JIU/REP/2024/4

الأمم المتحدة

اســـتعراض تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

من إعداد غايميلوي غويتسيمانغ وتوشيا هوشينو

الرجاء إعادة استعمال الورق

JIU/REP/2024/4
Arabic
Original: English

اســـــتعراض تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

من إعداد غايميلوي غويتسيمانغ وتوشيا هوشينو

الأمم المتحدة • جنيف، 2024

فريق المشروع

غايميلوي غويتسيمانغ، مفتش

توشيا هوشينو، مفتش

ألكسندرا كابيلو، موظفة لشؤون التقييم والتفتيش

فيرناندا فيريسيمو سولي، موظفة مساعدة لشؤون التفتيش والتقييم

بيامبا نيميهرجارغال، مساعدة لشؤون البحوث

أنتوني ماتاراتزو، متدرب داخلي

توالومبا مونكومبوي، متدربة داخلية

موجز تنفيذي

استعراض تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة

المقدمة وأهداف الاستعراض

أُدرِج استعراض تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة في برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة (الوحدة) لعام 2024. ورغم أن هذا الاستعراض هو أول استعراض تجريه وحدة التفتيش المشتركة بشأن هذا الموضوع بالتحديد، إلا أنه قد تمت تغطية مسائل متصلة بهذا الموضوع جزئياً في استعراضات سابقة أجرتها الوحدة[أ]. ويمثل الاعتراف المتبادل أحد العوامل التمكينية لمبادرات خطة تحقيق الكفاءة وإصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية. ولهذا كان توقيت الاستعراض مناسبا، إذ لا يفصلنا عن موعد تحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030 إلا ست سنوات.

وتمثلت أهداف الاستعراض في إجراء تقييم، انطلاقاً من منظور شامل للمنظومة، لحالة تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل والتقدم المحرز في هذا الصدد، ومدى كفاية وفعالية السياسات والممارسات ذات الصلة، وكذلك تحديد التحديات والدروس المستفادة والممارسات الجيدة المتعلقة بتنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

لا يوجد تعريف عالمي ذو حجية لمبدأ الاعتراف المتبادل؛ ولهذا يُعرَّف على أساس الإطار المتفق عليه وسياق التطبيق

ظل مبدأ الاعتراف المتبادل جزءا من ممارسات تسيير الأعمال التي تتبعها الدول الأعضاء والمنظمات الدولية لسنوات عديدة. ولكن يختلف مدى تعريفه وتفعيله حسب الإطار المتفق عليه وسياق تطبيقه.

وخلص الاستعراض إلى أنه لا يوجد تعريف ذو حجية على نطاق المنظومة للاعتراف المتبادل. ويُستَمد أساس هذا المبدأ وسياقه من قرار الجمعية العامة 243/71، الذي أكدت فيه الجمعية العامة على ضرورة "أن تعمل [المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية] وفقا لمبدأ الاعتراف المتبادل بأفضل الممارسات في مجال السياسات والإجراءات، بهدف تيسير التعاون الفعال بين الوكالات وخفض تكاليف المعاملات التي تتحملها الحكومات والوكالات المتعاونة". وهذا يعني أساسا، أن "أفضل الممارسات في مجال السياسات والإجراءات" توفر سياق تطبيق المبدأ.

أما التعريف الإجرائي الذي اعتمدته المنظمات الموقِّعة فهو مستمد من بيان الاعتراف المتبادل لعام 2018، حيث تم تعريف المبدأ بشكل فضفاض كما يلي: "يسمح مبدأ الاعتراف المتبادل لكيان باستخدام السياسات والإجراءات والعقود الإطارية والآليات التشغيلية ذات الصلة في كيان آخر والاعتماد عليها في تنفيذ الأنشطة، دون الحاجة إلى القيام بمزيد من عمليات التحقق أو التقييم أو الحصول على

(أ) انظر JIU/REP/2018/5 و JIU/REP/2019/8 و JIU/REP/2020/3.

الموافقة، وذلك إلى أقصى حد ممكن عمليًّا"[ب]. وقد اتضح من المقابلات التي أجراها فريق الاستعراض أن معظم المنظمات الموقّعة راضية عن هذا التعريف المرن، لأنه يتضمن معايير تشغيلية كافية. ولهذا رأت المنظمات أنه ليست هناك حاجة لوضع تعريف رسمي ذي حجية لأن ذلك قد يؤدي إلى تصلّب غير ضروري وإلى نشأة عراقيل قانونية. ويشاطر المفتشان هذا الرأي.

وقد شددت الجمعية العامة في قراريها 243/71 و 233/75 على أن مبدأ الاعتراف المتبادل لا ينطبق إلا على المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية. ونظرا إلى الحاجة الملحة إلى أن تحقق جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة فعالية التكلفة والكفاءة التشغيلية، يوصي المفتشان بشدة بأن تعتمد جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة مبدأ الاعتراف المتبادل (التوصية 1).

مبدأ الاعتراف المتبادل معقد ويواجه عدة تحديات على مستوى التنفيذ؛ وبناءً على ذلك، ينبغي تحديد العوامل الرئيسية للنجاح إذا كانت هناك رغبة في تحقيق النتائج المتوقعة

يتضح من النتائج المستخلصة من البيانات التي جُمعت من المقابلات التي أجرتها وحدة التفتيش المشتركة ومن الاستبيانَين اللذين أعدتهما الوحدة أن مبدأ الاعتراف المتبادل معقد ويواجه تحديات على مستوى التنفيذ. وأثار إطلاق بيان الاعتراف المتبادل أيضا العديد من التساؤلات بشأن آليات إنفاذه. ومع ذلك أعرب الأشخاص الذين أجريت مقابلات معهم عن تقديرهم لكون البيان يمثل التزامًا جماعيًا أساسيًا من المنظمات الموقِّعة بتطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل "إلى أقصى حد ممكن عمليًّا".

ونظراً إلى أن مبدأ الاعتراف المتبادل يفتقر إلى آليات إنفاذ، حدد المفتشان سبعة عوامل رئيسية للنجاح يعتبرانها ضرورية للنجاح في تنفيذ المبدأ. وتلك العوامل هي الثقة المتبادلة، والالتزام المتبادل، والمسؤولية المتبادلة، والدعم المتبادل، والاحترام المتبادل، والتسامح المتبادل، والرضا المتبادل. وينبغي للمنظمات الموقِّعة أن تنظر في اعتماد تلك العوامل لضمان تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل.

الاعتراف المتبادل والمواءمة متكاملان ويعزز كل منهما الآخر

خلص الاستعراض إلى أن مبدأَي الاعتراف المتبادل والمواءمة يعملان معًا لتعزيز الاتساق والكفاءة وتنفيذ البرامج، وكذلك لتوطيد التعاون بين الوكالات. وقبل اعتماد مبدأ الاعتراف المتبادل رسميًّا، استحدثت منظومة الأمم المتحدة الإنمائية مجموعةً كبيرة من تدابير الإصلاح على نطاق المنظومة لمواءمة وتبسيط ممارسات تسيير الأعمال في المقر وعلى المستوى القطري. وحالياً، يستخدم عدد من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تلك المعايير وممارسات تسيير الأعمال التي تمت مواءمتها دون إخضاعها لمزيد من عمليات التقييم أو التحقق أو طلب الموافقة. ويدل ذلك على أنه يمكن تطبيق الاعتراف المتبادل بسهولة في حالة مواءمة ممارسات تسيير الأعمال ووجود منصات مركزية. وفي الوقت نفسه، يمكن لمبدأ الاعتراف المتبادل أن يشكل بديلاً في غياب المواءمة، لأنه يعترف بتنوع الأطر التنظيمية في مختلف المنظمات. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن العلاقة بين المبدأين هي علاقةُ مبدأين متكاملين ويعزز كل منهما الآخر. ولهذا، يرى المفتشان أنه ينبغي تطبيق المبدأين تعاقبياً لضمان التنفيذ المنهجي.

(ب) انظر https://unsceb.org/mutual-recognition-statement.

لا توجد آلية تنسيق على نطاق المنظومة ومبادئ توجيهية تشغيلية شاملة لدعم تفعيل الاعتراف المتبادل

مع أن الآليات المتاحة المشـــتركة بين الوكالات قطعت أشـــواطاً كبيرة نحو دعم تنفيذ الاعتراف المتبادل (على سـبيل المثال، اضـطلعت المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال التابعة لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المسـتدامة بدور هام في وضـع مبادئ توجيهية بشـأن الاعتراف المتبادل)، فإن العديد من المنظمات التي أُجريت مقابلات معها ترى أن هناك نقص في فعالية التنسيق بين شبكات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى. وقد اضطلعت بدور التنسيق في البداية مجموعةُ تنسيق معنية بالاعتراف المتبادل، تحولت بعد ذلك إلى مجموعة الممارسين المعنية بالاعتراف المتبادل وشبكة أنصار الاعتراف المتبادل. وتسبب حلّ مجموعة التنسـيق في تقويض الدور التنسـيقي الحيوي اللازم بين شـبكات اللجنة الإدارية الرفيعة المسـتوى. ولسـد هذه الفجوة في التنسـيق، يوصـي المفتشـان بأن يتم تكليف مجموعة الممارسـين المعنية بالاعتراف المتبادل وشـبكة أنصـار الاعتراف المتبادل بتنسـيق ووضـع مبادئ توجيهية تشـغيلية شـاملة لدعم تفعيل الاعتراف المتبادل في الكيانات (التوصية 2).

سيخفّف إدراج مبدأ الاعتراف المتبادل في الأطر التنظيمية للمنظمات من القيود القانونية المرتبطة به

اعتبرت بعض المنظمات أن إحدى العقبات الرئيســية التي تعرقل تفعيل الاعتراف المتبادل تتمثل في عدم توافق السـياسـات والأنظمة والقواعد المتَّبعة في مختلف المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ومع أن تطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل لا يتطلب، نظريًّا، من المنظمات الموقِّعة تغيير سياساتها وإجراءاتها الداخلية، فقد خلص الاسـتعراض إلى أن تنفيذ المبدأ سـيكون أسـهل بكثير إذا أُدرج في الأطر التنظيمية لمختلف المنظمات. وبناءً على ذلك، يوصـي المفتشـان بأن تُدرج المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة مبدأ الاعتراف المتبادل في أطرها التنظيمية من أجل تيسـير تنفيذه. ومن شـأن هذه المواءمة أن تسـهل التعاون بسلاسة أكبر وأن تقلل من الحواجز التي يثيرها عدم توافق الأطر التنظيمية (التوصية 3).

لا توجد معايير موضوعية لتحديد أفضل الممارسات التي ينبغي الاعتراف بها بشكل متبادل

في منظومة الأمم المتحدة، يتم تطبيق الاعتراف المتبادل في سياق أفضـل الممارسـات في مجال السـياسـات والإجراءات. وخلص الاسـتعراض إلى أنه رغم اضـطلاع اللجنة الإدارية الرفيعة المسـتوى بدور مركز لتبادل المعلومات بشـأن مبادرات الاعتراف المتبادل، فلا توجد معايير موضـوعية لتحديد أفضـل الممارسات التي ينبغي الاعتراف بها. ويقترح المفتشان أن تنظر اللجنة في اعتماد معايير موضوعية لتحديد أفضـل الممارسـات في مجال السياسـات والإجراءات التي ينبغي الاعتراف بها من أجل ضـمان تقدير المزايا النسبية للمنظمات الموقِّعة والاعتراف بها بشكل متبادل.

يكتسـي دور الدعوة والإبلاغ الذي يضـطلع به المنسـقون المقيمون أهمية حاسـمة للنجاح في تفعيل الاعتراف المتبادل على المستوى القطري

اعتبر الاسـتعراض أن المنسـقين المقيمين وأفرقة إدارة العمليات يتمتعون بموقع اسـتراتيجي يؤهلهم لمناصـرة تفعيل الاعتراف المتبادل على المسـتوى القطري. غير أنه قد اتضـح من الاسـتقصـاء الذي أرسلته وحدة التفتيش المشـتركة إلى المنسـقين المقيمين أن تفعيل الاعتراف المتبادل على المستوى القطري لا يُعتبر جزءاً من مسـؤولياتهم. وبما أن الاعتراف المتبادل هو أحد العوامل التمكينية للعمليات المشـتركة لتسـيير الأعمال، فمن المنطقي أن يضـطلع المنسقون المقيمون، بصـفتهم رؤساء أفرقة الأمم المتحدة القطرية، بدور

دعوي في تفعيله على المستوى القطري. ولذلك يوصي المفتشان بتكليف المنسقين المقيمين صراحة بدور دعوي وبأن يُطلب منهم تقديم تقارير دورية عن التقدم المحرز نحو تفعيل الاعتراف المتبادل على الصعيد القطري (التوصية 4).

كان التقدم المحرز نحو تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل بطيئًا في العديد من المجالات الوظيفية، ومتباينا حسب المنظمات

خلص الاستعراض إلى أن التقدم المحرز نحو تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل كان بطيئًا في المجالات الوظيفية[ج] – باستثناء المشتريات – ومتباينا حسب المنظمات. وخلص الاستعراض أيضاً إلى أن الكثير من التقدم النسبي المحرَز في المجالات الوظيفية قد تحقق قبل اعتماد مبدأ الاعتراف المتبادل رسميًّا من خلال مواءمة ممارسات تسيير الأعمال.

ووفقًا للبيانات التي جُمعت من الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة، تشكل المشتريات أبرز مثال على النجاح في تنفيذ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، أشار 95 في المائة من المجيبين على الاستبيان أنهم يطبقون بالفعل الاعتراف المتبادل في مجال المشتريات. وتلي ذلك الموارد البشرية بنسبة 74 في المائة، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات بنسبة 63 في المائة. وتبلغ نسبة التنفيذ في مجالَي الشؤون المالية وخدمات المرافق 53 في المائة، بينما تم تسجيل أدنى مستوى في الخدمات اللوجستية بنسبة 42 في المائة. ومن الأهمية بمكان أن تبذل المنظمات الموقِّعة جهودًا متضافرة لتوسيع نطاق تطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل في جميع المجالات الوظيفية الستة لتحسين الكفاءة التشغيلية وفعالية التكلفة.

هناك نقص في البيانات القابلة للمقارنة المتعلقة بمكاسب الكفاءة الناتجة عن تنفيذ الاعتراف المتبادل

خلص الاستعراض إلى عدم وجود نهج مشترك لقياس وتقييم تنفيذ الاعتراف المتبادل في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وللإبلاغ عنه. وأدى ذلك إلى عدم وجود بيانات قابلة للمقارنة بشأن مكاسب الكفاءة. ولضمان تفعيل الاعتراف المتبادل بشكل منهجي داخل المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، يتحتم وضع آليات للرصد والتقييم والإبلاغ.

