



استعراض الممارسات المعاصرة في مجال استعانة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بمصادر خارجية من خارج المنظومة من مقدمي الخدمات التجاريين

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

من إعداد غوبيناثان أشامكولانغاري

استعراض الممارسات المعاصرة في مجال استعانة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بمصادر خارجية من خارج المنظومة من مقدمي الخدمات التجاريين

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

من إعداد غويناتان أشامكولانغاري



الأمم المتحدة، جنيف، 2019

موجز تنفيذي

استعراض الممارسات المعاصرة في مجال استعانة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بمصادر خارجية من خارج المنظومة من مقدمي الخدمات التجاريين

JIU/REP/2019/9

أولاً - مقدمة

ثمة عدة سمات أساسية تميّز الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة من مقدمي الخدمات التجاريين عن عملية شراء نموذجية. وتشمل هذه السمات، في جملة ما تشمل، ما يلي: تستتبع الاستعانة بمصادر خارجية عادةً إقامة علاقة ذات طابع استراتيجي وطويل الأمد مع مقدم خدمات؛ وتظل المنظمة مسؤولة عن ضمان إنجاز الخدمة المعنية في الوقت المحدد وتماشياً مع معايير الجودة المعمول بها، ولو أنّ من الوارد أن يُعهد إلى مقدم خدمات تجاري بمعظم جوانب أداء الخدمة وتقديمها؛ ومن الضروري تبين المخاطر وتقييمها وتخفيف من حدتها عند الاستعانة بمصادر خارجية لأداء مهام العمليات المؤسسية الرئيسية التي يقتضيها عمل المنظمة بفعالية؛ ومن اللازم استيعاب جميع المعارف ذات الصلة بكيفية أداء وتقديم خدمة قد تكون أساسية لعمليات المنظمة والاحتفاظ بها داخلياً.

ومن ثم ييسر الاستعراض حججاً مقنعة تستدعي أن تولي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مزيداً من الاهتمام لموضوع الاستعانة بمصادر خارجية من خارج المنظومة للحصول على الخدمات والسلع ذات الصلة باعتبارها مسألة اختيار استراتيجي، ومعالجة "أوجه القصور في الوعي" فيما يتعلق بمزاياها وعيوبها، ووضع نظم وإجراءات تيسر اتخاذ تدابير بذل العناية الواجبة، واتخاذ قرارات مستنيرة، وتعزيز الحوكمة والمساءلة والرقابة. ومع أنّ بعض التحديات والفوائد التي يعرضها هذا الاستعراض قد تسري على الاستعانة بمصادر خارجية وعلى غيرها من أشكال الشراء على حد سواء، فقد سلّط عليها الضوء لما لها من أهمية حاسمة متصورة في سياق الاستعانة بمصادر خارجية، من منظور كل من الممارسين في مجال المشتريات ومديري العقود الخاصة بالخدمات التي يستعان في تنفيذها بمصادر خارجية.

وقد عاودت وحدة التفتيش المشتركة تناول موضوع الاستعانة بمصادر خارجية بعد أكثر من 20 عاماً من استعراضها الأول لهذا الموضوع في عام 1997، الذي أعقبه استعراض جزئي في عام 2002. وأجري الاستعراض الآخر الوحيد ذو الصلة في عام 2014 وتناول إدارة العقود في مرحلة ما بعد إرسائها. ونتيجة لذلك، يولي هذا الاستعراض اهتماماً بالغاً لكيفية تطور الاستعانة بمصادر خارجية خلال هذه الفترة الزمنية، داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها على السواء، وكيف تغيّر المشهد تغيراً كبيراً بفعل التقدم التكنولوجي المتسارع في العديد من المجالات التي تلجأ فيها المنظمات إلى الاستعانة بمصادر خارجية، مثل خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والسفر والترجمة. وتستند الاقتراحات والتوصيات الواردة في هذا الاستعراض إلى العديد من الأفكار المفيدة التي تم جمعها.

وتماشياً مع ولاية وحدة التفتيش المشتركة، يبحث المفتش في هذا الاستعراض ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية على نطاق المنظومة من منظور رقابي بغية اقتراح تدابير لتحسين وتعزيز الآليات والهياكل والسياسات والإجراءات المتعلقة بإدارة ممارسات وعمليات الاستعانة بمصادر خارجية والمساءلة الخاصة بها والرقابة عليها. ويتوخى هذا المسعى تعزيز التعاون والتنسيق فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في هذه الجهود ومساعدة الأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة، فضلاً عن الرؤساء التنفيذيين وموظفي الإدارة العليا، في الاضطلاع بمسؤولياتهم الرقابية في هذا المجال.

ومن النتائج الرئيسية لهذا الاستعراض أنَّ مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لم تول ما يكفي من الاهتمام لموضوع الاستعانة بمصادر خارجية على مدى العقدين الماضيين. ونتيجة لذلك، كثيراً ما تُترك قرارات الاستعانة بمصادر خارجية، في الممارسة العملية، لمديري العقود المتعلقة بالخدمات الفردية، مما جعل المكاسب المحققة لا ترقى إلى المستوى الأمثل. وكان من نتائج ذلك أنَّ أهدرت فرص تحقيق قدر كبير من أوجه الكفاءة والفوائد من الاستعانة بالمصادر الخارجية.

ويدعو المفتش الرؤساء التنفيذيين إلى إيلاء مزيد من الاهتمام لموضوع الاستعانة بمصادر خارجية على نطاق منظماتهم؛ واستعراض الممارسات الحالية؛ ووضع أطر مرجعية لكي يتسنى جمع البيانات ورصدها والإبلاغ عنها بانتظام، من أجل تحسين إدارة الاستعانة بمصادر خارجية وتنظيمها داخل المنظمات.

ويدرس المفتش، في هذا الاستعراض، الكيفية التي تنظر بها المنظمات إلى الاستعانة بمصادر خارجية ويحلل الثغرات ومواطن الضعف التي تشوب الممارسات الحالية. ويسعى المفتش إلى تقييم مدى إهدار الفرص بسبب عدم وجود إطار سياسي وتنظيمي، وعدم جمع البيانات، وغياب رصد الأداء، وعدم الإبلاغ. ويقيم الأسباب المقنعة التي تحمل الكيانات على النظر في خيار الاستعانة بمصادر خارجية ويبحث التدابير التي يتعين عليها اعتمادها بوصفها ممارسات عمل سليمة.

ويتضمن هذا الاستعراض تحليلاً لما إذا كان من الممكن أن يشمل نظام المشتريات، الذي يركّز إلى حد بعيد على السلع، على نحو كافٍ الاستعانة بمصادر خارجية وإدارتها وجوانب المساءلة فيها والرقابة عليها، وإن لم يكن الأمر كذلك، ما السمات التي ينبغي إضافتها لكي يتسنى هذا الأمر. ويسعى المفتش إلى تحديد الجوانب غير المناسبة التي تستوجب إدخال تعديلات عليها، وإلى تبين المتطلبات الإضافية في هذا الصدد.

ولربما حال الافتقار إلى الوعي بالاستعانة بمصادر خارجية وسماتها المميزة دون وضع إطار متماسك للهيكل والسياسات والمساءلة. وفضلاً عن ذلك، كان من نتائج عدم تتبع الخدمات المقدمة من مصادر خارجية ورصدها بصورة منهجية وجمع البيانات عنها وتقديم تقارير منتظمة عنها إلى الأجهزة التشريعية أنَّ فوّت على الإدارة العليا فرصة الاستفادة من هذه الأداة الإدارية المفيدة في دراسة واستيعاب التحديات التي تنطوي عليها الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم مختلف الخدمات.

وينبغي مراعاة خصوصيات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وطابعها الدولي عند النظر في الاستعانة بمصادر خارجية، لأنَّ النموذج التجاري للقطاع الخاص، الذي يحكمه هاجس حجم الأرباح الصافية المحققة، لا يمكن بالضرورة أن يستوعب تماماً الهيكل الحكومي الدولي لصنع القرارات والامتيازات والحصانات والطابع المتعدد الثقافات لمنظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن يكون احترام الجهات الموردة لحقوق الإنسان ومبادئ العمل اللائق والممارسات البيئية السليمة من الاعتبارات الأساسية التي يتعين أن تراعيها كيانات منظومة الأمم المتحدة في اختيار الجهات التي ستتعامل معها. وفي الوقت نفسه، ينبغي للكيانات أن تتعلم كيف تستفيد بالكامل من أوجه التقدم السريع في التكنولوجيا لتعزيز الكفاءة وخفض التكاليف. فهنا مكنم التحدي الذي تواجهه هذه الكيانات.

وقد أُدرج هذا الاستعراض في برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة لعام 2019 بغية تقييم خصائص الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة من مقدّمي الخدمات التجاريين للحصول على الخدمات والسلع ذات الصلة، وسبل تسخيرها على أفضل وجه في خدمة المنظمات. وترد أدناه النتائج والاستنتاجات الرئيسية المضمّنة في الاستعراض وتوصياته السبع.

ثانياً - معلومات أساسية عن الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة: التعريف والولايات والسياسات والمبادئ التوجيهية والتقارير والتصور

تفتقر كيانات منظومة الأمم المتحدة إلى سياسات ومبادئ توجيهية وإجراءات مكرّسة للاستعانة بمصادر خارجية. ذلك أنّ غالبيتها تعتبر هذه الممارسة جزءاً من أنشطة الشراء العادية، ومن ثم فهي تفترض أنّ الإطار السياسي والتنظيمي الذي يحكم المشتريات ينظم أيضاً الاستعانة بمصادر خارجية.

وفي هذا الاستعراض، يوضّح المفتش كيف أنّ قرار الاستعانة بمصادر خارجية وعملياتها يختلفان عن شراء السلع بمعناه التقليدي، وكيف أنّ هذا التمييز يستدعي مزيداً من الاهتمام ووضع تصور أدقّ للاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة مما عليه الأمر حتى الآن. ويبيّن المفتش في التمييز بين الإجراءات أنّ الاستعانة بمصادر خارجية هي استراتيجية عمل نابعة من اختيار واع ومقصود ("الاستعانة بالمصادر الصحيحة")، في حين أنّ الاشتراء عامل تمكيني للعمل يشمل توريد السلع والعمل والخدمات لتلبية احتياجات عمل المنظمة، مع التقيد بمجموعة من القواعد والأنظمة والإجراءات المقرّرة. فخلافاً للاشتراء، الذي يكمّل القدرة التشغيلية للمنظمة، تحدّد الاستعانة بمصادر خارجية الضرورات التي تملّي استعانة المنظمة بمقدّم خدمات أو مقدّم خدمات في إطار علاقة طويلة الأمد. وعلى هذا النحو، قد يصبح مقدّم الخدمات جزءاً لا يتجزأ من عمليات الكيان المعني، بصرف النظر عن طرائق التعامل معه. وهذا الأمر يعرّض الكيان لعدة مخاطر يجب عليه أن يقيّمها ويخفّف من حدّتها.

وفي هذا الاستعراض، يتقصّى المفتش أيضاً ما هو قائم من تعاريف الاستعانة بمصادر خارجية ومحدودية انطباقها في السياق الحالي. فلئن كان من المحتمل أنّ التمييز التقليدي بين الأنشطة والخدمات الأساسية وغير الأساسية في تقرير ما يمكن الاستعانة بشأنه بمصادر خارجية قد تلاشى، فقد أشار كثيرون إلى أنّ التمييز لم يعد يتعلق بمصدر التمويل، بل يتعلق أكثر بطبيعة المهمة الخاصة بالمنظمة. فما قد يكون غير أساسي لكيان ما قد يكون أساسياً لكيان آخر والعكس صحيح. وقد انتقلت الأمم المتحدة من النظر في تصنيف السلع والخدمات إلى أساسية وغير أساسية إلى تصنيفها على أنّها استراتيجية وغير استراتيجية. فعلى سبيل المثال، يصنّف توريد الوقود وتخزينه وتوزيعه في عمليات السلام على أنه شراء استراتيجي للسلع والخدمات. وينبغي من دون شك أن يُترك لفرادى الكيانات أمر البت في أي تمييز بين ما هو أساسي وغير أساسي أو استراتيجي وغير استراتيجي ما دامت الحاجة إلى إيلاء عناية دقيقة لهذا الأمر وإلى اتخاذ قرارات سليمة ومتبصرة وحصيفة في كل حالة على حدة مستبانةً بوضوح.

فلكل كيان أن يقرّر ما إذا كان سيستفيد من تصور الاستعانة بمصادر خارجية على أنّها نشاط متميز ووضع تعريف لها وإرساء سياسة ومبادئ توجيهية وإجراءات ذات صلة. ومن شأن هذا التصور أن يساعد الكيان على تقييم احتياجاته ومتطلباته في شراء الخدمات خارجياً من مقدّم الخدمات التجاريين على مدى السنوات العشر المقبلة أو نحو ذلك، وعلى اتخاذ القرارات المناسبة بشأن تخصيص الموارد المالية والبشرية اللازمة وتسخيرها.

ثالثاً - مشهد الاستعانة بمصادر خارجية: الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية وما يرتبط بها من نفقات ومسوغات ومعايير ومبادئ

يقدم الاستعراض فكرة عامة عن الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية في 23 منظمة قدّمت ردوداً تتعلق بالسنوات التي تتوافر بشأنها بيانات بين عامي 2012 و2018، ومقارنتها بإجمالي

النفقات على المشتريات وإجمالي نفقات المنظمات، وحجم الاستعانة بمصادر خارجية في ما مجموعه 22 فئة عامة من الخدمات التي حدّتها وحدة التفتيش المشتركة، فضلاً عن الاتجاهات من سنة إلى أخرى حسب المنظمة ونوع الخدمة.

وقد بلغ الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية من جانب 23 من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة 22,4 مليار دولار، حيث يزيد الحجم لدى ست منظمات على مليار دولار، ويتراوح الحجم لدى ثماني منظمات بين 50 مليون دولار و450 مليون دولار، فيما يقل الحجم لدى تسع منظمات عن 36 مليون دولار.

وفيما يتعلق بحجم الاستعانة بمصادر خارجية حسب الفئات العامة الـ 22 من الخدمات، تجاوزت 8 فئات أحجاماً تزيد قيمتها على مليار دولار، وتراوح في 6 فئات ما بين 300 مليون دولار ومليار دولار، وسجلت 8 فئات أحجاماً تقل عن 300 مليون دولار. وفي حين أن أربع فئات كبيرة الحجم فقط - وهي الخدمات اللوجستية (النقل الجوي والبحري والبري والتخزين)، وخدمات بناء المرافق، والخدمات الهندسية، وخدمات الأملاك العقارية والمرافق العامة - ليست لديها عموماً بدائل داخلية مجدية بسبب التكاليف المرتبطة بوجود البنية التحتية اللازمة لإنجازها، فإن جميع الفئات الأخرى تشمل خدمات تُنجز إما داخلياً بالكامل أو يُسند تنفيذها جزئياً أو بأحجام كبيرة إلى مصادر خارجية.

وعند مقارنة حجم الاستعانة بمصادر خارجية بالمشتريات الإجمالية، يتبين أن نسبة الاستعانة بمصادر خارجية كبيرة في 15 منظمة، حيث تتراوح بين 10 في المائة و60 في المائة من إجمالي المشتريات. وعند مقارنة حجم الاستعانة بمصادر خارجية بإجمالي نفقات المنظمات، تكون النسب كبيرة بهذا الشأن أيضاً لدى 12 منظمة، حيث تشكّل الاستعانة بمصادر خارجية ما بين 5 في المائة و20 في المائة من مجموع نفقات المنظمة.

ومن الواضح أن الاستعانة بمصادر خارجية ليست مكوناً ضئيلاً من مكونات إنفاق المؤسسات في معظم المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، وقد نحت هذه الممارسة إلى الارتفاع، حيث زادت بنسبة 25,8 في المائة في المنظمات الخمس عشرة التي قدّمت بيانات عن الاستعانة بمصادر خارجية عن جميع السنوات السبع من عام 2012 إلى عام 2018. وبالإضافة إلى ذلك، عند مقارنة النفقات الخاصة بأول سنة بالنفقات الخاصة بآخر سنة من السنوات التي قدّمت المنظمات الـ 23 بيانات بشأنها، يتبين أن النفقات زادت في 17 من المنظمات الـ 23 وفي 15 من الفئات العامة الـ 22 من الخدمات. ويرد في الاستعراض شرح مسهب لأسباب الاستعانة بمصادر خارجية لإنجاز هذه الخدمات، وأي معايير قائمة والمبادئ المستخدمة في هذا المجال.

رابعاً - تحديات الاستعانة بمصادر خارجية وما يتصل بها من مخاطر

تواجه المنظمات، في اضطلاعها بأنشطة الاستعانة بمصادر خارجية، جملة من التحديات وما يتصل بها من مخاطر في علاقاتها وترتيباتها المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية - بعضها ينطوي على عوامل مخفية وفرص وحلول مصاحبة لها. ويؤثر بعض التحديات والمخاطر على علاقات الاستعانة بمصادر خارجية بوجه عام، بصرف النظر عن الموقع، وتتصل هذه التحديات والمخاطر إلى حد بعيد بما يلي: (أ) القوانين الوطنية؛ و(ب) مصالح الدول الأعضاء؛ و(ج) خصائص المنظمات الحكومية الدولية؛ و(د) القواعد والأنظمة المالية وسياسات الشراء؛ و(هـ) الخدمات المتخصصة والمكيفة حسب الطلب؛ و(و) حجم الاستعانة بمصادر خارجية وتكليفها؛ و(ز) القيود على القدرات والمراقبة وأشكال التواصل الداخلية؛ و(ح) اعتبارات الأمن المادي وأمن المعلومات؛ و(ط) ضعف أداء البائعين وسلوكاتهم وممارساتهم غير اللائقة؛ و(ي) عوامل أخرى.

وهناك تحديات ومخاطر أخرى ملازمة للاستعانة بمصادر خارجية من بلدان نامية، والاستعانة بمصادر خارجية في سياقات الطوارئ والأزمات الإنسانية، واستعانة عمليات حفظ السلام بمصادر خارجية. وفي هذا الاستعراض، يعرض المفتش تفاصيل هذه التحديات بتعمق، فضلاً عن كل ما استُبين من الحلول والعوامل المخففة الممكنة.

خامساً- فوائد الاستعانة بمصادر خارجية والفرص التي يتيحها تطور هذه الممارسة

ألف- الفوائد المحققة من الاستعانة بمصادر خارجية لأداء الخدمات

حققت المنظمات، استناداً إلى خبراتها في مجال الاستعانة بمصادر خارجية، طائفة متنوعة من الفوائد الملموسة وغير الملموسة. وتشمل الفوائد غير الملموسة المحققة ما يلي: زيادة المرونة والسرعة في تلبية الزيادات في طلب المنظمات واحتياجاتها المتغيرة؛ وتوافر خيارات لضمان استمرارية الأعمال؛ والاستفادة من أحدث المعارف والأدوات والمهارات التكنولوجية في الأسواق المالية؛ وتنفيذ القواعد على نحو أكثر نزاهة.

وتحققت فوائد ملموسة من حيث الوفورات في التكاليف بسبل تشمل ما يلي: منح شروط تعاقدية وأسعار أكثر مواتاة نظير الخدمات المقدمة؛ وتقلص أعباء إدارة العقود؛ والخصومات المرتبطة بالحجم؛ والخصومات المرتبطة بمركز المنظمة؛ وانخفاض تكاليف الموظفين؛ والاستعانة بأفراد عند الطلب وأفراد غير متفرغين؛ وتحمل البائعين للخسائر؛ وتطبيق أسعار ثابتة لقاء أداء الخدمات؛ والاستغناء عن تكاليف اقتناء المعدات وصيانتها. كما تحققت مكاسب مالية بزيادة عائدات الاستثمارات من خلال الاستعانة بمصادر خارجية في أداء المهام الإدارية.

وتحققت إحدى أهم الفوائد من خلال عملية دمج العقود. ففي سنوات سابقة، كان مديرو العقود في الغالب يوقعون عقوداً فردية عن كل عمل، مما أفرز أوجه قصور وضغطاً هائلاً على وقتهم وتشتتاً في المسؤولية عن الأداء بين عدد كبير من مقدمي الخدمات. على أن هذا الاتجاه قد انعكس في السنوات الأخيرة، ووجدت كيانات كثيرة ميزة في دمج خدمات متعددة في عقد واحد. وينبغي أن تتم عملية الدمج هذه في حدود معقولة وأن تأخذ في الاعتبار الأثر المحتمل على الأداء التعاقدية. وقد أسفر ذلك عن تغييرات هامة في طريقة وضع العقود.

وأدت عملية التوحيد إلى زيادة الكفاءة، إذ بات يتعين على مدير العقود أن يعالج عدداً أقل من العقود، ولديه متسع من الوقت للإشراف على الأداء، وفي وسعه أن ينيط ببائع واحد مسؤولية أداء خدمات متعددة في إطار عقد واحد. وتساعد عملية الدمج هذه مدير العقود على معالجة مسائل ضمان الجودة عن طريق التعامل مع بائع واحد بدلاً من عدة بائعين كما هو الحال عندما تكون هناك عقود متعددة.

ويمكن إيراد أمثلة كثيرة في هذا الصدد تشمل خدمات التنظيف والصيانة والسفر والأمن وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويبدو أن غالبية الكيانات تنفق على أن عملية الدمج هذه قد أسهمت إسهاماً كبيراً في تحقيق مكاسب في الكفاءة عن طريق خفض تكاليف المعاملات وتقليص الوقت الذي تستغرقه وشطب المستويات غير الضرورية من الرقابة ومن الأعباء الثقيلة التي يتطلبها التنسيق الداخلي والخارجي من مديري العقود. وليس من شك في أن هذه العملية تتوقف على طبيعة وخصائص الخدمة التي يُعهد إلى مصادر خارجية بتقديمها وعلى توافر بائعين يتمتعون بخبرة وتجربة كافيتين.

باء- تطور ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية

لقد تطورت ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية بدورها بطرق عديدة على مدى العقدين الماضيين بفعل عدة عوامل من أهمها التقدم السريع الذي تشهده التكنولوجيا، ولا سيما في ميدان تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ونمو المنظمات والتغيرات الحاصلة في ولاياتها، ونماذج أعمالها وتمويلها، واحتياجاتها ومتطلباتها، والبيئات القانونية والتنظيمية التي تعمل فيها.

وكان للتغيرات التكنولوجية آثار على الكيفية التي تنظم بها جميع مؤسسات القطاعين العام والخاص أعمالها وتؤديها. وتنطبق هذه التغيرات على مجموعة متنوعة من الحالات، سواء تعلق الأمر باستخدام الخواديمات وأثره على حجوزات السفر بالطائرة وحجوزات غرف الفنادق، أو مفهوم التسعير الديناميكي، أو ظهور الهواتف النقالة الذكية وتأثيره على الأسعار المرتفعة التي تطبقها الفنادق فيما يتعلق بالمكالمات الهاتفية الخارجية، على سبيل المثال لا الحصر. والواقع أن قلة من الكيانات دأبت منذ 10 سنوات على التعاقد مع شركات متخصصة لتتبع تغطية وسائط الإعلام لأنشطة رؤسائها التنفيذيين وأسفارهم. ويبدو أن هذه الممارسة باتت شائعة. وعلى غرار ذلك، لم تكن سوى قلة قليلة منها تستعين بمصادر خارجية لاتخاذ قرارات استثمارية بشأن أصولها قبل بضع سنوات. أما اليوم، فيبدو أن هذا الأمر قد أضحى ممارسة شائعة. ويبدو أن خدمات أخرى مثل الأمن والسفر والترجمة قد تأثرت تأثراً كبيراً بالتقدم التكنولوجي.

وقد كان لكل هذه التطورات أثر على أسلوب إدارة المنظمات وعلى الاستعانة بمصادر خارجية في توريد الخدمات. وليس من المؤكد ما إذا كانت كيانات منظومة الأمم المتحدة مهيأة ومستعدة بما يكفي للتأقلم مع هذه التغيرات التكنولوجية واغتنام أقصى استفادة منها وتحقيق مكاسب في الكفاءة. ويبيّن الاستعراض بالتفصيل بعض التغيرات والابتكارات التكنولوجية المتسارعة فيما يتعلق بالخدمات التي تقدّمها مصادر خارجية، وما تحقّق من فوائد، وأوجه التكيف اللازمة للرقابة على الاستعانة بمصادر خارجية، مع أخذ الابتكارات والفرص المستقبلية في الحسبان.

سادساً- تحسين عملية صنع القرارات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية: تحليل التكاليف والفوائد والمخاطر

ألف- تحليل التكاليف والفوائد

يتوقف اختيار أحد خيارات التوريد على عناصر من أهمها إجراء تحليل أولي لجميع التكاليف والفوائد المباشرة وغير المباشرة وغير الملموسة المرتبطة بكل خيار من خيارات التوريد لتحديد أيها أنفع للمنظمة. وفي حين يورد الاستعراض تفاصيل عدة أمثلة توضيحية لتحليل التكاليف والفوائد الذي أجرته المنظمات لبلورة قرار أكثر تبصراً، فليس هناك نموذج موحد أو منهجية موحدة يطبقان على جميع الحالات في إجراء تحليل للتكاليف والفوائد. ومن نتائج ذلك أن قرار إجراء تحليل من هذا القبيل يُترك لمدير العقود المسؤول عن الاستعانة بمصادر خارجية فيما يتعلق بالخدمة المعنية.

وهذا يعني أن المنهجية والعوامل ذات الصلة لا تطبق بصورة متسقة. ويدعو المفتش إلى وضع منهجية مكثّفة مع الممارسات المعاصرة للاستعانة بمصادر خارجية ومع الظروف الخاصة بالكيان المعني. وبالإضافة إلى ذلك، أشارت كيانات عديدة إلى أن التكلفة، في اختيار المصدر المناسب لتوفير الخدمة المعنية أو تسخير أحدث التكنولوجيات في مجال الاستعانة بمصادر خارجية،

ليست هي الاعتبار الوحيد. فإلى جانب التكلفة، يمكن لعوامل أخرى أيضاً أن تسهم في تحقيق مكاسب في الكفاءة، لا سيما مع تأثير التكنولوجيا وتكنولوجيات التطبيقات مثل الروبوتات والذكاء الاصطناعي.

ويدعو المفتش إلى مراعاة الحصانات والامتيازات التي تتمتع بها كيانات الأمم المتحدة عند إجراء تحليل للتكاليف والفوائد. ومن الأمثلة المفيدة في هذا الصدد كيفية استخدام دار الأمم المتحدة في كوبنهاغن إعفاءها من دفع الضرائب المحلية في الانتقال من الاستعانة بمصادر خارجية إلى الاستعانة بمصادر داخلية في أداء خدمات تنظيف مرافقها. وقد حفّز هيكل الأجور المرتفع في سوق العمل المحلية وساعد أكثر على هذا التحول.

باء - تقييم المخاطر

يشدّد المفتش على ضرورة اتباع نهج قائم على تقييم المخاطر لإنارة السبيل أمام عملية وضع سياسات وممارسات المنظمات في مجال الاستعانة بمصادر خارجية، بالنظر إلى أن التعاقد الخارجي مع بائعين من أطراف ثالثة من شأنه أن يعرض المنظمة لأنواع شتى من المخاطر، تتمثل في المخاطر التشغيلية، والمخاطر المتعلقة بالسمعة، والمخاطر القانونية، والمخاطر القطرية/الميدانية، والمخاطر الاستراتيجية، والمخاطر المتعلقة باستراتيجية الخروج، وخطر إخلال الطرف الآخر بالالتزامات التعاقدية، والمخاطر النظمية، ومخاطر التركيز، ومخاطر الامتثال، والمخاطر السيبرانية والتعاقدية والمالية. ولذلك، من المهم أن تكفل الكيانات خضوع الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية تجارية في نطاق اختصاصها لإجراء تقييمات دورية للمخاطر، وأن تضع المهام ذات الصلة في كل منظمة مبادئ توجيهية مناسبة لتقييم المخاطر. وفي هذا السياق، يقف الاستعراض على عدة تدابير مفيدة قائمة في المنظمات لتقييم المخاطر والتخفيف من حدتها.

فعلى سبيل المثال، يمكن درء احتمال لجوء مدير العقود في آخر لحظة إلى طلب التمديد التلقائي للعقد عن طريق وضع تنبيه في نظام المعلومات الإدارية أو في النظام المركزي لتخطيط موارد الكيان المعني وبرمجة تفعيل التنبيه، مثلاً، قبل 12 أو 18 شهراً من انتهاء عقد الاستعانة بمصادر خارجية. وينبغي للمنظمات أن تحدّد وتتخذ تدابير للحيلولة دون التواطؤ المحتمل فيما بين البائعين أو بين الموظفين والبائعين أو اعتماد مدير العقد اعتماداً مفرطاً على مقدم الخدمات.

ومن المخاطر الكبيرة التي تواجهها الكيانات إنهاء مقدم الخدمة للعمليات بصورة مفاجئة لأسباب مختلفة. وقد أشار العديد من الكيانات إلى الصعوبات التي تنشأ عندما تواجه مثل هذا الاحتمال غير المتوقع. ومع أن هذا الأمر قلما يحدث، فقد حصل لمقدمي الخدمات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والصيانة وعدد قليل من القطاعات الأخرى. وكان أن أفرز الإغلاقات المفاجئ لشركات كبيرة يُتعاقد معها خارجياً مشاكل جمة في القطاعين العام والخاص في بعض البلدان الصناعية. ومن شأن الوعي بهذه الحالات الطارئة أن يساعد كيانات الأمم المتحدة على اتخاذ تدابير لتقييم المخاطر المرتبطة بها والتخفيف من حدتها. وخلاصة القول أن المفتش يحث على اتباع نهج قائم على تقييم المخاطر لدى اتخاذ خيارات حاسمة بشأن شراء الخدمات من مقدم خدمات تجاري أو من بائع من الأطراف الثالثة.

سابعاً - تحسين اختيار البائعين وإدارة العقود بعد إرسالها فيما يتعلق بالخدمات المقدمة من مصادر خارجية

ألف - عملية اختيار البائعين

بمجرد اتخاذ قرار بالاستعانة بمصادر خارجية، تصبح عملية اختيار البائعين أساسية لكفالة اختيار الطرف المناسب الذي يتمتع بالقدرة اللازمة للدخول في ترتيب تعاقدية تُحدّد فيه بوضوح النتائج المراد تحقيقها ومعايير الجودة والجدول الزمنية. وفي هذا السياق، حدّد الاستعراض 14 ممارسة جيدة وتوصيتين بشأن اختيار البائعين يجدر النظر فيها والاقتداء بها، وسلّط الضوء أدناه على بعض من أبرزها.

إجراء دراسات الأسواق

ينبغي لمدير العقود المعني، فيما يتعلق بأي خدمة تقدّمها مصادر خارجية، أن يكرّس حداً أدنى من الموارد المالية والبشرية لتحليل المعلومات المتعلقة بالأعمال وإجراء الدراسات الاستقصائية عن الأسواق من أجل استبانة أحدث التكنولوجيات وعدد مقدّمي الخدمات من ذوي السمعة الطيبة الموثوق بهم ومن ذوي الخبرة المتوافرين في السوق، سواء محلياً (فيما يتعلق بالوجود الميداني) أم على الصعيد العالمي. وينبغي لشعب أو وحدات المشتريات في الكيانات أن تضع نماذج موحّدة لاستخدامها في هذه العمليات.

الاستفادة من تعليقات المستخدمين ومن الخبرات الخارجية

عند تنقيح الأطر المرجعية، ينبغي لمدير العقود أن يستهل هذه العملية بالعقد القائم وأن يحدّد المسائل المتعلقة بالأداء التي ووجهت أثناء تنفيذه والدروس المستفادة والممارسات الجيدة. وينبغي أن تعقب ذلك عملية مفصّلة بالتشاور مع جميع الجهات المعنية، ولا سيما وحدات المشتريات ووحدات الشؤون القانونية والمالية، لالتماس إسهامات بشأن التغييرات في القوانين واللوائح المحلية؛ وقوانين العمل؛ والأنظمة المتعلقة باستخدام المواد الخطرة والمواد الكيميائية؛ والمعايير البيئية ومعايير الاستدامة؛ والضمانات والمعايير؛ وما هو متاح من أحدث التكنولوجيات والعمليات والابتكارات الممكنة. وينبغي إدراج هذه الجوانب على النحو المناسب في عملية التنقيح. وينبغي، عند الاقتضاء، التماس الخبرة الخارجية والاستعانة بخبير استشاري أو أكثر.

وضع مؤشرات الأداء الرئيسية ذات الصلة

تستلزم إدارة العقود بفعالية وضع مؤشرات أداء رئيسية عملية وهادفة قابلة للقياس بيسر. وهذا الأمر يساعد مدير العقد على ضمان امتثال أداء البائع للشروط التعاقدية ومتطلبات الجودة المقرّرة، واستيفائه مؤشرات الأداء الرئيسية ووفائه بجميع الالتزامات في هذا الصدد. ويفترض هذا المسعى مسبقاً أن يمتلك مدير العقود المهارات اللازمة لأداء هذه المهمة بفعالية، ولا سيما فيما يتعلق بضمان الجودة.

وقد أثّر شاغلان رئيسيان فيما يتعلق بمؤشرات الأداء الرئيسية، أولهما أن العديد من مديري العقود يجعلون قائمة المؤشرات مفرطة في الطول بلا داع على سبيل الاحتياط والاحتباس، وثانيهما أن كثرة عدد المؤشرات لا تساعد في تحديد مدى إنجاز المهام المقرّرة، ولا سيما الجوانب المتصلة بالتنوع. وشدّد العديد من أجريت معهم مقابلات على أنه ينبغي اختيار مؤشرات الأداء الرئيسية بعناية وبصورة هادفة، وعلى أن تقتصر على عدد يمكن التحكم فيه بحيث يتسنى قياس جميع المجالات الحاسمة واستيعابها، وأنه ينبغي تصميمها بحيث تعكس الأداء الفعلي على أرض الواقع وألا تكون مجرد عملية شكلية آلية.

تكيف مدة العقد مع طبيعة الخدمة المقدمة من مصادر خارجية

يبحث المفتش على استعراض مجال حاسم من مجالات الاستعانة بمصادر خارجية، وهو المدة النموذجية لعقد أداء الخدمات. ويشير المفتش في هذا الاستعراض إلى إمكانية تحقيق مكاسب في الكفاءة باعتماد مدة أطول عندما لا تتجاوز المدة القصوى المسموح بها بعد التمديد خمس سنوات. فمن شأن اعتماد مدد أطول أن يكون مفيداً في الحالات التي تتطلب فيها الخدمات المخصصة بدرجة عالية نفقات كبيرة في عملية التطوير الأولى؛ أو عندما يُحتمل أن تستغرق عملية طلب العطاءات وقتاً طويلاً؛ أو عندما تكون الخدمات مقدّمة من سوق احتكارية ومن المتوقع ألا يطرأ عليها تغيير؛ أو عندما يستغرق الانتقال من بائع إلى آخر وقتاً طويلاً للغاية أو يتسم بقدر كبير من التعقّد.

تشجيع مشاركة الجهات الموردة الصغيرة والمتوسطة الحجم

لوضع حد لإسناد جميع العقود إلى نفس التكتلات المؤسسية، اعتمدت المفوضية الأوروبية بياناً سياسياً لتشجيع مشاركة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم على نحو استباقي في التنافس بفعالية. ويتحقق ذلك عملياً بتقسيم المشتريات إلى دفعات صغيرة لتمكين هذه المؤسسات من التنافس، وبمطالبة مقدّمي العروض بأن يكون لديهم رقم أعمال أدنى لا يتجاوز ضعف قيمة العقد المقدّرة. كما يُسمح للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم بتشكيل اتحاد وتقديم عطاءات بصفتهما كياناً واحداً.

ومن الأمثلة المفيدة في منظومة الأمم المتحدة لاستيعاب الموردين المحليين تضمين الاتفاقات العالمية لتوريد الحواسيب أحكاماً تنص على أن يوفر المورّدون المحليون المعدات ويتولوا صيانتها. ويوجد ترتيب مماثل فيما يتعلق بشراء المركبات، حيث تنص العقود الإطارية على الشراء على الصعيد العالمي، على أن تقدّم خدمات الصليح والصيانة محلياً.

باء - إدارة العقود بعد إرسائها

يشمل تنظيم العقود وإدارتها بعد إرسائها الرصد والإدارة المستمرين لأداء البائع والتزاماته فيما يتعلق بالخدمات التعاقدية. وقد أصبح رصد أداء البائعين، وتقييم الأداء، وتحديد العقود، ومعالجة عملية الانتقال من بائع إلى آخر، وإدارة المعلومات والمعارف في ضوء الدروس المستفادة، عناصر رئيسية في إدارة العقود بعد إرسائها. وفي هذا السياق، حدّد المفتش 11 ممارسة جيدة وقدم توصية بشأن إدارة العقود بعد إرسائها لكي تنظر فيها المنظمات، ويسلّط الضوء أدناه على بعض من أبرز تلك الممارسات.

إرساء علاقات استراتيجية مع البائعين

تمثّل إدارة العلاقة بين الكيان والبائع واحداً من أكثر المجالات التي تثير صعوبات في مجال الاستعانة بمصادر خارجية. فمن ناحية، يتعين على الكيان أن يضع تدابير لتجنب احتمال الارتحان إلى البائع، وتواطؤ البائعين، والتبعية إلى البائع. ومن ناحية أخرى، يتعين عليه إرساء علاقة طويلة الأمد من الثقة والشراكة مع البائع وتنميتها من أجل ضمان الأداء الأمثل. ولما كان قدر كبير من التعاملات بين البائعين والموردين يحدث في مرحلة ما بعد إرساء العقد، فإنّ في وسع المنظمات الاستفادة من علاقة ثنائية يتم من خلالها إرساء علاقات أكثر استراتيجية مع البائعين، بدلاً من اعتبارهم مجرد منفّذين، بالنظر إلى الحلول المبتكرة التي يمكنهم أن يضخّوها في علاقة ما.

تحسين رصد العقود وضمان الجودة

لتحسين رصد العقود، استحدثت عدة منظمات أدوات إلكترونية ينبغي أن تنظر منظمات أخرى في الاقتداء بها لزيادة الكفاءة والحد من التأخير. وتتيح هذه الأدوات لمنظم التخطيط المركزي للموارد في المنظمة المعنية وللبائع تبادل المعلومات، مثل الإبلاغ عن مؤشرات الأداء الرئيسية، كما أنها تتيح لوحات العمل إصدار العقود وتقييمات الأداء من خلال النظام المركزي لتخطيط الموارد وتلقي تنبيهات بشأن تواريخ التسليم وتواريخ انتهاء العقود. وأنشأت المنظمات أيضاً مستويات متعددة من ضمان الجودة وأوصت بهذا الإجراء في رصد أداء البائعين، بما في ذلك على مستوى المكتب طالب التوريد الذي يتولى رصد أداء البائعين، وعلى مستوى المهمة المتخصصة في إدارة العقود التي تتولى الإشراف على جميع عقود الاستعانة بمصادر خارجية.

إنفاذ شروط التعويض والإنهاء

يتضمن العديد من العقود أحكاماً بشأن الأرصدة الدائنة أو التعويض عندما لا يتحقق الهدف المتوخى أو عندما يكون الأداء ناقصاً أو تكون هناك مشاكل في نوعية الخدمة المقدمة. وفضلاً عن ذلك، فإن إدراج شروط قابلة للإنفاذ بوضوح بشأن الإنهاء المبكر في العقود بسبب ضعف الأداء أو عدم الإنجاز أو الإخلال بالعقد هو بدوره تدبير يتعين أن تتخذه المنظمات للحد من المخاطر والتقليل من الخسائر. وتتبع كيانات من خارج منظومة الأمم المتحدة عدة ممارسات مفيدة في هذا الصدد، يمكن أن تنظر مؤسسات المنظومة في التأسي بها.

وضع ترتيبات واضحة للانتقال بين البائعين

يشكل ضمان الانتقال السلس من بائع قائم إلى بائع جديد تحدياً رئيسياً ويقتضي أن توليه المنظمة عناية واهتماماً. وقد وضعت بعض الكيانات إجراءات مفصلة للتخلي عن بائع قائم وتعيين بائع جديد. وتدرج بعض الكيانات في العقود التزام البائع المنصرف بأن يكفل تسليماً سلساً للمهام، بما في ذلك نقل المعارف، وأحكاماً تتعلق بتنظيم نقل المهام بين البائع الجديد والبائع المنصرف. ويضع بعضها أيضاً أحكاماً بشأن استيعاب الموظفين والاحتفاظ بهم على النحو الذي تقتضيه القوانين والأنظمة المحلية (مثلاً في مجالي التوريد بالطعام والشراب والتنظيف). وتقر عدة منظمات بالحاجة إلى مبادئ توجيهية إجرائية لإدارة عملية الانتقال. وفي كثير من الحالات، تقتضي هذه العملية وجود موظفي الكيان المعني في اللحظات أو العمليات الحاسمة.

ثامناً - تعزيز التنسيق والقدرات والرقابة في مجال الاستعانة بمصادر خارجية

ألف - تعزيز التنسيق الداخلي والقيادة في مجال الاستعانة بمصادر خارجية

بالنظر إلى أن الخدمات التي تقدمها مصادر خارجية تخضع لإدارة مديري عقود مختلفين، كل في نطاق مسؤوليته واختصاصه، سيكون من المفيد وجود آلية للتنسيق داخل كيان ما يمكن أن تضم خبرات المديرين مع مختلف البائعين والممارسات الجيدة والدروس المستفادة. وفي بعض الحالات، تشعر وحدات المشتريات بأنها تتعرض للتهميش في إدارة الاستعانة بمصادر خارجية. كما أن مديري العقود يشعرون، في حالات أخرى، بأنهم غير منخرطين بالكامل وأن لموظفي المشتريات أكثر من غيرهم الكلمة الفصل في المسائل المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية بشأن خدمات محددة.

ومن شأن تعيين جهة تنسيق معنية بالاستعانة بمصادر خارجية داخل منظمة ما، بصرف النظر عن خصوصيات هيكلها وكيفية التواصل فيها من خلال ذلك الهيكل، أن يساعد على ضمان وجود فرد أو كيان معني خصيصاً بتنسيق عمل مختلف الإدارات والوحدات التي تضطلع بدور ذي صلة في الاستعانة بمصادر خارجية، وإطلاع الموظفين على الممارسات والسياسات والإجراءات والمسؤوليات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية. ومن شأن هذه الممارسة أن تيسر جهود التنسيق على نطاق الكيان وأن تحول دون تشتتها. ويمكن أيضاً أن تساعد في تدوين الدروس المستفادة والممارسات الجيدة، وفي تيسير التعلم المؤسسي، وإنتاج المعارف وإدارتها وتقاسمها، وفي إنشاء شبكة للممارسات الجيدة على نطاق المنظومة.

باء- تعزيز القدرة الداخلية لمديري العقود

من الضروري، فيما يتعلق بأي خدمة يستعان في إنجازها بمصادر خارجية، تعزيز إطار الرقابة الداخلية من أجل قياس أداء البائع ورصده، وتوفير عمليات التحقق من ضمان الجودة، ومراقبة مؤشرات الأداء الرئيسية. وهذا الأمر يتطلب مستوى من مجموعات المهارات أعلى مما لو كانت الخدمة مقدمة من مصادر داخلية. فلا يمكن الاستعانة بمصادر خارجية في مجال المساءلة؛ ذلك أن المساءلة من اختصاص الكيان أو مدير العقد، حتى ولو كان من الممكن الاستعانة بمصادر خارجية بشأن المخاطر إلى حد ما. فلا يتحمل المسؤولية عن ضمان الجودة بشأن الخدمة المقدمة من مصادر خارجية سوى مدير العقد، وليس المتعاقد أو البائع. ومن الضروري أن يشمل توصيف وظيفة مدير العقود وتقييم أدائه رصد عقود الخدمات المقدمة من مصادر خارجية ومراعاة ضوابط داخلية معززة وضمان الجودة. ومن الطريف أن العديد من الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات اعترفوا بأن الضوابط الداخلية، بمجرد إسناد المسؤولية عنها إلى مصادر خارجية، يغلب عليها طابع التراخي، وأن الكيان يعاني من تبعات هذا الوضع.

ومع أن غالبية المنظمات تشدد كثيراً على توفير التدريب للموظفين المشاركين في أنشطة الشراء، فلا يوجد تدريب مخصص تحديداً لشراء الخدمات المتصل بالاستعانة بمصادر خارجية. وأبرز الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات عدة أوجه قصور في قدرات مديري العقود فيما يتعلق بالخدمات التي تقدمها مصادر خارجية، بما في ذلك عدم القدرة على وصف الاحتياجات وما يقابلها من مواصفات تقنية من جراء الافتقار إلى المعرفة بالمجال وعدم إجراء دراسات الأسواق؛ ونقص الوعي بالابتكارات التكنولوجية وعدم القدرة على فهم كيفية إدراج هذه الابتكارات في متطلبات الخدمات؛ وعدم الإلمام بقواعد الشراء وإجراءاته؛ وعدم القدرة على جعل الدفع مرتبطاً بالأداء. ولمعالجة أوجه القصور هذه، أبرز مديرو العقود وموظفو المشتريات الحاجة إلى اتخاذ إجراءات تشمل التدريب على العناصر الأساسية لإدارة العقود في مرحلة ما بعد إرسائها، وقياس الأداء واستخدام مؤشرات الأداء الرئيسية، وتوفير تدابير ضمان الجودة والتحقق منها، والتتبع والرصد والإبلاغ.

جيم- تعزيز التنسيق فيما بين الوكالات بشأن الاستعانة بمصادر خارجية

شدّد العديد من الكيانات على ضرورة تقاسم المعلومات والتجارب والخبرات بصورة منهجية بشأن ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية من خلال المنتديات ذات الصلة وآليات التنسيق المشتركة بين الوكالات. ويرى العديد ممن أجريت معهم مقابلات أن المستوى الحالي لتبادل المعلومات والتجارب والوثائق دون المستوى الأمثل وأقل فعالية من حيث التكلفة، وأنّ التخوف من فقدان صفقات تفضيلية بتقاسمها على المنابر العامة لا يزال قائماً. ولا تتم غالبية عمليات التبادل إلا من خلال قنوات غير رسمية، وعلى الرغم من تواترها إلى حد ما، فلا يبدو أن هناك قيادة لإجراء عملية تبادل رسمية.

ومن اللازم تحفيز الكيانات على تجاوز الجمود المؤسسي وجنوحها التلقائي إلى التعلل بـ "الولاية الفريدة" و "الخصائص" وعلى أن تُبدي حساً أكبر تجاه الهدف المشترك المتمثل في العمل الجماعي. ويدعو المفتش إلى استخدام شبكة المشتريات القائمة وغيرها من الشبكات والمنصات ذات الصلة بغرض تبادل المعلومات والتجارب ونماذج الاتفاقات وقوائم البائعين المخطورين والخاضعين لعقوبات وغير ذلك من الوثائق ذات الصلة، مثل تقارير الدراسات الاستقصائية عن الأسواق والتقارير الخاصة بأداء البائعين على إثر انتهاء العقد. ويمكن للكيانات أن تلتزم وأن تتفاوض جماعياً مع البائعين للحصول على شروط أفضل. وتوجد بالفعل آليات كثيرة من هذا القبيل خاصة بمواقع معينة أفضت إلى تحقيق مكاسب اقتصادية ملموسة في عدد من مجالات الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية. ويمكن للكيانات أيضاً أن تنشئ شبكة للممارسات الجيدة.

دال - الإبلاغ عن ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية والإشراف عليها

بالنظر إلى أن ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية قد شهدت زيادة كبيرة من حيث الحجم والنطاق والتنوع على مر السنين في معظم مؤسسات الأمم المتحدة، فإن الأجهزة التشريعية والإدارة العليا ستستفيد من المعلومات التي يتم جمعها من خلال رصد أداء البائعين الذين تُسند إليهم مهمة أداء الخدمات خارجياً، ومن الجمع المنهجي للبيانات، والإبلاغ المنتظم عن تلك البيانات. وسيشكل هذا المسعى أداة إدارية فعالة، كما سيمكن الأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة من ممارسة الرقابة وتوفير التوجيه الاستراتيجي للكيانات فيما يتعلق بأنشطة الاستعانة بمصادر خارجية.

وفي حين توجد تقارير رقابية متنوعة عن عدد من الخدمات المقدمة من مصادر خارجية، فإن موضوع الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة من مقدمي الخدمات التجاريين لتوفير الخدمات لم يحظ بالاهتمام الواجب في أعمال مكاتب الرقابة التابعة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ونتيجة لذلك، لم تُصاغ سوى توصيات قليلة بشأن هذا الموضوع، وينبغي لمكاتب الرقابة أن تبذل المزيد من الجهود في سبيل إجراء استعراض دوري على مستوى المنظمات للمخاطر المرتبطة بالاستعانة بمصادر خارجية من مقدمي الخدمات التجاريين، وينبغي لها أن تقدم تقارير عن نتائجها وتوصياتها إلى الرؤساء التنفيذيين والهيئات التشريعية.

وخلاصة القول أن المفتش يعرض في هذا الاستعراض مجموعة أدوات لكي تحسّن المنظمات أساليب الاستعانة بمصادر خارجية من مقدمي الخدمات التجاريين لتوفير الخدمات وأساليب إدارتها. ويحدد المفتش عناصر أساسية للنظر فيها، تشمل ما يلي: إجراء تحليل أولي للمعلومات المتعلقة بالأعمال ودراسات استقصائية عن الأسواق؛ وتقييم الاحتياجات الحالية والمستقبلية؛ والسياسة العامة والإطار التنظيمي والإجراءات؛ وتحليل التكاليف والفوائد؛ وتدابير توخي العناية الواجبة؛ وإجراءات تشغيل موحدة لاختيار البائعين ومؤشرات لقياس أدائهم؛ وأطر الرقابة الداخلية المعززة؛ وتقييمات المخاطر المتصلة بالبائعين؛ والتدريب والتنسيق الداخلي، بما في ذلك تعيين جهة تنسيق حسب الاقتضاء؛ والمواظبة على جمع البيانات ورصدها وتقديم تقارير إلى الأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة؛ والتعلم وإدارة المعارف في المؤسسة؛ وتعزيز التعاون والتنسيق فيما بين المنظمات.

تاسعاً - التوصيات

من بين التوصيات الرسمية السبع باتخاذ إجراءات الواردة في هذا التقرير (انظر المرفق الثاني عشر)، هناك ست توصيات موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين لجميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، ويمكن تناولها في إطار عمليات الإصلاح الإداري عند الاقتضاء. وفي حين توجّه

توصية واحدة فقط إلى الهيئات التشريعية (التوصية 2)، فإن تنفيذ التوصيات الست الأخرى في الوقت المناسب وبفعالية سيتيسر بدرجة كبيرة بما ستقدمه الهيئات التشريعية من دعم صريح لهذه التوصيات ومتابعتها مع الرؤساء التنفيذيين للتحقق من تنفيذها.

التوصية 1- ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يكلفوا المكاتب المعنية بوضع تعريف مشترك للاستعانة بمصادر خارجية على نطاق المنظمات، بحلول عام 2021، وذلك من خلال إجراء مشاورات مع المعنيين من أصحاب المصلحة الداخليين، وأن يكفلوا تجسيده عن طريق وضع نُهج ومبادئ توجيهية إجرائية بشأن هذا الموضوع.

التوصية 2- ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى رؤسائها التنفيذيين أن يكفلوا، بحلول نهاية عام 2022، أن تتضمن التقارير السنوية عن المشتريات فرعاً عن النفقات على الخدمات التي يوردها مقدمو الخدمات التجاريون.

التوصية 3- ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى جميع المكاتب طالبة التوريد بالعمل بنشاط من أجل تقييم استخدامهما لمصادر التوريد من بائعين في البلدان النامية وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وتوسيع نطاقه، حسب الاقتضاء، استناداً إلى هذا التقييم، مع اشتراط ألا تتعارض هذه الأنشطة مع السياسات التي تقرها المؤسسات لكفالة التنافس بفعالية.

التوصية 4- ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يشجعوا جميع المكاتب على أن تكفل، بحلول نهاية عام 2021، أن يسبق توريد أي خدمات استراتيجية أو حساسة أو عالية القيمة وما يتصل بها من السلع من مقدم خدمات تجاري إجراء تحليل استراتيجي موثق بوضوح يتضمن الاعتبارات والتكاليف على المدين القصير والطويل، وأن يكون التحليل قد خضع لاستعراض السلطة المختصة المعنية وأقرته، قبل اتخاذ قرار رسمي بشأن خيار التوريد.

التوصية 5- ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى جميع المكاتب بأن تكفل، بحلول نهاية عام 2021، خضوع الخدمات الاستراتيجية والحساسة والعالية القيمة المقدمة من مصادر خارجية تجارية في نطاق اختصاصها لاستعراض دوري، بما في ذلك تقييمات المخاطر، للتحقق مما إذا كانت المهام ذات الصلة في كل مؤسسة قد وضعت تدابير مناسبة لإدارة المخاطر.

التوصية 6- ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى المكاتب المعنية بوضع معايير يلزم استيفائها من أجل النظر في تمديد عقود الخدمات المقدمة من مصادر خارجية بما يتجاوز الأطر الزمنية النموذجية، وتقديم هذه المعايير إلى سلطة صنع القرار المعنية لاعتمادها وإدراجها في الوثائق المتعلقة بالسياسات العامة بحلول نهاية عام 2021.

التوصية 7- ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى جميع المكاتب بأن تكفل، بحلول نهاية عام 2021، بعد اتخاذ أي قرار بالحصول على خدمة وما يتصل بها من سلع استراتيجية أو حساسة أو عالية القيمة من مقدم خدمات تجاري، أن يضع المكتب طالب التوريد مبادئ توجيهية مفصلة بوضوح لإدارة الانتقال من بائع إلى آخر، بما في ذلك ما يقابل هذا الانتقال من ترتيبات احتياطية، وأن تحرص على أن تحدّد طلبات تقديم العروض بوضوح مسؤولية البائع فيما يتعلق بالمساعدة على تحقيق هذا الانتقال ونقل المعارف إلى المؤسسة وإلى البائع الجديد.

وتكْمِل التوصيات الرسمية 43 توصية غير رسمية أو "مرنة"، مبيّنة بالخط الداكن، باعتبارها اقتراحات إضافية، عموماً في شكل ممارسات جيدة أو فضلى، موجّهة إلى الرؤساء التنفيذيين وموظفي المشتريات ومديري العقود، لإجراء مزيد من التحسينات. ويمكن الاطلاع على التوصيات المرنّة في الفقرات التالية: 60 و 62 و 124 و 140 و 148 و 149 و 167 و 174 و 176 و 180 و 185 و 189 و 198 و 202 و 203 و 204 و 208 و 213 و 220 و 223 و 234 و 243 و 244 و 245 و 249 و 250 و 251 و 252 و 254 و 257 و 269 و 275 و 278 و 281 و 282 و 283 و 285 و 304 و 307 و 308 و 311 و 313 و 331.

الصفحة

iii	موجز تنفيذي	
1	مقدمة	أولاً -
1	ألف - السياق	
1	باء - أهداف الاستعراض ونطاقه	
3	جيم - النهج والمنهجية	
7	دال - القيود	
	معلومات أساسية عن الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة: التعاريف والولايات	ثانياً -
9	والسياسات والمبادئ التوجيهية والتقارير والتصور	
9	ألف - تعريف الاستعانة بمصادر خارجية	
10	باء - الولايات والسياسات والتقارير في الأمم المتحدة	
	جيم - الولايات والسياسات والمبادئ التوجيهية والإجراءات في المنظمات الأخرى المشاركة في وحدة	
14	التفتيش المشتركة	
16	دال - تصور الاستعانة بمصادر خارجية	
	مشهد الاستعانة بمصادر خارجية: الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية وما يرتبط بها من نفقات	ثالثاً -
19	ومسوغات ومعايير ومبادئ	
19	ألف - نهج تصنيف الخدمات المقدمة من مصادر خارجية	
20	باء - أحجام الاستعانة بمصادر خارجية قياساً إلى المشتريات ومجموع نفقات المنظمات	
23	جيم - حجم الاستعانة بمصادر خارجية حسب المنظمة	
27	دال - حجم الاستعانة بمصادر خارجية حسب نوع الخدمة	
34	هاء - مسوغات الاستعانة بمصادر خارجية	
36	واو - معايير ومبادئ الاستعانة بمصادر خارجية	
38	تحديات الاستعانة بمصادر خارجية وما يتصل بها من مخاطر	رابعاً -
	ألف - التحديات والمخاطر العامة التي تواجه الاستعانة بمصادر خارجية وما يتصل بها من عوامل	
38	مخففة وحلول	
45	باء - الاستعانة بمقدمي خدمات خارجيين في البلدان النامية	
49	جيم - الاستعانة بمصادر خارجية في سياقات الطوارئ والأزمات الإنسانية	
50	دال - استعانة عمليات حفظ السلام بمصادر خارجية	
55	فوائد الاستعانة بمصادر خارجية والفرص التي يتيحها تطور هذه الممارسة	خامساً -
55	ألف - الفوائد المحققة من الاستعانة بمصادر خارجية لأداء الخدمات	
60	باء - تطور ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية	
61	جيم - تطور الاستعانة بمصادر خارجية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	
	دال - الفوائد المحققة بفضل الابتكارات التكنولوجية في مجالات الخدمات الأخرى التي يستعان في	
63	تقديمها بمصادر خارجية	
65	هاء - فرص الاستعانة بمصادر خارجية في المستقبل	
67	تحسين عملية صنع القرارات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية: تحليل التكاليف والفوائد والمخاطر ...	سادساً -
67	ألف - تحليل التكاليف والفوائد	
72	باء - تقييم المخاطر	

78	سابعاً - تحسين اختيار البائعين وإدارة العقود بعد إرسائها فيما يتعلق بالخدمات المقدمة من مصادر خارجية ...
78	ألف - عملية اختيار البائعين
85	باء - إدارة العقود بعد إرسائها
92	ثامناً - تعزيز التنسيق والقدرات والرقابة في مجال الاستعانة بمصادر خارجية
92	ألف - تعزيز التنسيق الداخلي والقيادة في مجال الاستعانة بمصادر خارجية
95	باء - تعزيز القدرة الداخلية لمديري العقود
97	جيم - تعزيز التنسيق فيما بين الوكالات بشأن الاستعانة بمصادر خارجية
99	دال - الإبلاغ عن ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية والإشراف عليها
103	تاسعاً - ملاحظات ختامية
	المرفقات
105	الأول - تعريف الاستعانة بمصادر خارجية
	الثاني - الولايات والتشريعات والسياسة والقواعد والأنظمة وأحكام الإطار الاستراتيجي والمبادئ التوجيهية والإجراءات
107	الثالث - مجموع النفقات على الاستعانة بمصادر خارجية حسب المنظمة
111	الرابع - نسبة الإنفاق على الخدمات المقدمة من مصادر خارجية حسب المنظمة
122	الخامس - الإنفاق على 22 فئة عامة من الخدمات المقدمة من مصادر خارجية
130	السادس - خدمات متنوعة مقدمة من مصادر خارجية، غير مصنفة
136	السابع - مبادئ الاستعانة بمصادر خارجية
140	الثامن - الخدمات التي يُحتمل أن يستعان فيها بمصادر خارجية في المستقبل، والمسوغات والمخاطر
142	التاسع - عمليات وإجراءات الاستعانة بمصادر خارجية
144	العاشر - المخاطر المرتبطة بالاستعانة بمصادر خارجية
146	الحادي عشر - الدورات التدريبية التي قدّمتها المنظمات في مجالات ذات صلة بالاستعانة بمصادر خارجية بين عامي 2012 و2018
148	الثاني عشر - استعراض عام للإجراءات التي يتعين أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة
150	

أولاً - مقدمة

ألف - السياق

1- الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة هي عملية التعاقد الخارجي مع شركة مستقلة أو مورد أو متعاقد مستقل لأداء عمليات إدارية قد تكون المنظمة اضطلعت بها في السابق داخلياً أو ترى المنظمة أنها ضرورية أو هامة، ويتم شراء العملية باعتبارها خدمة. وهذه الممارسة قائمة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة منذ إنشائها ولا تزال مستمرة حتى الآن، إذ بلغت نفقات 23 منظمة عليها ما مجموعه 22,4 مليار دولار، استناداً إلى بيانات السنوات المتاحة بين عامي 2012 و2018. وهي واحد من خيارات توريد عديدة تلجأ إليها المنظمات، مما يتيح لها الحصول على خدمات حاسمة في تيسير اضطلاعها بعملها بفعالية، وإن لم تكن بالضرورة أساسية لولايتها.

2- وفي حين تجاوز مجموع نفقات الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة مليار دولار في ست منظمات⁽¹⁾ و100 مليون دولار في خمس منظمات أخرى⁽²⁾ في الفترة 2012-2018، لا تولي أي منظمة أي اعتبار خاص لهذا الموضوع ولا تقدّم تقارير منتظمة عنه. فلئن كانت غالبية المنظمات تعتبر الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة جزءاً لا يتجزأ من أنشطة الشراء العادية، فقد خلص المفتش إلى أن هذه الممارسة تنطوي على عناصر يمكن تمييزها بوضوح وعلى جملة من الفرص والمخاطر التي يجب وضعها في الحسبان أثناء عمليات شراء هذه الخدمات.

3- ويمكن أن تشكّل الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة، إذا ما أوليت الاعتبار الواجب بما يتماشى مع خصائصها، بحيث يجري تقييم الفرص والتخفيف من حدة المخاطر، أداة هامة في دعم عمل المنظمات للوفاء بولاياتها، ولا سيما في دعم الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

4- ولتقييم الخصائص المرتبطة بالاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة من مقدّمي الخدمات التجاريين لتوريد الخدمات والسلع ذات الصلة، وكيفية تسخيرها على أفضل وجه في خدمة المنظمات، استعرضت وحدة التفتيش المشتركة الممارسات المعاصرة في مجال الاستعانة بمصادر خارجية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وذلك في إطار برنامج عملها لعام 2019، على إثر اقتراح قدّمته الأمم المتحدة.

باء - أهداف الاستعراض ونطاقه

5- يتوخى هذا الاستعراض تقييم مواطن القوة والضعف والفرص والتهديدات التي ينطوي عليها خيار الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة، وتحديد التشريعات والسياسات القائمة التي تتيح النظر في هذا الخيار. ويعتزم المفتش، في هذا الاستعراض، تيسير فهم أوضح من جانب الهيئات التشريعية والرؤساء التنفيذيين للحالة الراهنة للاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة من خلال رسم صورة شاملة عن حجم التوريد من خارج منظومة الأمم المتحدة من مقدّمي الخدمات التجاريين وأنواعه واتجاهاته وممارساته المعاصرة، وتحديد الفرص والمخاطر المرتبطة

(1) الأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف).

(2) الاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

به. ويعتزم المفتش، عن طريق تحديد الثغرات أو العوائق التي تشوب الممارسات القائمة، توفير أساس لاقتراحات ترمي إلى تحسين الأطر القائمة للاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة.

6- وأجري الاستعراض على نطاق المنظومة بأكملها، وشمل جميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي لجأت إلى خيار الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة من مقدمي الخدمات التجاريين لتوريد الخدمات والسلع ذات الصلة بين عامي 2012 و2018. وقد وقع الاختيار على هذه الفترة الزمنية لتقييم حجم واتجاهات الاستعانة بمصادر خارجية في السنوات الأخيرة، ولا سيما فترات السنتين الثلاث الأخيرة، تقييماً كافياً. فضلاً عن ذلك، طُلب إلى منظمات دولية أخرى أن تتقاسم تجاربها في هذا المجال بغية الوقوف على الممارسات الجيدة فيما يتعلق بالجوانب الإجرائية المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية.

7- وباستثناء ما يقتضيه التوضيح أو المقارنة، لا يشمل نطاق هذا الاستعراض خيارات التوريد التالية، لأنها تختلف عن الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة، وقد تناولتها الاستعراضات السابقة التي أجرتها وحدة التفتيش المشتركة بتفصيل مستفيض:

- **الاستعانة بمصادر داخلية:** توفير الخدمات من جانب مؤسسات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة وداخلها؛
- **النقل إلى الخارج مع الاستعانة بمصادر داخلية:** نقل أساليب عمل المنظمة إلى بلد آخر (عادةً ما يكون مركز عمل أقل تكلفة) بينما يستمر الاحتفاظ بها داخلياً؛
- **الخدمات العامة:** خدمات يشترك في تمويلها وإدارتها فريق من المكاتب التابعة لمنظومة الأمم المتحدة؛
- **الخدمات المشتركة:** تولي مجموعة واحدة في منظمة ما تقديم خدمات شائعة الاستخدام بدلاً من تكرار تقديم الخدمات في وحدات متعددة، مثل خدمة يديرها مكتب واحد تابع لأحد كيانات منظومة الأمم المتحدة وتقدم إلى مكاتب أخرى تابعة لكيانات منظومة الأمم المتحدة. ويمكن أن يكون هذا التدبير ترتيباً مشتركاً بين الوكالات أو خدمة مشتركة داخل نفس المنظمة؛
- **الخدمات المجمعة:** مساهمة فرادى المكاتب المشاركة التابعة لكيانات منظومة الأمم المتحدة في خدمة مشتركة عينية لا نقدية؛
- **شركاء التنفيذ:** الكيانات الحكومية الوطنية (بما في ذلك الوكالات أو المؤسسات) والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني؛ ووكالات منظومة الأمم المتحدة ومؤسساتها التي تعمل بصفة شركاء تنفيذيين؛ والكيانات المتعددة الأطراف والحكومية الدولية غير التابعة للأمم المتحدة؛ والكيانات الأخرى (الأوساط الأكاديمية، ومؤسسات البحوث، وغيرها) التي تبرم معها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة اتفاقات وتخصيص موارد لتنفيذ البرامج والمشاريع والأنشطة لصالح الجهات المستفيدة من عمل المنظمة؛
- **ترتيبات الشراكة بين منظومة الأمم المتحدة والقطاع الخاص:** تُعرّف الشراكة في هذا الإطار على النحو التالي: "اتفاق أو ترتيب طوعي وتعاوني بين جزء أو أكثر من أجزاء منظومة الأمم المتحدة وقطاع الأعمال التجارية، يتفق فيه جميع المشاركين على العمل سوياً لتحقيق غرض مشترك أو الاضطلاع بمهمة محدّدة وتنسيق مسؤوليات كل منهم وموارده ومنافعه. وليس في هذه الشراكة ما ينبغي اعتباره يضيف على

أي من الطرفين صفة وكيل للطرف الآخر أو يقيم شراكة قانونية أو مشروعاً مشتركاً بين الطرفين. ولا يملك أي من الطرفين سلطة إلزام الطرف الآخر بأي مسار محدد من دون موافقة ذلك الطرف، أو التعاقد باسم الطرف الآخر، أو إنشاء مسؤولية تجاه الطرف الآخر بأي شكل من الأشكال⁽³⁾.

8- ولا يخوض المفتش، في هذا الاستعراض، في أدق تفاصيل سياسات وممارسات إدارة العقود أو المشتريات. فقد جرى استعراض هذين الموضوعين باستفاضة في تقارير ومذكرات سابقة لوحدة التفتيش المشتركة مكرّسة لهذا الموضوع⁽⁴⁾. ومع أنّ مختلف التحديات والفوائد والتدابير التصحيحية التي يبرزها الاستعراض باعتبارها ذات صلة مباشرة بالاستعانة بمصادر خارجية تنطبق أيضاً على أشكال أخرى من المشتريات، فإنّ ذلك لا يغضّ من صلتها الجوهرية بالاستعانة بمصادر خارجية. وبالإضافة إلى ذلك، يسعى المفتش في هذا الاستعراض إلى عرض صورة شاملة عن أنواع الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية والاتجاهات المتصلة بها، بيد أنه لا يقدّم تفاصيل عن كيفية الاستعانة بمصادر خارجية بشأن خدمات محدّدة. وتجنّز الإشارة إلى أنّ التقارير السابقة لوحدة التفتيش المشتركة قد تناولت الاستعانة بمصادر خارجية في إطار استعراضات خدمات ومهام محدّدة⁽⁵⁾.

9- وأشارت المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة إلى أنّها لا تستخدم صراحةً مصطلح "مقدّم خدمات تجاري" بل تدرجه ضمن مصطلحات الشراء الأوسع مثل "طرف ثالث" و "متعاقد" و "مورد" و "بائع". ولأغراض هذا الاستعراض، طُلب إلى المنظمات ألا تورد إلا الحالات التي يكون فيها البائعون أو الموردون أو المتعاقدون أو الأطراف الثالثة "مقدّمين خدمات تجاريين" وأن تقدّم بيانات عن تلك الحالات.

جيم - النهج والمنهجية

10- يتمثل النهج الذي اتّبعه الاستعراض في تقييم السياسات والممارسات المعاصرة والإجراءات المتصلة باستعانة كيانات منظومة الأمم المتحدة بمصادر خارجية من خارج المنظومة من مقدّمين الخدمات التجاريين أو بائعين من أطراف ثالثة (يستخدم المصطلحان مترادفين في جميع أجزاء التقرير)، بغية اقتراح تحسينات عليها، وبالتالي تحسين الجوانب المتصلة بإدارة الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة والمساءلة بشأنها والرقابة عليها. وهو يستند إلى الأساس والمنظورات التي وفرتها ثلاث دراسات سابقة لوحدة التفتيش المشتركة، وهي دراسة عن التحدي الذي تواجهه منظومة الأمم المتحدة في الاستعانة بخدمات المصادر الخارجية (JIU/REP/97/5)، واستعراض عمليات مراجعة حسابات الإدارات للاستعانة بمصادر خارجية في الأمم المتحدة والصناديق والبرامج التابعة لها (JIU/REP/2002/7)، ودراسة عن إدارة العقود وتنظيمها في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2014/9)⁽⁶⁾.

(3) الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، "المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأخذ بنهج قائم على المبادئ إزاء التعاون بين الأمم المتحدة وقطاع الأعمال"، 2015.

(4) JIU/REP/2004/9 و Corr.1 و JIU/NOTE/2011/1 و JIU/REP/2014/9.

(5) JIU/REP/2005/4 و JIU/REP/2008/5 و JIU/NOTE/2012/2 و JIU/NOTE/2013/1 و JIU/REP/2016/11 و JIU/REP/2017/3 و JIU/REP/2018/5.

(6) استناداً إلى البيانات المبلغ عنها من خلال نظام التتبع على شبكة الإنترنت الخاص بوحدة التفتيش المشتركة، أيدت المنظّمات الـ 28 المشاركة في الوحدة، حتى تشرين الأول/أكتوبر 2019، في المتوسط، 69 في المائة من التوصيات الـ 12 الواردة في الوثيقة JIU/REP/2014/9. ومن بين التوصيات التي قُبِلت، نُقِذت نسبة 87 في المائة. واعتبر المفتش أنّ من غير العملي العودة إلى المنظمات بشأن تنفيذ التوصيات الواردة في التقريرين السابقين عن الاستعانة بمصادر خارجية، نظراً إلى أنه قد مرت عليهما عقود وقد تفتقر المنظمات إلى الذاكرة المؤسسية ذات الصلة للإبلاغ عنها. وسيتيح استخدام نظام التتبع الشبكي، الذي لم يكن قائماً عند إصدار هذين التقريرين السابقين عن الاستعانة بمصادر خارجية، تتبعاً محدّثاً لتنفيذ التوصيات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية الواردة في هذا الاستعراض.

11- ويرمي هذا النهج إلى تقييم وتحليل وتحديد ما يلي: نظرة المنظمات إلى الاستعانة بمصادر خارجية؛ والثغرات ومواطن الضعف التي تشوب الممارسات الحالية؛ ومدى إهدار الفرص بسبب عدم وجود أي إطار سياسي وتنظيمي، وعدم جمع البيانات، وعدم رصد الأداء والإبلاغ عنه؛ والأسباب القاهرة التي تدفع الكيانات إلى اعتماد خيار الاستعانة بمصادر خارجية، بما في ذلك التدابير التي يتعين أن تعتمد عليها باعتبارها ممارسات عمل سليمة؛ وما إذا كان نظام الشراء، الذي يلبي المتطلبات من السلع إلى حد بعيد، يمكن أن يستوعب على نحو كاف الاستعانة بمصادر خارجية وإدارتها والمساءلة بشأنها والرقابة عليها، وإذا لم يكن الأمر كذلك، السمات (التعديلات أو المتطلبات الإضافية) التي ينبغي إدراجها لكي يتسنى ذلك.

12- ومن حيث المنهجية، اتُّبع نهج بحثي متعدد الأساليب، تمثَّل فيما يلي:

- استعراض مستندي للولايات التشريعية والسياسات والمبادئ التوجيهية وتقارير الرقابة المتصلة بالاستعانة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بمصادر خارجية من خارج المنظومة من مقدمي الخدمات التجاريين، فضلاً عن تقارير الأمين العام التي تتناول هذا الموضوع؛
- استعراض مستندي لوثائق منظمات دولية أخرى (أي منظمات غير المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة) وكيانات القطاعين العام والخاص والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الأكاديمية، ذات الصلة بالاستعانة بمصادر خارجية، تم الحصول عليها من خلال البحث على شبكة الإنترنت، للوقوف على العناصر التالية المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية: السياسات، والمبادئ التوجيهية، والتعاريف، والأهداف، والمبادئ، والمعايير، وإجراءات تحليل التكاليف والفوائد، ومعايير تقييم الأداء، وأفضل الممارسات، والمخاطر؛
- استبيان مؤسسي موحد (يتضمن أسئلة نوعية وكمية على حد سواء) عُيِّن على جميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة الـ 28، يشمل الجوانب التالية: تصور الاستعانة بمصادر خارجية؛ والتشريعات والسياسات والإجراءات التي تنظم الاستعانة بمصادر خارجية؛ وإجراءات صنع القرار وإدارة الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة؛ ونوع الاستعانة بمصادر خارجية وحجمها؛ وتطور الاستعانة بمصادر خارجية، بما في ذلك الاتجاهات والقيود والفرص والمخاطر؛ والقدرة والتنسيق الداخليين؛ والحوكمة والرقابة؛
- استبيانات متابعة مصممة خصيصاً بصورة فردية للمنظمات المشاركة في الوحدة التي قدّمت ردوداً من أجل الحصول على توضيح بشأن الردود غير الواضحة والأسئلة التي لم تردّ منها ردود عليها، فضلاً عن الردود التي تتطلب المزيد من التفاصيل أو الإسهاب؛
- عُيِّن استبيان تكميلي (يتضمن أسئلة نوعية وكمية على حد سواء) على جميع عمليات حفظ السلام البالغ عددها 13 وعلى 8 بعثات من أصل 24 بعثة سياسية خاصة للأمم المتحدة، حدّتها الأمم المتحدة على أن لديها موظفين متفرغين للمشتريات. وبما أن جميع عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة مشمولة بسياسات الأمم المتحدة، فقد سعى الاستبيان التكميلي إلى تقييم فهمها وتطبيقها للأحكام النازمة للاستعانة بمصادر خارجية في المنظمة، وغطى الفئات العامة السبع

التي شملها الاستبيان المؤسسي الخاص بالمنظمات المشاركة، لكن مع التركيز على تجربة الاستعانة بمصادر خارجية في السياق الخاص لعمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة؛

- ركزت مقابلات المتابعة (استناداً إلى تحليل الردود على الاستبيان المؤسسي واستبيان المتابعة) على الجوانب النوعية من الاستعانة بمصادر خارجية، وأجريت مع المنظمات المشاركة في الوحدة إما شخصياً (بما في ذلك عن طريق بعثات إلى المقر والمواقع الميدانية) أو عن بعد (عن طريق الهاتف أو التداول بالفيديو أو تقنية سكايب أو تطبيق زوم)؛

- إجراء مقابلات مع منظمات دولية أخرى حُدِّثت عن طريق عينات عشوائية (على أن يكون مقرها موجوداً في نفس الموقع الذي توجد فيه منظمات مشاركة في الوحدة) وعينات مختارة (استناداً إلى استعراض مستندي أولي ومناقشات استطلاعية غير رسمية لتحديد الكيانات التي أرست إجراءات راسخة للاستعانة بمصادر خارجية)، للوقوف على الممارسات الجيدة والدروس المستفادة في مجال الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة.

