات في المكافآت الممنوحة من فترة تقييم إلى الفترة التالية، والتي قد ترتبط بتشديدات التمويل أكثر من ارتباطها بالتقلبات في الأداء، قد تؤدي إلى الشعور بعدم الرضا.

٥٤- ويخشى الكثيرون من أن أي مكافأة تتصل بالأداء قد تصبح بسرعة استحقاقاً تلقائياً، كما هو الحال بالفعل في كثير من الأحيان فيما يتعلق بالعلاوة داخل الدرجة. وفي ظل الأخذ بنظام يقوم على توسيع نطاقات الأجر، فإن هذا يعني أن جميع الموظفين قد يجدون أنفسهم عند أعلى نقطة في نطاق معين خلال عدد محدود من السنين، وقد أعربت بعض الدول الأعضاء عن قلقها إزاء الآثار المالية المحتملة المترتبة على تنفيذ نظام من هذا القبيل. ويشير الكثيرون أيضاً إلى أن استراتيجيات التقدم الوظيفي المستند إلى الفترة الزمنية تسمح للمنظمات بالتنبؤ بالتكاليف بقدر أكبر من اليقين. ولذلك ففي جميع مخططات الأجر المستند إلى الأداء، يجب أن توضع في الاعتبار في جميع الأوقات مسألة التكلفة، كما أنه سيكون من الأمور التي لا غنى عنها لنجاح هذه المخططات تحديد مصادر تمويل ثابتة. وعلى سبيل المثال يجب على المديرين إدراك أن الزيادات في الدرجات التي تُمنح مقابل الجدارة، والتي تزيد من معدل المرتب الأساسي للموظف فضلاً عن زيادتها لاستحقاقات المعاش التقاعدي، تمثل زيادة في التكاليف تتحملها المنظمة على أساس مستمر، على عكس المكافأة النقدية التي تُمنح كمبلغ إجمالي مقطوع.

٥٥- ويعتقد المفتشون أن مخططات الأجر المستند إلى الأداء لا ينبغي تطبيقها في منظمات الأمم المتحدة إلا إذا أمكن ضمان سلامتها المالية عن طريق اتباع نهج ابتكاري بل وجريء على نحو حازم. ويمكن استكشاف عدد من الطرائق في هذا الصدد، تُطبق على حدة أو في شكل مزيج منها. وقد يتمثل أحد الخيارات في تعديل قواعد الأنظمة المالية التي تنص على التنازل للدول الأعضاء عن الرصيد المتبقي من أي اعتماد والذي يُحتفظ به بعد نهاية الفترة المالية. وكطريقة لتعزيز الكفاءة مع تشجيع الأداء في الوقت نفسه، فلعل الدول الأعضاء ترغب في تغيير هذا النظام وفي أن تقبل إمكانية أن تستخدم المنظمات المعنية نسبة مئوية معينة من أي وفورات تتحقق في نهاية فترة السنتين، مثلاً ٥٠ في المائة، كمصدر لتمويل الزيادات في الأجر المرتبطة بالأداء، رهناً بمصادقة الدول الأعضاء على أن الميزانية البرنامجية قد نُفذت حقاً تنفيذاً يحقق رضاها بالكامل.

(٣١) انظر التقرير المتعلق بأعمال الدورة السادسة والخمسين (ICSC/C/57/R.11).

٥٦- وثمة خيار آخر ينطوي على إجراء تغييرات أبعد مدى حتى من ذلك في قواعد الأنظمة المالية وبموجب مرونة أكبر للرؤساء التنفيذيين في استخدام الاعتماد المالي الإجمالي الممنوح من الدول الأعضاء لفترة سنتين معينة. وهكذا يكون للرؤساء التنفيذيين الحرية في استخدام جزء محدد مسبقاً من الاعتماد المخصص للوظائف لتمويل مخططات الأجر المستند إلى الأداء. وسيكون ذلك متسقاً حقاً مع نهج كامل بشأن الإدارة المستندة إلى النتائج ومن شأنه أن يجنب الدول الأعضاء الحاجة إلى فرض معدلات اعتباطية للشواغر كطريقة للحد من الزيادات في الميزانية. ومع ذلك فإنه ينطوي على أن القرارات الإدارية المتروكة للسلطة التقديرية للرؤساء التنفيذيين، بوصفهم كبار الموظفين الإداريين لمنظمتهم، لن تُتخذ في فراغ بل على هدي هذه السياسات والأنظمة والقواعد الموضوعة والمحددة بوضوح وأن تخضع هذه القرارات لرصد دقيق من جانب أجهزتها التشريعية بمساعدة من هيئات الرقابة.

٥٧- ويمكن أيضاً ضمان التمويل لمخططات الأجر المستند إلى الأداء، ولكن بصورة جزئية فقط، بتطبيق جزاءات على الأداء المنخفض. فقد أُشير أعلاه إلى أن العلاوات داخل الدرجة ينبغي منحها بصدق رهناً بالأداء المرضي فقط. وهكذا ففي حين أن أصحاب الأداء المرتفع يمكن أن يتلقوا حوافز مالية في شكل "زيادات معجل بها في الدرجة"، على سبيل المثال، فإن أصحاب الأداء المنخفض ينبغي أن يخضعوا على الأقل لـ "تجميد الدرجة".

المعيار ٤

ضرورة ضمان التمويل وأن يكون مخطط الأجر المستند إلى الأداء سليماً من الناحية المالية.

هاء - التأثير على الحوافز

٥٨- من رأي المفتشين أن الحوافز هي بصورة عامة أحد الشواغل الإدارية الرئيسية، وخاصة في المنظمات الموجهة نحو النتائج. وكما ذكر أعلاه فإن أحد مصادر عدم الرضا عن نظم التعويض الحالية هو بالتأكيد كونها لا تتميز إلا قليلاً بين أصحاب الأداء الجيد وأصحاب الأداء الرديء. وتناول هذه المشكلة يمكن أن يمثل أحد أعظم التحديات الإدارية التي تواجه منظمات الأمم المتحدة اليوم وكثير منها يعلق آماله على نظم الأجر المستند إلى الأداء.

٥٩- بيد أن الدراسات التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بشأن تنفيذ هذه المخططات في الإدارات الوطنية تبين أن التوقعات المتعلقة بهذه المخططات لم تتحقق دائماً وأن تأثيرها على الحوافز كان محدوداً في كثير من الحالات. ففي دراسة استعراضية أجرتها هذه المنظمة لمخططات الأجر المستند إلى الأداء في خمس إدارات عامة وطنية، خللت المنظمة المدى الذي تتلاءم في حدوده مخططات الأجر المستند إلى الأداء مع القيم وخصائص العمل المفضلة لدى مديري القطاع العام. وبحث هذه الدراسة أيضاً فيما إذا كانت المكافآت المدفوعة تحرك الحوافز بقدر يؤدي إلى بذل مستويات أعلى من الجهد من جانب المديرين. وأشارت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أنه لما كان قد ثبت أن عوامل كثيرة تحرك الحوافز لدى الموظفين في الإدارات العامة الوطنية (بما فيها بوجه خاص طبيعة العمل وآفاق الترقى الوظيفي) فمن الخطأ التركيز بصورة حصرية على الربط بين الأداء والأجر عند محاولة تحسين الأداء في القطاع العام^(٣٢).

(٣٢) "Performance pay schemes for public sector managers: an evaluation of the impacts", Public

.Management Occasional Papers (OECD, 1997)

٦٠- وبالمثل فإن دراسة استقصائية أجرتها كلية الاقتصاد بلندن بشأن تأثير الأجر المتصل بالأداء قد بينت أنه توجد أدلة على أن لهذا النظام أثراً واضحاً من حيث الحوافز على أولئك الذين يتقاضون أجراً مستنداً إلى الأداء أعلى من المتوسط بيد أن من المحتمل أن يقابله أثر مبط للحوافز أوسع انتشاراً ناشئاً عن الصعوبات في قياس وتقييم الأداء بصورة عادلة^(٣٣). وأوضحت دراسة استعراضية لبرنامج آخر من برامج الأجر المستند إلى الأداء كان يقدم منحاً إلى كبار المديرين التنفيذيين تصل إلى ١٠ في المائة من المرتب الأساسي أن هذا البرنامج قد أوجد إحساساً بالمنافسة مفرقاً وغير صحي وقوّض ثقافة روح الفريق وتقاسم المعرفة في تلك المنظمة^(٣٤). ويشير المراقبون أيضاً إلى أن توسيع نطاقات الأجر، بصورة خاصة، يمكن أن يؤدي إلى عدم الرضا وإلى تثبيط الحوافز لدى فئات معينة من الموظفين لأن الترتيبات لا تحدث في هذه النظم بالوتيرة التي تحدث بها في نظام للدرجات يكون أضيّق نطاقاً بالنظر إلى وجود رتب أقل يمكن أن يُرقى إليها الموظفون.

٦١- وأظهرت دراسات أخرى أن الإدارات الوطنية قد تعلمت أنه لاجتذاب وإدارة واستبقاء قوة عاملة تتسم بالفعالية والكفاءة "فإن الأمر لم يعد يتعلق بالنقود فقط" بل إنه يجب عليها أن تفكر في "مكافآت استراتيجية" أوسع نطاقاً تحافظ على بقاء الموظفين ذوي المهارات الرفيعة وتركز على بلوغ الأهداف الاستراتيجية وتحقيق النتائج. وهذه المكافآت تشمل التعويض والمزايا، ولكنها تشمل أيضاً التطور الوظيفي وفرص التعلّم فضلاً عن المسائل المتصلة ببيئة العمل، بما في ذلك المناخ التنظيمي والتوازن بين العمل والحياة الخاصة^(٣٥). وقد أصدرت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أخيراً تكليفاً بإجراء دراسة استقصائية واسعة لنظم الأجر المستند إلى الأداء.