وللتغلب على تلك التحديات ولكي يصبح الاعتراف المتبادل النهجَ المتَّبع تلقائيا في إطار التعاون بين الوكالات، ينبغي أن ينصب التركيز على النتائج وليس على عملية التنفيذ. ولكن تكتسي مؤشرات النواتج أهمية حاسمة لتوفير التوجيه للمنظمات بشأن تتبع التقدم المحرز وتحديد المجالات التي تتطلب التحسين. وعلاوة على ذلك، اتضح من البيانات التي جُمعت أن عدداً قليلاً من المنظمات الموقِّعة تعدُّ تقارير سنوية عن حالة تنفيذ الاعتراف المتبادل لأجهزتها التشريعية ومجالس إدارتها. ويُشكّل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع أمثلة بارزة على المنظمات التي تقدم تقارير سنوية عن المشتريات المشتركة إلى مجالسها التنفيذية. ويوصي المفتشان بإدراج مكاسب الكفاءة الناتجة عن تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل في التقارير الدورية المقدَّمة إلى الأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة في جميع كيانات منظومة الأمم المتحدة لضمان الرصد والرقابة المناسبين (التوصية 5).

(ج) المجالات الوظيفية الستة هي المشتريات، والشؤون المالية، والموارد البشرية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والخدمات اللوجستية، والإدارة (بما في ذلك خدمات المرافق).

أطر الحوكمة والمساءلة غير واضحة

أعربت عدة منظمات عن مخاوف بشأن وضع الحوكمة والمساءلة وإدارة المخاطر والرقابة فيما يتعلق بالاعتراف المتبادل. إذ يكتسي إنشاء هيكل واضح للمساءلة وإطار قوي لإدارة المخاطر أهمية بالغة لطمأنة الدول الأعضاء بأن الاعتراف المتبادل لن يضر بممارسة العناية الواجبة أثناء العمليات، ولن يعرّض المنظومة للغش، ولن يقوض سلامة منظومة الأمم المتحدة.

ويرى المفتشان أن هناك فجوة على مستوى إطار الحوكمة لتنفيذ الاعتراف المتبادل. وعلاوة على ذلك، أعربت المنظمات عن مخاوف بشأن المساءلة، من حيث الامتثال، ولا سيما في حالات الأخطاء أو الغش أو التباينات. غير أنه لا ينبغي أن تعيق المخاوفُ بشأن الأخطاء أو التباينات العرضية، التي تمثل استثناءات وليست القاعدة، دعمَ الاعتراف المتبادل. ومن المهم إدراك أنه لا يمكن لأي منظومة أن تتخلص من المخاطر بالكامل، ولا ينبغي أن تمنع هذه المخاوف المنظمات من متابعة و/أو توسيع نطاق تطبيقها للاعتراف المتبادل.

ولكن من الأهمية بمكان أن تضطلع آليات المراجعة القانونية والداخلية بدور أكبر في الاعتراف المتبادل من أجل تسهيل الامتثال لمعايير الحوكمة وإدارة المخاطر وعمليات الرقابة.

التوصيات

يتضمن هذا الاستعراض خمس توصيات رسمية، إحداها موجَّهة إلى الأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وتوصية واحدة موجَّهة إلى الأمين العام للأمم المتحدة، وثلاث توصيات موجَّهة إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وتُكمِّل التوصيات الرسمية 19 توصية غير رسمية تهدف إلى تحسين تنفيذ الاعتراف المتبادل.

التوصية 1

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الذين لم يوقِّعوا بعدُ على بيان الاعتراف المتبادل أن يفعلوا ذلك بحلول نهاية عام 2026 من أجل تحسين الكفاءة التشغيلية وتوطيد التعاون داخل منظومة الأمم المتحدة.

التوصية 2

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن يقوموا بحلول نهاية عام 2025، عن طريق مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، بتكليف مجموعة الممارسين المعنية بالاعتراف المتبادل وشبكة أنصار الاعتراف المتبادل بتنسيق الجهود المبذولة على نطاق المنظومة لتفعيل الاعتراف المتبادل وبوضع مبادئ توجيهية تشغيلية شاملة لتوجيه المنظمات الموقِّعة أثناء تفعيل هذا المبدأ. وينبغي أن يكون الهدف من المبادئ التوجيهية هو زيادة تفعيل الاعتراف المتبادل فيما يتعلق بالأنشطة الأساسية الحالية للمنظمات.

التوصية 3

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن يغتنموا كل فرصة تُتاح لمراجعة السياسات والأنظمة القائمة وإدراج مبدأ الاعتراف المتبادل صراحة في أطرها التنظيمية من أجل تعزيز فائدته في سد الثغرات الموجودة في أطر هذه الوكالات وتيسير تنفيذه على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وذلك بحلول نهاية عام 2029.

التوصية 4

ينبغي للأمين العام، أن يطلب بحلول نهاية عام 2026 من المنسقين المقيمين أن يضطلعوا بدور رائد في مجال الدعوة وأن يقدموا تقارير دورية عن التقدم المحرز نحو تفعيل الاعتراف المتبادل على المستوى القطري، بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية لشبكات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، مع مراعاة أن الاعتراف المتبادل هو أحد العوامل التمكينية الرئيسية للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال.

التوصية 5

ينبغي للأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن تطلب، بحلول نهاية عام 2026، إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات الموقِّعة على بيان الاعتراف المتبادل الذين لم يدرجوا بعد مكاسب الكفاءة الناتجة عن تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل في تقاريرهم الدورية لضمان الرصد والرقابة المناسبين، أن يفعلوا ذلك.

التوصيات غير الرسمية

1 - يقترح المفتشان أن تتبنى المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة العوامل الرئيسية السبعة للنجاح في تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل (الفقرة 36).

2 - يقترح المفتشان أن تعتمد المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة استراتيجية لإدارة التغيير يُكرَّس فيها مبدأ الاعتراف المتبادل في الثقافة التنظيمية (الفقرة 54).

3 - يقترح المفتشان الاعتراف بالدور التمكيني للمكاتب القانونية من خلال إشراكها في المبادرات التنظيمية الرامية إلى تفعيل مبدأ الاعتراف المتبادل (الفقرة 73).

4 - يقترح المفتشان أن تنظر المنظمات الموقِّعة التي ليس لديها مبادئ توجيهية داخلية بشأن تفعيل الاعتراف المتبادل في وضع مواد من هذا القبيل لتوجيه المديرين على المستوى القطري. ويشجعان الكيانات التي لديها مبادئ توجيهية داخلية على عرضها على المنظمات الأخرى للرجوع إليها (الفقرة 78).

5 - يقترح المفتشان تعيين جهات تنسيق في المجالات الوظيفية الستة لدعم تفعيل الاعتراف المتبادل في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن تكون جهات التنسيق أعضاء في مجموعة الممارسين المعنية بالاعتراف المتبادل و/أو شبكة أنصار الاعتراف المتبادل من أجل الحفاظ على الصلة بين المبادرات التي تقودها الكيانات ومبادرات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى (الفقرة 84).

6 - تمثل الأماكن المشتركة أحد العوامل التمكينية الهامة للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال؛ ولذلك، يقترح المفتشان منحها أولوية قصوى، بما في ذلك عند النظر في قيام المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بفتح مكاتب ميدانية (الفقرة 111).

7 - لجني أقصى قدر من الفائدة من الاعتراف المتبادل في مجال المشتريات، يقترح المفتشان أن تبذل المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة جهوداً متضافرة لتوسيع نطاق الاعتراف المتبادل إلى ما أبعد من حدود الشراء التعاوني بالاستفادة من العقود القائمة (الفقرة 128).

8 - يقترح المفتشان إدراج مبدأ الاعتراف المتبادل في المبادئ التوجيهية المعنونة "تنسيق مشتريات الأمم المتحدة: مشتريات الأمم المتحدة المشتركة على المستوى القُطري"، وأن تعتمد جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تلك المبادئ التوجيهية وتكيّفها لدعم التعاون في إطار المشتريات (الفقرة 129).

9 - يقترح المفتشان أن تقوم شبكة المشتريات بتنسيق إنشاء قاعدة بيانات موحدة للبائعين وفرص الشراء، وكذلك لتقاسم الاتفاقات الطويلة الأجل، والاستفادة من بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات بوصفها نقطة الدخول المركزية. ويقترح المفتشان أيضا أن يتم ترتيب آليات لتتبع العقود يتم إنشاؤها من خلال المشتريات المشتركة ولرصد استخدام عقود المنظمات الأخرى، إلى جانب وضع ضوابط لإدارة توسيع نطاق إتاحة العقود للمنظمات الأخرى، مع الامتثال في الوقت نفسه للقيود المفروضة على العقود، مثل السرية (الفقرة 138).

10 - يقترح المفتشان أن تقوم المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، التي لا تستخدم حاليا خدمات مركز الأمم المتحدة العالمي لخدمات الموارد البشرية، باستكشاف المزايا التي قد يقدمها المركز لتحسين الكفاءة على نطاق منظومة الأمم المتحدة. ويقترحان أيضا أن تشكل لجنة الخدمة المدنية الدولية فرقة عمل مشتركة بين الوكالات معنية بالموارد البشرية لدراسة إمكانية زيادة مواءمة عمليات تصنيف الوظائف، بما في ذلك تطبيق الاعتراف المتبادل، واعتماد توصيفات عامة للوظائف، قدر الإمكان، ووضع فهرس واحد للوظائف يكون متسقا مع جدول متوائم للمرتبات (الفقرة 143).

11 - يقترح المفتشان أن يتبع تفعيل الاعتراف المتبادل في مجال الخدمات اللوجستية نهجاً أكثر تنظيماً وقائماً على المهام يستفيد من المبادرات العالمية والمحلية القائمة (الفقرة 163).

12 - يقترح المفتشان أن تكفل المنظمات الموقِّعة التطبيق الكامل لمبادئ تقدير التكاليف والتسعير الموحدة التي حددتها المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال من أجل معالجة مسألتي الشفافية والمعاملة بالمثل فيما يتعلق باسترداد التكاليف وفرض الرسوم لتطبيق الاعتراف المتبادل (الفقرة 170).

13 - يقترح المفتشان أن تقوم الكيانات التي لم تعتمد بعدُ المعايير الدنيا للأمن السيبراني المبينة في الوثيقة JIU/REP/2021/3 وفي المبادئ التوجيهية للشبكة الرقمية والتكنولوجية باعتماد تلك المعايير دون تأخير (الفقرة 178).

14 - يقترح المفتشان أن تأخذ المنظمات في الاعتبار مواءمة النظم وقابلية التشغيل فيما بينها على المدى المتوسط إلى الطويل عند مشاركتها في الجولات المستقبلية لتجديد نُظم التخطيط المركزي للموارد. ويمكن للشبكة الرقمية والتكنولوجية، وكذلك لشعبة أداة التخطيط المركزي للموارد التابعة لإدارة الاستراتيجيات

والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بوصفها أعضاء في فريق المصالح الخاصة المعني بالتخطيط المركزي للموارد، أن تضطلع بدور محوري في النهوض بهذه الخطة (الفقرة 182).

15 - يقترح المفتشان أن تعتمد الأمانة العامة للأمم المتحدة سياسة مبسطة بشأن استحقاق السفر من أجل السماح بالمواءمة بين الكيانات التي تتألف منها الأمانة العامة للأمم المتحدة (الفقرة 191).

16 - خلص المفتشان إلى أن المنهجية التي اعتمدها صندوق الأمم المتحدة للسكان للوقوف على المكاسب في الكفاءة الناجمة عن تنفيذ الاعتراف المتبادل هي ممارسة سليمة، ويقترحان أن تنظر المنظمات الأخرى التي لا تقوم بذلك أصلا في تكرار هذه المنهجية (الفقرة 203).

17 - يقترح المفتشان أن تستفيد اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى وشبكاتها من نهج شبكة المشتريات وأن تضع خريطة طريق ولوحة متابعة لتوجيه عملية تنفيذ الاعتراف المتبادل مع مراعاة اعتماده بشكل عام. وفي حال عدم وجود شبكات، كما هو الحال في مجالات الخدمات اللوجستية وخدمات المرافق، ينبغي أن تقوم اللجنة بإنشاء أو تعيين فرق عمل محددة لدعم هذا العمل (الفقرة 210).

18 - يقترح المفتشان أن تقوم اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، استناداً إلى عملية الإبلاغ عن الكفاءة التي ينسقها بالفعل مكتب التنسيق الإنمائي، بتحديد إطار رفيع المستوى يتضمن مؤشرات أداء رئيسية من أجل كفالة المواءمة بين المنظمات في الوقوف على المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة في المجالات الوظيفية الستة والمبادرات ذات الصلة (الفقرة 211).

19 - يقترح المفتشان أن تعمل نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كعوامل تمكينية لتيسير ممارسات الاعتراف المتبادل الآمنة والفعالة وأن تعتمد جميع الأطراف تدابير قوية في مجال الأمن السيبراني بما يتمشى مع خط الأساس الأمني الأدنى للشبكة الرقمية والتكنولوجية (الفقرة 221).

المحتويات

الصفحة

موجز تنفيذي iii

أولا – مقدمة 1

ألف – معلومات أساسية 1

باء – الأهداف والنطاق والمنهجية 2

جيم – شكر وتقدير 5

ثانيا – لمحة موجزة عن تطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة 6

ألف – تطور الاعتراف المتبادل وتعريفه 6

باء – المعايير التشغيلية لمبدأ الاعتراف المتبادل 7

جيم – العوامل الرئيسية للنجاح في تنفيذ الاعتراف المتبادل 9

دال – الصلة بين الاعتراف المتبادل والمواءمة 11

ثالثا – فوائد الاعتراف المتبادل والتحديات التي تعترضه 13

ألف – فوائد الاعتراف المتبادل 13

باء – التحديات التي تعترض الاعتراف المتبادل 14

رابعا – مدى ملاءمة وفعالية السياسات والأطر التنظيمية لتفعيل الاعتراف المتبادل 18

ألف – أطر العمل والمبادئ التوجيهية التشغيلية على نطاق المنظومة 18

باء – إدراج الاعتراف المتبادل في السياسات والإجراءات التنظيمية 21

خامسا – الاعتراف المتبادل في الممارسة العملية 24

ألف – حالة تنفيذ الخطوات السبع للاعتراف المتبادل التي حددتها المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال . 24

باء – الاعتراف المتبادل كعامل تمكيني لمبادرات خطة تحقيق الكفاءة 27

جيم – حالة تنفيذ الاعتراف المتبادل في المجالات الوظيفية الستة الواردة في بيان الاعتراف المتبادل 38

سادسا – رصد تنفيذ الاعتراف المتبادل وتقييمه والإبلاغ عنه 63

ألف – تتبع التقدم المحرز ونتائج تنفيذ الاعتراف المتبادل 63

باء – الحوكمة والمساءلة والرقابة 69

سابعا – سبل المضي قدما وفرص المستقبل 71

المرفقات

الأول – معلومات أساسية عن الاستعراض المستندي 72

الثاني – المنهجية ومعدل الاستجابة ونتائج الاستبيانات 74

الثالث – المنهجية المستخدمة في المقابلات 82

الرابع – منهجية استقصاء المنسقين المقيمين ومعدل الاستجابة لها ونتائجها 85

الخامس – قائمة غير حصرية بالمزايا النسبية للاستفادة من الاعتراف المتبادل (مُبلغ عنها ذاتيًا) 88

السادس – نظرة عامة على الإجراءات التي ستتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة 90

أولا - مقدمة

1 - أُدرِج هذا الاستعراض لتنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة في برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة (الوحدة) لعام 2024. ويندرج موضوع الاستعراض ضمن مجالين من مجالات التركيز المواضيعية الأربعة الواردة في الإطار الاستراتيجي للوحدة للفترة 2020-2029[1]. ورغم أن هذا الاستعراض هو أول استعراض تجريه الوحدة بشأن هذا الموضوع تحديدا، إلا أنه قد تمت تغطية هذا الموضوع جزئياً في استعراضات سابقة أجرتها الوحدة[2].