13- وقُدِّمت 25 من المنظمات المشاركة في الوحدة ردوداً على الاستبيان المؤسسي واستبيان المتابعة، وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة من التفصيل⁽⁷⁾. وقُدِّمت 23 منظمة⁽⁸⁾ من هذه المنظمات بيانات كمية عن الاستعانة بمصادر خارجية (الأنشطة والأحجام ذات الصلة)، وتشمل البيانات المقدَّمة من الأمم المتحدة كلاً من المقر وجميع المكاتب الموجودة خارج المقر (مكتب الأمم المتحدة في جنيف، ومكتب الأمم المتحدة في فيينا، ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي)، وجميع اللجان الإقليمية (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، واللجنة الاقتصادية لأوروبا، واللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا)، وجميع عمليات حفظ السلام، والبعثات السياسية الخاصة، والمحاكم، والكيانات الأخرى ذات الصلة.

(7) لم يرَدْ مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومركز التجارة الدولية على الاستبيان المؤسسي لكون أنشطتهما المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية تندرج في نطاق سياسات الأمم المتحدة وإجراءاتها، وأبلغ عنها وفقاً لذلك. وللاعتبار ذاته، لم يقدِّم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أي أجوبة موضوعية في رده، وبالتالي لم يُرسل إليه أي استبيان متابعة. ولم يتسن في وقت لاحق تقديم تقارير فردية عن هذه الكيانات الثلاثة لأغراض هذا الاستعراض. وقُدِّم برنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) ردوداً محدودة جداً على الاستبيان المؤسسي واستبيان المتابعة، ولم يقدِّم أي بيانات كمية عن الخدمات التي يستعان في توريدها بمصادر خارجية أو عن أحجامها.

(8) الاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية (المقر فقط)، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو، واليونسيف.

14- وردت 19 من عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة الـ 21 على الاستبيان التكميلي⁽⁹⁾. وقدمت ستة من هذه الكيانات أيضاً معلومات تتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية بشأن تسعة كيانات أخرى تولت الاشتراء لفائدتها⁽¹⁰⁾. وبما أن أحجام الاستعانة بمصادر خارجية التي أبلغت عنها الأمم المتحدة تشمل جميع عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، فإن البيانات الكمية المتعلقة بأحجام الاستعانة بمصادر خارجية التي قدمتها عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة بصورة منفصلة لا ترد في هذا الاستعراض من أجل تجنب ازدواجية الحساب.

15- وردت 25 من المنظمات المشاركة في الوحدة على استبيان الاستعراض، وأجريت مقابلات مع موظفي المقر ممن هم على دراية بالاستعانة بمصادر خارجية في 21 منظمة⁽¹¹⁾. وأجريت مقابلات شخصية مع موظفي جميع المنظمات السبع التي يوجد مقرها في جنيف (الاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية شؤون اللاجئين)، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة العمل الدولية)، في حين نُظمت بعثات لإجراء مقابلات مع الموظفين في المنظمات التي يوجد مقرها في باريس (منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو))، وروما (برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو))، وكوبنهاغن (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع) ونيويورك (الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وهيئة الأمم

(9) وردت ردود على الاستبيان من عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة الـ 19 التالية: بعثة الأمم المتحدة لدعم العدالة في هايتي، وبعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، والعملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور، وقوة الأمم المتحدة لمراقبة فض الاشتباك، وقوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص، وقوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، وقوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي، وبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو، وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان، وفريق مراقبي الأمم المتحدة العسكريين في الهند وباكستان، ومكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال، وهيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة، ومكتب المبعوث الخاص للأمين العام إلى اليمن، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، ومكتب الأمم المتحدة المتكامل لبناء السلام في غينيا - بيساو، وبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا. ولم تقم واحدة من عمليات حفظ السلام (بعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية) وبعثة سياسية خاصة واحدة (بعثة الأمم المتحدة للتحقق في كولومبيا) رداً.

(10) عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة التي قدمت معلومات تتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية بشأن كيانات إضافية: قوة الأمم المتحدة لمراقبة فض الاشتباك بشأن مكتب المبعوث الخاص للأمين العام إلى سوريا؛ وقوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص بشأن اللجنة المعنية بالمفقودين في قبرص ومكتب المستشار الخاص للأمين العام المعني بقبرص؛ وقوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان بشأن مكتب منسق الأمم المتحدة الخاص لشؤون لبنان؛ ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال بشأن بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال ومكتب المبعوث الخاص للأمين العام لمنطقة البحيرات الكبرى؛ وهيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة بشأن مكتب المنسق الخاص لعملية السلام في الشرق الأوسط؛ وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق بشأن مركز الأمم المتحدة الإقليمي للدبلوماسية الوقائية لآسيا الوسطى وفريق التحقيق التابع للأمم المتحدة لتعزيز المساءلة عن الجرائم التي ارتكبتها تنظيم داعش/تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام.

(11) المنظمات المشاركة التي شملتها المقابلات: الاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، والأونروا، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (مفوضية شؤون اللاجئين)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونسكو، واليونيسيف. أما المنظمات التي وردت منها ردود ولم تُجر معها مقابلات فهي: برنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الأمم المتحدة في فيينا، وموئل الأمم المتحدة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونيدو.

المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)). وأجريت مقابلات عن بعد مع موظفين من خمس منظمات مشاركة أخرى (الاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا)) عن طريق التداول عن بعد أو التداول بالفيديو.

16- ولتحسين فهم خصائص الاستعانة بمصادر خارجية في سياق عمليات حفظ السلام والمكاتب الميدانية، أُجريت بعثة إلى لبنان لإجراء مقابلات مع موظفي قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان في الناقورة ومع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا في بيروت. وبالإضافة إلى ذلك، أُجريت مقابلات عن بعد مع موظفي مركز الخدمات العالمي في برينديزي، إيطاليا، ومركز الخدمات الإقليمي في عنتيبي، أوغندا، والمكاتب القطرية لبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب المنسق المقيم للأمم المتحدة في الأردن، ومكتب تمثيل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بروكسل. وأجريت أيضاً مقابلات مع موظفين من مركز الأمم المتحدة الدولي للحوسبة، وهو مرفق مشترك بين المنظمات يقدم خدمات معالجة البيانات إلكترونياً.

17- وفي 13 منظمة دولية أخرى، أُجريت مقابلات شخصية مع مديري العقود الخاصة بالخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية ومع مكاتب المشتريات لاستخلاص أفضل الممارسات والدروس المستفادة. وتشمل هذه المنظمات: المفوضية الأوروبية في بروكسل؛ والمنظمة الأوروبية للبحوث النووية، ولجنة الصليب الأحمر الدولية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والاتحاد البرلماني الدولي، والمنظمة الدولية للهجرة، والتحالف العالمي للقاحات والتحصين في جنيف؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في باريس؛ والصندوق الدولي للتنمية الزراعية في روما؛ وصندوق النقد الدولي، ومجموعة البنك الدولي في واشنطن العاصمة، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية. وفي المفوضية الأوروبية، أُجريت مقابلات مع موظفين من ست مديريات عامة منفصلة، وهي المديريات المعنية بالميزانية، والتعاون الدولي والتنمية، والمعلوماتية، والعمليات الأوروبية للحماية المدنية والمعونة الإنسانية، والموارد البشرية والأمن، والبنى التحتية واللوجستيات.

18- وإجمالاً، أُجريت مقابلات مع نحو 400 موظف ومسؤول من الكيانات المذكورة أعلاه. وهكذا يتضمن التقرير بيانات جمعت من هذه المصادر ومن خلال القنوات المشار إليها، مما يتيح التثبت من النتائج ذات الصلة. وجرى التعامل مع جميع المعلومات والآراء التي جمعت عن طريق الاستبيان والمقابلات وفق مبدأ التقيد بالسرية الذي دأبت وحدة التفتيش المشتركة على مراعاته.

19- ولتيسير تناول التقرير وتنفيذ توصياته ورصدها، يتضمن المرفق الثاني عشر جدولاً يبين ما إذا كان التقرير مقدماً إلى المنظمات المعنية من أجل اتخاذ إجراءات أو للعلم. ويحدد الجدول ما إذا كانت التوصيات تتطلب أن تتخذ الهيئات التشريعية أو الرؤساء التنفيذيون للمنظمات المعنية إجراءات بشأنها.

دال - القيود

20- واجهت هذه الدراسة قيوداً تتصل أساساً بغياب تصور للاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نشاطاً منفصلاً ومتميزاً. ذلك أن الكيانات التي شملها الاستعراض تعتبر الاستعانة بمصادر خارجية مجموعة فرعية من عملية الشراء، ولم تُجر أي دراسة تُذكر عن مدى اختلاف هذه الممارسة عن الشراء التقليدي للسلع. وفي حين زوّدت وحدة التفتيش المشتركة المنظمات بتعريف الأمين العام للاستعانة بمصادر خارجية باعتباره دليلاً إرشادياً، فقد ترك لكل منظمة أن تميز بنفسها الخدمات التي تعتبر أنها أُنجزت من خلال الاستعانة بمصادر خارجية وأن تقدم هذه البيانات وفقاً لذلك إلى الوحدة. وبالإضافة

إلى ذلك، حدّد الافتقار إلى سياسات محدّدة وعدم جمع البيانات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية والإبلاغ عنها بصورة منهجية من القدرة على إجراء أي تحليل متعمق لعناصر السياسة العامة، كما كان متوخى في الأصل.

21- وينبغي النظر إلى البيانات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية، كما قدّمها المنظمات التي شملها الاستعراض، مع استحضار أنه في غياب تصور مشترك للاستعانة بمصادر خارجية، من المحتمل أن يكون ترتيب من ترتيبات التمويل تعتبره منظمة ما مندرجاً ضمن أنشطة الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة غير مصنّف في منظمة أخرى على هذا النحو. وبالتالي، فإنّ البيانات الكمية المعروضة في هذا التقرير قد لا تعكس بصورة متسقة أو كاملة تماماً حجم الاستعانة بمصادر خارجية ونطاقها.

22- ويود المفتش أن يعرب عن تقديره لجميع مسؤولي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وممثلي المنظمات الأخرى الذين ساعدوا في إعداد هذا التقرير، ولا سيما من شاركوا في المقابلات وقدموا عن طيب خاطر معارفهم وخبراتهم.

ثانياً- معلومات أساسية عن الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة: التعاريف والولايات والسياسات والمبادئ التوجيهية والتقارير والتصور

23- باستثناء الأمم المتحدة، ليس لدى أي من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، ولا أي من المنظمات الدولية الـ 13 الأخرى التي أجرت الوحدة مقابلات معها لأغراض هذا الاستعراض، ولاية أو سياسة عامة أو تقرير محدد (من هيئات الرقابة أو الرؤساء التنفيذيين) تتناول الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة. وترى غالبية هذه المنظمات أن الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة تندرج جزئياً أو كلياً في صلب سياساتها المتعلقة بالمشتريات والإمدادات وأنظمتها وقواعدها المالية. ويستعرض المفتش في هذا الفصل تعريف المصطلح والعناصر الرئيسية للولايات والسياسات والتقارير القائمة المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة، وتصورها لدى المنظمات.

ألف- تعريف الاستعانة بمصادر خارجية

24- عثر المفتش على تعريفين للاستعانة بمصادر خارجية مستخدمين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ولم يعثر على أي تعريف منفصلة للاستعانة بمصادر خارجية من خارج المنظومة. ويصف التعريف الأول للاستعانة بمصادر خارجية، الوارد في تقرير للأمين العام للأمم المتحدة عن ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية (1999)، هذه العملية بأنها تعاقد مع طرف ثالث لأداء أنشطة أو خدمات غير أساسية يؤديها أو يمكن أن يؤديها موظفو الأمم المتحدة (بما فيها، حسب الاقتضاء، السلع المتصلة بها)⁽¹²⁾.

25- وفي حين أشارت شعبة المشتريات في الأمم المتحدة إلى أن المنظمة قد انتقلت، اعتباراً من عام 2019، من استخدام مصطلحي "أساسية" و"غير أساسية" إلى مصطلحي "استراتيجية وغير استراتيجية" ومن إدارة الأنشطة إلى الإدارة حسب فئات المنتجات، فقد أكد كبار مسؤولي المنظمة أن تعريف الاستعانة بمصادر خارجية لا يزال سارياً، لأن هناك مجالاً للمرونة في تفسير مفهوم "غير الأساسي"، ولأن التعريف لم تلغه أي توجيهات أخرى من رئيس المنظمة أو من الجهاز التشريعي. وأشاروا كذلك إلى أنه لما كان من المفترض من حيث المبدأ أن تعيد إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال النظر في كل سياسات الأمم المتحدة التي تجاوز عمرها خمس سنوات، فمن الممكن توخي إدخال تحسينات على أحكام السياسة العامة، دون تغيير السياسة في حد ذاتها.

26- أما أحدث تعريف للاستعانة بمصادر خارجية فهو مستمد من دليل الممارسين في مجال المشتريات في الأمم المتحدة (تشرين الأول/أكتوبر 2017)، وهو يصف الاستعانة بمصادر خارجية بأنها "عملية التعاقد الخارجي مع شركة مستقلة أو مورد أو متعاقد مستقل لأداء عمليات إدارية قد تكون المنظمة اضطلعت بها في السابق داخلياً أو ترى المنظمة أنها ضرورية أو هامة، ويتم شراء العملية

(12) الوثيقة A/53/818، الفقرة 8. فيما يتعلق بالتعريف، يستطرد الأمين العام بالقول إن الأنشطة والخدمات غير الأساسية تعني، لأغراض التقرير، الأنشطة والخدمات الداعمة التي تشمل، على سبيل المثال لا الحصر، المحاسبة؛ ومراجعة الحسابات (الداخلية)؛ والمحفوظات؛ وبيع الكتب/بيع الهدايا؛ وصيانة المباني؛ وخدمات التنظيف؛ وخدمات التغذية/تقديم الطعام؛ وصيانة الساحات/الحدائق؛ والترجمة الفورية؛ ونظم المعلومات/تكنولوجيا المعلومات؛ والبريد/الحقيبة؛ والخدمات الطبية؛ والطباعة/النشر؛ والتعيين؛ والأمن؛ وتقديم المشورة للموظفين/التنسيق الخارجي؛ والتدريب؛ والترجمة؛ وخدمات السفر؛ والنقل، والتخزين؛ وغيرها من المهام المماثلة.

باعتبارها خدمة⁽¹³⁾. وتستخدم هذا التعريف أربع منظمات (هي الأونروا وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، واليونسيف⁽¹⁴⁾).

27- وهذا التعريف الأخير وجيه إلى حد بعيد لسببين. أولهما أنه يستوعب على نحو أفضل كون الاستعانة بمصادر خارجية هي التعاقد مع جهة خارجية بشأن إجراءات عمل تتصل بوظيفة ما، وليس الوظيفة نفسها. وتبقى ملكية أي وظيفة وكذا المسألة بشأنها داخلياً ضمن نطاق المنظمة. وبالتالي، لا تُسند أي وظيفة إلى جهات خارجية بالكامل مطلقاً، وإنما تُسند العمليات المرتبطة بها بدرجات متفاوتة.

28- ثانياً، تتيح الإشارة إلى اقتناء إجراءات العمل "الضرورية أو الهامة" للمنظمة مرونة أكبر وقدراً أقل من اللبس في تبرير الاستعانة بمصادر خارجية من استخدام عبارة "الأنشطة والخدمات غير الأساسية". ومرد ذلك أن ما يمثل نشاطاً أساسياً لكيان من كيانات منظومة الأمم المتحدة قد يكون نشاطاً غير أساسي لكيان آخر والعكس صحيح. وبالإضافة إلى ذلك، ومع تطور ولاية المنظمات وأولوياتها، فإن ما كان يُعتبر في الماضي نشاطاً أو خدمة غير أساسيين قد يُعتبر في الوقت الحاضر نشاطاً أساسياً والعكس صحيح.

29- وبما أن غالبية المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة (16 منظمة)⁽¹⁵⁾ إما ليس لديها تعريف مقبول للاستعانة بمصادر خارجية أو لم يكن في وسعها أن تقدم تعريفاً من هذا القبيل، فإن المفتش يرى أن على هذه الكيانات أن تنظر في التعاريف الحالية للمصطلح في سياق كيفية تصورها للاستعانة بمصادر خارجية وممارستها وبلورة تعريف مشترك لتطبيقها على نطاق المنظمات (انظر التوصية 1). وقد وجدت الوحدة، في استعراضها المستندي الداخلي، تعاريف وتفسيرات مختلفة لمصطلح الاستعانة بمصادر خارجية من 17 كياناً خارجياً. وترد هذه التعاريف والتفسيرات في المرفق الأول ويمكن أن تشكل مواد مرجعية مفيدة.

باء- الولايات والسياسات والتقارير في الأمم المتحدة

30- في الأمم المتحدة، استعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية موضوع الاستعانة بمصادر خارجية في عام 1997، واستعرض الموضوع في أربعة تقارير للأمين العام بين عامي 1999 و2004، واستعرضته اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في خمسة تقارير بين عامي 1999 و2004⁽¹⁶⁾. وعلى صعيد المنظومة، أصدرت وحدة التفتيش المشتركة تقريرين عن هذا الموضوع في عامي 1997 و2002. وظلت كيفية تطور الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية غير معروفة حتى هذا الاستعراض، بسبب عدم وجود أي تقارير تتناول هذا الموضوع تحديداً منذ عام 2004.

31- وقد تناولت الجمعية العامة موضوع الاستعانة بمصادر خارجية لأول مرة في عام 1995 عندما طلبت إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في قرارها 214/50، "إجراء مراجعة شاملة لممارسات الاعتماد على

(13) لجنة الأمم المتحدة الإدارية الرفيعة المستوى، شبكة المشتريات، "دليل الممارسين في مجال المشتريات في الأمم المتحدة"، تشرين الأول/أكتوبر 2017.

(14) تدرج المنظمة العالمية للملكية الفكرية أيضاً "المنظمات الدولية" باعتبارها خياراً يمكن من خلاله الحصول على هذه الخدمات.

(15) الاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأغذية العالمي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة العمل الدولية، وموئل الأمم المتحدة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو، واليونيدو.

(16) A/53/942 وA/55/479 وA/57/7/Add.1 وA/57/453 وA/59/540 وCorr.1.

مصادر خارجية، بما في ذلك، بشكل خاص، العمليات التعاقدية وتقديم تقرير عن ذلك إلى الجمعية العامة". وعلى إثر ذلك، أصدر مكتب خدمات الرقابة الداخلية ووحدة التفتيش المشتركة تقريرين تكميليين.

32- واستعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في تقريره عن استعراض ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية في الأمم المتحدة (A/51/804)، فعالية عملية الاستعانة بمصادر خارجية عموماً حتى الآن، والعملية المستخدمة في التعاقد على الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية ومدى كفاية ضوابطها الداخلية، ورصد أداء المتعاقدين من جانب الإدارة لضمان مطابقة الخدمات المؤداة لشروط العقد، وعملتي صنع القرار والدعم التحليلي اللتين تضطلع بهما الإدارة.

33- أما استعراض وحدة التفتيش المشتركة المعنون "التحدي الذي تواجهه منظومة الأمم المتحدة في الاستعانة بخدمات المصادر الخارجية" (JIU/REP/97/5) فقد توخى "استخدام التحدي الذي تمثله الاستعانة بمصادر خارجية للمساعدة في إدماج حوافز مستمرة لتحسين الفعالية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة". وخلصت وحدة التفتيش المشتركة في استعراضها إلى أن الاستعانة بمصادر خارجية طالما استخدمت في جميع منظومة الأمم المتحدة، ولكن في معظم الأحيان بطريقة مخصصة دون الاستفادة من سياسة محدّدة. وثمة حاجة إلى مزيد من العمل الهادف والمخطط له. ذلك أن الاستعانة بمصادر خارجية أو عدم اللجوء إلى هذا الخيار بشأن أنشطة أو خدمات محدّدة أقل أهمية من وجود قواعد وإجراءات متفق عليها لضمان النظر في الخيارات الخارجية والداخلية على السواء.

34- ونظرت الجمعية العامة، في قرارها 226/52 المؤرخ 31 آذار/مارس 1998، في تقرير وحدة التفتيش المشتركة ومكتب خدمات الرقابة الداخلية وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً شاملاً عن ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية⁽¹⁷⁾. وقدم الأمين العام، في تقريره الأول عن ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية عقب صدور هذا القرار (A/53/818، 4 شباط/فبراير 1999)، تعريفاً للاستعانة بمصادر خارجية وبيّن السياسة والمبادئ التوجيهية الأساسية الواجب اتباعها عند النظر في الاستعانة بمصادر خارجية وألزم الأمم المتحدة بأن تنظر إلى الاستعانة بالمصادر الخارجية على أنها واحد من الخيارات الكثيرة يتعين على مديري البرامج النظر فيها سعياً إلى ضمان جودة الأنشطة والخدمات غير الأساسية للمنظمة أو الارتقاء بمجودتها أو من أجل تحقيق فعالية التكلفة فيها.

35- وحدّد الأمين العام في التقرير أربعة معايير أساسية للاستعانة بمصادر خارجية، وهي: (أ) اكتساب المهارات التقنية غير المتاحة ييسر للمنظمة بما في ذلك الحصول على أحدث التقنيات والدراية الفنية أو الحصول على المرونة اللازمة للاستجابة السريعة للأوضاع المتغيرة؛ و(ب) تحقيق وفورات في التكاليف؛ و(ج) توفير مصدر بطريقة أكثر فعالية وكفاءة وبسرعة؛ و(د) توفير نشاط أو خدمة لا حاجة لها على المدى الطويل.

36- وحدّد الأمين العام خمس سمات رئيسية للاستعانة بمصادر خارجية هي: (أ) أنها تقتصر على أداء أنشطة وخدمات الدعم غير الرئيسية؛ و(ب) يجب توفير معايير واضحة لتحديد موعد النظر في الاستعانة بمصادر خارجية بصدد النشاط أو الخدمة؛ و(ج) يجب إجراء عملية صارمة لما قبل المناقصة يُضطلع فيها بالتحليلات الكمية والنوعية اللازمة لاتخاذ قرار الاستعانة بمصادر خارجية؛ و(د) يجب تعزيز عملية الشراء بنفسها بالحصول على نشاط أو خدمة يستعان بصدها بمصادر خارجية؛ و(هـ) أنها تستدعي إدارة يقظة للعقد تشمل رصد أداء البائع وإجراء تقييمات للمقاولين.

(17) قدّم الأمين العام في تموز/يوليه 2001 (A/56/135) تقريراً عن التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات السبع الواردة في الوثيقة JIU/REP/97/5. وفي وقت تقديم التقرير، كانت التوصية 1 قد نُفذت، وكانت التوصيات 2 و4 و5 و6(ب) و6(ج) و7 قيد التنفيذ، ولم يتسنّ تنفيذ التوصية 3، فيما لم تُقبل التوصية 6(أ).

37- وبالإضافة إلى ذلك، أورد الأمين العام ثلاثة أهداف (مستمدة من التقرير JIU/REP/97/5) يجب وضعها في الاعتبار فيما يتعلق بالاستعانة بالمصادر الخارجية من جانب الأمم المتحدة، وهي احترام الطابع الدولي للمنظمة، وتجنب الأثر السلبي المحتمل على الموظفين؛ والتأكد من وجود إدارة ومراقبة مناسبة للأنشطة أو الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية.

38- وأقرت الجمعية العامة، في قرارها 256/54 المؤرخ 27 نيسان/أبريل 2000، المبادئ التوجيهية الواردة في تقرير الأمين العام، وطلبت إليه أن يكفل استرشاد مديري البرامج بالأسباب والأهداف الرئيسية التي تدعو إلى الاستعانة بمصادر خارجية، وطلبت إليه أيضاً أن يحدد، بمزيد من التفصيل المشفوع بالمبررات، المعايير التي تستند إليها القرارات المتعلقة بالأنشطة والخدمات التي ينبغي أو لا ينبغي الاستعانة فيها بمصادر خارجية.

39- وحدد الأمين العام في تقريره الثاني عن ممارسات الاستعانة بالمصادر الخارجية (A/55/301، 16 آب/أغسطس 2000) أربعة معايير محدّدة ينبغي مراعاتها في تقييم ما إذا كان من الممكن الاستعانة بمصادر خارجية بصورة تامة أو جزئية للاضطلاع بنشاط ما. وتتمثل هذه المعايير فيما يلي: (أ) فعالية التكاليف والكفاءة؛ (ب) السلامة والأمن؛ (ج) الحفاظ على الطابع الدولي للمنظمة؛ (د) كفالة نزاهة الإجراءات وعملية الشراء.

40- وأكدت الجمعية العامة، في قرارها 232/55 المؤرخ 16 شباط/فبراير 2001، الأهداف الثلاثة للاستعانة بمصادر خارجية (A/53/818)، وطلبت إلى الأمين العام أن يكفل استيفاء مديري البرامج لجميع المعايير الأربعة (المبيّنة في الوثيقة A/55/301) في تقييم ما إن كان ينبغي الاستعانة بمصادر خارجية للاضطلاع بنشاط ما. وفي ذلك القرار، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً عن التقدم المحرز في تنفيذ ذلك القرار. وطلبت أيضاً إلى وحدة التفتيش المشتركة أن تقوم باستعراض عمليات مراجعة حسابات الإدارات فيما يتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية في الأمم المتحدة وفي الصناديق والبرامج التابعة لها وفقاً للممارسة القائمة. وتضمن التقرير الثالث للأمين العام عن ممارسات الاستعانة بالمصادر الخارجية (A/57/185، 2 تموز/يوليه 2002) على الخصوص معلومات عن موضع ونوع الأنشطة التي استعين فيها بمصادر خارجية خلال الفترة الممتدة من عام 1999 إلى عام 2001، والأسباب التي دعت لذلك.

41- وأصدرت وحدة التفتيش المشتركة تقريراً بعنوان "استعراض عمليات مراجعة حسابات الإدارات للاستعانة بمصادر خارجية في الأمم المتحدة والصناديق والبرامج التابعة لها" (JIU/REP/2002/7)، استجابة لطلب الجمعية العامة، خلصت فيه إلى أنّ عمليات الاستعانة بمصادر خارجية لا تزال تمثل نسبة ضئيلة نسبياً من الموارد المالية للمنظمات وتتركز في مجالات محدّدة مثل خدمات ومرافق تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ومهام إدارة المواقع. وشملت بعض التوصيات الرئيسية الواردة في تقرير الوحدة الموجهة إلى المنظمات ما يلي:

(أ) ينبغي أن تستند ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية مع الموردّين التجاريين إلى العناصر المتميزة التالية: '1' أن يتولى التعاقد زمام العمليات الإدارية للخدمة أو النشاط المعني وأن تكون تحت مراقبته؛ و'2' أن تكون الموارد البشرية المرتبطة بتلك العمليات ضمن مسؤولية البائع وأن تكون تابعة له؛ و'3' أن يكون الهدف من الاستعانة بمصادر خارجية توفير الخدمات (والسلع ذات الصلة) لتلبية الاحتياجات الداخلية أو الاحتياجات البرنامجية الموضوعية للمنظمات؛

(ب) ينبغي ألا يستخدم مصطلح "الاستعانة بمصادر خارجية" في الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية، وينبغي، فيما يتعلق بالخدمات المشتركة، أن يقتصر حصراً على العلاقات التعاقدية مع الموردين التجاريين؛

(ج) ينبغي إدراج التوجيهات التشريعية بشأن السياسة العامة المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية في أدلة المشتريات والشروط العامة لعقود الخدمات.

42- وأيدت الجمعية العامة، في قرارها 277/58 المؤرخ 3 آذار/مارس 2004، أربع توصيات وردت في التقرير وأحاطت علماً بأربع أخرى⁽¹⁸⁾. وطلبت إلى الأمين العام، في قرارها 276/58 المؤرخ 3 آذار/مارس 2004، أن يقدم تقريراً عن الأنشطة المنفذة بالاستعانة بمصادر خارجية بين عامي 2002 و2003، بما في ذلك تقديم معلومات عن موضع ونوع الأنشطة المنفذة بالاستعانة بمصادر خارجية وتوضيح الأسباب التي تستدعي ذلك بشكل أكثر تفصيلاً. واشتمل التقرير الرابع للأمين العام عن ممارسات الاستعانة بالمصادر الخارجية (A/59/227، 11 آب/أغسطس 2004) أساساً على معلومات عن مكان الأنشطة التي استعين فيها بمصادر خارجية بين عامي 2002 و2003 ونوعها، والوفورات المحددة وأسباب الاستعانة بمصادر خارجية. ولم يقدم الأمين العام أي تقارير أخرى عن ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية منذ عام 2004.

43- ولاحظت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، في تعليقاتها على تقرير الأمين العام (A/59/652/Add.1، 28 تشرين الأول/أكتوبر 2004)، أنه ينبغي النظر في تقديم المعلومات من خلال نهج مواضيعي حسب الموقع، بدلاً من مجرد وضع قائمة بالنواتج، وإدراج تحليل للاتجاهات، وهو ما من شأنه أن يعطي صورة أفضل عن مصالح المنظمة. وكانت آخر مرة اعتمدت فيها الجمعية العامة قراراً بشأن ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية في عام 2005، عندما أيدت في قرارها 289/59 الملاحظة التي قدمتها اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، المذكورة أعلاه، وطلبت إلى الأمين العام أن يرصد نوعية الأنشطة التي يستعان فيها بمصادر خارجية.

44- وفي 15 حزيران/يونيه 2005، صدر تعميم إعلامي بعنوان "الاستعانة بمصادر خارجية وأثرها على الموظفين (ST/IC/2005/30)"، ذكر فيه الأمين العام المساعد لإدارة الموارد البشرية رؤساء الإدارات والمكاتب بضرورة الامتثال للأسباب الأساسية الأربعة والأهداف الثلاثة للاستعانة بمصادر خارجية. وأبرز التعميم أن من الواجب على الأمم المتحدة أن تلتزم التزاماً راسخاً بتوفير معاملة عادلة على أوسع نطاق جغرافي ممكن لجميع المشاركين في أنشطة الشراء التي تضطلع بها. وفي الحالات التي تكون فيها الاستعانة بمصادر خارجية قيد النظر وتؤثر على الموظفين، يلزم إشعار ممثلي الموظفين لكي يتسنى لهم الإدلاء بآرائهم وتقديم مقترحات بديلة. ومنذئذ لم تصدر عن الأمم المتحدة أي توجيهات أخرى بشأن الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة.

(18) لم تقدم أي تقارير رسمية عن تنفيذ التوصيات التسع الواردة في الوثيقة JIU/REP/2002/7. غير أن الأمين العام، عندما قدم تعليقاته على التقرير (A/58/92/Add.1)، اعتبر التوصيات 5 و7 و8 و9 مقبولة بوجه عام، وشكك في جدوى التوصية 4، ودعا إلى توضيح التوصية 2، وقدم مزيداً من المنظورات بشأن التوصيات 1 و3 و6 دون قبول التوصيات أو رفضها صراحة. وأيدت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بدورها تعليقات على التقرير (A/58/389) وأيدت آراء الأمين العام. ولم تقدم أي من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى تقارير عن تنفيذ تقرير وحدة التفتيش المشتركة الصادرين عامي 1997 و2002.

جيم- الولايات والسياسات والمبادئ التوجيهية والإجراءات في المنظمات الأخرى المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة

45- أوردت المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، في ردودها على استبيان الاستعراض، ما يلي: حصلت تسع منظمات⁽¹⁹⁾ على ولاية من هيئاتها التشريعية للاستعانة بمصادر خارجية، منها واحدة⁽²⁰⁾ فقط طلبت سنداً تشريعياً للقيام بذلك؛ وكان لدى خمس منظمات⁽²¹⁾ سياسة مكتوبة بشأن الاستعانة بمصادر خارجية؛ ولدى تسع منظمات⁽²²⁾ قواعد أو أنظمة تتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية؛ ولدى اثنتين⁽²³⁾ أحكام محددة بشأن الاستعانة بمصادر خارجية في إطاريهما الاستراتيجيين؛ ولدى خمس منظمات⁽²⁴⁾ مبادئ توجيهية مكتوبة، وأرست سبع منظمات⁽²⁵⁾ إجراءات تشغيل موحدة تتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية (انظر المرفق الثاني).

46- ومع ذلك، فبصرف النظر عن التقارير والقرارات المتعلقة بالأمم المتحدة المشار إليها في الفرع السابق، لم تكشف وثائق الإثبات التي قدّمها كيانات المنظمات الأخرى المشاركة في الوحدة إلا عن حالة واحدة لوثيقة سياساتية مخصصة بشأن الاستعانة بمصادر خارجية - وهي سياسة لإدارة الاستعانة بمصادر خارجية في مجال تكنولوجيا المعلومات (2012) في صندوق الأمم المتحدة للسكان. وقد انبثقت هذه السياسة عن توخي مكتب حلول تكنولوجيا المعلومات التابع للصندوق فرصاً للاستعانة بمصادر خارجية في إدارة تطبيق الرسائل والتعاون الخاص به، فضلاً عن عدد قليل من خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الأخرى. كما أنه كان يتلقى استفسارات من مختلف المكاتب الميدانية بشأن الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم خدمات تكنولوجيا المعلومات، وهو ما حدا به إلى صوغ هذه السياسة.

47- وتدرج جميع وثائق الإثبات الأخرى المقدمة خيار الاستعانة بمصادر خارجية باعتباره مجموعة فرعية من: الأدلة والإجراءات والأطر والتوجيهات المتعلقة بإدارة الإمدادات والمشتريات؛ ومذكرات توجيهية ونماذج بشأن الاتفاقات الطويلة الأجل؛ والمبادئ التوجيهية بشأن طلبات تقديم العروض والدعوات إلى تقديم العطاءات؛ وإجراءات التشغيل الموحدة بشأن إجراءات العطاءات التنافسية الرسمية؛ وسياسات إدارة العقود؛ والقواعد والأنظمة المالية؛ والتمويل، ودراسة الأسواق، واستراتيجيات شراء المعاملات؛ واللوائح التنظيمية العامة (انظر المرفق الثاني).

(19) الاتحاد البريدي العالمي، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونسكو، واليونسيف.

(20) برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

(21) الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

(22) الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسيف.

(23) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

(24) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

(25) الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونسيف.

48- وتشير ثلاث فقط من هذه الوثائق إلى الاستعانة بمصادر خارجية صراحة، وهي دليل التوريد في اليونيسيف (2017)، الذي يتضمن إشارات متعددة في سياق تناول مخاطر الشراء، وتقاسم الاتفاقات الطويلة الأجل، وعمليات التخزين، وجرد المخزون، والاستعانة بمصادر خارجية من أطراف ثالثة في مجال اللوجستيات؛ ودليل مشتريات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (التنقيح 6)، الذي يتضمن فرعاً يقتصر على الاستعانة بمصادر خارجية من كيانات منظومة الأمم المتحدة فقط، وبالتالي فهو لا يندرج ضمن نطاق هذا الاستعراض؛ ودليل مشتريات الأمم المتحدة (التنقيح 7)، الذي يتضمن إشارة وحيدة تتعلق بالحاجة إلى استخدام طلب لتقديم عروض في الاستعانة بمصادر خارجية بشأن الأنشطة غير الأساسية.

49- وأشارت المنظمات المشاركة إلى أنه على الرغم من أن سياساتها وإجراءاتها المتعلقة بالمشتريات أو الإمدادات قد لا تتضمن إشارات صريحة إلى مصطلح "الاستعانة بمصادر خارجية"، فإنها ترى أن التوجيهات والإرشادات التفصيلية الواردة في هذه الوثائق ذات صلة بالاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة وقابلة للانطباق عليها بقدر ما تنطبق على إجراءات الشراء الأخرى. ففي اليونيسيف، على سبيل المثال، حيث يُنظر إلى الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة على أنها عنصر من عناصر الشراء تصل قيمته إلى 3,5 ملايين دولار سنوياً وزاد زيادة هائلة في السنوات الأخيرة، أرسيت المنظمة بالفعل سياسات وإجراءات ومبادئ توجيهية وخريطة طريق لشراء الخدمات، تخضع لنفس الأنظمة والقواعد التي تخضع لها أي مشتريات أخرى (مثل السلع).

50- وإلى جانب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، يرد توجيه تدريجي مفيد بشأن الاستعانة بمصادر خارجية في دليل الاستعانة بمصادر خارجية⁽²⁶⁾ الذي أعده مكتب مجلس الوزراء التابع لحكومة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية. وتعرض هذه الوثيقة السياسات الرئيسية لاتخاذ قرارات الاستعانة بمصادر خارجية والتعاقد مع موردين خارجيين لتقديم الخدمات العامة، ويمكن أن تكون هذه الوثيقة، مع إدخال التعديلات ذات الصلة، وثيقة مرجعية مفيدة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة في صوغ سياسات ومبادئ توجيهية بشأن الاستعانة بمصادر خارجية.

51- وأشارت المنظمات، في ردودها عند استفسارها عن التحديات التي تواجهها في وضع سياسة بشأن الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة، إلى عدة نقاط منها عدم استعداد الدول الأعضاء ورابطات الموظفين التي قد تنظر إلى هذه الممارسة نظرة سلبية على أنها وسيلة لتخفيض عدد الموظفين؛ والحوافز الإدارية التي قد تصعب تكيف القواعد التنظيمية والنظام الأساسي للموظفين (مثل سياسات الموارد البشرية) مع سياسة خاصة بالاستعانة بمصادر خارجية؛ والعقبات المالية، حيث يُتمثل ألا يتيح إعداد الميزانية وهيكلها توريد الخدمات من الخارج.

52- وأبدى مسؤولو المشتريات آراء متباينة بشأن المسألة الأكبر المتمثلة في ما إذا كانت هناك حاجة في المقام الأول إلى وجود سياسة مخصصة للاستعانة بمصادر خارجية. وهكذا حذر بعض ممن أجريت معهم مقابلات من أن مسعى وضع سياسة شاملة قد لا يكون عملياً بفعل خصائص العلاقات الفردية في مجال الاستعانة بمصادر خارجية. وبالإضافة إلى ذلك، لما كانت فوائد الاستعانة بمصادر خارجية كثيراً ما تخضع لظروف السوق المحلية، فإن وضع سياسة شاملة لا تراعي الخصائص الناشئة عن الأسواق والأعراف والتقاليد والثقافة المحلية قد لا يكون فعالاً.

United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Cabinet Office, *Outsourcing Playbook*: (26)
Central Government Guidance on Outsourcing Decisions and Contracting (February 2019).

53- وأشار بعض مسؤولي المشتريات إلى أنَّ سياسة من هذا القبيل من شأنها أن تفرز قيوداً لا داعي لها من خلال ممارسة الدول الأعضاء الإدارة التفصيلية على المنظمات. وشددوا على أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تترك للمنظمات أمر تحديد كيفية الحصول على ما تحتاجه من خدمات في إطار ولايتها، وأنه ينبغي لها أن تركز على النوعية بدلاً من التركيز على النسبة المئوية التي ينبغي أن يؤديها موظفو المنظمة والنسبة المئوية التي ينبغي أن تؤديها الكيانات الخارجية.

54- على أنَّ مسؤولي المشتريات في عدد من المنظمات قد رحّبوا بتوصية محتملة بوضع سياسة للاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة، وأشاروا إلى أنَّ عدم وجود سياسة رسمية بهذا الشأن قد يكون له أثر سلبي على الضوابط الداخلية وعلى عمليات صنع القرار والمتابعة من جانب الإدارة بشأن هذا الموضوع. وأشار الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات في الأمم المتحدة إلى أنه على الرغم من وجود توجيهات بشأن الاستعانة بمصادر خارجية على مدى العقدين الماضيين، فإنَّ مديري العقود الخاصة بالخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية - المنتشرين على الصعيد العالمي في مئات المواقع - ليسوا دائماً على علم تام بتلك التوجيهات. ومن شأن ذلك أن يستتبع اتباع نهج مجزأ ويفرز ازدواجية في العمليات فيما بين مختلف الوحدات في عملية الاقتناء. وأشار مسؤولو المشتريات في بعض المنظمات كذلك إلى أنَّ اتباع نهج إزاء الاستعانة بمصادر خارجية قد يكون أكثر فائدة، لأنَّ السياسة التي تنطوي على بيروقراطية مفرطة قد تكون في بعض الأحيان عاملاً رادعاً لا تمكينية.

دال - تصور الاستعانة بمصادر خارجية

55- في غياب تعريف رسمي للاستعانة بمصادر خارجية وسياسة مكرسة بشأنها في معظم المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة وفي جميع المنظمات الدولية الأخرى الـ 13، تبين الردود على الاستبيانات والمقابلات أنَّ الاستعانة بمصادر خارجية لا يُنظر إليها عموماً نظرة مختلفة عن الإجراءات النموذجية لشراء الخدمات.

56- فالمسؤولون في عدة منظمات (مصرف التنمية للبلدان الأمريكية ومفوضية شؤون اللاجئين وهيئة الأمم المتحدة للمرأة) يتصورون أنَّ الاستعانة بمصادر خارجية تنطبق على خدمات قسم الإسناد المتكررة أو الدورية التي لا تشكّل جزءاً من الأعمال الأساسية للمنظمة والتي يمكن أن تقدّمها أطراف خارجية بفعالية من حيث التكلفة وبجودة مقبولة، مما يفسح المجال للموظفين الداخليين لأداء المهام الأساسية. وفي اليونسكو، حيث أدت التخفيضات الكبيرة في الميزانية في السنوات الأخيرة إلى تقليص القدرة الداخلية وإلى تكليف الموظفين بمهام متعددة، يُنظر إلى الاستعانة بمصادر خارجية على أنها حل إضافي لتقديم الخدمات "غير الأساسية" الشاملة. وفي اليونسكو، حيث أدت التخفيضات الكبيرة في الميزانية في السنوات الأخيرة إلى انخفاض القدرة الداخلية وإلى تكليف الموظفين بمهام متعددة، يُنظر إلى الاستعانة بمصادر خارجية على أنها حل إضافي لتقديم الخدمات "غير الأساسية" الشاملة. وفيما يتعلق بالمنظمات التي لا تضم سوى بضع مئات من الموظفين مثل الاتحاد البريدي العالمي ومنظمة السياحة العالمية، يُنظر إلى الاستعانة بمصادر خارجية على أنها وسيلة لضمان استقلال بعض المهام الحساسة وتجنب تضارب المصالح (مثلاً في المهام المتصلة بمراجعة الحسابات والأخلاقيات) وتوفير خدمات "غير أساسية" لا تتوافر لها الميزانية اللازمة لتغطية تكاليف الموظفين الداخليين.

57- وفي حين تعتبر منظمة العمل الدولية الاستعانة بمصادر خارجية وسيلة لزيادة نطاق أداء الخدمات وتحقيق جودة أعلى بأفضل سعر، فإنها نبّهت إلى أنها لا تساويها بـ "الإغراق باليد العاملة"، بالنظر إلى شعارها المتمثل في المساواة في الأجر عن العمل المتساوي وولايتها التي تحمل رسالة حماية حقوق العمل وضمان استفادة جميع الموظفين من الشروط والأحكام الصحيحة في امتثال للقوانين المحلية واتفاقيات العمل الدولية.

58- ويتصور برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة عملية الاستعانة بمصادر خارجية في إطار اتفاقات طويلة الأجل، وهي اتفاقات إطارية مع مورد لسلع أو خدمات معينة بأسعار محددة أو أحكام تتعلق بالتسعير لفترة زمنية محددة، يمكن بموجبها إصدار أوامر شراء في أي وقت دون التزام قانوني بطلب أي كمية دنيا أو قصوى.

59- وأشارت مفوضية شؤون اللاجئين إلى أن أوجه الغموض التي تكتنف تعريف الأمين العام (A/53/818) تتيح تفسيرين للاستعانة بمصادر خارجية. فالتفسير الضيق يقصر الاستعانة بمصادر خارجية على المهام التي يجب لزاماً أن يؤديها الكيان، والتي يقرر أن يسند إنجازها، على الأقل جزئياً، إلى طرف ثالث تجاري. أما التفسير الأوسع (المستخدم في هذا الاستعراض) فيشمل جميع الخدمات التي قد يحتاج إليها الكيان والتي يتخذ بشأنها قرار بشراء الخدمة ذات الصلة من السوق بدلاً من إنتاجها بمعية موظفيه⁽²⁷⁾. وعلى غرار ذلك، أشارت منظمة الأغذية والزراعة إلى أن كون تعريف الأمين العام للاستعانة بمصادر خارجية يشمل الخدمات التي يؤديها أو يمكن أن يؤديها الموظفون يترك لها مجالاً واسعاً جداً للتفسير. وبناء على ذلك، اعتبرت المنظمة، لأغراض ردّها على استبياني الوحدة، أن الاستعانة بمصادر خارجية تشمل جميع الخدمات المشتراة من مقدمي الخدمات التجاريين.

60- ومن الممارسات الفضلى التي ينبغي أن تتأسى بها جميع المنظمات، ينطوي نهج المنظمة العالمية للملكية الفكرية على ميزة كبيرة، إذ يركز على "الاستعانة بأفضل المصادر"، بتحليل الخدمة التي يتوقع أن تنجزها وتحديد أفضل طريقة لإنجازها. فهي تحدد أولاً ما إذا كانت العملية الإدارية أساسية لولايتها، فإن لم يكن الأمر كذلك، تقيم "أفضل" مصدر لتقديم خدمة معينة - سواء تعلق الأمر بالاستعانة بمصادر داخلية أم بمصادر خارجية أو أي استراتيجية تموين أخرى. وعند البت في هذه المسألة، تنظر المنظمة في عوامل تشمل التكاليف والفوائد النسبية، والجودة، والملاءمة، ومستوى الخبرة المطلوبة، ومدى توافرها داخلياً، والمرونة، والثبات، أو غير ذلك من الاحتياجات من الموارد والمخاطر ذات الصلة. وتتبع اليونيسيف نهجاً مماثلاً، إذ أشارت إلى أنه بالنظر إلى أن المشتريات الاستراتيجية تمثل جزءاً لا يتجزأ من عملياتها، فقد وضعت، فيما يتعلق بأنشطة الشراء الرئيسية التي تستوفي معايير معينة (مثل الأنشطة ذات القيمة العالية)، استراتيجيات للمشتريات ساعدت، في جملة أهداف أخرى، على تحديد أنسب نهج للشراء (بما في ذلك تقييم مدى ضرورة الاستعانة بمصادر خارجية).

61- ومن بين المنظمات الدولية الـ 13 الأخرى، تتصور المنظمة الأوروبية للبحوث النووية الاستعانة بمصادر خارجية تصوراً فريداً نوعاً ما بوصفها "خدمات صناعية" لا تشمل سوى الخدمات الطويلة الأجل الموجهة نحو القوى العاملة والتي تقدمها جهات فاعلة خارجية في الموقع. وأي خدمة تقدم للمنظمة خارج مبانيها المادية تُعتبر "تمويناً" ولا تندرج ضمن نطاق الخدمات المقدمة من مصادر خارجية. وبالتالي، لكي يصنف نشاط من أنشطة الشراء على أنه عقد "خدمة صناعية" (وليس عقد "تموين")، يجب أن يستوفي المعايير الثلاثة التالية: (أ) أن تنفذ الخدمات أساساً في مقر المنظمة في إطار عقد متعدد السنوات (24 شهراً على الأقل)؛ و(ب) أن تؤدي الخدمات باستمرار، على أن يكون موظفو التعاقد حاضرين على الدوام أو بصورة متكررة (عدة مرات في الشهر)؛ و(ج) أن تمثل تكلفة القوى العاملة جزءاً رئيسياً من قيمة العقد.

62- وفي حين أن هذا الفصل لا يراد منه أن يكون ذا طابع توجيهي، بل يتوخى أن يحدد ما هو قائم من الوثائق الرسمية المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية، فإن المفتش يرى أن وضع تعريف وتصور

(27) أضافت مفوضية شؤون اللاجئين أنه يجري، في هذه الحالات، تحليل "الشراء مقابل الإنتاج" لتحديد ما إذا كان شراء الخدمة المطلوبة من السوق أم إنتاجها داخلياً أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة. وقد تختلف هذه القرارات من بلد إلى آخر ومن لحظة إلى أخرى، تبعاً لظروف السوق الراهنة وطبيعة الطلب وأحجامه.

مشتركين للاستعانة بمصادر خارجية سيساعد المنظمات على التمييز على نحو أفضل بين الاستعانة بمصادر خارجية بوصفها استراتيجية عمل تنبثق عن اختيار واع ومقصود، في مقابل الإجراء الإداري النموذجي المتمثل في الشراء. ولهذا الغاية، يدرك المفتش وجود تعريف في دليل الممارسين في مجال المشتريات في الأمم المتحدة، ويقترح إجراء مداولات من خلال المناابر المعنية المشتركة بين الوكالات، مثل شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، لبلورة مستوى معين من تصور مشترك للاستعانة بمصادر خارجية على نطاق المنظومة.

63- وبالإضافة إلى ذلك، وبالنظر إلى ضرورة مراعاة خصوصيات كل منظمة استناداً إلى واقعها ومتطلباتها، فإن من شأن التوصية التالية، إذا ما نُفذت، أن تؤدي إلى زيادة الفعالية في اضطلاع المنظمات بالاستعانة بمصادر خارجية عن طريق تعزيز فهم مشترك بشأن هذا الموضوع.

التوصية 1

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يكلفوا المكاتب المعنية بوضع تعريف مشترك للاستعانة بمصادر خارجية على نطاق المنظمات، بحلول عام 2021، وذلك من خلال إجراء مشاورات مع المعنيين من أصحاب المصلحة الداخليين، وأن يكفلوا تجسيده عن طريق وضع نُهج ومبادئ توجيهية إجرائية بشأن هذا الموضوع.

64- وفي حين حاول المفتش في هذا الفصل أن يعرض بالتفصيل التشريعات والسياسة القائمة بشأن الاستعانة بمصادر خارجية وما يصاحبها من تعاريف وتصورات، فإنه سيوضح في الفصل التالي الحجم الفعلي للاستعانة بمصادر خارجية في الممارسة العملية، بما في ذلك الخدمات والأنشطة التي يستعان فيها بمصادر خارجية والأسباب التي تستدعي ذلك، والفرص المتاحة والتحديات التي تواجهها المنظمات في هذا الصدد.

ثالثاً- مشهد الاستعانة بمصادر خارجية: الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية وما يرتبط بها من نفقات ومسوغات ومعايير ومبادئ

ألف- نهج تصنيف الخدمات المقدمة من مصادر خارجية

65- سيستعرض المفتش في هذا الفصل المشهد الحالي للاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في الفترة من عام 2012 إلى عام 2018. وستتناول المفتش الفئات العامة من الخدمات التي تعاقدت 23 منظمة مع مصادر خارجية لإنجازها، وما يقابل ذلك من نفقات وما يتصل به من اتجاهات، من حيث حجم الاستعانة بمصادر خارجية حسب الخدمات وحسب المنظمة، والأسباب الباعثة على الاستعانة بمصادر خارجية لأداء هذه الخدمات، وأي معايير ومبادئ قائمة مستخدمة.

66- وتمثل النهج المتبع في الاستعراض في ترك الأمر لكل منظمة في تحديد ما تعتبره خدمة قدّمتها مصادر خارجية وبيان النفقات المقابلة لها. وقدّمت الوحدة، على سبيل التوجيه، البارامترات المبيّنة في تقرير الأمين العام عن الاستعانة بمصادر خارجية، وطلبت أن تقتصر هذه البيانات على الخدمات والسلع ذات الصلة التي ورّدها مقدّمو الخدمات التجاريون. وقبلت الوحدة فيما بعد البيانات الكمية التي قدّمتها المنظمات الـ 23 على حالها. ومع ذلك، وكما بيّنت الفصول السابقة، فإنه في غياب تصور مشترك للاستعانة بمصادر خارجية، من المحتمل أن تكون ترتيبات التمويل التي يعتبرها كيان ما مندرجة ضمن نطاق الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة غير مصنّفة في كيان آخر على هذا النحو. وبالتالي، فإنّ البيانات التي قدّمتها المنظمات قد لا تمثّل صورة متسقة تماماً عن الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة على نطاق المنظومة.

67- ويستند حساب مجموع نفقات الاستعانة بمصادر خارجية إلى البيانات التي قدّمتها 14⁽²⁸⁾ منظمة عن جميع السنوات السبع التي طُلبت بشأنها بيانات، من عام 2012 إلى عام 2018. وهي تشمل أيضاً بيانات النفقات المقدّمة من تسع منظمات أخرى أدلت ببيانات عن بعض من السنوات السبع التي طُلبت بشأنها بيانات⁽²⁹⁾. وأشارت منظمات عديدة إلى أنّ محدودية الخصائص الوظيفية في الإصدارات القديمة من نظمها المركزية لتخطيط الموارد حالت دون تتبعها لهذه البيانات بسهولة.

68- وعلى الرغم من القيود المذكورة أعلاه، وبالنظر إلى الجولات المتعددة من التحقق من صحة البيانات وجولات المشاورات التي أجريت مع كل من المنظمات الـ 23، يمكن النظر إلى النتائج الواردة في هذا الفرع على أنها صورة تمثيلية للحالة الراهنة للاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة في مؤسسات المنظومة. وفي الحالات التي تُعقد فيها مقارنات بين الاتجاهات في هذا الفصل، يصنّف المفتش أي زيادة أو نقصان يزيد على 100 في المائة على أنه اتجاه ملحوظ، والزيادة أو النقصان

(28) قدّم الاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومقر منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو بيانات عن نفقات سبع سنوات (2012-2018).

(29) قدّمت بيانات عن النفقات لمدة ست سنوات من كل من المنظمة العالمية للملكية الفكرية (2012-2017) وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (2013-2018) واليونيدو (2013-2018)؛ وقدّم مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع بيانات عن نفقات خمس سنوات (2013-2017)؛ وقدّمت بيانات عن نفقات أربع سنوات من الأونروا (2015-2018) والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (2015-2018)؛ وقدّمت بيانات عن نفقات ثلاث سنوات من منظمة العمل الدولية (2016-2018) واليونسيف (2016-2018)؛ وقدّمت منظمة السياحة العالمية بيانات عن نفقات سنتين (2017-2018).

بما يتراوح بين 30 في المائة و100 في المائة على أنه اتجاه معتدل، والزيادة أو النقصان بأقل من 30 في المائة على أنه اتجاه ضعيف.

باء- أحجام الاستعانة بمصادر خارجية قياساً إلى المشتريات ومجموع نفقات المنظمات

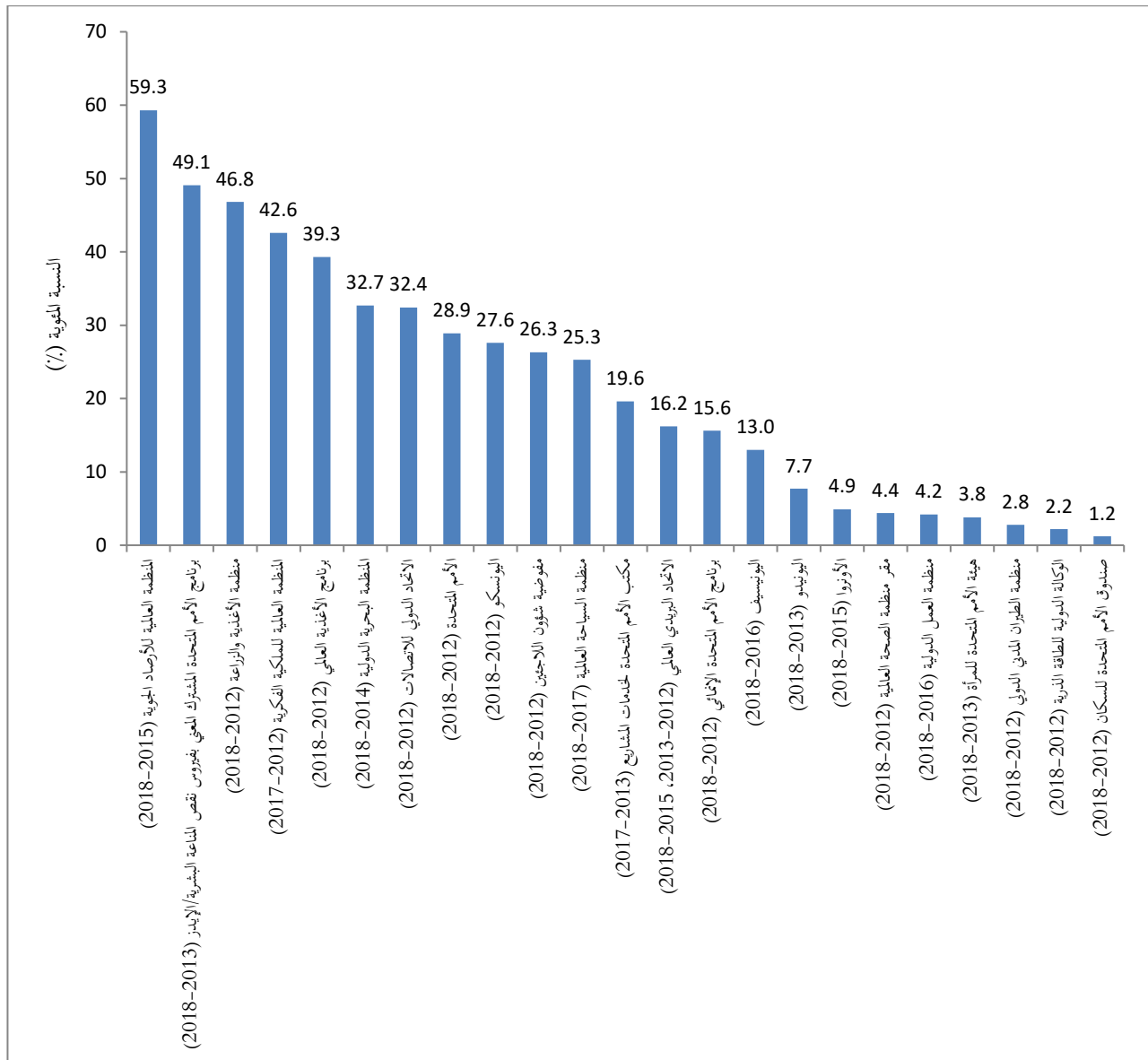
69- وفقاً للردود الواردة من 23 من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على الاستبيان المؤسسي واستبيان المتابعة، بلغ مجموع النفقات على الاستعانة بمصادر خارجية 22,4 مليار دولار في الفترة من عام 2012 إلى عام 2018 (عن السنوات التي تتوافر بشأنها بيانات). ويعرض المرفق الثالث مجموع نفقات المنظمات، والنفقات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية، والنفقات الخاصة بالمشتريات، بينما يبين المرفق الرابع بالتفصيل الأنشطة الرئيسية التي قدّمها مصادر خارجية، باعتبارها نسبة من مجموع نفقات الاستعانة بمصادر خارجية في 21 من المنظمات الـ 23⁽³⁰⁾.

70- وتمثّل الاستعانة بمصادر خارجية نسبة كبيرة من مجموع المشتريات في ما يزيد قليلاً على نصف عدد المنظمات الـ 23 (12 منظمة من أصل 23 منظمة) (انظر الشكل الأول)، إذ تتراوح بين الخمس (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)، وأكثر من الربع (الأمم المتحدة، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة السياحة العالمية واليونسكو)، وما يناهز الثلث (الاتحاد الدولي للاتصالات والمنظمة البحرية الدولية)، وما يناهز الخمسين (برنامج الأغذية العالمي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية)، وحوالي النصف (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز ومنظمة الأغذية والزراعة)، وثلاثة أخماس (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية) من مجموع المشتريات. وفي المنظمات الإحدى عشرة المتبقية، تشكل الاستعانة بمصادر خارجية نسبة معتدلة من المشتريات في ثلاث منظمات (الاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسيف)، حيث تتراوح بين 13 في المائة و16 في المائة، في حين تمثل الاستعانة بمصادر خارجية في سبع منظمات أخرى نسبة ضئيلة من المشتريات، بنسبة تقل عن 5 في المائة (الأونروا، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومقر منظمة الصحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية⁽³¹⁾). كما أنّ حجمها محدود في منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) بنسبة تقل عن 8 في المائة من المشتريات.

(30) لم تُدرج اليونيدو في المرفق الرابع، لأنها لم تُوفّر أحجام الاستعانة بمصادر خارجية إلا بشأن خدمة واحدة هي إدارة المرافق. وحُجبت النفقات المتعلقة بأنشطة محدّدة تستعين فيها المنظمة العالمية للملكية الفكرية بمصادر خارجية بناءً على طلب المنظمة، إذ أشارت إلى أنّ هذه البيانات تُعتبر حساسة من الناحية التجارية وغيرها.

(31) إذا أُضيفت البيانات الجزئية المتعلقة باستعانة المكاتب القطرية والإقليمية التابعة لمنظمة الصحة العالمية بمصادر خارجية، ومجموع مشتريات مكاتبها الإقليمية والقطرية، إلى أحجام استعانة المقر بمصادر خارجية وحجم مشترياته، يرتفع مجموع الاستعانة بمصادر خارجية (579.2 مليون دولار) باعتباره نسبة من مجموع المشتريات (8.6 مليارات دولار) من عام 2012 إلى عام 2018 في المقر والمكاتب الإقليمية والقطرية إلى 6.75 في المائة.

الشكل الأول
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة من مجموع المشتريات



71- من حيث الاتجاهات (انظر المرفق الثالث)، ظلت نسبة الاستعانة بمصادر خارجية قياساً إلى المشتريات مستقرة بدرجة كبيرة في معظم المنظمات، حيث كانت نسبة تغيرها أقل من 10 نقاط مئوية من سنة إلى أخرى⁽³²⁾. وعند مقارنة الاتجاهات على مر السنوات المتاحة بشأنها بيانات، ارتفعت نسبة الاستعانة بمصادر خارجية من المشتريات - على مدى أربع سنوات متتالية على الأقل - في منظمة الطيران المدني الدولي (2018-2015)، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية (2018-2015 و 2017-2016)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (2018-2012)، في حين اتجهت نحو الانخفاض - على مدى أربع سنوات متتالية

(32) الحالات الوحيدة التي شهدت فيها المنظمات تغيرات على أساس سنوي تزيد على 10 نقاط مئوية هي: الاتحاد البريدي العالمي (2013-2012)، والاتحاد الدولي للاتصالات (2016-2013)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2016-2015 و 2018-2017)، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز (2015-2013 و 2018-2016)، ومنظمة الأغذية والزراعة (2013-2012 و 2018-2016)، والمنظمة البحرية الدولية (2018-2017)، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (2017-2016).

على الأقل - في الأونروا (2015-2018)، وبرنامج الأغذية العالمي (2015-2018)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان (2015-2018)، واليونيدو (2014-2018).

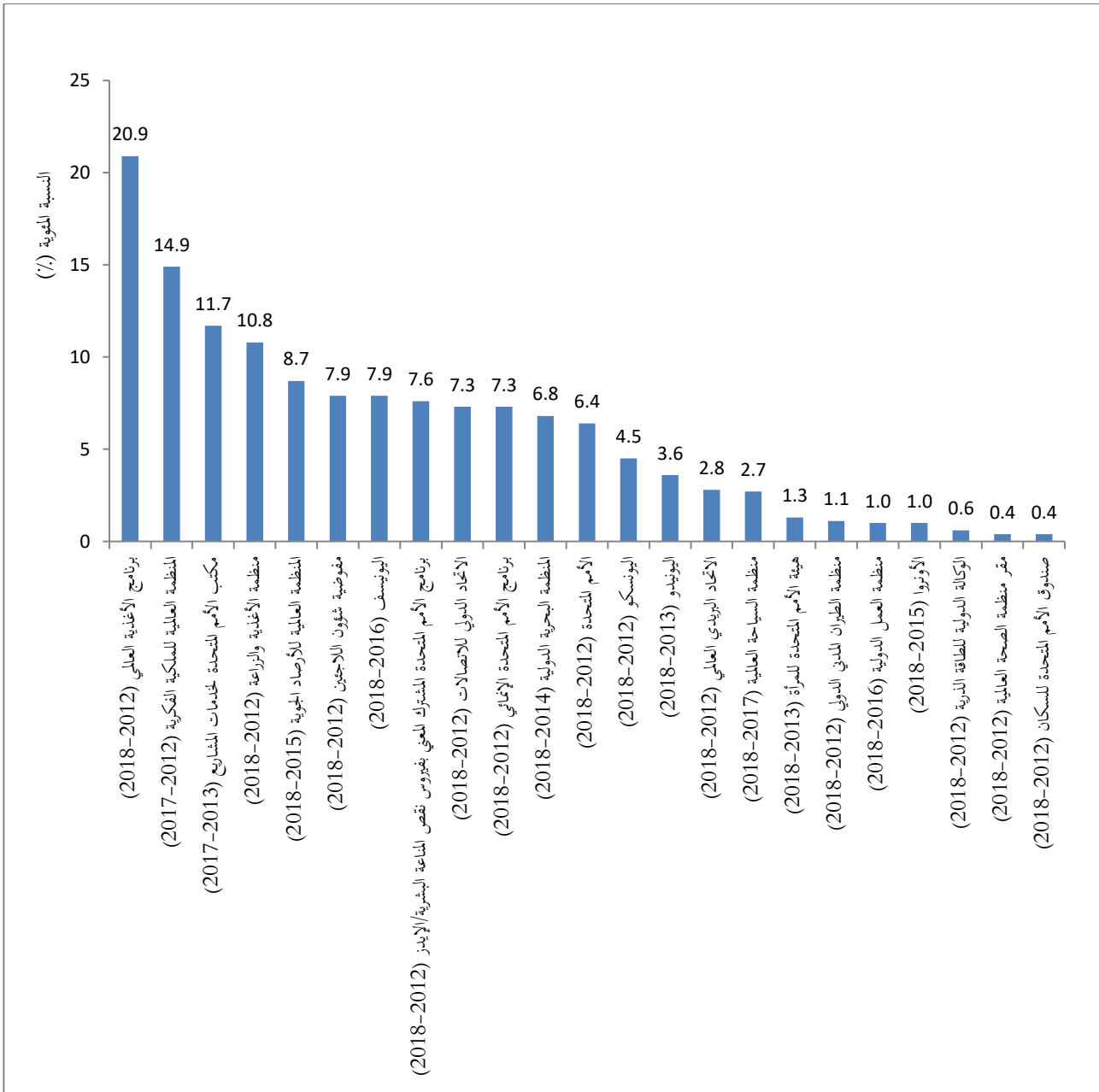
72- وعند النظر إلى الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية باعتباره نسبة من مجموع نفقات المنظمات من جميع مصادر التمويل (انظر الشكل الثاني)، فإن الاستعانة بمصادر خارجية تمثل نسبة معتبرة من مجموع النفقات في أربع منظمات، تتراوح بين أكثر من عُشر النفقات في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومنظمة الأغذية والزراعة والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والخُمس في برنامج الأغذية العالمي. وتشكّل الاستعانة بمصادر خارجية نسبة معتدلة من مجموع النفقات في ثلثي منظمات (الاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومفوضية شؤون اللاجئين، والمنظمة البحرية الدولية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، واليونسيف)، حيث تتراوح هذه النسبة بين أكثر من 5 في المائة وأقل من 10 في المائة. وفي أربع منظمات (الاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة السياحة العالمية، واليونسكو، واليونيدو)، تنسم الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة من مجموع نفقات المنظمات بكونها محدودة، إذ تتراوح بين 2 في المائة و5 في المائة، في حين تمثل نسبة ضئيلة في سبع منظمات (الأونروا، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومقر منظمة الصحة العالمية)⁽³³⁾، بأقل من 2 في المائة من مجموع النفقات.

73- وفيما يتعلق بالاتجاهات (انظر المرفق الثالث)، ظلت نسبة الاستعانة بمصادر خارجية قياساً إلى مجموع النفقات مستقرة إلى حد بعيد، بمقدار أقل من ثلاث نقاط مئوية من سنة إلى أخرى في معظم المنظمات عن جميع السنوات المبلغ عنها بين عامي 2012 و2018⁽³⁴⁾. وعند مقارنة الاتجاهات على مر السنوات المتاحة بشأنها بيانات، ارتفعت نسبة الاستعانة بمصادر خارجية من النفقات - على مدى أربع سنوات متتالية على الأقل - في ست منظمات: الاتحاد الدولي للاتصالات (2013-2018)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2014-2018)، ومنظمة الأغذية والزراعة (2012-2015)، والمنظمة البحرية الدولية (2012-2016)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (2012-2018)، واليونسكو (2012-2018)، في حين انخفضت - على مدى أربع سنوات متتالية على الأقل - في ثلاث منظمات فقط: الأونروا (2015-2018)، وبرنامج الأغذية العالمي (2015-2018)، ومفوضية شؤون اللاجئين (2013-2016).

(33) إذا أُضيفت أحجام استعانة المكاتب الإقليمية والفُطرية التابعة لمنظمة الصحة العالمية جزئياً بمصادر خارجية في (في أفريقيا على الخصوص) إلى أحجام الاستعانة بمصادر خارجية في المقر، يزيد الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية باعتباره نسبة من نفقات المنظمة من عام 2012 إلى عام 2018 إلى 3 في المائة.

(34) فيما يلي الحالات الوحيدة التي تجاوزت فيها الزيادات أو الانخفاضات ثلاث نقاط مئوية من سنة إلى أخرى: الاتحاد الدولي للاتصالات (2013-2014)، وبرنامج الأغذية العالمي (2012-2013)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2017-2018)، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز (2015-2016، 2017-2018)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (2013-2014، 2016-2017)، ومنظمة الأغذية والزراعة (2012-2013 و2016-2018)، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية (2014-2015)، واليونسيف (2016-2017)، واليونيدو (2013-2014).

الشكل الثاني
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة من نفقات المنظمة



جيم - حجم الاستعانة بمصادر خارجية حسب المنظمة

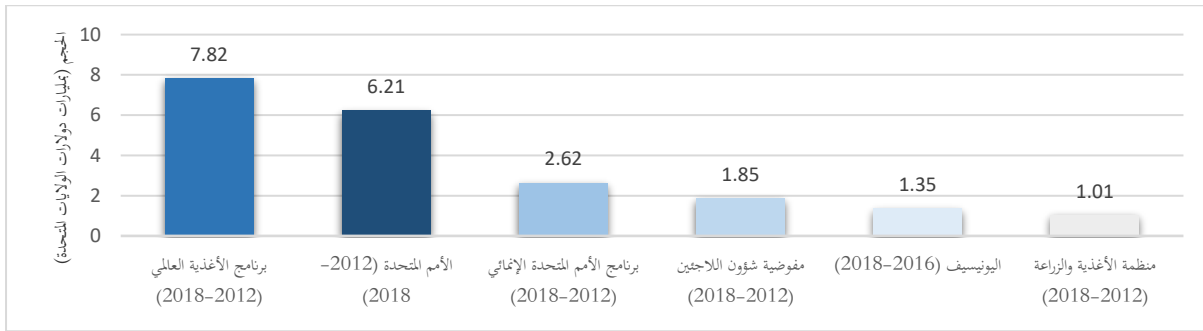
74- يمكن تقسيم المنظمات الـ 23 إلى ثلاث مجموعات استناداً إلى مجموع أحجام الاستعانة بمصادر خارجية: مجموعة كبرى - ست منظمات بأحجام تزيد على مليار دولار؛ ومتوسطة - ثماني منظمات بأحجام تتراوح بين 50 مليون دولار ومليار دولار؛ ومحدودة - تسع منظمات بأحجام تقل عن 50 مليون دولار.

75- فقد أنفقت المنظمات الست التي سجلت حجماً كبيراً من الاستعانة بمصادر خارجية (انظر الشكل الثالث) مجتمعة ما يقرب من 20,9 مليار دولار على الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية في السنوات التي قُدمت بيانات عن نفقاتها بشأنها بين عامي 2012 و2018، بما يشكل 92,8 في المائة

من جميع النفقات على الاستعانة بمصادر خارجية. والواقع أنَّ الغالبية العظمى من مجموع النفقات على الاستعانة بمصادر خارجية تمثِّلها منظمتان فقط، حيث سجَّل برنامج الأغذية العالمي والأمم المتحدة على التوالي 34,8 في المائة و27,6 في المائة من مجموع أحجام الاستعانة بمصادر خارجية. ومع ذلك، ففي حين تمثِّل الاستعانة بمصادر خارجية في أداء الخدمات ذات الصلة باللوجستيات وحدها ما يربو على ثلاثة أرباع مجموع النفقات على الاستعانة بمصادر خارجية في برنامج الأغذية العالمي، فإنَّ هذه الممارسة أوسع بكثير في الأمم المتحدة، حيث تمثِّل الاستعانة بمصادر خارجية في 10 مجموعات مختلفة من السلع الأساسية (عمليات شحن البضائع، والبناء والتشييد، والاستئجار والإيجار، والهندسة، والأموال العقارية، والأمن، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والخدمات المتصلة بتكنولوجيا المعلومات، والسفر، والخدمات الإدارية) مجتمعةً ثلثي مجموع نفقات الاستعانة بمصادر خارجية.

الشكل الثالث

المنظمات التي يزيد حجم استعانتها بمصادر خارجية على مليار دولار (استناداً إلى البيانات المتاحة عن السنوات بين عامي 2012 و2018)

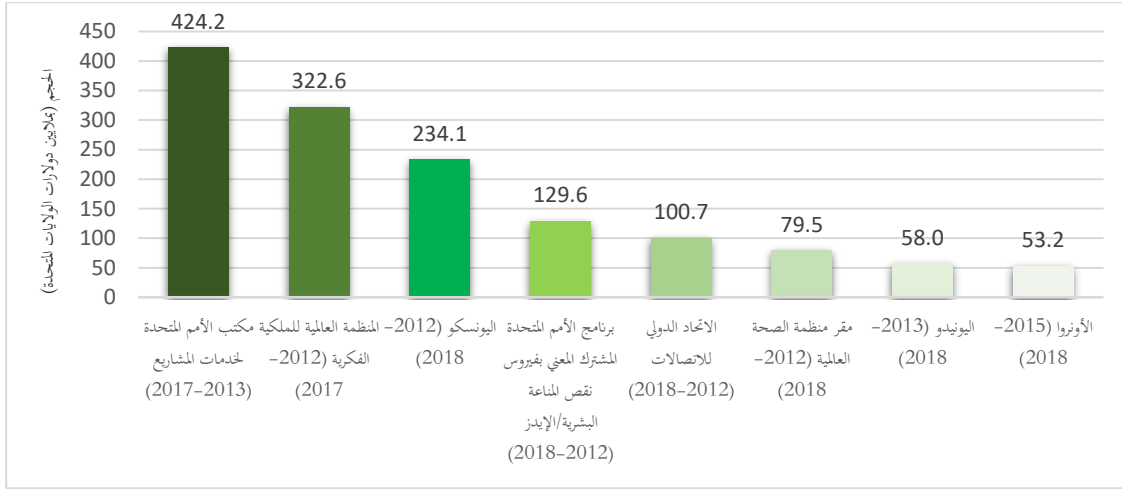


76- في المنظمات الأربع الأخرى التي تمثِّل مجتمعة 30,4 في المائة من مجموع نفقات الاستعانة بمصادر خارجية، آلت غالبية هذه النفقات إلى أربعة أو خمسة من مجالات الخدمات على النحو التالي: اليونيسيف (79,9 في المائة على الخدمات المالية وخدمات التأمين؛ والشحن؛ والخدمات اللوجستية والتخزين؛ والعلاقات العامة وجمع الأموال؛ والاتصالات والتصميم والطباعة)؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (71,6 في المائة على الهندسة المدنية؛ وصيانة المباني وإصلاحها؛ وإدارة السفر؛ وخدمات تنظيم المؤتمرات)؛ ومفوضية شؤون اللاجئين (62,5 في المائة على الشحن؛ وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ والسلامة والأمن؛ والاتصالات ووسائل الإعلام)؛ ومنظمة الأغذية والزراعة (62,4 في المائة على الهندسة؛ والخدمات المالية وخدمات التأمين؛ والبناء والصيانة؛ والتعاقد في مجال الزراعة وصيد الأسماك والحراجة والحياة البرية؛ والنقل والتخزين والبريد).