٦٢- ويعتقد المفتشون أن هذه المسائل المتعلقة بإيجاد الحوافز لدى الموظفين صحيحة بقدر مماثل في السياق المحدد لمنظومة الأمم المتحدة. فهم يلاحظون أن جميع المسؤولين الذين أجروا مقابلات معهم متفقون على أن الاعتبارات النقدية ليست هي الحافز الوحيد، أو حتى الرئيسي، للأداء لدى الموظفين في منظمات الأمم المتحدة. وبدلاً من ذلك، ذُكرت المبادئ الإنسانية والعوامل الأخلاقية إلى جانب حوافز معنوية (مثل شهادات الجدارة، والاعتراف الخاص والعام بالأداء، والميداليات، وما إلى ذلك) والاعتراف الواضح بالأداء عن طريق الحوافز. وفي الوقت نفسه، وفي حين أن منظومة الأمم المتحدة لا يمكن أن تدعي القدرة على المنافسة مع حزم التعويض التي تتيحها بعض الشركات الخاصة، فإنه يوجد توافق في الرأي على أن شروط الخدمة في منظومة الأمم المتحدة ينبغي أن تظل جذابة بما يكفي لاجتذاب الموظفين ذوي الاقتدار الرفيع المستوى.

٦٣- ويجب على المنظمات بصورة عامة أن تُقيّم بعناية مدى استعدادها لاتباع نهج فعال بشأن إدارة الأداء عن طريق القيام أولاً بتحليل العوامل التي تحفز موظفيها على الأداء بصورة أفضل. فقلة ضئيلة من المنظمات في منظومة الأمم المتحدة، باستثناء اليونيدو، وإلى حد ما أمانة الأمم المتحدة، هي التي حاولت قياس مدى فهم وتصورات موظفيها فيما يتعلق بالإدارة المستندة إلى النتائج وإدارة الموارد البشرية، أو حاولت تحديد العوامل المحفزة الرئيسية التي يركز عليها أداؤهم. وكما هو موضح في استعراض هذا التقرير، فإن المفتشين قد فكروا في إمكانية إجراء دراسة استقصائية للموظفين

(٣٣) D. Marsden, S. French and K. Kubo, Centre for Economic Performance, "Does Performance pay demotivate, and does it matter" (London School of Economics and Political Science, 2001).

(٣٤) انظر الحاشية ٢٥ أعلاه.

(٣٥) United States Office of Personnel Management, "Strategic Rewards", *Workforce performance Newsletter* (fall 2000).

على نطاق المنظومة وأتاحوا لجميع المنظمات المشاركة مشروعاً أولاً لهذه الدراسة بغية مناقشتها، وذلك في محاولة لسد هذه الفجوة من حيث المعلومات الهامة. بيد أنه بالنظر إلى ضيق الوقت تقرر عدم إجراء هذه الدراسة في هذه المرحلة. بيد أن أمانات المنظمات المشاركة قد تريد تطوير هذا الاستبيان لكي تتخذ قراراً، في ضوء عدد من البيانات المتصلة بمجالات مثل الالتزام والعمليات والمهارات، بشأن ما إذا كانت مستعدة لتطبيق نهج الأجر المستند إلى الأداء. ومن الواضح أن هذه العمليات لها آثار من حيث التكاليف، نظراً إلى أن كثيراً من المنظمات ليس لديها الخبرة الفنية الداخلية اللازمة لتصميم وتحليل دراسات استقصائية واسعة النطاق ويتعين عليها اللجوء إلى خبرات استشارية خارجية. ومع ذلك، فإنه يمكن تجميع الموارد فيما بين عدة منظمات بغية تيسير إجراء هذه الدراسات.

يُجري برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منذ عام ١٩٩٩، استقصاءً عالمياً سنوياً للموظفين. ويشمل هذا الاستقصاء أكثر من ١٠٠ سؤال بشأن مواضيع مثل التنويه بالعمل من جانب المشرفين، والرضا عن العمل، والتمكين، والإبلاغ بالأهداف. وهي جميعاً وثيقة الصلة بالإدارة المستندة إلى النتائج وبصورة خاصة إدارة الأداء. ويبيّن المعدل المرتفع للمشاركة في هذا الاستقصاء (الذي وصل إلى ٨٠ في المائة في عام ٢٠٠٢) الأهمية التي يُعلقها الموظفون على هذه العملية، في حين أن النسبة المئوية للموظفين الذين يُسجلون الرضا العام عن عملهم (٧٩ في المائة في عام ٢٠٠٢) والاعتزاز بالعمل لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٨٩ في المائة) هي مؤشر هام للالتزام الموظفين إزاء المنظمة.

المعيار ٥

يجب البرهنة على أن نظام المكافآت له تأثير تحفيزي واضح

واو - المقبولية

٦٤- لكي تكتسب نُظم الأجر المستند إلى الأداء مصداقية في منظمات الأمم المتحدة، يكون من الضروري إشراك جميع الأطراف المهمة فيها وتقديم تدريب واسع النطاق. فقد أظهرت الدراسات أن القيام، عند استحداث نُظم إدارة الأداء الموجهة نحو النتائج، بإشراك جميع الأطراف المهمة، مثل رابطات الموظفين، إشراكاً نشطاً فيه إنما يُساعد على تحسين ثقة الموظفين وإيمانهم بعدالة النظام ويزيد من فهم وتبني غايات وأهداف المنظمة. وأظهرت الدراسات أيضاً، بصورة خاصة، أن نُظم توسيع نطاقات الأجر، قد حققت أكبر قدر من النجاح في المنظمات التي توجد بها مستويات مرتفعة من الثقة والفهم لدى الموظفين والإدارة. وقد حُدّد ما يلي على أنه خطوات لا بد منها لتحقيق القبول بنظام جديد: التشاور مع طائفة واسعة من الجهات الفاعلة في وقت مبكر من العملية المعنية؛ والحصول على تغذية مرتدة من الموظفين مباشرة؛ وإشراك اتحادات أو رابطات الموظفين^(٣٦).

(٣٦) انظر بصورة خاصة United States General Accounting Office, "Results-oriented cultures, creating a clear linkage between individual performance and organizational success", GAO-03-488 (March 2003) and United States Office of Personnel Management, "Alternative pay progression strategies: broadbanding applications", Performance Management Practitioner Series (April 1996).

٦٥ - وهنا مرة أخرى، وبالنظر إلى الردود التي تلقاها المفتشون عند استفسارهم من ممثلي الموظفين، فإن إجراء استقصاءات للموظفين من شأنه أن يُتيح معلومات هامة لمنظمات الأمم المتحدة فيما يتعلق بما إذا كان يوجد بالفعل مستوى كافٍ من الثقة وما إذا كان يمكن ضمان تقبُّل الموظفين للنظام. ففي نتائج الدراسة الاستقصائية المتعلقة بالتراهة في المنظمة التي أُجريت بتكليف من مكتب خدمات الرقابة الداخلية في عام ٢٠٠٤، على سبيل المثال، كانت تصورات الموظفين لكبار القادة، وخاصة لمسألة كيف يضع كبار القادة قيمهم وأخلاقياتهم قبل مصالحهم أو تطلعاتهم الشخصية أو علاقاتهم السابقة، تُشير إلى وجود مستوى منخفض من الثقة وهو أمر يتعين التصدي له.

المعيار ٦

يجب أن تكون مخططات الأجر المستند إلى الأداء مقبولة على نطاق واسع لكي تصبح فعالة.

رابعاً- الترتيبات التعاقدية

٦٦- المبدأ التوجيهي الأول الذي ورد في إطار لجنة الخدمة المدنية الدولية فيما يتعلق بالترتيبات التعاقدية هو أن هذه الترتيبات ينبغي أن تتسم بالمرونة لكي تستجيب إلى متطلبات المنظمة. ويتضمن النظام الإداري والأساسي للموظفين لكل منظمة القوانين المتعلقة بتحديد واستخدام العقود لتلبية المتطلبات الخاصة بالمنظمة، وقد أكدت منظمات النظام الموحد الحاجة إلى المرونة المستمرة لوضع إطار تعاقدى مشترك بينها جميعاً. كما أجرت العديد من هذه المنظمات مؤخراً الاستعراض الخاص بها فيما يتعلق بالترتيبات التعاقدية.

٦٧- وتزامنت هذه الاستعراضات في كثير من الأحيان مع استعراضات الرواتب والاستحقاقات، كما تتضح إمكانية وجود نهج مختلفة لتحديد مجموعة المكافآت تبعاً للعقود المعينة التي يعمل بموجبها الموظفون. ومما لا شك فيه أن اللجنة والجمعية العامة أكدت مراراً الصلة القائمة بين الترتيبات التعاقدية واستعراض الرواتب والاستحقاقات^(٣٧). ويورد إطار اللجنة المتعلق بإدارة الموارد البشرية صلتين إضافيتين للترتيبات التعاقدية بتعيين الموظفين والاحتفاظ بهم (نظراً إلى أن الترتيبات التعاقدية هي وسيلة تقديم شروط التوظيف المطلوبة لاجتذاب الموظفين)، وبتنظيم الحياة المهنية.

٦٨- بيد أن هذا الإطار لا يحدد الصلة المباشرة بين الترتيبات التعاقدية وتنظيم الأداء. وبنفس القدر، وبينما تؤكد المنظمات في كثير من الأحيان في إطار إصلاحاتها التعاقدية الحاجة إلى توفير المزيد من الاستقرار الوظيفي لاجتذاب مرشحين موهوبين والاحتفاظ بهم أو توحيد العقود لتقليل الأعباء الإدارية، فقد ذكر القليل جدا عن تأثير الترتيبات التعاقدية على الأداء.