ألف - معلومات أساسية

2 - لا يوجد تعريف ذو حجية على نطاق المنظومة للاعتراف المتبادل. إلا أنه في سياق منظومة الأمم المتحدة، تم تعريف الاعتراف المتبادل بشكل فضفاض بوصفه المبدأ الذي "يسمح لكيان باستخدام السياسات والإجراءات والعقود الإطارية والآليات التشغيلية ذات الصلة في كيان آخر والاعتماد عليها في تنفيذ الأنشطة، دون الحاجة إلى القيام بمزيد من عمليات التحقق أو التقييم أو الحصول على الموافقة، وذلك إلى أقصى حد ممكن عمليًّا"[3].

3 - وببساطة، يمكّن الاعتراف المتبادل منظمة واحدة من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة من الحصول على خدمات من منظمة أخرى من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة إذا كانت هذه الأخيرة قادرة على تقديم تلك الخدمات على نحو أكثر كفاءة. ويتمثل الهدف من الاعتراف المتبادل في تمكين منظمات الأمم المتحدة من إقامة شراكات والعمل معاً بشكل أفضل من أجل تنفيذ مهمة الأمم المتحدة ككل، وخطة التنمية المستدامة لعام 2030، والولايات المحددة المسندة إلى منظمات الأمم المتحدة المشاركة من خلال الاستفادة من المزايا النسبية لمختلف منظمات الأمم المتحدة بالتوازي مع دفع الحد الأدنى من تكاليف المعاملات عند القيام بذلك[4].

4 - ومثّل اعتمادُ مبدأ الاعتراف المتبادل رسميًّا في عام 2018 استجابة مباشرة لقرار الجمعية العامة 243/71. فمبدأ الاعتراف المتبادل هو أحد العوامل التمكينية الثلاثة لخطة تحقيق الكفاءة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة[5]. وينبغي للكيانات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية "أن تعمل وفقا لمبدأ الاعتراف المتبادل بأفضل الممارسات في مجال السياسات والإجراءات، بهدف تيسير التعاون الفعال بين

(1) هي (أ): ممارسات وأساليب الإدارة والتنظيم في منظومة الأمم المتحدة في مجالات الموارد البشرية والمالية، والتنظيم، والإدارة القائمة على النتائج، والتخطيط الاستراتيجي والإدارة الاستراتيجية، وإدارة التغيير، وإدارة المخاطر، والأمن والسلامة، واستخدام التكنولوجيات الرقمية؛ (ب) والأهداف والاتفاقيات المتفق عليها دولياً التي تتناول السياسات والاستراتيجيات والبرامج، فضلاً عن التنسيق والتعاون بشأن تحقيق الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً، مثل خطة التنمية المستدامة لعام 2030.

(2) انظر JIU/REP/2018/5 و JIU/REP/2019/8 و JIU/REP/2020/3.

(3) بيان الاعتراف المتبادل. المرجع متاح على الرابط التالي: https://unsceb.org/mutual-recognition-statement.

(4) الموقع الإلكتروني لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (UNSDG)، "العمليات المؤسسية" (https://unsdg.un.org/ar/2030-agenda/almlyat-almwssyt).

(5) ويتمثل العاملان التمكينيان الآخران في المبادئ الموحدة لرضا العملاء والمبادئ الموحدة للتسعير وتقدير التكاليف. انظر https://unsdg.un.org/ar/2030-agenda/almlyat-almwssyt.

الوكالات وخفض تكاليف المعاملات التي تتحملها الحكومات والوكالات المتعاونة"[6]. وقد شدد الأمين العام على ذلك أكثر في تقريره عن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية من أجل تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام 2030 الصادر في كانون الأول/ديسمبر 2017، الذي طلب فيه "إلى جميع الكيانات أن تعجل بجهودها للوفاء بالولاية المنصوص عليها في القرار 243/71، للعمل وفقاً لمبدأ الاعتراف المتبادل بأفضل الممارسات في مجال السياسات والإجراءات"[7]، في إطار النهوض بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال.

5 - وهكذا، وبهدف تعزيز تنفيذ خطة الإصلاح التي أطلقها الأمين العام، قامت اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق ومجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة في عام 2018 بوضع بيان الاعتراف المتبادل الذي اعتمده ووقّعه منذ ذلك الحين الرؤساء التنفيذيون لـ 23 منظمة[8]. ويضفي البيان طابعاً رسمياً على التزام المنظمات المشترك بتطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل، إلى أقصى حد ممكن عمليًّا، فيما يتعلق بإدارة وتنفيذ أنشطتها.

6 - وفي عام 2020، وقبيل الدورة الجديدة للاستعراض الشامل للسياسات الذي يجرى كل أربع سنوات (2021-2024)، كررت الجمعية العامة التأكيد في قرارها 233/75 على أنه ينبغي لمنظمات الأمم المتحدة أن تعتمد في عملها مبدأ الاعتراف المتبادل، وحثت المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية التي لم توقّع بعدُ على بيان الاعتراف المتبادل على أن تفعل ذلك.

باء - الأهداف والنطاق والمنهجية

7 - قد أجري هذا الاستعراض بهدف تحسين فعالية وكفاءة منظومة الأمم المتحدة من خلال تيسير التعاون الفعال بين الكيانات وخفض تكاليف المعاملات التي تتحملها الحكومات والوكالات المتعاونة.

8 - **النطاق** - يشمل نطاق الاستعراض المنظومة بأسرها. وهو يركز على المجالات الوظيفية الستة التي تم تسليط الضوء عليها في بيان الاعتراف المتبادل، وهي الشؤون المالية، والموارد البشرية، والمشتريات، والخدمات اللوجستية، وتكنولوجيات المعلومات والاتصالات، والإدارة (بما في ذلك خدمات المرافق). ونظراً لأهمية الاعتراف المتبادل كعامل تمكيني للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال[9]، قد أُدرجت تلك المجالات في الاستعراض. واقتصر نطاق الاستعراض على المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة الموقّعة

(6) قرار الجمعية العامة 243/71، الفقرة 52.

(7) A/72/684-E/2018/7، الفقرة 44.

(8) منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة، ومركز التجارة الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(9) تتألف العمليات المشتركة لتسيير الأعمال ما يلي: استراتيجية تسيير الأعمال، ومكتب الدعم الإداري المشترك، والأماكن المشتركة، ومراكز الخدمات المشتركة.

على بيان الاعتراف المتبادل[10]. وتم استبعاد المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة التي لم توقِّع على البيان[11]. غير أنه، بما أن مبدأ الاعتراف المتبادل ينطبق على جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ويعود عليها بالفائدة، فإن التوصيات الواردة في التقرير موجَّهة إلى جميع المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة. ونظر الاستعراض أيضا في عمل الآليات المشتركة بين الوكالات[12] المشاركة في تفعيل مبدأ الاعتراف المتبادل.

9 - **الأهداف** - يتمثل الهدف من هذا الاستعراض في تزويد الأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة والرؤساء التنفيذيين للمنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة بمعلومات محدّثة عن حالة تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل. وتتمثل أهداف الاستعراض تحديداً فيما يلي:

(أ) تقييم حالة تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل والتقدم المحرز نحو تنفيذه؛

(ب) تقييم مدى كفاية وفعالية المبادرات السياساتية والإجراءات والممارسات المعتمدة لتنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل؛

(ج) تقييم الأثر الذي أحدثه هذا المبدأ من حيث تحقيق الكفاءة والوفورات في التكاليف، وتعزيز التعاون والتآزر بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة؛

(د) تحديد المخاطر والتحديات والعقبات التي تحول دون التنفيذ الكامل لمبدأ الاعتراف المتبادل؛

(هـ) تحديد الممارسات الجيدة والدروس المستفادة فيما يتعلق بتنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل؛

(و) استعراض سبل ووسائل تحسين تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة.

10 - **المنهجية** - وفقاً للمعايير الداخلية لوحدة التفتيش المشتركة وإجراءات عملها، جمعت المنهجية المستخدمة في الاستعراض بين النهج النوعية والنهج الكمية لجمع البيانات وتحليلها، بما في ذلك ما يلي:

(أ) **استعراض مستندي** - أجرى فريق الاستعراض استعراضاً مستنديا مستفيضا لجميع الوثائق المتاحة بشأن الاعتراف المتبادل، بما في ذلك التقارير السابقة ذات الصلة التي أعدتها وحدة التفتيش

(10) جُمعت البيانات المستخدَمة في هذا الاستعراض من 21 منظمة مشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة موقِّعة على بيان الاعتراف المتبادل فقط، وهي منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، ومركز التجارة الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، والأمانة العامة للأمم المتحدة (بما في ذلك مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهما تابعان للأمانة العامة)، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(11) المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة التي لم توقّع على بيان الاعتراف المتبادل هي الوكالة الدولية للطاقة الذرية، والمنظمة البحرية الدولية، ومنظمة السياحة العالمية، والاتحاد البريدي العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية.

(12) مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى وشبكاتها، ومجموعة التنسيق المعنية بالاعتراف المتبادل، ومجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة والمجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال التابعة لها.

المشتركة، وأجرى تحليلاً لوثائق السياسات والأنظمة والإجراءات ذات الصلة للمنظمات الموقِّعة. ويتضمن المرفق الأول معلومات أساسية عن الوثائق التي تم تحليلها؛

(ب) **الاستبيانات** – أُرسل استبيانان لطلب معلومات نوعية وكمية ووثائق داعمة إلى المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة الموقِّعة على بيان الاعتراف المتبادل البالغ عددها 21 منظمة؛ وأجابت 19 منظمة على الاستبيان الذي طلب وثائق داعمة، وأجابت 19 منظمة على الاستبيان المؤسسي المفصل الذي طلب معلومات موضوعية[13]. ويتضمن المرفق الثاني معلومات أساسية عن الردود على الاستبيانين.

(ج) **المقابلات** – استناداً إلى الردود على الاستبيانين، أُجري ما مجموعه 60 مقابلة مع 236 من أصحاب المصلحة الرئيسيين في المنظمات الموقِّعة والآليات المشتركة بين الوكالات ذات الصلة[14] والعمليات المشتركة لتسيير الأعمال[15] ومع منسق مقيم واحد. وللحصول على منظور ميداني وجمع معلومات وآراء إضافية بشأن حالة تنفيذ الاعتراف المتبادل، تم إيفاد بعثات ميدانية خلال الفترة ما بين حزيران/يونيه وتموز/يوليه 2024 إلى كوبنهاغن ونيروبي ونيويورك. ويتضمن المرفق الثالث معلومات أساسية عن المقابلات التي أجريت.

(د) **الاستقصاء المرسَل إلى المنسقين المقيمين** – من أجل الحصول على آراء المنسقين المقيمين، بصفتهم رؤساء أفرقة الأمم المتحدة القطرية، أُرسل استقصاء عبر الإنترنت أعدته وأدارته وحدة التفتيش المشتركة إلى 103 منسقين مقيمين في أيار/مايو 2024. وتجري الإشارة إلى نتائج الاستقصاء في فروع مختلفة من هذا التقرير. ويتضمن المرفق الرابع معلومات أساسية عن نتائج الاستقصاء.

11 – وقد أُجري الاستعراض وفقاً للنظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة ولإجراءاتها الداخلية. وروعيت على النحو الواجب حماية سرية هوية أصحاب المصلحة الذين أجابوا على الاستبيانَين والأسئلة والاستقصاءات وكذلك الذين شاركوا في المقابلات. وللوفاء بالتزاماته المهنية والأخلاقية، حافظ فريق الاستعراض على استقلاله وإنصافه وحياده ونزاهته المهنية أثناء مراحل التخطيط لهذا الاستعراض وتنفيذه وصياغته.

12 – وبغرض ضمان الجودة، ووفقًا للمادة 11-2 من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، خضعت مسودة التقرير لاستعراض أقران داخلي من أجل اختبار التوصيات في ضوء الحكمة الجماعية للوحدة. ثم عُمِّم مشروع التقرير المنقَّح على المنظمات المشارِكة التي شملها الاستعراض لكي تصحّح أي أخطاء

(13) قدمت ردوداً على الاستبيان الذي طلب معلومات موضوعية المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة التالية: منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، ومركز التجارة الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، والأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

(14) شبكة المشتريات وشبكة الموارد البشرية التابعتان للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، ومجموعة التنسيق المعنية بالاعتراف المتبادل، ومجموعة أنشطة المشتريات المشتركة، ومركز الأمم المتحدة العالمي لخدمات الموارد البشرية.

(15) مركز الخدمات المشتركة التابع لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ومكتب الدعم الإداري المشترك في نيروبي.

وقائعية وتقدّم تعليقات على النتائج والاستنتاجات والتوصيات. وقد روعيت تعليقاتها عند وضع الصيغة النهائية للتقرير ولكن تقع المسؤولية النهائية عن الاستعراض على عاتق المؤلفين فقط.

13 - ويتضمن هذا الاستعراض خمس توصيات رسمية: واحدة موجّهة إلى الأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة؛ وواحدة موجَّهة إلى الأمين العام للأمم المتحدة؛ وثلاث توصيات موجَّهة إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ويتضمن هذا الاستعراض أيضا 19 توصية غير رسمية تُكمِّل التوصيات الرسمية، وتهدف إلى تحسين تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل. ولتيسير معالجة التقرير فضلاً عن تنفيذ التوصيات ورصدها، يتضمن المرفق السادس جدولا يبين ما إذا كان التقرير مقدَّما إلى الأجهزة التشريعية أو إلى مجالس الإدارة أو إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات لاتخاذ إجراء أو للعلم.

جيم - شكر وتقدير

14 - يود المفتشان أن يعربا عن امتنانهما لجميع المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة التي ردت على الاستبيان المؤسسي والتي قدمت وثائق سياسات ذات صلة. كما يعربان عن تقديرهما لجميع أولئك الذين أسهموا عن طيب خاطر بمعارفهم وآرائهم في المقابلات وفي الاستقصاء الذي أُجري عبر الإنترنت. ويود المفتشان أيضاً أن يشكرا منسقي وحدة التفتيش المشتركة في المنظمات المشاركة الذين كان لهم دور فعال في إدارة الاستبيانَيْن وتيسير المقابلات.