77- ومن حيث الاتجاهات، زادت النفقات سنوياً في برنامج الأغذية العالمي (منذ عام 2013) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (منذ عام 2014) وشهدت تقلباً من سنة إلى أخرى في المنظمات الأربع الأخرى. وعند مقارنة النفقات في السنة الأولى بالنفقات في السنة الأخيرة (2018)، حدثت زيادات كبيرة في منظمة الأغذية والزراعة (257,5 في المائة) وفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (170,9 في المائة)، وزيادات معتدلة في مفوضية شؤون اللاجئين (85,5 في المائة)، واليونيسيف (41,1 في المائة)، وزيادة طفيفة في برنامج الأغذية العالمي (15,3 في المائة)، وانخفاض طفيف في الأمم المتحدة (-15,5 في المائة).

الشكل الرابع

المنظمات التي استعانت بمصادر خارجية بأحجام متوسطة: بين 50 مليون دولار ومليار دولار
(استناداً إلى البيانات المتاحة عن السنوات بين عامي 2012 و 2018)



78- أنفقت المنظمات الثماني استعانت بمصادر خارجية بأحجام متوسطة⁽³⁵⁾ (انظر الشكل الرابع) مجتمعة 1,4 مليار دولار على الخدمات المقدمة من مصادر خارجية، وهو ما يشكل 6,2 في المائة من مجموع النفقات على الاستعانة بمصادر خارجية. وفي خمس من هذه المنظمات، تندرج غالبية نفقات الاستعانة بمصادر خارجية في مجال خدمات واحد فقط كما يلي: اليونيدو (100 في المائة على إدارة المرافق)؛ واليونسكو (78 في المائة على الخدمات الاستشارية)؛ والاتحاد الدولي للاتصالات (74,8 في المائة على التأمين الصحي)؛ وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز (63,5 في المائة على تنفيذ البرامج)؛ ومقر منظمة الصحة العالمية (57,1 في المائة على إدارة المرافق). وفي المنظمات الثلاث الأخرى، تشكل مجالات خدمات تتراوح بين اثنين إلى أربعة معظم نفقات الاستعانة بمصادر خارجية، على النحو التالي: المنظمة العالمية للملكية الفكرية (82,3 في المائة على الترجمة التحريرية والاستشارات في مجال تكنولوجيا المعلومات)؛ والأونروا (70,3 في المائة على الشحن والجمارك، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وصيانة المباني)؛ ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (54,4 في المائة على تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وخدمات التدريب، والخدمات الإدارية والمكتبية، وإدارة المؤتمرات والمناسبات).

79- ومن حيث الاتجاهات، زادت⁽³⁶⁾ النفقات سنوياً في الاتحاد الدولي للاتصالات (منذ عام 2013) ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (منذ عام 2014)، وانخفضت في الأونروا

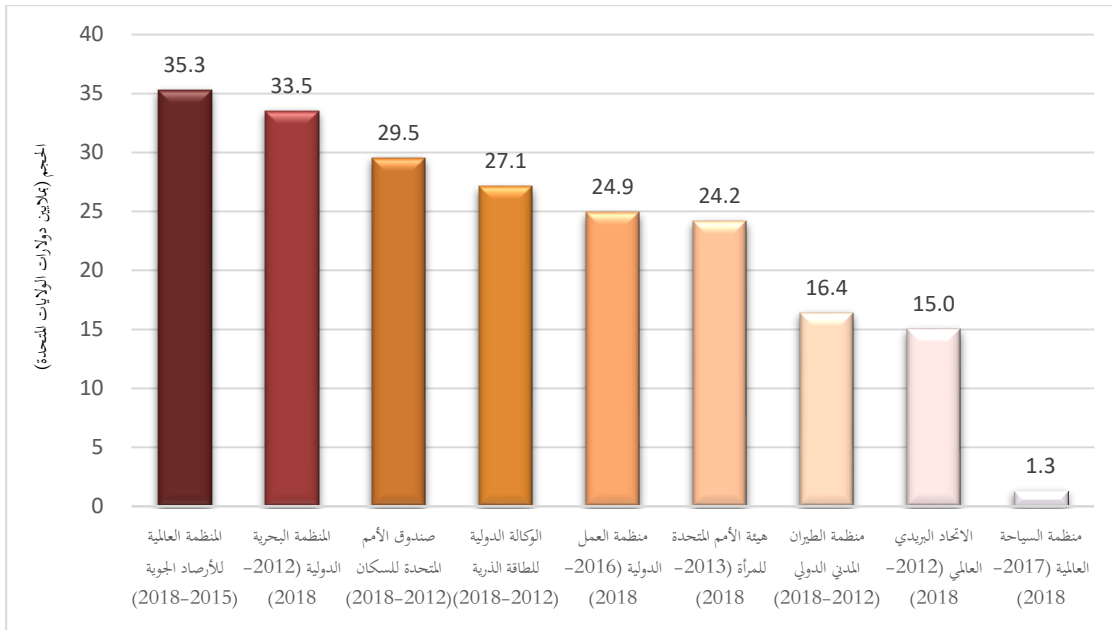
(35) فيما يتعلق بمنظمة الصحة العالمية، لا تعكس البيانات المقدمة إلا استعانة المقر بمصادر خارجية. وفي حين قُدمت بيانات جزئية عن الاستعانة بمصادر خارجية بشأن بعض المكاتب الإقليمية والفُطرية التابعة للمنظمة، ولا سيما في منطقة أفريقيا، وفي حالات قليلة منطقة جنوب شرق آسيا وغرب المحيط الهادئ وشرق البحر الأبيض المتوسط، لم يتسن إدراجها في هذا التقرير، بسبب التحديات التي يطرحها عدم تصنيف وتوحيد الأنشطة والخدمات الفردية البالغ عددها 1 349 التي قُدمت بيانات بشأنها. وإجمالاً، بلغ مجموع النفقات على الأنشطة والخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية لهذه المكاتب الإقليمية والفُطرية مجتمعة 499,7 مليون دولار بين عامي 2012 و 2018. وإذا أُضيفت هذه المجموع إلى أحجام الاستعانة بمصادر خارجية في مقر المنظمة، فسيبلغ الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية 579,2 مليون دولار، مما يجعل المنظمة هي الوحيدة التي تجاوزت عتبة نصف مليار دولار من دولارات الولايات المتحدة من بين المنظمات الثماني التي استعانت بمصادر خارجية بأحجام متوسطة.

(36) إذا أُضيفت أحجام الاستعانة الجزئية بمصادر خارجية في المكاتب الإقليمية والفُطرية لمنظمة الصحة العالمية إلى أحجام الاستعانة بمصادر خارجية في المقر، تكون نفقات الاستعانة بمصادر خارجية قد زادت على مدى فترة أربع سنوات بين عامي 2012 و 2016 على النحو التالي: +14 في المائة (2012-2013)؛ و+38 في المائة (2013-2014)؛ و+20 في المائة (2014-2015)؛ و+8 في المائة (2015-2016).

(منذ عام 2015) وشهدت تقلباً من سنة إلى أخرى في المنظمات الأربع الأخرى. وعند مقارنة نفقات السنة الأولى بنفقات السنة الأخيرة، سُجِّلَت زيادة قدرها 12 ضعفاً في الاتحاد الدولي للاتصالات (1,220 في المائة)، وزيادة معتدلة في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (7,66 في المائة) واليونسكو (0,64 في المائة)، وزيادة طفيفة في المنظمة العالمية للملكية الفكرية (8,28 في المائة)، ومقر منظمة الصحة العالمية (4,16 في المائة)، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز (8,13 في المائة)، وانخفاض طفيف في اليونيدو (3,24 في المائة)، والأونروا (6,27 في المائة).

الشكل الخامس

المنظمات ذات الأحجام المحدودة من الاستعانة بمصادر خارجية: أقل من 50 مليون دولار (استناداً إلى البيانات المتاحة عن السنوات بين عامي 2012 و2018)



80- أنفقت المنظمات التسع ذات الأحجام المحدودة من الاستعانة بمصادر خارجية (انظر الشكل الخامس) مجتمعة 207,2 ملايين دولار على الخدمات المقدمة من مصادر خارجية، وهو ما يشكل أقل من واحد في المائة (9,0 في المائة) من مجموع النفقات على الاستعانة بمصادر خارجية. وفي أربع من هذه المنظمات، آلت غالبية نفقات الاستعانة بمصادر خارجية إلى مجال واحد فقط من مجالات الخدمات، على النحو التالي: المنظمة العالمية للأرصاد الجوية (7,65 في المائة على السفر)؛ والوكالة الدولية للطاقة الذرية (7,60 في المائة على خدمات التنظيف)؛ ومنظمة الطيران المدني الدولي (3,56 في المائة على الخدمات اللغوية)؛ وهيئة الأمم المتحدة للمرأة (9,53 في المائة على خدمات الشركات الاستشارية). وفي المنظمات الخمس الأخرى، يشكل مجالان من ثلاثة مجالات خدمات معظم نفقات الاستعانة بمصادر خارجية، على النحو التالي: الاتحاد البريدي العالمي (6,89 في المائة على تطوير البرمجيات، وغرف البريد، ودعم قسم الإسناد من المستوى الأول)؛ وصندوق الأمم المتحدة للسكان (8,76 في المائة على استضافة نظام التخطيط المركزي للموارد والدعم التشغيلي، وخدمات الفوائد والاستحقاقات)؛ والمنظمة البحرية الدولية (5,74 في المائة على الطباعة وإدارة المرافق واستضافة نظام التخطيط المركزي للموارد)؛ ومنظمة العمل الدولية (6,63 في المائة على الطباعة وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والمرافق)؛ ومنظمة السياحة العالمية (1,51 في المائة على خدمات الأمن والترجمة والتنظيف).

81- ومن حيث الاتجاهات، زادت النفقات سنوياً، منذ عام 2015، في المنظمة العالمية للأرصاد الجوية والوكالة الدولية للطاقة الذرية، بينما انخفضت سنوياً في الاتحاد البريدي العالمي. وفي المنظمات الست الأخرى، شهدت النفقات تقلباً سنة بعد أخرى دون أن تفرز اتجاهات ملحوظة. وعند مقارنة نفقات السنة الأولى بنفقات السنة الأخيرة التي قُدمت بشأنها بيانات، حدثت زيادة هائلة في هيئة الأمم المتحدة للمرأة (6,185 في المائة)، وزيادة كبيرة في الوكالة الدولية للطاقة الذرية (4,110 في المائة)، وزيادات طفيفة في صندوق الأمم المتحدة للسكان (4,10 في المائة) والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (7,6 في المائة)، وانخفاض طفيف في الاتحاد البريدي العالمي (-2 في المائة)، والمنظمة البحرية الدولية (-6,11 في المائة)، ومنظمة الطيران المدني الدولي (-5,19 في المائة) ومنظمة السياحة العالمية (-1,27 في المائة).

دال - حجم الاستعانة بمصادر خارجية حسب نوع الخدمة

82- يمكن تجميع الخدمات التي استعانت المنظمات الـ 23 بمصادر خارجية لتنفيذها ضمن 22 فئة عامة، ويرد تفصيل النفقات السنوية في المرفق الخامس. وكان هذا التصنيف، الذي يضم الخدمات ذات الصلة، أفضل وسيلة لاستيعاب الفروق الواسعة في الكيفية التي صُنفت بها كل منظمة الخدمات المقدمة من مصادر خارجية وقُدمت بشأنها بيانات إلى وحدة التفتيش المشتركة. وبالنظر إلى أن الأمم المتحدة قُدمت بيانات عن 62 "مجموعة سلع" متميزة لكي يتسنى للقارئ معالجة الحجم الكبير من المعلومات المقدمة معالجة رشيدة، فقد تم ضم الخدمات ذات الصلة. فعلى سبيل المثال، تشمل الفئة العامة "تشديد المرافق وصيانتها" الاستعانة بمصادر خارجية في إطار سبع مجموعات من السلع الأساسية ذات الصلة⁽³⁷⁾ أدرجتها الأمم المتحدة.

83- كما تم ضم الخدمات ذات الصلة لاستيعاب المنظمات التي قُدمت إما بيانات مجمعة أو منفصلة عن هذه الخدمات. فعلى سبيل المثال، قُدمت اليونيسكو ومفوضية شؤون اللاجئين تكاليف الاستعانة بمصادر خارجية في مجال الترجمة التحريرية والترجمة الشفوية بصورة منفصلة، بينما قُدمت الأمم المتحدة رقماً واحداً بشأن الخدمتين معاً. ولاستيعاب هذه الفروق، جُمعت الخدمتان معاً ويشار إليهما في هذا التقرير بـ "الترجمة التحريرية والترجمة الشفوية".

84- ويمكن تقسيم الفئات العامة الـ 22 من الخدمات المقدمة من مصادر خارجية إلى ثلاث مجموعات استناداً إلى أحجام الاستعانة بمصادر خارجية: مجموعة كبرى، تشمل ثماني فئات تزيد أحجامها على مليار دولار؛ ومجموعة متوسطة إلى متوسطة عليا، وتشمل ست فئات ذات أحجام تتراوح بين 300 مليون دولار ومليار دولار؛ ومجموعة متوسطة دنيا إلى محدودة، تشمل ثماني فئات ذات أحجام تقل عن 300 مليون دولار.

85- وفي المجموعة الضخمة الحجم (انظر الشكل السادس)، تشكّل الفئات العامة الثماني من الخدمات المقدمة من مصادر خارجية مجتمعة 2,18 مليار دولار من النفقات أو 8,80 في المائة من الأحجام الإجمالية للاستعانة بمصادر خارجية. ومن بين هذه الفئات، شكّلت فئة اللوجستيات لوحدها ثلث الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية (4,36 في المائة)، إذ ناهز مجموع النفقات على مدى فترة السنوات السبع 2,8 مليارات دولار. وتشمل هذه الفئة الخدمات ذات الصلة مثل شحن البضائع، والنقل البري، وعمليات الطيران، وعمليات الشحن، وخدمات التخليص الجمركي، وخدمات التخزين،

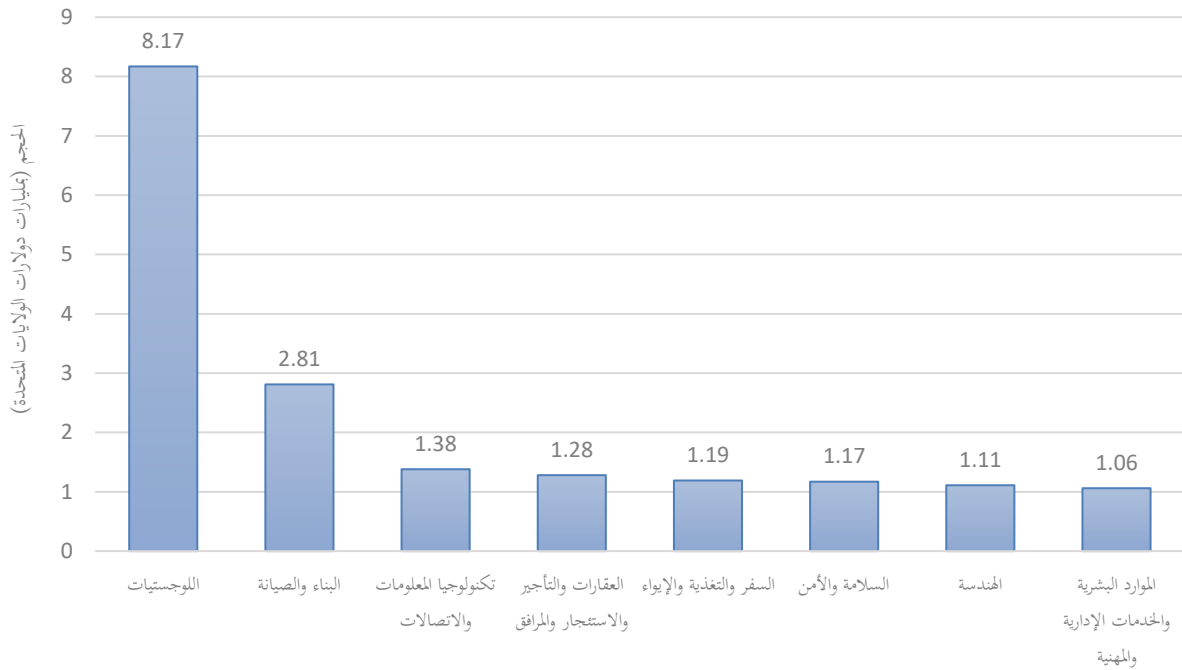
(37) تكييف الهواء والتدفئة والسباكة؛ والهندسة المعمارية والهندسة والخدمات المتعلقة بالبناء؛ والبناء والتشييد؛ وإدارة المباني وصيانتها؛ وخدمات التنظيف والتخلص من النفايات؛ والتنظيف الصناعي؛ والمباني الجاهزة الصنع.

والخدمات الأصغر حجماً مثل البريد والحقيبة. واستعانت 12 منظمة في هذه الفئة بمصادر خارجية⁽³⁸⁾، وتمثل نفقات الاستعانة بمصادر خارجية ذات الصلة باللوجستيات في برنامج الأغذية العالمي وحده حوالي ستة مليارات دولار أو أكثر من ربع الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية.

86- ويشكل تشييد المرافق وصيانتها 12,5 في المائة من الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية، وهي الفئة الأخرى الوحيدة التي تتجاوز نفقاتها مليار دولار⁽³⁹⁾. واستعانت 19 منظمة⁽⁴⁰⁾ بمصادر خارجية في هذه الفئة لأداء خدمات ذات صلة مثل: تشييد المباني التجارية والبنى التحتية؛ وصيانة المباني وإصلاحها وتجديدها؛ وخدمات التخلص من النفايات والتنظيف؛ وخدمات تكييف الهواء والتدفئة والسباكة؛ وخدمات الأعمال العامة؛ وخدمات البستنة وتهيئة المناظر الطبيعية الخارجية.

الشكل السادس

الخدمات الضخمة الحجم المقدمة من مصادر خارجية: أكثر من مليار دولار (استناداً إلى البيانات المتاحة عن السنوات بين عامي 2012 و 2018)



(38) الاتحاد البريدي العالمي، والأمم المتحدة، والأونروا، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة السياحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونسيف.

(39) لم تفصل الأمم المتحدة تكاليف التشييد عن تكاليف الهندسة للفترة 2012-2015. وأدرجت الأحجام المجمعة ضمن تكاليف التشييد (بدلاً من تكاليف العمليات الهندسية)، لأن من المرجح أن تكون الغالبية العظمى من الحجم ضمن نطاق فئة التكاليف الأولى. ويمكن استنتاج ذلك من البيانات المتعلقة بالفترة من عام 2016 إلى عام 2018، حيث شكّلت تكاليف التشييد 92 في المائة من مجموع تكاليف التشييد والهندسة.

(40) الاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، والأونروا، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومقر منظمة الصحة العالمية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو، واليونيدو، واليونسيف.

87- يتراوح حجم الفئات العامة الست الأخرى من الخدمات المقدمة من مصادر خارجية بين مليار دولار وأقل من 1,4 مليار دولار وتشمل ما يلي:

- الخدمات المتصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي استعانت 19 منظمة⁽⁴¹⁾ بمصادر خارجية لتنفيذها (6,2 في المائة من الحجم الإجمالي) وتشمل ما يلي: مكتب المساعدة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ وصيانة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ وتركيب معدّات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ وتطوير البرمجيات؛ وحلول خواديم الحوسبة السحابية؛ وإدارة النظم وأمنها؛ واستضافة نظم التخطيط المركزي للموارد وتقديم الدعم التشغيلي لها؛
- خدمات الأملاك العقارية وتأجير المباني واستئجارها والمرافق العامة التي استعانت فيها ثلاث منظمات⁽⁴²⁾ بمصادر خارجية (5,7 في المائة من الحجم الإجمالي)؛
- الخدمات المتصلة بالسفر والتغذية والإيواء، بما في ذلك إصدار تذاكر الطيران والسكك الحديدية وتجهيز التأشيرات، التي استعانت فيها 12 منظمة⁽⁴³⁾ بمصادر خارجية (5,3 في المائة من الحجم الإجمالي)؛
- الخدمات المتصلة بالسلامة والأمن، بما في ذلك أمن أماكن العمل، وخدمات ومعدّات الحراسة غير المسلّحة والمسلّحة للنظم الأمنية، التي استعانت فيها 18 منظمة⁽⁴⁴⁾ بمصادر خارجية (5,2 في المائة من الحجم الإجمالي)؛
- الخدمات المتصلة بالهندسة المدنية والكهربائية والميكانيكية، التي استعانت فيها ثلاث منظمات⁽⁴⁵⁾ بجهات خارجية (4,9 في المائة من الحجم الإجمالي)؛
- الموارد البشرية والخدمات المهنية والإدارية، بما في ذلك الخدمات الاستشارية المقدّمة من الأفراد والشركات، والدعم المكتبي، والعمل العرضي، التي استعانت فيها ست منظمات⁽⁴⁶⁾ بمصادر خارجية (4,7 في المائة من الحجم الإجمالي).

(41) الاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، والأونروا، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونسكو.

(42) الأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة.

(43) الاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة السياحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو.

(44) الاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، والأونروا، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة العمل الدولية، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو، واليونسكو.

(45) الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأغذية والزراعة.

(46) الأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونسكو.

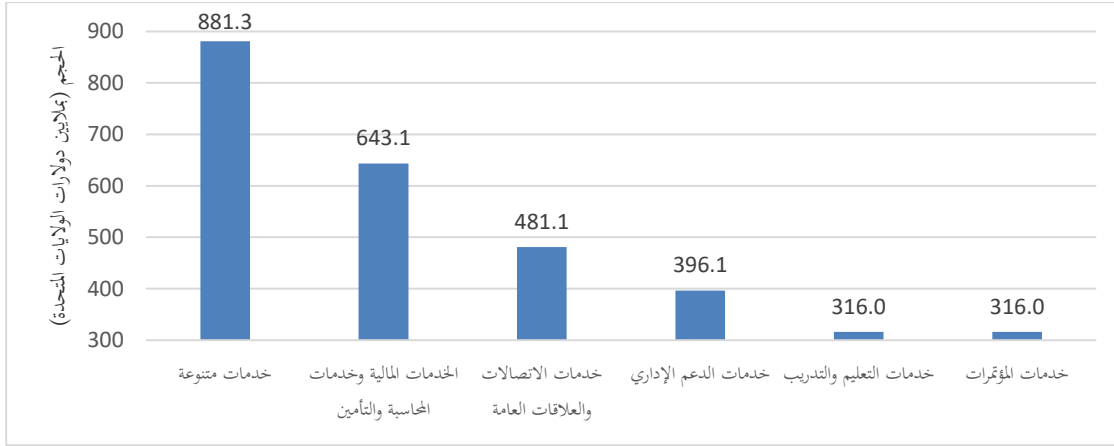
88- ومن حيث الاتجاهات، زادت النفقات سنوياً من عام 2014 إلى عام 2018 في فئتين هما: الموارد البشرية والخدمات المهنية والإدارية والأملاك العقارية، والإيجار والاستئجار والمرافق العامة. وزادت النفقات أيضاً من عام 2012 إلى عام 2016 في خدمات السلامة والأمن، في حين شهدت النفقات في الفئات الخمس الأخرى تقلبات من سنة إلى أخرى. غير أنه إذا قورنت نفقات السنة الأولى (2012) بآخر سنة (2018)، تضاعف الإنفاق في خمس فئات من الفئات الثماني: السلامة والأمن (147,2 في المائة)؛ والسفر والتغذية والإيواء (145,9 في المائة)؛ وتشبيد المرافق وصيانتها (134,7 في المائة)؛ والخدمات الهندسية (103,6 في المائة)؛ والموارد البشرية والخدمات المهنية والإدارية (99,5 في المائة). وحدثت أيضاً زيادات طفيفة في خدمات الأملاك العقارية والإيجار والاستئجار والمرافق العامة (19 في المائة) واللوجستيات (8,4 في المائة) وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (0,8 في المائة).

89- وفي مجموعة الخدمات المقدمة من مصادر خارجية بأحجام متوسطة (300 مليون دولار إلى 500 مليون دولار) إلى متوسطة عليا (500 مليون دولار إلى مليار دولار) (انظر الشكل السابع)، تشكّل الفئات العامة الست من الخدمات المقدمة من مصادر خارجية 3 مليارات دولار أو 13,5 في المائة من مجموع نفقات الاستعانة بمصادر خارجية. وأكبر فئة إنفاق ضمن هذه الفئات هي فئة الخدمات المتنوعة، التي تشمل مجموعة واسعة من 48 من الخدمات التي استعانت 13 منظمة بمصادر خارجية لتنفيذها (3,9 في المائة من الحجم الإجمالي)، وهي خدمات إما غير محدّدة أو غير ذات صلة بالفئات العامة الأخرى الـ 21⁽⁴⁷⁾. ولا يتجاوز سوى ربع الخدمات الـ 48 التي استعين فيها بمصادر خارجية بصورة فردية 10 ملايين دولار من النفقات على مدى فترة السبع سنوات. وبالتالي، فإنّ معظمها خدمات صغيرة الحجم استعين فيها بمصادر خارجية. ويمثّل الحجم الإجمالي لـ 3 خدمات فقط من أصل 48 خدمة، في الواقع، ما يقرب من نصف مجموع النفقات (49,4 في المائة) في هذه الفئة: الصيانة والإصلاح (الأمم المتحدة)؛ والاتصالات والتصميم والطباعة (اليونيسيف)، وتنفيذ البرامج (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز). وترد تفاصيل كل من الخدمات المدرجة في هذه الفئة في المرفق السادس.

(47) في الحالات التي قدّمت فيها المنظمات أرقاماً مجمّعة لفئتين أو أكثر من الخدمات العامة لم يكن من الممكن فصلها، تُدرج هذه الخدمات في فئة الخدمات المختلفة. وتشمل هذه الخدمات ما يلي: البنى التحتية واللوجستيات (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)؛ والبنى التحتية والأمن والتراخيص (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)؛ والاتصالات والتصميم (مفوضية شؤون اللاجئين)؛ والاتصالات والتصميم والطباعة (اليونيسيف)؛ ومراجعة الحسابات والمحاسبة والمالية (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)؛ وتحليل الأعمال وتطوير البرمجيات وضمان الجودة (الاتحاد البريدي العالمي).

الشكل السابع

خدمات مقدّمة من مصادر خارجية بأحجام متوسطة إلى متوسطة عليا: 300 مليون دولار إلى مليار دولار (استناداً إلى البيانات المتاحة عن السنوات بين عامي 2012 و 2018)



90- تمثّل فئة خدمات المالية والمحاسبة والتأمين، التي استعانت سبع منظمات⁽⁴⁸⁾ بمصادر خارجية لتنفيذها، فئة الخدمات الأخرى الوحيدة المقدّمة بأحجام متوسطة عليا، وتشكّل 2,9 في المائة من الأحجام الإجمالية للاستعانة بمصادر خارجية. وتشمل أربع فئات أخرى من فئات الخدمات المقدّمة من مصادر خارجية بأحجام متوسطة من النفقات ما يلي:

- الاتصالات والعلاقات العامة، بما في ذلك وسائط الإعلام والإذاعة والتلفزيون والاتصالات السلكية واللاسلكية والتصوير الفوتوغرافي والإعلان والتسويق وجمع الأموال، استعانت خمس منظمات بمصادر خارجية لتنفيذها (2,1 في المائة من الحجم الإجمالي)⁽⁴⁹⁾؛
- الدعم الإداري، بما في ذلك خدمات المشورة في مجال إدارة الأعمال وتنظيمها، أسندت خمس منظمات تنفيذه إلى مصادر خارجية (1,8 في المائة من الحجم الإجمالي)⁽⁵⁰⁾؛
- التعليم والتدريب، بما في ذلك تنمية قدرات الموظفين، وإدارة الأداء، ودورات تعلم اللغات، والتعلم عن بعد، وخدمات المكتبة، وتقييم مجمع القيادة، ومنصات التعلم عن بعد، وهي خدمات استعانت 11 منظمة بمصادر خارجية لتنفيذها (1,4 في المائة من الحجم الإجمالي)⁽⁵¹⁾؛

(48) الاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة الأغذية والزراعة، واليونسيف.

(49) الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، واليونسيف.

(50) الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومفوضية شؤون اللاجئين.

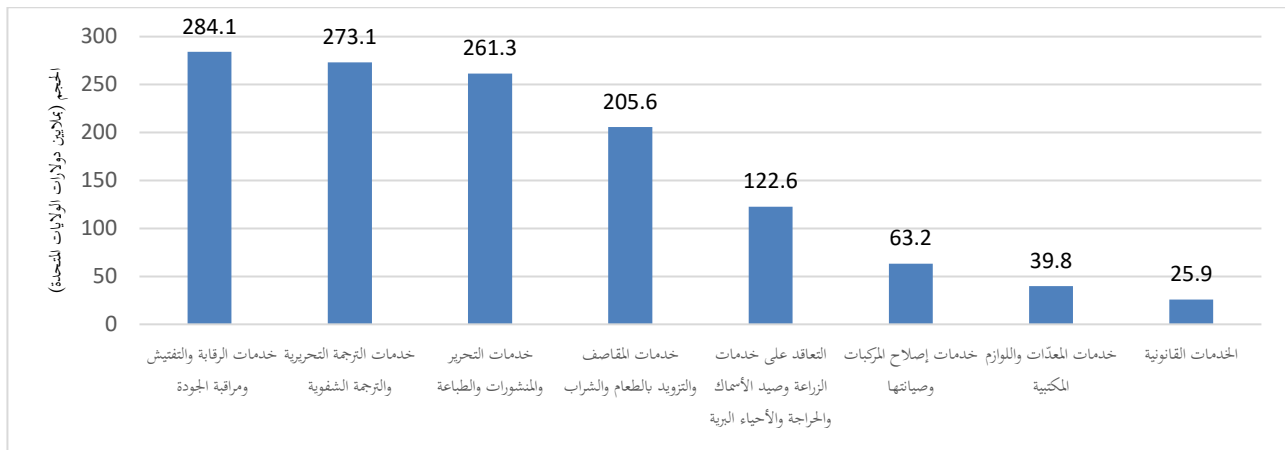
(51) الاتحاد البريدي العالمي، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

- خدمات المؤتمرات، بما في ذلك إدارة المناسبات، استعانت خمس منظمات بمصادر خارجية لتنفيذها (1,4 في المائة من الحجم الإجمالي)⁽⁵²⁾.

91- ولا توجد اتجاهات واضحة قابلة للتمييز بشأن أي من الفئات الست، وذلك بسبب التقلبات التي حدثت من سنة إلى أخرى بين عامي 2012 و2018. غير أنه عند مقارنة النفقات في أول سنة (2012) بالنفقات في آخر سنة (2018)، تسجل زيادة قدرها 16 ضعفاً في فئة الخدمات المالية وخدمات المحاسبة والتأمين (1 649,9 في المائة)، وزيادة كبيرة في فئة خدمات الاتصالات والعلاقات العامة (127,5 في المائة)، وزيادة معتدلة في فئة خدمات التعليم والتدريب (44,1 في المائة)، وزيادة طفيفة في خدمات المؤتمرات (17,1 في المائة)، وانخفاض طفيف في الخدمات المختلفة (-14,5 في المائة) وانخفاض معتدل في خدمات الدعم الإداري (-78,1 في المائة).

الشكل الثامن

الخدمات المقدمة من مصادر خارجية بأحجام متوسطة دنيا إلى محدودة: أقل من 300 مليون دولار (استناداً إلى البيانات المتاحة بشأن السنوات بين عامي 2012 و2018)



92- في مجموعة الخدمات المقدمة من مصادر خارجية بأحجام متوسطة دنيا (100 مليون دولار إلى 300 مليون دولار) إلى محدودة (أقل من 100 مليون دولار) (انظر الشكل الثامن)، تشكّل ثلثي فئات عامة من الخدمات المقدمة من مصادر خارجية ما يقرب من 1,3 مليار دولار أو 5,7 في المائة من مجموع نفقات الاستعانة بمصادر خارجية. وهذه المجموعات هي:

- خدمات الرقابة (خدمات المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات والتقييم والتحقق والطب الشرعي) والتفتيش ومراقبة الجودة وضمان الجودة، التي استعانت 11 منظمة بمصادر خارجية لتقديمها (1,3 في المائة من الحجم الإجمالي)⁽⁵³⁾؛
- خدمات الترجمة التحريرية والترجمة الشفوية، التي استعانت تسع منظمات بمصادر خارجية لتنفيذها (1,2 في المائة من الحجم الإجمالي)⁽⁵⁴⁾؛

(52) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الصحة العالمية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

(53) الاتحاد البريدي العالمي، والأمم المتحدة، والأونروا، وبرنامج الأغذية العالمي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة السياحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونسكو، واليونسيف.

(54) الاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة السياحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو.

- خدمات التحرير والمنشورات والطباعة، بما في ذلك التصميم، وتصميم الرسوم البيانية والطوابع، والفنون الجميلة، والتدقيق اللغوي والتصحيح، والاستنساخ الفوتوغرافي، والتوزيع، واستئجار معدّات الطباعة، والمنشورات الإلكترونية، وبيع المنشورات، التي استعانت 15 منظمة بمصادر خارجية لتنفيذها (1,2 في المائة من الحجم الإجمالي)⁽⁵⁵⁾؛
- خدمة المقاصف والتزويد بالطعام والشراب، التي استعانت ست منظمات بمصادر خارجية لتنفيذها (0,9 في المائة من الحجم الإجمالي)⁽⁵⁶⁾؛
- التعاقد على خدمات الزراعة وصيد الأسماك والحراجه والأحياء البرية، من جانب منظمة الأغذية والزراعة (0,5 في المائة من الحجم الإجمالي)؛
- خدمات إصلاح المركبات وصيانتها، التي استعانت خمس منظمات بمصادر خارجية لتنفيذها (0,3 في المائة من الحجم الإجمالي)⁽⁵⁷⁾؛
- خدمات المعدّات واللوازم المكتبية، بما في ذلك تأجيرها واستئجارها، التي تعاقدت منظمتان مع مصادر خارجية لتنفيذها (0,2 في المائة من الحجم الإجمالي)⁽⁵⁸⁾؛
- الخدمات القانونية، التي استعانت ثلاث منظمات⁽⁵⁹⁾ بمصادر خارجية لتنفيذها (0,1 في المائة من الحجم الإجمالي).

93- ومن حيث الاتجاهات، انخفض الإنفاق على المعدّات واللوازم المكتبية في كل السنوات من عام 2014 إلى عام 2018، في حين شهدت النفقات تقلباً في الفئات السبع الأخرى من سنة إلى أخرى. ومع ذلك، عند مقارنة النفقات في السنة الأولى مع النفقات في السنة الأخيرة باستخدام البيانات المتاحة، حدثت زيادات كبيرة في التعاقد على خدمات الزراعة وصيد الأسماك والحراجه والأحياء البرية (398 في المائة) وخدمات الرقابة والتفتيش ومراقبة وضمان الجودة (162,5 في المائة)، وزيادة معتدلة في خدمات التحرير والطباعة والمنشورات (82,6 في المائة)، وانخفاض طفيف في إصلاح المركبات وصيانتها (-23,1 في المائة)، وانخفاض معتدل في خدمات المقاصف والتزويد بالطعام والشراب (-55,4 في المائة) والترجمة التحريرية والترجمة الشفوية (-57,2 في المائة)، والمعدّات واللوازم المكتبية (-75,8 في المائة)، والخدمات القانونية (-80,3 في المائة).

94- وعند النظر إلى الإنفاق على الاستعانة بمصادر خارجية عموماً على نطاق جميع المنظمات الـ 23، نجد أنّ معظمه يؤوّل إلى مجال واحد إلى خمسة من مجالات الخدمات في جميع المنظمات باستثناء الأمم المتحدة. فليس هناك مجال خدمات واحد ضمن الخدمات الثلاث الأعلى قيمة المقدّمة من جهات خارجية في غالبية المنظمات الـ 23. ومن بين مجالات الخدمات العامة الـ 22 التي حدّدتها

(55) الاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، والأونروا، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو.

(56) الأمم المتحدة، والأونروا، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

(57) الأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

(58) الأمم المتحدة وهيئة الأمم المتحدة للمرأة.

(59) الأمم المتحدة، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

وحدة التفتيش المشتركة، تتمثل أكثر مجالات الخدمات شيوعاً فيما يلي (يشار إلى عدد المنظمات بين قوسين معقوفين): تشييد المرافق وصيانتها (11)؛ وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (8)؛ والشحن والنقل (5)؛ والموارد البشرية والخدمات المهنية والإدارية (4)؛ والمالية والمحاسبة والتأمين (4)؛ والسلامة والأمن (3)؛ والترجمة التحريرية والترجمة الشفوية (3)؛ والسفر والتغذية والإيواء (3).

95- وعند مقارنة نفقات أول سنة بنفقات آخر سنة قُدمت المنظمات الـ 23 بيانات بشأنها، زادت النفقات في 17 من المنظمات الـ 23 وفي 15 من فئات الخدمات العامة الـ 22. ومن العوامل الهامة التي أسهمت في هذه الزيادة ارتفاع النفقات بمقدار الضعف أو ثلاثة أضعاف في أربع من فئات الخدمات الثماني التي قُدمتها مصادر خارجية بنفقات تزيد على مليار دولار، وهي: السلامة والأمن؛ وبناء المرافق وصيانتها؛ والسفر والتغذية والإيواء؛ والموارد البشرية والخدمات الإدارية والكتائبية.

96- ومن حيث الاتجاهات السنوية، شهد الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية على نطاق المنظمات الـ 23 زيادات طفيفة من عام 2014 إلى عام 2015 (14,4 في المائة) ومن عام 2015 إلى عام 2016 (10,4 في المائة) ومن عام 2016 إلى عام 2017 (16,1 في المائة)، وظلت دون تغيير تقريباً من عام 2012 إلى عام 2013 (-0,4 في المائة)، ومن عام 2013 إلى عام 2014 (-0,8 في المائة)، ومن عام 2017 إلى عام 2018 (-0,002 في المائة).

97- وفي ضوء ذلك، يمكن وصف الاتجاه العام للاستعانة بمصادر خارجية في منظومة الأمم المتحدة بأنه يأخذ نسقاً تصاعدياً محدوداً. فالواقع أنه عند مقارنة البيانات الواردة من المنظمات الخمس عشرة⁽⁶⁰⁾ التي قُدمت بيانات عن أحجام الاستعانة بمصادر خارجية عن جميع السنوات السبع من عام 2012 إلى عام 2018، زادت الأحجام الإجمالية بنسبة 25,8 في المائة من 2,7 مليار دولار في عام 2012 إلى 3,4 مليارات دولار في عام 2018. وبالإضافة إلى ذلك، لَمَّا كانت نسبة الاستعانة بمصادر خارجية بالنسبة إلى المشتريات تتراوح بين 10 في المائة و60 في المائة في 15 منظمة، وتشكّل أكثر من 5 في المائة من مجموع النفقات في 12 منظمة، فمن الواضح أنَّ الاستعانة بمصادر خارجية ليست ممارسة ضئيلة فيما يتعلق بالتكلفة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وهذا الأمر يثير تساؤلات عن السبب في عدم الإبلاغ عنها على نحو منفصل خلال أكثر من 15 عاماً.

98- وسيوضّح الفرع التالي بالتفصيل المسوغات التي قُدمتها المنظمات للاستعانة بمصادر خارجية في توفير الخدمات المحددة في هذا الفرع، بما في ذلك أي معايير ومبادئ مقرّرة.

هاء- مسوغات الاستعانة بمصادر خارجية

99- جاءت ردود المنظمات على الاستبيان المؤسسي وأثناء المقابلات، عند استفسارها عن الأسباب الباعثة على الاستعانة بمصادر خارجية لتنفيذ أي خدمة معيّنة، مشفوعة بتوضيح مفاده أنه لم تتم قط الاستعانة بمصادر خارجية لتنفيذ أي خدمة بالكامل، إذ تبقى المسألة العامة قائمة على صعيد المنظمة، التي يجب عليها أن ترصد وتكفل أداء مقدّم الخدمات الخارجي للخدمة المعنية وفق مستويات الجودة المطلوبة. وبالتالي، فإنَّ جميع الخدمات تقدّمها مصادر خارجية جزئياً، وإن كان ذلك بدرجات متفاوتة. وفي الحالات التي قد يكون فيها لدى منظمة ما مزيج من الموظفين الداخليين

(60) الاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو.

ومقدّمِي الخدمات الخارجيين الذين ينفّذون خدمة ما، تُعتبر هذه الممارسة استعانة جزئية بمصادر خارجية بدرجة أقل. وفي الحالات التي ينفّذ فيها الخدمة بالكامل مقدّم خدمات خارجي يعمل تحت إشراف موظف داخلي في المنظمة ويقدم إليه تقريراً، تُعتبر هذه الممارسة استعانة جزئية بمصادر خارجية بدرجة أكبر.

100- وأبرزت المنظمات، بخصوص معظم الخدمات المقدّمة من مصادر خارجية، مسوغات وأمثلة تتصل باثنين من الأسباب الأساسية الأربعة للاستعانة بمصادر خارجية الواردة في تقرير الأمين العام لعام 1999 عن الاستعانة بمصادر خارجية، وهما اكتساب المهارات التقنية غير المتاحة بيسر للمنظمة بما في ذلك الحصول على أحدث التقنيات والدراية الفنية أو الحصول على المرونة اللازمة للاستجابة السريعة للأوضاع المتغيرة؛ وتوفير مصدر بطريقة أكثر فعالية وكفاءة وبسرعة. وتشمل المسوغات المحددة ذات الصلة ما يلي:

- تلبية الزيادات غير المنتظمة أو الدورية في الطلب عندما يتجاوز قدرة الموظفين الداخليين على الإنجاز في الوقت المناسب؛
- الحصول على الخبرة الخارجية للخدمات المعقّدة غير المتاحة داخلياً؛
- الحصول على خدمات تتطلب شهادة أو ترخيصاً غير متوفّر داخلياً؛
- تلبية متطلبات الامتثال في الأسواق المنظّمة تنظيمياً عالياً؛
- الاستعانة بموظفين مدربين على استخدام أحدث الأدوات التكنولوجية، والوصول إلى أحدث الأدوات التكنولوجية التي ليس بإمكانها أن تسير ما يوفّره القطاع الخاص حتى لو تم تطويرها داخلياً؛
- الحصول على خدمة بمرونة وكفاءة وسرعة أكبر؛
- الحصول على خدمات لا تتوافر لها مرافق أو معدات داخلية.

101- وأبرزت عدة منظمات أيضاً مسوغات تتصل بسبب أساسي آخر يرد في تقرير الأمين العام - وهو تحقيق وفورات في التكاليف. وتشمل هذه الوفورات ما يلي: تحقيق أعلى جودة بأفضل سعر من خلال الشركات ذات الخبرة في الأسواق المالية أو من خلال عمليات الشراء الضخمة؛ وخفض تكاليف الموظفين، في ضوء سياسات النمو الصفري، أو تخفيضات الميزانية، أو الفرص الناشئة عن حالات التقاعد، عن طريق توظيف متعاقدين لا يتعين دفع مزايا واستحقاقات إليهم؛ والتعويض عن عدم وجود طلب داخلي مستقر، مما يجعل إنجاز الخدمات داخلياً غير فعال من حيث التكلفة. بيد أن غالبية المنظمات أقرت بأنها لم تُجر تحليلاً للتكاليف والفوائد بصورة متسقة، وليست لديها منهجية راسخة للقيام بذلك في سبيل الجزم بناء على وقائع بأن وفورات في التكاليف ستتحقق في الحالات المذكورة أعلاه.

102- وأشارت بضع منظمات أيضاً إلى مسوغات تتعلق بالسبب الأساسي الرابع الوارد في تقرير الأمين العام - وهو توفير نشاط أو خدمة لا حاجة لها على المدى الطويل. ويشمل ذلك الحصول على الخدمات التي لا يُحتاج إليها إلا بصفة دورية أو غير متكررة (مثلاً لبضع ساعات في اليوم أو موسميّاً)، أو على المدى القصير أو بصورة غير منتظمة. ومع ذلك، فقد أشار العديد من مديري العقود إلى أن الاستعانة بمصادر داخلية ليست خياراً مجدياً فيما يخص بعض الخدمات التي لا يُحتاج إليها إلا بصفة دورية أو ظرفية، لأنّ تكلفة أدائها داخل منظمة ما بنفسها ستكون باهظة. فعلى سبيل المثال، أشارت اليونيسيف إلى أن إسناد خدمات التفتيش والاختبار المتعلقة بالسلع الصحية (التي تقدّمها حالياً

مصادر خارجية) إلى مصادر داخلية سيتطلب نفقات هائلة، إذ يتعين إنشاء كافة البنى التحتية الخاصة بالمختبرات داخلياً. وبالتالي، فإنَّ إسناد أداء هذه الخدمات إلى مصادر خارجية من كيانات تجارية لديها بالفعل البنى التحتية اللازمة أكثر فعالية بكثير من حيث التكلفة.

103- وإلى جانب الأسباب الأساسية الأربعة، تشمل الأسباب الأخرى للاستعانة بمصادر خارجية التي أبرزتها المنظمات ما يلي:

- الحصول على خدمات ليست أساسية لولاية المنظمة ولكنها ضرورية لتيسير حضورها ويمكن أن يوفرها مقدّم خدمات تجاري بتكلفة معقولة، مما يتيح للمنظمة تركيز عمل الموظفين على المهام الأساسية؛
- تحسين الوصول إلى الموردّين والشبكات وتحسين القوة التفاوضية مع هذه الجهات؛
- تقديم الخدمات في مناطق النزاع وحالات الأزمات التي يصعب فيها نشر الموظفين الداخليين بسرعة بسبب المسائل الأمنية والإدارية؛
- ضمان استمرارية الأعمال؛
- الحد من المخاطر أو نقلها أو تقاسمها؛
- تلبية المطالب السياسية للدول الأعضاء.

واو - معايير ومبادئ الاستعانة بمصادر خارجية

104- فيما يتعلق بمدى وجود أي معايير راسخة يتعين استيفؤها لتقييم ما إن كان من الممكن إسناد تنفيذ نشاط ما إلى مصادر خارجية كلياً أو جزئياً، لا توجد رسمياً أي معايير غير المعايير الأربعة التي وضعها الأمين العام للأمم المتحدة في عام 2000 (A/55/301)، وهي: (أ) ضمان فعالية التكاليف والكفاءة؛ و(ب) ضمان السلامة والأمن؛ و(ج) الحفاظ على الطابع الدولي للمنظمة؛ و(د) كفاءة نزاهة الإجراءات وعملية الشراء. وتكتفي غالبية المنظمات باتباع إجراءات شراء نموذجية، تشمل معايير الأهلية والتأهيل والجوانب التقنية والمالية. وليس أي من هذه الإجراءات خاصراً حصراً بالاستعانة بمصادر خارجية في حد ذاتها. وأشير إلى أنَّ المعايير المستخدمة تتوقف على عوامل مثل طبيعة الخدمات، وما إذا كانت خدمات أساسية، والتكلفة، ومستوى الخبرة المطلوبة.

105- وأشارت مفوضية شؤون اللاجئين إلى أنَّ التكلفة هي المعيار الرئيسي في تحليل "الشراء مقابل الإنتاج" المستخدم في الاستعانة بمصادر خارجية، أي ما إن كان الخيار الأرخص هو شراء الخدمة من السوق أم تحمّل تكلفة إنتاجها بالتعاون مع الموظفين. وثمة معيار هام آخر هو المدة التي ستظل فيها الحاجة إلى الخدمة المعنية قائمة. وبعبارة أخرى، إذا كانت الحاجة مؤقتة، قد يكون خيار الاستعانة بمصادر خارجية أفضل بالنظر إلى ما يتيح من مرونة أكبر. ومن المعايير الأخرى ذات الصلة توافر الخبرة التقنية اللازمة لأداء الخدمة، من حيث إنَّ الافتقار إلى الخبرة الداخلية قد يبرّر الاستعانة بمصادر خارجية. وآخر المعايير في هذا الصدد هو حجم الطلب. فإذا كانت الأحجام ضئيلة جداً، قد لا تكون هناك أسباب كافية لتبرير تكلفة موظف يكرّس وقته لأداء تلك الخدمة. وفي المقابل، إذا كانت الأحجام ضخمة للغاية، قد يكون من المرهق جداً وغير الفعال تعيين جميع الموظفين اللازمين لأداء الخدمة وإدارتهم.

106- وفي حين لا توجد مبادئ خاصة بالاستعانة بمصادر خارجية تحديداً، فقد أشارت الأمم المتحدة إلى أنَّها تطبّق أربعة مبادئ أساسية للشراء عندما يتعلق الأمر بالاستعانة بمصادر خارجية، وهي: الحصول على أعلى جودة بأفضل سعر؛ والتزام الإنصاف والنزاهة والشفافية؛ وتحقيق المنافسة الدولية الفعلية؛

ومراعاة مصلحة الأمم المتحدة. وعلى نفس المنوال، تطبق المفوضية الأوروبية ثلاثة مبادئ عامة للمشتريات تطبيقاً دقيقاً على جميع أنشطة الاستعانة بمصادر خارجية، وهي المساواة في المعاملة والشفافية وعدم التمييز.

107- وقد عثرت وحدة التفتيش المشتركة، من خلال بحثها المستندي الخاص، على مبادئ توجيهية مفيدة تتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية من قطاعي المصارف والأوراق المالية. ويورد المرفق السابع هذه المبادئ التوجيهية لكي تنظر فيها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لأنّ هذه المبادئ تنطبق عليها أيضاً، مع إدخال التعديلات ذات الصلة عليها.

108- وكما اتضح من هذا الفصل، فإنّ كلاً من التنوع الواسع في الخدمات التي تسند إلى مصادر خارجية والأحجام الإجمالية، فيما يتعلق بمنظومة الأمم المتحدة بأسرها، يبيّن أنّ الاستعانة بمصادر خارجية ليست ممارسة شاذة أو غير مألوفة ولا هي ممارسة غير ذات أهمية من حيث الإنفاق. وفي حين يبدو أنّ لدى المنظمات مسوغات واضحة للاستعانة بمصادر خارجية لإنجاز هذه الخدمات، فإنّ هناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود لتمييز الترتيبات التي تشكّل استعانة بمصادر خارجية، وما يقابلها من أحجام، ومصدر التمويل واتجاهات الإنفاق، تمييزاً واضحاً.

109- وسيؤدّي جمع البيانات المتعلقة بالنفقات المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية والإبلاغ عنها، بدوره، إلى تبيان المستوى الفعلي لاستخدام هذا الخيار بصورة أوضح. ولهذا الغرض، من المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية، بالإضافة إلى تعزيز شفافية أنشطة الاستعانة بمصادر خارجية في المنظمات، إلى مساعدة الهيئات التشريعية وموظفي الإدارة العليا والممارسين في مجال الاستعانة بمصادر خارجية على اتخاذ قرارات أكثر استنارة بشأن جدوى خيار الاستعانة بمصادر خارجية لتلبية احتياجات المنظمة في المستقبل في مختلف مجالات الخدمات.

التوصية 2

ينبغي للهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى رؤسائها التنفيذيين أن يكفلوا، بحلول نهاية عام 2022، أن تتضمن التقارير السنوية عن المشتريات فرعاً عن النفقات على الخدمات التي يوردها مقدّمو الخدمات التجاريون.

رابعاً- تحديات الاستعانة بمصادر خارجية وما يتصل بها من مخاطر

110- واجهت المنظمات، لدى اضطلاعها بأنشطة الاستعانة بمصادر خارجية العديدة التي أسهب الفصل السابق في بيانها، طائفة من التحديات والمخاطر ذات الصلة في علاقاتها وترتيباتها المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية، ينطوي بعضها على عوامل مخففة وفرص وحلول. وبعض هذه التحديات والمخاطر عامّة، في حين أنّ بعضها الآخر ملازم للاستعانة بمصادر خارجية في البلدان النامية (ولا سيما من جانب المكاتب الميدانية)، وملازم لحالات الطوارئ والأزمات وعمليات حفظ السلام. ويناقش المفتش، في هذا الفصل، تفاصيل هذه التحديات بتعمق، فضلاً عن أي حلول محتملة وعوامل مخففة جرى تحديدها.

111- وفي حين أنّ بعض التحديات المبيّنة بتفصيل في هذا الفصل، ولا سيما ما يتناول منها سوء أداء البائعين، وسلوكات البائعين وممارساتهم غير اللائقة، والاستعانة بمقدّمي خدمات خارجيين في البلدان النامية، تنطبق بالكامل على جميع أشكال الشراء، فقد سلّط عليها الضوء بحكم صلتها المباشرة بالاستعانة بمصادر خارجية وتأثيرها عليها، كما أكّد ذلك مديرو العقود الخاصة بالخدمات المقدّمة من مصادر خارجية وموظفو المشتريات على حد سواء.

ألف- التحديات والمخاطر العامة التي تواجه الاستعانة بمصادر خارجية وما يتصل بها من عوامل مخففة وحلول

112- ترتبط التحديات الرئيسية التي تؤثر على علاقات الاستعانة بمصادر خارجية بوجه عام، بصرف النظر عن الموقع، إلى حد بعيد بما يلي: (أ) القوانين الوطنية؛ و(ب) مصالح الدول الأعضاء؛ و(ج) خصائص المنظمات الحكومية الدولية؛ و(د) القواعد والأنظمة المالية وسياسات الشراء؛ و(هـ) الخدمات المتخصصة والمصمّمة حسب الطلب؛ و(و) أحجام الاستعانة بمصادر خارجية وتكاليفها؛ و(ز) القيود على القدرات والمراقبة وأشكال التواصل الداخلية؛ و(ح) الاعتبارات المادية واعتبارات أمن المعلومات؛ و(ط) سوء أداء البائعين وسلوكات البائعين وممارساتهم غير اللائقة؛ و(ي) عوامل أخرى. ويعرض هذا الفرع بالتفصيل هذه التحديات والمخاطر فضلاً عن الفرص المتاحة للتخفيف من حدّتها. وتتعلق التحديات والمخاطر المبيّنة في هذا الفصل إلى حد بعيد بالتحديات والمخاطر التي تواجهها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وفي بعض الحالات التي يواجهها مقدّمو الخدمات التجاريون.

1- القوانين الوطنية

113- تقلص مرونة التوظيف بسبب أنظمة العمل. يمكن للقوانين المحلية أن تحدّ من قدرة المنظمة على الانتقال بالكامل من مقدّم خدمات إلى آخر. فعلى سبيل المثال، يقضي القانونان الفرنسي والإيطالي بأنه إذا كانت طبيعة الخدمات المنصوص عليها في العقد الجديد، فيما يتعلق بخدمات تنظيف المرافق، هي نفس طبيعة العقد السابق، وجب على المتعاقد الجديد أن يحتفظ بجميع موظفي مقدّم الخدمات المنصرف بغض النظر عن الأداء. على أنّ منظمة العمل الدولية اعتبرت الاحتفاظ بموظفين تابعين للمتعاقد السابقين ممارسة جيدة يجري الاضطلاع بها طوعاً للتقليل إلى أدنى حد من التأثير على الموظفين المتعاقدين.

114- شرط الامتثال لتشريعات محلية متعددة بسبب وجود الموقع خارج الحدود. بالنظر إلى أنّ مقر المنظمة الأوروبية للبحوث النووية يقع في كل من فرنسا وسويسرا، فقد كان على المتعاقدين الخارجيين في السابق الامتثال لتشريعات البلدين معاً، وأحياناً داخل نفس المبنى. ففي عام 2004، أنشأ اتفاق ثلاثي

الأطراف بين المنظمة الأوروبية للبحوث النووية وفرنسا وسويسرا نظاماً قانونياً منفصلاً تحدّد المنظمة بموجبه مكان إنجاز العمل، في حين يحدّد النظام القانوني السويسري شروط العمل المنطبقة على المبنى بأكمله.

115- **الجزاءات وضروب الحظر التي تحدّد من توافر البائعين.** فاقمت الزيادة في استخدام صكوك مثل الجزاءات وضروب الحظر التجارية الأحادية الجانب والمتعددة الأطراف، التي تفرضها القوى الاقتصادية والمنظمات الكبرى على البلدان التي يتعين أن تقدّم المنظمات الإنسانية خدمات فيها، درجة الصعوبة التي تواجهها هذه المنظمات في العثور على عدد كاف من وكلاء الشحن التجاريين لتقديم خدمات لهذه البلدان. وأشارت هذه المنظمات إلى أن العديد من الناقلين التجاريين الذين كانت تتعامل معهم في السابق باتوا يرفضون تقديم عرض أسعار بسبب تخوفهم من أن تتعرض أساليب عملهم لعقوبات من بلد أو من منظمة حكومية دولية. وحتى استعداد الكيانات لتقديم الوثائق اللازمة للتنازل عن الجزاءات لن يقنع المشغلين بتقديم عروض أسعار.

2- مصالح الدول الأعضاء

116- **الاعتبارات السياسية للدول الأعضاء.** أشارت منظمة دولية من خارج منظومة الأمم المتحدة إلى أنها تضطر إلى مراعاة الحساسيات السياسية عند تغيير العقود المتعلقة بأحجام كبيرة جداً من الخدمات المقدّمة من مصادر خارجية، إذ لا تجد مناصاً من الاستعانة بمصادر خارجية من مقدّمي الخدمات التجاريين في الدول الأعضاء فيها، ومن ثم عليها أن تتوخى الحذر لتجنب النظر إليها على أنها تحاكي دولة على حساب أخرى من خلال قراراتها المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية. وأشارت منظمة أخرى من خارج منظومة الأمم المتحدة إلى أنها تتخبط بقدر كبير في الشراكات بين القطاعين العام والخاص مع الحكومات لتقديم السلع والخدمات، وحدّدت إمكانات هائلة للاستعانة بمصادر خارجية من مقدّمي الخدمات التجاريين في تخزين السلع وتوزيعها، إلا أن الحكومات كثيراً ما تفتقر إلى الإرادة السياسية للتخلي عن السيطرة عن طريق السماح بالاستعانة بمصادر خارجية في عملية أداء الخدمات.

117- **عدم اهتمام الدول الأعضاء وتشكّكها.** أشارت إحدى المنظمات الدولية خارج منظومة الأمم المتحدة إلى أنه لا يوجد سبب يحملها على الاستعانة بمصادر خارجية بالنظر إلى أنها كيان ممّول من الحكومة لا تحركه النتيجة الصافية (أي هامش الربح). ومع أن بعض أعضاء مجلس إدارة هذه المنظمة جاؤوا من القطاع الخاص ولديهم مصلحة في الاضطلاع بالأعمال بمزيد من الكفاءة، فإنهم لا يضغطون من أجل الاستعانة بمصادر خارجية، لأنهم يريدون تجنب تعقيدات التعامل مع المتعاقدين الخارجيين وخطر الارتكان إليهم. وبالإضافة إلى ذلك، أشير إلى احتمال وجود تحيز، إذ يعتبر مجلس الإدارة خدمات معينة على أنها خدمات أساسية وبالتالي لا ينبغي الاستعانة بمصادر خارجية لأدائها. ورئي أنه إذا نظر مجلس الإدارة إلى الأمور من منظور قائم على العمليات بدلاً من منظور يصنّف الخدمات إلى أساسية وغير أساسية، فمن المرجح أن يكون أكثر انفتاحاً على الاستعانة بمصادر خارجية.

3- خصائص المنظمات الحكومية الدولية

118- **عدم فهم الطابع القانوني للمنظمات الحكومية الدولية.** أشارت منظمات عديدة إلى أن مقدّمي الخدمات التجاريين يواجهون صعوبات في فهم الشروط المتعلقة بالامتيازات والحصانات والتحكيم والقوانين المنطبقة على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويمكن أن تؤدي هذه الخصائص، عندما تتعارض مع القوانين الوطنية، إلى رفض البائعين قبول بعض أحكام وشروط مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لاقتناء السلع والخدمات. فعلى سبيل المثال، تكون حقوق الخصوصية الشخصية محدودة بدرجة أكبر فيما يخص موظفي منظومة الأمم المتحدة مقارنة بحقوق الخصوصية الشخصية للموظفين

في القطاع الخاص. وبالتالي، ينبغي أن تتضمن عقود الخدمات المسندة إلى مصادر خارجية معايير سلوك خاصة بموظفي الجهات الخارجية وشروطاً بشأن واجب التعاون في عمليات المراجعة والتحقيقات، يُدَّ أن البائعين قد لا يقبلون بهذه الشروط، ولا سيما عندما لا تكون هناك قوانين وطنية قابلة للمقارنة سارية المفعول.

119- انطباق القوانين الوطنية في مباني المنظمات عند تعاقدتها مع مصادر خارجية. تتمتع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ببعض الامتيازات (مثل وضع الإعفاء من الضرائب)، ويتمتع موظفوها بمصانوات وظيفية، غير أن هذه الامتيازات لا تنطبق على موظفي مقدّمي الخدمات التجاريين الذين يقدّمون الخدمات إلى هذه المؤسسات. على أن هؤلاء الموظفين يخضعون للقوانين الوطنية والمحلية التي تظل سارية المفعول عندما يقدّمون الخدمات داخل مباني مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وبالتالي، فإن القوانين الوطنية يمكن أن تتسلل بصورة غير مباشرة إلى مباني الأمم المتحدة من خلال الاستعانة بمصادر خارجية، وهو ما تَبَّهت منظمات عديدة إلى أنه قد يؤدي إلى عواقب غير متوقعة.

120- أثر الاستعانة بمصادر خارجية على الجهات المستفيدة من الخدمات وعلى ولاية المنظمات. الأنوروا مشغّل رئيسي للأجنيين الفلسطينيين، وتشمل ولايتها أيضاً تعزيز رفاه اللاجئين الفلسطينيين من خلال إيجاد فرص العمل. ومن هذا المنطلق، قد تؤدي الاستعانة بمصادر خارجية في الواقع إلى الحد من فرص العمل المتاحة للاجئين، وبالتالي تقويض جهود الوكالة في هذا الصدد. وعلى غرار ذلك، وبالنظر إلى ولاية منظمة العمل الدولية المتمثلة في تعزيز المساواة في الأجر عن العمل المتساوي، يتعين على المنظمة أن تمارس ضوابط إضافية لكي لا يُنظر إليها على أنها تلجأ إلى مصادر خارجية لخفض تكاليف اليد العاملة.

4- القواعد والأنظمة المالية وسياسات الشراء

121- إجراءات وطرائق دفع مرهقة. أقرت عدة منظمات بأن من الشائع أن يعتبر البائعون إجراءات الشراء الخاصة بها مرهقة وطويلة للغاية، بالنظر إلى الإجراءات الشككية العديدة التي يتعين عليهم الامتثال لها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أحكامها وشروطها العامة المتعلقة بالشراء ليست دائماً موضع ترحيب في جميع الأسواق، كما أن شروط الدفع الخاصة بها ليست مثالية لبعض الأسواق. فعلى سبيل المثال، أشار مديرو العقود في الأمم المتحدة إلى أن بعض الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم لم يتسن لها التعامل معهم بسبب التأخر في الدفع، نظراً للضوابط الإدارية المتعددة المستويات التي يجب اتباعها فيما يتعلق بالمعاملات الخارجية. وبالتالي، فإن هذا الأمر يؤدي إلى اقتصار تقديم العطاءات على الشركات الكبيرة التي تستطيع الانتظار للحصول على مستحقاتها. ولمعالجة هذا التحدي، تقوم الأمم المتحدة والمفوضية الأوروبية على نحو استباقي بالتواصل مع البائعين المحتملين لشرح سبب طول عملية الدفع بفعل ضرورة الامتثال للنظام المالي.

122- عتبات ضئيلة للمشتريات المباشرة لا تحفّز الاستعانة بمصادر خارجية. أشار مديرو العقود في عدة منظمات إلى أنه عندما تكون عتبات المشتريات المباشرة (أي المبالغ التي تمثّل عتبة لا يكون مطلوباً دوماً أن يلجأوا إلى العطاءات التنافسية) منخفضة للغاية، فقد لا تشجّع على الاستعانة بمصادر خارجية، نظراً للوقت والجهد اللازمين لاستيفاء عمليات الشراء الرسمية. فعلى سبيل المثال، حُدِّدت الحدود الأدنى لمجموعة البنك الدولي وصندوق النقد الدولي في مبلغ 50 000 دولار، وهو ما يعتبره مديرو العقود مصدر عناء، في حين أن العتبة في منظمة الأغذية والزراعة هي 15 000 دولار، بل إنهما في برنامج الأغذية العالمي أقل من ذلك بكثير إذ حُدِّدت في مبلغ 5 000 دولار فقط. ولمعالجة هذا الأمر، أشارت المنظمات إلى ضرورة تحقيق توازن أفضل بين الرقابة ونطاق العمل من جانب المكاتب التقنية المنخرطة في

الاستعانة بمصادر خارجية أو المهتمة بها. وأشار أيضاً إلى أنَّ المنظمات تتكبد خسائر بسبب عدم قدرتها على شراء الخدمات مباشرة عبر شبكة الإنترنت التي كثيراً ما تقدِّم أكثر الأسعار تنافسية.

5- خدمات متخصصة ومصممة حسب الطلب

123- **الارتقاء إلى البائع.** يعني هذا خطر الاعتماد المفرط على بائع معين، وقد يحدث عندما تكون الخدمة إما متخصصة بدرجة عالية، كما هو الحال في الأسواق المتخصصة التي لا تشهد منافسة تُذكر أو لا تشهد أية منافسة، أو تتطلب الامتثال لأنظمة أو شهادات صارمة، بحيث لا يستطيع سوى عدد قليل جداً من الشركات تقديم هذه الخدمة (مثل خدمات طائرات هليكوبتر لعمليات الأمم المتحدة للسلام في مناطق النزاع). ويمكن أيضاً أن يحدث الارتقاء إلى البائعين عندما لا تكون هناك سوابق أو مسارات واضحة للخروج من الترتيبات القائمة (مثل الخدمات السحابية المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات). وفي حين يمكن أن يحدث الارتقاء إلى البائعين عندما يكون تغيير مقدِّم الخدمة مكلفاً للغاية ويستغرق وقتاً طويلاً بسبب الطابع المخصص بإفراط للخدمة المعنية (مثل النظم المركزية لتخطيط الموارد)، فقد أشارت المنظمات إلى أنه ينبغي الموازنة بين ذلك وبين فائدة تلقي خدمة مكيفة أو مصممة حسب الطلب.

124- ولتفادي الارتقاء إلى البائعين بسبب الاعتماد المفرط على بائع واحد، أبرزت المنظمات الحاجة إلى وجود شركاء متعددين عبر خط خدمات من خلال عقود إطارية (اتفاقات طويلة الأجل)، مما يتيح أيضاً بناء علاقات مع البائعين. ومن التدابير التي ينبغي أن تتخذ ممارسة معتادة لجميع إجراءات الاستعانة بمصادر خارجية تجنب الارتقاء إلى البائعين عن طريق ضمان الاستعانة بمصادر خارجية لأداء المهمة المعنية فقط، مع الاحتفاظ داخلياً بالمعرفة الفعلية بكيفية أداء تلك المهمة وإدارتها. وعندئذ يصبح وضع ضوابط واضحة وتحديد المتطلبات التقنية أمراً حاسماً، إلى جانب نقل المعارف ذات الصلة من البائع إلى المتعاقد. فعلى سبيل المثال، تحتفظ اليونيسيف بالمعرفة الخاصة بالوصلات البينية التشغيلية للنظام الآلي لمستودعاتها، وتدير بنشاط المصدر الوحيد للتوريد بهدف توزيع أنشطة النظام على عدد من البائعين.

125- وأشار أيضاً إلى أنه ينبغي النظر إلى الارتقاء إلى البائعين على ضوء ضرورة توفير ما يكفي من الوقت والتوجيه للبائعين لتقديم خدمة ما على نحو ملائم، باعتبار أنهم قد لا يكونون على دراية كافية بخصائص المنظمات الحكومية الدولية لكي يتسنى لهم إنجاز الخدمة بيسر وفق مستويات الجودة المطلوبة. فعلى سبيل المثال، في حالة المنظمات التي تستعين بمصادر خارجية لإنجاز الترجمة التقنية للمنشورات ذات المصطلحات التقنية جداً وذات معانٍ محدَّدة تتصل بعملها، أوصى مديرو العقود بأن تستثمر تلك المنظمات في بناء القدرة على الوفاء للنصوص الأصلية في الخارج عن طريق تدريب المترجمين الخارجيين على المصطلحات التي يحتاجون إليها وينبغي أن يستخدموها. ومن الممارسات الجيدة أن وحدة الترجمة التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تطلب إلى المكاتب طالبة التوريد إعداد مسرد للمصطلحات التقنية للغاية لتزويد شركة الترجمة به قبل الشروع في الترجمة.

6- حجم الاستعانة بمصادر خارجية وتكاليفها

126- **عدم القدرة على التعامل مع مورد واحد بسبب ضخامة الأحجام.** قد يتعذر التعامل مع مقدِّم خدمة واحد عندما يكون حجم الخدمة المطلوبة من مصادر خارجية كبيراً جداً. فعلى سبيل المثال، أشارت المنظمة الأوروبية للبحوث النووية إلى أنها تحتاج إلى خدمات تنظيف لأكثر من 700 مبنى، في حين لا يمكن لأي شركة بمفردها أن تتولى خدمة مباني يتراوح عددها بين 30 و40 مبنى دفعةً واحدة. وبالتالي، يجب إصدار عقود متعددة لموردين متعددين، مما يزيد من أعباء إدارة العقود.

127- **عدم القدرة على الحصول على خصومات وجذب موردين رئيسيين بسبب ضآلة حجم الخدمات.** أشارت إحدى المنظمات الدولية من خارج منظومة الأمم المتحدة إلى أن ضآلة حجم موظفيها (3 000 موظف) ومحدودية حجم الاستعانة بمصادر خارجية بالنسبة إلى الشركات العالمية الكبيرة لا يكفيان لاجتذاب مورد دولي رئيسي. وبالتالي، فهي تجتذب عادةً موردين محليين ليس في وسعهم تقديم نفس الخدمات العالية الجودة التي يقدمها الموردون الدوليون. وعلى غرار ذلك، أشارت عدة مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم من منظومة الأمم المتحدة إلى أنها غير قادرة على الاستفادة من الخصومات بسبب محدودية حجم استعانتها بمصادر خارجية. ولمعالجة هذا التحدي، أبرزت المنظمات الحاجة إلى العمل معاً من أجل طرح مناقصات مشتركة والتفاوض جماعياً على اتفاقات طويلة الأجل، وبالتالي الاستفادة من موقف تفاوضي أقوى بفعل متطلبات الأحجام الكبرى، وفي الوقت نفسه تحقيق خصومات وظروف أفضل لأداء الخدمات.

128- **قد لا تؤدي الاستعانة بمصادر خارجية إلى تحقيق وفورات في التكاليف.** أشارت إحدى المنظمات من خارج منظومة الأمم المتحدة إلى أن هناك تردداً عابثاً في الاستعانة بمصادر خارجية، بالنظر إلى خبرة القطاع العام، حيث كثيراً ما يجعل الوقت الذي تستغرقه إدارة عمليات الاستعانة بمصادر خارجية والربط بينها هذه العمليات أكثر تكلفة من توفير الخدمة داخلياً. وبالإضافة إلى ذلك، كثيراً ما تفرض الشركات الخاصة رسوماً عن الساعة أكثر بكثير مما يفرضه القطاع العام، مما يشكل عاملاً إضافياً مثبطاً لاتباع هذا الخيار.

129- **ارتفاع تكاليف الانتقال الأولية.** أشارت بعض المنظمات إلى أن التكلفة الأولية للانتقال من الاستعانة بمصادر داخلية إلى الاستعانة بمصادر خارجية عامل مثبط لها، وهي تكلفة قد تكون هائلة فيما يخص بعض المنظمات. بيد أن منظمات أخرى أشارت إلى أنه ينبغي النظر إلى هذه التكلفة على أنها مشكلة المراحل الأولى، وأنه ينبغي للمنظمات بدلاً من ذلك أن تركز على تحديد ما ينبغي إسناده إلى مصادر خارجية وعلى استعدادها لإدارة ترتيب للاستعانة بمصادر خارجية، لأن إدارة الأطراف الثالثة تستلزم إجراء تحسينات كبيرة على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

7- القيود على القدرات الداخلية والمراقبة والاتصال

130- **قدرة داخلية محدودة تؤدي إلى فقدان السيطرة.** أقرت عدة منظمات بأنها تفتقر إلى الموارد الكافية عندما يتعلق الأمر برصد البائعين على نحو سليم، ولا سيما فيما يتعلق بإسناد خدمات عالية التخصص إلى مصادر خارجية. وينسحب هذا الأمر أكثر على الميدان، حيث يتعرض الموظفون لضغط شديد ولا توجد ضوابط داخلية مناسبة. وقد تفاقم هذا القصور بسبب العقلية السائدة، التي أشار إليها العديد من مديري العقود، والمتمثلة في أنه عندما يُسند شيء ما إلى مصادر خارجية، يصبح هذا الشيء من مسؤولية شخص آخر. وبالإضافة إلى ذلك، عندما تفتقر المنظمة إلى القدرة الداخلية الكافية للتمييز بوضوح بين ما يجب أن تنتجه بنفسها وما يمكن أن تسنده إلى مصادر خارجية، وعندما يفتقر مديرو العقود الخاصة بالخدمات التي تسندها المنظمة إلى مصادر خارجية إلى المهارات والتدريب اللازمين لإدارة علاقة التعاقد الخارجي، فإنهم قد يفقدون السيطرة على العملية.

131- **فعلى سبيل المثال،** أشارت إحدى المنظمات من خارج منظومة الأمم المتحدة إلى أن ما يقرب من 60-70 في المائة من الأعمال الفنية التي ينطوي عليها إعداد أحد منتجاتها الرئيسية أُسندت إلى اتحاد خارجي. ونفس الاتحادين هما الوحيدان اللذان يقدمان عطاءات بشأن العقد المعني في كل مرة. ومن شأن ذلك أن يؤدي في المستقبل إلى أن يُطوّر هذان الاتحادان منتجات مماثلة بنفسيهما، إذ يُحتمل أن تفقد المنظمة ميزتها المعرفية بسبب الاستعانة بمصادر خارجية في معظم

الأعمال التحضيرية لمنتجها الرئيسي. ولمعالجة هذه التحديات، أبرزت المنظمات الحاجة إلى إيجاد التوازن الصحيح بين أجزاء الخدمة التي يمكن إسنادها إلى مصادر خارجية والخدمات الإدارية التي يلزم الاحتفاظ بها داخلياً إلى جانب التدريب والمعارف ذات الصلة لرصد أداء الكيان الذي يُسند إليه أداء الخدمة رصداً كافياً.

132- **محدودية التواصل والتنسيق الداخليين.** كشفت المقابلات عن أوجه قصور واضحة في التنسيق والتواصل الداخليين بشأن ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية، سواء بين مكاتب الشراء ومديري العقود أو بين الموظفين التقنيين للخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية في مختلف مراكز العمل. ففي إحدى المنظمات، لم يكن المسؤولون في المقر من ذوي المعارف المباشرة بالجمال المعني على علم تام بحجم وطبيعة استعانة المكاتب الميدانية بمصادر خارجية فيما يتعلق بخدمة بملايين الدولارات، مشيرين إلى أن المكاتب الميدانية غير مطالبة بإبلاغهم عن أنشطتها أو ترتيباتها الخاصة بالاستعانة بمصادر خارجية. وعلى غرار ذلك، أشارت اليونيسيف إلى أن شعبة الإمدادات، بحكم طبيعتها اللامركزية التي يمكن بموجبها للمكاتب القطرية أن تتخذ قرارات بشأن الاستعانة بمصادر خارجية، لديها معلومات محدودة عن الخدمات التي تسندتها المكاتب القطرية إلى مصادر خارجية.