٦٩- وعقود الموظفين هي في واقع الأمر من العناصر الجوهرية في استراتيجية الموارد البشرية الفعالة من أجل التمكين والأداء. وينبغي لهذه العقود أن تتواءم تواءماً وثيقاً مع نوع ومدة الوظيفة المؤداة، وأن تكون سهلة الإدارة وتتسم بالإنصاف والشفافية. وفي نفس الوقت، اتضح مؤخراً من التجارب والسوابق القضائية للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، أن أنواع العقود الممنوحة لا تهم كثيراً في غياب نظام فعال لإدارة الأداء ومديرين تدريباً كافياً. وعليه، وبالرغم من أن قضية الترتيبات التعاقدية ارتبطت في أغلب الأحيان ومنذ فترة طويلة بترتيبات المجازاة والوفورات في التكاليف، فينبغي النظر إليها الآن كعنصر لا يتجزأ من نظام إدارة الأداء.

ما الشروط المطلوب توفرها في الترتيبات التعاقدية لدعم نظام فعال للإدارة المستندة إلى النتائج؟

ألف- المواءمة الاستراتيجية

٧٠- الموظفون هم الأداة الحيوية التي تنفذ المنظمات من خلالها عملياتها وأنشطتها. وعليه، فإن تخطيط الموارد البشرية يجب أن يكون محورياً في عملية الميزنة المستندة إلى النتائج وليس جزءاً هامشياً. فتخطيط الموارد البشرية المتسق يجعل المنظمات في وضع أفضل يمكنها من ضمان تحقيق أهدافها الاستراتيجية وإدارة الجوانب الأساسية

(٣٧) راجع على، وجه الخصوص، قرار الجمعية العامة رقم ٢٨٥/٥٧ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، الجزء الأول، الفرع ألف، الفقرة ٤.

للتوظيف بفعالية، بما في ذلك العقود. ومن شأن هذه الموازنة أيضاً أن تضمن انعكاس المتطلبات المحدودة لكل منظمة في نوعية العقود التي تمنحها لموظفيها.

٧١- وأكد العديد من المسؤولين الذين اجتمع بهم المفتشون أن التوزيع الحالي بين الوظائف "الأساسية" و"غير الأساسية"، سواء كان صريحاً أو ضمناً، ينبغي أن يدرس في سياق أولويات البرنامج ومصادر التمويل المتغيرة بشكل مستمر. وأشار مراجع الحسابات الخارجي لبرنامج الأغذية العالمي عقب استعراضه مؤخراً لاستراتيجية البرنامج المتعلقة بالموارد البشرية، إلى الحاجة للمرونة ولنهج استراتيجي في مجال إدارة الموارد البشرية، وهو ما أكدته التغيرات التي طرأت على طبيعة إيرادات البرنامج ونشاطه خلال السنوات الأخيرة. فالواقع الجديد المتعلق بمصادر التمويل يعني أن بعض المنظمات لم يعد لديها تمويل بمستوى مضمون يدعم بسهولة وضع نظام تطوير وظيفي طويل الأمد لكادر الموظفين الأساسي، بنفس الطريقة التي يمكن أن تتيحها المساهمات المقررة^(٣٨). ومن ناحيتهم، أعرب ممثلو الموظفين للمفتشين عن القلق الذي يساورهم إزاء تخصيص الأموال بصورة متزايدة لأهداف ومشاريع قصيرة الأمد، بينما يعمل الموظفون في أوضاع أقل استقراراً من أي وقت مضى، حتى في حالة الاعتراف بأن وظائفهم تمثل أحد المكونات المستمرة في الاستراتيجية طويلة الأمد.

٧٢- وينعكس هذا التطور في البيانات المتعلقة بتوزيع موظفي المنظمات بحسب نوع العقود. وتبين الإحصاءات المتعلقة بالموظفين التي أعدها مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، توزيع الموظفين في جميع منظمات الأمم المتحدة الذين عُينوا لمدة سنة أو أكثر بحسب نوع التعيين (عقود غير محدودة المدة أو محدودة المدة). وحتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، كانت نسبة ٤٥,٨ في المائة من جميع الموظفين الذين عُينوا في المقر الدائم أو في المكاتب القائمة في أماكن أخرى يعملون بعقود توظيف غير محدودة المدة، بينما كانت نسبة ٥٤,٢ في المائة بعقود محدودة المدة^(٣٩). وتبدلت هذه الأرقام لتصبح ٣٦ و ٦٤ في المائة على التوالي في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، مما يشير إلى حدوث زيادة كبيرة في نسبة الموظفين الذين منحوا عقود توظيف محدودة المدة. ووثائق مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق لا توفر بيانات بشأن الموظفين الذي عُينوا بعقود محدودة المدة أو بعقود مؤقتة. ومع ذلك، فإن الإحصاءات الصادرة عن المنظمات بصورة مستقلة تبين، بالنسبة لبعضها، أن السنوات الأخيرة شهدت أيضاً زيادة كبيرة في عدد الموظفين الذين عُينوا بعقود محدودة المدة أو بعقود خدمات، وذلك سعياً منها لتحقيق المزيد من المرونة في استفادتها من الموارد البشرية استجابة للأولويات المتطورة.

٧٣- وعلى سبيل المثال، فإن نسبة ٥ في المائة فقط من موظفي برنامج الأغذية العالمي على نطاق العالم عُينوا بعقود خدمات في عام ١٩٩٨، مقارنة بنسبة ٥٥ في المائة في نهاية عام ٢٠٠٣. وبالنسبة لمنظمة الصحة العالمية، وبينما بلغت نسبة الموظفين الذين عُينوا بعقود لفترات قصيرة ٣٦,٧ في المائة حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، فإن نسبة ٤٩ في المائة من الموظفين الذين عُينوا حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣ قد حصلوا على

.WFP/EB.3/2002/5-B/1 (٣٨)

.CEB/2002/HLCM/3 (٣٩)

تعيين مؤقت^(٤١). وفي منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، بلغ إجمالي العقود التي مُنحت لموظفين لفترات قصيرة وللموارد البشرية لغير الموظفين ٤٣٣ ١١ عقد توظيف خلال عام ٢٠٠٣ (أي بمتوسط ٩٥٢ عقد توظيف في الشهر)، مقارنة بـ ٢١٠ ١ عقود من هذا النوع خلال الفترة من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣٠ أيار/مايو ١٩٩٩ (بمتوسط ٢٤٢ عقد توظيف في الشهر). وتشير منظمة الأغذية والزراعة العالمية إلى أن زيادة استخدام مثل هذه الموارد "يمكن المنظمة من التكيف السريع مع المتطلبات المتغيرة"^(٤٢). وبينما استجابت المنظمات للتغيرات التي طرأت على هيكل ميزانيتها وأولويات برامجها من خلال تعديل شروط الاستفادة من الموارد البشرية، فمن المهم أن تطور قدرتها على التكهن بمثل هذه التغيرات وتأثيرها على المتطلبات في مجال الموارد البشرية بغية التخطيط لها بالصورة الملائمة.

بيّنت أمانة منظمة الصحة العالمية في وثيقة صدرت مؤخراً بشأن إدارة الموارد البشرية: "ضمان إدمانها في دورة الميزانية لكل فترة سنتين، نظراً إلى أن تخطيط الموارد البشرية سوف يُنفذ كجزء من تخطيط المنظمة الاستراتيجي والعملي. وهذا الأمر سوف يجعل الموارد البشرية في المنظمة متسقة مع متطلبات برنامجها مع مرور الوقت من خلال التقييم المنهجي لمتطلبات التوظيف المستقبلية، سواءً كانت متعلقة بمهام أو وظائف لفترات قصيرة أو متوسطة أو أطول"^(٤٣). كما أشارت أمانة منظمة الصحة العالمية إلى أن مراحل التخطيط الاستراتيجي والعملي لدورة الميزانية البرنامجية تتيح فرصة التخطيط الأمثل للموارد البشرية. وعند اكتمال التنبؤات المتعلقة بالموارد البشرية فإنها سوف تحدد أولويات التوظيف العامة لفترة قد تمتد لأربع سنوات. وسوف تستكمل بخطة مفصلة تغطي مدة سنتين وبإمكانها التركيز على أهداف ومستويات تمويل أكثر وضوحاً^(٤٣).

٧٤- وبينما قامت العديد من المنظمات خلال السنوات القليلة الماضية بتطوير أدوات لتخطيط الموارد البشرية، فإن هذه المنظمات لم تقم جميعها بإدماج هذا التخطيط بصورة منهجية في تخطيط المنظمة وعمليات الميزنة على نطاق أوسع. كما تعني المواءمة أن تخطيط الموارد البشرية يجب أن يتم، ليس على أساس كل سنتين أو سنوي فحسب، بل أيضاً في الأمدن المتوسط والطويل، ويقتضي ضمناً أن يُستعرض باستمرار هيكل المرتبات والوظائف لأي منظمة في ضوء أولويات برنامجها. كما تفترض مسبقاً أن المنظمات لديها أصلاً قائمة بالمهارات والخصائص الرئيسية لقوتها العاملة الحالية، وقليل من المنظمات لديها هذه القائمة.

٧٥- وبمجرد تحديد متطلبات الموارد البشرية، تحدد الأمانات هياكل الوظائف التي يتم من خلالها تنظيم هذه الموارد بغية تنفيذ البرامج بأكبر قدر من الفعالية والكفاءة. فالتنفيذ التام للإدارة المستندة إلى النتائج سيستلزم أن تقوم مجالس إدارة منظمات الأمم المتحدة بمنح المديرين التنفيذيين المزيد من المرونة في الميزانية، مع قيام الدول

(٤٠) الموارد البشرية: التقارير السنوية A53/23 & A57/26

(٤١) "الإحصاءات عن الموارد البشرية" FC107/17 و"الإحصاءات عن شؤون الموظفين" FC93/15.

(٤٢) انظر الحاشية ٤ أعلاه.

(٤٣) EB113/18.

الأعضاء بالموافقة على هيكل إرشادي للوظائف يقوم على أساس المهام التي يجب أداؤها بدلاً من وضع جدول توظيف لا يتسم بالمرونة.