ثانيا - لمحة موجزة عن تطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة

ألف - تطور الاعتراف المتبادل وتعريفه

لا يوجد تعريف عالمي ذو حجية للاعتراف المتبادل؛ بل إنه يُعرَّف على أساس الإطار المتفق عليه وسياق التطبيق

15 - ظل مبدأ الاعتراف المتبادل يشكل حجر الزاوية في التعاون بين الوكالات في منظومة الأمم المتحدة لعدة سنوات. وقد دأبت المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة على تطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل في المعاملات التجارية فيما بينها قبل اعتماده رسمياً بوصفه أحد العوامل التمكينية لمبادرات خطة تحقيق الكفاءة. ولكن منظومة الأمم المتحدة لم تعتمد تعريفاً رسمياً ذا حجية على نطاق المنظومة للاعتراف المتبادل. وخلص الاستعراض إلى أن جميع المنظمات الموقِّعة قد اعتمدت التعريف "الفضفاض" للمبدأ الوارد في بيان الاعتراف المتبادل، وهو كما يلي: "يسمح مبدأ الاعتراف المتبادل لكيان باستخدام السياسات والإجراءات والعقود الإطارية والآليات التشغيلية ذات الصلة في كيان آخر والاعتماد عليها في تنفيذ الأنشطة، دون الحاجة إلى القيام بمزيد من عمليات التحقق أو التقييم أو الحصول على الموافقة، وذلك إلى أقصى حد ممكن عمليًّا". وقد اتضح من المعارف المتاحة أن مدى تعريف مبدأ الاعتراف المتبادل وتفعيله يختلفان باختلاف الإطار المتفق عليه وسياق التطبيق.

16 - وببساطة، فإن الاعتراف المتبادل هو ترتيب طوعي بين الأطراف وفيما بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة للاعتراف بأفضل الممارسات في مجال السياسات والإجراءات المتبعة في كل واحدة منها. وتُبيّن الطريقة التي يُستخدم بها الاعتراف المتبادل في منظومة الأمم المتحدة بوضوح أنه يمكن تطبيق المبدأ في سياقات مختلفة. ولهذا، لا يوجد تعريف ذو حجية على نطاق المنظومة لمبدأ الاعتراف المتبادل.

17 - وقد برز مبدأ الاعتراف المتبادل لأول مرة على نطاق المنظومة فيما يتعلق بالتعاون بين الوكالات في قرار الجمعية العامة 243/71، الذي أكد على ضرورة "أن تعمل [الكياناتِ التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية] وفقا لمبدأ الاعتراف المتبادل بأفضل الممارسات في مجال السياسات والإجراءات، بهدف تيسير التعاون الفعال بين الوكالات وخفض تكاليف المعاملات التي تتحملها الحكومات والوكالات المتعاونة".

18 - وقد شدد الأمين العام على ذلك أكثر في تقريره الصادر في كانون الأول/ديسمبر 2017، الذي طلب فيه إلى جميع الكيانات أن تعجل بجهودها للعمل وفقاً لمبدأ الاعتراف المتبادل[16] في إطار النهوض بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال. وفي جهد مدروس لتنفيذ قرار الجمعية العامة 243/71، تم التوقيع على بيان الاعتراف المتبادل وإطلاقه في عام 2018.

19 - وأعرب العديد ممن أجريت مقابلات معهم عن رأي مفاده أنه ليس هناك حاجة لوضع تعريف رسمي ذي حجية على نطاق المنظومة للاعتراف المتبادل لأن ذلك قد يؤدي إلى تصلّب غير ضروري وإلى نشأة عراقيل قانونية.

(16) A/72/684-E/2018/7، الفقرة 44.

20 - ويؤيّد المفتشـــان الرأي الذي مفاده أنه ليس هناك حاجة لوضـــع تعريف ذي حجية على نطاق المنظومة للاعتراف المتبادل. فالوصـف المأخوذ من بيان الاعتراف المتبادل شـامل بما فيه الكفاية ويضـع معايير تشغيلية كافية.

باء - المعايير التشغيلية لمبدأ الاعتراف المتبادل

سمح بيان الاعتراف المتبادل بزيادة الزخم اللازم لتبني مبدأ الاعتراف المتبادل

21 - يتضمن بيانُ الاعتراف المتبادل المعاييرَ التشغيلية لمبدأ الاعتراف المتبادل. وخلص الاستعراض إلى أن التوقيع على بيان الاعتراف المتبادل وإطلاقه في عام 2018 قد ســرّعا زخم تبني مبدأ الاعتراف المتبادل. وفي الوقت نفسه، أثار إطلاق البيان العديد من التساؤلات بشأن المعنى الدقيق للاعتراف المتبادل ونطاقه.

22 - وعند توقيع كبار المســؤولين التنفيذيين على البيان، التزمت المنظمات الموقِّعة بالعمل على تنفيذ المبدأ في المجالات الوظيفية الستة لاستراتيجية تسيير الأعمال على المستوى القطري، وهي المجالات التي تســتهدفها مبادرات المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال التابعة لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المســتدامة وهي: الشــؤون المالية، والموارد البشــرية، والمشــتريات، والخدمات اللوجســتية، وتكنولوجيات المعلومات والاتصــالات، والإدارة (بما في ذلك خدمات المرافق). وتتمحور اسـتراتيجية تسـيير الأعمال حول خطوط الخدمات المشتركة الستة تلك، التي تشكل أساس التعاون على المستوى القطري.

23 - وأســاســا، يعكس بيان الاعتراف المتبادل توافقا في الآراء على نطاق واســع بشــأن اعتماد خدمات مشتركة أو متقاسمة، دون الحاجة إلى إجراء استعراض إضافي لسياسات مقدمي الخدمات وإجراءاتهم.

24 - وكما هو موضــح أعلاه، ترى معظم المنظمات الموقِّعة أن بيان الاعتراف المتبادل كافٍ من حيث التعريف العام الذي يتضمنه واتجاهه. ولكن هناك اعتقاد بأن البيان يفتقر إلى إطار تشغيلي شامل وإلى آلية إنفاذ. وعلاوة على ذلك، ليس البيان ملزمًا قانونًا؛ إذ أنه مجرد تعبير عن الالتزام المشترك للرؤساء التنفيذيين في المنظمات الموقِّعة بتطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل "إلى أقصى حد ممكن عمليًا". وعلى عكس ما يحدث في الاتحاد الأوروبي، ليس لتطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل أي ثقل قانوني في منظومة الأمم المتحدة. وترى بعض المنظمات الموقِّعة أن عبارة "إلى أقصــى حد ممكن عمليًا" توفر عذراً ســهلا لعدم تبني مبدأ الاعتراف المتبادل بشكل كامل - كما أنها تثبطه.

25 - وعلى العكس من ذلك، ترى بعض المنظمات أن العبارة ضرورية لأن المبدأ لا يشكل قاعدة إدارية. ويجب على كل منظمة موقِّعة على بيان الاعتراف المتبادل أن تتبع القواعد والإجراءات الخاصـــة بها لتنفيذ المبدأ. وشددت المنظمات على أن المرونة في تطبيق المبدأ ضرورية لأن لكل منظمة ولايات ونماذج لتسيير الأعمال وأطر قانونية وإدارية مختلفة.

26 - ويضــفي البيان طابعا رســميا على الالتزام المشــترك بتطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل إلى أقصــى حد ممكن عمليًا، بالسماح لأي منظمة باستخدام السياسات والإجراءات والعقود الإطارية والآليات التشغيلية ذات الصـــلة المتَّبعة في منظمة أخرى والاعتماد عليها لتنفيذ الأنشـــطة دون الحاجة إلى القيام بمزيد من عمليات التحقق أو التقييم أو الحصول على الموافقة.

27 - وكما هو الحال مع أي مبدأ، يقترن مبدأ الاعتراف المتبادل بآليات ضمان. فعلى سبيل المثال، عند تطبيق المبدأ، يجب على المنظمات الموقِّعة أن تتقيد بما يلي:

- الحفاظ على أنظمة سليمة للإدارة المالية والرقابة الداخلية لضمان استخدام الأموال للغرض المقصود مع إيلاء الاعتبار الواجب لاعتبارات الكفاءة والفعالية
- إخضاع أنظمتها المالية والإدارية لترتيبات مراجعة داخلية وخارجية وفقا للمعايير المقبولة دوليًّا
- إعادة التأكيد على التزامها بمبدأ المراجعة الوحيدة للحسابات
- ضمان وجود آليات مناسبة للتخفيف بشكل كبير من احتمال وقوع حالات غش وفساد ومعالجة الادعاءات والحالات المثبتة المتعلقة بالغش والفساد
- اتخاذ التدابير المناسبة، بما في ذلك بتعزيز القدرات، للتخفيف من المخاطر الناجمة عن أي مواطن ضعف يتم تحديدها في الأنظمة والترتيبات المالية والإدارية الخاصة بها[17]

28 - وكما ذكرت إحدى المنظمات في ردها على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة، "يقوم الاعتراف المتبادل على افتراض أن جميع وكالات الأمم المتحدة تستوفي المعايير الدولية لمراجعة الحسابات ومعايير الرقابة الداخلية وأنه يجري تقييمها بانتظام قياساً على تلك المعايير. ولذلك، من المستبعد أن يمثل استخدام الوكالات لنظم بعضها البعض مخاطر بالنسبة إليها، حتى عندما تختلف بعض الأنظمة أو القواعد من وكالة إلى أخرى. ولا يتمثل الغرض من ذلك في مواءمة السياسات والعمليات وإنما في تحسين فعالية التكلفة من خلال الاعتراف، على سبيل المثال، بأنه إذا كانت لدى إحدى الوكالات ميزة تنافسية وممارسة أفضل فيما يتعلق بخدمات أو احتياجات معينة، لا تحتاج وكالة أخرى إلى توفير تلك الخدمات بل إنها تعتمد على تلك الوكالة لتلبية احتياجاتها".

29 - وقد اتضح من البيانات التي جُمعت خلال المقابلات أن مبدأ الاعتراف المتبادل غير مفهوم كليًّا، حيث يخلط البعض بينه وبين مبدأ المعاملة بالمثل. ولا يعني الاعتراف بالسياسات والإجراءات والعقود الإطارية الخاصة بمنظمة أخرى أنه ينبغي لمقدم الخدمات أن يعترف أيضا بسياسات أو إجراءات متلقي الخدمات. ويقوم هذا المبدأ على الاقتناع بأن المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة يمكن أن تثق وتعترف بالسياسات والإجراءات والعقود الإطارية الخاصة بالمنظمات الأخرى. ومع أن مبدأ الاعتراف المتبادل يفترض مسبقاً تساوي المنظمات الموقِّعة في المركز، إلا أنه لا يعني المعاملة بالمثل بين المنظمات الموقِّعة أو الاعتراف التلقائي في سياق منظومة الأمم المتحدة. ولا يجب أن يكون الاعتراف المتبادل، في جوهره، شاملًا لكل شيء. وكما هو الشأن مع أي مبدأ آخر، هناك استثناءات من هذا المبدأ. ففي سياق الأمم المتحدة، يقوم المبدأ على أفضل الممارسات في مجال السياسات والإجراءات.

30 - وتكشف نتائج هذا الاستعراض أن الاعتراف المتبادل يمكن أن يكون ثنائيا أو متعدد الأطراف في التطبيق. وعادةً ما يتم تيسير ترتيبات الاعتراف المتبادل من خلال مذكرة تفاهم أو اتفاق مستوى الخدمات. ومع أن الاعتراف المتبادل ليس ملزمًا قانونًا في سياق منظومة الأمم المتحدة، إلا أنه يمكن إدارةُ آليات الإنفاذ بتوقيع اتفاق مستوى الخدمات.

(17) بيان الاعتراف المتبادل.

31 - ويشاطر المفتشان الرأي القائل بأنه نظراً إلى أن الاعتراف المتبادل لا يشكل قاعدة إدارية وأن تطبيقه يعتمد على العديد من العوامل، فإن عبارة "إلى أقصى حد ممكن عمليًّا" ضرورية لأنها تعكس المرونة التي يتسم بها تفعيل الاعتراف المتبادل.

32 - وينص كل من قرار الجمعية العامة 243/71 وبيان الاعتراف المتبادل على أن مبدأ الاعتراف المتبادل بأفضل الممارسات في مجال السياسات والإجراءات ينبغي ألا ينطبق إلا على المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية. ومع ذلك، ترى معظم المنظمات التي أجريت معها مقابلات أن مبدأ الاعتراف المتبادل ينبغي أن يُطبَّق في جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ويستند هذا الرأي إلى فهم أن الاعتراف المتبادل ييسِّر تنفيذ أنشطة الدعم الإداري وإدارتها، ويحقق وفورات في التكاليف، ويعزز التعاون بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وبما أن جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تسعى جاهدة إلى تحقيق فعالية التكلفة والكفاءة التشغيلية في إطار سعيها لتنفيذ ولايات كل منها، فمن الأهمية بمكان أن تطبّق جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة مبدأ الاعتراف المتبادل في جميع مسارات عملها.

33 - وفي القرار 233/75، كررت الجمعية العامة تأكيد أنه ينبغي للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية أن تعتمد في عملها مبدأ الاعتراف المتبادل بأفضل الممارسات في مجال السياسات والإجراءات، وذلك بهدف تيسير التعاون الفعال بين الوكالات وخفض تكاليف المعاملات التي تتحملها الحكومات والوكالات المتعاونة؛ وأحاطت علماً ببيان الاعتراف المتبادل؛ وحثت المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية التي لم توقّع بعدُ على هذا البيان أن تفعل ذلك.

34 - ونظرا إلى الفوائد الهائلة المحتمل أن يتيحها مبدأ الاعتراف المتبادل، يوصي المفتشان بشدة بفتح باب التوقيع على بيان الاعتراف المتبادل أمام جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وليس فقط أمام المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية.

35 - ومن المتوقع أن تؤدي التوصية التالية إلى تحسين كفاءة منظومة الأمم المتحدة.

التوصية 1

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الذين لم يوقِّعوا بعدُ على بيان الاعتراف المتبادل أن يفعلوا ذلك بحلول نهاية عام 2026 من أجل تحسين الكفاءة التشغيلية وتوطيد التعاون داخل منظومة الأمم المتحدة.