8- الاعتبارات المادية واعتبارات أمن المعلومات

133- **أمن البيانات.** من المحتمل المساس بخصوصية البيانات وأمنها وملكيته من خلال استخدام الخدمات السحابية من مصادر خارجية، مما ينقل تخزين البيانات الداخلية للمنظمات (بما في ذلك المعلومات الحساسة) فعلياً إلى خواديم خارج الموقع تستضيفها شركات خاصة لا تتمتع بنفس الحصانات والامتيازات التي تتمتع بها كيانات منظومة الأمم المتحدة ويمكن أن تخضع لتدخلات من جانب الحكومات ووكالاتها. وقد حدا هذا الاعتبار باليونسكو إلى اتخاذ قرار بعدم استخدام الخدمات السحابية باستثناء البريد الإلكتروني. غير أن رئيس تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في أحد الكيانات الكبيرة أشار إلى أنه عندما حدث الانتقال من نظام البريد الإلكتروني الداخلي الخاص بالكيان إلى نظام قائم على الخدمات السحابية من مصادر خارجية، بات الكيان يتلقى بانتظام إشعارات من مقدم الخدمات بالمحاولات الخارجية لاختراق نظم البريد الإلكتروني وكيف أحبطت الشركة هذه المحاولات. وعندما تستخدم المنظمة نظام البريد الإلكتروني الخاص بها، لا يستطيع موظفو تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لديها الكشف عن هذه الاختراقات ومعالجتها بنفس السرعة. وهكذا تحسّنت تدابير الكشف عن هذه الممارسات والتخفيف منها تحسناً كبيراً من خلال الاستعانة بمصادر خارجية، حيث إنَّ البائع لديه أدوات لحماية البيانات أكثر تقدماً بكثير مما يمكن أن توفره المنظمة.

134- **القيود التي يواجهها مقدمو الخدمات في الوصول إلى أماكن العمل.** يشتكي مقدمو الخدمات التجاريون من حالات التأخير ومصادر الإزعاج المتصلة باللوجستيات المتعلقة بإيصال موظفيهم ومعدّاتهم عبر الفحص الأمني إلى مباني المنظمات، ومن القيود المتصلة بالوقت الذي يمكنهم فيه أداء العمل خلال اليوم، وكثيراً ما يُطلب من موظفي خدمات التشييد أداء العمل خارج ساعات العمل العادية، وبالتالي تزداد التكاليف.

9- ضعف أداء البائعين وسلوكياتهم وممارساتهم غير اللائقة

135- **ضعف الأداء في إنجاز العقود.** أشارت عدة منظمات إلى أن التحدي الرئيسي الذي تنطوي عليه الاستعانة بمصادر خارجية يتمثل في ضعف أداء البائعين في إنجاز العقود. فعلى سبيل المثال، أشار برنامج الأغذية العالمي إلى حالات لعدم الحصول على أغذية من النوعية المطلوبة أو الحصول على أغذية

تألفة بسبب التأخر في التسليم. وأشارت الأمم المتحدة، فيما يتعلق بخدمات الطيران التي يستعان فيها بمصادر خارجية، إلى أنه أثبتت ادعاءات بشأن صلاحية الطائرات التي يوفرها البائعون للطيران.

136- **إخفاء التكاليف في العطاءات.** أبرزت المنظمات صعوبة مقارنة العروض المقدمة من مختلف البائعين عندما لا تكون التكاليف الخفية محدّدة بوضوح. فعلى سبيل المثال، أشار برنامج الأغذية العالمي إلى أنه قد يتعين عليه ضمناً أن يتحمل التكلفة الإضافية لتدريب حراس الأمن والإشراف عليهم، بيد أن بعض البائعين لا يذكرون هذه التكلفة صراحةً في العرض في بعض الأحيان.

137- **تجنب البائعين للمواقع عالية المخاطر.** واجهت مفوضية شؤون اللاجئين هذا التحدي عند الاستعانة بمصادر خارجية لمراجعة حسابات المشاريع القطرية. ففي حين تشترط المفوضية أن يقوم مراجعو الحسابات بزيارة واستعراض جميع مواقع مشاريعها الرئيسية في بلد معين، فإن ما عاشته في هذا الصدد أن شركات مراجعة الحسابات العالمية الأربع ("الشركات الأربع الكبرى") التي تقدّم هذه الخدمة تنتقي مواقع محدّدة ستزورها في ضوء المستويات الأمنية القائمة. فعلى سبيل المثال، فيما يتعلق بمراجعة حسابات مشاريع المفوضية في أفغانستان، يميل البائعون إلى الذهاب إلى كابول (وهي أكثر أمناً) وتجنب الذهاب إلى جلال آباد (وهي أقل أمناً) حيث توجد مشاريع رئيسية للمفوضية. وللتخفيف من حدة هذا الأمر، أشارت المفوضية إلى أنه إذا استمر البائعون في رفضهم الذهاب إلى مواقع معيّنة تتطلب إجراء مراجعات للحسابات عاماً بعد عام، فمن الممكن استبعادهم في المستقبل.

138- **أصحاب الاتفاقات طويلة الأجل التي تعزز الاطمئنان بشأن الجودة أو القدرة التنافسية.** يمكن أن تسعى الشركات التي تبرم اتفاقات طويلة الأجل إلى الحصول على ميزة غير عادلة إزاء المنافسين. فعلى سبيل المثال، اتصلت شركة تصميم داتمكية على نحو استباقي بالعديد من المنظمات المشاركة لإبلاغها باتفاقها الطويل الأجل مع كيان تابع لمنظومة الأمم المتحدة، ونصحتها بالانضمام إلى ذلك الاتفاق بدلاً من طلب عطاءات بشأن الخدمة المعنية، لأغراض توفير الوقت وضمان الراحة. وفي حين لا توجد أحكام تتعلق بسياسة المشتريات تحظر مثل هذه الاتصالات الاستباقية، فإن هذه الشركة تبني مبرراتها على كونها أكثر مقدّمي الخدمات ملائمة - وليس بالضرورة لكونها توفّر خدمة ذات نوعية أفضل بسعر أفضل.

139- **التواطؤ بين البائعين ونقص العرض والعمولات غير المشروعة.** أشارت المنظمات إلى حالات يلتزم فيها مقدّمو الخدمات التجاريون معاً لتشكيل تكتلات بحكم الواقع عن طريق تحديد أسعار عطاءاتهم لمحاباة بائع بعينه - وكلهم يقدّمون أسعار عطاءات أعلى مما لو كانت العملية تنافسية حقاً. فعلى سبيل المثال، أشارت إحدى المنظمات، التي تُسند حجماً كبيراً جداً من خدمات اللوجستيات إلى مصادر خارجية بما لا يقل عن 5 000 عقد نقل في أي وقت من الأوقات، إلى أن تحديد أسعار العطاءات يُشتبه في أنه ممارسة شائعة بين مقدّمي خدمات النقل. ومن شأن هذه الممارسات الفاسدة أن تحدّ من إمكانية أن تفضي عمليات المناقصة إلى تحديد أفضل البائعين من حيث التكلفة والنوعية، وقد يكون من الصعب على المنظمات أن تكشفها بل ويصعب عليها أكثر أن تثبتها. وتشمل الحالات الأخرى للممارسات غير اللائقة التي أشارت إليها المنظمات، استناداً إلى الادعاءات الرسمية الواردة ضد مقدّمي الخدمات التجاريين، تلقي الموظفين عمولات غير مشروعة من البائعين ونقص العرض من جانب البائعين من أجل تحقيق مكاسب مالية.

10- تحديات ومخاطر أخرى

140- **صعوبة التمييز بين الأفراد المعيّنين للتعاقد الخارجي لفترات طويلة وبين باقي الموظفين.** تعاني المنظمات التي أسندت خدمات معيّنة إلى مصادر خارجية لسنوات عديدة من التحدي المتمثل في عدم تمكن الموظفين من تمييز الأفراد المعيّنين للتعاقد الخارجي. وقد واجه صندوق النقد الدولي هذا

التحدي فيما يتعلق بحراسه الأمنيين وخدمات المقاصف، حيث يقوم نفس الأفراد المعيّنين للتعاقد الخارجي بتقديم خدمات للمنظمة منذ عقود. وفي هذا الصدد، من الإجراءات الضرورية لتفادي ما تطرحه النزاهة من تحديات ناجمة عن الإفراط في التعامل مع نفس الجهات، أبرزت المنظمات الحاجة إلى وجود خطوط واضحة للتمييز بين: الموظفين الخاضعين لإدارة المنظمة والموظفين الخاضعين لإدارة بائعين من مصادر خارجية؛ والبائعين والمديرين الداخليين للخدمات التي تقدمها مصادر خارجية؛ والفئات المختلفة من الموظفين الخاضعين للإدارة بموجب عقد.

141- القيود التي تفرضها الثقافة السائدة في المنظمة. أشارت منظمتان دوليتان إلى أن مقدم خدمات السفر الجوي المتعاقد معه خارجياً يوفر أداة للحجز الذاتي أرخص من طريقة الحجز عن طريق وكيل، غير أن الثقافة السائدة في المنظمة التي تجعل الموظفين "يحظون برعاية جيدة"، ولا سيما كبار الموظفين، تدفع معظمهم إلى تفضيل الحجز عن طريق وكيل سفر طبيعي. وأشارت إحدى المنظمات المشاركة إلى أن الاستفادة من أداة الحجز عبر الإنترنت محدودة لأن معظم الموظفين غير ملمين جيداً بسياسة السفر التي تتبعها منظماتهم، وبالتالي لا يشعرون بالراحة في استخدام أداة الحجز عبر الإنترنت. ويمكن أن تؤدي العادات المتأصلة بدورها إلى نتائج عكسية، حيث أشارت إحدى المنظمات الدولية إلى وجود "عادة" (ليست إلزامية) للاحتفاظ بموظفي التعاقد السابق فيما يتعلق بخدمات إدارة المرافق. وفي حين أن من شأن هذا الأمر أن يشكل ميزة نظراً للوقت والتكلفة اللذين يستلزمهما تدريب الموظفين الجدد وإطلاعهم على المتطلبات، فقد يكون أيضاً عاملاً سلبياً عندما لا يكون الموظفون المحتفظ بهم منتجين على نحو كاف في البداية، مما يطيل أمد المشكلة التي تواجهها المنظمة.

باء- الاستعانة بمقدمي خدمات خارجيين في البلدان النامية

142- في ردودها على الاستبيان المؤسسي لوحدة التفتيش المشتركة، لم تقدم سوى خمس منظمات (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، واليونسيف) بيانات مصنفة عن الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية. ففي جميع هذه المنظمات باستثناء المنظمة العالمية للملكية الفكرية، أسند معظم الخدمات إلى مصادر خارجية من البلدان النامية. وهكذا شكّلت الاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية نسبة 81 في المائة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي⁽⁶¹⁾، و72 في المائة في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، و71 في المائة في اليونسيف، و66 في المائة في منظمة الأغذية والزراعة، في حين لم تتجاوز الاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية نسبة 4 في المائة في المنظمة العالمية للملكية الفكرية. ولم تقدم سوى أربع منظمات (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، واليونسيف) بيانات عن الخدمات العشر الرئيسية التي أسندت إلى مصادر خارجية في البلدان النامية، ولم تكن هناك اختلافات كبيرة فيما بينها⁽⁶²⁾. ولم تقدم سوى خمس منظمات (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع،

(61) شمل الرد الأولي الوارد من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على الاستبيان المؤسسي بيانات عن الأحجام الإجمالية للاستعانة بمصادر خارجية وأحجام الاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية. وفي حين أن الأحجام الإجمالية للاستعانة بمصادر خارجية قد نُفِحت تنقيحاً طفيفاً بالتخفيض في رد البرنامج على استبيان المتابعة (الوارد في المرفق الثالث)، لم تقدم أي معلومات مستكملة عن أحجام الاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية. ولأغراض الاتساق، احتُسبت هذه النسبة المئوية باستخدام البيانات الواردة في الرد السابق على الاستبيان المؤسسي.

(62) تشمل الخدمات المختارة التي لم ترد في القائمة إلا بشأن البلدان النامية ما يلي: الدفاع الوطني، والنظام العام، والسلامة والأمن (منظمة الأغذية والزراعة)؛ وخدمات الاتصال الجماهيري (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وخدمات إدارة المشاريع (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)؛ والتدقيق اللغوي والتصحيح (المنظمة العالمية للملكية الفكرية).

ومنظمة الأغذية والزراعة، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، واليونسيف) بيانات عن البلدان العشرة الأوائل منشأً مقدّمي الخدمات التجاريين استناداً إلى مجموع أحجام الاستعانة بمصادر خارجية. وفيما يتعلق بآخر سنة تتوافر بشأنها بيانات، تتوزع نسبة البلدان النامية إلى البلدان المتقدمة النمو باعتبارها وجهات رئيسية للاستعانة بمصادر خارجية على النحو التالي: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (8:2)، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (7:3)، ومنظمة الأغذية والزراعة (6:4)، واليونسيف (6:4)، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية (1:9). وتختلف هذه النسبة باختلاف موقع المنظمة (المقر أو الميدان)، وولايتها واحتياجاتها التكنولوجية.

143- وبُنيت 13 منظمة أخرى⁽⁶³⁾ البلدان الرئيسية التي أُسندت مهمة أداء الخدمات إلى مقدّمي خدمات فيها. ومن بين هذه المنظمات، أُسندت الأونروا مهمة أداء جميع الخدمات (باستثناء تكنولوجيا المعلومات والاتصالات) إلى مصادر خارجية من البلدان النامية فقط، فيما أُسندت الأمم المتحدة ومفوضية شؤون اللاجئين جميع الخدمات تقريباً إلى مصادر خارجية من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على السواء⁽⁶⁴⁾. وفي خمس منظمات (الاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة العمل الدولية، والوكالة الدولية للطاقة الذرية)، باستثناء خدمة واحدة⁽⁶⁵⁾ أو اثنتين⁽⁶⁶⁾ أو ثلاث⁽⁶⁷⁾، أُسندت الخدمات الأخرى إلى بائعين في البلدان المتقدمة النمو. ولم تُدرج خمس منظمات (المنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، واليونيدو⁽⁶⁸⁾) سوى البلدان المتقدمة النمو باعتبارها وجهة للخدمات المقدّمة من مصادر خارجية، ولا سيما البلد المضيف لمقر المنظمة. ولم يُقدّم برنامج الأغذية العالمي وصندوق الأمم المتحدة للسكان وهيئة الأمم المتحدة للمرأة⁽⁶⁹⁾ بيانات عن الدول منشأً الجهات الخارجية التي أُسندت إليها مهمة أداء الخدمات.

(63) الاتحاد الدولي للاتصالات، والأونروا، ومفوضية شؤون اللاجئين، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة العمل الدولية، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو، واليونيدو.

(64) أُسندت المكاتب القطرية لمنظمة الصحة العالمية أكثر من 97 في المائة من الخدمات والأنشطة البالغ عددها 1 349 إلى بائعين في بلدان نامية في أفريقيا.

(65) في الوكالة الدولية للطاقة الذرية، تُسند الترجمة التحريرية إلى مصادر خارجية في الصين، وفي منظمة العمل الدولية، تُسند خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى مصادر خارجية في الهند، وفي المنظمة العالمية للملكية الفكرية، تُسند خدمات التدقيق اللغوي والتصحيح إلى مصادر خارجية في الهند.

(66) في الاتحاد الدولي للاتصالات، تُسند خدمات الاستئناس الفوتوغرافي إلى مصادر خارجية في الإمارات العربية المتحدة وتايلند وجمهورية كوريا وجنوب أفريقيا وقطر، في حين تُسند خدمات الترجمة التحريرية إلى مصادر خارجية في الصين ولبنان. وفي الاتحاد البريدي العالمي، تُسند خدمات الإدارة التقنية لمنصة التعلم عن بعد إلى مصادر خارجية في تونس، ويُعهد بخدمات الدعم من المستوى الأول المقدّم من قسم الإسناد إلى مصادر خارجية في أوروغواي.

(67) في اليونسكو، تُسند خدمات الترجمة التحريرية والأمن إلى مصادر خارجية في جميع أنحاء العالم، ويُعهد بخدمات التصميم التخطيطي إلى مصادر خارجية في آسيا.

(68) علّقت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية بالقول إنها تعلن عن الخدمات على الصعيد العالمي عن طريق بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، وعطاءاتها مفتوحة أمام شركات من جميع البلدان، بيد أن "التنفيذ العملي يقتضي أنه لن يكون من المجدي اقتصادياً أن يقوم بائع من بلد نام بإنجاز أعمال في سويسرا".

(69) أورد الرد الأولي الذي قدّمه برنامج الأغذية العالمي على الاستبيان المؤسسي بيانات عن الأحجام الإجمالية للاستعانة بمصادر خارجية وأحجام الاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية. ومع ذلك، في حين أن الأحجام الإجمالية للاستعانة بمصادر خارجية قد نُقحت بالزيادة بصورة كبيرة في رد المنظمة على استبيان المتابعة (الوارد في المرفق الثالث)، لم تقدّم أي معلومات مستكملة عن أحجام الاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية.

144- ويتمثل الاتجاه العام، وفقاً للمقابلات والبيانات الواردة، في أنَّ المنظمات ذات الحضور الميداني الكبير تتعاقد مع مصادر خارجية من البلدان النامية بقدر كبير، في حين تسند المنظمات في المقر ما تحتاجه من خدمات إلى بائعين في البلد المضيف أو في البلدان المجاورة. وبالنظر إلى أنَّ جميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة البالغ عددها 28 منظمة، باستثناء ثلاث منظمات (الأونروا وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة)، توجد مقارها في بلدان متقدمة النمو، فإنَّ الاستعانة بمصادر خارجية من جانب معظم المنظمات ذات الوجود الميداني المحدود غالباً ما تركز على بائعين في البلدان المتقدمة النمو، وذلك بالنظر إلى ملاءمة عملية التزود من مصادر محلية وفعاليتها من حيث التكلفة، فضلاً عن ضرورة الامتثال للوائح البلدان المضيفة المتعلقة بالعمالة والدونات المحلية والمعايير التي تحكم خدمات معينة.

145- وأشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة إلى أنهما يعتبران الاستعانة ببائعين من مصادر خارجية في البلدان النامية فرصة لتنمية الاقتصادات المحلية، مع الوفاء في الوقت نفسه بولايتهما المتعلقة ببناء القدرات والمشتريات المراعية للمنظور الجنساني. وعلى نحو مماثل، ترى منظمة العمل الدولية أنَّ الاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية فرصة لتنفيذ الولاية عملياً بضمان تقييد البائعين الذين يقدمون الخدمات إلى المنظمة بمبادئ برنامج العمل اللائق. ومن الممارسات الفضلى، تنص إجراءات الشراء في صندوق الأمم المتحدة للسكان صراحة على أن "يعمل الصندوق بنشاط على زيادة مصادر إمداداته من البلدان النامية، ومن الأسواق الناشئة السريعة النمو"، مع النص على أن "لا تتعارض هذه الأنشطة مع مبدأ الشراء المتمثل في تحقيق المنافسة الدولية الفعلية"⁽⁷⁰⁾.

146- وأشار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى أنه نظراً لحضوره المكثف في معظم البلدان النامية، فإنَّ أمام الشركات المحلية في البلدان النامية فرصاً منتظمة لتقديم عطاءات للحصول على عقود خدماته المسندة إلى مصادر خارجية. وفي كثير من الأحيان، تكون هذه الشركات أكثر فعالية من حيث التكلفة ولديها خبرة محلية أفضل مقارنة بالشركات في البلدان المتقدمة النمو. وبالإضافة إلى ذلك، لما كانت العديد من حكومات البلدان النامية تشترط صراحةً خبرة محلية وإقليمية، وتعزف عن الاستفادة من خبرات أكثر تكلفة من بلدان الشمال وتفضِّل استنساخ ما تحقَّق في بلدان مماثلة في الجنوب، فقد أتاحت هذه الممارسة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يعمل على نحو أوثق بكثير مع الشركات المحلية في البلدان النامية. وتسمح سياسات الشراء أيضاً بأن يقتصر الشراء المنخفض القيمة بمبلغ يصل إلى 150 000 دولار على الشركات المحلية.

147- وبالإضافة إلى الفرص المتاحة، أبرزت المنظمات، ولا سيما مكاتبها الميدانية، أنَّ من التحديات الرئيسية في مجال الاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية ضعف القدرة على تلبية الاحتياجات على المدى القصير. فعلى سبيل المثال، أشارت شعبة البحوث وتقييم الأثر التابعة للصندوق الدولي للتنمية الزراعية إلى أنَّ إسناده مهام جمع البيانات المتصلة بتقييمات الأثر إلى شركات عالمية تترتب عليه تكلفة أعلى مقارنة بالشركات المحلية، بيد أنَّ من الصعب في بعض البلدان تحديد متعاقدين محليين مؤهلين تأهيلاً كافياً والاستعانة بهم في تقديم الخدمات. ولمعالجة هذا القصور، يقدم الصندوق تدريباً مكثفاً لمدة أسبوعين للعدَّادين المحليين (موظفي جمع البيانات) الذين يُسند إليهم أداء الخدمات بشأن كيفية إجراء الدراسات الاستقصائية ووضع الاستبيانات.

148- ومن الممارسات الجيدة أنَّ الصندوق الدولي للتنمية الزراعية يوفّر أيضاً، في الحالات التي يُفتقر فيها إلى القدرات المحلية فيما يتعلق بفهم واستخدام الأدوات التكنولوجية (مثل الأجهزة اللوحية) والأساليب المناسبة لجمع البيانات (مثل منهجية أخذ العينات)، تدريباً وتوجيهاً في هذين

المجالين. ومن الممارسات الفضلى التي ينبغي أن تقتدي بها جميع المنظمات من أجل معالجة محدودية القدرات، تعمل اليونيسيف على التأثير في الأسواق المحلية عن طريق الإبلاغ عن احتياجاتها على المدينين القصير والطويل، من أجل حفز الحوار في السوق لإتاحة الخدمات والسلع. وأشارت منظمة الأغذية والزراعة إلى أنه ينبغي للمنظمات أيضاً أن تأخذ في الاعتبار التعقيدات الثقافية للأسواق في البلدان النامية عند السعي إلى التأثير عليها.

149- وثمة تحد رئيسي آخر يتمثل في أن المكاتب الميدانية - وهي التي تلجأ أساساً إلى الاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية - تفتقر إلى موظفين من ذوي المعرفة التقنية بسياسات وإجراءات الشراء ومهارات إدارة العقود. ولمعالجة هذا القصور، من الممارسات الفضلى التي يتعين تكرارها أن عدة منظمات تقدّم الدعم والمشورة في مجال السياسات والرقابة والدعم التقني والبرنامجي والتنفيذي والقانوني وفي مجال بناء القدرات للمكاتب الميدانية، فضلاً عن التدريب الإلكتروني والتدريب المباشر⁽⁷¹⁾. ولدى مفوضية شؤون اللاجئين قسم مخصّص لدعم المشتريات في الميدان، في حين لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وحدة مكرّسة توفّر التدريب في مجال التصديق على المشتريات. ويجري صندوق الأمم المتحدة للسكان عمليات تفتيش مفاجئة لإجراءات الشراء التي تقوم بها المكاتب الميدانية، ويضطلع ببعثات لتنمية القدرات خاصة ببلدان محدّدة، وينظّم حلقات عمل وحلقات دراسية شبكية إقليمية خاصة بالمشتريات وتنمية القدرات.

150- وسلّط أحد الكيانات الضوء على تزايد مركزية الإطار التنظيمي للمشتريات في الأمم المتحدة باعتباره تحدياً تواجهه الاستعانة بمصادر خارجية في الميدان بسرعة وكفاءة، وهو ما تزيد من تفاقمه التعاريف المتعلقة بـ "السلع والخدمات الاستراتيجية" التي تشمل العديد من المواد التي دأبت المكاتب الميدانية على اقتنائها والتي باتت تخضع للمشتريات المركزية. ولمعالجة هذا التحدي، دعا هذا الكيان إلى وضع أحكام بشأن استثناءات (مقيّدة ومرتبطة بعملية رصد متينة) لشراء السلع والخدمات الاستراتيجية المتصلة بتنفيذ المشاريع في حالات ما بعد الكوارث. وينبغي توخي تحقيق هدف توافر نظام شراء سلس ومرن لدى الأمم المتحدة.

151- وأشارت المنظمات إلى أن الاستعانة بمصادر خارجية من البلدان النامية تواجه أيضاً تحدياً يتمثل في كون العديد من الموردين المحليين المحتملين غير مسجّلين في بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، وهي قاعدة بيانات للبائعين على الإنترنت تستخدمها كيانات تمثّل مجتمعة 99 في المائة من إجمالي نفقات الشراء في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة⁽⁷²⁾. وبالإضافة إلى ذلك، يواجه البائعون تحديات لغوية في ملء استمارات التسجيل في البلدان التي ليست إحدى لغات الأمم المتحدة الرسمية الست أو البرتغالية لغة رسمية فيها.

152- ومن التدابير التصحيحية لمراعاة إمكانية ألا يكون العديد من البائعين المحليين المحتملين مسجّلين في بوابة المشتريات أن صندوق الأمم المتحدة للسكان يشترط في سياسته المتعلقة بالمشتريات (البند 6-2)، فيما يتعلق بالمشتريات المحلية التي تساوي قيمتها أو تزيد على 100 000 دولار، أن تنشر المكاتب القطرية إعلاناتها في وسائط الإعلام المحلية أو في المواقع الشبكية أيضاً. فإن لم تفعل، وجب عليها أن تقدّم تبريراً خطياً رسمياً يعلّل قرارها. ولتعزيز التمثيل الكافي للبائعين من البلدان النامية في بوابة

(71) الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونسكو.

(72) توفّر بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات للبائعين نقطة دخول واحدة إلى سوق المشتريات في منظومة الأمم المتحدة، وتتيح لنظام المشتريات في الأمم المتحدة بوابة تضم البائعين على الصعيد العالمي، وتدمج قوائم البائعين الخاصة بالوكالات في قاعدة بيانات مشتركة واحدة للبائعين.

الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، يرحّب المفتش بإصلاح تسجيل البائعين الذي باشرته اللجنة التوجيهية المعنية ببوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات في عام 2013، والذي أسفر عن زيادة بنسبة 780 في المائة في عدد البائعين المسجلين من البلدان النامية، إذ انتقل العدد من أقل من 19 000 بائع قبل بدء الإصلاح إلى ما يقرب من 165 000 بحلول أواخر عام 2019، ما يمثل 72 في المائة من مجموع البائعين في البوابة. وفي عام 2018، كانت نسبة 62,4 في المائة من جميع مشتريات الأمم المتحدة مصدرها بائعون من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

153- وبالنظر إلى أنّ أحد العناصر الرئيسية من الأنشطة التنفيذية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الكبيرة والمتوسطة الحجم، ولا سيما التي تعمل في مجال التنمية والشؤون الإنسانية، يحدث في الميدان في البلدان النامية، فإنّ المفتش يرى أنّ هناك فرصاً واضحة لزيادة تسخير خيار الحصول على الخدمات والسلع ذات الصلة من بائعين في البلدان النامية، والاستفادة، في سياق هذه العملية، من حلول فعالة من حيث التكلفة ومن الخبرة المحلية. وبناء على ذلك، من المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية، التي تكمل التوصية 10⁽⁷³⁾ من الوثيقة JIU/NOTE/2011/1، إلى تعميم الممارسات الجيدة بتشجيع الاستعانة بالبائعين في البلدان النامية.

التوصية 3

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى جميع المكاتب طالبة التوريد بالعمل بنشاط من أجل تقييم استخدامها لمصادر التوريد من بائعين في البلدان النامية وفي البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية، وتوسيع نطاقه، حسب الاقتضاء، استناداً إلى هذا التقييم، مع اشتراط ألا تتعارض هذه الأنشطة مع السياسات التي تقرّها المؤسسات لكفالة التنافس بفعالية.

جيم- الاستعانة بمصادر خارجية في سياقات الطوارئ والأزمات الإنسانية

154- في حالات الطوارئ والأزمات الإنسانية التي تتطلب استجابة سريعة أو فورية، أشارت معظم المنظمات التي لها وجود ميداني واسع⁽⁷⁴⁾ إلى أنّ سياساتها المتعلقة بالمشتريات تتضمن أحكاماً تتعلق بإجراءات معجلة مثل اعتماد فترات زمنية أقصر لتقديم العطاءات أو زيادة العتبات اللازمة لتقديم العطاءات التنافسية. فعلى سبيل المثال، تزداد عتبة الشراء المباشر في مفوضية شؤون اللاجئين، بعد إعلان حالة طوارئ، تلقائياً من 40 000 دولار إلى 100 000 دولار لفترة ستة أشهر (قابلة للتجديد) لجميع المكاتب القطرية المتأثرة بإعلان حالة الطوارئ. وفي اليونيسيف، تطبق سياسة "عدم الندم"، فيما يتعلق بحالات الطوارئ من المستوى 3 (وهو أعلى مستوى في حالات الطوارئ)، ويفضّل بموجبها أن تركز المنظمة موارد هائلة بدلاً من المخاطرة باستجابة برنامجية لحالات الطوارئ دون المستوى الأمثل. وعلى الرغم من هذه الأحكام الإيجابية، ما فتئت المنظمات تواجه بعض التحديات الخاصة عند الاستعانة بمصادر خارجية في هذه السياقات، على النحو المبين أدناه.

(73) التوصية 10- ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يبنّوا سياسات استباقية وعملية لزيادة المشتريات من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية. وينبغي أن يشمل ذلك، في جملة أمور، تحديدًا واضحاً للبيانات ذات الصلة، واعتماد حوافز انتقائية، واستخدام لغات متعددة، وتوعية الموظفين.

(74) الأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونيسيف.

155- عدد محدود من مقدمي الخدمات أو عدد وجود أي مقدمي خدمات. قد يكون هناك عدد محدود من مقدمي الخدمات أو لا يوجد أي مقدمي خدمات فيما يتعلق بالخدمات المتخصصة للغاية في بعض حالات الطوارئ الإنسانية. وقد أشير إلى أن هذه الملاحظة تنسحب بصفة خاصة على حالات الطوارئ الحادة (مثل أزمة إيبولا في أوغندا) وبدرجة أقل على حالات الطوارئ الطويلة الأمد (مثل اليمن). فعلى سبيل المثال، تواجه منظمة الصحة العالمية، في حالات الطوارئ الصحية، صعوبات في العثور على بائعين مناسبين يمكنهم تقديم الرعاية للمصابين بالصدمة في المكاتب الميدانية. ويمكن أن تنشأ فرص أيضاً، كما كان الحال عندما شرع برنامج الأغذية العالمي، في غياب شركات طيران تجارية تربط بين بعض المسارات في السودان، في استئجار شركات طيران وبلغ متوسط عدد الركاب 20 راكباً لكل رحلة. وعندما رأى مشغلو الطيران التجاري أن ذلك المسار يمكن أن يدر أرباحاً، بادروا إلى تقديم عروض إلى برنامج الأغذية العالمي لربط ذلك المسار.

156- رسوم مفرطة بسبب ارتفاع أقساط التأمين. في حالات الطوارئ الإنسانية التي تُعتبر ذات مخاطر أمنية عالية، قد تتعذر الاستعانة بمصادر خارجية بسبب رسوم الإنجاز المفرطة التي يفرضها مقدمو الخدمات التجاريون، إذ يتعين عليهم أن يأخذوا في الحسبان الأقساط المرتفعة التي تفرضها شركات التأمين لحماية أنفسهم من مجموعة من المخاطر الأمنية. وفي مثل هذه الحالات، اختارت منظمات مثل برنامج الأغذية العالمي المكلّفة بتقديم الخدمات في حالات الطوارئ أن تأخذ على عاتقها المخاطر المرتبطة بإيصال الأغذية في حالات الطوارئ.

157- مستوى عال من التدقيق في إسناد خدمات الأمن إلى مصادر خارجية في البيئات عالية المخاطر. نظراً لمستويات المخاطر الأمنية المرتفعة في حالات الطوارئ والأزمات الإنسانية، يتعين على المنظمات أن تجري مستوى أعلى من التدقيق لكفالة امتثال أفراد الأمن المتعاقد معهم للبروتوكولات والمعايير الأمنية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة العاملة في هذه البيئات والتقيّد بها. وللتخفيف من حدة المخاطر وضمان حياد المنظمة ونزاهتها، يتعين على المنظمات أيضاً أن تتحقق من أن أفراد الأمن المتعاقد معهم ليس لديهم أي ولاء لكيانات قد تُعتبر مثيرة للجدل أو معادية - وهذا من الضوابط التي نادراً ما تكون صائبة. وللتخفيف من هذا الخطر، يتمثل أحد الخيارات في إسناد الخدمات إلى شركات أمن خاصة توجد مقراتها في بلدان أخرى، وإن كان من المرجح أن يؤدي ذلك إلى ارتفاع التكاليف.

دال - استعانة عمليات حفظ السلام بمصادر خارجية

1- فهم وتطبيق أحكام الاستعانة بمصادر خارجية والدعم المتلقى

158- كما ورد في الفصل التمهيدي، فقد أجري هذا الاستعراض باقتراح من إحدى عمليات حفظ السلام. ولفهم شواغل هذه العمليات وما تواجهه من تحديات محدّدة فيما يتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية، وُضع استبيان مصمّم خصيصاً لها وردت ردود عليه من 19 من عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة. وترد أدناه النتائج الرئيسية المتعلقة بخصائص الاستعانة بمصادر خارجية في سياق عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، والتحديات التي تواجهها والفرص المحدّدة المتاحة في سياقها.

الجدول 1

تقييم تصور موظفي المشتريات للأحكام الرئيسية للاستعانة بمصادر خارجية في 18 من عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة

الأسباب الباعثة على الاستعانة بمصادر خارجية	اكتساب المهارات التقنية	تحقيق وفورات في توفير مصدر بطريقة	توفير خدمة على المدى القصير
يفهمونها تماماً (%)	88	82	94
يطبقونها باستمرار (%)	95	89	91
السمات الرئيسية للاستعانة بمصادر خارجية	أنشطة غير أساسية	معايير واضحة	عملية دقيقة قبل طلب العطاءات
يفهمونها تماماً (%)	61	76	82
يطبقونها باستمرار (%)	89	88	94
أهداف الاستعانة بمصادر خارجية	احترام الطابع الدولي للمنظمة	تجنب التأثير السلبي على الموظفين	ضمان الإدارة والرقابة المناسبين
يفهمونها تماماً (%)	94	76	82
يطبقونها باستمرار (%)	94	89	83
معايير الاستعانة بمصادر خارجية	فعالية التكاليف والكفاءة	الحفاظ على الطابع الدولي للمنظمة	كفالة نزاهة إجراءات الشراء
يفهمونها تماماً (%)	83	89	100
يطبقونها باستمرار (%)	83	94	94

159- كما يتبين من الجدول 1، قُيِّمت غالبية عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة تصورها للمكاتب طالبة التوريد على أنها تفهم تماماً الأسباب الأساسية الباعثة على الاستعانة بمصادر خارجية وسماتها وأهدافها ومعاييرها التي يَبْنِيها الأمين العام وتطبيقها باستمرار (انظر الفصل الثاني). وعلى الرغم من التقييمات الإيجابية، فإنَّ خمس عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة (21 في المائة) فقط سبق أن أجرى تحليلاً للتكاليف والفوائد لبلورة قرار بالاستعانة بمصادر خارجية، ولا تفعل أيٌّ منها ذلك باستمرار، ولا تحتفظ سوى واحدة منها فقط بسجل "للدروس المستفادة".

160- ومن اللافت للانتباه أنَّ ربع عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة أو أكثر من هذه النسبة قُيِّمت تصورها للمكاتب طالبة التوريد على أنها تفتقر إلى الفهم التام لأربعة أحكام رئيسية تتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية، وهي: الهدف المتمثل في تجنب الأثر السلبي المحتمل على الموظفين؛ والسمة المتمثلة في قَصْر الاستعانة بمصادر خارجية على توفير خدمات الدعم غير الأساسية؛ والسمة المتمثلة في توفير معايير واضحة للبت في متى ينبغي النظر في إسناد خدمة ما إلى مصادر خارجية؛ ومسوغات تقديم خدمة لا حاجة لها على المدى الطويل. فالمسوغات لا تُفهم أو لا يُتقيد بها أو لا تُعتبر مناسبة تماماً، لا سيما في سياق جداول التوظيف المحدودة المعتمدة للبعثات والحاجة إلى الخدمات التي تتطلب - في بعض المواقع - قوة عاملة كبيرة، مثل خدمات التنظيف وحراسة الأمن.

161- وأشارت عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة أيضاً إلى أنَّ سياسات وممارسات الأمم المتحدة في مجال الشراء، الراسخة في النظام المالي والقواعد المالية للمنظمة، يمكن أن تشكل تحدياً لها، من حيث إنها تركز على العمليات التنافسية على الصعيد الدولي التي تتطلب دعوة حد أدنى من مقدّمي العروض إلى المشاركة. وهذا الحكم لا يأخذ في الحسبان عدم وجود أسواق تنافسية في كثير من

الأحيان في بيئات الصراع وما بعد الصراع. ومن بين الأحكام التي تراعى في سياقها التشغيلي، رُحِّبَت عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة بعملية الموافقة الخاصة التي تتيح المرونة عندما لا يكون البائع المحلي قد راكم خبرة مدتها ثلاث سنوات.

162- وفيما يتعلق بالدعم الذي تتلقاه، أشارت عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة إلى أنها تتلقى مساعدة الخبراء التقنيين في مقر الأمم المتحدة ومركز الخدمات العالمي في برينديزي في استعراض طلبات تقديم العروض (مثل بيان الاحتياجات ونطاق العمل). وتتلقى تدريباً على الإنترنت وفي الفصول الدراسية بشأن كيفية صياغة بيان عمل وبشأن إدارة المشاريع والمشتريات وإدارة العقود. وقد استفادت من العقود النموذجية للخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية التي وضعها مكتب الشؤون القانونية، وكذلك من استعراض المهنيين القانونيين لجميع العقود قبل التوقيع عليها. واستفادت أيضاً من عقود النظم الشاملة (الاتفاقات الطويلة الأجل) التي أبرمتها الأمم المتحدة ومن طلبات تقديم العطاءات التي يقوم بها لصالحها المهنيون في مجال المشتريات في المقر عندما لا تتوفر داخلياً قدرات الشراء.

2- تحديات ومخاطر التعاقد الخارجي الخاصة بعمليات حفظ السلام والبعثات السياسية

163- أبرزت عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، في ردودها على الاستبيان، طائفة واسعة من التحديات والمخاطر المتصلة بالتعاقد الخارجي في سياقها التشغيلي. وتشمل هذه التحديات والمخاطر ما يلي:

- محدودية عدد مقدمي الخدمات من ذوي القدرة المستعدين للعمل في مواقع البعثات؛
- عدم وجود بائعين محليين بإمكانهم استيفاء شروط التسجيل في بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات؛
- تخوف البائعين المحتملين من نشر الموارد والأفراد في مناطق النزاع؛
- التحدي المتمثل في اجتذاب موظفين مؤهلين من مصادر خارجية مستعدين للبقاء طوال مراحل المشروع والتعاقد معهم والاحتفاظ بهم؛
- التكاليف الباهظة للاستعانة ببائعين دوليين؛
- حالات التأخير في التخليص الجمركي وتكاليف التخزين الإضافية عندما تكون عمليات حفظ السلام وبعثات سياسية موجودة في بلدان غير ساحلية؛
- القيود والتأخيرات من الحكومة المضيفة في منح إذن الاستيراد والإعفاءات الضريبية وتأشيرات عمل المتعاقدين؛
- عدم تلقي الخدمات في الوقت المحدد بسبب الأوضاع الأمنية المضطربة أو تأخر الإذن العسكري والحراسة العسكرية؛
- وعورة التضاريس وسوء حالة الطرق التي تتدهور بسرعة خلال موسم الأمطار؛
- عدم القدرة على إجراء تحليلات للتكاليف والفوائد بسبب ضغوط زمن الاستجابة في حالات الطوارئ.
- احتمال حدوث منازعات عمالية مع الموظفين المعيّنين محلياً والمتعاقدين إذا كان من المتصور أن الوظائف قد تضيق أو أن المتعاقد الجديد لن يستوعب أعداداً كافية. ففي إحدى عمليات حفظ السلام، أدى إسناد الخدمات إلى شركة أجنبية إلى تنظيم

المتجمع المحلي وقفات احتجاجية لمدة أربعة أشهر ضد البعثة بسبب خشية المتعاقدين المحليين من فقدان وظائفهم.

164- وبالإضافة إلى ما تقدّم، أثّر انتباه المفتش إلى عدد من التحديات والمخاطر الأخرى المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية خلال زيارته إلى قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، يردّ بيانها أدناه.

165- المخاطر الأمنية المستحكمة تستلزم الحفاظ على القدرة الداخلية. بالنظر إلى البيئة الأمنية المعقّدة التي تشتغل فيها عمليات حفظ السلام، حيث تظل إمكانيّة العودة إلى الصراع قائمة على الدوام، هناك مخاطر يتعين على عمليات حفظ السلام أن تتصدى لها وأن تحتفظ داخلياً بقدرات للبقاء على استعداد والحفاظ على القوة العسكرية. ونتيجة لذلك، أنشأت قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان البنى التحتية اللازمة داخلياً لكي تدبّر الخدمات البالغة الأهمية والعالية القيمة والشديدة المخاطر مثل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والهندسة، والنقل، والدعم المعيشي، وصيانة المركبات، في أوقات الأزمات. كما أنّ وجود موظفين دوليين محايدين يحتفظون بخدمات حساسة مثل أمن المعلومات والبيانات أمر مهم أيضاً لإدارة عملية التصور في المواقع الحساسة.

166- بُعد الموقع يؤثّر على النفاذ إلى الأسواق. أشارت قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان إلى أنّ قربها من سوق رئيسية (بيروت) يمنحها ميزة أكبر مقارنة بعمليات حفظ السلام الموجودة في مواقع أبعد حيث لا توجد أسواق لبعض الخدمات. فعلى سبيل المثال، توجت الاستعانة بمصادر خارجية لحفر الآبار من جانب قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان بعملية ناجحة لحفر 18 بئراً ثقبياً بتكلفة تقل عن 900 000 دولار. وفي المقابل اضطرت عملية لحفظ السلام في أفريقيا، بسبب بُعد موقعها، إلى إسناد إنجاز نفس المهمة إلى وحدة عسكرية، وكانت النتيجة حفر بئرين ثقبين فقط في أكثر من عامين، مع تحميل عملية حفظ السلام تكاليف تصل إلى عدة ملايين من الدولارات. ونظراً لبعد الموقع، تسبّب عدم توافر المعدات وقطع الغيار في إعاقه عمل الوحدة العسكرية.

167- التأخر في الحصول على تصريح أمني لموظفي الجهة الخارجية المكلفة بتقديم الخدمة. بالنظر إلى الموقع الحساس الذي يوجد فيه مقر قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، لا يُسمح لأي أجنبي بدخول المنطقة دون إذن مسبق، في حين يتعين على المواطنين المرور عبر نقاط تفتيش أمنية متعددة. وبالتالي، بمجرد إرساء العقد على بائع خارجي، يتعين على موظفي هذا البائع استيفاء عملية التصريح الأمني، التي يمكن أن تستغرق من 8 أسابيع إلى 12 أسبوعاً. فإن لم يُمنحوا التصريح بعد هذه الفترة، يتعين على قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان أن تعيد عملية تقديم العطاءات من جديد. وللتخفيف من حدة هذا الأمر، اعتمدت قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان تدبيراً مفيداً ينبغي أن يكون قائماً فيما يتعلق بجميع عمليات التعاقد على الخدمات المسندة إلى مصادر خارجية في المواقع الحساسة، إذ تُدرج في عقودها اشتراطاً بأن يوافق البائعون على وقت الانتظار اللازم للحصول على تصريح أمني.

3- فرص تيسير استعانة عمليات حفظ السلام بمصادر خارجية

168- لتيسير قدرتها على الاستعانة بمصادر خارجية، دعا الجييون على الاستبيان والأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات في عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة السلطات المختصة في الأمم المتحدة إلى إيلاء الاعتبار الواجب للمقترحات التالية: تفويض المزيد من الصلاحيات لعمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة للموافقة محلياً على عقود الخدمات التي دأبت على إسنادها إلى مصادر خارجية؛ وتوفير قدر أكبر من المرونة في تقليص الجدول الزمني لأنشطة الشراء في سياقات الأزمات؛ وإبرام عقود طويلة الأجل للخدمات المتكررة؛ وإتاحة المعلومات عن الخدمات التي ينبغي

إسناد إنجازها إلى مصادر خارجية؛ ووضع وتعميم إطار تقني لتحليل التكاليف والفوائد وإتاحة الدروس المستفادة في مجال التكاليف والفوائد من القطاعين الخاص والعام؛ وتحديث المبادئ التوجيهية المتعلقة بممارسات الاستعانة بمصادر خارجية (A/53/818)؛ والاستعانة بشركات دولية ممتدرة في التعامل مع سيناريو طوارئ في السنة الأولى من عمر البعثة، في حين تجري العمليات داخلياً لضمان توافر وظائف الدعم الأساسية لبدء عمل البعثة.

169- وبالإضافة إلى ذلك، دعت عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة الأمم المتحدة، في سبيل تطوير القدرة الداخلية على الاستعانة بمصادر خارجية بفعالية، إلى توفير التدريب بشأن ما يلي: صوغ المواصفات التقنية، وبيانات الاحتياجات، ونطاقات العمل، ومعايير التقييم التقني، والأطر المرجعية؛ وإدارة العقود؛ وتجهيز المدفوعات؛ والاستفادة من المتعاقدين؛ والرقابة على الخدمات المسندة إلى مصادر خارجية؛ واستبانة المخاطر وتقييمها؛ والأساليب الحديثة لإدارة العلاقات؛ وتضارب المصالح، والأخلاقيات، وإدارة المخاطر؛ وأي تدريب آخر ذي صلة يقتضيه ضمان الفهم الجيد لسمات وأهداف الاستعانة بمصادر خارجية وتطبيقها باستمرار.

170- وفي حين يوضح هذا الفصل التحديات العديدة التي تواجهها المنظمات عند الاستعانة بمصادر خارجية، فإنَّ خيار التوريد هذا يعود أيضاً بفوائد واضحة على المنظمات، ويفرز فرصاً جديدة لتحقيق مزيد من الكفاءة من خلال تطور ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية. وتناقش هذه التحديات والفوائد والفرص بإسهاب في الفصل التالي، بالنظر إلى أنَّ من الواجب أن تنظر المنظمات بعناية في جميع هذه العناصر الثلاثة - التحديات والفوائد والفرص المتاحة من خلال سيرورة تطورها - من أجل استيعاب الصورة الكاملة للإمكانيات والمخاطر التي ينطوي عليها خيار التوريد هذا.

خامساً- فوائد الاستعانة بمصادر خارجية والفرص التي يتيحها تطور هذه الممارسة

171- استناداً إلى تجاربها في مجال الاستعانة بمصادر خارجية لإنجاز مجموعة متنوعة من الخدمات، على النحو المبين في الفصل الثالث، حققت المنظمات طائفة من الفوائد تتماشى إلى حد بعيد مع مسوغاتها الأصلية للاستعانة بمصادر خارجية. فمع تطور احتياجات المنظمات وظهور تكنولوجيات جديدة لتلبية هذه الاحتياجات، أتاحت فرص لزيادة فعالية الاستعانة بمصادر خارجية، ولا سيما في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويعرض هذا الفصل بالتفصيل الفوائد الرئيسية المحققة من الاستعانة بمصادر خارجية والفرص الناشئة عن تطورها.

ألف- الفوائد المحققة من الاستعانة بمصادر خارجية لأداء الخدمات

172- حققت المنظمات طائفة واسعة من الفوائد الملموسة وغير الملموسة من خلال الاستعانة بمصادر خارجية، ينبغي أن تشكل معلومات سياقية مفيدة للمكاتب التي تستخدم هذا الخيار أو تنظر في استخدامه. وفي حين أن بعض الفوائد التي يعرضها هذا الفصل بتفصيل تنطبق تماماً على جميع أشكال الشراء، فقد جرى إبرازها بحكم صلتها المباشرة بالاستعانة بمصادر خارجية، كما أكدته كل من مديري العقود الخاصة بالخدمات المقدمة من مصادر خارجية وموظفي المشتريات خلال المقابلات.

173- وقد تحققت فوائد ملموسة من حيث الوفورات في التكاليف بسبل تشمل شروطاً وأسعاراً تعاقدية أكثر مواتاة بشأن الخدمات المعنية، وتخفيف أعباء إدارة العقود، والاستفادة من خصومات مرتبطة بالحجم، وخصومات مرتبطة بوضع المنظمة، وتكاليف موظفين أقل، والاستعانة بموظفين عند الطلب وموظفين غير متفرغين، وتحمل البائعين للخسائر، واعتماد تعريفات موحدة على الخدمات، وإلغاء تكاليف اقتناء المعدات وصيانتها، في حين تحققت مكاسب مالية من خلال زيادة عائدات الاستثمارات عن طريق إسناد إدارة تلك الاستثمارات إلى مصادر خارجية. وتشمل الفوائد غير الملموسة المحققة زيادة المرونة والسرعة في مسايرة الزيادات الكبيرة في الطلب والاحتياجات المتغيرة للمنظمات، وتوافر خيارات لضمان استمرارية الأعمال، والوصول إلى أحدث المعارف في الأسواق المالية والمهارات والأدوات التكنولوجية، وتنفيذ القواعد على نحو أكثر حياداً. ويرد أدناه مزيد من تفاصيل هذه الفوائد.

1- الخصومات المرتبطة بالحجم من خلال المناقصات المشتركة

174- من الممارسات الفضلى أن حققت المنظمات استفادة كبيرة من الخصومات المرتبطة بالحجم من خلال طرح مناقصات مشتركة بشأن مختلف الخدمات المقدمة من مصادر خارجية. وما كان للمنظمات الصغيرة والمتوسطة الحجم، من حيث موظفوها وميزانياتها، أن تستفيد من تخفيضات مرتبطة بالحجم لو أنها استعانت بمصادر خارجية منفردة، بالنظر إلى أن احتياجاتها الفردية لن تكون كبيرة بما يكفي لكي يقدم لها البائعون الخصومات المتاحة للمقننات الأكبر حجماً. ذلك أن قوتها الشرائية الجماعية تمنحها، من خلال التفاوض المشترك، وضعاً أقوى يتيح لها المساومة للحصول على أسعار أفضل. ومن الأمثلة على ذلك المناقصة المشتركة بين برنامج الأغذية العالمي الدولي والصندوق للتنمية الزراعية ومنظمة الأغذية والزراعة بشأن المرافق العامة من خلال فريق مشتريات مشترك.

2- الخصومات المتأتية من تصنيف المنظمات

175- بما أن ولايتي الأونروا واليونسكو ترتبطان ارتباطاً وثيقاً بتعزيز الفرص التعليمية، فإن شركة مايكروسوفت تصنفهما على أحدهما مؤسستان تعليميتان ولا يتعين عليهما دفع ثمن استخدام البريد الإلكتروني (Outlook) أو برمجيات تجهيز النصوص (Office 365) وتحصلان على خصومات كبيرة على منتجات مايكروسوفت الأخرى.

3- تخفيف عبء إدارة العقود وتحسين الصفقات من خلال اتفاقات طويلة الأجل

176- من الممارسات الفضلى أن المنظمات قلّصت بشكل كبير عدد العقود التي يتعين عليها إدارتها من خلال إبرام اتفاقات طويلة الأجل بشأن خدمة معينة (أو فئة ذات صلة من الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية) تسري لمدة سنة أو عدة سنوات ويمكن أن تستخدمها المكاتب في أي مركز عمل، مما أدى إلى خفض التكاليف من خلال تقليص استخدام وقت الموظفين. وفي حالة عدم وجود اتفاق طويل الأجل، كان على كل مكتب أن يسلك عملية مناقصة وتعاقد كاملة في كل مرة تكون فيها الخدمة نفسها (أو الخدمات المماثلة) مطلوبة - بما في ذلك من قبل مكاتب متعددة في مراكز عمل مختلفة في نفس المنظمة. فعلى سبيل المثال، تعكف اليونسكو على الانتقال من إدارة 3 000 من العقود الخاصة بالترجمة التحريرية في السنة إلى اتفاقات سنوية طويلة الأجل مع فرادى المترجمين التحريريين، يمكن استخدامها وفق الطلب دون شروط بأن ينجز المترجمون حداً أدنى من العمل.

177- وبالإضافة إلى ذلك، لما جرت العادة بأن تكون الاتفاقات الطويلة الأجل التي تبرمها إحدى المنظمات مفتوحة للاستخدام من جانب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى (وهو ترتيب يعرف باسم "المراعبة" (piggybacking))، فإن هذا الأمر يقلّل كذلك من التكاليف الإدارية على نطاق المنظومة ويتيح الوصول إلى صفقات أفضل. فعلى سبيل المثال، أبرم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي اتفاقات محلية طويلة الأجل لفائدة وكالات أخرى في 40 بلداً تتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية لأداء خدمات السفر والأمن والتخليص الجمركي، في جملة خدمات أخرى. ونظراً لصغر حجم المكاتب القطرية، تتيح هذه الاتفاقات أسعاراً أفضل مما لو تفاوضت المكاتب منفردة.

4- استجابة أفضل للشواغل المتعلقة بالجودة

178- كثيراً ما تتيح الاستعانة بمصادر خارجية معالجة الشواغل المتعلقة بالجودة بسرعة وفعالية أكبر، وذلك بحكم اهتمام الموردين الراسخ بضمان رضا العملاء وتكرار الأعمال التجارية والعقود المستقبلية - وهي اعتبارات لا تنطبق عادةً على الموظفين الداخليين. فعلى سبيل المثال، أشارت إحدى المنظمات إلى أنه لم يكن في الماضي سوى مدرّس لغة داخلي للغة معينة، وكانت هناك شكاوى متكررة من الطلاب بشأن نوعية التدريس. ولكن لما كان ذلك الشخص مرتبطاً بعقد دائم، لم يكن في وسع المنظمة التعامل بفعالية مع الشواغل المتعلقة بالجودة إلى أن تقاعد ذلك الشخص. أما في الوقت الحاضر، فتستعين هذه المنظمة في إجراء التدريب اللغوي بشركة خاصة لديها العديد من المدرّسين لأي لغة في صفوف موظفيها.

5- زيادة القدرة على تلبية الاحتياجات المتغيرة

179- أشارت مفوضية شؤون اللاجئين إلى أنه لما كانت تواجه باستمرار بيئات لا يمكن التنبؤ بها وتتأثر بحالات الطوارئ وغيرها من التحديات، فإن الاستعانة بمصادر خارجية تتيح المرونة اللازمة لمواجهة التقلب في الطلب عن طريق الحصول على الخبرة التي تكون إما غير متاحة بكميات كافية

داخلياً أو لا يمكن تطويرها بما يكفي من السرعة داخلياً من أجل الإنجاز ضمن الأطر الزمنية التي تقتضيها حالات الطوارئ. وعلى غرار ذلك، أشارت المديرية العامة للتعاون الدولي والتنمية التابعة للمفوضية الأوروبية إلى أنها تمكنت، من خلال إبرام عقود إطارية عالية القيمة (اتفاقات طويلة الأجل) مع اتحاد يضم ما بين 15 و 20 من مقدمي الخدمات فيما يتعلق بالخدمات التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية، من تحقيق استجابات فورية لاحتياجاتها من خلال طائفة من الخيارات الاحتياطية إذا لم يكن في وسع مقدم خدمات معين النهوض بهذه المهمة أو كان غير مستعد لذلك، وفي الوقت نفسه استيفاء جميع مقتضيات الشفافية التي تتطلبها إجراءات الشراء.

6- القدرة على إدراج حوافز لتحسين تقديم الخدمات

180- لا تطبق ممارسة منح مكافآت مالية عن حسن الأداء وعقوبات مالية على ضعف الأداء على الموظفين الداخليين بفعل الحاجة إلى احترام الشروط المنسقة في الخدمة المدنية الدولية، بيد أن هذه القيود لا تنطبق عند الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم إحدى الخدمات. وبناء على ذلك، من الممارسات الجيدة لتحفيز حسن الأداء المضطرب وتقييمه، تدرج اليونسكو أحكاماً في اتفاقاتها المتعلقة بمستوى الخدمات الخاصة بالسفر، حيث يمكنها، إذا حققت الشركة الخارجية التي تُسند إليها الخدمة أقصى درجة ممكنة في نتائج الدراسة الاستقصائية لرضا الموظفين، أن تحتفظ برسوم المعاملة كاملة؛ ولكن إذا كان مستوى الرضا أقل من 80 في المائة، يتعين على الشركة أن تعيد جزءاً من رسوم المعاملة إلى اليونسكو.

7- تحمّل البائعين لخسائر التشغيل

181- عندما يستعين صندوق النقد الدولي بمصادر خارجية في توفير خدمات المقاصف والتزويد بالطعام والشراب، يتعين على مقدم الخدمات تحمّل أي خسائر متكبدة مع الاحتفاظ بأي أرباح تعود بها المعاملة. وفي الوقت الحاضر، يتكبد البائع خسارة في خدمات المقاصف، بينما يحقق أرباحاً في خدمات التزويد بالطعام والشراب. وفيما يتعلق بإدارة مطالبات التأمين الصحي التي يستعين الاتحاد الدولي للاتصالات بمصادر خارجية لإنجازها، تدفع المنظمة إلى البائع قسطاً ثابتاً كل سنة. فإن كان مبلغ المطالبات المدفوع أعلى من المبلغ المتلقى باعتباره القسط المدفوع، وجب على البائع تحمّل الخسائر ولكنه يمكنه تعديل القسط للسنة التالية. فإن كان المبلغ المدفوع في المطالبات أدنى من القسط، احتفظ البائع بالربح.

8- تحقيق عوائد أفضل على الاستثمار

182- استعان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة واليونسيف بمصادر خارجية بصفة مشتركة في بوابة الاستثمار في التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة للاستفادة من وفورات الحجم ومن الخبرة المهنية في مجال إدارة الأصول التي تفتقر إليها هذه المنظمات داخلياً. وبات الاستثمار يوفّر عائدات بنسبة 15 في المائة مقارنة بأقل من 1 في المائة في الماضي عندما كان يدار داخلياً.

9- شروط تعاقدية أكثر موثاقاة من خلال الخبرة الخارجية

183- تستفيد عدة منظمات من الاستعانة بخبراء خارجيين يتمتعون بمعرفة وإلمام أفضل بالسوق من أجل التعاقد مع مصادر خارجية لأداء الخدمات. ومن الأمثلة على ذلك، تعاقد مصرف التنمية للبلدان الأمريكية، من أجل الاستعانة بمصادر خارجية في مجال التأمين الطبي، على الخدمات

الاستشارية التي تقدّمها شركة متمرسة في مجال الرعاية الصحية لصياغة العقد، ونتيجة لذلك حصل المصرف على سعر مخفّف أكثر مواتاة. وعلى نفس المنوال، تتعاقد اليونيسيف على خدمات التأمين عن طريق وسيط (وليس مباشرة) للاستفادة من أفضل الأسعار لكل منتج تأمين، ومن الأسعار التي يعاد التفاوض بشأنها بموجب عقد مستمر.

10- تنفيذ أكثر حياداً للقواعد وضوابط أقوى

184- عندما استعان الاتحاد الدولي للاتصالات بمصادر خارجية في إدارة التأمين الصحي، طبّق البائع القواعد تطبيقاً صحيحاً وصارماً. وقد أدى ذلك في البداية إلى خلافات مع بعض الموظفين، حيث كان في الماضي مدير داخلي مكلف بالتأمين الصحي يفسّر الأحكام بحريّة مفرطة وكثيراً ما كان تفسيره يجانب الصواب لما فيه صالح الموظفين. واعتمد حل وسط نفّح بموجبه الاتحاد بعض أحكام التأمين الصحي لتبديد شواغل الموظفين.

11- الحصول على أسعار حكومية خاصة متفاوض عليها

185- يمكن توسيع نطاق أسعار اتفاقات الخدمات العامة - وهي أسعار خاصة تتفاوض عليها حكومة الولايات المتحدة الأمريكية مع شركات خاصة - لتشمل المنظمات الحكومية الدولية في البلد. ويستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والبنك الدولي حالياً هذه الأسعار فيما يتعلق بخدمات مثل الاتصالات السلكية واللاسلكية وأجهزة المسح الضوئي لمراقبة الحدود. ومن الممارسات الجيدة، يُدرج برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً حكماً في مستندات العطاء ينص على أنه إذا قدّم البائع سعراً معيّناً إلى وكالة حكومية في الولايات المتحدة أو إلى كيان من كيانات منظومة الأمم المتحدة، يتعين عليه أن يعرض نفس السعر على البرنامج الإنمائي حتى لا يكون هناك تسعير تفاضلي.

12- أسعار ثابتة عن الخدمات بغض النظر عن الاستخدام

186- في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، تُسند خدمات الدعم الخاصة بالعتاد المادي أو البرمجيات الحاسوبية الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات خارجياً إلى شركة خاصة توفّر مكتب مساعدة في الموقع يعمل به ثلاثة وكلاء متفرغين يتلقون هذه المهام ويتولون معالجتها. وتتلقى الشركة سعراً ثابتاً قدره 69 000 دولار في السنة، ولا يتغير المبلغ بغض النظر عن عدد طلبات الخدمة.

13- الوصول إلى أحدث الأدوات والمهارات التكنولوجية

187- تتيح الاستعانة بمصادر خارجية للمنظمات، ولا سيما في مجال خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، الوصول إلى أحدث التكنولوجيات المتاحة في السوق. ذلك أنّ غالبية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لديها عدد محدود جداً من الموظفين الذين يكرّسون أوقاتهم لتطوير أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مقارنة بشركات في القطاع الخاص يتمثل عملها الأساسي في بيع خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وفي حين أنّ لدى هذه الشركات حافزاً على الاستثمار باستمرار في البحوث والابتكارات وتنمية مهارات الموظفين لضمان استمرار موظفيها وخدماتها في مجارة التحولات والتنافسية في السوق، لا تنطبق هذه الحوافز على إدارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في كيانات منظومة الأمم المتحدة التي تتسم ميزانيتها المخصّصة للتدريب بالحدودية، والتي لا تستثمر عادةً في إجراء التحسينات التكنولوجية إلا إذا صدرت عن قيادة المنظمة أو عن مجالس الإدارة توجيهات صريحة للقيام بذلك.

188- ومن ثم، فإنّ موظفي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في كيانات منظومة الأمم المتحدة قد يتخلفون عن نظرائهم من القطاع الخاص فيما يتعلق باكتساب أحدث المعارف والمهارات في مجال عملهم. وقد أشارت إحدى المنظمات إلى أنّ ما حملها، في الواقع، على الاستعانة بمصادر خارجية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تحديداً هو الصعوبة المتزايدة التي تواجهها في إبقاء موظفيها مدربين على مهارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ذات الصلة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنّ أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي يتم الحصول عليها من خلال الاستعانة بمصادر خارجية أقل احتمالاً لأن تصبح ثابتة مع مرور الوقت مقارنة بالأدوات المطورة داخلياً. فعلى سبيل المثال، تعكف إدارة الموارد البشرية في المنظمة العالمية للملكية الفكرية على تجريب برامجيات تستخدم الذكاء الاصطناعي لفحص طلبات المرشحين. وإذا خلصت إلى أنّ تكلفة تطوير البرامجيات داخلياً هي نفسها، فقد اختارت الاستعانة بمصادر خارجية، حيث سيتعين على الشركة التي توفر البرامجية أن تقوم بتقنياتها بانتظام لمواكبة التغيرات التي تعتمل في السوق.

14- إلغاء تكاليف اقتناء المعدات وصيانتها

189- من الممارسات الجيدة، استفادت المنظمات من خدمات الاستعانة بمصادر خارجية التي إما لا تكون الحاجة إليها منتظمة (مثل التعبيد بالأسفلت في قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان) أو لا تُستخدم بكميات كبيرة بما فيه الكفاية تبرّر التكاليف المرتفعة لاقتناء المعدات المادية وصيانتها (مثل الطباعة في برنامج الأغذية العالمي). وحتى فيما يتعلق بالخدمات التي تُستخدم بانتظام، يمكن أن يجعل ارتفاع تكاليف الصيانة خيار الاستعانة بمصادر خارجية خياراً مغرياً (مثل الخدمات المختبرية التي تسندتها منظمة الأغذية والزراعة إلى مصادر خارجية). فعلى سبيل المثال، انتقلت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا من شراء آلات النسخ إلى تأجيرها، وهو ما يمكن أن يكون خياراً مجدياً عندما يؤخذ في الحسبان بديل تكاليف الملكية التي تشمل الشراء والاستبدال، بسبب محدودية عمرها، والصيانة وقطع الغيار والخبر. وتماشى هذه الخطوة أيضاً مع سياسة الأمم المتحدة الرامية إلى الحد من المخزون المادي وتعزيز الممارسات البيئية المستدامة.

15- خفض تكاليف الموظفين والحد من قابلية التأثير

190- أشارت عدة منظمات إلى أنّ الاستعانة بمصادر خارجية قد أسفرت عن وفورات معتبرة في تكاليف الموظفين، حيث لم يكن لزاماً أن يُدفع لموظفي المصدر الخارجي الاستحقاقات والمزايا المخوّلة لموظفي منظومة الأمم المتحدة (التأمين الطبي، والإجازات، ومنح التعليم، والمعاشات التقاعدية، وما إلى ذلك). فعلى سبيل المثال، يتعين على المنظمات، فيما يتعلق بخدمات إدارة السفر التي تقدّمها مصادر خارجية، أن تدفع فقط عمولة إلى وكيل السفر. وبالإضافة إلى ذلك، تتيح الاستعانة بمصادر خارجية خيار الحصول على اليد العاملة عند الطلب، مما يقلل من الحاجة إلى وجود موظفين متفرغين للخدمات التي لا تتطلب دعماً من أفراد متفرغين. وأشارت عمليات حفظ السلام التي خضعت لتخفيضات في الميزانية في السنوات الأخيرة إلى أنّ الاستعانة بمصادر خارجية ساعدت على الحد من تأثيرها في حالة تقليص حجم البعثة أو توقيف نشاطها، حيث لا يتعين عليها سوى تقديم إشعار من 30 يوماً إلى مقدّم الخدمات لإنهاء الخدمات.

16- ضمان استمرارية الأعمال

191- أشارت المنظمات التي تستخدم ترتيباً مختلطاً في الاستعانة بمصادر خارجية (اشتراك الموظفين الداخليين والموظفين التابعين للمصدر الخارجي في أداء العمل) إلى أنها استفادت من خيار تقديم البائع دعماً احتياطياً مؤقتاً فوراً لضمان استمرارية الأعمال. وهذا أمر حيوي بصفة خاصة في المنظمات

الصغيرة، حيث قد لا يكون سوى موظف واحد مكلف بمهمة معينة. فعلى سبيل المثال، لما كان موظف واحد يدير داخلياً خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الاتحاد البرلماني الدولي، فقد تم التعاقد عن طريق شركة مع موظف فني في مجال تكنولوجيا المعلومات لتقديم الدعم الاحتياطي إذا مرض ذلك الشخص أو كان في عطلة. وفيما يتعلق بالمنظمات التي تعتمد بقدر كبير خيار الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم خدمة ما (أي أن العمل يؤديه في المقام الأول موظفون تابعون لمصدر خارجي ولكن يشرف عليهم موظفون داخليون)، يصبح من مسؤولية البائع أن يحرص على أن تكون لديه قدرة دعم كافية لتغطية حالات مرض أو غياب الموظفين المعيّنين في المنظمة.

17- إتاحة مزيد من الوقت للموظفين الداخليين للتركيز على الاحتياجات الاستراتيجية للمنظمة

192- أشار المحييون على الاستبيان في معظم المنظمات إلى أن من الفوائد الرئيسية التي تحققت من الاستعانة بمصادر خارجية أن استخدام هذا الخيار لتقديم خدمات غير أساسية من قبل بائعين خارجيين يتيح للموظفين الداخليين مزيداً من الوقت للتركيز على الاحتياجات الاستراتيجية لوحدة العمل التي هم تابعون لها. فعلى سبيل المثال، أشارت مكاتب إدارة الموارد البشرية إلى أن الاستعانة بموظفين خارجيين أو ببرامجيات خارجية لفحص المرشحين توفر مزيداً من الوقت لموظفي الموارد البشرية للتركيز على مسائل أكثر استراتيجية مثل تنمية قدرات الموظفين واحتياجات التعلم.

193- والفوائد الملموسة وغير الملموسة المذكورة آنفاً التي حققتها المنظمات من خلال الاستعانة بمصادر خارجية توفر حجة متينة لاستخدام خيار التمويل هذا. ومع تطور التكنولوجيات وظهور فرص جديدة للاستعانة بمصادر خارجية، يمكن تحقيق المزيد من الكفاءة في الكيفية التي تؤدي بها المنظمات أعمالها. ويعرض الفرع التالي بالتفصيل تطور ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية، والفوائد التي تحققت من خلال الابتكارات في مجال التكنولوجيا، والتدابير التي يلزم اتخاذها للاستفادة من فرص الاستعانة بمصادر خارجية في المستقبل.

باء- تطور ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية

194- منذ نشر آخر تقرير للأمم المتحدة العام عن الاستعانة بمصادر خارجية في عام 2004، لم يشهد نوع الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية تغييراً كبيراً في معظم المنظمات، مع استثناءات قليلة. وتشمل الخدمات التي كانت تُسند في السابق إلى مصادر خارجية وباتت توفر داخلياً أو من خلال ترتيبات مختلطة تقييمات الأثر في الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، حيث أصبحت خدمات الاستهلاك والتصميم والتحليل والصياغة تؤدي داخلياً بسبب ارتفاع التكاليف.

195- وتشمل الخدمات التي كانت تؤدي في السابق داخلياً إما كلياً أو بقدر كبير وباتت تقدم من خلال ترتيبات مختلطة أو من مصادر خارجية بقدر كبير ما يلي⁽⁷⁵⁾: صيانة المرافق في اليونسكو

(75) من الأمثلة الأخرى على التحول من الاستعانة بمصادر داخلية إلى مصادر خارجية ما يلي: خدمات التزويد بالطعام والشراب ومكتب المساعدة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإدارة السفر في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي بسبب الطلب والاحتياجات التقنية التي تفوق العرض؛ وخدمات الطباعة في الاتحاد البريدي العالمي وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة بسبب خفض عدد الموظفين (منظمة الأغذية والزراعة) والافتقار إلى طابعات ذات جودة داخلياً (الاتحاد البريدي العالمي)؛ وخدمات الترجمة التحريرية في المنظمة العالمية للملكية الفكرية بعد اعتماد سياسة لغوية جديدة في عام 2011 تقضي بمعاملة جميع لغات الأمم المتحدة الرسمية الست على قدم المساواة فيما يتعلق بوثائق الاجتماعات؛ وصيانة التدفئة والتهوية وتكييف الهواء في المنظمة العالمية للملكية الفكرية بسبب زيادة عبء العمل الناجم عن تزايد عدد المباني؛ والتصميم التخطيطي في برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بسبب الاحتياجات الموسمية واتجاهات تناقص الطلب؛ وخدمات البستنة في منظمة العمل الدولية لإلغاء الحاجة إلى صيانة المعدات المادية داخلياً.

(وفي منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) لأغراض تحقيق الكفاءة من حيث التكلفة؛ وتطوير النظام المركزي لتخطيط الموارد ودعمه وصيانته واستضافته كما هو حال المنظمة البحرية الدولية بسبب الافتقار إلى المهارات المتخصصة داخلياً؛ وإدارة مطالبات التأمين الصحي في الاتحاد الدولي للاتصالات بسبب ارتفاع التكاليف والشواغل المتعلقة بالخصوصية والافتقار إلى القدرات الداخلية؛ وخدمات أمانة المظالم في الاتحاد البريدي العالمي من أجل ضمان حياد الوظيفة واستقلالها وسريتها؛ وتقييم ورصد مخاطر أمن المعلومات في المنظمة العالمية للملكية الفكرية لتحقيق خدمات بدون توقف وتلبية الاحتياجات المتزايدة؛ وتعزيز الخدمات الأمنية في منظمة العمل الدولية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية والاتحاد الدولي للاتصالات (بما في ذلك الأمن المسلح، والفحص الأمني، ونظم البطاقات الذكية البيومترية، وخطط إدارة الأزمات حسب الطلب) لتلبية الاحتياجات المتزايدة في مجال اليقظة.

196- وإلى جانب الخدمات الفردية، تشمل التحولات الأوسع نطاقاً في ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية التي أبرزتها المنظمات ما يلي: زيادة المناقصات المشتركة وتعزيز استخدام وتقاسم الاتفاقات الطويلة الأجل الخاصة بالخدمات التي تسندھا المنظمات إلى مصادر خارجية للاستفادة من الخصومات المرتبطة بالحجم وتحقيق مواقف تفاوضية أقوى؛ وتحول الأمم المتحدة من زيادة عدد الموظفين (أي تكليف موظفي المنظمة أفراداً توفّرهم شركة متعاقدة بالمهام المطلوبة وإشرافهم عليهم) إلى خدمات من تقديم جهات خارجية (أي أنّ المنظمة تكلف شركة متعاقدة بالمهام المطلوبة وتتلقى النواتج منها) لتفادي المطالبات القانونية من الموظفين الخارجيين فيما يتعلق بعقود الموظفين؛ وتحول برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من الاستعانة بمقدماتي خدمات تجاري خاصين بكل بلد إلى الاستعانة بمقدماتي خدمات إقليميين أو عالميين للحد من أعباء إدارة العقود وتكاليفها؛ وتوسيع اليونسكو نطاق الاستعانة بمصادر خارجية التي كانت تقتصر على الخدمات الإدارية والتشغيلية (مثل التنظيف) لتشمل خدمات أكثر استراتيجية (مثل التحويلات النقدية إلى المستفيدين)؛ وتوسيع منظمة الصحة العالمية نطاق إسناد الخدمات غير الأساسية إلى مصادر خارجية من أجل أداء خدمات أقل تكلفة بسبب التخفيضات في ميزانية الخدمات العامة.

جيم- تطور الاستعانة بمصادر خارجية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

197- شهدت خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أسرع وتيرة في تطور الاستعانة بمصادر خارجية، بحيث تشمل غالبية عقود الاستعانة بمصادر خارجية بعض الجوانب المتصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وأشار مديرو العقود إلى أنّ خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يمكن تصنيفها عموماً إلى ثلاث مجموعات رئيسية فيما يتعلق بمدى سهولة الاستعانة بمصادر خارجية لأدائها. وأسهل هذه الخدمات هي الخدمات الموحدة (أي غير المكيفة حسب الاحتياجات)، وتشمل الخواديم، والربط بالإنترنت، ومرافق الربط الشبكي، وبرامجيات الصيانة والبرامجيات المتصلة بالبنية التحتية. وفي الوسط توجد أدوات الإنتاجية (مثل تطبيقات تجهيز النصوص وجداول البيانات والبريد الإلكتروني) التي لا يوفرها سوى عدد قليل من الجهات الفاعلة الرئيسية في السوق، كما أنّ من السهل نوعاً ما أن يستعان بمصادر خارجية في أدائها باعتبار أنّ المنظمات لا تستحدث بنفسها أدوات إنتاجية. وأكثر مجالات الاستعانة بمصادر خارجية تعقيداً هي التطبيقات التي يتطلبها أداء الأعمال (مثل النظم المركزية لتخطيط الموارد)، لأنها تعتمد بدرجة كبيرة على عمليات المنظمة وسياساتها ونماذج أعمالها. ففي مثل هذه الحالات، تبحث المنظمات عن منتج قياسي جاهز، وترخص به ثم تكيفه مع احتياجاتها، إما داخلياً أو من خلال ترتيب من ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية.