باعتقادها الميزانية البرنامجية للمنظمة لفترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥، قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة السماح للأمين العام "أن يبدأ، على أساس تجريبي، بإعادة توزيع الوظائف حسبما تقتضي الضرورة"، خلال فترة السنتين، "لتلبية الاحتياجات الناشئة للمنظمة وسعيًا لتنفيذ ما أُسند إليها من برامج وأنشطة". وهذه التجربة "تقتصر على إعادة توزيع حتى ٥٠ وظيفة على نطاق المنظمة"^(٤٤).

المعيار ١

الموارد البشرية متوائمة مع أهداف المنظمة الاستراتيجية.

باء- المتطلبات المحددة للمنظمات العامة الدولية

٧٦- يعترف إطار لجنة الخدمة المدنية الدولية بوجود نوعين من الموظفين المدنيين، من لديهم حياة وظيفية في الخدمة المدنية الدولية ومن ليس لديهم هذه الحياة الوظيفية، ويعترف بأن النوعين ضروريان لتحقيق الولايات المسندة إلى المنظمة. وتعمل منظمات الأمم المتحدة جاهدة لإيجاد التوازن الأمثل بين مختلف أنواع التوظيف التي تمكنها من أداء رسالتها وبلوغ غاياتها على أفضل وجه. ويعتقد الكثيرون، فضلاً عن لجنة الخدمة المدنية الدولية، بضرورة الاعتماد على مزيج من الترتيبات التعاقدية التي تجمع بين العقود محدودة المدة أو الدائمة من جهة وبين العقود قصيرة المدة من جهة أخرى. وتكمن المشكلة في إيجاد توازن ملائم بين النوعين لضمان الأداء والتكيف مع حقائق التمويل مع المحافظة على القدرة التنافسية والبقاء كصاحب عمل مسؤول من الناحية الاجتماعية.

٧٧- وتقييم أهمية التوظيف الدائم في إطار جاذبية منظمات الأمم المتحدة كجهات صاحبة عمل، سوف تكون له أهمية خاصة في تحقيق هذا التوازن. وينظر إلى الأمن الوظيفي للموظفين منذ أمد بعيد على أنه الوسيلة الأكثر فعالية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة في اجتذاب أفضل المرشحين والاحتفاظ بهم، ولا يزال، في نظر الكثيرين، أحد العناصر الجوهرية في مجموعة المكافآت التي تمنحها كيانات القطاع العام. ويذكر الاتحاد الدولي للاتصالات أن انعدام القدرة التنافسية في أسواق العمل ذات الصلة هو "السبب الرئيسي لمنح الموظفين فرصاً أكبر في الحصول على عقود توظيف دائم"^(٤٥). ومع ذلك، لم يتأكد في هذه البيئة العملية المتغيرة استمرار وثيقة صلة الأمن الوظيفي بالنسبة للقدرة التنافسية لمنظمات الأمم المتحدة، وثمة بيانات قليلة متاحة للتحقق من مدى جدوى وإمكانية ضمان التوظيف الدائم. وسيكون من المفيد على وجه الخصوص إجراء استقصاءات بين الموظفين الجدد في منظمات الأمم المتحدة لتقييم تأثير توقعات التوظيف الدائم على خياراتهم المهنية.

(٤٤) قرار الجمعية العامة رقم ٢٧٠/٥٨، الفقرة ١٤.

(٤٥) ICSC/57/R.3.

٧٨- وفي غياب مثل هذه المعلومات تبقى الأدلة مستندة إلى روايات ومتضاربة. وتشير بعض الدراسات إلى أن المنضمين الجدد إلى سوق العمل يفضلون اليوم الاستقرار الوظيفي عقب السنوات التي يبدو خلالها أن تركيز الشباب الباحثين عن العمل قد انصب على التنقل والحوافز المالية. وتبين الدراسات عن الإدارات الوطنية التي أجرتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن الأمن الوظيفي الذي يمكن ضمانه إلى حد ما في المنظمات العامة الكبيرة قد يكون الحافز الرئيسي عند اختيار مكان للعمل. كما تشير هذه الدراسات إلى أن التوظيف الدائم قد يسبب مشكلات من وجهة النظر التنظيمية عندما يتطلب الأمر إجراء إصلاحات هيكلية أو غيرها أو في الحالات التي يكون فيها مستوى أداء الأشخاص غير مرض. وتتلخص هذه الدراسات إلى أنه بالرغم من أن التوظيف الدائم لم يعد هو القاعدة، ربما لا يزال الأمن الوظيفي النسبي أحد مواطن القوة الرئيسية للقطاع العام في المستقبل^(٤٦).

٧٩- كما أن تجربة سياسة التعيين غير الدائم التي تنتهجها منذ وقت طويل منظمات مثل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والوكالة الدولية للطاقة الذرية غير حاسمة بنفس القدر. فالوكالة الدولية للطاقة الذرية تمنح جميع الموظفين من الفئة الفنية تعيينات محدودة المدة تبدأ بالتعيين لمدة ثلاث سنوات. ويمكن بعد ذلك تمديد التعيين لمدة سنتين. فيصبح استمرار الخدمة المعتاد هو خمس سنوات. وتقوم هذه السياسة على مطلب وارد في النظام الإداري ينص على إبقاء عدد الموظفين الدائمين عند الحد الأدنى. بيد أن هذه السياسة يمكن أن تؤدي إلى صعوبات في اجتذاب كفاءات عالية، نظراً إلى أن شروط الخدمة المتواضعة نسبياً الممنوحة لا يمكن التعويض عنها بالتثبيت في وظيفة دائمة تكون مؤمنة وأكثر استقراراً. وإضافة إلى ذلك، فإن المرشحين من أصحاب الخبرات العالية في منتصف حياتهم العملية، عندما تكون أعمارهم حوالي ٥٠ سنة، قد يترددون أحياناً في قبول عرض توظيف مع إدراك أنهم سيسعون بعد سنوات قليلة قادمة إلى إيجاد رب عمل آخر. كما يجب أن توضع في الاعتبار تكلفة إدارة الموظفين والعقود عندما يكون معدل دوران الموظفين عالياً.

٨٠- ويلاحظ البنك الدولي من جانبه، نظراً إلى أن الأمن الوظيفي هو عموماً أحد العناصر الهامة في المكافأة الكلية للموظف المدني، أن الحكومات الراغبة في اعتماد ترتيبات تعاقدية تقوم على أسلوب جديد للإدارة العامة قد يكون لزاماً عليها منح الموظفين أجوراً أساسية أعلى للتعويض عن فقدان الأمن الوظيفي^(٤٧). وأخيراً، تقوم منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بتسليط الضوء على حقيقة أن نقل المعرفة وتأمين الذاكرة المؤسسية هما من المسائل الرئيسية المتعلقة بالتثبيت في وظيفة دائمة، وأن نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الجديدة التي سوف تستخدم على نطاق واسع في المنظمات العامة لن تعوّض الذاكرة أو الخبرات العملية البشرية^(٤٨). وعليه، فإن إدارة المعرفة هي أيضاً من العوامل التي تؤخذ في الاعتبار عند القيام بالإصلاح التعاقدية.

(٤٦) Public sector- an employer of choice- Report on the Competitive Public Employer Project (OECD, 2002).

(٤٧) "إصلاح الإدارة والخدمة المدنية" على موقع الويب www.worldbank.org/publicsector/civilservic

(٤٨) انظر الحاشية ٤٦ أعلاه.

٨١- وكان الهاجس الرئيسي للمنظمات هو الحاجة إلى المرونة من أجل المحافظة على تحديث القدرات المهنية/التقنية. ولقد تبينت بعض المنظمات أن الموظفين الفنيين يميلون، مع تقدم الحياة المهنية الطويلة، إلى تأدية أعمال مكتيبة مما يقلل الخبرة الفنية العامة للمنظمة. إن إحدى وسائل التصدي لهذه المشكلة هي جعل مدة التعيين محدودة، كما هو الحال بالنسبة للوكالة الدولية للطاقة الذرية، التي تشير إلى أن سياسة التثبيت في وظيفة دائمة بالنسبة لها، كمنظمة رفيعة المستوى من الناحيتين التقنية والعلمية، يراد منها الإبقاء على فعاليتها في تنفيذ برامجها التقنية. وبينما يقر المفتشون بوجوب محافظة المنظمات على مستوى الخبرات التقنية لديها، فإنهم يلاحظون أن المنظمات الأخرى الرفيعة المستوى من الناحية العلمية قد اختارت سياسات مغايرة تؤثر برامج التدريب والتعليم، بما في ذلك المشاركة النشطة في المنتديات العلمية، على أنها الوسيلة الأنجع للمحافظة على تلك الخبرات. ويمكن للموظفين، ما داموا يثبتون للمنظمة تحديث قدراتهم التقنية بما يكفي للاستمرار في الوظيفة، تكريس وقتهم وطاقاتهم عندئذ للعمل العلمي الذي يمثل أساس الولاية الممنوحة للمنظمة.

٨٢- وكما ذكر أعلاه، فإن نسبة الموظفين الحاصلين على وظائف دائمة في منظمات الأمم المتحدة قد انخفضت انخفاضاً كبيراً خلال العقد الماضي، بيد أن المناقشات لم تؤد بعد إلى نتائج حاسمة بشأن استصواب التحول من نظام الأجر المعمول به حالياً واعتماد نظام آخر أكثر تركيزاً على تحسين جاذبية العقود قصيرة المدة، وبشأن التأثير المحتمل لهذا التحول على ميزانيات المنظمات، وتحديد شباب الأمانات، وبشأن استيعاب مهارات ومواهب جديدة، والفائدة من ضمان استمرار "القدرة على توظيف" موظفين من خلال التدريب، وبشأن الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية للموظفين.