جيم - العوامل الرئيسية للنجاح في تنفيذ الاعتراف المتبادل

مبدأ الاعتراف المتبادل معقّد ويواجه تحديات على مستوى التنفيذ؛ وبناءً على ذلك، ينبغي تحديد العوامل الرئيسية للنجاح إذا كانت هناك رغبة في تحقيق النتائج المتوقعة

36 - قد اتضح من المقابلات التي أجريت أن مبدأ الاعتراف المتبادل معقّد ولا يزال محاطا بالشكوك. ولذلك، ينبغي تحديد العوامل الرئيسية للنجاح إذا كانت هناك رغبة في تحقيق النتائج المتوقعة. وقد حددت وحدة التفتيش المشتركة سبعة عوامل رئيسية تعتبر جميعها حاسمة للنجاح في تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل

(انظر الجدول 1). **ويقترح المفتشان أن تتبنى المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة العوامل الرئيسية السبعة للنجاح في تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل.**

الجدول 1

العوامل الرئيسية للنجاح في تنفيذ الاعتراف المتبادل

العوامل الرئيسية للنجاح	*الوصف*
1 – الالتزام المتبادل	لكي يُكلَّل تنفيذ الاعتراف المتبادل بالنجاح، يجب أن يكون هناك التزام مشترك بين الأطراف المتعاقدة. وينبغي أن توافق المنظمات المعنية على الالتزام بشكل ما. ويمكن تحقيق ذلك من خلال توقيع مذكرة تفاهم أو اتفاق مستوى الخدمات، حسب الاقتضاء.
2 – الثقة المتبادلة	إن الثقة في معايير الخدمات التي تقدمها منظمة أخرى في منظومة الأمم المتحدة تسهل الاعتراف والقبول. ويتطلب الاعتراف المتبادل الثقةَ في الأطر التنظيمية والمنتجات والخدمات المتاحة لدى المنظمة الأخرى. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تطبيق المبادئ الموحدة لرضا العملاء[أ].
3 – الاحترام المتبادل	يقوم الاعتراف المتبادل على الاحترام. فمن المهم أن تحترم المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بعضها البعض وأن تعترف بالقيمة المضافة لكل واحدة منها بغض النظر عن حجم المنظمة.
4 – الدعم المتبادل	لكي يُكلَّل تنفيذ الاعتراف المتبادل بالنجاح، من المهم أن تدعم المنظمات المشاركة بعضها البعض من منطلق الرغبة في توحيد الأداء. ويعزز ذلك التعاون بين الوكالات، وهو أمر أساسي لتجسيد المُثُل النبيلة للأمم المتحدة.
5 – المسؤولية المتبادلة	يعتمد التطبيق الفعال لمبدأ الاعتراف المتبادل على التزام المنظمات المشاركة بتحمل مسؤولياتها من خلال ترجمة المبادئ إلى أفعال إلى أقصى حد ممكن.
6 – التسامح المتبادل	من الضروري أن تتقبل المنظمات الموقِّعة اختلافات بعضها وأن تتسامح معها من خلال تبادل أفضل ممارساتها في إطار عمليات تسيير أعمالها.
7 – الرضا المتبادل	يُطبَّق الاعتراف المتبادل جيدا عندما تكون الشراكة مفيدة لكلا الطرفين. وسيساعد تطبيق المبادئ الموحدة لرضا العملاء والمعايير الموحدة للتسعير وتقدير التكاليف الأطرافَ على تسيير الأعمال بطريقة تتسم بالكفاءة والفعالية.

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة.

(أ) عملا بقراري الجمعية العامة 226/67 و 243/71 اللذين تضمنا دعوة إلى تحسين كفاءة منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، حدد الأمين العام غايةَ خطة تحقيق الكفاءة. وتدعم التدخلات المقترحة المتعلقة بالكفاءة ثلاثةُ عوامل تمكينية رئيسية حددتها المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال، وهي كما يلي: المبادئ الموحدة لرضا العملاء– لحماية الحد الأدنى من معايير جودة الخدمات المقدَّمة؛ والمعايير الموحدة للتسعير وتقدير التكاليف – لوضع معايير مشتركة لتحديد كيفية تحديد سعر وتكلفة الخدمات المقدَّمة على نطاق منظومة الأمم المتحدة؛ ومبدأ الاعتراف المتبادل، الذي يسمح لكيان معيّن في الأمم المتحدة باستخدام خدمات كيان آخر من كيانات الأمم المتحدة، إذا كان هذا الأخير قادرًا على تقديم تلك الخدمات على نحو أكثر كفاءة (https://unsdg.un.org/ar/2030-agenda/almlyat-almwssyt).

دال - الصلة بين الاعتراف المتبادل والمواءمة

الاعتراف المتبادل والمواءمة متكاملان ويعزز كل منهما الآخر

37 - على مر السنين، ظلت منظومة الأمم المتحدة تواجه صعوبات ناتجة عن تنوع السياسات والأنظمة والقواعد المتَّبعة في مختلف المنظمات، التي اتضح أنها تقوض الجهود المتضافرة المبذولة لتعزيز كفاءة وفعالية المنظومة بأكملها. وسعيًا لإيجاد حلول عملية لتلك التحديات المستمرة، استخدمت منظومة الأمم المتحدة بشكل تعاقبي مبدأَي المواءمة والاعتراف المتبادل. ويمكن تطبيق الاعتراف المتبادل في حالتين: أولاً، يمكن تطبيقه في الحالات التي يتعذر فيها تحقيق المواءمة؛ وثانيًا، يوفّر الاعتراف المتبادل بيئة ملائمة تكون فيها المواءمة ضرورية وقابلة للتحقيق. وهكذا فإن المواءمة هي أحد العوامل التي تشكل الفرص المتاحة للاعتراف المتبادل.

38 - والاعتراف المتبادل والمواءمة متكاملان ويعزز كل منهما الآخر. ويعمل المفهومان معًا لتعزيز الاتساق والكفاءة وتنفيذ البرامج، وكذلك لتوطيد التعاون بين الوكالات. ولكن اتضح من المقابلات التي أجريت أنه قد يساء فهم الصلة بين مبدأَي الاعتراف المتبادل والمواءمة في بعض الأحيان. ولذلك، من الضروري تحديد العلاقة بين المبدأين. ولهذا، ولأغراض هذا الاستعراض، تُعرّف المواءمة بأنها عملية وضع معايير مشتركة أو ممارسات مشتركة لتسيير الأعمال بين الأطراف المعنية.

39 - وقبل اعتماد مبدأ الاعتراف المتبادل رسميًّا، استحدثت منظومة الأمم المتحدة مجموعةً كبيرة من تدابير الإصلاح على نطاق المنظومة لمواءمة وتبسيط ممارسات تسيير الأعمال في المقر وعلى المستوى القطري. وفي مجال عمليات تسيير الأعمال، أُطلقت مبادرات إصلاحية هامة من خلال أنشطة آليات مجلس الرؤساء التنفيذيين وفي عدد من البلدان التي اعتمدت نهج "توحيد الأداء"، وقد حققت تلك المبادرات نتائج ملحوظة على مستوى التخطيط لتدابير إصلاحية متنوعة وتنفيذها دعماً لمواءمة وتبسيط ممارسات تسيير الأعمال في جميع مجالات عمليات تسيير الأعمال[18].

40 - وعلى مدى عدة عقود، سعت منظومة الأمم المتحدة إلى مواءمة وتبسيط ممارسات تسيير الأعمال على المستوى القطري من خلال التنسيق بين الوكالات وبإنشاء مجموعة متنوعة من الخدمات الأساسية المشتركة. فعلى سبيل المثال، في القرار 197/32 المؤرخ 19 كانون الأول/ديسمبر 1977، شجعت الجمعية العامة المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة على توحيد المجالات الوظيفية[19]. وفي إطار هذا المسعى، شجعت الجمعية العامة، في قرارها 208/62 الصادر في كانون الأول/ديسمبر 2007، على مواصلة استحداث نهج منسقة من أجل زيادة مواءمة وتبسيط ممارسات تسيير الأعمال فيها وتقليص تكاليف السفر وسائر تكاليف الاتصالات المتكررة.

---

(18) انظر United Nations, *Assessing the Cost and Benefits of Simplifying and Harmonizing Business Practices of UN Entities at the Country Level: Preparation for the 2012 Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations System*, unedited draft (New York, 2012). والمرجع متاح على الرابط التالي: www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/qcpr_2012_business_operations_report-unedited_draft-13.06.2012.pdf.

(19) قرار الجمعية العامة 197/32، المرفق، الفقرتان 32 و 28 (د).

41 - ويتضح من القرارين المذكورين أعلاه أن الأمم المتحدة قد شرعت في عملية المواءمة قبل وقت طويل من اعتماد مبدأ الاعتراف المتبادل رسمياً، وأن النهج المتَّبع على نطاق المنظومة قد أسفر عن تحقيق نتائج ملموسة. وأدت الالتزامات الرفيعة المستوى المشار إليها في هذين القرارين إلى إنشاء أماكن عمل مشتركة، واعتماد النهج المنسق للتحويلات النقدية، واستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل أو العقود الإطارية للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الأخرى (أي الاستفادة من العقود القائمة)، وإعادة استخدام نتائج طلبات العروض، واستخدام خدمات المشتريات المتاحة في المنظمات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، واعتماد برنامج للخدمات المشتركة.

42 - ويستخدم عدد من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة هذه المجموعة الكبيرة من المعايير وممارسات تسيير الأعمال التي تمت مواءمتها دون إخضاعها لمزيد من عمليات التقييم أو التحقق أو طلب الموافقة، ودون الإشارة إليها بالضرورة على أنها تندرج في إطار مبادرات الاعتراف المتبادل. وتسعى الجهود المتصلة بالاعتراف المتبادل المبذولة حاليا إلى تعزيز المواءمة من منطلق التعاون وتوحيد الأداء. وأساسا، يمثل الاعتراف المتبادل عاملا تمكينيا للمواءمة بين المنظمات التي اتفقت على التعاون. وعموما، يبدو أن الاعتراف المتبادل يُطبَّق بشكل أفضل عندما تتم مواءمة ممارسات تسيير الأعمال وعندما تكون هناك منصات مركزية، مثل الأماكن المشتركة ومكاتب الدعم الإداري المشتركة والمراكز العالمية للخدمات المشتركة. ويعود ذلك إلى أن الاعتراف المتبادل بالسياسات والإجراءات مكرَّس في الأنظمة المتنوعة التي تعكس المواءمة والتي تتضمن منصات مركزية، في بعض الحالات. وفي هذا الصدد، توجد علاقة تكامل بين مبدأي المواءمة والاعتراف المتبادل.

43 - ويتماشى ذلك التكامل مع قرار الجمعية العامة 233/75 الذي طُلب فيه إلى منظومة الأمم المتحدة الإنمائية أن "تواصل تبسيط ومواءمة ما يخصّ الوكالات من أدوات البرمجة، وممارسات تسيير الأعمال، والإجراءات، والعمليات التجارية المشتركة، وطرق الإبلاغ، وأيضا أن تستفيد من حلول التكنولوجيا الرقمية وتستخدمها، حسب الاقتضاء، بما يتسق مع إطار الأمم المتحدة للتعاون من أجل التنمية المستدامة، وبما يشمل اتخاذ الخطوات اللازمة لذلك على مستوى المقر، إذا اقتضى الأمر".

44 - ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن المواءمة ليست غاية في حد ذاتها. ورغم الجهود المتضافرة المبذولة لمواءمة ممارسات تسيير الأعمال، من الواضح أن المواءمة الكاملة غير ممكنة لأن لدى المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ولايات ونماذج لتسيير الأعمال وأطر إدارية مختلفة. وفي حين اعتُمد مبدأ الاعتراف المتبادل بوصفه أحد العوامل التمكينية لمبادرات خطة تحقيق الكفاءة، فقد عُرض أيضًا بوصفه بديلا للمواءمة. وهذا يعني أنه عندما لا تكون المواءمة ممكنة، ينبغي تطبيق الاعتراف المتبادل كبديل لتحقيق قدر أكبر من الكفاءة. وباختصار، فإن مبدأ الاعتراف المتبادل يحترم التنوع بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، بينما يسمح في الوقت نفسه لمنظمة ما بالاعتراف بالسياسات والإجراءات المتَّبعة في منظمة أخرى دون الحاجة إلى تغيير الإطار التنظيمي الخاص بها.

ثالثا – فوائد الاعتراف المتبادل والتحديات التي تعترضه

هناك حاجة إلى تحقيق التوازن بين فوائد الاعتراف المتبادل والتحديات التي تعترضه وجوانبه السلبية غير المقصودة، وهو ما قد يعني الاختيار بين الكفاءة على مستوى منظومة الأمم المتحدة وتلبية الاحتياجات الخاصة بكل منظمة

45 – كما ورد في كل من قرار الجمعية العامة 243/71 وبيان الاعتراف المتبادل، يتمثل هدف الاعتراف المتبادل في "تيسير التعاون الفعال بين الوكالات وخفض تكاليف المعاملات التي تتحملها الحكومات والوكالات المتعاونة" التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية. وقد كشف الاستعراض عن مجموعة كبيرة من الفوائد التي يمكن جنيها من تنفيذ الاعتراف المتبادل. ولكن هناك تحديات مرتبطة بتنفيذ الاعتراف المتبادل. ويتضمن هذا الفصل مناقشة لمحة عامة عن المزايا والعيوب الرئيسية للاعتراف المتبادل.

ألف – فوائد الاعتراف المتبادل

46 – يوفر الاعتراف المتبادل مجموعة كبيرة من الفوائد التي تم تناولها بشكل جيد في وثائق متنوعة متصلة بهذا الموضوع. ويرد فيما يلي عرض موجز لفوائد الاعتراف المتبادل:

يمكن للاعتراف المتبادل أن يسرّع وتيرة العمليات ويزيل الحواجز التي تحول دون التعاون الناتجة عن عدم اتساق أو عدم توافق السياسات والقواعد والإجراءات المتَّبعة في مختلف المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ويمكن أن يؤدي تنفيذ الاعتراف المتبادل أيضا إلى ما يلي:

- تبسيط وتعزيز تقديم الخدمات بين الكيانات
- تمكين أشكال أعمق من التعاون والتكامل بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة على الصعيد العالمي
- السماح للكيانات باستخدام العقود والخدمات المثلى للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الموقّعة الأخرى (مع افتراض موافقة الطرف الثالث)
- زيادة الكفاءة من خلال تجنب ازدواجية الأنشطة، مثل إعادة نشر إشعارات الشراء أو التدقيق المزدوج أو إعادة توقيع عقود الكيانات الفردية
- العمل بمثابة عامل تمكيني حاسم لإنشاء مكاتب الدعم الإداري المشتركة وشبكة من المراكز العالمية للخدمات المشتركة[20]

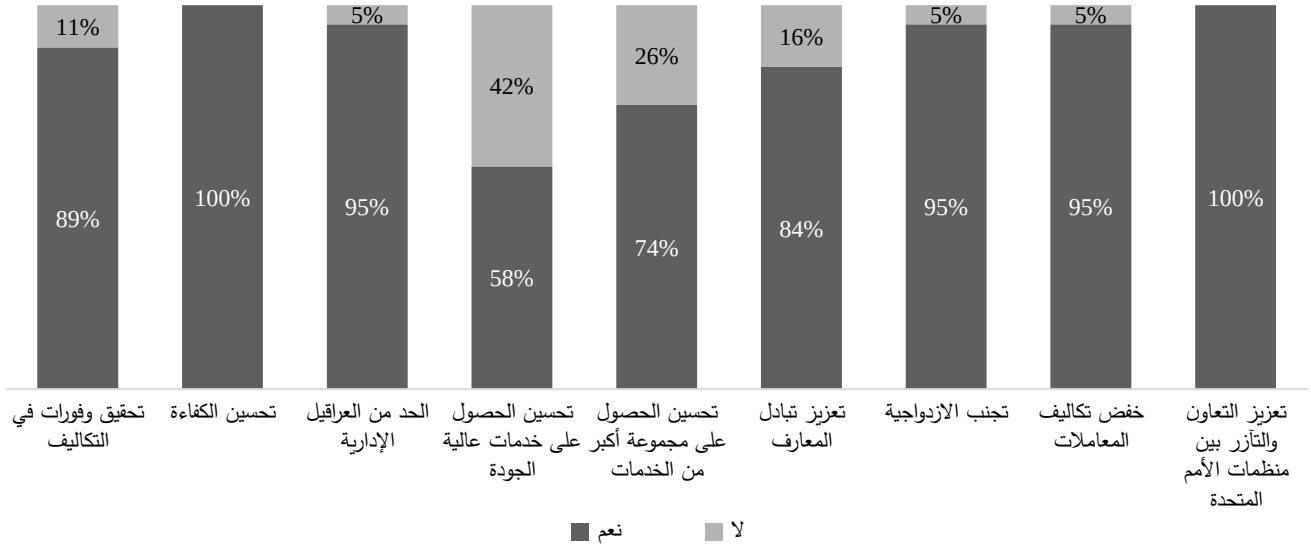
47 – وفي أحد الأسئلة الواردة في الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة، طُلِب من المشاركين تقييم الفوائد المتوقع جنيها من تنفيذ الاعتراف المتبادل. ومنحت جميع المنظمات الموقّعة التي ردت على الاستبيان نسبةَ 100 في المائة لـ "تعزيز التعاون والتآزر بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة" و "تحسين الكفاءة". كما حصل كل من "تجنب الازدواجية" (95 في المائة)، و "خفض تكاليف المعاملات" (95 في المائة)، و "الحد من العراقيل الإدارية" (95 في المائة)، و "تحقيق وفورات في التكاليف"

(20) United Nations, Mutual Recognition Statement: Frequently Asked Questions (September 2022). والمرجع متاح على الرابط التالي: https://unsceb.org/mutual-recognition-statement-frequently-asked-questions.