198- ومن الممارسات الجيدة في الاستعانة بمصادر خارجية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات أو النظر في استخدام هذا الخيار، أبرزت المنظمات الحاجة إلى ما يلي: تقييم الاحتياجات على المدى الطويل وتحديد الكفاءات الرئيسية المتصلة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي يجب الاحتفاظ بها داخلياً (مثل ضمان الجودة والهيكلة الشاملة) والكفاءات الأقل حيوية (مثل إصلاح الحواسيب والترميز التقني)؛ ووضع إجراءات ومبادئ توجيهية للاستعانة بمصادر خارجية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك إجراء تحليل للتكاليف والفوائد؛ والحرص على وجود معرفة كافية بمخائص الخدمة داخلياً لإدارة العلاقة مع البائع بفعالية فيما يتعلق بجميع خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية؛ وتحديد البائعين الذين كُونوا لأنفسهم سجلاً مشهوداً به في مواكبة أحدث التطورات في هذا المجال واستخدام أحدث التقنيات والأدوات لصالح عملائهم.

199- ودعت المنظمات أيضاً إلى ما يلي: كفالة استعداد البائعين المتعاقد معهم لنقل المعارف إلى الموظفين الداخليين من أجل تعزيز تنمية القدرات؛ والاستعانة بمصادر خارجية بشأن عناصر من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لا تنفك المخاطر والتهديدات تتغير فيها على نحو مضطرب ويكون البائعون أكثر استعداداً من الموظفين الداخليين للتصدي لها (مثل الأمن السيبراني)؛ وإسناد الخدمات السحابية إلى بائعين خارجيين لديهم خوارزميات مادية في البلدان التي تحظر فيها قوانين حماية البيانات صراحةً وصول الحكومات الوطنية أو أي كيانات أخرى إلى البيانات واقتحامها؛ وخفض التكاليف عن طريق الكف عن الاستعانة بوسطاء من البائعين في البلدان المتقدمة النمو (مثل الشركات الكبيرة المعروفة التي تتعاقد من الباطن على العمل الفعلي مع شركات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في البلدان النامية) عن طريق تحديد بائعين في البلدان النامية وإقامة اتصالات معهم، وإطلاعهم على إجراءات العطاءات، وتشجيعهم على التسجيل في بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات وتقديم عطاءات عند الإعلان عنها. وفي هذا السياق، يمكن الاطلاع على بعض التوصيات المفيدة في مراجعة أنجزها مكتب خدمات الرقابة الداخلية بشأن خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي كانت تقدمها وكالات الأمم المتحدة إلى إدارة الدعم الميداني سابقاً⁽⁷⁶⁾.

200- وأشارت الأمم المتحدة إلى أنها تنظر حالياً في ثلاثة عناصر من الاستعانة بمصادر خارجية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، أولها هو الاستعانة بشكل كامل بمصادر خارجية بشأن البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (إدارة الشبكات والحواسيب المكتبية والتخزين والمؤتمرات). ويتمثل العنصر الثاني في طلب عروض بشأن ما بين 700 و800 طلب للحصول على وظائف متصلة بالتنمية. ومن شأن ذلك أن يفرز تحولاً إلى اتفاقات الخدمات الإطارية مع عدد مختار من البائعين يمكن لأي وكالة أن تستعين به. أما العنصر الثالث فهو الانتقال من مراكز البيانات إلى الخدمات السحابية وتقليص عدد مراكز البيانات بنسبة 75 في المائة.

201- ويرى معظم مديري العقود أن الاستعانة بمصادر خارجية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تعود عموماً بالفائدة على المنظمات عندما تؤخذ التكاليف والفوائد معاً في الاعتبار. فعلى سبيل المثال، أشارت هيئة الأمم المتحدة للمرأة إلى أن إسناد خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى شركة خاصة في الهند قد أفضى إلى تحقيق وفورات في التكاليف (مثلاً، يتلقى مطور برمجيات حاسوبية 100 دولار في نيويورك و22 دولاراً في مومباي) وإتاحة مزيد من الوقت لموظفي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الداخليين للتركيز على تحليل الأعمال وإدارة البائعين. ومع الإقرار

(76) مراجعة خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي كانت تقدمها وكالات الأمم المتحدة إلى إدارة الدعم الميداني سابقاً، شعبة المراجعة الداخلية للحسابات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، التقرير 036/2019، 22 أيار/مايو 2019.

بوجود قدر معين من النواقص في جانب الكفاءة يصعب قياسها كمياً (مثلاً، يؤدي اختلاف منطقة التوقيت إلى محدودية وقت التفاعل في ساعتين إلى ثلاث ساعات فقط في الصباح في نيويورك، وقد يكون من الصعب نقل الموصفات الوظيفية المتصلة بالتصميم افتراضياً)، فإن الأرقام عموماً ترجح مع ذلك كفة خيار الاستعانة بمصادر خارجية.

202- ومن النهج الجيدة المتبعة في الاستعانة بمصادر خارجية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، يطبق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أفضل الممارسات في هذا المجال المبينة في المعيار ISO 9000 (إدارة الجودة)، والمعيار ISO 27001 (الأمن السيبراني)، والمعيار ISO 20000 (تقديم الخدمات). وتتيح هذه الممارسات وضع منهجية وإطار من أربع خطوات لاتخاذ قرارات بشأن ما إذا كان ينبغي اعتماد خيار الاستعانة بمصادر خارجية. ويشمل هذا الإطار ما يلي: (أ) التحليل الكمي والنوعي للبائعين في الأسواق؛ و(ب) أثر إنجاز العمل داخلياً (مقابل الاستعانة بمصادر خارجية) وما يقابل ذلك من مواءمة مع الخطة الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي؛ و(ج) المخاطر والفرص؛ و(د) الإدارة المتينة للعقود.

203- وثمة ممارسة جيدة أخرى لكفالة إجراء استعراض مركزي لتلبية احتياجات المنظمة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من مصادر خارجية، ومصدر هذه الممارسة الجيدة برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، حيث تشمل جميع الأطر المرجعية المتصلة بالمشتريات إطاراً موحداً للاستعلام عما إذا كان الطلب يتضمن عنصراً من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. فإن كان الجواب بنعم، وجب أن يمر الطلب عبر مكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التابع للبرنامج للموافقة على موصفات عنصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وقد أدى هذا التبسيط إلى الحد بدرجة كبيرة من انتشار "مقبرة للتطبيقات"، حيث قامت مكاتب مختلفة بشراء تطبيقات غير متوافقة بسبب عدم التشاور مع مكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

204- وثمة ممارسة جيدة أخرى مصدرها المفوضية الأوروبية جديرة بالاحتذاء، إذ تشجع المفوضية البائعين على تطوير أنفسهم وأتمتة الخدمات التي يقدمها مكتب المساعدة التابع لهم في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عن طريق إدراج معاملات التحويلات في العقود. مثلاً، قد يذكر العطاء أن البائع سيحصل على مبلغ أقل بنسبة 5 في المائة للتذكير في السنة الثانية، وأقل بنسبة 10 في المائة في السنة الثالثة، وهكذا دواليك. وتشمل البارامترات الرفيعة المستوى القابلة للقياس في العقد النص على أنه ينبغي استخدام الأتمتة لمعالجة نسبة مئوية متزايدة من التذاكر مع مرور الوقت (10 في المائة في السنة الأولى و20 في المائة في السنة الثانية مثلاً). وهذا الأمر يوضح للبائع أن عليه أن يستعين بالأتمتة لتلبية احتياجات العملاء.

دال- الفوائد المحققة بفضل الابتكارات التكنولوجية في مجالات الخدمات الأخرى التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية

205- أدت تطورات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى ابتكارات في العمليات في مجالات الخدمات الأخرى التي يستعان فيها بمصادر خارجية، على النحو المفصّل أدناه.

1- خدمات المؤتمرات - الترجمة الشفوية وعرض النصوص على الشاشة

206- أشارت المنظمات إلى أن اعتماد تكنولوجيات الاتصالات الجديدة مكن من الربط الآني، مما يعني أن الاشتراك في موقع واحد لم يعد ضرورياً لتقديم بعض الخدمات مثل الترجمة الشفوية وعرض النصوص على الشاشة، وهما خدمتان أصبح بالإمكان تقديمهما عن بعد.

2- المالية والحسابات المستحقة الدفع

207- أشارت اللجنة الدولية للصليب الأحمر إلى أن جميع الفواتير المتصلة بالحسابات المستحقة الدفع كانت ترسل، في التسعينات من القرن الماضي، إلى طرف ثالث لمعالجتها. أما حالياً فقد بات بالإمكان مسح الفواتير داخلياً وإحالتها إلى شبكة من المتعاقدين في وسعهم أن يؤدوا بيسر مكوناً معيناً من مكونات عملية ما وإنجاز النتائج؛ وليس لزماً الاستعانة بمصادر خارجية لإنجاز العملية برمتها. وتنظر مفوضية شؤون اللاجئين في استخدام الروبوتات لمسح الفواتير التي تنقل بعد ذلك على الإنترنت، مع إجراء عمليات تحقق لضمان ألا يكون المورد مشمولاً بأي قائمة جزاءات للأمم المتحدة. وهكذا باتت مختلف الخدمات عبر الإنترنت ترتبط بالعمليات الداخلية للجنة الدولية للصليب الأحمر التي تستخدم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات - مما يقلل تحوُّلاً عن الاستعانة بمصادر خارجية بصورة متجانسة من البداية إلى النهاية.

3- التصميم التخطيطي

208- من الممارسات الجيدة في الاستعانة بمصادر خارجية في مجالات مبتكرة وسريعة التطور مثل التصميم التخطيطي، توصي اليونسكو بأن يكون لدى المنظمات شخص واحد على الأقل مبدع جداً داخلياً. وهذا الأمر يساعد أيضاً على استبانة المواهب الخارجية وجلبها وتقييم نوعية ما هو متاح خارجياً.

4- عملية الشراء

209- انتقلت منظمة العمل الدولية من العطاءات الورقية إلى نظام إلكتروني لتقديم العطاءات استعانت في استحداثه بشركة خارجية من القطاع العام بإمكانها تصميم أداة أكثر ملاءمة لمؤسسة عامة مثل منظمة العمل الدولية. وكانت تكلفة استحداث النظام (50 000 دولار) والصيانة (10 000 دولار) أدنى بكثير من تكلفة أدوات التخطيط المركزي للموارد، واستعرض مكتب الرقابة التابع للمنظمة هذه البرمجية الحاسوبية ورَّحَّبَ بها.

5- الترجمة التحريرية

210- تطورت خدمات الترجمة التحريرية المسندة إلى مصادر خارجية تطوراً كبيراً مع ظهور التكنولوجيا الجديدة والذكاء الاصطناعي. وإذا كان من غير المتوقع أن تحل تكنولوجيايات اللغات محل المترجمين، فإن من شأنها ولا شك أن تقلص من تكاليف الترجمة. فعلى سبيل المثال، تستخدم اليونسكو نظاماً للترجمة بمساعدة الحاسوب يسمى إلونا (eLUNa) بموجب اتفاق على مستوى الخدمات مع إدارة شؤون الجمعية العامة والمؤتمرات في الأمانة العامة للأمم المتحدة. وتتعرف البرمجية بطريقة تلقائية على النصوص المترجمة سابقاً وتستخدم الذكاء الاصطناعي والترجمة الآلية العصبية. وتعكف المنظمة العالمية للملكية الفكرية بدورها على وضع برمجية للترجمة داخلياً تستخدم الذكاء الاصطناعي بغية ترجمة اللغة التقنية المتصلة بالبراءات والمعاهدات ترجمة أفضل. وأشار الاتحاد الدولي للاتصالات إلى أن معظم أعماله في مجال الترجمة التحريرية التي يسندوها إلى مصادر خارجية أصبحت الآن تنجز عن بعد بفضل تطور تكنولوجيا الاتصالات، مما يوفر الوقت والتكاليف من خلال الاستغناء عن السفر. وبأمل الاتحاد أيضاً في ترجمة موقعه الشبكي إلى جميع اللغات الرسمية الست بالترجمة الآلية، حيث إن لديه أكثر من 60 000 صفحة نشطة على شبكة الإنترنت. ويجري الاتحاد محادثات مع شركة تعرض خدمات الترجمة الآلية إلى أكثر من 100 لغة.

6- إدارة السفر

211- تستفيد العديد من المنظمات التي تستعين بمصادر خارجية لإدارة السفر من الوصول إلى أداة للحجز الذاتي عبر الإنترنت للأسفار الجوية. وهذه الأداة تقلل من الاعتماد على التدخل البشري (لكنها لا تلغيه)، مما يؤدي إلى انخفاض كبير في التكاليف عن كل عملية حجز مقارنة بالاستعانة بوكيل سفر طبيعي. كما أنها تيسّر أكثر عملية جمع بيانات السفر، وهو ما يتيح بدوره للمنظمة وضعاً تفاوضياً أفضل بشأن أجور السفر مع شركات الطيران الشائعة الاستخدام. ذلك أنّ وكيل السفر يتفاوض على أسعار أفضل بالنيابة عن المنظمة. إلا أنّ هذه الأدوات تقتصر في الوقت الحاضر على الرحلات البسيطة ذهاباً وإياباً، حيث إنّ أدوات الحجز الذاتي غير قادرة على إعداد أحكام سياسات السفر المعقّدة وتمييزها بدقة فيما يتعلق بالرحلات المعقّدة متعددة المسارات.

212- وأشارت المنظمات إلى أنّ وضع سياسة مبسّطة من شأنه أن يتيح حجز جميع أنواع الرحلات من خلال أداة الحجز الذاتي وأنّ يخفض إلى حد بعيد تكلفة المعاملة عن كل تذكرة. وتصدر الإشارة في هذا السياق إلى أنّ استعراض وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض سياسات السفر الجوي السارية في منظومة الأمم المتحدة: تحقيق مكاسب في الكفاءة ووفورات في التكاليف وتعزيز المواءمة" (JIU/REP/2017/3) يقيّم بتعمق السبل والوسائل التي يمكن من خلالها تبسيط سياسات السفر الجوي وتحقيق وفورات في التكاليف.

هاء- فرص الاستعانة بمصادر خارجية في المستقبل

213- كما توضّح الحالات المذكورة أعلاه بوضوح، أفرز تطور التكنولوجيا تحسينات واضحة في أساليب العمل المتعلقة بالخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية. وفيما يتعلق بالخطط المقبلة الخاصة بالاستعانة بمصادر خارجية، حدّدت ثماني منظمات الخدمات التي ترى أنّ من المحتمل أن تستعين فيها بمصادر خارجية في المستقبل. ويعرض المرفق الثامن هذه الخدمات إلى جانب مسوغاتها والمخاطر المرتبطة بها. ومن الممارسات الفضلى لتحفيز التطور، يُبلغ الصندوق العالمي للبائعين بأنه سيحصل منهم على كميات معيّنة وأنه يريد في المقابل أن يخصّص البائعون جزءاً من الأموال للاستثمار في مجال الابتكار. وفيما يتعلق بالاتجاهات المتوقعة في المستقبل في مجال الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية، أشارت المنظمات إلى أنّ أحجام الاستعانة بمصادر خارجية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ستستمر في النمو بموازاة التقدم الذي يشهده مجال الذكاء الاصطناعي والخدمات السحابية. وفي المقابل، من المتوقع أن يزداد تقلص أحجام خدمات البريد والطباعة التي يستعان فيها بمصادر خارجية بفعل التقدم التكنولوجي وتزايد الوعي بالآثار البيئية السلبية للطباعة المادية.

214- وللنظر على نحو أفضل في خيار الاستعانة بمصادر خارجية، يذكّر المفتش بأنّ مديري العقود وموظفي المشتريات وكبار المسؤولين قدّموا الاقتراحات التالية أثناء الاستعراض: استكشاف إمكانية "تسخير أحدث التكنولوجيات في مجال الاستعانة بمصادر خارجية"، أي سبل إدماج الذكاء الاصطناعي لتحقيق تحسينات؛ وإدماج مبادئ الاستعانة بمصادر خارجية في السياسات والمبادئ التوجيهية وآليات الميزانية؛ واستحداث معايير للاستعانة بمصادر خارجية ووضع منهجية مبسّطة لاتخاذ قرارات تتسم بالاتساق على نطاق المنظومة في مجال الاستعانة بمصادر خارجية؛ وزيادة الاعتراف المتبادل بالإجراءات المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة؛ وزيادة المناقصات المشتركة وتقاسم واستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل فيما بين المنظمات.

215- كما أبرز مديرو العقود وموظفو المشتريات وكبار المسؤولين ضرورة القيام بما يلي: استحداث وسائل لإرساء مبررات مستقلة للاستعانة بمصادر خارجية من صاحب أعمال تجارية أو من صاحب أعمال غير تجارية على إلمام بالأعمال التجارية وبصاحبها؛ ووضع استراتيجيات ملموسة تبين فوائد وتكاليف مختلف الخيارات المتاحة بما يتماشى مع خطط عمل أصحاب الأعمال المعنيين؛ وتوضيح نطاق الأنشطة التي يتعين الاستعانة في إنجازها بمصادر خارجية والنتائج المتوخاة منها؛ وإدراج الاستعانة بمصادر خارجية في عمليات إدارة التغيير في المنظمة؛ وتغيير الأطر التنظيمية الخاصة بالموظفين لتصبح أكثر توجيهاً نحو التنفيذ من خلال الحرص على اكتساب مهارات جديدة وتوفير فرص التعلم مدى الحياة؛ وتحسين النظر في دور الأتمتة، و"اقتصاد العمالة المؤقتة"، ومستقبل العمل والقطاع الخاص في العمل.

216- ولتيسير عمل المنظمات في الاضطلاع بالاستعانة بمصادر خارجية، سيستكشف الفصلان التاليان سبل تحسين الإجراءات المتعلقة باتخاذ القرارات المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة وإدارتها.

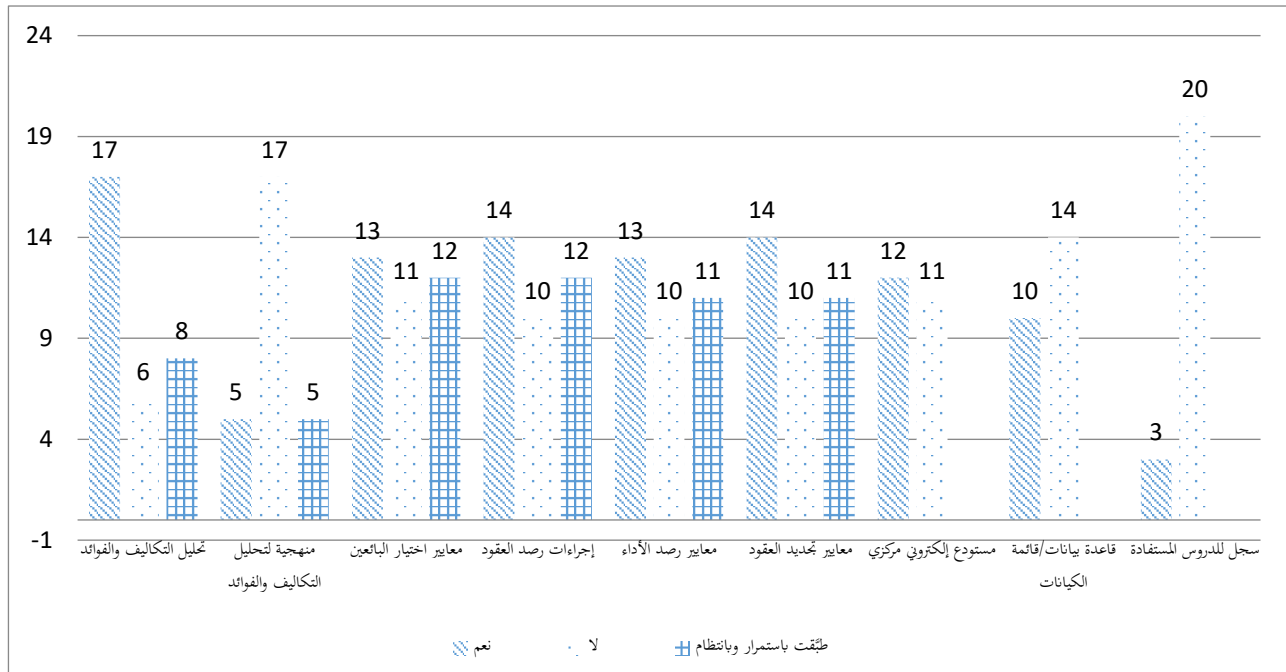
سادساً- تحسين عملية صنع القرارات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية: تحليل التكاليف والفوائد والمخاطر

217- بيّنت الفصول السابقة الخدمات التي تستعين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة حالياً بمصادر خارجية لأدائها، والفوائد المحققة منها، والتحديات التي تواجهها، والفرص التي تفرزها، في حين سيقم هذا الفصل سبل تحسين عملية صنع القرارات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية من خلال إجراء تحليلات للتكاليف والفوائد وتقييم المخاطر.

218- ومع أن المنظمات المشاركة لا تميّز بين الاستعانة بمصادر خارجية وبين مراحل الشراء النموذجية، فقد استُشقت وحدة التفتيش المشتركة في استعراضها المستندي المراحل الست التالية للاستعانة بمصادر خارجية التي اعتبرتها شركة ديلويت⁽⁷⁷⁾ مكتملة إلى حد بعيد لمراحل الشراء التي تتبعها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة: (أ) التقييم: تحديد الأهداف وتقييم القدرات؛ و(ب) الإعداد: تحديد مستوى الخدمة؛ و(ج) التقدير: تقدير الاستجابة واختيار الموردين؛ و(د) الالتزام: إعداد العقود ووضعها في صيغتها النهائية؛ و(هـ) الانتقال والتحول: تنفيذ خدمات جديدة؛ و(و) التحسين: إدارة الموردين والبائعين باستمرار. وتتسق المسائل التي يقيّمها هذا الفصل والفصل التالي إلى حد بعيد مع العناصر الواردة في هذه الخطوات.

ألف- تحليل التكاليف والفوائد

الشكل التاسع
إجراءات الاستعانة بمصادر خارجية



(77) Deloitte, The Outsourcing Handbook: A guide to outsourcing. Available at <https://www.deloitte.co.uk/makeconnections/assets/pdf/the-outsourcing-handbook-a-guide-to-outsourcing.pdf>.

219- من أهم العناصر التي تملّي اختيار أحد خيارات التوريد إجراء تحليل أولي لجميع التكاليف والفوائد المباشرة وغير المباشرة - الملموسة وغير الملموسة على حد سواء - المرتبطة بكل خيار من خيارات التوريد لتحديد أجدى الخيارات للمنظمة. ويبيّن الشكل التاسع عدد المنظمات التي لديها تدابير رئيسية مختلفة تتصل بالاستعانة بمصادر خارجية، على النحو المبين في الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة. ففي حين قالت 17 منظمة إنها أجرت تحليلاً للتكاليف والفوائد لتحديد ما إذا كانت ستلجأ إلى خيار الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة من مقدّمي الخدمات التجاريين، لم يُجر هذا التحليل باستمرار وبانتظام سوى 8 منظمات. وقالت خمس منظمات فقط إن لديها منهجية راسخة لإجراء تحليل للتكاليف والفوائد وتستخدمها على نحو متسق ومنظم (انظر قائمة الكيانات المعنية في المرفق التاسع).

220- على أنه لا يوجد نموذج مشترك يُستخدم بوجه عام لإجراء تحليل للتكاليف والفوائد، ولا يختلف هذا التحليل، عند إجرائه، فيما يتعلق بالخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية، عن سائر أنشطة الشراء في معظم الكيانات. وثمة استثناء وممارسة جيدة مصدرهما المنظمة العالمية للملكية الفكرية، التي تميّز بين تحليلات التكاليف والفوائد الخاصة بأنشطة الشراء النموذجية وبين تحليلات التكاليف والفوائد المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية. فالتحليل الأول يتمثل في مقارنة التكاليف الفعلية بين مختلف مقدّمي الخدمات أو أساليب تقديم الخدمة، أما الثاني فيجري بموجبه، كخطوة أولية، تقييم عوامل إضافية لتحديد ما إذا كان ينبغي الاستعانة بمصادر داخلية أو خارجية. وتشمل هذه العوامل، في جملة ما تشمل، تكاليف الحفاظ على الجودة أو مراقبتها، والاستجابة للاحتياجات المتقلبة من الموارد، والتكلفة الإجمالية لتولي زمام الخدمة المعنية، والوصول إلى التكنولوجيا الابتكارية. وعندما يتكون رأي أولي بالاستعانة بمصادر خارجية لأداء لخدمة، يُجرى عندئذ تحليل أشيع المشتريات⁽⁷⁸⁾.

221- وثمة ممارسة جيدة أخرى مستمدة من الاتحاد البريدي العالمي، الذي يجري تحليلاً للعناصر الخمسة التالية عند تحليل التكاليف والفوائد: (أ) القدرة الداخلية؛ و(ب) التكاليف؛ و(ج) الطلب على النشاط؛ و(د) ما إذا كان النشاط أساسياً أو غير أساسي؛ و(هـ) الفوائد المتوقعة من الاستعانة بمصادر خارجية⁽⁷⁹⁾. وهناك ممارسة مفيدة أخرى مستمدة من مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، الذي يجري تحليلاً للتكاليف والفوائد في إطار إعداد بيان الجدوى. ويتم ذلك بصورة منهجية فيما يخص جميع الاتفاقات الطويلة الأجل ويشمل العناصر التالية: وصف السلع أو الخدمات المطلوبة؛ ونوع الاتفاق الطويل الأجل والتغطية الجغرافية؛ وبيانات النفقات السابقة في الفئة المعنية والإنفاق المزمع؛ ومدة الاتفاق المتوقعة؛ وطريقة تعديل السعر، إن وجدت؛ والفوائد والمخاطر المتوقعة من الاتفاق؛ ونتائج دراسات الأسواق (عدد البائعين المحتملين، والموقع، وما إلى ذلك)؛ واستراتيجية

(78) أشارت غالبية المنظمات إلى أنّ الهدف من تحليل المشتريات النموذجية هو تحديد عرض "أعلى جودة بأفضل سعر"، الذي وصفته اليونيسيف بأنه المزيج الأمثل من عوامل مثل الجودة المناسبة وتكاليف دورة الحياة وغير ذلك من البارامترات مثل الأهداف الاجتماعية أو البيئية أو غيرها من الأهداف الاستراتيجية التي تلبي احتياجات المستخدمين النهائيين. ونُتَهِت إلى أنّ "مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر" لا يعني بالضرورة خيار أدنى سعر أولي، بل يعني أفضل عائد على الاستثمار، مع مراعاة معايير التقييم الواردة في طلبات تقديم العروض المحدّدة.

(79) أشار الاتحاد البريدي العالمي أيضاً إلى أنه إذا ارتأى مدير المشروع أو البرنامج أنّ مسألة ما قد تقتضي الاستعانة بمصادر خارجية، يمكنه أن يحيل الأمر والاحتياجات إلى رئيس المديرية التي هو تابع لها. وإذا كانت هذه المسألة ضمن اختصاص المديرية، يمكن لرئيس المديرية أن يأذن بإجراء تحليل للتكاليف والفوائد. وعند إجراء التحليل، تُعرض النتائج على المدير العام، الذي يجوز له عندئذ إحالة المسألة إلى مجلس الإدارة (المجلس) إذا: (أ) كانت هناك مجموعة قواعد أعلى مستوى تدرج ضمن نطاق اختصاص المجلس وتتطلب إجراء تغييرات؛ أو (ب) ما إذا كان الأمر يقتضي إلغاء وظيفة أو إنشاءها، وإلا جاز أن يتخذ المدير العام بنفسه القرار بالاستعانة بمصادر خارجية والشروع في عملية المناقصة.

الاشتراء (طريقة طلب العروض أو نوع المنافسة)؛ والجداول الزمنية لعملية الشراء؛ واعتبارات الشراء المستدامة؛ والموظفين الداخليين المعنيين بعملية الشراء وإدارة العقود. وتحدد المذكرة التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن وضع اتفاقات طويلة الأجل خمسة عوامل رئيسية للنظر فيها: تحليل السوق والطلب والتأهب لحالات الطوارئ والموارد والخبرات المتاحة والاتفاقات المماثلة.

222- وحددت المنظمات وعمليات حفظ السلام الأمثلة التوضيحية التالية لإجراء تحليل للتكاليف والفوائد بهدف اتخاذ قرار بشأن التوريد⁽⁸⁰⁾:

- **صندوق النقد الدولي.** انتقلت جميع مناصب مستشاري الأمن الإقليميين الثمانية من مصادر خارجية إلى مصادر داخلية من خلال عقود مدتها أربع سنوات. وخلص تحليل كامل للتكاليف والفوائد إلى أنه على الرغم من أن النفقات هي نفسها، فإن هناك فوائد غير ملموسة كثيرة تعود بها الاستعانة بمصادر داخلية، تشمل ما يلي: (أ) الوصول إلى مجموعة أفضل من المرشحين الجيدين تجتذبهم ميزة الحصول على عقد من صندوق النقد الدولي؛ و(ب) موظفين أكثر حماساً يمكنهم الاستفادة من التدريب وغيره من الاستحقاقات الوظيفية؛ و(ج) الحصول على جواز مرور من الأمم المتحدة لتيسير السفر؛ و(د) فرص الترقى في المسار المهني؛
- **منظمة العمل الدولية.** تم الإبقاء على إدارة التأمين الصحي داخلياً بعد إجراء تحليل للتكاليف والفوائد خلص إلى أن الوفورات المحققة من الاستعانة بمصادر خارجية ليس لها تأثير على الكلفة وأن خيار الاستعانة بمصادر داخلية هو الأفضل؛
- **الاتحاد الدولي للاتصالات.** خلص تحليل للتكاليف والفوائد لخيارات التوريد من أجل إجراء تحسينات أمنية إلى أن توفير هذه التحسينات داخلياً سيكلف المنظمة 2,2 مليون فرنك سويسري، وأن إسناد أداء الخدمة الأمنية بالكامل داخلياً إلى مكتب الأمم المتحدة في جنيف (الذي لا يستوعب الترتيبات الأمنية المختلطة) سيكلفها 5 ملايين فرنك سويسري، فيما ستكلفها الاستعانة بشركة خاصة خارجية مليون فرنك سويسري. وهكذا قرر الاتحاد اتباع نهج مختلط من الموظفين الداخليين وشركة خاصة، مما مكّنه من تخفيض قوته العاملة الداخلية بنسبة 50 في المائة. كما استعان الاتحاد بمصادر خارجية لإدارة التأمين الطبي استناداً إلى تقييم للأثر المالي والمخاطر والخصوم وبعد إجراء مشاورات مع مجلس إدارته ومع رابطة المتقاعدين ومجلس الموظفين؛
- **المنظمة البحرية الدولية.** أسندت إدارة المرافق إلى مصادر خارجية استناداً إلى مقارنة بين ما يلي: تكاليف أداء الخدمة داخلياً، بما يشمل التكاليف السنوية للموظفين (المرتبات والاستحقاقات، وحصة صاحب العمل، وتكلفة تعويض الموظفين خلال

(80) تشمل الحالات الأخرى التي سُلط عليها الضوء فيما يتعلق بإجراء تحليل للتكاليف والفوائد، دون أي تفصيل للنتائج أو الخلاصات، تحليل الاستعانة بمصادر خارجية مقابل توفير ما يلي داخلياً: الحواسيب المحمولة المكتبية (اليونيسيف)؛ والنقل بالحافلات (الأونروا) وإدارة السفر (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ واستضافة النظام المركزي لتخطيط الموارد (المنظمة البحرية الدولية)، وحصص الإعاشة وتوفير الوقود (عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام) وخدمات التبعة (اليونيسيف). وقد تبين، في الحالات المذكورة أعلاه، أن خيار الاستعانة بمصادر خارجية أقل تكلفة. وخلصت منظمة السياحة العالمية في تحليلها للتكاليف والفوائد فيما يتعلق بإدارة قواعد البيانات إلى أن خيار الاستعانة بمصادر داخلية أقل تكلفة، في حين توفر الاستعانة بمصادر خارجية خبرة أفضل وخيارات لاستمرارية الأعمال. وتبين من تحليل الاتحاد البريدي العالمي للتكاليف والفوائد فيما يتعلق بخدمات غرف البريد أن التكاليف هي نفسها.

الإجازات السنوية والمرضية، واستحقاقات التوظيف وانتهاء الخدمة وتكاليف التدريب)، والمعدات (الشراء أو الإهلاك السنوي) والمستهلكات، وتكاليف الصيانة والتأمين؛ وتكاليف الاستعانة بمصادر خارجية، التي تشمل أسعاراً ثابتة عن الخدمات، والتكلفة السنوية المقدرة للمستهلكات واستئجار المعدات، والتكلفة المقدرة للخدمات غير المشمولة بنطاق العمل، وتكاليف إدارة العقود؛

- **مقر الأمم المتحدة.** حدث انتقال في مجال الخدمات الكهربائية من الاستعانة بمصادر خارجية إلى الاستعانة بمصادر داخلية استناداً إلى تحليل للتكاليف والفوائد خلص إلى أن تكلفة اليد العاملة الداخلية أقل من تكلفة الاستعانة بكهربائيين خارجيين منضوين في نقابة. وتبين من تحليل للتكاليف والفوائد لإدارة مطالبات التأمين الطبي التي يستعان فيها بمصادر خارجية أنه لا توجد ميزة كبيرة في الاستعانة بمصادر داخلية، ولذلك تقرر أن تتواصل الاستعانة بمصادر خارجية لأداء هذه الخدمة؛
- **اليونسكو.** خلص تحليل لتكاليف وفوائد احتمال إسناد خدمات التخطيط المركزي للموارد خارجياً إلى مركز الأمم المتحدة الدولي للحوسبة إلى أن التكاليف ستكون أعلى نظراً لحاجة المركز إلى الامتثال لقواعد ومعايير المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس. ولذلك اتخذ قرار بعدم اعتماد خيار الاستعانة بمصادر خارجية؛
- **قوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص.** استناداً إلى نتائج تحليل للتكاليف والفوائد، ارتأت وحدة النقل أن الاستعانة بمصادر خارجية لاستئجار فئة محدّدة من المركبات (مع إعداد خطة تقليص) لفترة زمنية محدّدة خيار فعال من حيث التكلفة، ومن المرجح أن تتجاوز التكاليف المقدرة بعد ذلك التكلفة المهيمنة لشراء المركبات؛
- **مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.** خلص تحليل للتكاليف والفوائد المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية في تنظيف المرافق إلى أنه على الرغم من أن عمال التنظيف سيحصلون على مرتبات أعلى من خلال عقود مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (مقارنة بالمرتبات التي تمنحها شركات التنظيف الخاصة)، لأن المكتب يحصل على إعفاء من دفع ضريبة القيمة المضافة وغيرها من الضرائب (التي تناهز 25 في المائة من مرتبات عمال التنظيف)، فإن التكلفة الإجمالية للاستعانة بمصادر داخلية في أداء الخدمة أقل من تكلفة التعاقد مع شركات تنظيف خاصة غير معفاة من دفع هذه الضرائب. وبناء على ذلك، قرر المكتب أن يسند خدمات التنظيف إلى مصادر داخلية بالكامل، وهي خطوة أتاحت أيضاً مزيداً من المرونة فيما يتعلق بعمل عمال التنظيف خارج ساعات العمل العادية. وهذا الترتيب يعود بالنفع على الجميع، من حيث إن عمال التنظيف أكثر تحفيزاً لأنهم يحصلون على مرتبات أعلى وعلى مجموعة من الاستحقاقات، بما في ذلك الإجازات الطبية والإجازات المرضية، دون أن تتحمل المنظمة أي التزامات على المدى الطويل؛
- **هيئة الأمم المتحدة للمرأة.** بين تحليل لتكاليف وفوائد إسناد خدمات مراجعة الحسابات داخلياً إلى كيان آخر تابع لمنظومة الأمم المتحدة أن هذه العملية مكلفة للغاية، ومن ثم انتقلت الهيئة إلى اعتماد نظام مختلط يقوم بموجبه موظفون داخليون بمراجعة الحسابات الخاصة بالخدمات المؤسسية، فيما يُعهد إلى خبراء استشاريين خارجيين بمراجعة حسابات المكاتب المواضيعية والفُطرية؛

- **منظمة السياحة العالمية.** في عام 2010، أجرت منظمة السياحة العالمية تحليلاً للتكاليف والفوائد فيما يتعلق بوجود إدارة أمنية خاصة بما تضم ما بين أربعة إلى خمسة حراس مقارنة بالاستعانة بشركة خاصة خارجية في مجال الأمن. فقررت المنظمة الاستعانة بمصدر خارجي، لأن هذا الخيار يتيح مزية توفير مزيد من التدريب والشهادات الأكثر تحديثاً، وهو ما كان سيكلفها مبالغ باهظة لو وفّرت داخلياً؛
 - **الاتحاد البريدي العالمي.** بعد أن كانت خدمات مراجعة الحسابات تؤدّى داخلياً أصبحت تقدّمها شركة خاصة منذ أكثر من عقد من الزمن، وذلك بعد إجراء تحليل للتكاليف والفوائد خلص إلى أنّ عبء العمل المحدود لا يبرّر تكلفة وظيفة مراجع الحسابات الداخلي الرفيعة المستوى؛
 - **المنظمة العالمية للملكية الفكرية.** أسندت خدمات الترجمة التحريرية إلى مصادر خارجية استناداً إلى تحليل للتكاليف والفوائد يأخذ في الاعتبار التكاليف النسبية للقوة العاملة مكيفة مع تفاوت الطلبات على تشكيلات لغوية معينة، وتكاليف مراقبة الجودة، والأثر المستقبلي لتطوير تكنولوجيا الذكاء الاصطناعي للمساعدة في الترجمة؛
 - **منظمة الصحة العالمية.** عند اتخاذ قرار بالاستعانة بمصادر خارجية لتجديد المقر، جرى النظر في الطابع المتعدد التخصصات والمتغير والمتقلب للخدمات المطلوبة. وبدلاً من توظيف أفراد متعددين بنسبة 40 في المائة لمدة 6 أشهر أو بنسبة 20 في المائة لمدة 6 سنوات، تقرّر التعاقد مع شركة لتوفير جميع الخبرات المطلوبة والخدمات التعاقدية حسب الحاجة؛
 - **المنظمة العالمية للأرصاد الجوية.** خلص تحليل للتكاليف والفوائد فيما يتعلق بخدمات مكتب المساعدة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي يستعان فيها بمصادر خارجية على مدار الساعة باللغتين الإنكليزية والفرنسية إلى أنّ هذا الخيار غير فعال من حيث التكلفة بحكم محدودية الطلب، ولا سيما باللغة الفرنسية. وهكذا تقرّر الإبقاء على هذا الدعم فقط خلال ساعات العمل في جنيف وباللغة الإنكليزية فقط، وهو ما حقّق وفورات في التكاليف بنسبة 10 في المائة.
- 223- وتبيّن الأمثلة أعلاه أنّ القرارات المتعلقة بما إذا كان ينبغي الاستعانة بمصادر خارجية تكون أكثر تبصراً عندما تكون مستندة إلى تحليل للتكاليف والفوائد. ومن الممارسات الفضلى، يعتمد البنك الدولي إجراءً إضافياً باسّراط وجود استراتيجية مسبقة لأي خدمة تقدّمها مصادر خارجية - وهي استراتيجية تقوم لجنة مستقلة باستعراضها بعد ذلك. وهناك لجنة تنظر في المشتريات التي تتراوح قيمتها ما بين مليون و5 ملايين دولار، ولجنة أخرى رفيعة المستوى تعنى بالمشتريات التي تتجاوز قيمتها 5 ملايين دولار. ويُعرض على اللجنة تحليل التكاليف والفوائد والمخاطر المتصلة بالبائعين وجوانب الاستدامة، وعلى عكس مجلس العطاءات، تعنى اللجنة بالجوانب السابقة لطلب العطاءات وليس الجوانب السابقة لإرساء العقود⁽⁸¹⁾.
- 224- ويرى المفتش أنّ أيّ قرار بالاستعانة بمصادر خارجية، فيما يتعلق على الخصوص بخدمة معينة تحديداً، وفي أمثل الأحوال في كل مرة يحين فيها موعد تجديد عقد الاستعانة بمصادر خارجية لأداء الخدمة المعنية (على النحو العملي والقابل للتطبيق)، ينبغي أن يستند إلى نتائج تحليل للتكاليف

(81) هناك مرحلة ثالثة يتم فيها إطلاع اللجنة على مقترح إرساء العقد. وفي بعض الحالات، تقدّم إحاطة إلى اللجنة بعد إرساء العقود لإخبارها بما حدث فعلاً.

والفوائد باتباع منهجية محدّدة بوضوح يمكن تكييفها وفقاً لاحتياجات الخدمة قيد النظر. وينبغي أن تأخذ المنهجية في الاعتبار التكاليف القابلة للقياس الكمي وغير القابلة للقياس الكمي على حد سواء، مثل الأثر البيئي والاجتماعي، في جملة اعتبارات أخرى. ويمكن لهذه الممارسة، إذا ما نُفذت على نحو متسق، أن تُطمئن المنظمات بأن القرار المتخذ بشأن خيار التوريد يصبُّ في الواقع في مصلحتها الفضلى، مع أخذ جميع العوامل في الحسبان.

225- وبناء على ذلك، من المتوقَّع أن يسهم تنفيذ التوصية التالية في تعزيز الشفافية والمساءلة في كيفية بلورة القرارات المتعلقة بالتوريد، وتعزيز الكفاءة في الحصول على الخدمات، وأن يؤدي إلى تحقيق وفورات مالية كبيرة.

التوصية 4

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يشجّعوا جميع المكاتب على أن تكفل، بحلول نهاية عام 2021، أن يسبق توريد أي خدمات استراتيجية أو حساسة أو عالية القيمة وما يتصل بها من السلع من مقدّم خدمات تجاري إجراء تحليل استراتيجي موثّق بوضوح يتضمن الاعتبارات والتكاليف على المديين القصير والطويل، وأن يكون التحليل قد خضع لاستعراض السلطة المختصة المعنية وأقرته، قبل اتخاذ قرار رسمي بشأن خيار التوريد.

باء- تقييم المخاطر

226- أبرزت المنظمات عدداً من المخاطر المرتبطة بالاستعانة بمصادر خارجية أو النظر في اللجوء إلى خيار التوريد هذا، يعرضها الفصل الرابع والمرفق الثامن بالتفصيل. وبعض هذه المخاطر عامّة وملازم لفعل الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة في حد ذاتها، في حين أنّ مخاطر أخرى خاصة ببعض الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية. وأشار بعض مديري العقود أيضاً إلى أنّ عدم الاستعانة بمصادر خارجية يشكّل في حد ذاته خطراً، من حيث إنّ عدم القدرة على اكتساب أحدث المهارات والخبرات يمكن أن يجعلها غير ذات جدوى للمستفيدين ولأصحاب المصلحة. وأشار مديرو العقود وموظفو المشتريات عموماً إلى أنّ المخاطر تختلف تبعاً لنوع الخدمة المتعاقد عليها، وأهدافها الوظيفية، ودرجة تقلب الطلب، والعوامل الخارجية (الاقتصادية والتنظيمية، وغيرها)، والتبعيات في المراحل التمهيديّة والعملاء في المراحل النهائية، والفوائد المتوقعة من التعاقد الخارجي، وإمكانية حدوث آثار جانبية غير مرغوب فيها وغير متوقعة، ومدى تفاعل أصحاب المصلحة الخارجيين مع الخدمة المقدّمة.

227- ويمكن تجميع وتصنيف المخاطر التي حدّتها المنظمات إلى الفئات التالية:

- خطر الإضرار بالسمعة: ضعف نوعية النتائج التي يقدّمها البائعون؛ وعدم امتثال البائعين لمعايير العمل الدولية والمبادئ الأخلاقية ومبادئ حقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية والبيئية؛ وخطر إضراب موظفي المصادر الخارجية احتجاجاً على الأجور وظروف العمل؛ وتأخر البائع في الإنجاز في عمليات الإغاثة الإنسانية؛ وصلات البائعين بأطراف النزاع في مواقع الأزمات؛ واستخدام البائعين عقودهم مع كيانات منظومة الأمم المتحدة للترويج لأنفسهم؛
- المخاطر القانونية: اقتحام القوانين الوطنية نتيجة لوجود موظفي البائعين في أماكن عمل المنظمات؛ والجزاءات وضروب الحظر التي تحد من نطاق عمل البائعين؛ وعدم قدرة البائعين على استيعاب الامتيازات والحصانات التي تتمتع بها المنظمات الحكومية الدولية؛

- ممارسات البائعين غير اللائقة: الاحتيال؛ والتواطؤ؛ ونقص العرض؛ والعمولات غير المشروعة؛ وعدم الامتثال للوائح التنظيمية؛ وتحويل المساعدات عندما تتم الاستعانة بمصادر خارجية لإنجاز المراحل الأخيرة؛
- التقليل من المرونة: عدم قدرة البائع على التكيف مع ساعات العمل غير النظامية أو تلبية الاحتياجات المتغيرة أو الاحتياجات التي تنشأ في اللحظة الأخيرة؛
- الأمن المادي: الشواغل الشديدة بشأن التكتّم والسرية، والمخاطر التي تتهدّد سلامة الموظفين أو المندوبين من جراء دخول البائعين إلى أماكن عمل المنظمات؛ وولاء موظفي الأمن الخارجيين للشركة وليس لكيان الأمم المتحدة؛
- مخاطر أمن البيانات: وصول الحكومات ووكالاتها إلى البيانات الحساسة المخزّنة في خواديم سحابية لمصادر خارجية في بلدانها؛
- عدم وجود بائعين مناسبين للخدمات المتخصصة في أماكن التعيين خارج المقر وفي حالات النزاعات والأزمات الإنسانية؛
- المخاطر المالية: ارتفاع تكاليف الانتقال الأولية؛ والتكاليف الخفية؛ وأقساط التأمين المفرطة في المواقع عالية المخاطر؛ وخضوع المنافسة لسيطرة الدولة؛
- الارتكان إلى البائع: خدمات متخصصة للغاية أو مكثّفة حسب الطلب؛ ونقل المعرفة من المنظمة إلى البائع؛ وعدم نقل المعرفة من البائع إلى المنظمة؛
- المخاطر المرتبطة باستمرارية الأعمال: خطر إفلاس الشركة؛ وخطر تغيير ملكية الشركة، مما يؤدي إلى إعادة تحديد مجالات التركيز على نحو لا يلبي احتياجات المنظمة؛ وفقدان المعرفة الناجم عن ارتفاع معدل تبديل الموظفين؛
- المخاطر المرتبطة بعدم مراعاة الاعتبارات الثقافية: عدم وعي البائعين بالبيئة المتعددة الثقافات للمنظمات الدولية.

228- وبعض المخاطر ينشأ ذاتياً ويكون نابعاً من عدم حرص المنظمة على بذل العناية الواجبة. فعلى سبيل المثال، أشارت إحدى المنظمات الكبيرة التي تستعين بالخبراء الاستشاريين على نطاق واسع إلى أنّ سياستها المتعلقة بالخبراء الاستشاريين كانت تشترط أن يكون لديهم تأمين ضد الحوادث والمرض خلال فترة خدمتهم، إلا أنّ المنظمة لم تتحقق مما إذا كان الخبراء الاستشاريون قد فعلوا ذلك بالفعل. ونتيجة لذلك، كانت هناك حالات توجّه فيها خبراء استشاريون إلى مواقع الأزمات دون تغطية بالتأمين ضد الحوادث والمرض. وهذا الأمر ينطوي على خطر المس بسمعة المنظمة في حالة مرض الخبير الاستشاري أثناء أداء العمل باسمها دون أن يكون قادراً على تحمل تكاليف العلاج الطبي بسبب غياب التأمين.

229- وقد خلصت وحدة التفتيش المشتركة، من خلال استعراضها المستندي الداخلي، إلى وجود 13 نوعاً من المخاطر المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية حدّتها كيانات القطاع المالي تنطبق، مع إدخال التعديلات ذات الصلة عليها، على مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وتشمل هذه المخاطر ما يلي: المخاطر المتصلة بالوصول؛ والمخاطر المتصلة بالامتثال؛ ومخاطر التركيز والمخاطر النظمية؛ والمخاطر التعاقدية؛ والمخاطر المتصلة بالأطراف الأخرى؛ والمخاطر القطرية؛ والمخاطر السيبرانية؛ والمخاطر المتصلة باستراتيجية الخروج؛ والمخاطر القانونية؛ والمخاطر التشغيلية؛ وخطر الإضرار بالسمعة؛ والمخاطر الاستراتيجية (انظر المرفق العاشر للاطلاع على مزيد من التفاصيل عن كل نوع من هذه المخاطر).

230- وتشمل الأنشطة المحددة المقدمة من مصادر خارجية، التي أبرزت المنظمات أنها معرضة للمخاطر بصفة خاصة ما يلي: مشاريع البناء والتشييد، وشراء تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وشراء مبيدات الآفات، وخدمات الرش لمكافحة الجراد، والأسمدة للمناطق المعرضة لخطر الوقوع في براثن الصراعات، واللقاحات والحيوانات الحية (منظمة الأغذية والزراعة)؛ وتخزين البيانات عن طريق الخدمات السحابية (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والمنظمة العالمية للملكية الفكرية)؛ والترجمة التحريرية (اليونسكو والمنظمة العالمية للملكية الفكرية)؛ والمشتريات (مفوضية شؤون اللاجئين)؛ وخدمات المختبرات والتفتيش (اليونيسيف)؛ وخدمات إدارة المخيمات والأمن (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)؛ والاستشارات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وطلبات تسجيل الملكية الفكرية (المنظمة العالمية للملكية الفكرية).

231- وأقرت المنظمات بأنه وإن كان من المتعذر القضاء تماماً على المخاطر المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية، فبالإمكان معالجتها من خلال تقييم المخاطر، وهي عملية تحديد المخاطر، وتحليل آثارها، وتحديد وتنفيذ استراتيجيات للتخفيف من الأثر السلبي للمخاطر، عند الاقتضاء وكلما أمكن ذلك، بالحد من احتمال حدوثها أو الحد من العواقب التي يمكن تجنبها من خلال التخطيط والرصد وغير ذلك من الإجراءات المناسبة. وفي معظم المنظمات، تُجرى هذه التقييمات على نحو مخصص (تبعاً لنطاق وحجم وأثر الخدمة التي ستُسند إلى مصادر خارجية)، يجريها عادةً المكتب طالب التوريد، مع تلقي بعض التوجيه، بناءً على الطلب، من مكتب المشتريات.

232- وتشمل التدابير المحددة لتقييم المخاطر المعمول بها في بعض المنظمات ما يلي:

- **منظمة الأغذية والزراعة.** لا تُجرى تقييمات رسمية لجميع أنشطة الاستعانة بمصادر خارجية على الرغم من وجود سياسة للمخاطر وسجل للمخاطر المؤسسية، وعلى الرغم من أن مكتب المشتريات يقدم المشورة والدعم بشأن تقييم المخاطر وإدارتها؛
- **الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر.** لدى المنظمة سياسة عامة للمخاطر تشمل شراء الخدمات، وتؤمن على جميع العقود للتخفيف من حدة المخاطر، وتحاول الامتثال للمعيار ISO 31000 (المتعلق باتباع نهج متكامل لإدارة المخاطر)، الذي يوائم بين جميع عناصر المخاطر - تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وحماية البيانات، والمالية، والمحاسبة، والمخاطر المالية، والمخزون، والمرافق، والتخطيط للطوارئ؛
- **منظمة العمل الدولية.** يُجري المكتب طالب التوريد ومكتب المشتريات، بصورة تعاونية، عمليات تحديد المخاطر وتقييمها، وهو ما أفضى إلى وضع سجلات للمخاطر لجميع معاملات الشراء التي تتجاوز قيمتها 50 000 دولار قبل نشر طلبات تقديم العروض. وقد أعد مكتب المشتريات توجيهات بشأن إجراء تقييمات لمخاطر الشراء، وتوضع خطط للتخفيف من حدة المخاطر على أساس كل حالة على حدة؛
- **الاتحاد الدولي للاتصالات.** قبل إصدار المناقصات الرئيسية، تجري الوحدة طالبة التوريد ومكتب المشتريات تقييماً أولياً للمخاطر يوثق في خطة اختيار المصدر؛
- **الأمم المتحدة.** تُعتبر تقييمات المخاطر جزءاً من خطة اختيار المصدر، وقد وُضع سجل للمخاطر في عام 2014. ويتضمن دليل مشتريات المنظمة فصلاً عن إدارة المخاطر؛

- برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. تُجرى حالياً تقييمات للمخاطر سنوياً على مستوى المكاتب القطرية عموماً وعلى مستوى خطط عمل الإدارات، وجرى تعميم إدارة المخاطر على المجالات البرنامجية في عام 2018، بيد أنه لم تُجر بعد تقييمات لفرادى العقود المرتفعة القيمة أو المهمة؛
 - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. لدى المنظمة إطار للتخفيف من المخاطر ينطبق على مجموعة واسعة من الخدمات التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية. ولدى إجراء تقييمات المخاطر، تصنف المنظمة احتمال حدوث شيء ما (على مقياس من 1 إلى 5، حيث يمثل المستوى 5 احتمالاً شديداً بأن يحدث، والمستوى 1 احتمالاً ضعيفاً) وأثر حدوثه (على مقياس من 1 إلى 5، إذ يمثل المستوى 5 أثراً عالياً جداً والمستوى 1 أثراً منخفضاً جداً). وتقيم المنظمة أيضاً سبل إزالة ما يحد من المخاطر أو التخفيف من حدتها أو تقاسمها أو قبولها؛
 - صندوق الأمم المتحدة للسكان. تدرج وحدات الأعمال المسؤولة عن الخدمات التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية المخاطر المتصورة واستراتيجيات التخفيف في خططها الخاصة بالإدارة المركزية للمخاطر؛
 - مفوضية شؤون اللاجئين. فيما يتعلق بالمشتريات المعقدة والعالية القيمة، يجري قسم المشتريات في المقر تقييمات للمخاطر لكل من إجراءات الشراء، بما في ذلك تحليل المخاطر وتصنيفها وتحديث سجلات المخاطر. واستناداً إلى المخاطر المحددة، تُعد خطة تخفيف وتُبلغ إلى الوحدة طالبة التوريد للبت فيها. وبما أن هذه العملية ليست إلزامية، فإن المكاتب الميدانية تضطلع بها بصفة طوعية وبمنهجيات مختلفة؛
 - اليونيسيف. بدأت شعبة الإمدادات في عام 2017 تنفيذ عملية مركزية جديدة لتقييم البائعين لجميع مكاتب اليونيسيف على الصعيد العالمي، تشمل تقييماً للمخاطر المتعلقة بالوضع المالي للبائعين إلى جانب أي مسائل أخلاقية تتعلق بالشركة؛
 - اليونيدو. يتضمن دليل الاشتراء فصلاً يتعلق بإدارة المخاطر، يجري تطويره وتطبيقه على العقود المعقدة الخاصة بالاستعانة بمصادر خارجية؛
 - الأونروا. تقوم وحدة المشتريات بتقييم المخاطر التجارية المتصلة بالبائعين ومعالجتها وتقديم المشورة بشأنها في عدة خطوات من عملية الشراء (مثل معايير اختيار البائعين، وسندات العطاءات، وسندات الأداء)، ولكن الوحدة طالبة التوريد تبقى هي الخبيرة في الموضوع وتحلل المخاطر أثناء تخطيط المشاريع.
- 233- ومن الممارسات الجيدة، يبدو أن أكثر التدابير انتظاماً قائمة في المنظمة العالمية للملكية الفكرية، حيث يجري تحديد مخاطر الشراء وتقييمها وتخطيط الاستجابة لها في إطار عمليات تخطيط تجرى كل سنتين أو سنوياً، بما في ذلك تقييم المخاطر المتصلة بالموردين المحتملين. وتُدوّن جميع المخاطر المحددة في سجل المخاطر المؤسسية، ويعيّن مالكون سواء فيما يتعلق بالمخاطر أو التخفيف من المخاطر. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العقود الحاسمة الأهمية (أي العقود التي تخص سلعاً أو خدمات بدونها ستتعرض عمليات المنظمة بشدة) تتطلب قيام مدير البرامج المعني بإعداد خطة لاستمرارية الأعمال. وتُجرى تقييمات للمخاطر المتبقية (أي المخاطر التي تظل قائمة بعد اتخاذ تدابير التخفيف)، ولدى المنظمة فريق لإدارة المخاطر يجتمع كل ثلاثة أشهر لاستعراض قائمة المخاطر التي حددها. ويُبلغ مجلس الإدارة بمخاطر الاستعانة بمصادر خارجية المتصلة بالبرامج، ويفصل تقرير الأداء السنوي للمنظمة كيف تطورت المخاطر وكيف يمكن أن تؤثر على أداء البرامج.

234- وثمة ممارسة جيدة أخرى في تقييم المخاطر وإدارتها مصدرها صندوق النقد الدولي، حيث وضعت وحدة المشتريات في عام 2018 إطاراً لإدارة المخاطر المتصلة بالأطراف الثالثة، وذلك بعد أن خلصت مراجعة داخلية إلى احتمال حدوث مشكلة رئيسية إن لم يحدّد الصندوق المخاطر المرتبطة بموردي الخدمات المقدّمة من مصادر خارجية. ويقيم الإطار ثمانية أبعاد من المخاطر، تشمل ما يلي: المخاطر المالية، وأمن المعلومات، واستمرارية الأعمال، والتوريد، والمخاطر القانونية، والمخاطر المتعلقة بالسمعة، والمخاطر المشتركة بين الوظائف، والمخاطر المتعلقة بالموارد البشرية. وفي الفترة من كانون الثاني/يناير إلى حزيران/يونيه 2019، اختُبرت على سبيل التجريب ستة مشاريع ذات أثر مؤسسي وفي مراحل مختلفة من عملية الشراء على ضوء إطار المخاطر.

235- وقد حدّد الصندوق الفوائد التالية على ضوء إطار إدارة المخاطر المتصلة بالأطراف الثالثة:

- فهم واضح للأطراف الثالثة التي يتعامل معها صندوق النقد الدولي؛
- تصنيف الخدمات حسب المخاطر، مع تحديد الخدمات الحيوية؛
- عملية كاملة لتجزئة مستوى المخاطر المتصلة بالأطراف الثالثة وجرّد الأطراف الثالثة؛
- اتباع نهج قائم على مراعاة المخاطر إزاء الرصد المستمر بعد إبرام العقد؛
- تحديد الأدوار والمسؤوليات بوضوح عبر خطوط الدفاع ومهام مراقبة المخاطر؛
- مواءمة الممارسات الإطارية مع أنشطة الشراء؛
- تعزيز مواءمة أساليب التخفيف مع اللغة التعاقدية؛
- احتمال زيادة استخدام التكنولوجيا في إدارة الأطراف الثالثة؛
- زيادة الاتساق في الممارسات على نطاق المنظمة فيما يتعلق بمعاملة الأطراف الثالثة؛
- زيادة فهم الاعتماد على الأطراف الثالثة والمتعاقدين من الباطن؛
- اتباع نهج مستدام في مجال الشراء، مما يوفّر نظرة شاملة عن الأطراف الثالثة الحاسمة والمخاطر والمسائل ذات الصلة.

236- ويرى مكتب المشتريات التابع لصندوق النقد الدولي أنه ينبغي، في أمثل الأحوال، أن يجري كيان خارجي تقييمات المخاطر هذه من أجل تجنب التأخيرات وتفادي تضارب المصالح المحتمل المرتبط باضطلاع مدير عقود بهذه المهمة (كأن يمارس مدير المشروع ضغوطاً للدفع بالمشروع قدماً). وبالإضافة إلى ذلك، لما كان صندوق النقد الدولي غير قادر على إجراء استعراض للمخاطر لجميع المشاريع، فإنه سيضع نموذجاً لتوجيه عدد من أنواع المخاطر التي يجري استعراضها فيما يتعلق بنوع المشروع (على سبيل المثال، من المرجّح استعراض جميع عناصر المخاطر الثمانية للمشاريع الكبرى).

237- ووضع البنك الدولي، الذي يستعين سنوياً بأكثر من 30 000 بائع خارجي بحجم نفقات يصل إلى ملياري دولار، إطاراً لتقييم المخاطر المتصلة بالبائعين لكي يرسى علاقة أكثر تنظيماً وقابلية للتنبؤ مع البائعين. ويقوم الإطار على ثلاث خطوات رئيسية هي: تقييم المخاطر وتحديدتها؛ وتدابير التخفيف من حدة المخاطر؛ والرصد. ويتناول الإطار خمسة أنواع من المخاطر (مع اعتبار جميع أنواع المخاطر الأخرى مخاطر منخفضة)، وهي: (أ) المخاطر المتصلة بالسرية؛ و(ب) المخاطر التي تواجهها طرق العمل الحاسمة؛ و(ج) المخاطر الأمنية؛ و(د) مخاطر أداء العمل في الأقاليم التي تنطوي على تحديات؛ و(هـ) مخاطر وجود موظفين تابعين للبائع في أماكن العمل. ولتقييم ما إذا كانت الخدمة المسندة إلى مصادر خارجية تنطوي على خطر ما، يجب على مدير العقد أن يستكمل تقييماً من 5 أسئلة إلى 15 سؤالاً، ويسند له مكتب

المشتريات في المؤسسة درجات بعد ذلك. واستناداً إلى الدرجة المسندة، تصنّف المخاطر بين المستوى واحد (مخاطر منخفضة) والمستوى أربعة (مخاطر شديدة). فإذا حدّد التقييم ولو واحداً من مستويات المخاطر الخمسة، يضع مكتب مشتريات المؤسسة والخبراء المعنيون بالموضوع داخلياً تدابير تخفيف تحال إلى مدير العقود. وكلما كانت درجة المخاطر مرتفعة، احتاج مدير العقد في كثير من الأحيان إلى التنسيق مع البائع لاتخاذ التدابير التصحيحية.

238- وفي حين يرحّب المفتش بتدابير تقييم المخاطر التي يبنّيها المنظمات، فمن الواضح أنّ درجة تطور هذه التقييمات تختلف اختلافاً كبيراً جداً، وأنّ التقييمات لا تُجرى بصورة متسقة لجميع أنشطة الاستعانة بمصادر خارجية. ويمثل ذلك فرصة ضائعة على المنظمات لحفض الخسوم. ولمعالجة هذا القصور، يرى المفتش أنّ تنفيذ التوصية التالية، التي تكمل التوصية 7 من الوثيقة JIU/REP/2014/9، سيؤدي إلى تعزيز الكفاءة في عمليات المنظمات، من خلال التحديد المبكر للمخاطر التي يمكن أن تؤدي لولا ذلك إلى خسائر مالية وتؤثر على استمرارية أعمال المنظمات، والتخفيف من حدّها.

التوصية 5

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى جميع المكاتب بأن تكفل، بحلول نهاية عام 2021، خضوع الخدمات الاستراتيجية والحساسة والعالية القيمة المقدمة من مصادر خارجية تجارية في نطاق اختصاصها لاستعراض دوري، بما في ذلك تقييمات المخاطر، للتحقق مما إذا كانت المهام ذات الصلة في كل مؤسسة قد وضعت تدابير مناسبة لإدارة المخاطر.

سابعاً- تحسين اختيار البائعين وإدارة العقود بعد إرسائها فيما يتعلق بالخدمات المقدمة من مصادر خارجية

239- تناول المفتش في الفصل السابق تدابير مفيدة تتعلق بإجراء تحليلات للتكاليف والفوائد وتقييمات المخاطر لبلورة قرار بشأن ما إذا كان ينبغي الاستعانة بمصادر خارجية، وسيبين في هذا الفصل سبل تحسين إدارة الاستعانة بمصادر خارجية من خلال ممارسات مفيدة فيما يتعلق باختيار البائعين وإدارة العقود في مرحلة ما بعد إرسائها. وكما ورد في المقدمة، فإنَّ القصد من هذا التقرير ليس الخوض في تقييمات متعمقة للإجراءات والأحكام المتصلة باختيار البائعين وإدارة العقود، باعتبار أنَّ هذه المواضيع قد عولجت بتعمق في التقارير السابقة لوحدة التفتيش المشتركة. وفي المقابل يركِّز هذا الفصل، على مستوى أعم، على وجود بعض الأحكام الرئيسية لإدارة المشتريات المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية (انظر الشكل التاسع) والممارسات الجيدة ذات الصلة.

ألف- عملية اختيار البائعين

240- بمجرد إجراء تحليل للتكاليف والفوائد واتخاذ قرار بالاستعانة بمصادر خارجية، مع تقييم المخاطر ذات الصلة، تصبح عملية اختيار البائعين أساسية لكفالة اختيار الطرف المناسب الذي يتمتع بالقدرة اللازمة على إبرام ترتيب تعاقدى تُحدّد فيه بوضوح النتائج المراد تحقيقها ومعايير الجودة والجدول الزمني. وكما يشير الشكل التاسع، رُدَّت 13 منظمة بالإيجاب بأنَّها وضعت معايير لاختيار البائعين للاستعانة بمصادر خارجية، وطُبِّقت جميعها هذه المعايير، باستثناء منظمة واحدة، على نحو متسق ومنظم. ورُدَّت المنظمات بأنَّه على الرغم من أنَّ هذه المعايير تتوقف على طبيعة الخدمة المحددة، فمن المرجح أن تشمل المنهجية المقترحة لإدارة الخدمات، وخبرة مقدِّم العرض أو تجربته في تقديم الخدمات المطلوبة، ونوعية اتفاقات مستوى الخدمات المقترحة (أي دقة مؤشرات الأداء الرئيسية وأهدافها) والعقوبات المحتملة.

241- وفيما يتعلق بالأحكام المتعلقة تحديداً بالخدمات المقدمة من مصادر خارجية في اختيار البائعين، أشارت جميع المنظمات إلى انطباق نفس الإجراءات النموذجية المطبَّقة على المشتريات التنافسية. وبما أنَّ الهدف من عملية الاختيار هو تحديد البائع الذي يمثِّل عرضه أعلى جودة بأفضل سعر، فقد رُدَّت المنظمات بأنَّها تحاول بصورة روتينية، كممارسة جيدة، كفالة استيفاء أحكام المشتريات الأساسية التالية:

- أن تتسم عملية التقييم بالشفافية والإنصاف والموضوعية والسرية، وأن تُجرى وفقاً لمعايير التقييم ومنهجيته المحددة؛
- أن تردِّد معايير التقييم التقني والمالي وما يقابلها من درجات تقرَّر أثناء وضع خطط اختيار المصادر بوضوح في وثائق طلب العطاءات (طلبات تقديم العروض والأطر المرجعية)؛
- أن تحدِّد طلبات تقديم العروض بوضوح النتائج المراد تحقيقها ومؤشرات الأداء الرئيسية؛
- أن يقوم المكتب طالب التوريد، بدعم وتوجيه من مكاتب المشتريات والخبراء الخارجيين، بوضع طلبات تقديم العروض، وأن يأخذ زمام المبادرة في تقييم العروض ويوثِّق جميع الخطوات؛

- للمشاركة في عمليات تقديم العطاءات، ينبغي عادةً أن يكون البائعون مسجلين في بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، وأن يعيّنوا إعلاناً إلزامياً يفيدون فيه بأنهم يستوفون الشروط المسبقة للأهلية، وأن يثبتوا امتثالهم لمدونة قواعد السلوك للموردين الأمم المتحدة.

242- وقد وقف المفتش، من خلال الاستعراض، على عدة ممارسات جيدة في عدة منظمات فيما يتعلق باختيار البائعين لأداء الخدمات التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية، على النحو المبين أدناه، جديرة بالنظر فيها والاقتداء بها.

1- إعداد وثيقة توجيهية

243- من الممارسات الفضلى، يتعين على مدير الخدمات والمشرف عليه قبل بدء عملية الاشتراء العمومي (أي قبل تحديد المتطلبات التقنية)، فيما يتعلق بمشتريات المفوضية الأوروبية الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، أن يصوغا ويقدمًا إلى مجلس مشتريات تكنولوجيا المعلومات (الذي يتخذ قرارات بشأن المسائل الاستراتيجية الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات على المدى الطويل) وثيقة توجيهية يشرحان فيها من حيث التصور كيفية إجراء المناقصة. ويقرّر المجلس ما إذا كانت المشتريات تتماشى مع الاتجاه الاستراتيجي الذي ترغب المنظمة في انتهاجه وما إذا كانت الآليات القائمة بهذا الشأن منطقية. وتتم الموافقة على هذه الوثيقة قبل ستة أشهر من نشر طلب العطاءات.

2- تطبيق شروط الفرز المسبق

244- تطبق عدة منظمات شروط الفرز المسبق، إذ يقتصر إرسال طلبات تقديم العروض على البائعين الذين يمكنهم الامتثال للمتطلبات الأساسية لعملية طلب العروض المحددة، ولا ترد عطاءات إلا من هذه الفئة من البائعين. وتطبق هذه الشروط بشأن بعض الخدمات التي تُشتري بانتظام (مثلاً فيما يتعلق بالاتفاقات الطويلة الأجل)؛ أو الخدمات المعقدة أو المتخصصة؛ أو التي تنطوي على درجة عالية من المخاطر في مجال الاشتراء (مثل معدات وخدمات الأمن والسلامة)؛ أو التي تكون ذات متطلبات تقنية محدّدة جداً يمكن قياسها بسهولة (مثل التصديق من قبل مؤسسة أو سلطة تقنية، أو قدرة أو ناتج مؤكّدين، أو سجل بالحد الأدنى من سنوات الخبرة ذات الصلة).

3- إجراء دراسات الأسواق

245- سواء تعلّق الأمر بالاستعانة بمصادر خارجية لتقديم خدمة أو بإعادة إصدار العطاءات بشأن الخدمات التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية باستمرار، فإن إجراء دراسات الأسواق أمر بالغ الأهمية لضمان مواءمة مواصفات العطاءات مع أحدث ابتكارات السوق التي يمكن أن تزيد من كفاءة المنظمة. ويجب أن يضطلع المكتب طالب التوريد، بالضرورة وعلى نحو استباقي، بهذا الدور، بالنظر إلى أنه الكيان الأنسب في المنظمة لفهم ما يحتاج إليه تحديداً.

246- ومن الممارسات الجيدة، أشار الصندوق العالمي إلى أنه ينفق ملايين الدولارات سنوياً على شراء المستحضرات الصيدلانية ويحاول فهم ديناميات السوق لشراء أنواع معيّنة من المنتجات الصيدلانية. فهل يشتري المنتج المناسب بالجودة المناسبة وبالسعر المناسب؟ وكيف يمكنه التحكم في القيمة؟ وما هي محركات السوق الرئيسية؟ ولهذا الغرض، ينظّم اجتماعات مع مختلف المشتريين والموردين لفهم اتجاهات السوق وشواغل الموردين ومحركات السوق. وعلى غرار ذلك، تستعين عدة منظمات أخرى بالخبرة الخارجية لإجراء دراسات الأسواق، على النحو المشار إليه في النقطة الموالية.

247- فقد قطع البنك الدولي شوطاً إضافياً في هذا المضمار، من خلال قيام مكتب المشتريات المؤسسية التابع له بإنشاء مهمة تعنى بتحليل المعلومات المتعلقة بالأعمال ودراسة الأسواق، تنظر في إدارة المعارف والاستخدام الفعال للأدوات التكنولوجية. وهذا الأمر يتيح ضخ أحدث المعلومات في العلاقة التعاقدية مع البائعين. ويستند البنك إلى دراسات الأسواق في تحديد عتبات السعر المناسبة التي يجب أن تكون معروفة ومدرجة في العطاء.

248- ووضع البنك الدولي أيضاً "استراتيجيات حسب الفئات" تضم جميع عناصر تكنولوجيا المعلومات ذات الصلة التي يستخدمها حالياً (العناد المادي والبرامجيات والسحابة) ومجموعة احتياجاته من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على مدى السنوات الخمس إلى العشر المقبلة، ويجري دراسات للأسواق لتقييم نوع (أو أنواع) التكنولوجيا التي يتعين استكشافها لتلبية تلك الاحتياجات. وبذلك فهو يتبع نهجاً قائماً على النواتج. وتزاج الاستراتيجية حسب الفئات بين التحليل الداخلي الاستباقي والشامل (للاحتياجات الحالية والمستقبلية) والتحليل الخارجي (دراسة الأسواق) وتطابقهما معاً لمعرفة مكان الفرص وسبل اغتنامها. والنتائج المتوخى طويل الأمد ويتسم بالاستباقية ومرتبطة باستراتيجية عمل المنظمة. وعند اتخاذ قرار بالإنتاج مقابل الشراء، تدرج اللجنة المعنية بأساليب العمل الاستراتيجية الخاصة بهذه الفئة في عملية اتخاذ القرارات الخاصة بها.

4- الاستعانة بالخبرة الخارجية

249- فيما يتعلق بالخدمات المتخصصة للغاية التي لا تتوافر بشأنها المعرفة والخبرة داخلياً، تستعين عدة منظمات بخبراء خارجيين لإجراء دراسات للأسواق وصوغ الأطر المرجعية أو بيان العمل، ووضع معايير التقييم ومؤشرات الأداء الرئيسية لطلبات تقديم العروض، وتقديم المشورة والتوجيه في تقييم العطاءات. فعلى سبيل المثال، تستعين الأمم المتحدة واليونسيف، في إسناد أداء خدمات التخزين الآلي إلى مصادر خارجية، بشركات استشارية تمتلك معرفة بهذه الخدمة لوضع معايير التقييم ذات الصلة وإجراء التقييمات التقنية وصوغ التوصيات. وعند شراء خدمات جديدة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، تتعاقد المفوضية الأوروبية مع خبراء استشاريين لإجراء دراسات على السوق وتوفير خيارات بالمواصفات التقنية ذات الصلة. وتتشاور، عند تحديد العقود الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مع بائعين متعددين بشأن ابتكارات السوق لتكييف وتحديد معايير التقييم التقني لاختيار البائعين.

5- اختبار البائعين

250- من الممارسات الجيدة، تقوم عدة منظمات باختبار البائعين المحتملين بشأن مكونات الخدمة التي يتعين تقديمها قبل عملية الاختيار. فعلى سبيل المثال، بمجرد أن تقدم الشركات العروض التقنية والتجارية، تقوم المنظمة الأوروبية للبحوث النووية باختبار جميع مقدمي العروض بمطالبتهم بأداء مهام نموذجية مختارة في العقد، ثم يتم إسناد درجات لمقدمي العروض ويمكن استبعادهم إذا فشلوا في الاختبار.

6- اختبار الخدمات

251- تقوم بعض المنظمات أيضاً باختبار الخدمات التي يعرضها البائعون، وذلك في إطار عملية الاختيار. فعلى سبيل المثال، عندما طلب مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع عطاءات للتعاقد على نظام لإدارة التعلم، استوفت 5 منصات من أصل 500 منصة المتطلبات التي وضعها. واختبر هذه المنصات الخمس ما بين 20 إلى 25 من موظفي المكتب للتحقق من سهولة استخدامها، من حيث القدرة على استخدامها على نحو مستقل دون الحاجة إلى أي توجيه أو تدريب. وشمل اختبار

البرامجيات مزيجاً من المتعلمين (مستعملو دورات عادية) والمدرّبين (أشخاص يتولون تنسيق دورة تدريبية أو تقديمها) ومنسقي عملية التعلم والمشرّفين عليها. وقد استغرقت العملية وقتاً طويلاً، ولكن كان على المكتب اعتماد الخيار الصحيح، لأنّ أداة التعلم هذه ستكون هي الأداة الوحيدة التي سيستخدمها، وقد يكون تغيير مقدّم الخدمة في مرحلة لاحقة مكلفاً.

7- الموازنة بين إيجابيات وسلبيات الاستعانة خارجياً بموظفين مستقلين مقابل شركات

252- أشارت المنظمات إلى أنّ قرار الاستعانة خارجياً بموظفين مستقلين أو بشركات ينبغي أن يستند إلى طبيعة الخدمة المعنية والقدرة الداخلية. فعلى سبيل المثال، خلصت عدة منظمات، فيما يتعلق بخدمات الترجمة التحريرية، إلى أنّ نوعية خدمات المترجمين المستقلين أعلى من نوعية خدمات شركات الترجمة. ويعزى ذلك إلى كون معظم المترجمين المستقلين يرتبطون بالمنظمة بعلاقة طويلة الأمد، ومن ثم يكونون على إلمام بالمصطلحات والمفاهيم الخاصة بها، في حين أنّ المنظمة على دراية بنوعية المنتج الذي يمكن أن يقدّمه المترجم المستقل. وفي المقابل، عادةً ما تُبرز شركات الترجمة، عند تقديم العطاءات الخاصة بالعقود، مؤهلات مترجميها الأكثر خبرة. إلا أنه بمجرد إرساء العقد لا تكون للمنظمة أي سيطرة على ما إذا كانت للمترجم الذي تكلفه الشركة ما يقتضيه النهوض بهذه المهمة من خبرة. وبالإضافة إلى ذلك، عادةً ما تكلف شركات الترجمة المنظمة نفقات تزيد على تكلفة المترجم المستقل بنسبة تتراوح ما بين 20 و 25 في المائة.