٨٣- ويرى المفتشون ضرورة تقديم هذه المناقشات بصورة حاسمة وأن منظمات الأمم المتحدة ينبغي لها الآن أن تحدد بوضوح التوازن الذي يجب تحقيقه بين العقود قصيرة المدة والعقود طويلة المدة، فضلاً عن التوازن المطلوب تحقيقه بين الأمن الوظيفي ومجموعة المكافآت، بما يحقق الدعم الأفضل للإدارة المستندة إلى النتائج. ويؤكد المفتشون أن نوع العقود الممنوحة يجب أن يعكس طبيعة الوظيفة الشاغرة ومدتها المتوقعة، وأن الأهمية النسبية التي يعلقها الموظفون العاملون لفترات قصيرة والموظفون العاملون لفترات طويلة على مجموعة المكافآت والأمن الوظيفي يجب أن تحظى بالاهتمام.

المعيار ٢

الاحتياجات المحدودة للمنظمات العامة الدولية معترف بها وهناك توازن قائم بين العقود المحدودة وغير المحدودة زمنياً، مما يفضي إلى الأداء.

جيم - سياسات التوظيف

٨٤- على الرغم من أن هذا التقرير، كما ورد في استعراضه العام، لا يتناول بعمق مسألة التوظيف المعقدة التي نوقشت نقاشاً مستفيضاً في عدد من التقارير السابقة التي أعدها وحدة التفتيش المركزية، يرغب المفتشون في التشديد على القليل من النقاط الرئيسية لضمان وضع الشروط الجوهرية منذ البداية لكي تتحدد العلاقات بين المنظمات وموظفيها على أساس الأداء والانفتاح والإنصاف. كما يرغب المفتشون في الاعتراف بالجهود التي بذلها عدد من مؤسسات منظومة الأمم

المتحدة خلال السنوات القليلة الماضية، بما فيها منظمة العمل الدولية، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو، ومنظمة الصحة العالمية، بغية إصلاح سياساتها التوظيفية تحقيقاً لهذا الغرض، مع التنبيه إلى الحاجة إلى المزيد من مثل هذه الجهود.

٨٥- ويرغب المفتشون، على وجه الخصوص، في لفت الانتباه إلى التوازن الذي يجب تحقيقه بين الوصول إلى أسواق العمل الواسعة، كما هو الحال بالنسبة للعديد من النظم القائمة على نظام الويب الجديد، وبين تسريع وتبسيط عمليات التوظيف التي يجب أن تصبح أكثر استجابة للمتطلبات المتطورة للمنظمات. وعليه، يجب ابتكار أدوات تمحيص فعالة تستبعد الأعداد الكبيرة من المرشحين غير المؤهلين الذين سيقدمون حتماً طلبات توظيف.

٨٦- وبنفس القدر، وبينما يعترف المفوضون بأن زيادة استخدام الوصف العام للوظائف هو الأصوب لتسريع عملية التوظيف، فإنهم يؤكدون أهمية ضمان أن تكون الإعلانات عن الوظائف الشاغرة محددة بما يكفي فيما يتعلق بنوع الكفاءات والمؤهلات والمهارات المطلوبة لوظيفة معينة. وينبغي أن يدرك المرشحون بوضوح منذ البداية، ليس نوع الوظائف المعنية فحسب، ولكن أيضاً مدتها وتوقعات مدة حياتهم العملية، إن وجدت.

٨٧- وتناول الجزء الثاني من هذا التقرير مسألة تفويض السلطة للمديرين لاستخدام الموارد البشرية. ويجب أن تحدد بوضوح السلطة الواسعة الممنوحة للمديرين من أجل التوظيف والإحاق بالوظائف، كما يجب أن تمنح ضمانات جوهرية تكفل تحقيق العدل والشفافية في عملية الاختيار من خلال تحديد معايير واضحة ويمكن التحقق منها، فضلاً عن الدرجات المحددة لكل واحد منها. ويجب تزويد المديرين بأدوات حديثة لمساعدتهم في عملية الاختيار، كما أن نتائج تقييمهم المقارن للمرشحين، القائمة على تلك المعايير المحددة مسبقاً، ينبغي تسجيلها واستعراضها على النحو الواجب من قبل هيئات مركزية.

٨٨- ومعظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، كما هو شأن المنظمات العامة الكبيرة، تواجه تحدياً إضافياً في تخطيط مواردها البشرية ووضع سياساتها التعاقدية، نظراً إلى أن الكثير من هذه المنظمات يجب أن تتقيد بالأهداف التي وضعتها مجالس إدارتها فيما يتعلق بالتوزيع الجنساني والجغرافي للقوى العاملة. وهذه الأهداف يجب أن تتحقق دون الإضرار بالاعتبار الأساسي لاختيار المرشحين الذي يتمثل في ضمان أعلى مستوى من الكفاءة والأهلية والتزاهة وفقاً للمادة ١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة. ولا يتحقق ذلك إلا من خلال عملية توظيف تتسم بالشفافية والعدل وتمنح فرصاً متساوية للجميع وتركز في المقام الأول على الأداء والنتائج.

المعيار ٣

هناك نظم شفافة وفعالة ومنصفة قائمة للتوظيف/الإحاق بالوظيفة لدعم السياسات التعاقدية الموجهة نحو النتائج.

دال - الإصلاحات التعاقدية والأداء

٨٩- تناولت لجنة الخدمة المدنية الدولية في عدد من دوراتها المنعقدة مؤخراً مسألة الترتيبات التعاقدية وقررت وضع إطار متناسق لتخفيض عدد العقود المختلفة وتوحيد مواصفاتها. ومع ذلك، فإنها لم تفرغ بعد من عملها في هذا المجال بسبب مدى تعقيد المسائل المطروحة وعدم إتاحة المعلومات لوضعي السياسات. ووجدت اللجنة "أن للمنظمات أكثر مما ينبغي من أنواع العقود وأن هذا العدد ينبغي تخفيضه". وقد طلبت اللجنة إلى الأمانة العامة التابعة لها أن تعد،

بالتعاون مع المنظمات، لدورتها التاسعة والخمسين، نموذج عقود لكل من الفئات الثلاث التالية المقترحة وهي (أ) التعيينات المستمرة؛ (ب) والتعيينات المحدودة المدة؛ (ج) والتعيينات المؤقتة؛ مع قيام المجموعات الفرعية في كل فئة بتمييز الخصائص الرئيسية لها بوضوح. ويجب تقديم تفاصيل تتعلق بشروط التوظيف من قبيل فترة التعاقد؛ ومتطلبات التنقل؛ والحاجة إلى فترة اختبار؛ وإجراءات التقدم إلى أنواع أخرى من العقود؛ ومجموعة الإثابة الشاملة؛ والضمان الاجتماعي وأحكام التأمين الصحي وإجراءات التمديد و/أو إنهاء العقود لكل فئة فرعية^(٤٩).

٩٠ - وكما أشير إليه أعلاه، فإن العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة سبق وأن أجرت أو أنها بصدد إجراء استعراضها الخاص بالسياسات التعاقدية. وبالإضافة إلى سعيها إلى التعويض عن انعدام القدرة التنافسية للمرتبات، فإن التغييرات التي أدخلت أو تُخطط لها تهدف عموماً إلى الآتي^(٥٠):

(أ) الترشيد وكسب الكفاءة

٩١ - هنالك توافق آراء واضح بين جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مفاده أن الترتيبات التعاقدية بحاجة إلى التبسيط. وعلى سبيل المثال، وصف الأمين العام للأمم المتحدة تعدد أنواع وشروط التعيين الحالية بأنها "معقدة وصارمة ومعقدة إدارياً أكثر مما ينبغي"^(٥١).

٩٢ - وتؤكد لجنة الخدمة المدنية الدولية أن تبسيط الترتيبات التعاقدية المعمول بها لدى المنظمات وتقليص العبء الإداري هما من الملامح الرئيسية للسياسات التعاقدية الجديدة. وفي عام ٢٠٠٠، أدخلت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التعيين لأجل غير محدد بوصفه أداة تعاقد عامة متاحة لجميع الموظفين الجدد باستثناء الأشخاص الذين عُينوا للخدمة لفترة محددة (الموظفون المنتدبون والموظفون الفنيون المنتدبون مثلاً)، والموظفين المعيّنين لفترات محددة تقل عن ٣٦٤ يوماً. وفي تلك المناسبة، أكدت المفوضية أن التعيين لأجل غير محدد أبسط إدارة لأنه لا يتطلب إجراءات التمديد المهذرة للوقت. كما أدخل برنامج الأغذية العالمي في عام ٢٠٠٠ عقود التعيين لأجل غير محدد بالنسبة للموظفين الدوليين الجدد من الفئة الفنية.

٩٣ - وعلى الرغم من هذه الإصلاحات التي أُجريت مؤخراً، تبين للمفتشين أنه لا تزال هناك ممارسات واسعة النطاق فيما يتعلق بنوع وعدد العقود التي تمنحها مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وبما أن نظم الإدارة المستندة إلى النتائج نابعة من منظمات الأمم المتحدة، يعتقد المفتشون أن أنواع العقود المقترحة ينبغي أن تنقسم في نهاية الأمر وببساطة إلى عقود محدودة المدة (بما فيها العقود القصيرة والمحدودة المدة) وعقود غير محددة المدة. وبينما لا ينطوي النوع الأول على توقعات حياة وظيفية دائمة بالنسبة للموظفين، فإن نظم إدارة الأداء الفعالة ينبغي أن توفر آليات للتعرف من بين هؤلاء على ذوي الأداء العالي الذين يتمتعون بمجموعة المهارات والكفاءات المنشودة في الموظف الدائم، والاحتفاظ بهم. وبنفس القدر، فإن استمرار العقود غير المحددة المدة، التي ينبغي أن تقتصر على

(٤٩) A/58/30، الفقرات ١٠٣-١٠٥.

(٥٠) تشمل الوثيقة ICSC/57/R.3 على وصف مفصل لإصلاحات الترتيبات التعاقدية التي قام بها الاتحاد الدولي للاتصالات ومفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية، فضلاً عن تلك المقترحة لمنظمة العمل الدولية.

(٥١) A/55/253، الفقرة ٤٥.