(89 في المائة)، و "تعزيز تبادل المعارف" (84 في المائة) على تقييم عالٍ جداً. وتجدر الإشـــارة إلى أن 74 في المائة من المنظمات أفادت بأن هذه الفوائد المتوقعة قد تحققت، ولا سـيما في مجالات المشـتريات، حيث كانت المزايا أكثر وضـــوحًا عند اســـتخدام الاتفاقات الطويلة الأجل، والخدمات المشـــتركة في إطار اسـتراتيجية تسـيير الأعمال. وبالإضـافة إلى ذلك، كشـف الاسـتقصـاء المرسَـل إلى المنسـقين المقيمين أن 60 في المائة من المجيبين لاحظوا انخفاضًـــا في ازدواجية الجهود، مما يعزز التركيز على الكفاءة العامة. غير أن نسبة 58 في المائة فقط من المجيبين تتوقع أن يؤدي الاعتراف المتبادل إلى تحسين الحصول على خدمات عالية الجودة (انظر الشكل الأول).

الشكل الأول

الفوائد المتوقع جنيها من تنفيذ الاعتراف المتبادل وفقًا للمجيبين على الاستبيان



المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

48 - نظرا إلى حجم الفرص التي يوفرها الاعتراف المتبادل وضـــرورة تحقيق فعالية التكلفة، من الأهمية بمكان إعطاء أولوية قصوى لتفعيل مبدأ الاعتراف المتبادل من أجل جني أقصى قدر من الفوائد المتوقعة.

باء - التحديات التي تعترض الاعتراف المتبادل

49 - رغم التقدم المحرز حتى الآن، سلّط المجيبون على الاسـتبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشـتركة والأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات الضوء على التحديات التي يبدو أنها تعيق التفعيل الكامل للاعتراف المتبادل. ونتيجة لذلك تختلف درجات نجاح تنفيذ المبدأ فيما بين المنظمات الموقّعة[21].

50 - وقد ذكر التقرير أن التضـــارب المحتمل بين الأنظمة والقواعد والأطر القانونية للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة يشكل عائقا رئيسيا يعترض تنفيذ الاعتراف المتبادل. وتصـعّب السـياسـات والأنظمة

(21) Report of the High-level Committee on Management at its forty-fourth session, October 2022 (CEB/2022/5). متـاح عبر الرابط التـالي: https://unsceb.org/sites/default/files/2022-12/CEB.2022.5%20-%20HLCM%2044th%20Session%20-%20Final%20Report.pdf.

والقواعد غير المتوافقة في مختلف المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة على تلك المنظمات الاعتماد بشكل كامل على الخدمات التي تقدمها الكيانات الأخرى، رغم أن تطبيق الاعتراف المتبادل لا يتوخى تغيير السياسات والأنظمة والقواعد. وذكرت بعض الكيانات خطر تطبيق الاعتراف المتبادل، ليس كمبدأ لتسهيل الكفاءة، ولكن للتحايل على الإطار التنظيمي للمنظمة. وقد أشير إلى مكاتب الشؤون القانونية على أنها "عوائق" وليست عوامل تمكينية في عملية التوفيق بين الأطر القانونية.

51 - وقد تنجم صعوبات عن الآثار غير المتوقعة المترتبة على التكلفة. وقد أدى الافتقار إلى الشفافية والمعاملة بالمثل فيما يتعلق باسترداد التكاليف وفرض الرسوم إلى تفاوت التكاليف المرتبطة بتنفيذ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة. بيد أن الاعتراف المتبادل سمح للمنظمات بالتعاون رغم غياب الأنظمة والسياسات والإجراءات المنسقة، ويمكنه أن يدفع إلى تحقيق المواءمة على المدى الطويل. ومع ذلك، قد يستدعي هذا التنسيق والمواءمة في نهاية المطاف تكبّد تكاليف مسبقة والاستثمار في إدارة التغيير وبناء القدرات.

52 - فمن ناحية، يساور بعض المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة القلق من أن يؤدي تطبيق الاعتراف المتبادل إلى فقدان سيطرتها على احتياجاتها التشغيلية المحددة أو معايير الجودة الخاصة بها، وتخشى نشأة تبعات لاحقا. ومن ناحية أخرى، تتساءل المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة عن ضرورة تطبيق إجراءات الرقابة الداخلية على السياسات والإجراءات المعترف بها التي سبق أن خضعت للرقابة في منظمة أخرى. وبغض النظر عن ذلك، من المتوقع أن تُخضع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة المشاركة "أنظمتها المالية والإدارية لترتيبات مراجعة داخلية وخارجية وفقا للمعايير المقبولة دوليا"[22]. ومع ازدياد الترابط في العمليات عبر المنظمات بسبب الاعتراف المتبادل بالسياسات والإجراءات، قد يصبح ضمان وجود إجراءات الرقابة الداخلية المناسبة والإشراف والمساءلة أكثر تعقيدا، مع السعي في الوقت نفسه لتلبية الغرض من الاعتراف المتبادل وهو الحصول على عمليات أكثر بساطة وكفاءة. وهذا توازن صعب، ولكنه ضروري، بين الكفاءة على نطاق المنظومة والاحتياجات الخاصة بكل منظمة، والذي من المرجح أن ينجح إذا ما وضعت معايير مقبولة لمختلف الإجراءات (مثل العتبات ومستويات الموافقة والضوابط الداخلية، بما في ذلك المعايير المؤتمتة في النظم) وإقرارها وتطبيقها باتساق على نطاق المنظومة بأسرها. وينبغي أن يوفر التقسيم الواضح للمسؤوليات وبروتوكولات إدارة المخاطر، فضلا عن تطبيق المبادئ الموحدة لرضا العملاء، الضمانات المطلوبة للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة التي لديها مثل هذه الشواغل.

53 - وثمّة نقص في الوعي والفهم المشترك للمبدأ على المستويين الإداري والتشغيلي على حد سواء. فقد اتضح من المقابلات التي أُجريت أن مبدأ الاعتراف المتبادل غير مألوف كمفهوم أو أن نطاقه وتفعيله يعتبران غامضين. وقد أبرزت مجموعة التنسيق المعنية بالاعتراف المتبادل في تقريرها المرحلي لعام 2024[23] المقدم إلى اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى أن "الافتقار إلى الوعي والفهم المشترك لمبدأ الاعتراف المتبادل، على جميع مستويات المسؤولية، ... كان تحديا كبيرا ذا أولوية عالية على مستوى منظومة الأمم المتحدة". ورغم الجهود التي يبذلها فريق التنسيق لزيادة الوعي بالمبدأ، إلا أنه يجب بذل المزيد من الجهود

(22) بيان الاعتراف المتبادل.

(23) CEB/2024/HLCM/9.

لزيادة المعرفة بالمبدأ، ولا سيما على المستوى الميداني من خلال أفرقة الأمم المتحدة القطرية وأفرقة إدارة العمليات والأفرقة الإقليمية لإدارة العمليات.

54 - وتتردد بعض المنظمات في التنازل عن السيطرة أو تغيير الممارسات القائمة منذ فترة طويلة، إما بسبب عدم الالتزام و/أو مقاومة التغيير. ويعزى ذلك بشكل رئيسي إلى الخوف من فقدان الهوية الخاصة بالمنظمة. فقد كان التغلب على الجمود المؤسسي وتعزيز ثقافة التعاون والثقة بين منظمات منظومة الأمم المتحدة، مع الحفاظ على الهوية الفردية تحديا رئيسيا اعترض تنفيذ الاعتراف المتبادل. **ويقترح المفتشان أن تعتمد المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة استراتيجية لإدارة التغيير يُكرَّس فيها مبدأ الاعتراف المتبادل في الثقافة التنظيمية.** انظر JIU/REP/2019/4 لمزيد من التوجيهات.

55 - وثمة نقص في التوجيهات التشغيلية الشاملة على نطاق المنظومة فيما يتعلّق بالاعتراف المتبادل. وينطوي تفعيل الاعتراف المتبادل بين مختلف المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، التي لها ولايات وهياكل حوكمة ونماذج تشغيلية مختلفة، على تعقيدات كبيرة. ويتطلب وضع معايير وبروتوكولات مشتركة تصلح لجميع الكيانات تنسيقا مكثفا و (إعادة) المواءمة مع الغرض الأولي لبيان الاعتراف المتبادل. وقد أفاد الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات عن الافتقار إلى الوضوح والتوجيه بشأن فرص التعاون بين الوكالات، بما في ذلك الشراء التعاوني بالاستفادة من العقود القائمة.

56 - ويمثل تحديد أفضل الممارسات على نطاق المنظومة لأغراض الاعتراف المتبادل تحديا. فقد جرى تحديد الممارسات لأغراض الاعتراف المتبادل بطرق متعددة: (أ) وضع تعليمات ومبادئ توجيهية للسياسات على مستوى المقر الرئيسي يمكن تطبيقها على المستوى الإقليمي أو القطري؛ (ب) تحديد ممارسات تسيير الأعمال التي كانت القيادة التنفيذية قد وافقت عليها لأغراض الاعتراف المتبادل؛ (ج) الإذن لرؤساء المكاتب على الصعيدين الإقليمي/القطري باستخدام سياسات المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الشريكة لبلوغ الأهداف بكفاءة أكبر؛ (د) تقديم حالات الاعتراف المتبادل المحتملة إلى المقر الرئيسي للموافقة عليها على أساس كل حالة على حدة إذا لم تشملها المبادئ التوجيهية القائمة. ومع ذلك، لا يزال يتعين تحديد ما إذا كان يمكن وصف هذه الممارسات بأنها "الأفضل" لمنظومة الأمم المتحدة بأسرها إذ لا توجد آليات أو معايير مشتركة بين الوكالات لمثل هذه الأغراض. فمن الذي يقول إن إجراءات منظمة ما تستحق أن تتبناها منظمات أخرى؟ وبإدراك المهمة الشاقة المتمثلة في تحديد أفضل الممارسات والإجراءات والخدمات التي سيجري الاعتراف بها بشكل متبادل، لا سيما إذا ما تعلق الأمر بتكييفها مع السياقات الخاصة بكل بلد[24]، فإن هناك فراغا عندما يتعلق الأمر بضمان أن تكرر منظومة الأمم المتحدة بالفعل الممارسات الصحيحة والفضلى المتاحة وتعترف بها.

57 - وقد أبرزت الشواغل المتعلقة بالموارد المالية والبشرية التي أعرب عنها معظم من أجريت معهم مقابلات ضرورة الموازنة بين فوائد الاعتراف المتبادل والتصور بأن مكاسب الكفاءة أو تجنب التكاليف (أي تكاليف الفرص البديلة المرتبطة بتجنب الازدواجية من خلال الاعتراف المتبادل) قد تترجم مباشرة إلى تخفيضات في الميزانية و/أو تخفيضات في عدد الموظفين. ولكي تُنفّذ خطة تحقيق الكفاءة، يجب توفير بيئة آمنة. ولا ينبغي أن يعني ذلك أن كل دولار يُوفّر هو دولار أقل لمنظومة الأمم المتحدة؛ فأوجه كفاءة

(24) حذرت وحدة التفتيش المشتركة "من التجزؤ المفرط الذي ينتج عن التقييم من الأسفل إلى الأعلى للميزة النسبية الخاصة بكل وكالة من الوكالات في كل بلد" واقترحت "التفكير في مقدم خدمات رئيسي على المستوى القطري" (JIU/REP/2018/5، الملخص التنفيذي).

التكلفة المحققة ليست أموالا لا حاجة لها، بل هي فرصة لإعادة توزيع الموارد لأغراض أكثر فعالية وابتكارا وتأثيرا. وفي الوقت نفسه، لا يمكن تبرير الخدمات الأكثر تكلفة عند توفّر خيارات أرخص. وفي حالة انخفاض أعباء العمل بسبب الاعتراف المتبادل، ينبغي إيلاء الأولوية لتغيير مهام الموظفين.

رابعا - مدى ملاءمة وفعالية السياسات والأطر التنظيمية لتفعيل الاعتراف المتبادل

لا توجد آلية تنسيق على نطاق المنظومة ولا مبادئ توجيهية تشغيلية شاملة لدعم تفعيل الاعتراف المتبادل

58 - إن التطبيق الرسمي للاعتراف المتبادل جديد نسبيا في منظومة الأمم المتحدة. ومن أجل تسهيل تفعيله عمليا، من المهم وضع إطار تنظيمي شامل ومبادئ توجيهية تشغيلية على نطاق المنظومة ككل وعلى المستوى التنظيمي. ورغم الالتزام المشترك من جانب الرؤساء التنفيذيين للمنظمات الموقّعة على بيان الاعتراف المتبادل، وجد المفتشان أنه لم يتحقق الكثير في تفعيل وتعميم الاعتراف المتبادل على مختلف مستويات الهياكل التنظيمية لمنظومة الأمم المتحدة.

ألف - أطر العمل والمبادئ التوجيهية التشغيلية على نطاق المنظومة

1 - الموارد الداعمة لتفعيل الاعتراف المتبادل

59 - قبل إطلاق بيان الاعتراف المتبادل، كانت الجهود قد بُذلت على نطاق المنظومة للمضي بمواءمة الممارسات في المجالات الوظيفية الستة للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وعلى سبيل المثال، أصدرت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية في عام 2012، تكليفا بإعداد تقرير عن تقييم تكلفة وفوائد تبسيط ومواءمة ممارسات تسيير الأعمال في كيانات الأمم المتحدة على المستوى القطري. وقيّمت الدراسة عملية الإصلاح الجارية في ذلك الوقت والتقدم المحرز في تبسيط ومواءمة ممارسات تسيير الأعمال على المستوى القطري في مجالات الشؤون المالية والموارد البشرية وعمليات الشراء وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والأماكن المشتركة والخدمات المشتركة.

60 - وفي عام 2016، نشرت مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة خريطة السياسات الخاصة بعمليات تيسير الأعمال المنسقة، تضمّنت قائمة بالسياسات المنسقة مرفقة بملخصات وروابط للوثائق الفعلية. وتظهر وثائق السياسات هذه السياسات المنسقة لعمليات الشراء والموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والشؤون المالية واللوجستيات وإدارة الأساطيل وخدمات المرافق[25].