253- وتنطبق الاعتبارات ذاتها على خدمات الترجمة الشفوية، حيث تشير المنظمات إلى أنّ المترجمين الشفويين المستقلين لديهم ضمان إضافي يتمثل في كون معظمهم أعضاء في الجمعية الدولية لمترجمي المؤتمرات الشفويين، وهي صفة يحتاجون من أجل نيلها إلى سنوات من الخبرة والإحالات من أعضاء ذوي خبرة لقبول عضويتهم. ومن ناحية أخرى، أعربت المنظمات الصغيرة التي قد لا يكون لديها سوى عدد قليل من الموظفين الداخليين أو ليس لديها أي منهم لأداء مهمة ما عن تفضيلها إسناد أداء الخدمات إلى شركة خارجية، لأنها في وضع أفضل من حيث الموارد من فرد متعاقد مستقل لتلبية الاحتياجات الفورية أو العاجلة من الدعم الاحتياطي واستمرارية الأعمال. وهذا هو المسوغ الذي حدا بالاتحاد البريدي العالمي، الذي يضم عدداً محدوداً من موظفي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الداخليين، إلى اعتماد خيار إسناد أداء الخدمات إلى شركة لا إلى مهني مستقل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

8- الاستفادة من تعليقات المستخدمين

254- عندما يحين موعد تجديد العقود، ينبغي للمنظمات أن تجمع وتحلّل تعليقات المستخدمين لتقييم أداء البائعين، وتحديد الاحتياجات على نحو أفضل، وتعديل النتائج المراد تحقيقها فيما يتعلق بالعقود المقبلة. فعلى سبيل المثال، تقوم منظمة السياحة العالمية ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، فيما يتعلق بخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بجمع تعليقات المستخدمين النهائيين من خلال الدراسات الاستقصائية وحلقات العمل المتعلقة برضا العملاء وإدراجها في الأعمال التحضيرية للعطاءات وقرارات إرساء العقود.

9- تقديم دعم منظم للمكاتب الميدانية

255- وضع مكتب المشتريات التابع للبنك الدولي نماذج للأطر المرجعية للمشتريات غير المعقدة والمنخفضة القيمة، التي تشجّع المكاتب القطرية على استخدامها. وفيما يتعلق بمعظم الخدمات التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية، يشجّع المكتب المكاتب القطرية على الاستعانة بخبراء استشاريين

قانونيين محليين لفهم قوانين العمل المحلية، والقيود القائمة، ومتطلبات التناوب الإلزامية، ومخاطر العمل المشترك (المخاطر الناجمة عن أداء موظفي البائع للخدمات في الموقع ولكنهم مسؤولون أمام مشرفين خارجيين). وفيما يخص أي عملية شراء تتجاوز قيمتها 50 000 دولار، يستعرض فريق المشتريات في المقر الأطر المرجعية ويبدى تعليقاته عليها ويقيم الجوانب القانونية، في حين يضطلع المكتب القطري بالتقييم التقني والمالي.

10- الاستعانة بأطراف محايدة لزيادة الاستقلالية في تقييم العطاءات

256- تشترط منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وجود ثلاثة أشخاص على الأقل في فريق الاختيار بشأن أي نشاط من أنشطة الشراء، وينبغي لكل منهم أن يقيم العطاءات بصورة مستقلة. وفي بعض الأحيان، توصي المنظمة بأن يكون أحد أعضاء الفريق من مكتب غير المكتب طالب التوريد لكي يكون له منظور مستقل. إلا أن هذا الأمر قد ينطوي على صعوبات، حيث قد يفتقر ذلك الشخص إلى المعارف التقنية لتقييم العطاء.

11- وضع مؤشرات الأداء الرئيسية ذات الصلة

257- يمثّل وضع مؤشرات أداء عملية وهادفة تكون محدّدة وقابلة للقياس وقابلة للتحقيق وذات صلة ومحدّدة زمنياً للفترة التعاقدية الأولية جوهر الإدارة الفعالة للعقود. ويتطلب ذلك ضمان توافر خبرة ذات معرفة متعمقة بالخدمة المعنية لوضع مؤشرات من أجل إدراجها في طلبات تقديم العروض. ومن الأهمية بمكان أيضاً إجراء تقييم شامل لمدى ملاءمة المؤشرات ذات الصلة، إذ أعرب العديد من المنظمات عن الأسف لأنّ العقود تعجّ في كثير من الأحيان بمؤشرات غير منطقية أو تطلعية يتعذر رصدها أو قياسها بصورة واقعية، أو ليست لها قيمة مضافة تُذكر أو ليست لها أية قيمة مضافة، وفضلاً عن ذلك فهي تلقي على كاهل مدير العقود أعباء إدارية ثقيلة. ومن الممارسات الجيدة، أنشأ الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر في عام 2018 وظيفة تعنى بوضع مؤشرات أداء لعقود الخدمات بوجه عام، في حين عيّنت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي واليونسكو خبراء في سوق إدارة الكهرباء والمرافق لوضع مؤشرات أداء قابلة للقياس لتلك الخدمات. وتقرّر الأمم المتحدة المؤشرات المرجعية قياساً إلى المؤشرات الواردة في العقود القائمة الأخرى، ونُبّهت إلى أنه على الرغم من أنّ بعض المؤشرات قد تكون آلية، فإنّها تستجيب لشواغل إدارة الشؤون القانونية في المنظمة، التي دعت إلى التجرد من أية ذاتية في العقود.

12- ضمان التوازن بين معايير الجودة ومعايير التكلفة

258- أشارت عدة منظمات إلى حالات متعددة في عملية اختيار البائعين كان سعر مقدّمي العروض فيها أقل بكثير من السعر الذي يعرضه المنافسون. وقد باتت المنظمات تدرك انطلاقاً من التجربة أنّ من غير الممكن تقديم خدمات بالجودة المطلوبة على هذا المستوى من الأسعار. وتنظّم غالبية المنظمات هذا الجانب عن طريق تحديد أهمية المعايير التقنية (الجودة) والمعايير المالية (التكلفة) عند تقييم العطاءات. وشدّد العديد من مديري العقود على أنّ المعايير التقنية ينبغي أن تحظى، كحد أدنى مطلق، بنفس أهمية المعايير المالية (أي بنسبة 50-50) وينبغي أن تولاهما أهمية أكبر في أمثل الأحوال. ومن الممارسات الجيدة، تمنح منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي عادةً أهمية بنسبة 70 في المائة للمعايير التقنية مقابل 30 في المائة للمعايير المالية لاستبعاد البائعين غير المؤهلين.

13- تكيف مدة العقد مع طبيعة الخدمة المسندة إلى مصادر خارجية

259- تختلف مُدد عقود الاستعانة بمصادر خارجية من منظمة إلى أخرى، وفي بعض الأحيان من خدمة إلى أخرى، غير أنَّ غالبية المنظمات تفضِّل أن يكون لديها إطار زمني محدّد أقصى لعقود الخدمات، بما في ذلك الاتفاقات الطويلة الأجل. وتتراوح هذه المدد، مع التمديد، من ثلاث سنوات إلى حد أقصى من خمس سنوات. وحيثما تكون المدة القصوى هي ثلاث سنوات، تكون مدة العقود عادةً سنة واحدة قابلة للتجديد سنوياً لمدة تصل إلى سنتين إضافيتين (1+1+1). وأشار بعض مديري العقود إلى أنَّ هذا الترتيب مفيد في إبقاء البائعين في حالة تأهب واستجابة. وفي الحالات التي تكون فيها المدة القصوى خمس سنوات، تكون مدة العقود عادةً ثلاث سنوات قابلة للتجديد سنوياً لمدة تصل إلى سنتين إضافيتين (1+1+3). وأشار مديرو العقود إلى أنَّ هذه الترتيبات توفّر الاستقرار المالي للبائعين، وهذا الأمر بدوره يتيح لهم مجالاً للاستثمار في الابتكار.

260- ومن الممارسات الجيدة أنَّ بعض المنظمات وضعت أحكاماً تسمح بالتمديد خارج الإطار الزمني النموذجي، عندما تسوّغ خصائص الخدمة المعنية هذا الأمر. ففي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على سبيل المثال، تدعم وحدة المشتريات المركزية المكاتب في تقديم تبرير مسبق للاتفاقات الطويلة الأجل التي تتجاوز السنوات الثلاث النموذجية. وتكون الاستثناءات مبررة عندما تكون التكاليف الاستهلاكية كبيرة (مثلاً، يتعين على البائع أن يطور تكنولوجيا مكلفة لفائدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن تُستردّ التكاليف على مدى عدد معيّن من السنوات)، أو عندما يُحتمل أن تستغرق عملية تقديم العطاءات وقتاً طويلاً (مثلاً من تسعة أشهر إلى سنة واحدة لإدارة الشحن الجوي والسفر الجوي) أو عندما تكون الخدمات مقدّمة من سوق احتكارية ومن المتوقع أن تظل دون تغيير (مثل Microsoft Office Suite لخدمات تجهيز النصوص). وفي مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، يجب أن يحدّد بيان الجدوى مُدد العقود التي تتجاوز خمس سنوات، إلى جانب تبرير سبب الحاجة إليها، وأن يقرّها مسبقاً مدير فريق المشتريات. وفي اليونيسيف، تتيح الاتفاقات الطويلة الأجل إمكانية التمديد لفترة إضافية تتجاوز مدة العقد الأولية، شريطة أن يكون أداء الموردّين مرضياً وأن تكون الأسعار قد خضعت للاستعراض وتبيّن أنها تنافسية وقت التمديد.

261- ومن الممارسات الفضلى لتوحيد إجراءات منح الاستثناءات، وضع صندوق النقد الدولي معايير التأهيل الخمسة التالية لـ "تجديد المشاريع" (أي عندما لا تدعو الضرورة إلى قصر العقد على الحدود الزمنية النموذجية وهي 1+1+3 سنوات) الخاصة بعقود تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. فإذا استوفى العقد أيّاً من المعايير التالية، يمكن اعتبار الأمر "تجديداً للمشروع": (أ) أن يدعم نطاق العقد خطوط عمل متعددة؛ و(ب) أن تتجاوز التكلفة الأولية للاقتناء، بالإضافة إلى التنفيذ والتكيف اللاحق على مدى خمس سنوات، مليوني دولار؛ و(ج) أن يكون من المحتمل أن يستغرق عدم وجود بدائل أو تنفيذ بديل محتمل واعتماد التكنولوجيا أكثر من سنتين؛ و(د) أن يكشف التحليل أنه على الرغم من وجود خطة انتقالية، فإنّ الاستعاضة عن الحل القائم قد تترتب عليها فترة أطول من المستوى المقبول المحدّد سلفاً لاستعادة القدرة على العمل، مما يفرز تأثيراً سلبياً شديداً على سير العمل؛ (هـ) أن يكون هناك شرط تنظيمي للحفاظ على صحة العقد.

262- وأشار البنك الدولي إلى أنَّ جميع العقود، مع مراعاة ضرورة وضع عقود أطول أمداً لخدمات معيّنة، تتضمن شرطاً تقديرياً لإنهاءها يسمح للبنك بالتحلل من عقد مع البائع مع تقديم إشعار قبل 60 يوماً. وهذا خيار احتياطي جيد يتيح للبنك توقيع عقود لمدة ست سنوات بدلاً من السنوات النموذجية 1+1+3.

263- وأشارت منظمات عديدة كذلك إلى أنه فيما يتعلق بالخدمات المخصصة للغاية التي تنطوي على نفقات كبيرة في مجال التطوير الأولي (مثل النظم المركزية لتخطيط الموارد)، والخدمات التي يستغرق الانتقال من بائع إلى آخر بشأنها وقتاً طويلاً (مثل مراكز بيانات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات) أو يكون هذا الانتقال معقداً (مثل خدمات التخزين السحابي لدى جهات خارجية)، والخدمات البالغة الحساسية (مثل الأمن المسلح) أو التي يوجد بشأنها عدد محدود من الموردين (مثل خدمات الطيران في مواقع والصراعات والأزمات الإنسانية)، تتسم الحاجة إلى الالتزام بالأطر الزمنية النموذجية القصوى بكونها غير عملية وغير فعالة على حد سواء، لأن الوقت والموارد التي تنفق على مدى عدة أشهر للشراء من نفس البائع تجعل عملية المناقصة شكلية غير ضرورية تتعلق بالامثال أكثر منها ضرورة عملية.

264- ويرى المفتش أن هذه الشواغل وجيهة ويرحب بالنظر في اعتماد المرونة في تمديد العقود بما يتجاوز الأطر الزمنية النموذجية. غير أنه ينبغي أن يكون أي تمديد مقيداً زمنياً بحد أقصى بهدف منع الاحتكار من جانب الشركة نفسها، ومع استحضار أن جميع الأسواق تقريباً يمكن أن تتطور مع مرور الوقت بل وتتطور فعلاً. ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الكفاءة في ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية، عن طريق تقليص الوقت والحد من الموارد المنفقة على عمليات المناقصات غير الضرورية.

التوصية 6

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى المكاتب المعنية بوضع معايير يلزم استيفاؤها من أجل النظر في تمديد عقود الخدمات المقدمة من مصادر خارجية بما يتجاوز الأطر الزمنية النموذجية، وتقديم هذه المعايير إلى سلطة صنع القرار المعنية لاعتمادها وإدراجها في الوثائق المتعلقة بالسياسات العامة بحلول نهاية عام 2021.

14- تشجيع مشاركة جهات توريد صغيرة ومتوسطة الحجم

265- أشار مديرو العقود في عدة منظمات مشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، خلال المقابلات، إلى أن عقود العطاءات تُسند بصورة متكررة عاماً بعد عام إلى نفس الشركتين أو الأربع شركات الكبرى التي لها حضور مهيمن في قطاعات متعددة. وأشاروا إلى أنه كثيراً ما توجد في السوق جهات فاعلة جديدة وأصغر حجماً بنت لنفسها سمعة راسخة من خلال ممارسات مبتكرة وفعالة واستخدام التكنولوجيا المتطورة. غير أن هذه الشركات تُستبعد من عمليات تقديم العطاءات لأنها لا تستطيع الوفاء بالحد الأدنى من عتبات رقم الأعمال السنوي، على النحو المنصوص عليه في طلبات تقديم العروض. وهذه القيود تحد من قدرة المنظمات على اختيار أنسب البائعين، ولا سيما في المواقع الإقليمية والميدانية التي قد تكون فيها الأسواق أصغر بكثير مما هي عليه في المواقع التي توجد فيها المقار.

266- وقد سعت المفوضية الأوروبية إلى معالجة هذا القصور غير الضروري على وجه التحديد باعتماد بيان سياسي لتعزيز إمكانية تنافس المنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم بفعالية، وبالتالي تفادي سيناريو إسناد جميع العقود إلى نفس الشركة الكبيرة أو إلى عدد صغير من الشركات الكبيرة. وتعزز اللجنة، إلى جانب مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، هذا الهدف بتقسيم المشتريات إلى دفعات صغيرة لتمكين المنشآت الصغيرة والمتوسطة الحجم من التنافس. وتضع اللجنة أيضاً عتبات يمكن بلوغها لاستيفاء شروط التأهيل، مثل اشتراط أن يكون لدى مقدمي العروض رقم أعمال سنوي قدره ضعف قيمة العقد. وإلى جانب الأمم المتحدة، تسمح اللجنة أيضاً للشركات بتشكيل اتحاد شركات وتقديم عطاءات مشتركة بصفتها شركة واحدة. وأمام مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع خيار

قصر المنافسة - عندما يكون لهذا الإجراء ما يبرره - على المنشآت البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة. كما ينظم "منتديات لاستكشاف الإمكانيات" في بلدان معينة للقاء المشتريين المحتملين وتعزيز تنوع الموردّين، مع التركيز على المنشآت البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة الحجم والأعمال التجارية التي جرت العادة بمحارمها من المشاركة مثل الأعمال التجارية المملوكة لنساء.

267- ومع التسليم بأنّ الأحكام المذكورة أعلاه، ولا سيما فيما يتعلق برقم الأعمال، قد لا تكون عملية فيما يخص الخدمات البالغة الحساسية التي يُستعان في تقديمها بمصادر خارجية مثل الأمن، حيث لا تستطيع المنظمات تحمل تبعات تعطل الخدمات بسبب الإعسار المالي لشركة ما في منتصف مدة العقد، فإنّ المفتش يعتبر ما تقدّم ذكره تدابير يمكن بل وينبغي تكرارها فيما يتعلق بمعظم الخدمات غير الحساسة التي تقدّمها مصادر خارجية. وفضلاً عن ذلك، فإنّ النظر في عرض مقدّم من اتحاد، ونوع العقد الذي سيوقع مع البائعين الذين يشكّلون هذا الاتحاد، هو إجراء ينبغي أن تبت فيه كل منظمة على أساس كل حالة على حدة، في ضوء الاحتياجات التشغيلية لكل نشاط من أنشطة الشراء، وفي ضوء المخاطر المترتبة على هذا الترتيب، بما يشمل المخاطر من منظور قانوني.

268- وعند السماح بتقديم عطاءات من اتحادات، ينبغي للمنظمات أن تكفل (أ) أن يكون العقد الذي يبرم مع البائعين الناجحين ملزماً وواجب النفاذ تجاه جميع أعضاء هذا الاتحاد؛ و(ب) أن يبيّن العقد بوضوح نطاق ومسؤوليات كل كيان من الكيانات المشاركة في الاتحاد؛ و(ج) أن يكون كل من البائعين مسؤولاً بصورة مشتركة ومنفردة عن الأفعال التي يقوم بها أو يمتنع عن القيام بها الشركاء الآخرون في الاتحاد؛ و(د) أن تكون لدى جميع أعضاء الاتحاد القدرات المالية والإدارية والتشغيلية لإبرام العقد وتنفيذه.

269- ولتوسيع هامش اختيار مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لجهات التوريد الصغيرة والمتوسطة الحجم، ينبغي، على سبيل الممارسة الجيدة، أن يوعز الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى المكاتب المعنية بأن تستعرض وتعديل السياسات والإجراءات، حسب الاقتضاء، لكفالة إدراج الأحكام التالية على النحو الواجب في عمليات المناقصات: (أ) إذا كانت هناك عتبات للحد الأدنى من رقم الأعمال السنوي لكي يكون البائع مؤهلاً لتقديم عطاءات للحصول على عقد، ينبغي أن تستند هذه العتبات إلى المعايير المهنية وأن تُعدّل بحيث تجسّد سياق السوق؛ و(ب) ينبغي أن يُسمح للبائعين، قماشياً مع التقيد بالالتزامات والضمانات القانونية، بتشكيل اتحاد وتقديم عطاء مشترك بصفتهم بائعاً واحداً؛ و(ج) يمكن تقسيم العطاءات إلى دفعات، حيثما كان ذلك ممكناً وعملياً، لتمكين جهات التوريد الأصغر حجماً من التنافس.

باء - إدارة العقود بعد إرسالها

270- يشمل تنظيم العقود وإدارتها بعد إرسالها الرصد والإدارة المستمرين لأداء البائع والتزاماته فيما يتعلق بالخدمات التعاقدية. ويتوخى من هذه العملية ضمان وفاء طرفي العقد بالتزاماتهما التعاقدية وإمداد المستخدم النهائي بسلع أو خدمات بالمعيار اللازم في الوقت المطلوب وفي حدود الميزانية المقررة. ويشكّل رصد البائعين وتقييم أدائهم (تقييم مدى وفاء البائع بالمقتضيات التعاقدية فيما يتعلق بالجودة والإنجاز وحسن التوقيت)، وتجديد العقود، ومعالجة مسألة الانتقال من بائع إلى آخر، وإدارة المعلومات والمعارف في ضوء الدروس المستفادة عناصر رئيسية من إدارة العقود بعد إرسالها.

271- وكما يبيّن الشكل التاسع، فيما يتعلق بوجود وتطبيق أحكام رئيسية تتعلق بإدارة العقود في مرحلة ما بعد إرسالها في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة (انظر المرفق التاسع للاطلاع على قائمة الكيانات):

- ردت 13 إلى 14 منظمة بالإيجاب بأن إجراءات رصد العقود وتقييم الأداء ومعايير تحديد العقود قائمة فيما يتعلق بالخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية، وأكدت 11 إلى 12 من هذه المنظمات أن الإجراءات يُتقيد بها وأن المعايير تطبق باستمرار وبانتظام؛
- يوجد لدى 12 منظمة مستودع إلكتروني مركزي لجميع عقود الاستعانة بمصادر خارجية؛
- لدى 10 منظمات قاعدة بيانات أو قائمة بالكيانات الخارجية التي يستعان بها لأداء مختلف الخدمات والأنشطة، بما في ذلك المفاضلة في الأداء ومنهجية "رفع الأسماء من القائمة"؛
- لا تحتفظ سوى ثلاث منظمات بسجل للدروس المستفادة أو سجل لتجاربهما في مجال الاستعانة بمصادر خارجية.

272- وأكدت جميع المنظمات أن إجراءات ومعايير إدارة العقود بعد إرسالها فيما يتعلق بالخدمات التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية هي نفس الإجراءات والمعايير المتبعة في أنشطة الشراء الأخرى، وتركز على كفالة ما يلي:

- أن يتحمّل المكتب طالب التوريد المسؤولية الرئيسية عن إدارة العقود بعد إرسالها بدعم وتوجيه من مكتب المشتريات؛
- أن يجري رصد البائعين في ضوء معايير قياس الأداء المتفق عليها والمبينة في طلبات تقديم العروض وفي العقد النهائي. ويشمل ذلك ضمان تبرير الاختلافات عن العقد الأصلي، وتعديل العقد ليعكس ما يُتفق عليه من تغييرات في نطاق العمل الأصلي؛
- أن تُجرى بصفة إلزامية تقييمات للأداء بشأن جميع عقود الخدمات، إما عند استكمال إنجاز الخدمات المقدمة، أو على نحو دوري محدّد، لتقييم ما إذا كانت الخدمات قد قُدمت وفقاً للجدول الزمني للعقود، وما إذا كانت قد وردت ردود على الطلبات في الوقت المناسب، وما إذا كانت الأحكام والشروط التعاقدية وأحكام الضمان متقيداً بها، وما إذا كانت نوعية الخدمات المقدمة متوافقة مع مؤشرات الأداء الرئيسية؛
- أن يسبق تعديلات العقود أو تمديدّها إنجاز تقييمات لأداء البائعين، وتحليل مستكمل للتكاليف والفوائد، وتقييم لظروف السوق، وأن تكون مشفوعة بوثائق ضمان أعيد إصدارها أو جرى تعديلها.

273- وقد وقف المفتش، من خلال المقابلات التي أجريت مع المنظمات ومن خلال البحث المستندي الداخلي، على عدة ممارسات مفيدة في مجال إدارة العقود بعد إرسالها فيما يتعلق بالخدمات التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية، لكي تنظر فيها المنظمات على النحو المبين أدناه.

1- إرساء علاقات استراتيجية مع البائعين

274- أبرز البنك الدولي أن دراسات الحالات الفردية أظهرت أن نسبة تتراوح بين 70 و80 في المائة من التفاعل مع البائعين والموردين تكمن في مرحلة ما بعد التعاقد بفعل الحلول المبتكرة التي يمكن للبائعين أن يضخّوها في العلاقة التعاقدية من خلال تفاعل أكثر استراتيجية. وبناء على ذلك، سعى

البنك إلى استغلال هذه النسبة غير المستغلة من خلال إدارة قوية للتواصل مع البائعين، حيث يعتبر عملية المناقصة مجرد "عرض زفاف" والعقد مجرد "موعد زواج"، في حين أن العلاقة مع البائع هي "الزواج" نفسه، وتحديد كيفية حفاظ المنظمة على تلك العلاقة ما إذا كان الزواج سينجح. وعلى نفس المنوال، أعرب مسؤولو المشتريات في إحدى المنظمات عن أسفهم لأن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لا تركز بما فيه الكفاية، خلال عمليات الاختيار، على ما يعرضه مقدمو العروض - وهو نهج يعوق الابتكار والإبداع ويؤدي إلى إدامة التعامل مع نفس البائعين. وفي حين يمكن لكيانات منظومة الأمم المتحدة احتمالاً أن تستفيد من تفاعل أكثر استراتيجية، ينبغي أن تكون هناك ضمانات لكي لا ينتهك هذا التفاعل قواعد المنظمات وأنظمتها ذات الصلة بإدارة العقود.

2- وضع أدوات لرصد العقود رصداً آتياً

275- وضعت عدة منظمات أدوات إلكترونية تتيح رصد العقود رصداً آتياً لزيادة الكفاءة والحد من التأخير. فعلى سبيل المثال، استحدثت اليونيسيف، فيما يتعلق بخدمات شحن البضائع، نظاماً إلكترونياً لتبادل البيانات يتيح لنظامها المركزي لتخطيط الموارد التواصل مع نظام البائع لتحسين تبادل المعلومات والإبلاغ عن مؤشرات الأداء الرئيسية. وتمكن الوحدة الإلكترونية الخاصة بإدارة العقود في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التي بدأ العمل بها في حزيران/يونيه 2018، وحدات الأعمال من إصدار العقود وتقييمات الأداء من خلال النظام المركزي لتخطيط الموارد وتلقي تنبيهات بشأن تاريخ الإنجاز وتاريخ انتهاء العقود.

3- أحكام لإعادة التفاوض بشأن خطوط الأساس الخاصة بالعقود

276- عندما تبرم المنظمات اتفاقات طويلة الأجل مع بائع ما، فإن ما يمكن أن يمثل أفضل جودة بأفضل سعر وقت إصدار العقد قد يصبح أقل مثالية إذا ما تغيرت أسعار السوق الخاصة بالمنتج المعني تغيراً كبيراً أو نشأت تكنولوجيات جديدة خلال فترة سريان العقد. ولمعالجة حالة عدم اليقين، تطلب مفوضية شؤون اللاجئين، عند إصدار مناقصات بشأن خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، إلى الشركات أن تقدم أسعاراً عن كل سنة من السنوات الخمس الأولى من العقد، وتدبر بنوداً في العقد تسمح لها بإعادة تحديد الأسعار المرجعية وإعادة التفاوض بشأنها. وقد جرى ذلك بنجاح فيما يتعلق بخدمات السواتل التي يستعان فيها بمصادر خارجية، حيث كان البائع يعلم أنه إذا لم ينخرط في إعادة التفاوض، فإن المنظمة ستلجأ إلى مناقصة مفتوحة، ولذلك فالتعاون يصب في مصلحتهم معاً.

4- توفير منحى تعلم للبائعين الجدد

277- حددت المنظمة العالمية للملكية الفكرية فترة تجريبية مدتها سنة واحدة للموردين الجدد لخدمات الترجمة التحريرية التي يستعان فيها بمصادر خارجية لكي يتسنى تطور منحى تعلم من أجل النوعية وتحسنه مع مرور الوقت. وبالتالي، فإن مؤشرات الأداء الرئيسية والأهداف المتوقعة تتسم بالدينامية من أجل مراعاة التحسينات المستمرة. ويجري تقييم جميع المترجمين التحريريين مرة في الشهر، ويستعاض عن المترجمين الذين يقل أدائهم عن عتبة جودة قدرها 80 في المائة لمدة ثلاثة أشهر متتالية بشركات مدرجة أسماؤها في القائمة الاحتياطية.

5- تكييف تواتر رصد البائعين مع طبيعة الخدمة المقدمة من مصادر خارجية

278- أشار مديرو العقود إلى أنه لا ينبغي أن يكون هناك نهج واحد شامل لرصد جميع الخدمات، وأن التواتر ينبغي أن يتوقف على طبيعة الخدمة المعنية ومدى تعقدها وحساسيتها.

ويمكن أن يكون الرصد مستمراً (مثل خدمات حراسة الأمن) أو إجراء عمليات تفتيش يومية مفاجئة وعمليات تفتيش أسبوعية أكثر تعمقاً (مثل خدمات التنظيف). وقد تكون الاجتماعات مع المشرفين على موظفي المصدر الخارجي في الموقع أسبوعية (مثل عقود البنى التحتية المعقدة) أو شهرية (مثل خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات)، في حين يمكن أن تكون الاجتماعات مع موظفي الإدارة العليا للشركة التي تسند إليها الخدمة خارجياً شهرية أو فصلية (مثل تطوير البرمجيات) أو مرتين في السنة (مثل خدمات الأمن) أو سنوياً. وأشارت المنظمات أيضاً إلى أن المألوف أن تكون الاجتماعات أكثر تواتراً في بداية العقد أثناء الالتحاق بالعمل لكي تكون التوقعات واضحة من كلا الجانبين.

279- ويمكن أن يتراوح الإبلاغ من جانب البائعين بين تقديم تقارير شهرية (مثل خدمات مراجعة حسابات المشاريع، والسفر، والأمن) أو فصلية (مثل خدمات إدارة الاستثمارات وخدمات التدريب) أو سنوية (مثل دعم الجودة لخدمات إجراء التقييمات وخدمات أمانة المظالم). وعادة ما تُعقد اجتماعات رسمية لتقييم الأداء سنوياً فيما يتعلق بمعظم الخدمات. ومن الممارسات الجيدة، توثق المفوضية الأوروبية جميع النقاط الرئيسية المنبثقة عن الاجتماعات الرسمية وغير الرسمية في تقارير متابعة.

6- إرساء مستويات متعددة من ضمان الجودة

280- أبرزت المنظمات ضرورة إرساء مستويات متعددة من ضمان جودة الخدمات التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية لكي يتماشى المنتج النهائي مع المواصفات المقررة. ففي مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، على سبيل المثال، حيث تُنشر جميع تقارير مراجعة الحسابات، يعيّن موظف داخلي لاستعراض كل عملية مراجعة لحسابات المشاريع التي يستعان فيها بمصادر خارجية لإجراء ثلاثة مستويات من ضمان الجودة قبل وضع الصيغة النهائية للتقرير. ويمكن أيضاً أن يتحقق من جودة المنتجات خبراء خارجيون قد تكون لديهم خبرة أكبر في هذا الموضوع. فعلى سبيل المثال، تقدّم جميع تقارير التقييم النهائية التي يوافق عليها برنامج الأغذية العالمي من أجل إجراء تقييم بعدي للنوعية من قبل شركة خارجية، تقيّم التقرير في ضوء معايير جودة التقييم، بما في ذلك الاعتبارات الجنسانية واعتبارات الإنصاف.

7- إنشاء مستويات متعددة من رصد البائعين

281- أوصت هيئة الأمم المتحدة للمرأة بأن يكون هناك مستويان للرصد في إدارة العقود، أولهما على مستوى المكتب طالب التوريد الذي يرصد أداء البائعين. والثاني على مستوى مهمة متخصصة في إدارة العقود (مثل مكتب المشتريات) للإشراف على جميع عقود الاستعانة بمصادر خارجية. فثمة حاجة إلى هذين المستويين من الرصد لأنه عندما تتوخى المنظمة الاستعانة بمصادر خارجية، فإن الأمر يتعلق بحجم معيّن مع تحديد الاحتياجات والبارامترات والنطاق تحديداً محكماً. غير أنه عندما تبرم المنظمة اتفاقاً، قد تنشأ احتياجات أكثر مما كان متوخى في البداية، ولا سيما فيما يتعلق بالخدمات المتخصصة للغاية، وبالتالي يصبح الرصد ضرورياً لكفالة بقاء خيار الاستعانة بمصادر خارجية ضمن نطاقه وبارامتراته.

8- إنفاذ شروط التعويض

282- تبعاً لطبيعة الخدمة، ينص العديد من العقود على أحكام تقضي بحصول المنظمة على ائتمان (تعويض) عندما لا يتحقق هدف ما أو عندما لا تكون الخدمة المقدمة في المستوى المتفق عليه. فعلى سبيل المثال، في حالة خدمات الأمن التي يستعان فيها بمصادر خارجية، إذا أصيب حارس أمن بمرض ولم يتمكن البائع من توفير موظفين بدلاء، يتعين عليه أن يعيد إلى المنظمة

المستحقات التي حصل عليها عن الساعات التي لم تؤدَّ فيها الخدمات. ففي المفوضية الأوروبية، تتلقى مديرية العمليات الإنسانية ائتمانات عن عدم توافر الطائرات والطيارين للعقود الإطارية مع شركات الطيران. كما تفرض شروط تعويض على البائعين لعدم الإبلاغ في غضون المهل الزمنية المحددة.

9- وضع وإنفاذ شروط لإنهاء العقد مبكراً

283- يُعدُّ وضع شروط واجبة الإنفاذ بوضوح لإنهاء العقد مبكراً بسبب ضعف الأداء أو عدم الأداء أو الإخلال بالعقد تدبيراً ضرورياً لكي تتخذ المنظمات من المخاطر وتقلص من الخسائر. وفي حين تدرج هذه الشروط في معظم عقود الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية، فإنَّ إنهاء العقود يشكّل الخيار الأخير ويسبقه إخطار رسمي من المنظمة للبائع لتصحيح السلوك غير المرضي وتخصيص الوقت الكافي للقيام بذلك، مع توثيق جميع الخطوات بوضوح.

284- ويمكن الاطلاع على إجراءات مفيدة تخص إنهاء العقود في المفوضية الأوروبية، التي يمكن أن تجري عمليات تدقيق للبائعين ذوي الأداء الضعيف. وقد تفضي عمليات التدقيق هذه إلى إنهاء العقود من قِبَل فريق مركزي من خلال تطبيق معايير موضوعية موحدة، مع مراعاة معايير التخفيف مثل تعاون البائعين في عمليات التدقيق. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن تطبيق العقوبات المالية والاستبعاد المحدد زمنياً ونشرهما على الموقع الشبكي للجنة عندما تكون مواطن المؤاخذه خطيرة جداً. ومن الممارسات المفيدة في هذا الشأن، تمكّن الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، من خلال إقامة علاقات مع موردي خدمات التدريب المهني، من إدراج بنود في العقود تسمح له بإلغاء الخدمات دون التعرض لعقوبات مالية خلال فترة تصل إلى ثلاثة أسابيع قبل بدء التدريب. بيد أنَّ المنظمات تبتهت إلى أنَّ هذه الشروط لا تعوّض عن ضياع الجودة والوقت، وزيادة عبء العمل على الموظفين الداخليين، ومخاطر الإضرار بالسمعة.

10- تبادل الدروس المستفادة مع البائعين

285- تبادل الدروس المستفادة من علاقة قائمة عن طريق الاستعانة بمصادر خارجية أمر أساسي لمعالجة أوجه القصور وتجنب تكرار نفس الأخطاء في المستقبل. وتوجد عدة ممارسات جيدة في هذا الصدد. ففيما يتعلق بخدمات دعم جودة التقييم التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية في برنامج الأغذية العالمي، تُجمع التعليقات من المكاتب القطرية من خلال استمارات. وبالإضافة إلى ذلك، ينظّم مكتب التقييم التابع لبرنامج الأغذية العالمي حلقات عمل تتيح لشركات التقييم فهماً أفضل لتوقعات البرنامج وتبادل الدروس بشأن مواطن النجاح وما يمكن القيام به على نحو أفضل. وتنظّم مفوضية شؤون اللاجئين حلقات عمل لمدة يومين مع الشركاء الخارجيين الأربعة الكبار في مجال مراجعة الحسابات الذين يضطلعون بخدمات مراجعة الحسابات باسمها، لتبادل التحديات المستبانة والدروس المستفادة وما يمكنهم إنجازه على نحو أفضل. وفيما يتعلق بخدمات الترجمة التحريرية التي يستعان فيها بمصادر خارجية، يلتزم الاتحاد الدولي للاتصالات ومنظمة السياحة العالمية (مجلس إدارتها) تعليقات المستخدمين، وتنظّم اجتماعات متابعة مع البائعين لتبادل الدروس المستفادة. وفيما يتعلق بإدارة الأحداث التي يستعان فيها بمصادر خارجية، تقوم مفوضية شؤون اللاجئين بتصوير الحدث، وتجمع التعليقات من الشركاء والمشاركين في الحدث، وتستعرض هذه التعليقات مع الشركة، مع التركيز على القضايا التي يتعين معالجتها للمناسبات المقبلة.

11- وضع ترتيبات واضحة للانتقال بين البائعين

286- يشكّل وضع ترتيبات واضحة للانتقال بين البائعين الخارجيين أمراً بالغ الأهمية لكفالة استمرارية الأعمال ونقل المعارف بفعالية، سواء من البائع إلى المنظمة أو من بائع إلى آخر. وقد أعرب العديد

من مديري العقود، خلال المقابلات، عن أسفهم لأنّ تغيير البائعين يلقي على كواهلهم عبئاً كبيراً، حيث يضطرون إلى شرح كل شيء من الصفر في كل مرة يكون فيها مورّد جديد، وليس في وسع جميع الموردين فهم المتطلبات المحددة للمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وأشار مديرو العقود في الأمم المتحدة إلى أنّ الانتقال بين البائعين يمثّل مشكلة متأصلة في مبادئ الموارد البشرية للمنظمة، حيث لا يمكن تأمين بديل حتى قبل يوم واحد من تقاعد أحد الموظفين - وهو مبدأ يطبّق أيضاً على البائعين الخارجيين. وشدّدوا على أنّ الانتقال السليم يستلزم بعض التداخل الأساسي بين البائع الجديد والبائع المنصرف.

287- على أنّ موظفي المشتريات من ذوي الخبرة نبّهوا إلى أنه لا توجد طريقة مثالية لضمان نقل جميع المعارف إلا من خلال إدارة نشطة جدّاً للعقود وانضباط قوي، أي استيعاب وفهم ما أنجز وكيف أنجز بهدف تجنب الاعتماد المفرط على البائعين. وأشاروا إلى أنّ الحالات التي استدلت فيها مديرو العقود بارتفاع تكاليف الانتقال هي في الواقع مؤشّر من مؤشرات عدم احتفاظهم داخلياً بأيّ معرفة بما قام به البائع. غير أنّ مديري العقود أشاروا إلى أنّ الأحكام الخطية التفصيلية الخاصة بتسليم المهام في العقود ستساعدهم على الشعور بأنهم أقل ارتعاشاً إلى البائع الحالي وتجنب التكاليف غير المتوقعة في مرحلة تسليم المهام.

288- وعلى الرغم من التحديات، سلّطت المنظمات الضوء على بعض الحالات المفيدة للانتقال بين البائعين بنجاح. إذ تشمل الأحكام والشروط العامة لليونييسيف شرطاً بشأن "انتهاء العقد" يحدّد مسؤوليات المتعاقد عند فسخ العقد (مثل إعادة جميع المعلومات السرية وجميع المعلومات المتعلقة بالملكية الفكرية وبالملكية إلى اليونييسيف ومساعدة طرف آخر على مواصلة الخدمات وأي عمل لم يكتمل إنجازه). وفيما يتعلق بخدمات العقود في عمليات حفظ السلام، هناك فترة انتقالية مدتها شهر واحد عندما يكون البائع المغادر والجديد كلاهما قد تلقيا أجرهما. وتقاس عناصر مثل تلوث موقع التزود بالعقود في إطار عملية تسليم المهام. وعند تغيير مقدّم خدمات المنشورات الرقمية، تُعدّ المنظمة البحرية الدولية خطة انتقالية مفصّلة تتضمن مراحل أساسية وتضع نظاماً احتياطياً للفترة الانتقالية. وفي كلتا الحالتين، يتضمن عقد البائع المغادر أحكاماً تقتضي منه تدريب البائع الجديد.

289- وفي حين أنّ نوعية التعاون تتوقف على حسن نية البائع المغادر، فقد أشارت المنظمات إلى أنّ البائعين يُبدون عادةً استعداداً للامتنال، لأنهم لا يرغبون في قطع الصلة بالمنظمة، إذ يضعون في اعتبارهم أنّ من الممكن أن تتاح لهم الفرصة لتقديم عطاءات للحصول على عقود في المستقبل. وأشار مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في الأردن إلى أنّ جميع الأفرقة المتضررة يتم تجميعها خلال عمليات الانتقال بين البائعين ويوضح لها مكتب المشتريات سبب تغيير مقدّم الخدمات والفوائد التي يعود بها هذا التغيير. وبالإضافة إلى ذلك، يُستقدم مقدّم الخدمات لشرح ما سيقدمه.

290- وفي ضوء المناقشات التي جرت مع مئات من مديري العقود على نطاق منظومة الأمم المتحدة، اتضح للمفتش أنّ المكاتب طالبة التوريد تتهيب، في أغلب الأحيان، من احتمال الانتقال بين البائعين، لأسباب أبرزها أنها لا تفكر بوضوح في كيفية إدارتها لهذه التحولات عند اتخاذ قرار الاستعانة بمصادر خارجية. وهذا الأمر بدوره يعجل بنشوء حالات يمكن فيها فقدان معارف كبيرة في سياق المرحلة الانتقالية، أو حالات يميل فيها مديرو العقود إلى الاستمرار في الوضع القائم بسبب خوفهم من فقدان هذه المعارف خلال الفترة الانتقالية. ولتدارك هذا القصور، يقترح المفتش التوصية التالية التي ستؤدي، في حالة تنفيذها، إلى تعزيز الكفاءة والشفافية والمساءلة في ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية، وذلك باشتراط رسم خطط للانتقال بين البائعين وما يقابلها من مسؤوليات.

التوصية 7

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى جميع المكاتب بأن تكفل، بحلول نهاية عام 2021، بعد اتخاذ أي قرار بالحصول على خدمة وما يتصل بها من سلع استراتيجية أو حساسة أو عالية القيمة من مقدم خدمات تجاري، أن يضع المكتب طالب التوريد مبادئ توجيهية مفصلة بوضوح لإدارة الانتقال من بائع إلى آخر، بما في ذلك ما يقابل هذا الانتقال من ترتيبات احتياطية، وأن تحرص على أن تحدّد طلبات تقديم العروض بوضوح مسؤولية البائع فيما يتعلق بالمساعدة على تحقيق هذا الانتقال ونقل المعارف إلى المؤسسة وإلى البائع الجديد.

ثامناً- تعزيز التنسيق والقدرات والرقابة في مجال الاستعانة بمصادر خارجية

291- حدّدت الفصول السابقة تدابير تتعلق بسبل تحسين عملية صنع القرارات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية وإدارتها، وسيتناول هذا الفصل التدابير الرامية إلى تعزيز القدرات الداخلية والتنسيق والتوجيه الرفيع المستوى والحوكمة والرقابة فيما يتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة.

ألف- تعزيز التنسيق الداخلي والقيادة في مجال الاستعانة بمصادر خارجية

292- كما اتضح من الاستعراض، فإنّ هناك في المقام الأول مهمتين تشاركان في جميع مراحل الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة، وهما مكتب المشتريات والمكتب طالب التوريد. ويمكن أيضاً أن تؤدّي لجنة العقود، والمكتب القانوني، ومكتب الموارد البشرية، وموظفو الإدارة العليا، والهيئات الممثلة للموظفين أدواراً محدّدة على النحو المفصّل أدناه.

293- **لجنة العقود.** هي هيئات استشارية على مستوى المقر وعلى المستوى المحلي تتولى مسؤولية استعراض المسائل الإجرائية الناشئة عن العقود المقترحة التي تتجاوز العتبات النقدية المقررة وإسداء المشورة إلى الموظفين المعنيين بشأنها. ويتمثل دورها في كفالة أن تكون إجراءات الشراء متوافقة مع القواعد والأنظمة المالية للمنظمة ومع سياساتها ومبادئها المتعلقة بالمشتريات، وأن تتسم بالإنصاف والتنافسية والشفافية وأن توفر أعلى جودة بأفضل سعر. وتبحث اللجنة أيضاً الآثار المالية والقانونية المترتبة عن العقد المقترح بهدف صون مصالح المنظمة.

294- **مكتب المشتريات.** تشمل أدوار هذا المكتب ومسؤولياته ما يلي: العمل بصفته صاحب إجراءات العمل الخاصة بمهمة الشراء؛ وضمان أن تدعم استراتيجيات المشتريات المؤسسية وسياساتها ونظمها وإجراءاتها وتعزّز تقديم الخدمات المطلوبة من مصادر خارجية على نحو أخلاقي وشفاف وفي الوقت المناسب وبما يحقق أعلى جودة بأفضل سعر؛ والمساعدة في إجراء عمليات طلب العطاءات (استعراض طلبات تقديم العروض والتفاوض بشأن العقود وصياغتها وإرسالها)؛ وتنظيم العقود (تعديل العقد أو تمديده أو إغلاقه؛ والاحتفاظ بالسجلات وإدارة الوسائل الأمنية)؛ والاضطلاع بأنشطة الاستعانة بمصادر خارجية التي تتجاوز حدود سلطة الشراء المفوّضة أو المعاد تفويضها مباشرة.

295- **المكتب طالب التوريد.** تشمل أدوار هذا المكتب ومسؤولياته ما يلي: صوغ بيان جدوى بشأن الاستعانة بمصادر خارجية، بما في ذلك إجراء دراسات الأسواق، وتحليل التكاليف والفوائد، وتقييم المخاطر؛ وتولي زمام الخدمة المسندة إلى مصادر خارجية وإقرار ميزانيتها؛ وإعداد طلبات تقديم العروض (نطاق العمل والأطر المرجعية وطلب العروض)، بما في ذلك المتطلبات ومعايير التقييم التقني والمالي؛ وإجراء عملية طلب العطاءات، بما يشمل التقييم التقني للعروض الواردة من البائعين المحتملين؛ وإدارة ورصد الخدمات التي يقدّمها البائع الخارجي وتقديم تقارير عنها؛ وإعداد خطط الشراء والحفاظ عليها.

296- **مكتب الشؤون القانونية.** تشمل أدوار هذا المكتب ومسؤولياته ما يلي: وضع نماذج العقود واستعراضها؛ وتقديم المشورة القانونية والتفسير بشأن صوغ العقود والشروط والأحكام التعاقدية وأي مطالبات أو منازعات يثيرها المتعاقدون والتفاوض بشأنها؛ وضمان إدراج الأحكام المتعلقة بالامتيازات والحصانات على النحو المناسب في العقد؛ واستعراض أي طلبات لإدخال تغييرات على شروط وأحكام العقد النموذجية.

297- **مكتب الموارد البشرية.** تشمل أدوار هذا المكتب ومسؤولياته ما يلي: تقييم ما إذا كان من شأن احتمال إسناد الخدمات إلى مصادر خارجية أن يؤثر سلباً على توظيف الموظفين ورفاههم، وإسداء المشورة بهذا الشأن؛ وتقييم ما إذا كانت أنشطة الاستعانة بمصادر خارجية تتعارض مع قواعد الموارد البشرية وأنظمتها وسياساتها؛ واستعراض عقود الاستشارات للتأكد من عدم قدرة الموظفين الداخليين على أداء ذلك العمل.

298- **موظفو الإدارة العليا.** تشمل أدوار ومسؤوليات موظفي الإدارة العليا ما يلي: إقرار استراتيجية المنظمة فيما يتعلق بالمشتريات والاستعانة بمصادر خارجية؛ وإقرار خطط عمل الإدارات الفنية التي قد تتضمن إشارات إلى الخطط المتوقعة للاستعانة بمصادر خارجية؛ واستعراض التوصيات المتعلقة بإرساء العقود وإقرارها وفقاً لسلطة الشراء المفوضة؛ وتقديم توجيهات بشأن مسائل محدّدة قد تتطلب قرارات مخصّصة لا يشملها الإطار التنظيمي؛ وتوفير التوجيه الاستراتيجي بشأن الاستعانة بمصادر خارجية، مع مراعاة التوجيهات الصادرة عن الدول الأعضاء.

299- **الهيئة الممثلة للموظفين.** تشمل أدوار الهيئة الممثلة للموظفين ومسؤولياتها التنبيه إلى الوظائف التي قد تتأثر فيها حقوق الموظفين ومصالحهم تأثراً مباشراً بسبب خطط الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة.

300- والانتقال من أداء الخدمات داخلياً إلى ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة هو مسألة تتعلق بإدارة التغيير تقتضي من الجهات الفاعلة المعنية الحرص على حسن التنسيق والتخطيط والإدارة لكفالة إدارة الأطراف الأكثر تضرراً واستعداد المستفيدين من الخدمات للتغيير. ومع ذلك، فإلى جانب الأدوار المحدّدة التي تؤديها المهام المذكورة أعلاه، قدّم كيانات فقط أمثلة على التنسيق على نطاق المنظمة فيما بين المهام المشاركة في مسائل الاستعانة بمصادر خارجية. ففي الأمم المتحدة، أنشئ مكتب إدارة سلسلة الإمداد في أعقاب الإصلاح الإداري الذي أنجزه الأمين العام لضم قدرات المنظمة في مجال اللوجستيات والمشتريات من أجل زيادة تكامل إدارة سلسلة الإمداد في جميع مراحلها وتنسيق أنشطة الاستعانة بمصادر خارجية مع جميع كيانات المنظمة. وتسلط خطة مفوضية شؤون اللاجئين السنوية الخاصة بالعقود والمشتريات، التي وضعت بالتعاون مع جميع عملائها الداخليين، الضوء على احتياجات المفوضية في مجال الاستعانة بمصادر خارجية، ويواظب على تحديثها رئيس كل وحدة ومكتب المشتريات.

301- ولا يحدث تنسيق داخلي على نطاق المنظمة بشأن مسائل الاستعانة بمصادر خارجية على الرغم من توصية وحدة التفتيش المشتركة الصادرة في عام 1997، التي دعت الرؤساء التنفيذيين إلى النظر في تعيين موظف يضطلع بدور "ميسّر" للاستعانة بمصادر خارجية⁽⁸²⁾. وأشارت بعض المنظمات إلى أن مكتب المشتريات يضطلع بالفعل بدور جهة تنسيق بحكم الواقع للاستعانة بمصادر خارجية، بالنظر إلى أن نفس السياسات والإجراءات الخاصة بأنشطة الشراء النموذجية الأخرى تطبق على خدمات الاستعانة بمصادر خارجية. وأشارت المنظمات الصغيرة الحجم كذلك إلى أن تعيين جهة تنسيق للاستعانة بمصادر خارجية تعييناً رسمياً لن يكون مجدياً من الناحية المالية، بالنظر إلى أن لديها عدداً قليلاً من الموظفين لأداء المهام المتصلة بالمشتريات، وبالإضافة إلى ذلك، فإن أحجام التعاقد الخارجي المحدودة لا تبرّر إنشاء هذه المهمة.

302- ومع ذلك، أشارت عدة منظمات تستعين بمصادر خارجية بأحجام ملحوظة إلى أنَّ جهة التنسيق يمكن أن تعزِّز تنسيق وتيسير العمليات الخاصة بالاستعانة بمصادر خارجية عن طريق أداء الأدوار التالية:

- المساعدة على تحديد الخدمات التي شهدت تطوراً كبيراً في الأسواق والتكنولوجيا ويمكن اعتبارها مندرجة ضمن فئة الخدمات التي يُحتمل إسنادها إلى مصادر خارجية؛
- دعم مسعى وضع مبادئ توجيهية ونماذج موحَّدة لإجراء تحليل للتكاليف والفوائد؛
- اقتراح تحديثات وتعديلات للسياسات وسير العمل فيما يتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية؛
- كفالة أن تتخذ المكاتب طالبة التوريد القرارات المتعلقة بالاستعانة بمصادر خارجية وفقاً لتوجيه الأمين العام (A/53/818) وقرارات الجمعية العامة بشأن الاستعانة بمصادر خارجية؛
- تنسيق تبادل الدروس المستفادة على نطاق المنظمة من تجارب الاستعانة بمصادر خارجية.

303- بيد أن المنظمات نُبِّهت إلى أنه يلزم، عند اتخاذ قرار بإنشاء مهمة جهة تنسيق، إيلاء اهتمام بالغ لموقع هذه المهمة، وكيف يمكن أن تتحقق بفعالية من الامتثال والرصد وفقاً للتوجيهات الخاصة بالاستعانة بمصادر خارجية، وما إذا كان ينبغي إشراكها قبل تنفيذ إجراءات الشراء أم أثناء الاستعراض اللاحق. فالحالة الأولى يمكن أن تؤدي إلى حالات تأخير، في حين أن الحالة الأخيرة قد تتطلب إنشاء آلية لمعالجة عدم الامتثال للتوجيهات. وبالإضافة إلى ذلك، يلزم، فيما يتعلق بالمنظمات الكبيرة التي تُتَّبَع فيها إجراءات غير مركزية في الاستعانة بمصادر خارجية وتضطلع بها المكاتب القطرية في المقام الأول، النظر بعناية في جدوى إنشاء جهة تنسيق مركزية وما يمكن أن تقدِّمه من قيمة مضافة. وجرى التنبيه إلى أنه لما كانت الاستعانة بمصادر خارجية تنطوي على حساسيات في علاقات الموظفين، فإنَّ رابطات الموظفين قد تنظر نظرة سلبية إلى تعيين جهة تنسيق للاستعانة بمصادر خارجية.

304- وبالنظر إلى التطور السريع في السوق وفي عالم التكنولوجيا فيما يتعلق بمختلف الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية، والفوائد والتحديات والفرص والمخاطر العديدة المرتبطة بخيار التوريد هذا، وبالنظر إلى أن ما يصل إلى 11 منظمة أنفقت أكثر من مائة مليون دولار على الخدمات المقدَّمة من مصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة في الفترة من عام 2012 إلى عام 2018، يرى المفتش أنه ينبغي للمنظمات التي تستعين بمصادر خارجية بأحجام كبيرة أن تنظر في إنشاء مهمة جهة تنسيق للاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة، تكلف في المقام الأول بمساعدة المكاتب طالبة التوريد في تحديد خيارات التوريد وتقييمها بموضوعية، مع التركيز على الابتكارات التكنولوجية، وتبادل الدروس المستفادة والممارسات الجيدة على نطاق المنظمة فيما بين الممارسين في مجال الاستعانة بمصادر خارجية. وينبغي لجهة التنسيق هذه أن تكمل وتدعم الأدوار المسندة إلى مكتب الشراء والمكتب طالب التوريد - لا أن تحلَّ محلَّهما بأي شكل من الأشكال.

305- ولكي تقدِّم جهة التنسيق قيمة مضافة، ينبغي لزاماً أن تكون ذات خبرة في مجال تحليل المعلومات المتعلقة بالأعمال، وفي دراسة الأسواق وتحليلها، وفي سياسات وإجراءات الشراء في المنظمة، وفي ممارسات تبادل المعارف، من أجل مساعدة المكاتب طالبة التوريد على إجراء تقييم موضوعي لخياراتها في مجال التوريد، ومد جسور التواصل بينها وبين الخبراء المناسبين في مجالات الخدمات ذات الصلة في السوق، وتبادل الدروس المستفادة والممارسات الجيدة مع جميع مديري العقود داخل المنظمة، وتعزيز الفهم المشترك للاستعانة بمصادر خارجية بوصفها علاقة استراتيجية طويلة الأمد، بدلاً من كونها مجرد نشاط من أنشطة المشتريات القائمة على المعاملات.

306- وفي حين أن الأمر متروك لكل منظمة، رهناً بخصوصياتها واحتياجاتها الهيكلية، لتحديد وحدة الأعمال التي ستكون أقدر على أداء مهمة جهة التنسيق، فإن مكتب المشتريات المؤسسية يبدو أحد الخيارات المفيدة. ذلك أنه لما كان هذا المكتب هو الكيان التنظيمي الوحيد الملم بجميع أنشطة الاستعانة بمصادر خارجية داخل منظمة ما، فإنه يمكن أن يكون أفضل مكان لضم مديري العقود والبائعين لتبادل الممارسات الجيدة والدروس المستفادة، وإبراز الابتكارات والفرص الناشئة في السوق.

307- ومن اللازم استكمال وتعزيز دور التنسيق المركزي من خلال توجيهات واضحة من قيادة المنظمات بشأن الدور المحتمل الذي يمكن أن يؤديه خيار الاستعانة بمصادر خارجية في تلبية احتياجات المنظمة. وأبرز من شملتهم المقابلات أن هذه "القدوة الحسنة على مستوى القيادة" ضرورية، بالنظر إلى التصور الواسع الانتشار بأن بيروقراطيات المنظمات الحكومية الدولية عادةً ما تستعصي على التغيير. وأضافوا أنه إذا لم تحفز القيادة التغييرات، فإنها ستستغرق وقتاً طويلاً، لأن النهج التصاعدي لا يسير على نحو جيد في معظم المنظمات. وبالتالي، فإن أي دور للاستعانة بمصادر خارجية في تلبية احتياجات المنظمات ينبغي أن يُبين بوضوح في الوثائق التي تحدّد الرؤية الاستراتيجية للمنظمة واتجاهها. يُبد أن المقابلات التي أجريت مع موظفي الإدارة العليا وموظفي المشتريات ومديري العقود كشفت عن عدم توجيهات من هذا القبيل في أي منظمة، على الرغم من أنها تضطلع جميعها بالاستعانة بمصادر خارجية في الممارسة العملية، بأحجام مهمة بالتأكيد في معظم المنظمات.

308- ويُعتبر المفتش غياب التوجيه الرفيع المستوى فرصة ضائعة حتى الآن، بالنظر إلى ما حققته الاستعانة بمصادر خارجية من فوائد واضحة وما يمكن أن تسهم به في تعزيز الكفاءة في المنظمات. ومع ذلك، لما كانت غالبية التوصيات الواردة في هذا التقرير موجّهة إلى الرؤساء التنفيذيين، فإن اعتمادهم لها على وجه السرعة واتخاذهم إجراءات بشأنها كفيلاً بأن يسهما إلى حد بعيد في تركيز الإجراءات المتخذة والاتجاهات المعتمدة على نطاق المنظمة على الاستعانة بمصادر خارجية.

باء- تعزيز القدرة الداخلية لمديري العقود

309- لكي ينجح أي مسعى للاستعانة بمصادر خارجية، يجب لزماً أن يكون تعزيز التنسيق مصحوباً بضمان قدرة داخلية كافية للانخراط بفعالية - سواء في بلورة قرار بالاستعانة بمصادر خارجية، أم في اختيار البائعين، أم في إدارة العقود بعد إرسائها. غير أن الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات كشفوا عن مجموعة من أوجه القصور في قدرات مديري العقود فيما يتعلق بالخدمات المقدّمة من مصادر خارجية، بما في ذلك ما يلي: عدم القدرة على وصف ما هو مطلوب وما يقابله من مواصفات تقنية بسبب الافتقار إلى المعرفة بالمجال وعدم إجراء دراسات الأسواق؛ والافتقار إلى الوعي بالابتكارات التكنولوجية وعدم القدرة على فهم الكيفية التي يمكن بها إدراج هذه الابتكارات في متطلبات الخدمات؛ وعدم الإلمام بقواعد وإجراءات الشراء؛ وعدم القدرة على جعل الدفع مرتبطاً بالأداء.

310- والتدريب والدعم ضروريان لمعالجة أوجه القصور هذه، وتشير الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة إلى أن 17 منظمة قدّمت، في الفترة بين عامي 2012 و2018، التدريب المناسب للموظفين المشاركين بصورة مباشرة أو غير مباشرة في إجراءات الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة (انظر المرفق الحادي عشر للاطلاع على قائمة الدورات التدريبية)، لم تشترط سوى 7 منظمات⁽⁸³⁾ منها أن يكون الأفراد المشاركون في إدارة عقود الاستعانة بمصادر خارجية

(83) برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، واليونيسيف.

حاصلين على شهادات مهنية. وكانت جميع الدورات التدريبية متصلة بإجراءات الشراء، ولم تكن أي منها مخصصة للاستعانة بمصادر خارجية في حد ذاتها. وإلى جانب المستويات الأربعة للدورات التدريبية التي تُتَوَجَّع بتقديم شهادات في مجال الاشتراء، والتي وضعها المعهد المعتمد للمشتريات والإمداد، ويستخدمها ممارسو المشتريات في منظمات متعددة والبائعون على حد سواء، كانت معظم الدورات التدريبية الأخرى خاصة بمنظمات محدّدة وغير متاحة إلا للموظفين الداخليين. وأشار مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع إلى أنه يعمل على إعداد دورة دراسية إلكترونية بشأن المشتريات للبائعين ستكون متاحة بحلول نهاية عام 2019.

311- وشدّد مديرو العقود على ضرورة تعزيز التوجيه والدعم المنهجين، ودعوا إلى عقد دورات تدريبية موسّعة ومعزّزة بشأن كيفية القيام بما يلي:

- إجراء تحليل للتكاليف والفوائد ودراسات الأسواق؛
- إجراء تقييمات للمخاطر واتخاذ تدابير للتخفيف من المخاطر المرتبطة بعملية التطوير؛
- الاستعانة بمصادر خارجية أو الاستغناء عن الأنشطة الإدارية القائمة على المعاملات وإعادة توزيع الموارد اللازمة لإنجاز الأعمال الرئيسية؛
- وضع (تخطيط وصوغ واعتماد) الأطر المرجعية وطلبات تقديم العروض ونطاقات العمل؛
- وضع مؤشرات أداء رئيسية قائمة على البيانات ومعايير للتقييم التقني؛
- اختيار البائعين، بما في ذلك اختبار البائعين وإجراء مقابلات معهم؛
- رصد أداء البائعين، بما في ذلك قياس مؤشرات الأداء والإبلاغ عنها؛
- ضمان مراقبة كافية للجودة عندما يكون وقت الإنجاز محدوداً؛
- تطوير العلاقات مع البائعين وإدارتها؛
- إدارة المعارف وحفظ الذاكرة المؤسسية وتبادل الدروس المستفادة من علاقات الاستعانة بمصادر خارجية؛
- المسارعة إلى تفعيل قابلية توسيع نطاق الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية في حالات الأزمات والنزاعات الإنسانية.

312- ومن الممارسات الجيدة، يعمل مكتب المشتريات المؤسسية التابع لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مع مديري العقود لفهم احتياجاتهم ويساعدهم على ترجمة تلك الاحتياجات إلى طلبات تقديم عروض. وتحتفظ منظمة الأغذية والزراعة ببعض الموظفين التقنيين ذوي الخبرة العالية داخلياً لكفالة الإشراف الكافي على 50 من عقود الاستعانة بمصادر خارجية في مجال خدمات البنى التحتية وخدمات صيانة المرافق، ولتقديم الدعم التقني إلى المكاتب الميدانية عند الطلب. وقد دأب الفريق المتفرغ المعني بخدمات المشتريات في المنظمة الأوروبية للبحوث النووية منذ أكثر من 15 عاماً على إدارة الخدمات المقدّمة من مصادر خارجية، واكتسب درجة معيّنة من الخبرة بشأن القوانين المنطبقة على موظفي المتعاقدين، ومعايير الجودة المستخدمة في الأحكام المتعلقة بمبدأ أعلى جودة بأفضل سعر، وأفضل الممارسات المتعلقة بالمتابعة التعاقدية أو التقنية لعقود الخدمات. وهذه الخبرة التي اكتسبها الفريق تساعده على إسهام المشورة إلى مديري العقود المسؤولين بشأن أفضل الممارسات وتدريبهم عليها.

313- وبالنظر إلى الاحتياجات الواضحة من التدريب والدعم التي سلط عليها مديرو العقود الضوء، يُبرز المفتش أن التوصية 5⁽⁸⁴⁾ من الوثيقة JIU/REP/2014/9 والتوصية 2⁽⁸⁵⁾ من الوثيقة JIU/NOTE/2011/1 والتوصية 9 من الوثيقة JIU/REP/2002/7 لا تزال ذات جدوى. وتدعو التوصية الأخيرة الرؤساء التنفيذيين إلى تخصيص موارد كافية في الميزانية لتدريب مديري البرامج في الوحدات الإدارية التي تلجأ بقدر كبير إلى الاستعانة بمصادر خارجية على الإشراف على العقود. ويرى المفتش أنه ينبغي توفير دورات تدريبية بشأن جميع الجوانب ذات الصلة التي أبرزها مديرو العقود فيما يتعلق بدورة الاستعانة بمصادر خارجية، بدءاً من المراحل الأولى من إجراء تحليلات التكاليف والفوائد وتقييمات المخاطر وحتى المراحل الأخيرة من إدارة الانتقال من بائع إلى آخر وتقاسم الدروس المستفادة.

جيم- تعزيز التنسيق فيما بين الوكالات بشأن الاستعانة بمصادر خارجية

314- كما أبرز آنفاً، أفرز الانتشار المتزايد للاستعانة بصفة تعاونية بمصادر خارجية من خلال المناقصات المشتركة مزايا كبيرة من حيث تعزيز المواقف التفاوضية، والخصومات المرتبطة بالحجم، وشروط خدمات مواتية. وبالإضافة إلى ذلك، وفّرت المنظمات الوقت والتكاليف المرتبطة بعمليات المناقصة المطوّلة عن طريق الانضمام إلى الاتفاقات الطويلة الأجل التي أبرمتها وكالات أخرى. وتشمل المنصات الأكثر استخداماً لتعزيز التعاون المشترك بين الوكالات بشأن الاستعانة بمصادر خارجية وتيسير المناقصات المشتركة الخاصة بعقود الخدمات المسندة إلى مصادر خارجية والاستفادة منها شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى على الصعيد العالمي والعديد من المنصات الخاصة بمراكز العمل، مثل مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة في جنيف وفريق المشتريات المشتركة في روما. وتشمل المنتديات الأكثر محدودية التي يمكن في إطارها مناقشة جوانب محدّدة من الاستعانة بمصادر خارجية أو خدمات محدّدة مسندة إلى مصادر خارجية ما يلي: شبكة المستشارين القانونيين التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (بشأن الجوانب القانونية للمشتريات)؛ والشبكة المشتركة بين الوكالات لمديري المرافق (بشأن الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم الخدمات المتصلة بإدارة المرافق)؛ والشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة المسائل الأمنية (بشأن الاستعانة بمصادر خارجية لتقديم الخدمات المتصلة بالأمن).

315- وتشمل الأمثلة البارزة للتعاون فيما بين الوكالات بشأن المناقصات المشتركة واستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل القائمة التي أبرمتها منظمات أخرى للحصول على خدمات مقدّمة من مصادر خارجية ("المراعاة") ما يلي:

- منظمة الأغذية والزراعة (2017-2018). أبرمت المنظمة 17 عقداً تعاونياً للاستعانة بمصادر خارجية بلغ إجمالي قيمتها 13,8 مليون دولار، وشاركت في إطار نهج المراجعة في 29 من الاتفاقات الطويلة الأجل بلغ مجموع قيمتها 41,9 مليون دولار؛
- منظمة العمل الدولية. استعانت المنظمة بصفة تعاونية بمصادر خارجية للحصول على خدمات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والتدريب اللغوي، والبريد،

(84) التوصية 5- ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يضعوا برنامج تدريب محدد لإدارة العقود في مؤسستهم يتضمن دورات دراسية مقدمة كشرط مطلوب من جميع الأشخاص الذين يديرون عقوداً من درجة معينة من حيث الحجم والقيمة والتعقيد.

(85) التوصية 2- ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يضعوا سياسة للتدريب في مجال المشتريات تستند إلى تقييم الكفاءات اللازمة في مجال المشتريات لكي يكون الموظفون الذين يشاركون في الاشتراء مدربين جيداً ويقدمون خدمات مهنية عالية.

والطباعة، وخدمات السفر من خلال مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة، وشحن البضائع من خلال شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى؛

- **اليونسكو.** استعانت المنظمة بصفة تعاونية بمصادر خارجية في مجال خدمات الأمن (مع الأمم المتحدة)، والسفر (مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي)، والطباعة (مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، والترجمة الشفوية (من خلال شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى)، وشراء الورق (مع مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة)؛
- **مفوضية شؤون اللاجئين (2018).** تقاسمت المنظمة 59 اتفاقاً طويل الأجل وشاركت في 18 اتفاقاً طويل الأجل؛
- **اليونيسيف.** أبرمت المنظمة خمسة اتفاقات تعاونية للاستعانة بمصادر خارجية مع 12 منظمة بشأن خدمات الشحن؛
- **هيئة الأمم المتحدة للمرأة.** بلغ عدد الاتفاقات الطويلة الأجل التي شاركت فيها أو تقاسمتها ما مجموعه 62 اتفاقاً؛
- **المنظمة العالمية للملكية الفكرية.** استعانت بصفة تعاونية بمصادر خارجية بشأن خدمات التدريب اللغوي (من خلال مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة) وخدمات المقاصف (مع منظمة الصحة العالمية ومنظمة العمل الدولية).

316- وقد قُيِّمت غالبية المنظمات التجربة العامة للاستعانة بمصادر خارجية بصفة تعاونية ونُهج المراجعة تقييماً إيجابياً للغاية، مشيرة إلى أنَّ مزايا فعالية التكاليف والسرعة تفوق مساوئ عدم القدرة على وضع أحكام وشروط بصفة منفردة. ومن خلال المنصات المشتركة، استفادت المنظمات أيضاً من التعلم بشأن الابتكارات في نُهج الاستعانة بمصادر خارجية التي تتبناها المنظمات الأخرى، والتوجيهات المشتركة بشأن كيفية إدارة المناقصات المنشقة، ويسر اتباع قواعد الوكالة الرائدة في المناقصات المشتركة.

317- ومع ذلك، أبرز الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات جملة من التحديات وأوجه القصور التي تواجه التنسيق والتعاون فيما بين الوكالات بشأن أنشطة الاستعانة بمصادر خارجية، تشمل ما يلي: عدم قيام المنظمات بإبلاغ المنظمات الأخرى بصورة منهجية بجميع الاتفاقات الطويلة الأجل المبرمة؛ وعدم تقاسم المنظمات على نحو كاف ما لديها من معارف بشأن الدروس المستفادة، مما يؤدي إلى تكرار نفس الأخطاء؛ والبيروقراطية المفرطة للمنصات الخاصة بالاستعانة بمصادر خارجية بصفة تعاونية، وهو ما يثني عن المشاركة (على سبيل المثال، استغرق شراء المركبات بصورة مشتركة في أحد البلدان أكثر من سنة لكي تتفق الوكالات على المواصفات)؛ والجمود والمقاومة الداخلية وعدم استعداد الكيانات للتوصل إلى حل وسط بشأن الحقوق الإقليمية من خلال التعاون؛ والاعتماد المفرط على بعض البائعين الكبار الذين يجعلون المنظمات مترددة في تخطي نطاقاتها المريحة لها والانخراط في مناقصات تنافسية تعاونية؛ وتركيز بعض المنظمات الكبيرة بدرجة أكبر على دمج الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية على مستوى المنظمة، وبدرجة أقل على الاستعانة بمصادر خارجية بصفة تعاونية ومشتركة بين الوكالات، مع تعارض الجهود المبذولة في إطار الخيار الأول في بعض الأحيان مع الجهود المبذولة في إطار الخيار الثاني؛ وتركز مبادرات الاستعانة بمصادر خارجية بصفة تعاونية في المواقع التي توجد فيها مقار منظمات متعددة، مما يؤدي إلى عدم انخراط المنظمات الموجودة في مدن أخرى في هذه الجهود؛ والافتقار إلى القيادة الداخلية المختصة لمناقشة أفضل الممارسات المتعلقة بالخدمات المسندة إلى مصادر خارجية داخل المنتديات المشتركة بين الوكالات.

318- ولزيادة التنسيق والتعاون فيما بين الوكالات بشأن الاستعانة بمصادر خارجية، قدّم مديرو العقود وموظفو المشتريات الاقتراحات التالية: زيادة الاعتراف المتبادل بقواعد وإجراءات الاستعانة بمصادر خارجية في إطار الابتكار الجاري في مجال العمل؛ ووضع معايير للخدمات المشتركة من خلال منصات مشتركة بين الوكالات، وتحديد الشركات التي تكثّر الاستعانة بها؛ وتقاسم أطر إدارة المخاطر المرتبطة بالأطراف الثالثة، والدراسات الاستقصائية عن الأسواق، والتقارير الخاصة بأداء البائعين؛ ودفع المكاتب طالبة التوريد إلى تجاوز احتياجاتها الفورية والنظر في الاحتياجات الأوسع نطاقاً في المنظمة؛ وزيادة المناقشة بشأن رصد أداء البائعين في المنصات المشتركة بين الوكالات؛ واستحداث مستودع للعقود والأطر المرجعية ومصفوفات التقييم التقني مفهومة حسب محددات تشمل البلد ونوع الخدمة؛ ووضع منهجية موحّدة، من خلال منصات مشتركة بين الوكالات، لإجراء تحليل للتكاليف والفوائد فيما يتعلق بالخدمات التي غالباً ما يستعان فيها بمصادر خارجية.

319- ويرجّب المفتش بالجهود التي تبذلها حالياً شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى لمعالجة بعض التحديات والتوصيات المذكورة آنفاً. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى الجهود التي يبذلها الفريق العامل المعني بالتنسيق التابع للشبكة من أجل مواصلة بناء القدرات في مجال المشتريات التعاونية ووضع نماذج موحّدة لإعداد طلبات تقديم عروض (إعلان المناقصة وطلبات تقديم العروض وطلبات عروض الأسعار)، وطرائق الشراء المشترك على الصعيد القطري، ومجموعات أدوات لتيسير تنفيذ المبادئ التوجيهية. ويشكّل التحول من تسجيل كل منظمة على حدة للبائعين بصورة منفصلة إلى منصة تسجيل إلكترونية مشتركة على نطاق المنظمة - وهي بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات - خطوة أخرى جديرة بالترحيب صوب زيادة التعاون فيما بين الوكالات. وفي حين أنّ جميع المبادرات المذكورة آنفاً تشمل كافة أنشطة الشراء، فإنها مع ذلك تعود بفائدة مباشرة على مبادرات الاستعانة بمصادر خارجية من خارج منظومة الأمم المتحدة.

320- وعلى وجه التحديد، ينبغي، فيما يتعلق بموضوع الاستعانة بمصادر خارجية، أن ينظر الفريق العامل المعني بالابتكارات والاستعانة بمصادر خارجية التابع لشبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، باعتبار هدفه المتمثل في تحديد التعاقد الخارجي المبتكر وتعزيزه، وتواصله مع الوكالات، وقدرته المهنية (بحكم أنه يتألف من ممارسين في مجال المشتريات)، في نتائج هذا الاستعراض نظرة متأنية.

321- وينبغي أن تسهم نتائج هذا الاستعراض أيضاً في المناقشات الجارية في مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة بشأن ما إن كانت هناك سبل للاستعانة بمصادر خارجية لأداء بعض مهام الشراء. فعلى سبيل المثال، تجري مناقشات بشأن مبادرة تجريبية للاستعانة بمصادر خارجية لشراء ملحقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، باستخدام منصة لشراء تكنولوجيا المعلومات تختار الإمدادات وتحصل على عروض أسعار خاصة ببعض الملحقات. وتناولت مناقشات أخرى الاستعانة بمصادر خارجية لوضع استراتيجية شراء للحصول على خدمات معيّنة، يحدّد بموجبها مقدّم الخدمات التجاري ما يعرضه الموردون من خدمات تتناسب مع احتياجات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وما إذا كان بالإمكان شراء هذه الخدمات عن طريق مناقصة أو عن طريق التفاوض المباشر.

دال- الإبلاغ عن ممارسات الاستعانة بمصادر خارجية والإشراف عليها

322- ينبغي أن يكون تقديم التقارير إلى الهيئات التشريعية عن أنشطة الاستعانة بمصادر خارجية أداة ضرورية لتعزيز الشفافية والمساءلة، ومع ذلك لا يوجد في أي من المنظمات أي اشتراط بتقديم تقارير منفصلة بشأن الاستعانة بمصادر خارجية عند الإبلاغ عن المشتريات. فعلى سبيل المثال، تقدّم اليونيسيف تقارير عن جميع العقود سنوياً، وتدلّي بمعلومات عن أحجام المشتريات، وأنواع السلع والخدمات المشتراة، وتفاصيل عن البائعين والمصدر والبلد المتلقي، غير أنّها لا تقوم بتجميع إجمالي

الخدمات التي تقدّمها مصادر خارجية والإبلاغ عنها بشكل منفصل. ويمثل ذلك فرصة ضائعة، بالنظر إلى أن المعلومات اللازمة عن حجم الاستعانة بمصادر خارجية يمكن تصنيفها بسهولة انطلاقاً من التقرير وتحليلها للوقوف على اتجاهاتها وخصائصها (انظر التوصية 2).