الوظائف الأساسية، ينبغي أن ترتبط صراحة بالأداء المرضي المثبت. ويرى المفتشون أن القلق الذي يساور ممثلي الموظفين، الذين يرفضون فكرة التخلي عن العقود الدائمة، يمكن تبديده إذا وجدت مثل هذه الصلة بين استمرار العقود والأداء الفعلي، وذلك على أساس نظم راسخة لإدارة الأداء.

(ب) زيادة المرونة

٩٤ - لقد كانت الحاجة إلى أن تصبح المنظمات أكثر استجابة وأن تمكن مديريها من الملاءمة بين شروط تعيين الموظفين وبين المتطلبات العملية والحقائق المتصلة بالميزانية هي بالتأكيد المحرك لجميع المحاولات التي جرت مؤخراً لإصلاح السياسات التعاقدية. وقد ذُكرت هذه الحاجة على وجه الخصوص كمبرر لإيجاد تعيينات محددة المدة. وقد أدخلت الأمم المتحدة التعيينات المحدودة المدة بموجب المجموعة ٣٠٠ من قواعد النظام الإداري للموظفين "بوصفها صكاً تعاقدياً مرناً سوف يمكنها، بناء على إشعار قصير الأجل وبالحد الأدنى من التكاليف الإضافية، من تعيين موظفين غير دائمين على مستوى الخدمات العامة والمستوى الفني للوفاء بمتطلبات المنظمة في مجال حفظ السلام وصنع السلام والأنشطة الإنسانية والتعاون التقني والعمليات الخاصة"^(٥٢). كما قام كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسكو ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية بإدخال التعيينات المحدودة المدة مؤخراً.

(ج) الإنصاف

٩٥ - السبب الآخر الأساسي للاستعراض التعاقدية هو الحاجة إلى أن تتصرف المنظمات كأرباب عمل يتحلون بالمسؤولية من الناحية الاجتماعية وأن يُنظر إليها هكذا، فضلاً عن تجنب الفوارق المفرطة فيما يتعلق بوضع واستحقاقات بعض الموظفين، كما أكد مراراً، ولا سيما من قبل الأمانة العامة للأمم المتحدة ومنظمة الصحة العالمية. وعليه، لاحظ الأمين العام "الوضع غير المنصف المتمثل في العدد المتزايد من الموظفين الذين أمضوا فترة خدمة طويلة بعقود محددة المدة ولا يستحقون لهذا السبب الحصول على مزايا نهاية الخدمة"^(٥٣). أما الموظفون العاملون بعقود قصيرة المدة، الذين ينبغي الاعتراف بمستوى أدائهم ومكافأهم على قدم المساواة، فيتعرضون لضرر أكبر.

قامت اليونسكو خلال السنوات القليلة الماضية باستعراض تعيين الموظفين الميدانيين لتحديد الاحتياجات الجوهرية لكل مكتب ميداني من الموظفين، ولتنسيق، حسب الاقتضاء، الوضع التعاقدية للموظفين المعنيين وتضمن، على وجه الخصوص، أن من عُينوا لفترات طويلة بموجب اتفاقات خدمة خاصة حولوا إلى عقود خدمات تمنح مزايا اجتماعية. ونتيجة لذلك، حصل الآن حوالي ١٣٤ موظفاً عُينوا سابقاً بموجب اتفاقات خدمة خاصة على عقود خدمة^(٥٤).

وفي منظمة التجارة العالمية تتضمن العقود قصيرة المدة، بموجب السياسة الحالية، استحقاقات طبية وتقاعدية (بالرغم من أنها لا تتضمن بدل إعالة أو إجازة زيارة الوطن). وهذا الأمر يجعل من الأيسر دمج وظائفهم في الميزانية العادية عندما يكملون أربع سنوات من الخدمة المتواصلة، نظراً إلى أن تحويل العقود يصبح عندها عديم التأثير على التكلفة بالنسبة للمنظمة.

(٥٢) ICSC/43/R.15، الفقرة ٢.

(٥٣) انظر الحاشية ٥١ أعلاه.

(٥٤) 166 EX/6, para.21, and 32C/32, para.30.

٩٦- وبملاحظة أن المصدر الرئيسي لعدم رضا موظفي الأمم المتحدة الميدانيين ينشأ عن اختلاف شروط الخدمة بالنسبة للتعيينات. بموجب المجموعة ١٠٠ و ٣٠٠ من قواعد النظام الإداري للموظفين، فإن الأمم المتحدة بدأت بالفعل التخلي عن التعيينات المحدودة المدة وتقتصر في الوقت الراهن منح تعيينات بموجب المجموعة ١٠٠ بالنسبة للموظفين الذين يُعينون في بعثات جديدة، وذلك باستثناء الموظفين العاملين لفترات قصيرة وموظفي المشاريع، كما تقترح تحويل الموظفين الحاليين من المجموعة ٣٠٠ إلى المجموعة ١٠٠ بعد الخدمة لمدة أربع سنوات. وتحتج الأمانة بأن التعيينات المحدودة المدة لم تحقق ميزة الإدارة المبسطة المتوقعة، بينما أوجدت شعوراً بالاستياء تجاه الموظفين الآخرين الذين حصلوا على ترتيبات تعاقدية مؤقتة. وعلاوة على ذلك، فإن التعيينات المحدودة المدة تضع حداً زمنياً (أربع سنوات) بالنسبة للموظفين الذين يُعينون في بعثات، في الوقت الذي تحتاج فيه المنظمة إلى موظفين أكفاء ومدربين لتولي الوظائف المعقدة للبعثات الجديدة. وبينما لم تتخذ الجمعية العامة قراراً بعد بشأن استبدال عقود المجموعة ٣٠٠ كآلية لتعيين الموظفين في بعثات حفظ السلام، فقد سبق لها أن قررت وقف العمل بجد الأربع سنوات الذي يمثل الحد الأقصى للتعيينات المحدودة المدة في إطار المجموعة ٣٠٠ من النظام الإداري للموظفين في بعثات حفظ السلام ريثما تتخذ الجمعية العامة قراراً بشأن هذه المسألة في دورتها التاسعة والخمسين^(٥٥). كما أشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أنه ينوي تنقيح سياسته التعاقدية مرة أخرى في عام ٢٠٠٤ بغية الاحتفاظ بنوعين فقط من التعيينات (عقود المجموعة ١٠٠ من النظام الإداري للموظفين، وعقود الخدمات) ليتفادى بذلك مفهوم وجود "طبقات" مختلفة بين موظفيه.

٩٧- ويرغب المفتشون، فيما يتعلق أيضاً بمسألة الإنصاف، التشديد على أن العديد من الموظفين الذين لا تزال لديهم عقود دائمة ينبغي ألا يُحرموا من حقوقهم المكتسبة. ولذا، فإن الترتيبات التعاقدية الجديدة ينبغي أن تنطبق على الموظفين الآخرين والجدد، مع أن استمرار التوظيف بعقود دائمة يخضع أيضاً بطبيعة الحال للأداء المرضي كما ينص على ذلك النظام الأساسي والإداري للموظفين.

(د) تعزيز الأداء

٩٨- بالرغم من أن اللجنة الدولية للخدمة المدنية تشير إلى أن تعزيز إدارة الأداء هو أحد الأهداف الرئيسية للسياسات التعاقدية الجديدة^(٥٦)، فقد لاحظ المفتشون أن إدارة الأداء قلما ترتبط في حقيقة الأمر بالإصلاح التعاقدية. ولربما كانت مفوضية شؤون اللاجئين هي الأكثر صراحة في الربط بين الاثنين، فالتعيينات لأجل غير محدد قد أدخلت لتعالج، إلى حد ما، مسألة الأداء على وجه التحديد. وذكُر أن المدراء كانوا في السابق يفضلون عدم تمديد التعيين المحدد المدة بدلاً من معالجة مشاكل الأداء، والمأمول أن تجبر التعيينات لأجل غير محدد المدراء على معالجة قضايا الأداء حالما تظهر.

٩٩- بيد أن هذا الأمل لم يتحقق وواجهه، في خضم تغيير كبير آخر في السياسات العامة، الحاجة إلى تكييف مستويات التوظيف مع الموارد المالية المتناقصة، وجمدت مفوضية شؤون اللاجئين في نهاية عام ٢٠٠٢ منح عقود لأجل غير محدد.

(٥٥) قرار الجمعية العامة رقم ٢٩٦/٥٨.

(٥٦) ICSC/57/R.3.

وأوضح المسؤولون الذين اجتمع بهم المفتشون أن السياسة الجديدة للعقود أوقفت لأنها في واقع الأمر لا تفي بحاجة المنظمة إلى توسيع/خفض مستويات التوظيف استجابة للمتطلبات العملية المتغيرة. وعلى النقيض من ذلك، فإن السياسة الجديدة زادت من صعوبة فصل الموظفين. ولم يكن لانقلاب الأوضاع صلة بزيادة عدد الطعون التي قدمها الموظفون، بل إن المنظمة لم تتخذ تدابير استباقية لتنفيذ الفصل من الخدمة لأسباب تتعلق بالأداء خلال أول سنتين لاستخدام هذه السياسة، ولذلك حصلت نسبة ٩١ في المائة من الموظفين في الفئة الفنية ونسبة ٩٩ في المائة من موظفي الخدمات العامة على عقود لأجل غير محدد بنهاية السنة الثالثة^(٥٧). كما رأى مراجع الحسابات الخارجي لمفوضية شؤون اللاجئين أن منح العقود لأجل غير محدد اعتمد دون إجراء تحليل للمخاطر من الناحيتين القانونية والمالية وينبغي أن يعاد تقييمه.

١٠٠- وتوضح هذه النتيجة الصعوبات التي تواجهها منظمات الأمم المتحدة، في ظل عدم وجود نظام فعال لإدارة الأداء والمساءلة الإدارية، في وضع سياسات تعاقدية تكون منسجمة حقاً مع الإدارة المستندة إلى النتائج.