61 - وعلى نطاق المنظومة، فإن الوثيقة الرسمية الرئيسية التي توجه المعايير التشغيلية لمبدأ الاعتراف المتبادل هي بيان الاعتراف المتبادل الذي وُقّع وبدأ العمل به في عام 2018. ومن أجل تعزيز التنسيق بين مختلف الأفرع التي تدعم تفعيل الاعتراف المتبادل، أنشأت اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، بالتعاون مع المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال، مجموعة تنسيق الاعتراف المتبادل في نيسان/أبريل 2023. وكُلّفت مجموعة التنسيق بالعمل عن كثب مع مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة للتنسيق مع شبكات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى من أجل وضع/تنقيح سياسات الإدارة لمعالجة العراقيل التي تعترض تطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل على النحو الذي حددته مسارات الإصلاح ذات الصلة؛ ولصياغة توجيهات تشغيلية شاملة مشتركة بشأن الاعتراف المتبادل يمكن مشاركتها مع الكيانات وتعميمها على المكاتب القطرية/الميدانية، وكذلك زيادة الوعي بالفوائد التي توفرها المبادرات القائمة على الاعتراف المتبادل والفرص المتاحة داخل منظومة الأمم المتحدة[26].

(25) انظر https://unsdg.un.org/sites/default/files/Policy-Map-of-Harmonized-Business-Operations_Nov-30.pdf.

(26) انظر موقع مجلس الرؤساء التنفيذيين، "الاعتراف المتبادل" (https://unsceb.org/mutual-recognition).

62 - وإضافة إلى استكمال عمل شبكات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى بشأن الاعتراف المتبادل، وضعت مجموعة التنسيق عدة مبادئ توجيهية لدعم المنظمات الموقّعة في تنفيذ المبدأ. وتجدر الإشارة إلى المبادئ التوجيهية للاعتراف المتبادل[27]، والأسئلة الشائعة بشأن البيان، والاختبار المستخدم في أنشطة التوعية، وقصص نجاح تطبيق الاعتراف المتبادل. وقد أعدّت المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال أيضا العديد من الوثائق المفيدة لتعزيز الاعتراف المتبادل، بما في ذلك رسم بياني بعنوان "أساسيات الاعتراف المتبادل - 7 خطوات للتنفيذ"، وصحيفة وقائع الاعتراف المتبادل، واختصاصات أنصار الاعتراف المتبادل، ونقاط حوار لأنصار الاعتراف المتبادل[28].

63 - وقدم مجلس الرؤساء التنفيذيين أمثلة على تنفيذ الاعتراف المتبادل في مختلف المجالات الوظيفية في المنظمات التابعة لمنظومة منظومة الأمم المتحدة[29]. وتناقش خريطة الطريق المتعلقة بالكفاءة للفترة 2022-2024 التي وضعتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في نيسان/أبريل 2022 أشكالا مختلفة من التعاون لتحسين الكفاءة وتؤكد على أن "بيان الاعتراف المتبادل يشكل الأساس" لجميع مبادرات تحقيق الكفاءة التي يجري تنفيذها تحت رعاية المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال.

64 - والاعتراف المتبادل هو أيضا سمة من سمات استراتيجية تسيير الأعمال. وتنص توجيهات استراتيجية تسيير الأعمال لعام 2019 على أن "مبدأ الاعتراف المتبادل ييسّر تطوير وتنفيذ استراتيجية تسيير الأعمال 2,0"[30]. وتقر توجيهات العمليات المشتركة لتسيير الأعمال لعام 2020 بأن الاعتراف المتبادل هو "عامل تمكيني حاسم لإنشاء العمليات المشتركة لتسيير الأعمال"، وتشجع على الأخذ بها على أوسع نطاق ممكن.

65 - وخلص الاستعراض إلى أن المبادئ التوجيهية المتاحة على نطاق المنظومة بشأن الاعتراف المتبادل مجزأة وغير شاملة بما يكفي لتيسير تفعيل المبدأ. وعلى نحو ما أبرزه التقرير المرحلي لعام 2024 الذي أعدّته مجموعة التنسيق المعنية بالاعتراف المتبادل التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، فإن الافتقار إلى الوعي والفهم المشترك للمبدأ، على جميع مستويات المسؤولية، وكيفية الاستفادة منه لزيادة الكفاءة والحد من العراقيل الإدارية، كان التحدي الرئيسي على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

66 - وينبغي أن تقدم المبادئ التوجيهية التشغيلية الشاملة تعليمات تشغيلية واضحة ومصممة خصيصا للسياقات المحددة للمجالات الوظيفية المختلفة، وربما تحت إشراف الشبكات وفرق العمل التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى. وستساعد هذه التوجيهات في سد الفجوة بين السياسات رفيعة المستوى والتنفيذ على أرض الواقع، مما يسهل التعاون والمواءمة بين المنظمات بسلاسة أكبر.

2 - الآليات المشتركة بين الوكالات الداعمة لتفعيل الاعتراف المتبادل

67 - على النحو الموضح أعلاه، هناك العديد من الآليات المشتركة بين الوكالات التي تدعم تفعيل الاعتراف المتبادل. ويوضح الشكل الثاني هذه الآليات المشتركة بين الوكالات وأدوارها المحددة في دعم تفعيل الاعتراف المتبادل.

---

(27) تسلط المبادئ التوجيهية الضوء على فوائد الاعتراف المتبادل وتوفر معلومات عن إطاره التشغيلي، وعن سبل تطبيقه، وأمثلة على قصص نجاح الاعتراف المتبادل والمجالات الوظيفية التي يمكن تطبيقه فيها.

(28) انظر https://unsceb.org/mutual-recognition.

(29) CEB, Examples in practice (وثيقة داخلية غير متاحة للجمهور).

(30) انظر https://unsdg.un.org/resources/business-operations-strategy-bos-20-guidance.

68 - وفي حين أن آليات الأمم المتحدة المشتركة بين الوكالات التي سُلّط عليها الضوء في الشكل الثاني قطعت أشواطا كبيرة في دعم تنفيذ الاعتراف المتبادل، فإن العديد من المنظمات التي أُجريت معها مقابلات ترى أن حل مجموعة التنسيق المعنية بالاعتراف المتبادل قد أحدث فراغا في التنسيق بين مختلف شبكات اللجنة. فمجموعة التنسيق كانت مكلفة بتنسيق الخيوط الرئيسية التي تدعم تفعيل الاعتراف المتبادل. ومع ذلك، قررت اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى في دورتها السابعة والأربعين المعقودة في نيروبي في نيسان/أبريل 2024، تحويل مجموعة التنسيق إلى مجموعة الممارسين المعنية بالاعتراف المتبادل وتشكيل شبكة أنصار الاعتراف المتبادل للمضي قدما بتنفيذ الخطة[31]. ويرى المفتشان أن الفراغ التنسيقي الذي نشأ عن ذلك يحتاج إلى معالجة عاجلة. وفي الوقت الحالي، ليس من الواضح ما إذا كان سيوكل دور التنسيق إلى الأطر المشتركة بين الوكالات المنشأة حديثا. وبالنظر إلى هذا الفراغ التنسيقي وتجزؤ المبادئ التوجيهية للاعتراف المتبادل، يرى المفتشان أنه ينبغي تكليف جماعة الممارسين المعنية بالاعتراف المتبادل وشبكة أنصار الاعتراف المتبادل بتنسيق الجهود المبذولة على نطاق المنظومة لتفعيل الاعتراف المتبادل وبوضع مبادئ توجيهية تشغيلية شاملة لتوجيه المنظمات الموقّعة أثناء تفعيل هذا المبدأ. وتدعم أعمال مختلف الشبكات التابعة للجنة بعضها بعضا ومن الضروري أن تُنسّق هذه الأعمال تنسيقا صحيحا لتجنب انعزال تلك الشبكات. ومن الضروري أيضا أن يتمتع المعينون للخدمة في الأطر الجديدة المشتركة بين الوكالات بالكفاءات المطلوبة وأن يكونوا على المستوى المناسب من الأقدمية، وينبغي أن تكون العضوية شاملة جامعة قدر الإمكان.

الشكل الثاني

الآليات والشبكات المتعلقة بالاعتراف المتبادل على نطاق منظومة الأمم المتحدة

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة.

(31) انظر CEB/2024/3. متاح عبر الرابط التالي: https://unsceb.org/session-report-406.

69 - ومن المتوقع أن تؤدي التوصـــية التالية إلى تعزيز التناســـق والانســـجام بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

التوصية 2

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن يقوموا بحلول نهاية عام 2025، عن طريق مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، بتكليف مجموعة الممارسين المعنية بالاعتراف المتبادل وشبكة أنصار الاعتراف المتبادل بتنسيق الجهود المبذولة على نطاق المنظومة لتفعيل الاعتراف المتبادل وبوضع مبادئ توجيهية تشغيلية شاملة لتوجيه المنظمات الموقِّعة أثناء تفعيل هذا المبدأ. وينبغي أن يكون الهدف من المبادئ التوجيهية هو زيادة تفعيل الاعتراف المتبادل فيما يتعلق بالأنشطة الأساسية الحالية للمنظمات.

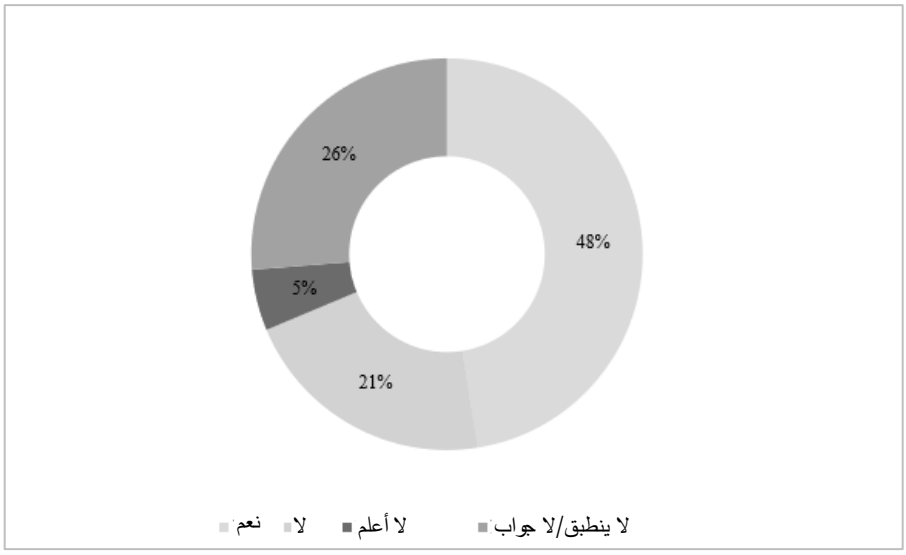
باء - إدراج الاعتراف المتبادل في السياسات والإجراءات التنظيمية

سيخفّف إدراج مبدأ الاعتراف المتبادل في الأطر التنظيمية للمنظمات من القيود القانونية المرتبطة به

70 - على النحو المبيّن في الشـــكل الثالث، تعتبر 48 في المائة من المنظمات الموقعة أن عدم توافق السياسات والأنظمة والقواعد بين مختلف المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة هو العقبة الرئيسية التي تعترض تفعيل الاعتراف المتبادل. ففي حين لا يســـتلزم تطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل، في حالة مثالية، أن تغيّر المنظمات سياساتها وإجراءاتها، إلا أنه من الناحية العملية، يمكن أن يؤدي تباين الأطر التنظيمية إلى عرقلة تطبيق المبدأ.

الشكل الثالث

تصـــور المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة لأوجه عدم التوافق التنظيمي باعتباره عقبة تعترض تنفيذ الاعتراف المتبادل



المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

71 - وقد اتضح من المقابلات التي أُجريت أن الطبيعة الجامدة لبعض الجوانب القانونية تعقّد تنفيذ الاعتراف المتبادل وتطبيقه. وقد تبيّن أن القواعد التنظيمية الداخلية عراقيل تعترض تطبيق المبدأ، مما يحبط فعليا الغرض من الاعتراف المتبادل باشتراط الالتزام بمعايير المنظمة التي نشأت فيها العملية أو المبادرة بدلا من الاعتراف بمعايير المنظمة التي تسعى للتعاون مع تلك المنظمة واستخدام عملياتها أو مبادراتها وقبولها.

72 - وخلصت المراجعة إلى أن العديد من المنظمات الموقعة تطبّق الاعتراف المتبادل كعملية روتينية عن غير قصد، بينما لا تستخدمه منظمات أخرى بشكل منتظم بسبب غياب الأطر التنظيمية والمبادئ التوجيهية الداخلية. وبالتالي، وعلى نحو ما أكدت المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال، "لكي يحقق الاعتراف المتبادل إمكاناته من حيث كونه عاملا تمكينيا رئيسيا لمشاركة الخدمات في إطار مراكز الخدمات العالمية المشتركة، واستراتيجية تسيير الأعمال 2,0، ومراكز الخدمات المشتركة المحلية/مراكز الخدمات المشتركة المحلية، والأماكن المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة، ستحتاج الكيانات إلى إدماج الاعتراف المتبادل ومواءمة السياسات والإجراءات الداخلية حسب الحاجة"[32]. ومن شأن مواءمة السياسات والإجراءات الداخلية وضمان أن تكون مؤاتية للتعاون بين المنظمات ومشاركة الخدمات أن يسهل التعاون الأسلس ويقلل من الحواجز الناجمة عن تنوع الأطر التنظيمية.

73 - ورغم عدم إدراج الوظيفة القانونية في المجالات الوظيفية الستة لبيان الاعتراف المتبادل، إلا أنه يمكنها أن تضطلع بدور محوري في تمكين الاعتراف المتبادل بالسياسات والإجراءات والخدمات داخل منظومة الأمم المتحدة. فالمكاتب القانونية ينبغي أن تكون عوامل تمكينية تعزّز التعاون بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة لا عوائق تعترضه. وللسماح للمكاتب القانونية بأداء هذا الدور التمكيني، ينبغي إدراج مبدأ الاعتراف المتبادل في الأطر التنظيمية للمنظمات الموقعة. فعلى سبيل المثال، أنشأت هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) عملية في إطار السياسات والإجراءات والتوجيهات الخاصة بها لاعتماد سياسات وإجراءات المنظمات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة عندما يكون هناك فجوة سياساتية في منظمتها. ولتفادي "إعادة اختراع العجلة" عن طريق وضع سياسات موجودة بالفعل في منظمة أخرى من منظمات منظومة الأمم المتحدة، يرى المفتشان أن هذه ممارسة جديرة بأن تحاكيها المنظمات الموقعة بهدف ترسيخ ثقافة الاعتراف المتبادل في منظومة الأمم المتحدة. **ويقترح المفتشان الاعتراف بالدور التمكيني للمكاتب القانونية من خلال إشراكها في المبادرات التنظيمية الرامية إلى تفعيل مبدأ الاعتراف المتبادل.**

74 - وينبغي أن تكون المكاتب القانونية للمنظمات الموقعة عوامل تمكينية لتنفيذ الاعتراف المتبادل. فهي تضطلع بدور محوري في تقديم المشورة القانونية ويمكنها ضمان تطبيق الاعتراف المتبادل بما يتوافق مع الإطار التنظيمي للمنظمات المعنية. ويمكنها أيضا وضع الصكوك القانونية التمكينية لتنفيذ الاعتراف المتبادل. ومن أجل ضمان التنفيذ الناجح للاعتراف المتبادل، يجب أن تعمل المنظمات الموقعة معا منذ بداية أي مبادرة لتحديد الممارسات المشتركة ووضع استراتيجيات مشتركة والمضي قدما وفقا لشروط ومواصفات قانونية تحدد على نحو مشترك. ويمكن أن يؤدي تعزيز التعاون بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة عند بداية أي مبادرة للاعتراف المتبادل إلى بناء الثقة وتيسير تنسيق المتطلبات والعمليات والجوانب القانونية. وفي حين يمكن لأحكام وشروط العقود المتفق عليها أن تيسر المواءمة القانونية إلى

(32) UNSDG Efficiency Road Map 2022–2024, April 2022. Abbreviations: GSS, global shared services; BOS, business operations strategy; LSSC, local shared service centre; CBO, common back office.