323- وتفسّر غالبية المنظمات الإبلاغ عن الاستعانة بمصادر خارجية بأنه يقتصر على تقديم البائعين تقارير إلى مديري العقود بشأن الخدمات المحددة التي جرى التعاقد معهم لتقديمها، وإعداد مديري العقود تقييمات لأداء البائع، دون أن يكون مطلوباً من المنظمات أن تأخذ هذه التقارير وتقييمات الأداء بعين الاعتبار وأن تجري تقييماً على مستوى أعلى لمواطن النجاح وما يمكن زيادته تحسينه فيما يتعلق بممارسات الاستعانة بمصادر خارجية. وأشارت المنظمات إلى أنه على الرغم من إمكانية إعداد هذه التقارير عند الطلب، لم تكن هناك أي طلبات بهذا الشأن.

324- وفيما يتعلق بالرقابة الرسمية، تتضمن جميع عقود الاستعانة بمصادر خارجية شروطاً تفرض التزاماً على البائع الذي يتعاقد معه خارجياً بالتعاون مع المنظمة في ما تجريه من عمليات المراجعة والتحقق المأذون بها حسب الأصول. وبالتالي، تخضع جميع أنشطة الشراء لعمليات مراجعة منتظمة من جانب مكاتب المراجعة الداخلية للحسابات في المنظمات، وفي بعض الحالات من جانب الجهات المانحة، ولكن لم تُجر تقييماً أو عمليات مراجعة مخصصة، سواء على وجه الحصر أو بصفة رئيسية، بشأن موضوع الاستعانة بمصادر خارجية. على أنه قد أجريت عدة عمليات مراجعة بشأن الخدمات التي تقدّمها مصادر خارجية وغير ذلك من المواضيع ذات الصلة بالاستعانة بمصادر خارجية، مع اختيار المواضيع من خلال نهج قائم على مراعاة المخاطر لتحديد المجالات التي قد يكون فيها تحقيق أهداف المنظمة أكثر عرضة للخطر.

325- وتشمل عمليات مراجعة الأنشطة التي تنجزها مصادر خارجية تقييم الامتثال للترتيبات التعاقدية، وأداء المتعاقد الخارجي، وفعالية ترتيب الاستعانة بمصادر خارجية من حيث التكلفة، عند الاقتضاء. وشملت المواضيع التي غطتها التدقيقات، في جملة أمور، ما يلي: ضمان الجودة (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)⁽⁸⁶⁾؛ وخدمات المشتريات (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية)⁽⁸⁷⁾؛ وعملية إدارة المخزون⁽⁸⁸⁾، وإنشاء حسابات المستخدمين والوصول إلى البوابات⁽⁸⁹⁾، وإدارة المواقع الشبكية⁽⁹⁰⁾، وشراء الرفالات (صندوق الأمم المتحدة للسكان)⁽⁹¹⁾؛ والرصد من جانب طرف ثالث⁽⁹²⁾، والخدمات المالية⁽⁹³⁾، والتحويلات النقدية⁽⁹⁴⁾،

(86) تقرير المراجعة رقم 969/14، بشأن ضمان الجودة في برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، نيسان/أبريل 2015.

(87) تقرير المراجعة رقم 848/10، بشأن المشتريات في مقر برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، نيسان/أبريل 2011. تقرير مراجعة الحسابات رقم PSB-101 عن ترتيبات الإدارة وتصميم الضوابط الداخلية على عملية الشراء، 31 كانون الأول/ديسمبر 2015.

(88) تقرير المراجعة رقم FB-102، بشأن عملية إدارة المخزون، 25 حزيران/يونيه 2015.

(89) المراجعة رقم OED-117، بشأن عمليات التصديق على إنشاء حسابات المستخدمين والوصول إلى البوابات، 18 حزيران/يونيه 2014.

(90) المراجعة رقم IA/2017-10، بشأن إدارة الموقع الإلكتروني لصندوق الأمم المتحدة للسكان، 20 تشرين الثاني/نوفمبر 2017.

(91) المراجعة رقم IA/2016-06، بشأن عملية شراء الرفالات في صندوق الأمم المتحدة للسكان، 16 أيلول/سبتمبر 2016.

(92) تقرير المراجعة الداخلية AR/16/09، بشأن الرصد من جانب طرف ثالث في برنامج الأغذية العالمي، تموز/يوليه 2016.

(93) مراجعة الحسابات التي أجرتها شركة KPMG، مرجع التقرير R(F)/2019/02/082/U036/mb/kw، 18 شباط/فبراير 2019.

(94) تقرير المراجعة الداخلية AR/17/01، بشأن مقدمي الخدمات المالية في مجال التحويلات النقدية، كانون الثاني/يناير 2017.

تقرير المراجعة الداخلية AR/17/03، بشأن تنفيذ التحويلات النقدية بالتجزئة لبرنامج الأغذية العالمي في الأردن ولبنان، كانون الثاني/يناير 2017.

وخدمات الطيران⁽⁹⁵⁾، وإدارة السفر⁽⁹⁶⁾، واستضافة المواقع الشبكية، وأمن الخدمات السحابية، وتجهيز كشوف المرتبات (برنامج الأغذية العالمي)؛ وخدمات الترجمة التحريرية (المنظمة العالمية للملكية الفكرية).

326- وتشمل بعض التوصيات المفيدة المنبثقة عن تقارير المراجعة التي أبرزتها المنظمات إشراك مكاتب المشتريات في التخطيط الرفيع المستوى لتحديد خيارات التوريد، ووضع استراتيجيات شاملة للاستعانة بمصادر خارجية لتقديم خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتحسين إدارة بيانات المخاطر لدى الكيانات التي تتعامل معها المنظمة، وكفالة إشراف الموظفين الفنيين من الرتب المتوسطة إلى العليا على الخدمات المقدمة من مصادر خارجية التي تنطوي على مخاطر كبيرة في المكاتب الميدانية (مثل اقتناء الوقود).

327- وفيما يتعلق بالتحقيقات، أشارت عدة منظمات كبيرة ومتوسطة الحجم إلى أنه في الحالات التي يكون فيها البائعون ضالعين في ممارسات محظورة أو يُشتبه في تورطهم فيها، تحال هذه القضايا إلى لجنة استعراض البائعين التابعة للمنظمة - وهي هيئة استشارية تجري الاستعراض وتقديم توصيات تتعلق بالتدابير التصحيحية التي يُحتمل تطبيقها. وفي الحالات التي تكون فيها ادعاءات الغش وسوء السلوك موجّهة مباشرة ضد منظمة ما، يمكن لمكتب الرقابة التابع لها أن يجري تحقيقاً. ويركّز التحقيق على الادعاءات المتعلقة بالممارسات الاحتيالية من جانب البائعين في إطار تنفيذ اتفاقاتهم التعاقدية مع المنظمة. فإذا ما كان التحقيق مدعوماً بالأدلة، يُصدر مكتب الرقابة تقريراً يوصي باسترداد الموارد المالية وبالاستبعاد عند الاقتضاء.

328- ومن الناحية العملية، أبلغت غالبية المنظمات عن حالات تتراوح بين صفر حالة وبضع حالات من الادعاءات المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية، على النحو المبين أدناه:

- **منظمة الأغذية والزراعة** (منذ عام 2012). 14 قضية في المجموع تتعلق بالغش والتواطؤ والفساد وتضارب المصالح والاختلاس وانتهاك مدونة قواعد السلوك لموردي الأمم المتحدة؛
- **الأمم المتحدة** (منذ عام 2015). 21 قضية في المجموع تتعلق بمخالفات في عمليات الشراء، والغش، والمخالفات في إرساء العقود، والإهمال أثناء مراجعة حسابات المشاريع، وعدم تعاون البائع في التحقيقات، وسوء سلوك موظفي البائع، والإخلال بالأحكام والشروط التعاقدية؛
- **اليونسكو** (منذ عام 2012). قضيتان في المجموع تتعلقان بالاختلاس وتضارب المصالح والمشاجرات بين عمال الجهة الموردة وموظفيها؛
- **صندوق الأمم المتحدة للسكان** (منذ عام 2017). أربع حالات في المجموع (الادعاءات غير محدّدة)؛
- **اليونيسيف** (2012-2018). تسع حالات في المجموع (الادعاءات غير محدّدة)؛
- **برنامج الأغذية العالمي** (2012-2018). قضايا (أعدادها غير محدّدة) تتعلق بالاحتيال والفساد والإخلال بالالتزامات التعاقدية والتواطؤ فيما يتعلق بخدمات التأمين الطبي والأمن والرصد والهندسة والسفر وإدارة المرافق؛

(95) تقرير المراجعة الداخلية AR/13/07، بشأن وحدة خدمات الطيران وسلامة الطيران التابعة لبرنامج الأغذية العالمي، أيلول/سبتمبر 2013.

(96) تقرير المراجعة الداخلية AR/18/07، بشأن إدارة السفر في مهام عمل في مقر برنامج الأغذية العالمي، حزيران/يونيه 2018.

- المنظمة العالمية للملكية الفكرية. ادعاءان في المتوسط في السنة يتعلقان بالمخالفات المتصلة بالمشتريات؛

- المنظمة العالمية للأرصاد الجوية (منذ عام 2017). قضيتان جرى التحقيق فيهما تتعلقان بالتلاعب في عملية الشراء أو عملية إدارة العقود.

329- وعزا مكتب التحقيقات التابع لإحدى المنظمات الكبيرة هذه الأعداد المتدنية من الادعاءات إلى أن ما يواجهه موظفو الخدمة المدنية الدولية الذين يحصلون على تعويض جيد من خطر احتمال فقدان وظائفهم بسبب ضلوعهم في سلوك محظور مع البائعين يفوق بكثير أي فوائد غير مشروعة يُتمثل أن يحققوها من التلاعب بأحجام المشتريات الصغيرة أو المتوسطة الحجم، ما لم يسفر النشاط المحظور عن فوائد مباشرة بملايين الدولارات.

330- ومن الممارسات الجيدة، يُجري مكتب الرقابة التابع لبرنامج الأغذية العالمي استعراضات استباقية للنزاهة تستند إلى تقييم منهجي لمخاطر الغش في عمليات وإجراءات تسيير العمل الشديدة الخطورة. والهدف من الاستعراض هو تبين مخاطر الاحتيال وتوفير تدابير مناسبة للتخفيف من حدة المخاطر في مرحلة مبكرة، وبذلك فهو يكمل القناة التقليدية المتمثلة في عدم التحرك إلا عند تلقي الشكاوى. وثمة ممارسة جيدة أخرى مصدرها الاتحاد الدولي للاتصالات، حيث تطلب المنظمة من البائعين، فيما يتعلق بخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي يستعان فيها بمصادر خارجية، أن يقدموا شهادات الرقابة الداخلية في إطار الاتفاقات التعاقدية.

331- وبالنظر إلى الحجم الكبير لأنشطة الاستعانة بمصادر خارجية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ونطاقها وتنوعها، وخطر أن يؤدي نقص الرقابة إلى عدم الكفاءة وإلى إهدار الفرص، يبحث المفتش مكاتب الرقابة التابعة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة - مع إيلاء الاعتبار الواجب لولايتها واستقلالها وموثوقيتها - على إجراء استعراض دوري على مستوى المنظمات للمخاطر المرتبطة بالاستعانة بمصادر خارجية من مقدمي الخدمات التجاريين وأن تقدم تقارير عن النتائج التي تتوصل إليها إلى الرؤساء التنفيذيين والهيئات التشريعية.

تاسعاً - ملاحظات ختامية

332- لعل عدم إيلاء الهيئات التشريعية أو الرؤساء التنفيذيين ما يكفي من الاهتمام على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية لموضوع استعانة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بمصادر خارجية لتقديم الخدمات يحمل في حد ذاته رسالة قوية. وتبيّن نتائج هذا الاستعراض وما خلص إليه من استنتاجات، مستمدة مما قُدِّم من أدلة وبيانات، كيف كان في وسع هذه المؤسسات أن تحيى الاستفادة كبيرة لو حظي صوغ المبادئ التوجيهية والنهج، وجمع البيانات ورصدها والإبلاغ عنها بصورة منهجية، والتنسيق الداخلي والخارجي، وتعزيز الرقابة، باهتمام أكبر.

333- ويعرض المفتش، في هذا الاستعراض، حججاً مقنعة تستدعي أن يتّبع المشرفون على مختلف العمليات داخل المنظمات نهجاً أشمل مما كان عليه الأمر حتى الآن إزاء الاستعانة بمصادر خارجية لأداء الخدمات، وذلك بإجراء تحسينات وتعزيز الضوابط الداخلية وإطار الحوكمة والمساءلة والرقابة الخاص بإدارة وتنظيم سياسات وممارسات الاستعانة بمصادر خارجية. واستناداً إلى التوصيات الرسمية وغير الرسمية الواردة في هذا الاستعراض مجمعة، يمكن لأي كيان أن يضع سياسة أو إطاراً أو مبادئ توجيهية أو نهجاً يسترشد بها في سياسته وممارساته في مجال الاستعانة بمصادر خارجية.

334- كما يدعو المفتش إلى زيادة التعاون والتنسيق داخل المنظمات وفيما بينها على السواء من أجل تعزيز الاتساق وتحسين التعلم وتبادل التجارب والممارسات الجيدة والدروس المستفادة، بسبل منها التعلم المؤسسي وإنشاء شبكة من الممارسات الجيدة.

335- ولا يدعو المفتش إلى استثمارات جديدة ضخمة أو إلى إنشاء هياكل جديدة متطورة. فقد اتخذت المنظمات بعض التدابير الضرورية (تحليل التكاليف والفوائد، وتقييم المخاطر المرتبطة بالبائعين، وإجراءات التشغيل الموحدة، وتدابير بذل العناية الواجبة) دون أي تكاليف كبيرة. على أن المطلوب هو تغيير المواقف والعقليات - إعادة توجيه النهج المتبع، أو اكتساب عقلية جديدة أو منظور جديد يمكن من خلاصتها النظر إلى الاستعانة بمصادر خارجية. ويستلزم ذلك توعية الموظفين المعنيين وإذكاء وعيهم بضرورة إدراك التحديات والمخاطر والفرص والفوائد والتهديدات التي تنطوي عليها الاستعانة بمصادر خارجية.

336- ويحرص المفتش على عدم الإفراط في التوجيه في هذا الاستعراض. غير أنه يشير إلى مزايا تبادل المعلومات والتجارب بحيث لا تضطر الكيانات إلى إهدار جهودها باستمرار، مثلاً عند وضع الأطر المرجعية أو بيان العمل أو عند التعامل مع مقدّم خدمات جديد.

337- ولا يمكن، بل ولا ينبغي، أن تُتخذ الآثار المترتبة على التكاليف أعداءاً وذرائع للتقاعس عن العمل. وفي حين أن من اللازم معالجة الافتقار إلى الوعي وأوجه القصور في المعلومات، فإنّ العبء المالي المحتمل كثيراً ما يُتخذ ذريعة للجمود المؤسسي. وكما هو معروف جيداً، فإنّ التغيير والتفكير الاستراتيجي هما أسهل ما يُبحثُ عليه ولكنهما من بين أصعب ما يوضع موضع التنفيذ.

338- ويقترح المفتش مجموعة أدوات لكي تستخدمها الكيانات. ومعظم التدابير المقترحة بسيطة نسبياً ولكنها تستوجب حصافة وحسن إدراك، ويمكن تفعيل العديد منها في إطار عمليات الإصلاح الإداري في المنظمات. وتتألف مجموعة الأدوات من تدابير لتعزيز أطر الرقابة الداخلية، وتحليل المعلومات المتعلقة بالأعمال والدراسات الاستقصائية عن الأسواق، وتقييم الاحتياجات الحالية والمستقبلية لأي خدمة يستعان فيها بمصادر خارجية، وتدابير بذل العناية الواجبة، وإجراءات التشغيل الموحدة، وتحليل التكاليف والفوائد، وتقييم المخاطر المرتبطة بالبائعين، وإطار للتخفيف من المخاطر وإدارتها، والتدريب والرقابة.

339- وحتى الاستثمارات المتواضعة التي قد تكون مبررة ستحقق فوائد كبيرة على المدى الطويل، إذ لا تؤدي إلى تعزيز الكفاءة والفعالية فحسب، بل أيضاً إلى تعزيز أطر الرقابة الداخلية، والقدرة الداخلية، والاتساق والتنسيق على نطاق المنظومة.

340- وتقع على عاتق الدول الأعضاء الممثلة في الأجهزة التشريعية وهيئات الإدارة مسؤولية هامة بالمطالبة بامتنال المنظمات للاقتراحات والتوصيات الواردة في الاستعراض. ويناشد المفتش الدول الأعضاء أن تعامل الاستعراض على أنه نداء صراحة وأن تستعين به عن طريق المساعدة على الشروع في عملية على نطاق المنظومة لتعزيز الإدارة والمساءلة والرقابة على سياسات وممارسات الاستعانة بمصادر خارجية، لكي يتسنى لها الاضطلاع بمسؤولياتها الرقابية في هذا المجال.

المرفق الأول

تعريف الاستعانة بمصادر خارجية

الكيان	تعريف الاستعانة بمصادر خارجية
جامعة براك (BRAC)	Outsourcing (الاستعانة بمصادر خارجية) مصطلح مختصر لعبارة (outside resourcing) "الحصول على موارد من مصادر خارجية". "يمكن وصف الاستعانة بمصادر خارجية بأنها التعاقد مع مقدم خدمات أو مزود سلع خارجي بشأن مهام الشركة وأنشطتها الرئيسية. وتشمل إسناد إجراءات عمل إلى مجموعة أخرى من الأشخاص، وهي عملية تُعرف أيضاً باسم إسناد عمليات إدارية متصلة بالشركة إلى جهات خارجية. وبعبارة أخرى، فهي نقل مختلف العمليات إلى موردين خارجيين بدلاً من إنجازها داخلياً. ويمكن الاستعانة بمصادر خارجية في السوق المحلية والخارجية على السواء، وهي تشمل دائماً طرفاً ثالثاً".
لجنة المشرفين المصرفيين الأوروبيين	"الاستعانة بمصادر خارجية: استعانة كيان مأذون له بطرف ثالث ("مقدم خدمات من مصادر خارجية") لأداء أنشطة يضطلع بها عادةً الكيان المأذون له، حاضراً أو مستقبلاً. ويجوز أن يكون المورد نفسه كياناً مأذوناً له أو غير مأذون له".
مكتب مجلس الوزراء في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية - الوظيفة التجارية الحكومية	يُقصد بـ "خدمة مقدمة من مصادر خارجية" أي خدمة عامة يتم الحصول عليها من مورد خارجي بموجب عقد. وتشير عبارة "الاستعانة المعقّدة بمصادر خارجية" إلى أي مما يلي: التعاقد الخارجي من الجيل الأول؛ و/أو حدوث تحول كبير في تقديم الخدمات؛ و/أو الحصول على الخدمات من الأسواق ذات المنافسة المحدودة أو التي تكون فيها الحكومة هي العميل الوحيد؛ و/أو أي خدمة تُعتبر جديدة أو مثيرة للجدل يتم الحصول عليها بموجب عقد.
شركة ديلويت	"تعني الاستعانة بمصادر خارجية، بكل بساطة، التعاقد بشأن مهمة عمل مع مورد خارجي، وتشمل نقل الأشخاص والعمليات والأصول؛ ويمكن أن يحدث هذا التعاقد الخارجي إما في موقع محلي أو خارجي، ومع شريك واحد (مصدر واحد) أو أكثر (مصادر متعددة) في مجال الاستعانة بمصادر خارجية".
الهيئة الأوروبية للمصارف	"تعني الاستعانة بمصادر خارجية ترتيباً من أي شكل بين مؤسسة أو مؤسسة دفع أو مؤسسة مالية إلكترونية ومقدم خدمات ينجز بموجبه مقدم الخدمات عملية أو خدمة أو نشاطاً أو أجزاء من العملية أو الخدمة أو النشاط وإلا تولت إنجازها المؤسسة أو مؤسسة الدفع أو المؤسسة المالية الإلكترونية نفسها".
شركة GEPL Capital	"يُقصد بالاستعانة بمصادر خارجية استعانة وسيط مسجل بـ "طرف ثالث" واحد أو أكثر، سواء داخل المجموعة أو خارجها، لأداء الأنشطة المرتبطة بالخدمات التي يعرضها الوسيط".
غرفة التجارة الدولية	"الاستعانة بمصادر خارجية هي ترتيب بين طرف يستعين بمصادر خارجية ومقدم خدمات ينجز بموجبه مقدم الخدمات عملية أو خدمة أو نشاطاً، إما مباشرة أو بالاستعانة بمتعاقدين من الباطن، وهو ما كان يتعين في المقابل أن يتولى إنجازها داخلياً الطرف الذي يستعين بمصادر خارجية".
المؤتمر الدولي للتسويق الاستراتيجي المبتكر	"الاستعانة بمصادر خارجية هي عملية إنشاء وإدارة علاقة تعاقدية مع بائع خارجي لتوريد المهارات التي كانت توفرها الدوائر الداخلية للشركة في الماضي".
معيّار المنظمة العالمية لتوحيد المقاييس 27001 (ISO 27001) - الأمن	"تشمل الاستعانة بمصادر خارجية نقل المسؤولية عن إنجاز نشاط ما (كان يُنجز في السابق داخلياً) إلى مصدر خارجي مقابل رسم متفق عليه. ويقدم المصدر الخارجي الخدمات إلى العميل استناداً إلى مستوى خدمة متفق عليه بصورة متبادلة، وهو ما يحدده عادةً عقد رسمي".

الكيان	تعريف الاستعانة بمصادر خارجية
لجنة جيروسي للخدمات المالية	"تعني الاستعانة بمصادر خارجية ترتيباً من أي شكل بين شخص مسجل ومقدم خدمات ينجز بموجبه مقدم الخدمات أي نشاط كان سيتولى الشخص المسجل إنجازه بدلاً من ذلك، ومن شأن عدم إنجاز مقدم الخدمات هذا النشاط أو عدم كفاية أدائه أن يعوق بشكل كبير استمرار امتثال النشاط المنظم الذي يؤديه الشخص المسجل لمتطلبات القوانين التنظيمية".
المنتدى المشترك للجنة بازل المعنية للرقابة المصرفية	"تُعرف الاستعانة بمصادر خارجية بأنها استعانة كيان خاضع للتنظيم بطرف ثالث (إما كيان منتسب داخل مجموعة شركات أو كيان خارج مجموعة الشركات) لإنجاز أنشطة بصفة مستمرة ينجزها عادةً الكيان الخاضع للتنظيم، حاضراً أو مستقبلاً".
شركة MSM Loss Management	"تشمل الاستعانة بمصادر خارجية إبرام اتفاق مع طرف آخر (بما في ذلك هيئة اعتبارية ذات صلة) لكي يقوم باستمرار بإنجاز نشاط تجاري نضطلع به حالياً أو يمكن أن نضطلع به بأنفسنا".
اللجنة التقنية للمنظمة الدولية لهيئات الأوراق المالية	"يستعين العديد من الأسواق ومشغلي الأسواق التابعين لها بمقدمي خدمات من أطراف ثالثة لإنجاز عمليات أو خدمات أو أنشطة (منظمة أو غير منظمة) كانت ستنجزها الأسواق أو مشغلو السوق بأنفسهم - يشار إلى هذه الترتيبات بالاستعانة بمصادر خارجية".
شركة Pru Life UK	"تحدث الاستعانة بمصادر خارجية عندما يحتفظ مجال تشغيلي بالمساءلة النهائية عن تقديم الخدمة ولكن يُتعاقد مع مقدم خدمات خارجي لإدارة تلك الخدمة وإنجازها".
المصرف الاحتياطي في نيوزيلندا	"تعني الاستعانة بمصادر خارجية استعانة مصرف، حاضراً ومستقبلاً، بطرف ثالث (وهو إما طرف ذو صلة داخل المجموعة المصرفية أو طرف ثالث خارج المجموعة المصرفية) لكي يؤدي بانتظام أو باستمرار خدمات أو مهام يمكن أن يؤديها المصرف؛ ... بيد أنها لا تشمل استخدام المصرف لأي خدمات أو مهام مدرجة على القائمة البيضاء".
جامعة جنوب إفريقيا	"الاستعانة بمصادر خارجية هي عملية شراء سلع أو خدمات وفقاً لمواصفات من مورد خارجي كانت في السابق تُوفّر داخلياً". "تشمل الاستعانة بمصادر خارجية توريد سلع وخدمات كانت تُوفّر داخلياً في السابق داخل المؤسسة الطالبة للخدمات من موردين خارجيين". "يمكن أن تشمل الاستعانة بمصادر خارجية نقل وظيفة عمل كاملة إلى مورد. وفي المقابل، قد تؤدي الاستعانة بمصادر خارجية إلى نقل بعض الأنشطة المرتبطة بالوظيفة المعنية في حين يتم الاحتفاظ ببعضها الآخر داخلياً".

المصدر: بحث مستندي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

المرفق الثاني

الولايات والتشريعات والسياسة والقواعد والأنظمة وأحكام الإطار الاستراتيجي والمبادئ التوجيهية والإجراءات

المنظمة	الولاية	السند التشريعي مطلوب	سياسة مكتوبة	قواعد وأنظمة	أحكام محدّدة في الإطار الاستراتيجي	مبادئ توجيهية مكتوبة	إجراءات تشغيل موحدة	إجراءات موحّدة للاستعانة بمصادر خارجية
منظمة الأغذية والزراعة	نعم	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	لا رد	لا	لا	نعم	لا	لا	لا	نعم
منظمة الطيران المدني الدولي	لا رد	لا رد	لا رد	لا رد	لا رد	لا رد	لا رد	لا رد
منظمة العمل الدولية	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	نعم
المنظمة البحرية الدولية	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
الاتحاد الدولي للاتصالات	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	نعم
الأمم المتحدة	نعم	لا	نعم	نعم	لا	لا	نعم	نعم
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	لا	لا	نعم	نعم	لا	نعم	نعم	نعم
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	نعم	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
اليونسكو	نعم	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
صندوق الأمم المتحدة للسكان	لا	لا	لا	نعم	لا	نعم	لا	نعم
مؤئل الأمم المتحدة	لا	لا	لا	لا	لا	لا رد	لا	لا
مفوضية شؤون اللاجئين	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
اليونيسيف	نعم	لا	لا	نعم	لا	لا	نعم	نعم
اليونيدو	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا

المنظمة	الولاية	السند التشريعي مطلوب	سياسة مكتوبة	قواعد وأنظمة	أحكام محدّدة في الإطار الاستراتيجي	مبادئ توجيهية مكتوبة	إجراءات تشغيل موحدة	إجراءات موحّدة للاستعانة بمصادر خارجية
الأونروا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	نعم	لا	نعم	نعم		نعم	نعم	نعم
منظمة السياحة العالمية	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
الاتحاد البريدي العالمي	نعم	لا	لا	لا	د		د	
برنامج الأغذية العالمي	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا
منظمة الصحة العالمية	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	نعم	لا	لا		لا	لا	نعم	نعم

المصدر: ردود المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على الاستبيان.

المرفق الثاني (تابع)

الوثائق المتصلة بالاستعانة بمصادر خارجية التي أشارت إليها المنظمات

المنظمة	الوثائق
منظمة الأغذية والزراعة	النصوص الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة (الفقرة 5-10).
الوكالة الدولية للطاقة الذرية	سياسات الشراء (AM VI/1) (2015).
منظمة العمل الدولية	القواعد المالية، الفصل العاشر - المشتريات، 2010؛ الأمر التوجيهي بشأن الاشتراء، نظام إدارة الوثائق الداخلية رقم 239، 2017؛ دليل المشتريات لعام 2017.
الأمم المتحدة	النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة (ST/SGB/2013/4 و Amend.1)؛ وتقارير الأمين العام عن الاستعانة بمصادر خارجية: A/53/818 (1999) و A/55/301 (2000) و A/57/185 (2002) و A/59/227 (2004)؛ وتقارير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية ردّاً على تقارير الأمين العام عن الاستعانة بمصادر خارجية: A/53/942 و A/55/301 و A/55/479 و A/57/7/Add.1 و A/57/185 و A/57/453 و A/59/540 و A/59/652/Add.1؛ وتعميم إعلامي بشأن الاستعانة بمصادر خارجية: ST/IC/2005/30 (2005)؛ وقرارات الجمعية العامة بشأن الاستعانة بمصادر خارجية: A/RES/50/214 (1995)، و A/RES/52/226B (1998)، و A/RES/54/256 (2000)، و A/RES/55/232 (2001)، و A/RES/58/277 (2004)، و A/RES/59/289 (2005)؛ وتقارير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن الاستعانة بمصادر خارجية: A/51/804 (1997)؛ وتقارير وحدة التفتيش المشتركة عن الاستعانة بمصادر خارجية: JIU/REP/97/5 (1997) و JIU/REP/2002/7 (2002).
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	دليل المشتريات - العقود التجارية (06.03 و 10.03)؛ المذكرة الإرشادية FMA/2012/4A.
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	القواعد والأنظمة المالية 01-21؛ والاتفاقات الطويلة الأجل (الطبعة 4، 2016)؛ والمذكرة التوجيهية المتعلقة بسياسات الاتفاقات الطويلة الأجل (2012)؛ وسياسة إدارة العقود (2018)؛ والإمداد ودراسة الأسواق (2012)؛ واستراتيجية وتخطيط المشتريات القائمة على المعاملات (2009)؛ وإرساء العقود وإدارتها؛ ووحدة إدارة العقود (أطلس)؛ وسلطة الشراء وزيادة تفويض سلطة الشراء.
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	A/RES/55/232 و A/RES/67/246؛ ودليل مشتريات الأمم المتحدة، التنقيح 7 (2013)؛ والنظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة (ST/SGB/2013/4 و Amend.1).
اليونسكو	تقرير مراجعة الحسابات الخاص بمشتريات منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو - 2017-14)؛ وتقرير المراجعة الخارجية للحسابات الخاصة بمشتريات اليونسكو (206 EX/29) (2019).

المنظمة	الوثائق
مفوضية شؤون اللاجئين	دليل مشتريات مفوضية شؤون اللاجئين (الفصل 8)؛ وإجراءات التشغيل الموحدة الداخلية للإجراءات الرسمية الجديدة لتقديم العطاءات التنافسية التي تتطلبها الوحدات طالبة التوريد داخل قسم المشتريات في المقر (2017).
اليونيسيف	النظام المالي والقواعد المالية لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) (القواعد 14-112 و 15-112 و 16-112) (E/ICEF/2011/AB/L.8) (2011)؛ ودليل التوريد الخاص باليونيسيف (2019)؛ ودليل المختصين بالمشتريات في الأمم المتحدة (2017).
اليونيدو	دليل اليونيدو للاشتراء.
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	دليل مشتريات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (التنقيح 6، 2017)؛ وإجراءات الشراء (OI. PG.2017.01)؛ والنظام المالي والقواعد المالية (EOD. ED.2017.04)؛ وإطار الاشتراء (OD.EO.2017.01).
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	سياسة إدارة العقود والمشتريات، القسم 3-6 (2015)؛ النظام المالي والقواعد المالية لهيئة الأمم المتحدة للمرأة - الفرع ياء - إجراءات الشراء؛ ونموذج الاتفاقات الطويلة الأجل؛ والمبدأ التوجيهي لطلب تقديم العروض؛ والمبدأ التوجيهي للدعوة إلى تقديم العطاءات.
الاتحاد البريدي العالمي	اللائحة العامة للاتحاد البريدي العالمي، المادة 127 (2018)؛ والنظام المالي للاتحاد البريدي العالمي (2015).
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	النظام المالي والقواعد المالية (الفصل 5 جيم - المشتريات، القاعدة التنظيمية 5-11)؛ والمبادئ العامة والقواعد الأساسية للاشتراء (الأمر الإداري رقم 2017/35)؛ ودليل المشتريات (2018).
برنامج الأغذية العالمي	دليل إدارة برنامج الأغذية العالمي (فصل عن الخدمات الإدارية المنفذة محلياً) (2019).
منظمة الصحة العالمية	الدليل الإلكتروني لمنظمة الصحة العالمية (القواعد والإجراءات المتعلقة بالمشتريات).
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	تعليمات المنظمة العالمية للأرصاد الجوية المستندة بشأن المشتريات.

المصدر: ردود المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على الاستبيان.

المرفق الثالث

مجموع النفقات على الاستعانة بمصادر خارجية حسب المنظمة⁽¹⁾

المنظمة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
منظمة الأغذية والزراعة (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	46 374 697	135 493 232	129 527 805	152 207 838	134 217 503	250 405 709	165 779 761	1 014 006 545
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	192,2	4,4-	17,5	11,8-	86,6	33,8-	257,5 (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	86 529 000	320 122 000	350 713 000	343 503 640	317 003 290	371 400 000	376 300 000	2 165 570 930
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	53,6	42,3	36,9	44,3	42,3	67,4	44,1	46,8 (2018-2012)
مجموع نفقات المنظمة	1 343 397 572	1 379 994 161	1 245 513 130	1 219 235 388	1 201 818 140	1 531 753 306	1 454 768 694	9 376 480 391
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	3,5	9,8	10,4	12,5	11,2	16,3	11,4	10,8 (2018-2012)
الوكالة الدولية للطاقة الذرية (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	2 728 741	3 057 596	4 351 383	2 540 270	4 337 241	4 382 470	5 740 855	27 138 556
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	12,1	42,3	41,6-	70,7	1	31	110,4 (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	166 746 000	210 307 000	180 061 000	140 440 000	147 309 370	219 800 000	167 300 000	1 231 963 370
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	1,6	1,5	2,4	1,8	2,9	2	3,4	2,2 (2018-2012)
مجموع نفقات المنظمة	591 755 992	630 242 601	580 516 028	570 543 764	549 644 351	642 585 424	641 027 397	4 206 315 557
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	0,5	0,5	0,7	0,4	0,8	0,7	0,9	0,6 (2018-2012)

المنظمة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
منظمة الطيران المدني الدولي (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	3 038 947	2 017 710	1 777 977	2 074 890	2 166 900	2 871 890	2 447 609	16 395 923
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	33,6-	11,9-	16,7	4,4	32,5	14,8-	19,5- (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	88 895 472	90 385 859	72 600 918	85 086 300	73 118 634	93 452 074	76 752 369	580 291 626
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	3,4	2,2	2,4	2,4	3	3,1	3,2	2,8 (2012-2018)
مجموع نفقات المنظمة	220 499 361	231 416 934	222 196 722	194 803 848	192 346 640	215 225 968	229 964 201	1 506 453 674
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	1,4	0,9	0,8	1,1	1,1	1,3	1,1	1,1 (2012-2018)
منظمة العمل الدولية (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	-	-	-	-	6 752 522	6 752 522	11 358 257	24 863 301
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	-	-	-	-	-	68,2	68,2 (2016 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	-	-	-	-	162 677 830	214 700 000	217 500 000	594 877 830
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	-	-	-	-	4,2	3,1	5,2	4,2 (2012-2018)
مجموع نفقات المنظمة	-	-	-	-	674 937 000	640 794 735	1 249 652 154	2 565 383 889
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	-	-	-	-	1	1,1	0,9	1 (2016-2018)
المنظمة البحرية الدولية (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	4 544 822	5 128 652	4 888 595	4 926 954	4 909 544	5 086 806	4 017 898	33 503 271
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	12,8	4,7-	0,8	0,4-	3,6	21-	11,6- (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	-	-	16 173 000	16 109 010	15 391 140	16 400 000	8 700 000	72 773 150

المنظمة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	-	-	30,2	30,6	31,9	31	46,2	32,7 (2018-2014)
مجموع نفقات المنظمة	80 008 588	78 688 695	69 895 725	68 054 803	57 821 457	71 238 649	63 760 456	489 468 373
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	5,7	6,5	7	7,2	8,5	7,1	6,3	6,8 (2018-2012)
الاتحاد الدولي للاتصالات (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	1 775 739	1 466 011	14 574 200	17 853 963	19 071 568	22 513 413	23 441 378	100 696 273
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	17,4-	894,1	22,5	6,8	18	4,1	220,1 (2018 و 2012) 1
الحجم الإجمالي للمشتريات	31 442 000	54 586 000	48 853 000	34 017 000	47 635 260	47 700 000	46 600 000	310 833 260
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	5,6	2,7	29,8	52,5	40	47,2	50,3	32,4 (2018-2012)
مجموع نفقات المنظمة	215 242 739	218 892 602	188 090 958	191 833 044	183 604 878	200 015 337	186 793 313	1 384 472 871
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	0,8	0,7	7,7	9,3	10,4	11,2	12,5	7,3 (2018-2012)
الأمم المتحدة (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	1 041 349 921	894 423 806	775 012 580	941 526 662	837 517 355	836 355 759	880 063 298	6 206 249 381
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	14,1-	13,4-	21,5	11-	0,1-	5,2	15,5- (2018 و 2012)
الحجم الإجمالي للمشتريات ^(ب)	2 871 727 727	2 997 081 322	3 207 162 480	3 089 001 683	3 233 214 771	3 069 897 516	3 026 421 511	21 494 507 010
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	36,3	29,8	24,2	30,5	25,9	27,2	29,1	28,9 (2018-2012)
مجموع نفقات المنظمة	12 787 253 000	12 661 187 000	14 397 840 000	14 372 299 000	14 594 524 000	14 049 804 000	14 224 132 000	97 087 039 000
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	8,1	7,1	5,4	6,6	5,7	6	6,2	6,4 (2018-2012)

المنظمة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	16 973 603	20 459 278	25 450 355	17 858 563	17 208 595	12 304 523	19 319 565	129 574 482
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	20,5	24,4	29,8-	3,6-	28,5-	57	13,8 (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	-	38 217 000	38 399 000	41 286 160	34 022 440	49 400 000	28 200 000	229 524 600
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	-	53,5	66,3	43,3	50,6	24,9	68,5	49,1 (2012-2018)
مجموع نفقات المنظمة	279 913 491	295 195 415	295 725 197	293 936 807	181 750 055	173 371 100	184 336 897	1 704 228 962
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	6,1	6,9	8,6	6,1	9,5	7,1	10,5	7,6 (2012-2018)
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	253 437 323	270 436 596	215 007 818	326 950 114	396 591 004	466 653 861	686 447 533	2 615 524 249
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	7	20,5-	52	21,3	17,7	47,1	170,9 (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	3 173 916 000	2 628 855 000	2 285 487 000	2 736 809 380	1 697 466 050	2 117 000 000	2 146 500 000	16 786 033 430
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	8	10,3	9,4	12	23,4	22	32	15,6 (2012-2018)
مجموع نفقات المنظمة	5 244 435 060	5 244 451 435	5 314 299 948	5 057 413 898	4 659 525 828	5 094 775 419	5 096 825 461	35 711 727 049
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	4,8	5,2	4	6,5	8,5	9,2	13,5	7,3 (2012-2018)
اليونسكو (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	24 739 856	29 088 280	30 149 676	36 470 200	32 943 668	40 165 423	40 566 879	234 123 982

المنظمة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	17,6	3,6	21	9,7-	21,9	1	64 (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	121 061 000	105 397 000	123 282 000	134 515 010	122 839 420	129 000 000	112 600 000	848 694 430
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	20,4	27,6	24,5	27,1	26,8	31,1	36	27,6 (2012-2018)
مجموع نفقات المنظمة	806 166 488	813 871 576	802 165 655	762 491 041	663 683 714	688 169 870	682 012 889	5 218 561 233
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	3,1	3,6	3,8	4,8	5,0	5,8	5,9	4,5 (2012-2018)
صندوق الأمم المتحدة للسكان (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	3 792 624	4 126 063	4 172 051	5 082 757	3 854 089	4 267 020	4 186 254	29 480 858
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	8,8	1,1	21,8	24,2-	10,7	1,9-	10,4 (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	335 217 000	365 866 000	357 124 000	343 352 200	281 957 150	316 800 000	400 100 000	2 400 416 350
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	1,1	1,1	1,2	1,5	1,4	1,3	1	1,2 (2012-2018)
مجموع نفقات المنظمة	810 710 695	913 340 299	1 002 115 396	977 375 687	922 517 792	926 869 317	1 086 021 580	6 638 950 766
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4 (2012-2018)
مفوضية شؤون اللاجئين (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	169 906 446	233 980 728	273 341 822	257 379 710	278 332 308	325 907 274	315 195 596	1 854 043 884
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	38	16,8	5,8-	8	17	3,3-	85,5 (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	562 070 000	952 635 000	1 044 741 000	981 602 300	1 179 760 670	1 239 400 000	1 100 700 000	7 060 908 970

المنظمة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	30,2	24,6	26,2	26,2	23,6	26,3	28,6	26,3 (2018-2012)
مجموع نفقات المنظمة	2 305 929 272	2 704 187 100	3 360 740 751	3 278 871 762	3 846 924 119	3942 839 988	4 063 979 955	23 503 472 947
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	7,4	8,7	8,1	7,8	7,2	8,3	7,8	7,9 (2018-2012)
اليونيسيف (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	-	-	-	-	334 461 187	546 911 067	471 834 637	1 353 206 891
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	-	-	-	-	63,5	13,7-	41,1 (2018 و 2016)
الحجم الإجمالي للمشتريات	-	-	-	-	3 485 192 990	3 428 700 000	3 486 000 000	10 399 892 990
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	-	-	-	-	9,6	16	13,5	13 (2016-2018)
مجموع نفقات المنظمة	-	-	-	-	5 427 255 034	5 843 812 313	5 918 587 378	17 189 654 725
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	-	-	-	-	6,2	9,4	8	7,9 (2018-2012)
اليونيسكو (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	-	5 970 007	12 708 865	10 101 192	8 025 847	11 565 911	9 620 788	57 992 609
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	-	112,9	20,5-	20,5-	44,11	16,8-	24,3- (2018 و 2013)
الحجم الإجمالي للمشتريات	-	85 356 000	102 309 000	98 361 210	123 336 400	178 400 000	161 600 000	749 362 610
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	-	7	12,4	10,3	6,5	6,5	6	7,7 (2018-2013)
مجموع نفقات المنظمة	-	330 774 686	232 720 432	244 140 762	235 511 425	299 180 198	279 463 696	1 621 791 199
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	-	1,8	5,5	4,1	3,4	3,9	3,4	3,6 (2018-2013)

المنظمة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	-	81 919 239	55532, 258	70 993 238	79 177 402	136 588 085	-	424 210 222
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	1,1-	32,2-	27,8	11,5	72,5	-	66,7 (2013 و 2017)
الحجم الإجمالي للمشتريات (ج)	-	451 195 000	405 172 000	364 129 000	447 319 000	495 082 000	-	2 162 897 000
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	-	18,2	13,7	19,5	17,7	27,6	-	19,6 (2013-2017)
مجموع نفقات المنظمة	-	703 639 000	666 675 000	671 526 000	769 873 000	815 855 396	-	3 627 568 396
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	-	11,6	8,3	10,6	10,3	16,7	-	11,7 (2013-2017)
الأونروا (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	-	-	-	17 889 473	13 967 937	11 243 856	10 108 972	53 210 238
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	-	-	-	21,9-	19,5-	10,1-	-27,6 (2015 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	-	-	-	323 956 209	288 560 864	243 704 589	224 882 532	1 081 104 194
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	-	-	-	5,5	4,8	4,6	4,5	4,9 (2015-2018)
مجموع نفقات المنظمة	-	-	-	1 333 774 841	1 316 762 306	1 310 443 631	1 190 222 772	5 151 203 550
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	-	-	-	1,3	1,1	0,9	0,8	1 (2015-2018)
هيئة الأمم المتحدة للمرأة (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	-	60 011	2 585 345	3 651 826	5 383 578	5 131 916	7 372 664	24 185 340
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	-	4 208,1	41,3	47,4	4,7-	43,7	12 185,6 (2013 و 2018)

المنظمة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
الحجم الإجمالي للمشتريات	-	76 328 000	90 299 000	108 651 690	125 937 380	104 200 000	127 500 000	632 916 070
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	-	0,1	2,9	3,4	4,3	4,9	5,8	3,8 (2013-2018)
مجموع نفقات المنظمة	-	264 104 992	270 537 896	314 974 000	339 801 000	338 615 000	380 260 000	1 908 292 888
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	-	0,02	1	1,2	1,6	1,5	1,9	1,3 (2013-2018)
منظمة السياحة العالمية (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	-	-	-	-	-	766 372	558 490	1 324 862
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	-	-	-	-	-	27,1-	27,1- (2017 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	-	-	-	-	-	2 924 464	2 315 230	5 239 694
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	-	-	-	-	-	26,2	24,1	25,3 (2017-2018)
مجموع نفقات المنظمة	-	-	-	-	-	27 201 861	21 123 148	48 325 009
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	-	-	-	-	-	2,8	2,6	2,7 (2017-2018)
الاتحاد البريدي العالمي (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	2 173 967	2 023 504	2 185 614	2 227 346	2 155 752	2 135 033	2 130 064	15 031 281
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	6,9-	8	1,9	3,2-	1-	0,2-	2- (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	688 000	2 989 000	-	22 791 230	21 952 640	16 700 000	14 000 000	79 120 870
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	316	67,7	-	9,8	9,8	12,8	15,2	16,2 (2012-2013 و 2015-2018)
مجموع نفقات المنظمة	74 012 429	76 015 020	63 245 715	79 265 758	77 403 536	82 854 833	75 172 438	527 969 729

المنظمة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	2,9	2,7	3,5	2,8	2,8	2,6	2,8	2,8 (2018-2012)
برنامج الأغذية العالمي (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	1 093 788 338	951 303 307	1 062 245 991	1 137 554 240	1 142 256 811	1 169 588 665	1 260 964 971	7 817 702 322
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	13-	11,7	7,1	0,4	2,4	7,8	15,3 (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	2 483 983 240	2 476 557 589	2 752 856 500	2 629 553 266	2 961 903 699	3 075 332 797	3 497 040 657	19 877 227 748
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	44	38,4	38,6	43,3	38,6	38	36,1	39,9 (2018-2012)
مجموع نفقات المنظمة	4 450 012 777	4 767 693 118	4 996 778 314	4 893 472 393	5 355 409 043	6 224 010 883	6 789 054 399	37 476 430 927
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	24,6	20	21,3	23,2	21,3	18,8	18,6	2,9 (2018-2012)
منظمة الصحة العالمية - المقر فقط (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	9 946 450	10 642 569	12 123 485	12 179 131	10 986 115	12 012 085	11 573 424	79 463 259
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	7	13,9	0,5	9,8-	9,3	3,7-	16,4 (2012 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	221 000 000	242 000 000	301 000 000	303 000 000	244 000 000	268 000 000	240 000 000	1 819 000 000
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	4,5	4,4	4	4,1	4,5	4,5	4,8	4,4 (2018-2012)
مجموع نفقات المنظمة	4 159 926 810	2 260 998 329	2 316 590 813	2 738 660 315	2 471 062 278	2 680 744 796	2 500 048 502	19 128 031 843
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	0,2	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4 (2018-2012)

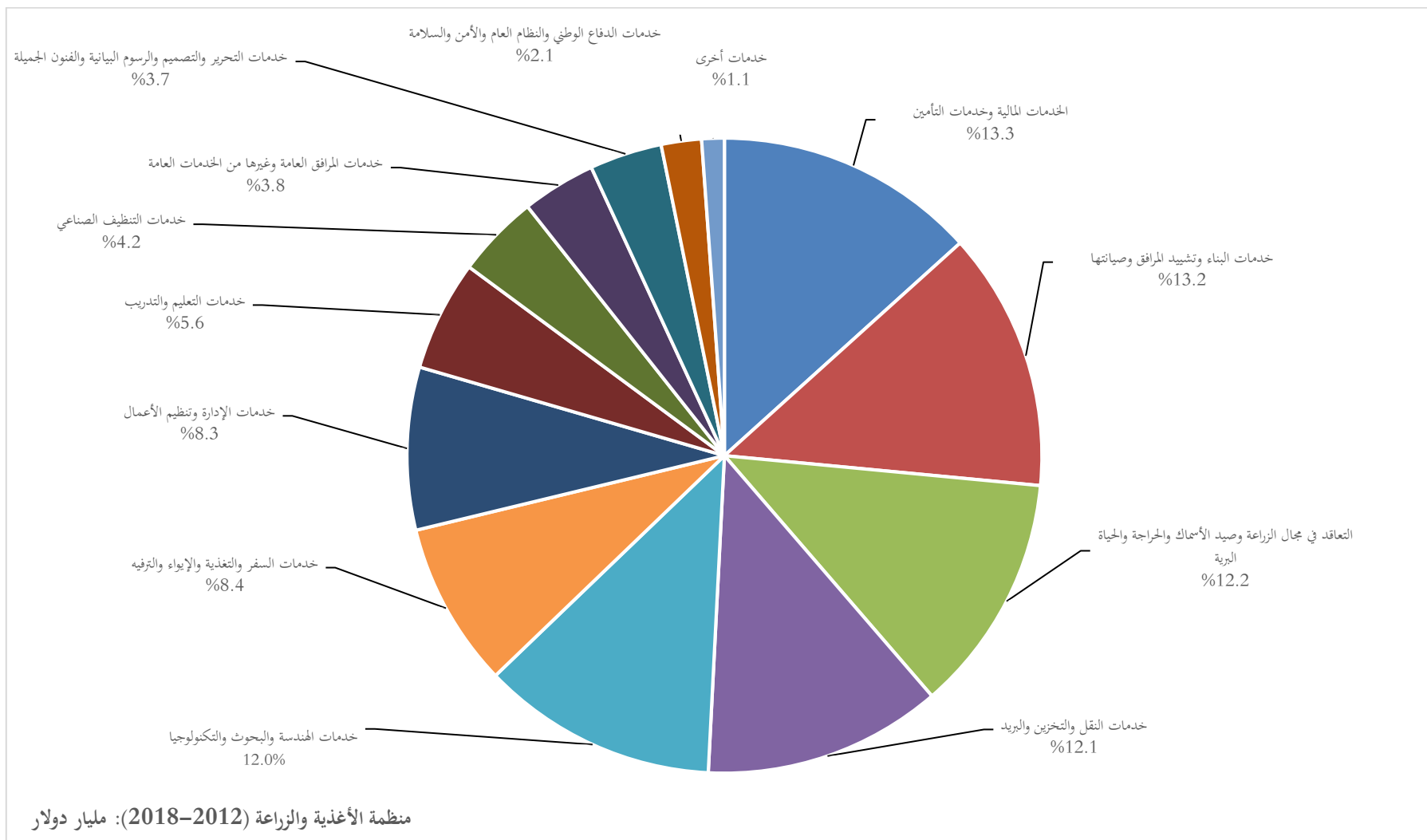
المنظمة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
المنظمة العالمية للملكية الفكرية (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	46 332 353	57 315 046	60 315 721	47 365 210	51 607 978	59 654 047	-	322 590 355
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	23,7	5,2	21,5-	9	15,6	-	28,8 (2012 و 2017)
الحجم الإجمالي للمشتريات	127 094 000	150 950 000	146 642 000	102 812 670	114 312 560	114 800 000	-	756 611 230
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	36,5	38	41,1	46,1	45,1	52	-	42,6 (2012-2017)
مجموع نفقات المنظمة	352 672 429	379 346 425	337 594 738	351 839 000	347 037 073	403 729 039	-	2 172 218 704
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	13,1	15,1	17,9	13,5	14,9	14,8	-	14,9 (2012-2017)
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية (الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية)	-	-	-	7 044 699	9 165 482	9 334 010	9 783 231	35 327 422
النسبة المئوية للتغير في حجم الاستعانة بمصادر خارجية	-	-	-	-	30,1	1,8	4,8	6,7 (2015 و 2018)
الحجم الإجمالي للمشتريات	-	-	-	12 786 060	17 611 030	14 100 000	15 100 000	59 597 090
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع المشتريات	-	-	-	55,1	52	66,2	64,8	59,3 (2015-2018)
مجموع نفقات المنظمة	-	-	-	102 471 241	98 226 341	107 891 616	96 634 245	405 223 443
الاستعانة بمصادر خارجية باعتبارها نسبة مئوية من مجموع نفقات المنظمة	-	-	-	6,9	9,3	8,7	10,1	8,7 (2015-2018)

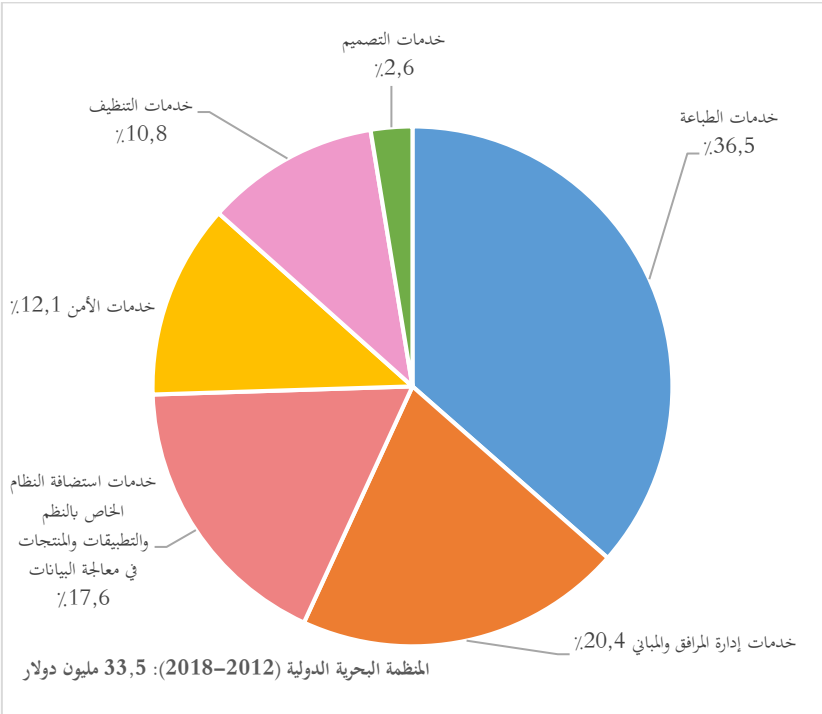
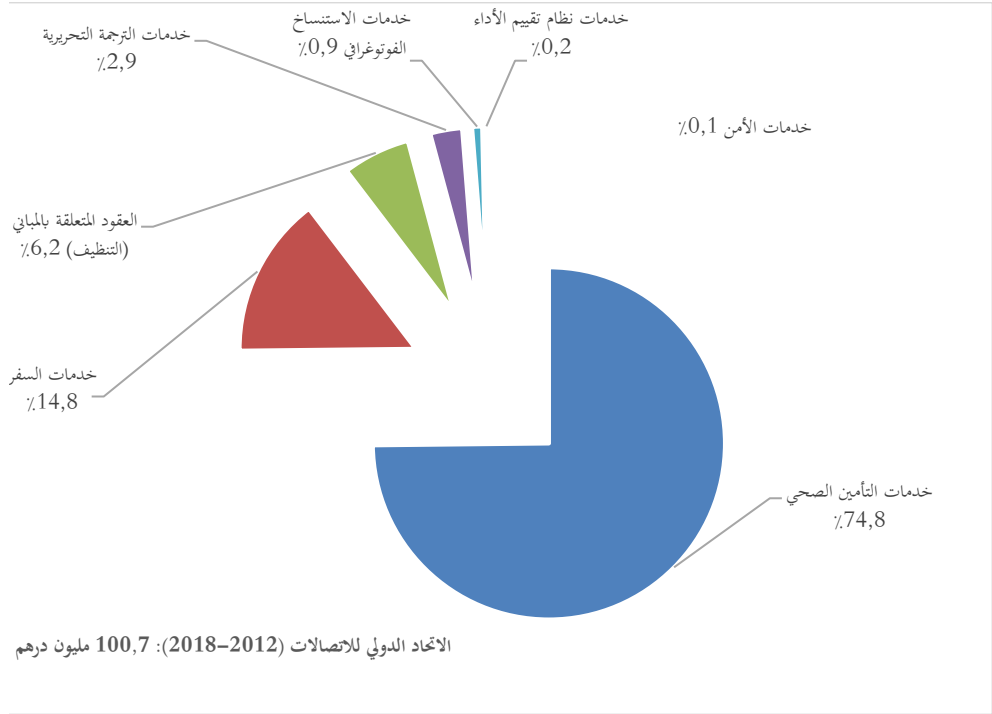
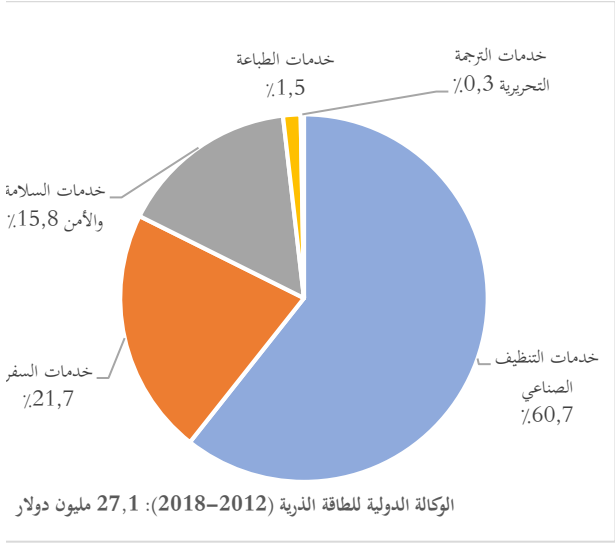
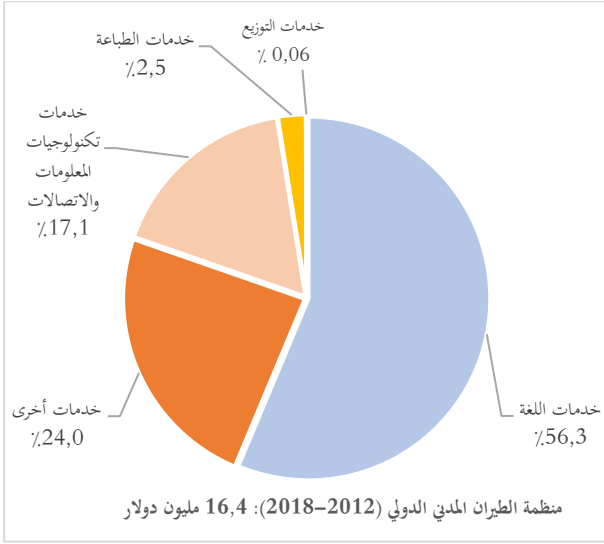
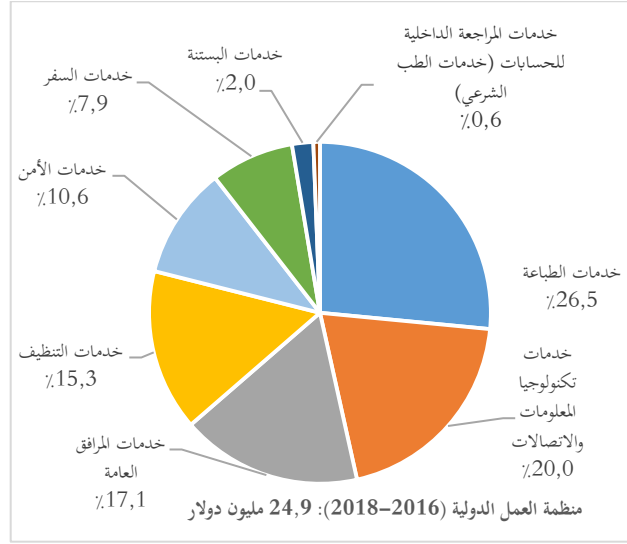
المصادر: أحجام الاستعانة بمصادر خارجية مستمدة من ردود المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على الاستبيان المؤسسي وعلى استبيان المتابعة. وقّدت الأمم المتحدة والأونروا وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة السياحة العالمية ومنظمة الطيران المدني الدولي ومقر منظمة الصحة العالمية ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع بيانات أحجام المشتريات الخاصة بها إلى الوحدة مباشرة. أما البيانات المتعلقة بأحجام مشتريات المنظمات الـ 16 المتبقية فجرى استقاؤها من التقارير الإحصائية السنوية عن مشتريات الأمم المتحدة في الفترة من عام 2012 إلى عام 2018. وتصدر هذه التقارير عن مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهي متاحة على الموقع الشبكي www.ungm.org. واستُمدت البيانات المتعلقة بمجموع النفقات الخاصة

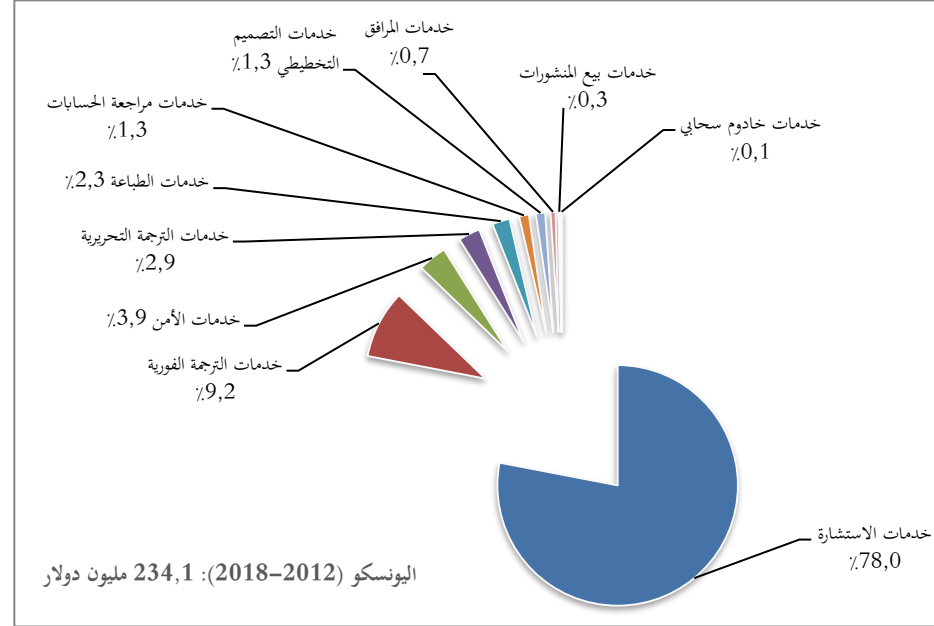
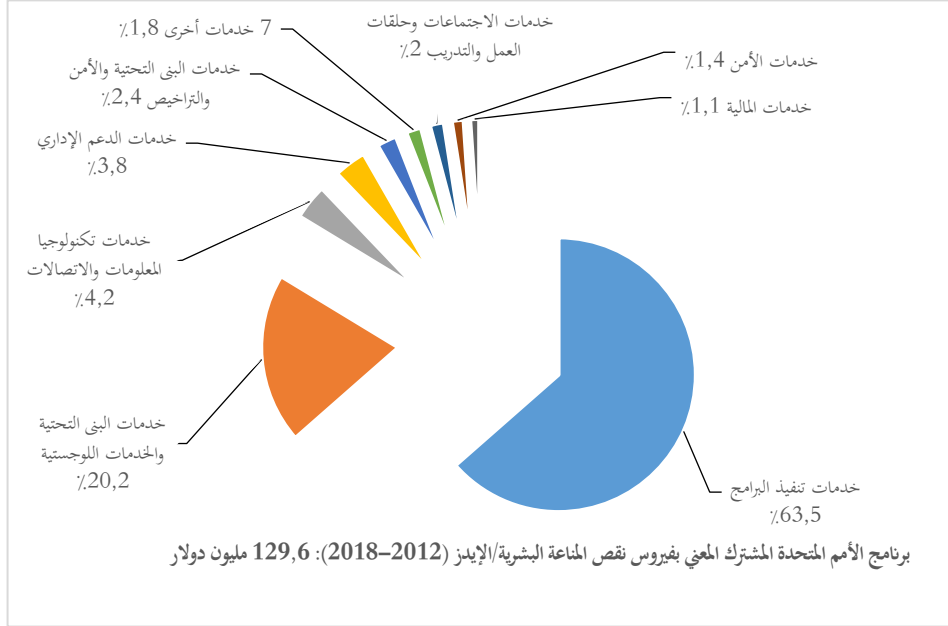
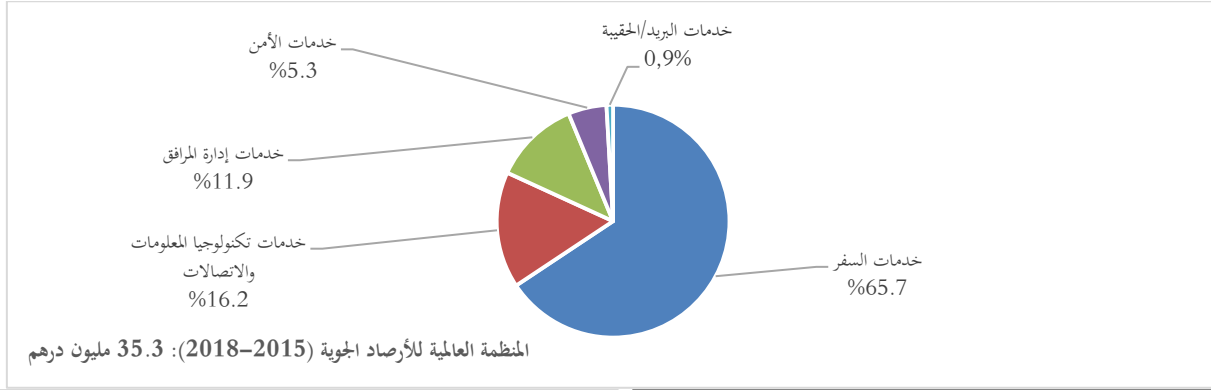
بجميع المنظمات باستثناء الأمم المتحدة من الموقع الشبكي لشبكة المالية والميزانية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين: www.unsceb.org/content/FS-F00-03. وتجدر الإشارة إلى أنَّ قلة من المنظمات قدّمت بيانات عن النفقات مباشرة إلى الوحدة، ولم تكن هذه البيانات، فيما يتعلق ببعض السنوات وبعض المنظمات، مطابقة للبيانات الخاصة بنفقاتها المدرجة في الموقع الشبكي لمجلس الرؤساء التنفيذيين. ولأغراض الاتساق، لم تُستخدم سوى البيانات المتعلقة بالنفقات الواردة في الموقع الشبكي لمجلس الرؤساء التنفيذيين. ومع ذلك استُخدمت البيانات الخاصة بالأمم المتحدة التي قدّمتها المنظمة مباشرة، وذلك لضمان الاتساق بين كيانات المنظمة المشمولة بالبيانات الخاصة بالاستعانة بمصادر خارجية والبيانات الخاصة بالمشتريات. وقدّمت منظمة السياحة العالمية البيانات الخاصة بأحجام المشتريات والاستعانة بمصادر خارجية باليورو، في حين قدّمت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية والاتحاد البريدي العالمي بياناتها الخاصة بأحجام الاستعانة بمصادر خارجية بالفرنك السويسري. وقدّم الاتحاد الدولي للاتصالات بيانات عن بعض الخدمات التي يستعان فيها بمصادر خارجية باليورو، والفورنت الهنغاري، والريال القطري، والون، والرانند الجنوب أفريقي، والفرنك السويسري، والبات، والدرهم الإماراتي. وحُوّلت جميع البيانات إلى دولارات الولايات المتحدة باستخدام متوسط أسعار الصرف السنوية المستقاة من المواقع التالية للعملات المشار إليها: oecd.org (الفرنك السويسري واليورو)؛ ofx.com (الدرهم الإماراتي، والفورنت الهنغاري، والون، والبات، والرانند الجنوب أفريقي)؛ و ceicdata.com (الريال القطري).

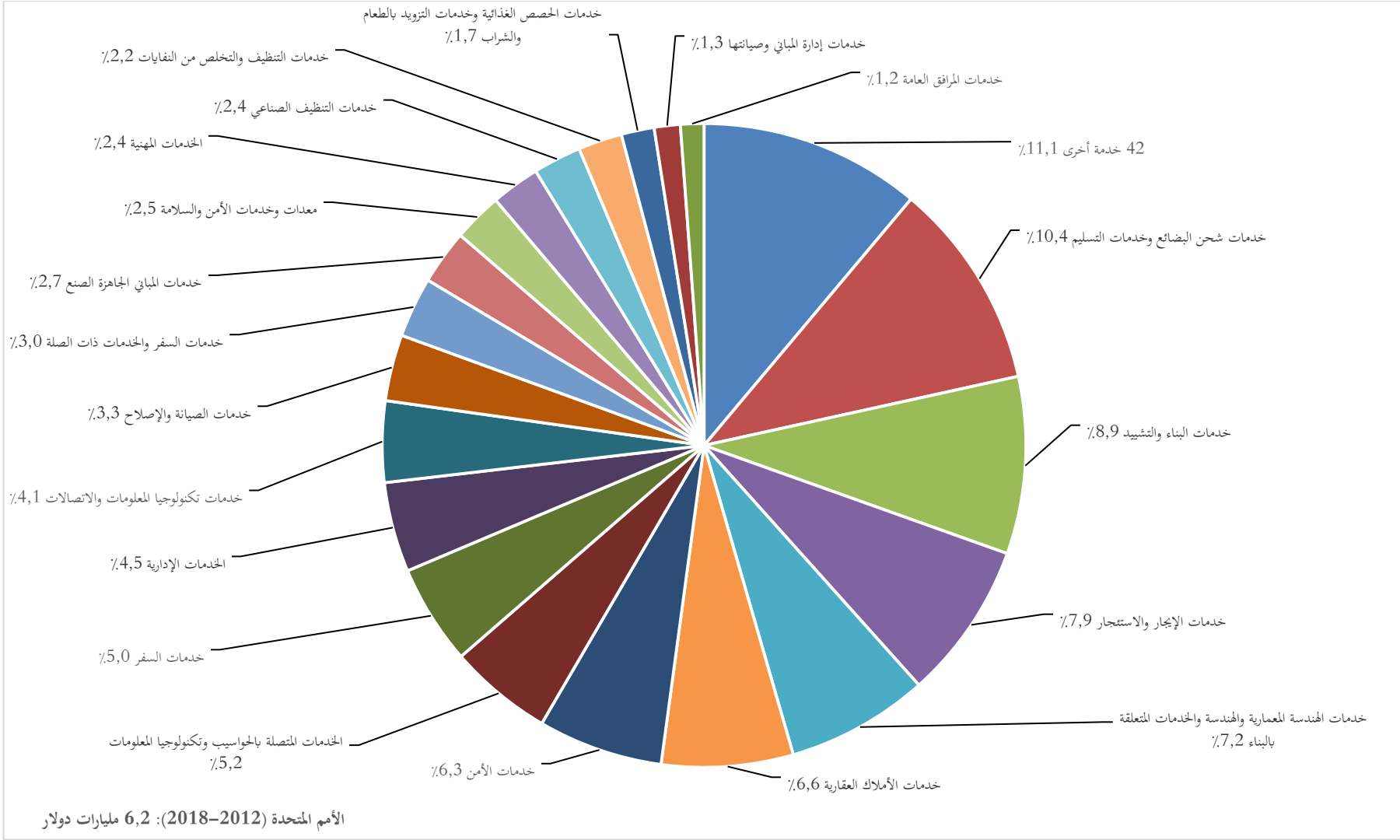
- (أ) يُقدّم الحجم الإجمالي للاستعانة بمصادر خارجية والحجم الإجمالي للمشتريات ومجموع نفقات المنظمات بدولارات الولايات المتحدة.
- (ب) شرعت شعبة المشتريات في الأمم المتحدة في إدراج البيانات الخاصة بمشتريات المكاتب الموجودة خارج المقر واللجان الإقليمية والمحاكم في الإحصاءات السنوية اعتباراً من عام 2017 وما بعده. ولذلك، لا تشمل الأرقام من عام 2012 إلى عام 2016 سوى الحجم الخاص بالمقر وبيعثات حفظ السلام وبعثات السياسة الخاصة.
- (ج) يجيّد البيانات الخاصة بنفقات المشتريات الفعلية في السنة التقويمية ويشمل مبالغ الخدمات التعاقدية والتكاليف التشغيلية واللوازم والمواد الاستهلاكية والسفر على النحو الذي أبلغ عنه مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في التقرير المالي والبيانات المالية التي جرت مراجعتها، كما أعدّه مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة.