المعيار ٤

تحول محور الإصلاحات التعاقدية إلى الأداء.

هاء- السوابق القضائية للمحاكم الإدارية

١٠١- يشير مؤيدو العقود لأجل غير محدد/المستمرة في الكثير من الأحيان إلى أن السوابق القضائية للمحاكم الإدارية في منظومة الأمم المتحدة، المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية والمحكمة الإدارية للأمم المتحدة، قد أثبتت أن أصحاب العقود المحدودة المدة لديهم توقع قانوني بتجديد عقودهم بعد مضي عدد من السنين في العمل لدى منظمة ما. وقد ذكر الأمين العام للأمم المتحدة قبل عدة سنوات أن هذا العامل يقلل الفوارق بين التعيينات الدائمة والمحدودة المدة فيما يتعلق بمدة الخدمة. ولاحظ الأمين العام كنتيجة لقرارات المحكمة، أن جميع الموظفين العاملين بعقود محدودة المدة لفترة خمس سنوات أو أكثر في إطار المجموعة ١٠٠ من النظام الإداري للموظفين، يسيرون بحكم الأمر الواقع في طريق الحياة الوظيفية الدائمة^(٥٨). والشيء اللافت للنظر وجود منظمات أخرى تستخدم نفس الحججة لدعم سياساتها المغايرة التي تفضل منح عقود دائمة. ولذلك، يحتج الاتحاد الدولي للاتصالات بأن سبب قراره اعتماد منح عقود دائمة بعد مضي أربع سنوات من الخدمة المرضية يعود جزئياً إلى أن المحاكم عادة ما تحكم بأن حتى الموظفين العاملين بعقود محدودة المدة لديهم تطلعات باستمرار توظيفهم بعد مضي فترة متواصلة معينة^(٥٩).

١٠٢- بيد أن استعراض المفتشين الدقيق للسوابق القضائية للمحكمتين الإداريتين يبيّن تأكيداً مراراً للسلطة التقديرية للمنظمات فيما يتعلق بتجديد العقود القصيرة أو المحدودة المدة ما دامت القواعد والإجراءات مرعية، ولا

(٥٧) إحصائيات شؤون الموظفين حتى ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، CEB/HLCM.

(٥٨) "نسبة التعيينات الدائمة إلى التعيينات المحدودة المدة: تقرير من الأمين العام" (A/C.5/51/34)، ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦.

(٥٩) للاطلاع على وصف سياسة العقود الجديدة للاتحاد الدولي للاتصالات، انظر الوثيقة ICSC/57/R.3، الفقرات ٢٢-٣٠.

سيما عندما يتضح جلياً أن الأداء غير مرض. ويلاحظ المفتشون، على وجه الخصوص، وفقاً للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية "أن أي منظمة من المنظمات مدينة لموظفيها بواجب عام يتمثل في العناية بهم ويجب ألا توقعهم في مصاعب لا موجب لها. ولا تستثني من ذلك حالات عدم تجديد العقود. وقد يستلزم هذا الواجب تجنب أو تقليل المعاناة التي قد يسببها إنهاء العقود، على الأقل عندما لا يكون التعيين قصير المدة، ويكون سجل الخدمة طويلاً، وعندما يكون للموظف توقعات معقولة بحياة عملية دائمة في المنظمة"^(٦٠). كما لاحظت المحكمة أن: "السوابق القضائية أثبتت، حتى في حالة العقود المحدودة المدة، أن التعيين يجب ألا يُنهى بسبب الأداء غير المرضي ما لم يكن الموظف قد تلقى تحذيراً واضحاً بمنحه وقتاً لتحسين الأداء" و"تدل السوابق على أن هنالك التزاماً أساسياً يجب أن يسبق اتخاذ قرار عدم تجديد العقد، وهو النظر في تقييم أداء الموظف. ويمثل عدم التقيد بهذا الالتزام خللاً إجرائياً ينتج عنه استبعاد النظر في واحدة من الحقائق الجوهرية"^(٦١).

١٠٣- كما تحدد السوابق القضائية للمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية ما يجب أن يتضمنه التحذير وأن "تقييم الأداء ينبغي أن يضع في الاعتبار أيضاً أن أي منظمة من المنظمات يتوقع منها أن توفر التدريب الملائم عندما تكلف موظفاً، ولا سيما الموظف المتدرب بأداء واجب جديد... وإذا أحقق الموظف في تحسين أدائه بالرغم من تلقيه التحذير الملائم، يمكن للمنظمة إنهاء عقده"^(٦٢). وعليه، "يوجد نمط ثابت من السوابق التي تبين أن التعيين المحدود المدة، بالرغم من انتهائه تلقائياً في التاريخ المحدد، يستوجب إطلاع الموظف على الأسباب الحقيقية لعدم التجديد ومنحه إشعاراً قبل فترة معقولة حتى إذا لم يقتض العقد هذا الأمر صراحة"^(٦٣). وفي حالة "عدم تجديد التعيين المحدود المدة، يجب إصدار قرار نهائي وتبليغ الموظف به. وعلاوة على ذلك، يجب أن يركز هذا القرار على أسس سليمة يُعلم بها الموظف على النحو الواجب مع إشعاره قبل فترة معقولة بحيث يتمكن من ممارسة حقه في الطعن إن رغب في ذلك"^(٦٤).

١٠٤- ومع ذلك، شددت المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية أيضاً في عدد من المناسبات على أن "قرار عدم التجديد قرار تقديري وقد يُتخلى عنه فقط إذا كان مخالفاً للنظام أو ينتهك قاعدة رسمية أو إجرائية، أو إذا وقع خطأ فيما يتعلق بحقيقة أو قانون، أو في حالة تجاهل بعض الحقائق المادية، أو إذا استُخلص استنتاج خاطئ بوضوح من الأدلة، أو في حالة سوء استعمال السلطة"^(٦٥). كما تبين المحكمة أن "أي منظمة من المنظمات تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في اتخاذ قرار التجديد أو عدمه بالنسبة للتعين المحدود المدة، ومن باب أولى، فيما يتعلق بتحويله إلى تعيين غير محدد الأجل. وتخضع ممارسة هذه السلطة التقديرية إلى المراجعة، في نطاق محدود فقط، فالمحكمة تحترم حرية المنظمة في تحديد المتطلبات الخاصة

(٦٠) المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، الحكم ١٥٢٦، ١١ تموز/يوليه ١٩٩٦.

(٦١) المرجع السابق، انظر الحكمين ٢١٦٢، ١٥ تموز/يوليه ٢٠٠٢، و٢٠٩٦، ٣٠ كانون الثاني/يناير

٢٠٠٢.

(٦٢) المرجع السابق، الحكم ٢١٦٢، ١٥ تموز/يوليه ٢٠٠٢.

(٦٣) المرجع السابق، الحكم ١٥٤٤، ١١ تموز/يوليه ١٩٩٦.

(٦٤) المرجع السابق، الحكم ٢١٠٤، ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢.

(٦٥) المرجع السابق، انظر الحكمين ١٦١٧، ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧، و٢٢٩٥، ٤ شباط/فبراير ٢٠٠٤.

بها وتوقعات الحياة العملية للموظفين"^(٦٦)، وتوضح أنه "عندما يكون سبب عدم التجديد هو الأداء غير المرضي، فإن المحكمة لن تستعيز عن تقدير المنظمة للملاءمة صاحب الشكوى لأداء واجباته بتقدير من عندها"^(٦٧). كما شددت المحكمة على أن "التعيين المؤقت يمكن تمديده أو تحويله إلى تعيين محدود المدة حسب تقدير المدير التنفيذي، بيد أن هذا التعيين لا يتضمن أي توقعات أو ينطوي على أي حق في التمديد أو التحويل ويجب أن ينتهي، ما لم يُمدد أو يُحوّل، وفقاً لشروطه بدون إشعار أو تعويض"^(٦٨). وأخيراً، وفيما يتعلق بالتوقعات المشروعة في حياة مهنية دائمة، لاحظت المحكمة أن "التوقعات المتعلقة بحياة مهنية دائمة ليست أمراً مستقلاً. وإذا كان رفض التجديد قانونياً، فكذلك الأمر بالنسبة لإنهاء الحياة العملية للموظف"^(٦٩).

ونظر المفتشون في ١٥ حالة حكمت فيها المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية خلال السنوات الثلاث الماضية (٢٠٠٢، ٢٠٠٣، ٢٠٠٤) وتتعلق بشكاوى قُدمت بسبب عدم تجديد العقود، سواء كانت محدودة المدة أو قصيرة المدة أو في إطار اتفاقات خدمة خاصة^(٧٠). ويلاحظون أن الشكاوى رُفضت في ثماني حالات. وبينما أمرت المحكمة في سبع قضايا بالتخلي عن عدم التجديد أو دفع تعويض، فإن جميع هذه القضايا لم تكن متعلقة بتوقعات الاستمرار في الوظيفة بل بعدم مراعاة المنظمة المعنية للقواعد أو الإجراءات، مثل عدم توضيح المنظمة لأسباب عدم التجديد أو عدم تحذير الموظف بأن أداءه لم يكن مرضياً قبل اتخاذ قرار عدم التجديد على أساس عدم الملاءمة المهنية.

١٠٥ - وبالنسبة للمنظمات التي تشملها المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، تقوم المحكمة في إطار الاختصاص القضائي المحدد لها "حتى في حالة عدم وجود حق مكتسب لتجديد عقد محدود المدة، برصد الطريقة التي تنتهجها الإدارة في ممارسة سلطتها التقديرية في عدم تجديد عقد ما، للحوّل دون أن يصبح الإجراء التقديري متعسفاً. ومن المهم خاصة أن تضمن المحكمة حق الموظفين في إجراء عادل عندما تتخذ الإدارة قرارات بموجب سلطتها التقديرية". كما أكدت المحكمة أن "شروط وأحكام تعيين موظف في الأمم المتحدة قد تكون صريحة أو ضمنية وقد تستخلص من تطابق الحالات والوقائع والملابسات المحيطة بها"^(٧١).