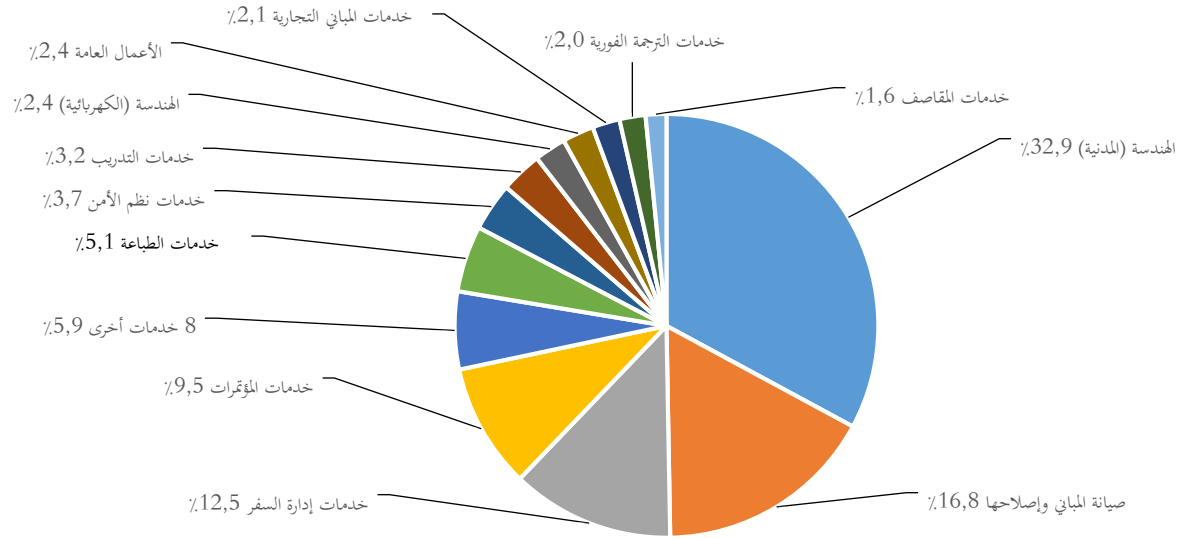
نسبة الإنفاق على الخدمات المقدمة من مصادر خارجية حسب المنظمة



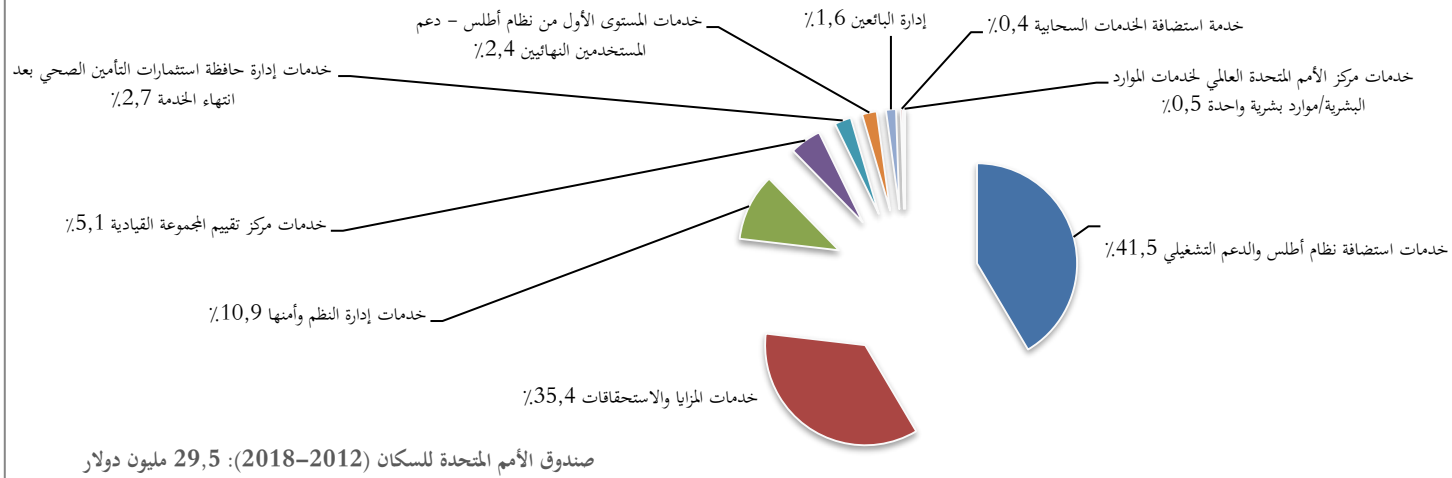




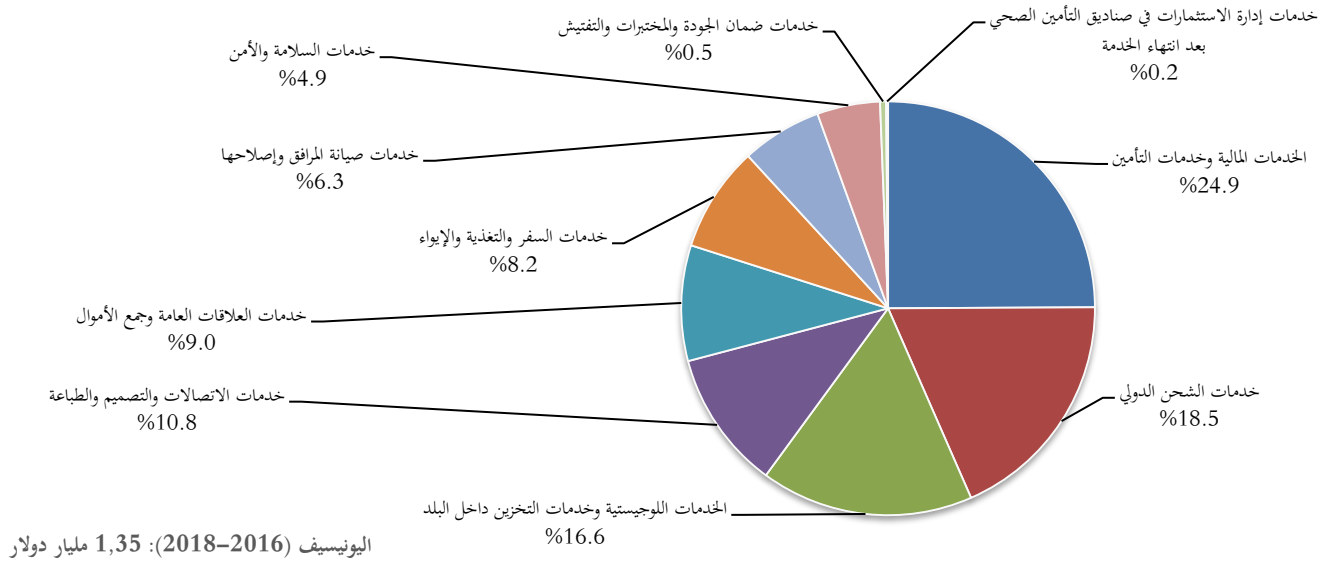
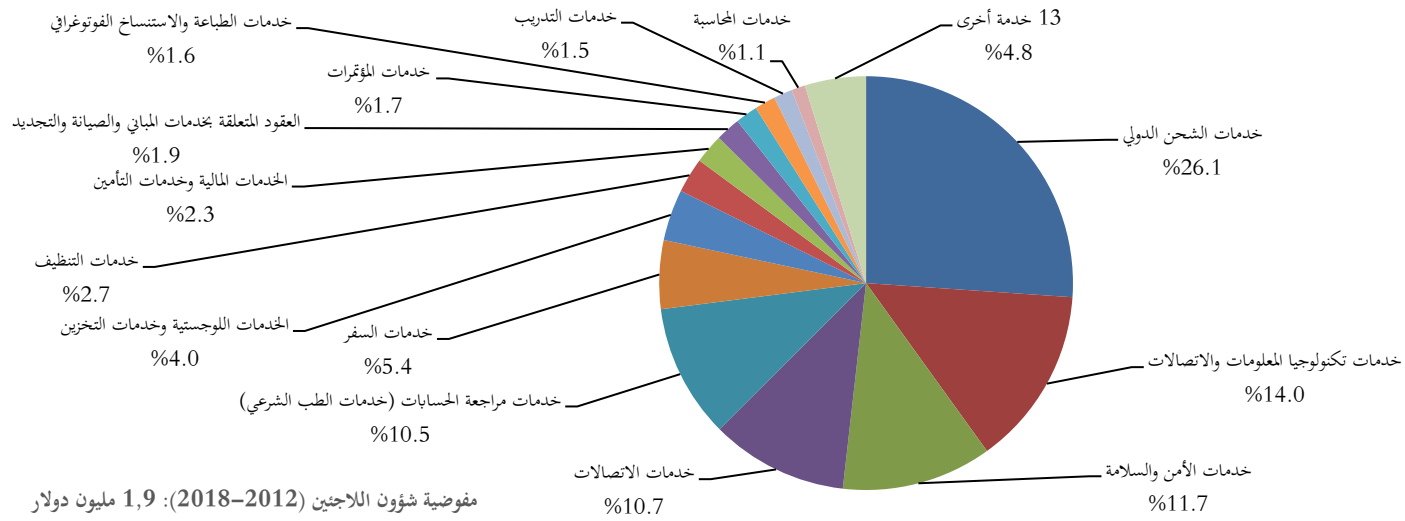


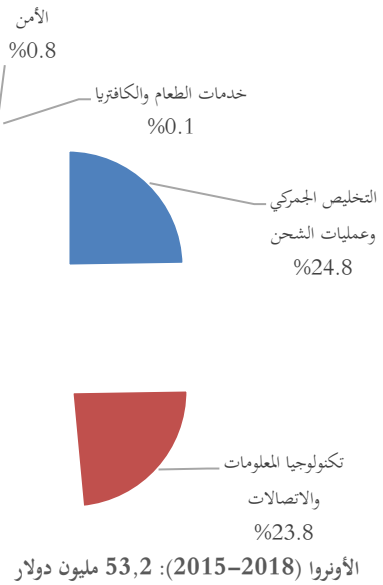
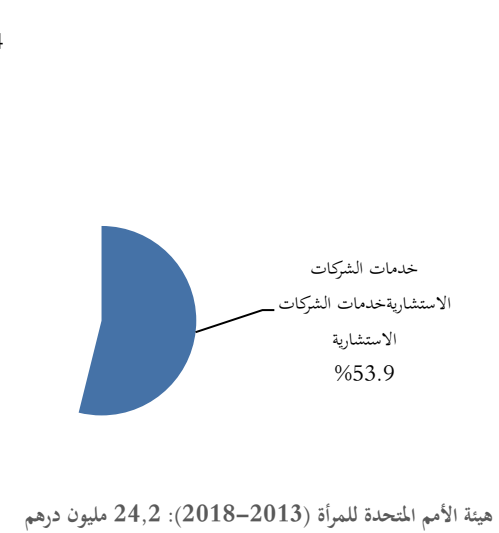
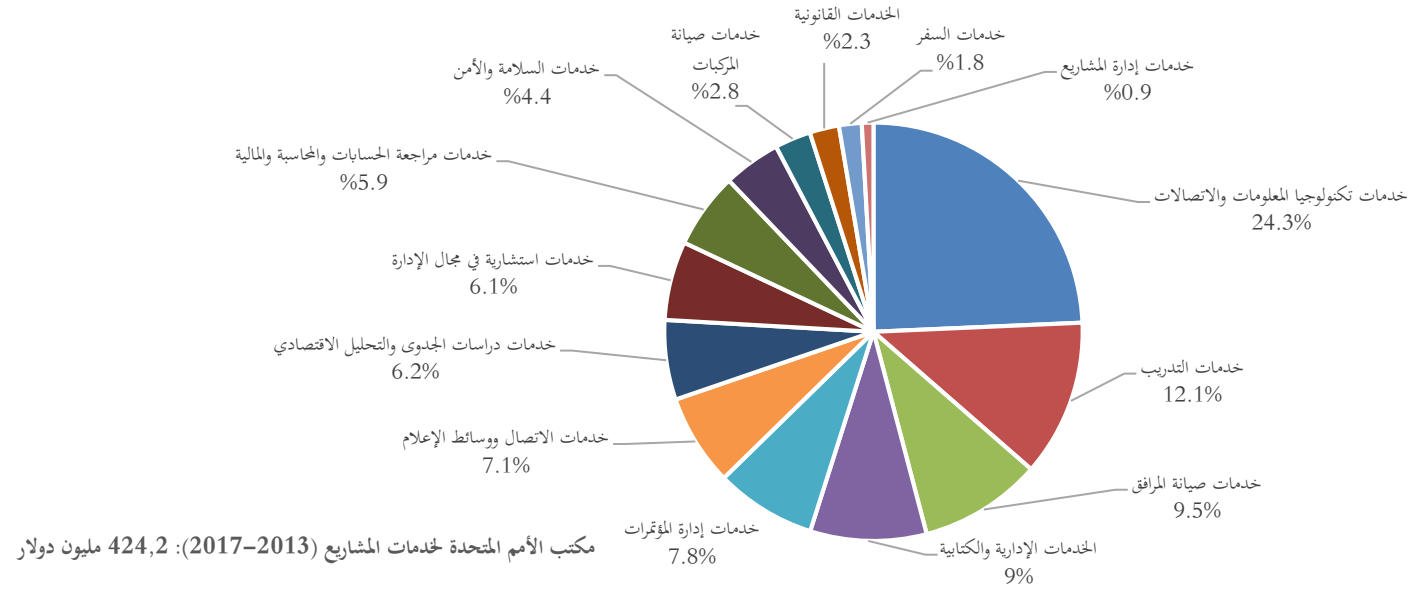


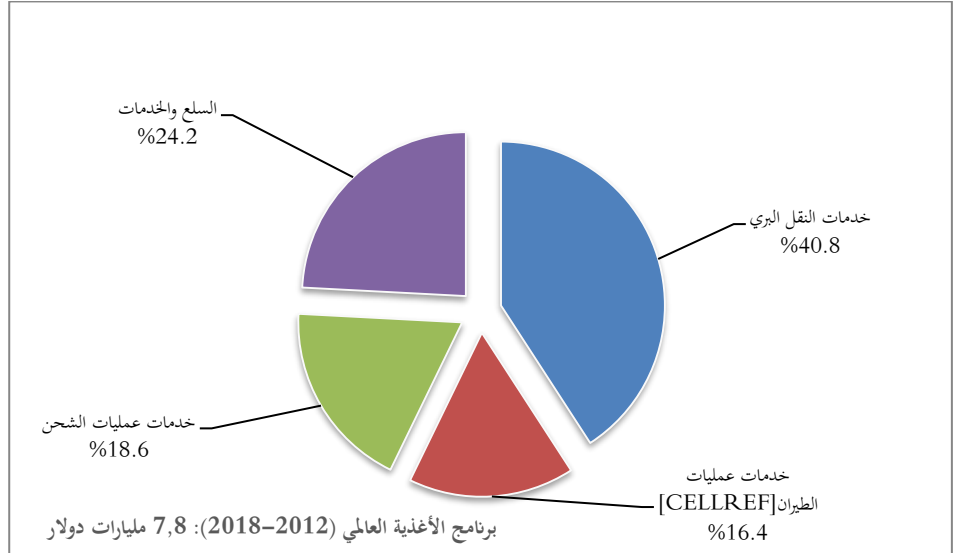
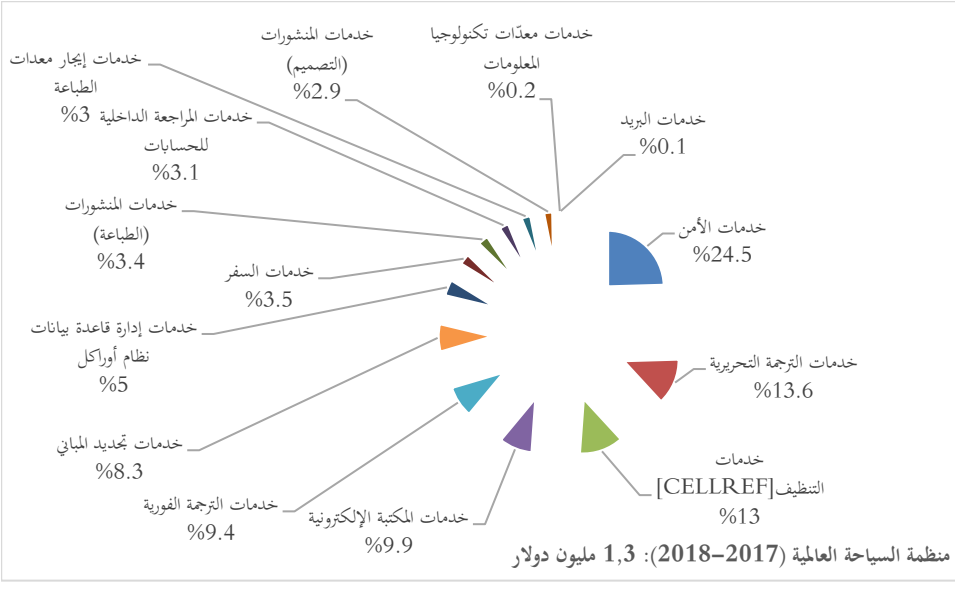
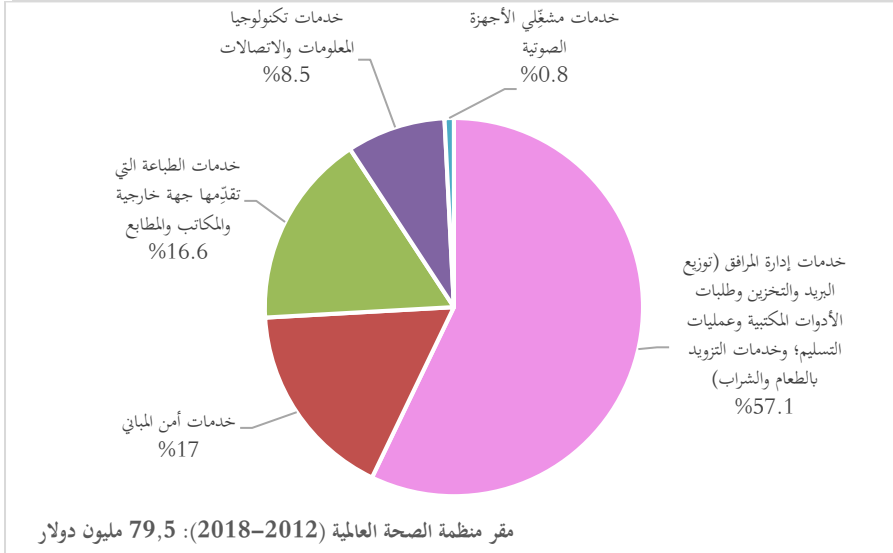
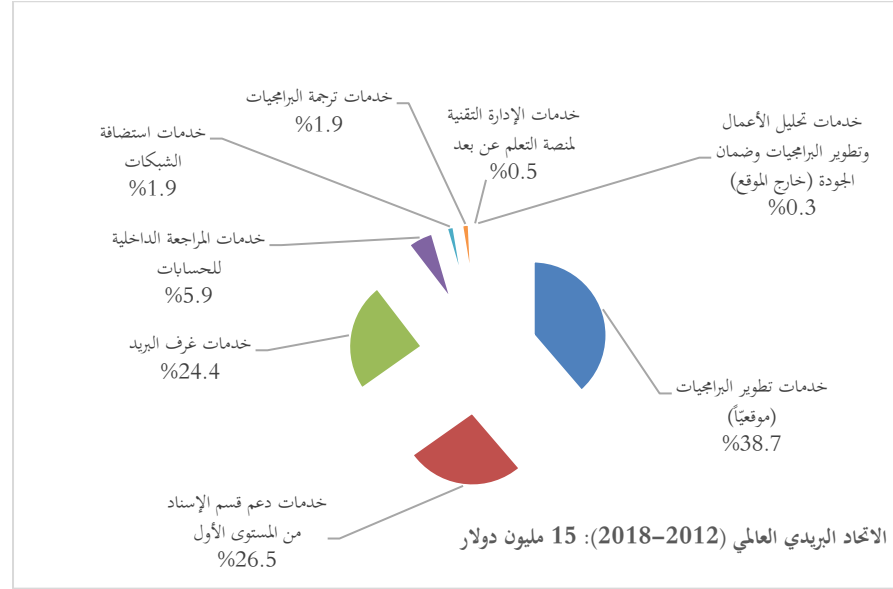
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (2012-2018): 2,6 مليار دولار



صندوق الأمم المتحدة للسكان (2012-2018): 29,5 مليون دولار







المصدر: ردود المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على الاستبيان المؤسسي واستبيان المتابعة.

الإنفاق على 22 فئة عامة من الخدمات المقدمة من مصادر خارجية

الفئة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع (2012-2018)
المقاصف والتزويد بالطعام والشراب ^(أ)	49 263 007	64 445 585	14 780 812	18 943 078	16 853 145	19 319 810	21 977 814	205 583 251
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	30,8	77,1-	28,2	11-	14,6	13,8	55,4-
الاتصالات والعلاقات العامة ^(ب)	44 394 844	33 954 847	53 892 671	73 024 180	91 959 908	82 869 954	101 005 716	481 102 120
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	23,5-	58,7	35,5	25,9	9,9-	21,9	127,5
خدمات المؤتمرات ^(ج)	40 679 139	46 155 930	30 713 717	51 444 590	46 334 287	53 037 928	47 676 025	316 041 616
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	13,5	33,5-	67,5	9,9-	14,5	10-	17,2
التحرير والمنشورات والطباعة ^(د)	31 561 242	36 935 966	37 567 410	31 871 049	31 707 859	34 014 590	57 635 512	261 293 628
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	17	1,7	15,2-	0,5-	7,3	69,4	82,6
التعليم والتدريب ^(هـ)	33 245 220	38 428 749	36 328 907	35 476 192	49 853 800	74 793 473	47 916 789	316 043 130
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	15,6	5,5-	2,3-	40,5	50	35,9-	44,1
الخدمات الهندسية ^(و)	87 390 848	102 025 570	86 609 085	160 393 845	193 749 547	298 621 005	177 964 180	1 106 754 080
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	16,7	15,1-	85,2	20,8	54,1	40,4-	103,6
تشديد المرافق وصيانتها ^(ز)	322 710 592	215 312 858	296 401 660	405 482 290	346 299 402	400 837 609	757 536 942	2 805 616 800
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	33-	37,7	37	14,6-	15,7	89	134,7
التعاقد على خدمات الزراعة وصيد الأسماك والحراجة والحياة البرية ^(ح)	2 043 566	29 796 092	24 714 089	27 509 386	14 166 557	14 151 943	10 174 659	122 556 292
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	1 358	17,1-	11,3	48,5-	0,1-	28,1-	397,9
المالية والمحاسبة والتأمين ^(ط)	9 516 510	24 440 382	22 295 349	23 986 790	41 543 839	354 798 385	166 531 324	643 112 580
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	156,8	8,8-	7,6	73,2	754	53,1-	1649,9

الفئة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع (2012-2018)
اللوجستيات (الشحن والنقل والتخزين والبريد) ^(ي)	1 174 881 434	980 081 716	1 137 010 779	1 199 376 901	1 197 176 755	1 207 968 589	1 273 208 890	8 169 705 065
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	16,6-	16	5,5	0,2-	0,9	5,4	8,4
الموارد البشرية والخدمات المهنية والإدارية ^(ك)	104 659 546	131 057 448	118 862 066	133 431 968	162 453 149	198 012 134	208 789 770	1 057 266 080
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	25,2	9,3-	12,3	21,7	21,9	5,4	99,5
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ^(ل)	142 250 304	161 733 923	228 618 515	221 176 291	229 202 792	257 140 763	143 456 602	1 383 579 190
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	13,7	41,4	3,3-	3,6	12,2	44,2-	0,8
الخدمات القانونية ^(ز)	5 325 151	5 268 204	5 126 384	6 645 760	1 179 866	1 339 123	1 047 622	25 932 110
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	1,1-	2,7-	29,6	82,2-	13,5	21,8-	80,3-
الدعم الإداري ^(ح)	79 207 365	137 307 414	55 927 404	52 958 230	26 279 796	27 138 151	17 307 489	396 125 849
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	73,4	59,3-	5,3-	50,4-	3,3	36,2-	78,1-
معدات المكاتب ولوازمها ^(س)	9 325 025	7 278 169	7 404 657	7 180 204	3 543 509	2 814 706	2 257 745	39 804 014
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	22-	1,7	3-	50,6-	20,6-	19,8-	75,8-
الرقابة وعمليات التفتيش ومراقبة الجودة/ضمان الجودة ^(ع)	22 266 113	27 018 285	32 684 363	50 104 925	46 394 963	47 212 865	58 437 562	284 119 076
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	21,3	21	53,3	7,4-	1,8	23,8	162,5
الأموال العقارية واستئجار المباني وتأجيرها والمرافق العامة ^(ف)	184 023 045	192 401 685	117 467 988	163 666 877	182 408 684	217 737 235	218 981 812	1 276 687 325
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	4,6	38,9-	39,3	11,5	19,4	0,6	19
السلامة والأمن ^(ص)	75 652 355	96 362 848	117 900 450	137 688 598	379 807 750	178 670 207	187 018 747	1 173 100 956
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	27,4	22,4	16,8	175,8	53-	4,7	147,2
الترجمة التحريرية والترجمة الشفوية ^(ق)	27 795 073	38 903 204	35 126 665	33 823 628	86 031 718	39 540 681	11 889 532	273 110 502
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	40	9,7-	3,7-	154	54-	69,9-	57,2-

الفئة	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع (2012-2018)
السفر والتغذية والإيواء ^(١)	117 565 074	125 725 957	122 683 456	129 500 177	117 019 568	286 245 637	289 114 169	1 187 854 038
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	6,9	2,4-	5,6	9,6-	144,6	1	145,9
المركبات، الإصلاح والصيانة ^(ش)	16 570 291	3 255 850	5 568 247	3 536 215	13 243 390	8 246 963	12 745 932	63 166 887
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	80,4-	71	36,5-	274,5	37,7-	54,6	23,1-
خدمات متنوعة أخرى مقدمة من مصادر خارجية	140 578 084	205 050 944	85 558 005	96 555 909	108 332 835	124 998 636	120 216 503	881 290 916
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	45,9	58,3-	12,9	12,2	15,4	3,8-	14,5-
مجموع النفقات عن جميع الخدمات المقدمة من مصادر خارجية	2 720 903 826	2 708 911 635	2 685 951 542	3 073 878 276	3 395 090 385	3 942 597 718	3 942 512 124	22 469 845 506
النسبة المئوية للتغير (مقارنة بالسنة السابقة)	-	0,4-	0,8-	14,4	10,4	16,1	0	44,9

المصدر: ردود المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على الاستبيان المؤسسي واستبيان المتابعة.

ملاحظة: قدّمت منظمة السياحة العالمية بيانات باليورو، وقدّمت المنظمة العالمية للأرصاد الجوية والاتحاد البريدي العالمي بيانات بالفرنك السويسري. وقدّم الاتحاد الدولي للاتصالات بيانات عن الاستنساخ الفوتوغرافي والترجمة باليورو، والفورنت الهنغاري، والريال القطري، والوون، والراند الجنوب أفريقي، والفرنك السويسري، والبات، والدرهم الإماراتي. وحوّلت جميع البيانات إلى دولارات الولايات المتحدة باستخدام متوسط أسعار الصرف السنوية المستقاة من المواقع التالية للعملة المشار إليها: oecd.org (الفرنك السويسري واليورو)؛ و ofx.com (الدرهم الإماراتي، والفورنت الهنغاري، والوون، والبات، والراند الجنوب أفريقي)؛ و ceicdata.com (الريال القطري).

(أ) التغذية والتزويد بالطعام والشراب (الأمم المتحدة)؛ والحصص الغذائية وخدمات التزويد بالطعام والشراب (الأمم المتحدة)؛ وخدمات المقاصف (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وخدمات المقاصف والتزويد بالطعام والشراب (الأونروا ومفوضية شؤون اللاجئين والمنظمة العالمية للملكية الفكرية وهيئة الأمم المتحدة للمرأة).

(ب) خدمات الاتصالات الإذاعية والبث التلفزيوني (الأمم المتحدة)؛ ومعدّات وملحقات التصوير الفوتوغرافي (الأمم المتحدة)؛ ومعدّات وخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والأمم المتحدة)؛ والإعلان والتسويق والاجتماعات (الأمم المتحدة)؛ والاتصالات ووسائل الإعلام (مفوضية شؤون اللاجئين ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)؛ ومراكز الإعلام (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ والعلاقات العامة وجمع الأموال (اليونيسيف).

(ج) خدمات تنظيم المؤتمرات (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وخدمات إدارة المؤتمرات والمناسبات (مفوضية شؤون اللاجئين ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)؛ وخدمات المؤتمرات والاجتماعات (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ ومشغّلو الأجهزة الصوتية (منظمة الصحة العالمية).

(د) خدمات التحرير والتصميم والرسوم البيانية والفنون الجميلة (منظمة الأغذية والزراعة)؛ والطباعة (الأونروا، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والوكالة الدولية للطاقة الذرية)؛ والتوزيع (منظمة الطيران المدني الدولي)؛ والتصميم (المنظمة البحرية الدولية)؛ والاستنساخ الفوتوغرافي (الاتحاد الدولي للاتصالات)؛ وتصميم الرسوم البيانية والطوابع والطباعة (الأمم المتحدة)؛ وحبير الطباعة ولوازم المطبعة (الأمم المتحدة)؛ وخدمات الطباعة الخارجية (اليونسكو)؛ وخدمات التصميم التخطيطي (اليونسكو)؛ وبيع المنشورات (اليونسكو)؛ والطباعة والاستنساخ الفوتوغرافي (مفوضية شؤون اللاجئين)؛ ولوازم الطباعة والنشر والتصميم التخطيطي والسمعي البصري

والإعلانات والحملات الترويجية وحلقات العمل (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ وتأجير خدمات معدّات الطباعة (منظمة السياحة العالمية)؛ وتصميم المنشورات (منظمة السياحة العالمية)؛ والمنشورات (منظمة السياحة العالمية)؛ والمكتبة الإلكترونية والمنشورات الإلكترونية (منظمة السياحة العالمية)؛ وخدمات الطباعة التي تقدّمها جهة خارجية والمكاتب والمطابع (منظمة الصحة العالمية)؛ والتدقيق اللغوي والتصحيح (المنظمة العالمية للملكية الفكرية).

(هـ) خدمات التعليم والتدريب (منظمة الأغذية والزراعة وهيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ والتدريب اللغوي (مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية)؛ والتعليم (الأمم المتحدة)؛ وخدمات التدريب (الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ والاجتماعات والتدريب وحلقات العمل (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)؛ والمكتبة (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)؛ وتنمية قدرات الموظفين وتعلمهم (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)؛ وتطوير الكفاءة الإدارية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ ومركز تقييم المجموعة القيادية (صندوق الأمم المتحدة للسكان)؛ والإدارة التقنية لمنصة التعلم عن بعد في مركز التدريب (الاتحاد البريدي العالمي).

(و) الهندسة والبحوث والتكنولوجيا (منظمة الأغذية والزراعة)؛ والهندسة (الأمم المتحدة)؛ والهندسة المدنية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ والهندسة الكهربائية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، والهندسة الميكانيكية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي).

(ز) البناء وتشبيد المرافق وصيانتها (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومنظمة الأغذية والزراعة)؛ وخدمات التنظيف (الأمم المتحدة والصناعات)؛ والتنظيف الصناعي (الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة)؛ وخدمات التنظيف (الاتحاد الدولي للاتصالات، والأونروا، ومفوضية شؤون اللاجئين، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة العمل الدولية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية)؛ والمرافق (منظمة العمل الدولية)؛ والبستنة (منظمة العمل الدولية)؛ وإدارة المرافق والمباني (المنظمة البحرية الدولية)؛ والبناء والتشييد (الأمم المتحدة)؛ وتكييف الهواء والتدفئة والسباكة (الأمم المتحدة)؛ والهندسة المعمارية والهندسة والخدمات المتعلقة بالبناء (الأمم المتحدة)؛ وإدارة المباني وصيانتها (الأمم المتحدة)؛ وخدمات التنظيف والتخلص من النفايات (الأمم المتحدة)؛ وخدمات الصيانة والإصلاح (الأمم المتحدة)؛ والمباني الجاهزة الصنع (الأمم المتحدة)؛ وصيانة المباني وإصلاحها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وبناء المباني التجارية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وخدمات الأعمال العامة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ والمرافق، بما في ذلك التنظيف والبستنة والتزويد بالطعام والشراب (اليونسكو)؛ والعقود المتعلقة بالمباني والصيانة والتجديد (مفوضية شؤون اللاجئين)؛ وصيانة المرافق وإصلاحها (اليونيسيف)؛ وخدمات إدارة المرافق، بما في ذلك صيانة البنى التحتية والمباني (اليونيدو)؛ وصيانة المباني (الأونروا)؛ وجمع القمامة (الأونروا)؛ وصيانة المباني، وتحسينات الممتلكات المستأجرة، وإصلاح المعدات، ومعدّات الأمن (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ وخدمات النقل والمباني (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ وتحديد المباني (منظمة السياحة العالمية)؛ وخدمات بناء البنى التحتية الدائمة والمؤقتة (برنامج الأغذية العالمي)؛ وإدارة المرافق (منظمة الصحة العالمية)؛ وخدمات التنظيف والمناولة (المنظمة العالمية للملكية الفكرية)؛ والصيانة الكهربائية العامة (المنظمة العالمية للملكية الفكرية)؛ وخدمات تهيئة المناظر الطبيعية الخارجية (المنظمة العالمية للملكية الفكرية)؛ وصيانة التدفئة والتهوية وتكييف الهواء (المنظمة العالمية للملكية الفكرية)؛ وإدارة المرافق، بما في ذلك صيانة المصاعد (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية).

(ح) التعاقد على خدمات الزراعة وصيد الأسماك والحراجة والحياة البرية (منظمة الأغذية والزراعة).

(ط) المالية والتأمين (الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة)؛ والتأمين الصحي (الاتحاد الدولي للاتصالات والأمم المتحدة)؛ والتأمين (الأمم المتحدة)؛ والمالية (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)؛ وإدارة حافظة استثمارات التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة (صندوق الأمم المتحدة للسكان)؛ والشؤون المالية والمحاسبية (مفوضية شؤون اللاجئين)؛ والخدمات المالية وخدمات التأمين (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونسيف)؛ وإدارة الاستثمارات في صناديق التأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة (اليونيسيف).

(ي) النقل والتخزين والبريد (منظمة الأغذية والزراعة)؛ وعمليات المطارات (الأمم المتحدة)؛ وخدمات الشحن والتسليم (الأمم المتحدة)؛ والشحن (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)؛ وخدمات وكلاء الشحن (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ والنقل البري (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وخدمات التخليص الجمركي (مفوضية شؤون اللاجئين)؛ والشحن الدولي (مفوضية شؤون اللاجئين واليونسيف)؛ وخدمات اللوجستيات والتخزين داخل البلد (مفوضية شؤون اللاجئين واليونسيف)؛ والخدمات البريدية والشحن فيما يتعلق بالمنشورات (مفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة السياحة العالمية)؛ والبريد والحققية (مفوضية شؤون اللاجئين والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية)؛ والتخليص الجمركي والشحن (الأونروا)؛ وخدمات النقل (الأونروا)؛ ورسوم البريد (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ وشحن البضائع (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ وغرف البريد (الاتحاد البريدي الدولي)؛ والنقل البري (برنامج الأغذية العالمي)؛ والعمليات الجوية (برنامج الأغذية العالمي)؛ وعمليات الشحن (برنامج الأغذية العالمي)؛ وخدمات المناولة اللوجستية والتخزين (برنامج الأغذية العالمي)؛ وخدمات النقل الجوي والبحري والبري (برنامج الأغذية العالمي).

- (ك) الخدمات الاستشارية (الأمم المتحدة)؛ والخدمات المهنية (الأمم المتحدة)؛ والاستشارات (اليونسكو)؛ ومركز الأمم المتحدة العالمي لخدمات الموارد البشرية/موارد بشرية واحدة (صندوق الأمم المتحدة للسكان)؛ والخدمات الإدارية والكتابية (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)؛ وخدمات إدارة الموارد البشرية (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ ودعم الخبراء الاستشاريين المحليين (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ والشركات الاستشارية في مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتصميم الرقمي ومراجعة الحسابات والطباعة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ والخدمات المكتبية والإدارية (برنامج الأغذية العالمي)؛ والخدمات الاستشارية واليد العاملة الظرفية (برنامج الأغذية العالمي).
- (ل) خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة العمل الدولية)؛ واستضافة النظام المركزي لتخطيط الموارد (المنظمة البحرية الدولية)؛ ونظام تقييم الأداء (الاتحاد الدولي للاتصالات)؛ والخدمات المتصلة بالحواسيب وتكنولوجيا المعلومات (الأمم المتحدة)؛ ونظام المعلومات الإدارية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وحلول خواديم الحوسبة السحابية (اليونسكو)؛ واستضافة نظام أطلس والدعم التشغيلي (صندوق الأمم المتحدة للسكان)؛ والمستوى الأول من نظام أطلس - دعم المستخدمين النهائيين (صندوق الأمم المتحدة للسكان)؛ واستضافة الخدمات السحابية (صندوق الأمم المتحدة للسكان)؛ وخدمات إدارة النظم وأمنها (صندوق الأمم المتحدة للسكان)؛ وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك مكتب المساعدة والصيانة وتركيب المعدات وتطوير البرمجيات (مفوضية شؤون اللاجئين)؛ وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك تركيب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإصلاحها، ودعم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتطويرها (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)؛ وتطوير البرمجيات (الأونروا)؛ ودعم الخبراء الاستشاريين الدوليين والتكنولوجيا (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ وصيانة البرامج والترخيص بها ومعدات الحواسيب وملحقاتها وخدمات الاتصالات (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ وتركيب معدات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (منظمة السياحة العالمية)؛ وخدمات نظام أوراكل لإدارة قاعدة البيانات (منظمة السياحة العالمية)؛ واستضافة الشبكات (الاتحاد البريدي العالمي)؛ وتطوير البرمجيات (الاتحاد البريدي العالمي)؛ وخدمات الترجمة التحريرية لبرمجيات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (الاتحاد البريدي العالمي)؛ ودعم القرب في المقر (منظمة الصحة العالمية)؛ والخدمات الاستشارية في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (المنظمة العالمية للملكية الفكرية)؛ ومكتب المساعدة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (المنظمة العالمية للملكية الفكرية).
- (م) الأمم المتحدة ومفوضية شؤون اللاجئين ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.
- (ن) الإدارة وتنظيم الأعمال (منظمة الأغذية والزراعة)؛ والخدمات الإدارية (الأمم المتحدة)؛ والدعم الإداري العام (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)؛ والخدمات الاستشارية الإدارية (مفوضية شؤون اللاجئين ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع).
- (س) الأثاث (الأمم المتحدة)؛ والمعدات واللوازم المكتبية (الأمم المتحدة)؛ والمعدات المكتبية والمحاسبية (الأمم المتحدة)؛ واستئجار المعدات المكتبية وتأجيرها (الأمم المتحدة)؛ واللوازم المكتبية (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ والمكاتب والكراسي والخزانات (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ والمعدات المكتبية والخدمات ذات الصلة، بما في ذلك اللوازم والمكاتب والكراسي والخزانات والقرطاسية (برنامج الأغذية العالمي).
- (ع) خدمة المراجعة الداخلية للحسابات (الاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة السياحة العالمية، ومنظمة العمل الدولية)؛ والتفتيش والخدمات ذات الصلة (الأمم المتحدة)؛ والمراجعة الخارجية للحسابات (اليونسكو)؛ ومراجعة الحسابات والاستشارات، والمراجعة الداخلية للحسابات، وخدمات الطب الشرعي (مفوضية شؤون اللاجئين)؛ وخدمات ضمان الجودة والمختبرات والتفتيش (مفوضية شؤون اللاجئين واليونسيف)؛ ومراقبة الجودة (الأونروا)؛ ورسوم مراجعة الحسابات (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ ومشاريع التقييم (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ والتفتيش والتأمين ومراقبة الجودة (برنامج الأغذية العالمي)؛ وخدمات التحقيق (المنظمة العالمية للملكية الفكرية).
- (ف) المرافق العامة وغيرها من الخدمات العامة (منظمة الأغذية والزراعة)؛ والمرافق العامة (الأمم المتحدة)؛ والأموال العقارية (الأمم المتحدة)؛ والاستئجار والتأجير (الأمم المتحدة)؛ وتأجير المباني والمرافق العامة (برنامج الأغذية العالمي).
- (ص) الدفاع الوطني والنظام العام والأمن والسلامة (منظمة الأغذية والزراعة)؛ وخدمات السلامة والأمن (برنامج الأغذية العالمي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسيف)؛ وخدمات الأمن (الاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والمنظمة البحرية الدولية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة العمل الدولية، واليونسكو)؛ ومعدات وخدمات الأمن والسلامة (الأمم المتحدة)؛ وخدمات النظم الأمنية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وخدمات الحراسة الأمنية غير المسلحة (الأونروا)؛ وحراس الأمن (منظمة السياحة العالمية)؛ وأمن المباني (منظمة الصحة العالمية).

- (ق) خدمات الترجمة التحريرية (الاتحاد البريدي العالمي، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة السياحة العالمية، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، واليونسكو)؛ والترجمة التحريرية والشفوية (الأمم المتحدة ومفوضية شؤون اللاجئين)؛ والترجمة الشفوية بلغات الإشارة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وخدمات الترجمة الشفوية (برنامج الأغذية العالمي، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة السياحة العالمية، واليونسكو).
- (ر) السفر والتغذية والإيواء والترفيه (منظمة الأغذية والزراعة)؛ وخدمات السفر (الاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، ومفوضية شؤون اللاجئين، ومنظمة العمل الدولية، والوكالة الدولية للطاقة الذرية)؛ والسياحة والخدمات ذات الصلة (الأمم المتحدة)؛ والسفر والخدمات ذات الصلة (الأمم المتحدة)؛ وخدمات إدارة السفر (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)؛ والسفر والتغذية والإيواء (اليونيسيف)؛ وتذاكر السفر، والتأشيرة، ومصروفات محطات السفر، والمركبات، والحافلات، والسكك الحديدية، وسيارات الأجرة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ والإقامة في الفنادق (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)؛ وشراء تذاكر الطائرة والقطار (منظمة السياحة العالمية)؛ والسفر (المنظمة العالمية للأرصاد الجوية).
- (ش) المركبات (الأمم المتحدة)؛ وإصلاح المركبات (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وصيانة المركبات (مفوضية شؤون اللاجئين ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)؛ والخدمات المتصلة بالمركبات الجوية والبرية والبحرية (برنامج الأغذية العالمي).

المرفق السادس

خدمات متنوعة مقدّمة من مصادر خارجية، غير مصنّفة

(بدولارات الولايات المتحدة)

النشاط (المنظمة)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
الخدمات البيئية (منظمة الأغذية والزراعة)	49 715	215 757	424 292	252 282	157 670	563 642	888 543	2 551 901
خدمات الرعاية الصحية (منظمة الأغذية والزراعة)	8 000	210 877	131 190	9 695	223 773	151 399	383 877	1 118 811
الإنتاج الصناعي والتصنيع (منظمة الأغذية والزراعة)	36 500	1 193 998	489 410	4 029	32 583	1 013	5 790	1 763 323
الأراضي والمباني والمياكل والشوارع (منظمة الأغذية والزراعة)	668 853	1 027 146	427 344	1 409 546	625 923	938 766	925 778	6 023 356
التنظيم والنوادي (منظمة الأغذية والزراعة)	–	–	3 305	1 250	2 688	5 546	96 279	109 068
السياسة والشؤون المدنية (منظمة الأغذية والزراعة)	354	2 041 188	631 631	1 427 472	766 273	752 045	368 696	5 987 659
الخدمات الشخصية والمنزلية (منظمة الأغذية والزراعة)	–	24 506	579	14 168	228	5 034	8 823	53 338
خدمات أخرى (منظمة الطيران المدني الدولي)	613 550	363 117	443 143	498 430	130 357	852 935	1 038 386	3 939 918
خدمات زراعية (الأمم المتحدة)	–	–	–	–	70 352	67 580	92 115	230 047
خدمات المحفوظات (الأمم المتحدة)	763 384	1 433 916	250–	–	–	–	–	2 197 050
معدّات معالجة البيانات إلكترونيًا وخدمات الصيانة (الأمم المتحدة)	10 587 432	14 948 464	5 467 448	8 205 464	–	–	–	39 208 808
الأجهزة الكهربائية والمكونات الإلكترونية (الأمم المتحدة)	15 484 822	7 104 007	1 319 896	1 255 122	–	–	–	25 163 847

النشاط (المنظمة)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
مجموعات أجهزة توليد الكهرباء (الأمم المتحدة)	4 009 489	742 928-	-	-	-	-	-	3 266 561
خدمات صناعية (الأمم المتحدة)	-	-	-	-	4 567 595	12 473 548	21 015 681	38 056 824
الآلات وقطع الغيار (الأمم المتحدة)	13 270	1 248 152	4 929	-	-	-	-	1 266 350
خدمات الصيانة والإصلاح (الأمم المتحدة)	61 741 269	120 076 131	15 905 805	8 831 211	-	-	-	206 554 416
المواد الطبية وأدوات الدقة والقياس (الأمم المتحدة)	-	454 170	8 791 783	19 650 471	-	-	-	28 896 425
خدمات متنوعة (الأمم المتحدة)	11 325 628	12 908 278	12 274 842	12 548 187	2 204 252	2 172 114	1 280 053	54 713 353
الاشتراك الدوري	35 687	124 949	308 726	1 024 226	-	-	-	1 493 588
المستحضرات الصيدلانية والصحة (الأمم المتحدة)	-	-	-	-	16 998 789	13 236 450	13 063 308	43 298 548
المنتجات الصيدلانية واللقاحات (الأمم المتحدة)	1 711 778	22 823	52 937	5 000	-	-	-	1 792 538
معدّات وخدمات محطات توليد الطاقة والطاقة الشمسية (الأمم المتحدة)	2 525 996	5 084 167	-	-	-	-	-	7 610 163
الدراسات والمعدّات العلمية (الأمم المتحدة)	769 650	773 864	558 231	760 706	-	-	-	2 862 451
الدراسة التقنية ودراسة المشاريع (الأمم المتحدة)	2 673 692	4 527 130	970 949	893 871	-	-	-	9 065 641
مواد النسيج غير الملابس (الأمم المتحدة)	-	22 650	110 549	20 000	-	-	-	153 199
الزبي الرسمي والتجهيزات (الأمم المتحدة)	700	-	-	-	-	-	-	700
تنفيذ البرامج - البحوث (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)	123 590	78 569	14 372	25 713	31 091	-	-	273 335

النشاط (المنظمة)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
تنفيذ البرامج - مختلط (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)	8 821 995	12 869 027	15 576 577	11 881 899	11 409 746	7 369 729	14 385 881	82 314 854
التخطيط والتدريب على إدارة الأداء وتعبئة الموارد وخدمات إدارة الميزانية (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)	-	-	27 739	-	-	-	-	27 739
المشتريات (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)	107 959	187 049	128 091	94 141	97 112	65 560	-	679 912
خدمات البنى التحتية والخدمات اللوجستية (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)	4 717 144	5 033 853	5 877 063	3 559 611	3 663 196	3 265 239	-	26 116 106
البنى التحتية والأمن والتراخيص (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)	-	-	-	-	-	275 900	2 787 057	3 062 957
خدمات الموظفين العاميين (برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز)	74 248	86 344	-	6 598	-	-	-	167 190
إدارة البائعين (صندوق الأمم المتحدة للسكان)	78 780	78 780	68 260	63 000	63 000	63 060	63 360	478 240
خدمات مسح المحفوظات (مفوضية شؤون اللاجئين)	-	29 097	12 020	52 702	32 753	175 209	410 112	711 893
الاتصالات والتصميم (مفوضية شؤون اللاجئين)	-	-	-	6 047	-	-	4 281	10 328
الاتصالات والتصميم والطباعة (اليونيسيف)	-	-	-	-	42 997 085	51 320 626	52 350 190	146 667 901

النشاط (المنظمة)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	المجموع
خدمات دراسات الجدوى والتحليل الاقتصادي (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)	-	3 000 845	2 575 801	5 498 119	8 822 672	6 837 034	-	26 734 471
خدمات إدارة المشاريع (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)	-	-	-	-	1 872 278	2 011 569	-	3 883 847
خدمات مراجعة الحسابات والخدمات المحاسبية والمالية (مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)	-	2 641 019	3 048 397	5 399 945	2 828 358	11 504 424	-	25 422 143
خدمة تعبئة السلال الغذائية (الأونروا)	-	-	-	1 147 985	648 785	7 462	84 500	1 888 732
بدل الإقامة اليومي والرسوم المصرفية والرسوم الإدارية (هيئة الأمم المتحدة للمرأة)	-	7 875	-	-	28 916	5 690	253 375	295 856
دعم قسم الإسناد من المستوى الأول (الاتحاد البريدي العالمي)	486 141	530 744	571 507	576 923	555 838	605 076	654 397	3 980 625
تحليل الأعمال وتطوير البرمجيات وضمان الجودة (خارج الموقع) (الاتحاد البريدي العالمي)	-	-	-	-	-	-	38 046	38 046
خدمات أخرى (برنامج الأغذية العالمي)	12 484 679	6 901 551	8 117 297	6 015 418	4 753 946	7 861 188	7 319 067	53 453 146
المصروفات النقدية والمصروفات المتصلة بالقوائم (برنامج الأغذية العالمي)	478 595	511 397	957 980	2 703 466	2 184 637	179 765	38 278	7 054 119
المصروفات المتصلة بالأغذية (التحويل) (برنامج الأغذية العالمي)	-	-	-	1 966 101	1 764 374	1 464 756	2 660 631	7 855 862
خدمات مسح المحفوظات (المنظمة العالمية للملكية الفكرية)	185 185	32 432	266 162	747 112	798 564	766 277	-	2 795 732
المجموع	140 578 084	205 050 944	85 558 005	96 555 909	108 332 835	124 998 636	120 216 503	881 290 916

المصدر: ردود المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على الاستبيان المؤسسي واستبيان المتابعة.

المرفق السابع

مبادئ الاستعانة بمصادر خارجية

رابطة صناعة الأوراق المالية والأسواق المالية في آسيا⁽¹⁾

المبدأ 1 - حظر الاستعانة بمصادر خارجية

لا ينبغي حظر الاستعانة بمصادر خارجية بالنظر إلى ما تعود به من فوائد شتى ... من خلال تحقيق وفورات الحجم والتخصص ومزايا من حيث التكلفة من خلال تحقيق ميزات نسبية. على أنه ينبغي بذل العناية الواجبة المناسبة عند اختيار مقدمي الخدمات، وينبغي للمنشأة أن تواظب على رصد الأداء. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للمنشآت أن تعتمد إدارة للمخاطر تتناسب وطبيعة ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية ونطاقها ومدى تعقدها وأن تظل مسؤولة عن الأنشطة التي يستعان في إنجازها بمصادر خارجية.

المبدأ 2 - تعريف الاستعانة بمصادر خارجية

... من المفيد وضع قائمة صريحة وشاملة بأمثلة للخدمات التي يستعان في تقديمها بمصادر خارجية والاستثناءات مما يُعتبر مندرجاً ضمن الاستعانة بمصادر خارجية. وينبغي للهيئات المنظمة أن تسعى إلى مواءمة ما تدرجه ضمن نشاط الاستعانة بمصادر خارجية، وإلا فإن الممارسة نفسها في مختلف الولايات القضائية ستكون منظمة على نحو غير متسق، مما يجعل من الصعب اعتماد نهج جماعي وإقليمي للاستعانة بمصادر خارجية.

المبدأ 3 - الأهمية النسبية

ينبغي أن يستند تنظيم ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية إلى عتبة يكون عندها الترتيب ذا أهمية نسبية. وينبغي تطبيق نهج عملي عند تحديد ما إذا كانت ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية ذات أهمية نسبية، وتفرضي، إذا كان الأمر كذلك، إلى وضع شروط تنظيمية إضافية للاستعانة بمصادر خارجية.

المبدأ 4 - الاستعانة بمصادر خارجية داخل المؤسسة

يُعتبر التقييم الضيق النطاق كافياً لترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية داخل المؤسسة.

المبدأ 5 - الموافقات/الإخطارات التنظيمية

لا ينبغي للجهات التنظيمية أن تشترط الإخطار المسبق أو الموافقة على ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية ذات الأهمية النسبية. وبدلاً من ذلك، ينبغي للكيان الخاضع للتنظيم الذي يبدأ ترتيباً للاستعانة بمصادر خارجية ذات أهمية نسبية أن يحتفظ بمجرد لذلك الترتيب ينبغي أن يكون متاحاً للهيئة المنظمة عند الطلب. فإن لم تكن الهيئات المنظمة راضية عن هذا الاقتراح، ينبغي للكيان الخاضع للتنظيم الذي يبدأ ترتيباً للاستعانة بمصادر خارجية ذات أهمية نسبية أن يخطر الهيئة المنظمة له ببدء الترتيب في أقرب وقت ممكن بعد ذلك.

المبدأ 6 - جرد ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية

ينبغي أن تحتفظ منشأة خاضعة للتنظيم بمجرد كامل ودقيق أو بقائمة مركزية بترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية ذات الأهمية النسبية، إلى جانب أي اتفاقات للاستعانة بمصادر خارجية، وينبغي للمنشأة أن تواظب على استعراض هذا الجرد لكي يكون دقيقاً ومحيئاً. وينبغي للهيئة المنظمة أن تقلد بعض

الإرشادات الدنيا بشأن محتويات قائمة الجرد. وينبغي أن يكون هناك بعض المرونة فيما يتعلق بالاحتفاظ بهذا الجرد على مستوى جماعي أو محلي، على أن يكون متاحاً للهيئة المنظمة عند الطلب. وينبغي لوائح المعايير الدولية أن يسعوا إلى تحقيق الاتفاق بين الهيئات التنظيمية بشأن محتويات قوائم الجرد هذه.

المبدأ 7 - متطلبات مراجعة الحسابات

يجب أن تواظب مهمة المراجعة الداخلية للحسابات في المنشأة الخاضعة للتنظيم على استعراض ضوابط إدارة المخاطر المتصلة بترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية ذات الأهمية النسبية، وأن تقدّم تقارير إلى المجلس أو إلى لجنة مراجعة الحسابات التابعة للمجلس أو الجهاز المعني بإدارة المخاطر أو الحوكمة في المنشأة، حسب الاقتضاء. ويمكن للمنشأة أن تلجأ إلى الاستعانة بمراجعي حسابات خارجيين إذا رغبت في ذلك.

المبدأ 8 - الحوكمة والمساءلة

ينبغي للمجلس والإدارة العليا للمنشأة الخاضعة للتنظيم أن يحتفظا بالمساءلة كاملة في اضطلاعها بجميع مسؤولياتها فيما يتعلق بأي ترتيب للاستعانة بمصادر خارجية ذي أهمية نسبية. ولا يمكن أن يفوض المجلس والإدارة العليا المسؤولية إلى مقدّم الخدمات. وينبغي تقييم المخاطر بما يتناسب وطبيعة ترتيب الاستعانة بمصادر خارجية ونطاقه ومدى تعقده.

المبدأ 9 - الإخطار بالحوادث والتخطيط لاستمرارية الأعمال

ينبغي للمنشآت الخاضعة للتنظيم أن تخطر الهيئة التنظيمية على الفور بأي مسائل أو تغييرات جوهرية يحتمل أن تؤثر تأثيراً جوهرياً على ترتيب الاستعانة بمصادر خارجية ذي أهمية نسبية، وبالتالي تؤثر تأثيراً جوهرياً على سير الأعمال أو على العملاء أو الربحية أو سمعة المنشأة الخاضعة للتنظيم. وينبغي أن يتم ذلك في إطار متطلبات الإخطار بالحوادث العامة إن وجدت، بدلاً من تكرارها في شرط منفصل للإخطار بالحوادث خاص بالاستعانة بمصادر خارجية.

لجنة بازل للرقابة المصرفية - المنتدى المشترك^(ب)

المبدأ 8 - ينبغي للهيئات التنظيمية أن تتحقق بوسائل مناسبة من عدم إعاقة أي ترتيبات للاستعانة بمصادر خارجية قدرة الكيان الخاضع للتنظيم على الوفاء بمتطلباته التنظيمية.

المبدأ 9 - ينبغي أن تكون الهيئات المنظمة على وعي بالمخاطر المحتملة عندما تتركز أنشطة كيانات متعددة خاضعة للتنظيم في الاستعانة بمصادر خارجية داخل عدد محدود من مقدّمي الخدمات.

اللجنة التقنية التابعة للمنظمة الدولية لهيئات الأوراق المالية^(ج)

المبدأ 5 - إجراءات الإنهاء

ينبغي أن يشمل التعاقد الخارجي مع مقدّمي خدمات من أطراف ثالثة أحكاماً تعاقدية تتعلق بإنهاء العقد واستراتيجيات الخروج المناسبة.

(أ) Proposed Leading Principles for Regulation of Outsourcing (مبادئ رائدة مقترحة لتنظيم الاستعانة بمصادر خارجية). متاحة على الموقع الشبكي: www.asifma.org/wp-content/uploads/2018/07/leading-principles-for-regulation-of-outsourcing.pdf.

(ب) Outsourcing in Financial Services (الاستعانة بمصادر خارجية في مجال الخدمات المالية). متاحة في الموقع الشبكي www.bis.org/publ/joint12.pdf.

(ج) Principles on Outsourcing by Markets (مبادئ بشأن استعانة الأسواق بمصادر خارجية). متاحة على الموقع الشبكي www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD299.pdf.

المرفق الثامن

الخدمات التي يُحتمل أن يستعان فيها بمصادر خارجية في المستقبل، والمسوغات والمخاطر

المنظمة	الخدمات التي يُحتمل أن تُقدّمها مصادر خارجية في المستقبل	مسوغات الاستعانة بمصادر خارجية	المخاطر
منظمة الأغذية والزراعة	الخدمات المالية	الكفاءة، وتعزيز الحضور، والقدرة، والقرب من العملاء، وإنجاز أعمال أساسية متخصصة، والتخفيف من أعباء المخاطر المالية	المخاطر المالية والمخاطر المتصلة بالسمعة والمخاطر القانونية المتبقية (فيما يتعلق بنظم الجزاءات، وتدفقات الأموال الدولية، وما إلى ذلك)، والاحتيايل والتواطؤ
	خدمات مراجعة الحسابات	ستتطلب زيادة الاستعانة بشركاء في العمل زيادة خدمات مراجعة الحسابات على الصعيد العالمي من أجل إجراء تقييمات للقدرة، وإجراء عمليات التفتيش الموقعي وعمليات مراجعة الحسابات	معايير الجودة الدنيا (مع مرور الوقت وعبر البلدان)، ومخاطر الإضرار بالسمعة والتواطؤ
	دعم شامل لتطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والدعم التشغيلي والأمني	عدم الاعتماد على الأفراد، والحصول على الخدمات بمزيد من الفعالية والإدارة بكفاءة أكبر، واكتساب المهارات التقنية غير المتاحة بسهولة داخل المنظمة، وتحقيق وفورات في التكاليف، والحصول على الخدمات على نحو أكثر فعالية	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات: مكلفة، ومرونة أقل ومتطلبات غير محدّدة بوضوح في البداية
منظمة العمل الدولية	التحقق من الجهات المرجعية وفحص المرشحين الداخليين فيما يتعلق بالتوظيف الإلكتروني؛ وإدارة الاستحقاقات وتنظيمها		
الأمم المتحدة	إسناد المشتريات إلى مصادر خارجية	قد تتيح الاستعانة بمصادر خارجية في المشتريات الخاصة بالنفقات غير الرئيسية فرصاً لتحقيق مكاسب كبيرة	عدم امتثال الكيانات المتعاقد معها خارجياً للأنظمة والقواعد والإجراءات
اليونسكو	خدمات الأمن، والتزويد بالطعام والشراب، وإدارة المرافق للمؤتمرات	جميع الخدمات: لا تشمل أنشطة اليونسكو الأساسية الأمن: زيادة المرونة، وإمكانية خفض التكاليف التزويد بالطعام والشراب: توصيفات محدّدة لملاك الموظفين والتدريب الالزام، وتلبية الاحتياجات المتقلبة من حيث كمية الخدمات المرافق: الاحتياجات المتغيرة والدقيقة المواعيد للموظفين المؤقتين	جميع الخدمات: يتعين تحديد ترتيبات تعاقدية مرنة الأمن: اعتراضات الموظفين والدول الأعضاء وابطات الموظفين، والمخاطر الأمنية الناجمة عن انخفاض مستوى الرقابة التزويد بالطعام والشراب: قد لا تكون الترتيبات التعاقدية مرنة بما فيه الكفاية المرافق: قد يسبب التنافس المفرط إلى سمعة المنظمة

المنظمة	الخدمات التي يُحتمل أن تُقدّمها	مسوغات الاستعانة بمصادر خارجية	المخاطر
مفوضية شؤون اللاجئين	الموارد البشرية والخدمات المالية وخدمات المشتريات	جميع الخدمات: اكتساب المهارات التقنية غير المتاحة بسهولة داخل المنظمة، بما في ذلك الحصول على أحدث التكنولوجيات والخبرات أو اكتساب المرونة اللازمة لمواجهة الظروف المتغيرة بسرعة؛ تحقيق وفورات في التكاليف	الموارد البشرية: فقدان السيطرة على عملية حساسة دون مواكبة معايير الجودة المطلوبة الخدمات المالية: مخاطر الاحتيال المشتريات: فقدان السيطرة على هذه العملية الحساسة دون القدرة على نقل مخاطر الإضرار بالسمعة المرتبطة بسوء الإدارة المحتمل
اليونيسيف	جرد مخزون المستودعات، وتقييم البائعين، والعمليات والمشتريات المتصلة بآماكن العمل (مثل إدارة الأسطول)	المخزون: خفض التكاليف تقييم البائعين: وفورات الحجم، ومقدّمو خدمات متخصصون المشتريات: خفض التكاليف، والتركيز على الأنشطة الأساسية	جميع الخدمات: مخاطر المس بالسمعة والمخاطر التشغيلية، في حالة تدني جودة الخدمات
منظمة السياحة العالمية	خدمات المسح الضوئي للمحفوظات		
المنظمة الدولية للملكية الفكرية	إدارة المرافق، والمطابع، وأنشطة المسح الضوئي، وخدمات الهاتف والبريد، وإدارة المؤتمرات	التكلفة والمساءلة والمرونة	المرافق: التبعية لطرف ثالث الطباعة: قيود مهلة الإنجاز إدارة الهاتف والبريد والمؤتمرات: السرية

المصادر: ردود المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على الاستبيان المؤسسي واستبيان المتابعة.

عمليات وإجراءات الاستعانة بمصادر خارجية

المنظمة	تحليل التكاليف والفوائد		منهجية تحليل التكاليف والفوائد		معايير اختيار البائعين		إجراءات رصد العقود		معايير تقييم الأداء		معايير تحديد العقود		مستودع إلكتروني مركزي	قاعدة بيانات أو قائمة بالكيانات المستفيدة	سجل للدروس المستفادة
	نعم/لا	يُجرى باستمرار وبانتظام	نعم/لا	تطبق باستمرار وبانتظام	نعم/لا	تطبق باستمرار وبانتظام	نعم/لا	تطبق باستمرار وبانتظام	نعم/لا	تطبق باستمرار وبانتظام	نعم/لا	تطبق باستمرار وبانتظام	نعم/لا	نعم/لا	نعم/لا
منظمة الأغذية والزراعة	نعم	-	لا	-	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا
منظمة الطيران المدني الدولي	-	-	-	-	نعم	نعم	-	-	-	-	-	-	-	-	-
منظمة العمل الدولية	نعم	نعم	لا	-	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا
المنظمة البحرية الدولية	نعم	لا	لا	-	لا	لا	لا	-	لا	-	لا	-	لا	لا	لا
الاتحاد الدولي للاتصالات	نعم	لا	لا	-	نعم	-	نعم	-	نعم	-	نعم	-	لا	لا	لا
الأمم المتحدة	نعم	لا	لا	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	لا	-	لا	-	نعم	لا	نعم	-	نعم	-	لا	-	نعم	لا	لا
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	نعم	نعم	-	-	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
اليونسكو	نعم	لا	لا	-	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا	لا	لا	نعم/لا	لا
صندوق الأمم المتحدة للسكان	لا	-	لا	-	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا	لا
ممثل الأمم المتحدة	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	لا	لا
مفوضية شؤون اللاجئين	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	لا	لا
اليونيسيف	نعم	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا
اليونيدو	نعم	لا	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	نعم	نعم	لا

المنظمة	تحليل التكاليف والفوائد		منهجية تحليل التكاليف والفوائد		معايير اختبار البائعين		إجراءات رصد العقود		معايير تقييم الأداء		معايير تجديد العقود		مستودع إلكتروني مركزي		قاعدة بيانات أو قائمة بالكيانات المستفادة		سجل للدروس المستفادة
	نعم/لا	لا	نعم/لا	لا	نعم/لا	لا	نعم/لا	لا	نعم/لا	لا	نعم/لا	لا	نعم/لا	لا	نعم/لا	لا	
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا
الأونروا	نعم	لا	لا	-	لا	-	نعم/لا	لا	لا	-	نعم/لا	-	لا	-	لا	-	لا
هيئة الأمم المتحدة للمرأة	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
منظمة السياحة العالمية	نعم	لا	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا
الاتحاد الريدي العالمي	نعم	نعم	نعم	نعم	لا	-	لا	-	لا	-	نعم	نعم	نعم	نعم	لا	-	لا
برنامج الأغذية العالمي	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	نعم	نعم	لا	-	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	لا	-	لا
منظمة الصحة العالمية	نعم	نعم	نعم	نعم	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا	-	لا
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	نعم	نعم	لا	-	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	-	لا

المصدر: ردود المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على الاستبيان المؤسسي واستبيان المتابعة.

المخاطر المرتبطة بالاستعانة بمصادر خارجية

المخاطر	وصف المخاطر
مخاطر عدم الوصول إلى البيانات والمعلومات	ترتيبات الاستعانة بمصادر خارجية التي تعوق قدرة المنظمة على توفير البيانات أو المعلومات لكيانات الرقابة والهيئات الإدارية في الوقت المناسب.
المخاطر المتصلة بالامتثال	المخاطر الناجمة عن انتهاك القوانين (بما في ذلك قوانين الخصوصية)، أو القواعد أو الأنظمة، أو عن عدم الامتثال للسياسات أو الإجراءات أو معايير العمل الداخلية للمنظمة، ومرد ذلك في كثير من الأحيان عدم كفاية نظم وضوابط الامتثال من جانب البائع. ويرتبط هذا الخطر ارتباطاً وثيقاً بالثقة والسمعة، وهو يتعلق بمعاملة العملاء والجمهور بإنصاف وتقديم معلومات موضوعية وجديرة بالثقة.
التركيز والمخاطر النظمية	تحدث هذه المخاطر عندما يكون القطاع بوجه عام مرتفعاً إلى بائع من مصادر خارجية. وتنطوي مخاطر التركيز على عدد من الجوانب، منها عدم سيطرة المنظمات على البائع والمخاطر النظمية التي يكون القطاع برمتها عرضة لها.
المخاطر التعاقدية	قدرة المنظمة على إنفاذ العقد مع البائع. وفيما يتعلق بالاستعانة بمصادر خارجية من بلدان أخرى، تصبح القوانين المحلية القائمة بالغة الأهمية.
المخاطر المتصلة بالأطراف الأخرى	اكتتاب تأمين غير مناسب أو تقييمات الائتمان غير كافية. وقد تنخفض نوعية الحسابات المدينة.
المخاطر القطرية	قد يؤدي المناخ السياسي والاجتماعي والقانوني إلى زيادة المخاطر. والمخاطر القطرية هي التعرض للظروف والأحداث الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في بلد أجنبي قد تؤثر سلباً على قدرة بائع عبر الحدود على الوفاء بمستوى الخدمة الذي يتطلبه الترتيب.
المخاطر السيبرانية	المخاطر الناشئة عن معالجة المعلومات المشمولة بحق الملكية ونقلها بدعم من تكنولوجيا المعلومات. وقد تكون المخاطر السيبرانية ذات صلة على الخصوص بالإدارة والتخفيف في مجال الاستعانة بمصادر خارجية باعتبار أنها تعتمد على التبادل المأمون والفعال للمعلومات بين طرفين.
المخاطر المتصلة باستراتيجية الخروج	خطر عدم وجود استراتيجيات خروج مناسبة. ويمكن أن ينشأ ذلك عن الاعتماد المفرط على شركة واحدة، وفقدان المهارات ذات الصلة والذاكرة المؤسسية، مما يحول دون قيام المنظمة بإعادة النشاط داخلياً، والعقود التي تجعل الخروج السريع مكلفاً للغاية.
المخاطر القانونية	تشمل على سبيل المثال لا الحصر التعرض للغرامات أو العقوبات أو التعويضات العقابية الناجمة عن الإجراءات الرقابية، فضلاً عن التسويات الخاصة التي يستتبعها تقصير مقدم الخدمات وما أتاه من أفعال.

المخاطر	وصف المخاطر
المخاطر التشغيلية	خطر الخسارة الناجمة عن عدم كفاية أو فشل العمليات الداخلية أو الأشخاص أو النظم أو الأحداث الخارجية. ويمكن أن يشمل ذلك فشل التكنولوجيا، وعدم كفاية القدرة المالية على الوفاء بالالتزامات أو توفير سبل الانتصاف، والاحتيال والخطأ. وهذه المخاطر لا يمكن التنبؤ بها ويصعب على المنظمات تقييمها قبل أن تتحقق، وكثيراً ما تكون إدارتها مكلفة.
مخاطر الإضرار بالسمعة	المخاطر الناجمة عن الرأي العام السلبي الذي يمكن أن ينشأ عما يلي: أداء البائعين غير المرضي؛ والخسارة المالية غير المتوقعة؛ وانتهاكات القوانين والأنظمة؛ والتفاعلات والممارسات غير المرضية من جانب البائعين إزاء معايير المنظمة وممارساتها المعلنة.
المخاطر الاستراتيجية	قد يضطلع البائع بأنشطة أصالة عن نفسه لا تتسق مع الأهداف الاستراتيجية العامة للمنظمة. وقد لا تنفذ المنظمة الرقابة المناسبة على المورد الخارجي، ربما بسبب عدم كفاية الخبرة للقيام بذلك.
المخاطر المتصلة بالمعاملات	المخاطر الناجمة عن المشاكل المرتبطة بتقديم الخدمات. وهي تنطوي على عدم الأداء وفق ما هو متوقع بسبب عدم كفاية القدرات أو الأعطال التكنولوجية أو الخطأ البشري أو الاحتيال.

المصادر:

1. International Chamber of Commerce, “Outsourcing - a practical guide on how to create successful outsourcing solutions”, 2017. Available at cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2017/12/icc-outsourcing-guide-2017-web.pdf.
2. The Joint Forum of the Basel Committee on Banking Supervision, “Outsourcing in financial services”, February 2005. Available at www.bis.org/publ/joint12.pdf.
3. “Outsourcing policy of South Indian Bank”, version 1.0, 15 July 2009. Available at www.southindianbank.com/UserFiles/OUTSOURCING_POLICY.pdf.

الدورات التدريبية التي قدّمتها المنظمات في مجالات ذات صلة بالاستعانة بمصادر خارجية بين عامي 2012 و2018

المنظمة	الدورات التدريبية
منظمة الأغذية والزراعة	عنوان الدورة التدريبية: عملية الشراء. وضعتها: دائرة المشتريات. طريقة تنفيذ الدورة التدريبية: على الإنترنت، حضورياً. المسائل الرئيسية المشمولة بالتدريب: سياسة وإجراءات الشراء.
منظمة العمل الدولية	عنوان الدورات التدريبية: مدخل إلى مشتريات منظمة العمل الدولية؛ مشتريات منظمة العمل الدولية للموظفين التنفيذيين؛ العطاءات التنافسية غير الرسمية؛ حلقة عمل لأعضاء اللجان المحلية لاستعراض المشتريات. وضعها: مكتب المشتريات وخبير استشاري خارجي. طريقة تنفيذ الدورة التدريبية: حضورياً، على الإنترنت، حلقة دراسية شبكية. المسائل الرئيسية المشمولة بالتدريب: القواعد والإجراءات ذات الصلة، والأخلاقيات. عدد الأشخاص الذين استفادوا من التدريب: 500 (عدد تقريبي).
الأمم المتحدة	عنوان الدورات التدريبية: أساسيات مشتريات الأمم المتحدة؛ الأخلاقيات والنزاهة في مجال المشتريات؛ مبدأ أعلى جودة بأفضل سعر؛ استعراض دليل الاشتراء؛ تخطيط عملية الاقتناء؛ المسائل التعاقدية في مجال المشتريات؛ إدارة العقود. وضعها: شعبة المشتريات. طريقة تنفيذ الدورة التدريبية: وحدة على الإنترنت. عدد الأشخاص الذين استفادوا من التدريب: أصدرت 11 889 شهادة عن الدورات الفردية إلى 168 4 مستخدماً.
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	عنوان الدورة التدريبية: تدريب المساعدين الإداريين في مجال المشتريات. وضعها: شعبة إدارة الموارد المالية. طريقة تنفيذ الدورة التدريبية: حضورياً. المسائل الرئيسية المشمولة بالتدريب: سياسة وإجراءات الشراء.
الأونروا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة المشترك المعنى بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، صندوق الأمم المتحدة للسكان، المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، هيئة الأمم المتحدة للمرأة، اليونسكو	عنوان الدورات التدريبية: شهادة تمهيدية في مجال المشتريات العامة (معتمدة من المعهد المعتمد للمشتريات والإمداد، المستوى 2)؛ شهادة متقدمة في مجال المشتريات العامة (معتمدة من المعهد المعتمد للمشتريات والإمداد، المستوى 3)؛ دبلوم في مجال المشتريات العامة الاستراتيجية (معتمد من المعهد المعتمد للمشتريات والإمداد، المستوى 4). وضعها: المعهد المعتمد للمشتريات والإمداد ووحدات التدريب الداخلي. طريقة تنفيذ الدورة التدريبية: وحدة على الإنترنت، حلقات دراسية شبكية، دورة حضورية لمدة خمسة أيام. المسائل الرئيسية المشمولة بالتدريب: عمليات الشراء ومنهجيته واستراتيجيته؛ إدارة العقود؛ إدارة المخاطر؛ إدارة النفقات، المفاوضات. جميع المستويات مصممة بحيث تجسّد القواعد والسياسات والإجراءات المشتركة للأمم المتحدة والقواعد والسياسات والإجراءات الخاصة بالمشتريات العامة. عدد الأشخاص الذين تلقوا التدريب: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: 447 (المستوى 1)، 1 500 (المستوى 2)، 400 (المستوى 3)، 250 (المستوى 4). اليونسكو: 5-20 لكل مستوى؛ هيئة الأمم المتحدة للمرأة: 339.

المنظمة	الدورات التدريبية
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	عنوان الدورات التدريبية: وضع استراتيجية الشراء؛ إدارة العقود والعلاقات مع الموردين؛ إدارة سلسلة الإمداد في المنظمات الإنسانية؛ إدارة المخاطر في التعاقد على خدمات البناء؛ المفاوضات الفعالة في المشاريع والمشتريات؛ التعاقد مع فرادى المتعاقدين وإدارتهم؛ القواعد الدولية لتفسير المصطلحات التجارية 2010 - كيفية استخدام المصطلحات التجارية في مجال المشتريات؛ العمل الجماعي الفعال في إنجاز البرامج والمشتريات؛ مدخل إلى المشتريات العامة المستدامة؛ مدخل إلى المشتريات العامة المستدامة؛ مكافحة الفساد والأخلاقيات في مجال المشتريات.
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	عنوان الدورة التدريبية: تدريب المشرفين على المشتريين في نظام أوموجا. وضعها: الأمم المتحدة.
مفوضية شؤون اللاجئين	عنوان الدورة التدريبية: شهادة برنامج تعلم سلسلة التوريد.
اليونيسيف	عنوان الدورات التدريبية: المشتريات في اليونيسيف؛ التعاقد على الخدمات. وضعها: شعبة الإمدادات. طريقة تنفيذ الدورة التدريبية: دورة عبر الإنترنت، ورشة عمل حضورية. المسائل الرئيسية المشمولة بالتدريب: المعرفة التأسيسية للاضطلاع بشراء السلع والخدمات وفقاً للمعايير والممارسات الجيدة المحددة في دليل الإمدادات، فضلاً عن المسائل الحاسمة التي تعترض التعاقد على الخدمات. عدد الأشخاص الذين تلقوا التدريب: المشتريات في اليونيسيف: 292 (2018)؛ التعاقد على الخدمات: 378 (2018).
اليونيدو	عنوان الدورة التدريبية: التدريب في مجال المشتريات. وضعها: شعبة خدمات المشتريات. طريقة تنفيذ الدورة التدريبية: عبر الإنترنت، عبر تقنية سكايب، الفصل الدراسي.
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	عنوان الدورة التدريبية: التدريب على عمليات المشتريات؛ الأخلاقيات ومنع الغش في مجال المشتريات. وضعها: الفريق المعني بالمشتريات. طريقة تنفيذ الدورة التدريبية: حضورياً، وحدات على الإنترنت. المسائل الرئيسية المشمولة بالتدريب: جميع الجوانب العملية من سياسات وإجراءات الشراء في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومن دورة الشراء؛ إجراء تمارين ودراسات حالات إفرادية ضمن أفرقة عاملة. عدد الأشخاص الذين تلقوا التدريب: 1 000 شخص (عدد تقريبي).
المنظمة العالمية للملكية الفكرية	عنوان الدورة التدريبية: وضع مؤشرات الأداء الرئيسية؛ رصد أداء الموردين من أجل الحصول على أعلى جودة بأفضل سعر.

المصدر: ردود المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة على الاستبيان المؤسسي واستبيان المتابعة.

المرفق الثاني عشر

استعراض عام للإجراءات التي يتعين أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

JIU/REP/2019/9

التأثير المتوخى	مجلس الرؤساء التنفيذيين	الأمم المتحدة	برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز	مقر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية	مركز التجارة الدولية	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	صندوق الأمم المتحدة للسكان	برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان	منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	مكتب الأمم المتحدة لخسومات المشاريع	وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين	هيئة الأمم المتحدة للمرأة	برنامج الأغذية العالمي	منظمة الأغذية والزراعة	الوكالة الدولية للطاقة الذرية	منظمة الطيران المدني الدولي	منظمة العمل الدولية	المنظمة البحرية الدولية	الاتحاد الدولي للاهتمامات	منظمة التربية والعلم والثقافة (اليونسكو)	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)	منظمة السياحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	منظمة الصحة العالمية	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
لا تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء	تتخذ إجراء
و	ط	ب	أ، و، ز	ح	ح	أ، ح																							
التوصية 1	التوصية 2	التوصية 3	التوصية 4	التوصية 5	التوصية 6	التوصية 7																							

مفتاح الجدول: ق: توصية لكي يتخذ الجهاز التشريعي قراراً بشأنها. ت: توصية لكي يتخذ الرئيس التنفيذي إجراء بشأنها.

■: توصية لا تتطلب أن تتخذ هذه المؤسسة إجراء بشأنها.

التأثير المتوخى: أ: تعزيز الشفافية والمساءلة؛ ب: نشر الممارسات الجيدة/الفضلى؛ ج: تعزيز التنسيق والتعاون؛ د: تعزيز الاتساق والمواءمة؛ هـ: تعزيز المراقبة والامتثال؛ و: تعزيز الفعالية؛ ز: وفورات مالية كبيرة؛ ح: تعزيز الكفاءة، ط: غير ذلك.