(٦٦) المرجع السابق، الحكم ١٣٤٩، ١٣ تموز/يوليه ١٩٩٤.

(٦٧) المرجع السابق، انظر الحكّمين ١٢٦٢، ١٤ تموز/يوليه ١٩٩٣، ٢١٤٨، ١٥ تموز/يوليه ٢٠٠٢.

(٦٨) المرجع السابق، الحكم ٢١٩٨، ٣ شباط/فبراير ٢٠٠٣.

(٦٩) المرجع السابق، الحكم ١٦١٠، ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧.

(٧٠) المرجع السابق، الأحكام ٢٠٨٠، ٢١٠٤، ٢١١٦، ٢١٢١، ٢١٤٨، ٢١٥٠، ٢١٦٢، ٢١٧١،

٢١٧٥، ٢١٩٨، ٢٢١٣، ٢٢٥٩، ٢٢٩٥، ٢٣١٢، ٢٣١٥.

(٧١) المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، الحكم رقم ١٠٥٢، ٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠٢.

١٠٦- وفي نفس الوقت، تعتبر المحكمة أن "تجديد مجموعة من العقود المحدودة المدة لا ينشأ عنه توقع تجديد العقد" في حد ذاته. وبينما "يمكن أن ينشأ توقع قانوني بالتجديد عن الظروف التعويضية مثل وجود وعد صريح من قبل الإدارة"^(٧٢)، فإن "التوقع الشرعي" ... لا يعتبر كمجرد رغبة أو أمل في أن العقد سوف يُجدد"^(٧٣). كما وجدت المحكمة أن "التوظيف في المنظمة ينتهي بانتهاء التعيين المحدود المدة وأن التوقع القانوني بتجديد العقد لا ينشأ عن الأداء الفعال أو حتى المتميز"^(٧٤).

١٠٧- وفي حالة الموظفين الذين عُينوا في إطار المجموعة ٢٠٠ من قواعد النظام الإداري، بينت المحكمة بوضوح أن هذه القواعد تمكن المنظمة من إنهاء خدمات موظف ما حتى بدون إشعار مسبق ودون اعتبار لنوعية الخدمات التي قدمها أو صفاته الشخصية. كما شددت المحكمة على أن هذه التعيينات نظراً إلى اعتمادها اعتماداً كاملاً على نشوء حالات طارئة مثل الطلبات التي تقدمها حكومات وتوفر الموارد المالية فإن "نظام المجموعة ٢٠٠ من قواعد النظام الإداري لا يمكن وبكل بساطة أن يعمل وفق ما أُعد له إذا كان للموظفين الذين عينوا... [بموجبه]... نفس ضمانات التوظيف والتطوير المهني التي يحصل عليها الموظفون في إطار المجموعة ١٠٠ من قواعد النظام الإداري". وفي نفس الوقت، ثمّة بعض السوابق فيما يتعلق بخروج السلطة التقديرية عن هذه القواعد عندما توجد ظروف تعويضية كافية. وقد تشمل مثل هذه الظروف التعويضية: (١) سوء استغلال السلطة التقديرية في عدم تمديد التعيين المحدود المدة؛ و(٢) وجود وعد صريح من الإدارة يعطي الموظف توقعاً قانونياً بتجديد عقده"^(٧٥).

١٠٨- وعليه فإن المحكمة "تسعى إلى تحقيق التوازن الدقيق بين الحاجة إلى منح الأمين العام للمنظمة مجالاً للحكم وبين الحاجة إلى توفير حماية أساسية للموظف العامل في خدمة المنظمة"، وتشدّد على أن "رقابتها لا تمتد بالتالي إلى جوهر قرار عدم التجديد وإنما تركز، بمعنى أوسع، على ضمان محاكمة عادلة، وذلك هو المفهوم الجوهرى لسيادة حكم القانون"^(٧٦).

كما استعرض المفتشون ثمانية أحكام صدرت عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة خلال ثلاث سنوات (بين الأعوام ٢٠٠٠ و ٢٠٠٢) فيما يتعلق بعدم تجديد أو عدم تحويل العقود^(٧٧). وقد رفضت الشكوى في اثنين من القضايا. ومن بين القضايا الست التي حصل أصحابها على تعويض، كانت اثنتان فقط تتعلقان بوجود توقع قانوني أو معقول بالتجديد، بينما ارتبطت الأربع المتبقية بمخالفات مثل عدم قيام المنظمة باتباع الإجراءات السليمة، أو الحرمان من المحاكمة العادلة أو التمييز. وفي واحدة من هذه القضايا، وجدت المحكمة أن المنظمة لم تبذل جهداً لمعالجة وتحسين أداء مقدم الشكوى.

(٧٢) المرجع السابق، الحكم رقم ١٠٠٠، ٢٣ تموز/يوليه ٢٠٠١.

(٧٣) المرجع السابق، الحكم رقم ١٠٢٩، ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

(٧٤) المرجع السابق، الحكم رقم ٩٨٠، ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

(٧٥) المرجع السابق، انظر الحكمين رقم ٨٨٥، ٤ آب/أغسطس ١٩٩٨، و٩٦٢، ٢ آب/أغسطس ٢٠٠٠.

(٧٦) انظر الحاشية ٧١ أعلاه.

(٧٧) المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، الأحكام رقم ٩٢٦، ٩٨٠، ٩٨٥، ١٠٠٠، ١٠٢٩، ١٠٤٠،

وأشارت المحكمة الإدارية للأمم المتحدة في واحدة أخرى من هذه القضايا إلى مسألة المسألة التي تناولها الجزء الثاني من هذا التقرير. وتعلق تلك القضية بعدم تجديد عقد وجدت المحكمة أنها "تمثل حالة خطيرة للإدارة السيئة استوجبت أن ينظر في الاحتكام إلى المادة ١١٢-٣ من النظام الإداري للموظفين، التي تنص على إمكانية جعل الموظف مسؤولاً من الناحية المالية عن أفعاله التي تنسب في صدور حكم ضد الإدارة". وبيّنت المحكمة أن للأمين العام أن يقرر بموجب قواعد النظام الإداري أن "الموظفين الذين ينتهكون قواعد النظام الإداري أو الأنظمة أو التعليمات الإدارية ينبغي أن يساءلوا شخصياً عن الأضرار المالية التي ترتبت على أفعالهم"، وشددت المحكمة على أن "الاحتكام إلى القاعدة ١١٢-٣ سوف يردع الموظفين عن التجاهل المتعمد للقواعد ويحول دون قيام المنظمة بدفع أموال عن الانتهاكات المقصودة للقواعد التي يرتكبها موظفوها"^(٧٨). وقد سبق وأن أُشير في الجزء الثاني من هذا التقرير إلى طلبات الجمعية العامة إلى الأمين العام بأن يضع "كمسألة ذات أولوية، نظاماً فعالاً للمسؤولية والمسألة الشخصية لاسترداد الخسائر المادية التي تترتب عن التجاوزات الإدارية، أو الإجراءات الخاطئة أو الإهمال الفاضح من قبل موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة الذي يترتب عليه صدور أحكام عن المحكمة الإدارية"^(٧٩). كما تعطي الوثيقة وصفاً للجهود التي تبذلها الأمانة لوضع تعليمات إدارية جديدة وإدخال تعديلات على القواعد الإدارية للموظفين.

١٠٩- هذه الأحكام، فضلاً عن تجربة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مع العقود الممنوحة لأجل غير محدد، تبرز حقيقة أن الممارسات الإدارية السليمة، ولا سيما نظم المساءلة وإدارة الأداء، بالإضافة إلى احترام القواعد والإجراءات الموضوعية، قد يكون تأثيرها على الاستفادة الفعالة من الموارد البشرية أكبر من تأثير نوعية العقود التي تعتمد عليها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

المعيار ٥

ولاية المحاكم الإدارية تؤخذ في الاعتبار.

١١٠- وخلاصة القول، إن قرارات السياسات العامة الواضحة بشأن الترتيبات التعاقدية والتعديلات ذات الصلة لقواعد النظام الأساسي والإداري للموظفين جوهرية للحد من عملية الطعن المكلفة والمهدرة للوقت. وبينما ركزت العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الكثير من الوقت والجهد خلال السنوات القليلة الماضية على إعادة النظر في ترتيباتها التعاقدية، ينبغي لها أيضاً إيلاء قدر كافٍ من الاهتمام لاستعراض الإجراءات الإدارية المتعلقة بهذه الترتيبات التعاقدية، لكي تضمن أن الإجراءات فعالة ومؤثرة وتوفر للموظفين جميع الإجراءات

(٧٨) انظر الحاشية ٧١ أعلاه.

(٧٩) قرار الجمعية العامة رقم ٣٠٧/٥٧.

القانونية على النحو الواجب مع تقليل فرص الطعون العابثة. كما يجب الشروع في بذل الجهود لوضع الآليات التي تكفل تنفيذ هذه الإجراءات. ويجب إعداد المشرفين على النحو المناسب وإطلاعهم على مسؤولياتهم الإدارية فيما يتعلق بإدارة الأداء وتمديد أو تجديد العقود، فضلاً عن إبلاغهم بالتبعات القانونية التي يمكن أن تترتب على ما يتخذونه من إجراءات في هذا الصدد. ويجب مساءلتهم عن هذه الإجراءات، ولا سيما إذا أُسندت إليهم سلطات إضافية في هذا المجال. وتبعاً لذلك، يقدم المفتشون دعمهم التام لبيان أعضاء مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق في شبكة الموارد البشرية خلال اجتماعهم الثالث^(٨٠) ومفاده أن أي إطار تعاقدي جديد يجب أن يتضمن إشارة إلى تحسين الشفافية والإنصاف والحاجة إلى آلية ما لضمان مساءلة الجهات الإدارية.