حد ما، فقد تختلف الأحكام التعاقدية للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، على سبيل المثال، تبعا للوضع القانوني للمنظمات المعنية، أو نطاق عملها، أو طبيعة السلع أو الخدمات المشتراة، أو المتطلبات التشغيلية أو المالية ذات الصلة (مثل اختلاف شروط التسليم، وشروط المسؤولية والضمان، وأحكام التأمين).

75 - وعوضا عن التعامل مع مبدأ الاعتراف المتبادل كعنصر إضافي، ينبغي إدماجه أو إدراجه كعنصر صريح ومعياري وأساسي في تصميم السياسات، وأن يكون منسوجاً في النسيج التشغيلي للسياسات والأطر التنظيمية والمبادئ التوجيهية للتشغيل الخاصة بالمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، ولا سيما إطار عمل الأمم المتحدة 2,0[(33)].

76 - وينبغي اغتنام كل فرصة للمراجعة لإدماج الاعتراف المتبادل في الأطر التنظيمية، الأمر الذي من شأنه أن يعزز أهمية المبدأ في سد الثغرات الموجودة في أطر هذه الوكالات وتيسير تنفيذه على نطاق منظومة الأمم المتحدة بأسرها. ومن المتوقع أن تؤدي التوصية التالية إلى تعزيز التناسق والمواءمة بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة:

التوصية 3

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن يغتنموا كل فرصة تُتاح لمراجعة السياسات والأنظمة القائمة وإدراج مبدأ الاعتراف المتبادل صراحة في أطرها التنظيمية من أجل تعزيز فائدته في سد الثغرات الموجودة في أطر هذه الوكالات وتيسير تنفيذه على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وذلك بحلول نهاية عام 2029.

يؤدي عدم وجود مبادئ توجيهية تنظيمية داخلية وتعليمات إدارية بشأن الاعتراف المتبادل إلى تقويض تفعيله على المستوى القطري

77 - تُعد السياسات والمبادئ التوجيهية الداخلية أمرا حيويا لنجاح تنفيذ الاعتراف المتبادل. وعند السؤال تحديدا عن السياسات أو المبادئ التوجيهية أو التعليمات الإدارية العامة لتوجيه المديرين على المستويين الإقليمي والقطري في تنفيذ الاعتراف المتبادل، أفادت 32 في المائة فقط من المنظمات أن لديها مثل هذه الوثائق. وأكّدت 63 في المائة منها أنها تنفذ إلى حد كبير الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، الأمر الذي يسلط الضوء على التباين بين توافر التوجيهات الرسمية للعمليات الميدانية ونطاق التنفيذ.

78 - وقد وضع عدد قليل من المنظمات مبادئ توجيهية داخلية لتنفيذ الاعتراف المتبادل. وكانت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) أول من قام بذلك، تلتها منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) وبرنامج الأغذية العالمي وصندوق الأمم المتحدة للسكان. وتوفر المبادئ التوجيهية لهذه المنظمات تفسيرات شاملة للاعتراف المتبادل في سياق المجالات الوظيفية الستة من خلال تفصيل نطاقه وكيفية تفعيله، بما في ذلك الأمثلة والاعتبارات العملية والتوجه المستقبلي والموارد والدعم المقدم للمنظمات. وهي تستحق التكرار. **ويقترح المفتشان أن تنظر المنظمات الموقِّعة التي ليس لديها مبادئ توجيهية داخلية بشأن تفعيل الاعتراف المتبادل في وضع مواد من هذا القبيل لتوجيه المديرين على المستوى القطري. ويشجعان الكيانات التي لديها مبادئ توجيهية داخلية على عرضها على المنظمات الأخرى للرجوع إليها.**

(33) انظر United Nations 2.0: Our Common Agenda, Policy brief 11 (September 2023). متاح عبر الرابط التالي: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/our-common-agenda-policy-brief-new-agenda-for-peace-ar.pdf.

خامسا – الاعتراف المتبادل في الممارسة العملية

ألف – حالة تنفيذ الخطوات السبع للاعتراف المتبادل التي حددتها المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال

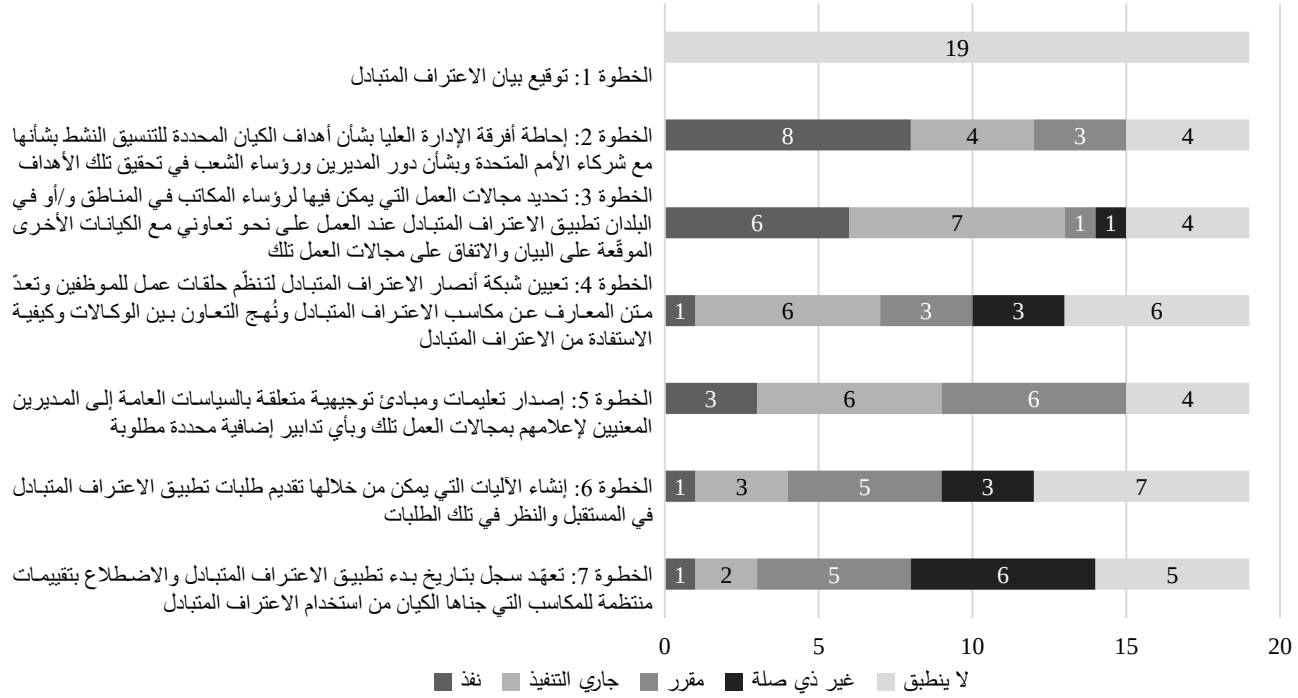
لم يُحرز الكثير من التقدم في تنفيذ الخطوات السبع التي وضعتها المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال لتنفيذ الاعتراف المتبادل

79 – في كانون الأول/ديسمبر 2020، أصدرت المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال رسما بيانيا بعنوان "أساسيات الاعتراف المتبادل – 7 خطوات للتنفيذ"[34]، في إطار سلسلة من الوثائق لدعم تفعيل الاعتراف المتبادل. والخطوات السبع هي التالية: (1) التوقيع على بيان الاعتراف المتبادل؛ (2) إحاطة الإدارة العليا؛ (3) تحديد مجالات العمل التي يمكن فيها تطبيق الاعتراف المتبادل والاتفاق بشأنها؛ (4) تعيين شبكة أنصار الاعتراف المتبادل للترويج للمبدأ؛ (5) إصدار تعليمات أو مبادئ توجيهية متعلقة بالسياسات العامة؛ (6) إنشاء آلية للطلبات المستقبلية؛ (7) تعهّد بسجل لتتبع وتقييم فوائد الاعتراف المتبادل.

80 – ورغم أن الخطوات السبع قد صدرت منذ أكثر من أربع سنوات، إلا أنه لم يُحرز تقدم كبير في تنفيذها فيما عدا الخطوة 1 – التوقيع على بيان الاعتراف المتبادل – والخطوة 2 – إحاطة الإدارة العليا. ويلخص الشكل الرابع حالة تنفيذ الخطوات السبع المتعلقة بالاعتراف المتبادل في المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة من قبل الموقّعين على البيان.

الشكل الرابع

حالة تنفيذ الخطوات السبعة المتعلقة بالاعتراف المتبادل



المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

(34) متاح عبر الرابط التالي: https://unsceb.org/mutual-recognition-7-steps-implementation.

81 - ورغم التقدم الطفيف الواضح في تنفيذ الخطوات السبع للاعتراف المتبادل، إلا أن العديد من المنظمات تؤكد إحراز بعض التقدم، رغم عدم اتباع الخطوات السبع بشكل منهجي. وتعزو عدم اتباع الخطوات السبع بشكل منهجي - ولا سيما الخطوات 4 و 6 و 7 - إلى أن الاعتراف المتبادل يعتبر جزءا لا يتجزأ من الإصلاحات الإدارية وضمن نطاق المجالات الوظيفية الستة. وتحاجج أيضا أن إنشاء شبكة أنصار الاعتراف المتبادل يستدعي توفر رأس مال بشري إضافي - وهو تحدٍ أثارته في الغالب المنظمات الصغيرة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وقد أدرجت بعض المنظمات، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي واليونيسف والأمانة العامة للأمم المتحدة، مبدأ الاعتراف المتبادل، على الأقل في مجال عمليات الشراء.

82 - وقامت بعض المنظمات (اليونيسف ومنظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي وصندوق الأمم المتحدة للسكان) بتوفير كل ما يلزم لتنفيذ الخطوات 3 و 4 و 5 و 6 جزئيا أو كليا من خلال مبادئها التوجيهية الداخلية بشأن تنفيذ الاعتراف المتبادل. وتغطي هذه المبادئ التوجيهية الداخلية بعض المسائل العملية المتعلقة بالمجالات الوظيفية الستة والعمليات المشتركة لتسيير الأعمال، إضافة إلى طريق المضي قدما في تنفيذ الاعتراف المتبادل[35]. ووضع المبادئ التوجيهية التشغيلية خطوة حاسمة في اعتماد الاعتراف المتبادل وتنفيذه. ومن جانبها، قامت مفوضية شؤون اللاجئين بتنفيذ الخطوات 3 و 5 و 6 الخاصة بعمليات الشراء، وأدرجت تعليمات التعاون في السياسات والقواعد والإجراءات ذات الصلة[36].

83 - وهيئة الأمم المتحدة للمرأة هي المنظمة الوحيدة التي نفذت الخطوة 7 حتى الآن، ويثني المفتشان على هذا الإنجاز. وكذلك ذكرت هيئة الأمم المتحدة للمرأة أنها عندما تتبنى سياسة من منظمة أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة، فإنها تدرجها في بوابة السياسات والإجراءات والتوجيهات الخاصة بها.

84 - وتتجلى التحديات المتعلقة بتنفيذ الخطوات السبع التي وضعتها المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال في الخطوات 4 و 6 و 7. ويتضح ذلك من الردود المتعلقة بتلك الخطوات في الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة. ففيما يتعلق بالخطوة 4 - تعيين شبكة أنصار الاعتراف المتبادل لتعزيز الاعتراف المتبادل - تشير بعض المنظمات إلى أن هذه الخطوة زائدة عن الحاجة لأن الاعتراف المتبادل مدمج بالفعل في وظائفها الإدارية. وإضافة إلى ذلك، أعربت بعض المنظمات عن ترددها بشأن زيادة عبء العمل على موظفيها من خلال تكليفهم بمسؤوليات إضافية بصفتهم أنصار الاعتراف المتبادل. وهذا يمثل تحديا جديا للمنظمات التي تواجه بالفعل نقصا في عدد الموظفين. وعلاوة على ذلك، ذكرت عدة منظمات أنه نظرا لوجود الطاقة والرغبة في تنفيذ الاعتراف المتبادل بالفعل في منظمتها، فسيكون من غير المجدي تخصيص موارد ثمينة للعمل كآليات للتوعية. ومن أجل ضمان التنسيق الفعال في تنفيذ الاعتراف المتبادل، قامت اليونيسف بتعيين جهات تنسيق للأقسام في المجالات الوظيفية الستة. وهذا أمر جدير أن تحذو المنظمات الموقّعة الأخرى حذوه. وبالنظر إلى محدودية التقدم المحرز وعدم فهم كيفية تفعيل مبدأ الاعتراف

(35) انظر UNICEF, "Your guide to mutual recognition"؛ و FAO, "FAO's internal guide to the Mutual Recognition Statement"؛ و WFP, "Mutual recognition information note" (January 2021)؛ و UNFPA, "Your guide to mutual recognition" (March 2021).

(36) انظر UNHCR, Policy on procurement, May 2021 (UNHCR/HCP/2021/01)؛ و Administrative Instruction on the Rules and Procedures of UNHCR Committees on Contracts at Headquarters and in the Field (UNHCR/AI/2018/5/Rev.1)؛ و Administrative Instruction on Procurement (UNHCR/AI/2021/05).

المتبادل على مستوى المقر وعلى المستوى القطري – مثل عدم الوعي بالمبادرات المتاحة وقلة الموارد المتاحة – يمكن لجهات التنسيق في الشعبة توجيه عمليات المقر وعمليات القطر على حد سواء في تفعيل الاعتراف المتبادل. **ويقترح المفتشان تعيين جهات تنسيق في المجالات الوظيفية الستة لدعم تفعيل الاعتراف المتبادل في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وينبغي أن تكون جهات التنسيق أعضاء في مجموعة الممارسين المعنية بالاعتراف المتبادل و/أو شبكة أنصار الاعتراف المتبادل من أجل الحفاظ على الصلة بين المبادرات التي تقودها الكيانات ومبادرات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى.**

85 – وترى بعض المنظمات أن قياس النتائج المتعلقة بالاعتراف المتبادل والإبلاغ عنها أكثر أهمية من "الإدارة التفصيلية" أو "التنسيق". وتشير منظمات أخرى إلى ضرورة زيادة التنسيق في تنفيذ الاعتراف المتبادل، ولا سيما لتمكين انتقال المعرفة وأفضل الممارسات من الإدارة إلى المستوى التشغيلي[37].

86 – وكانت الخطوة 6 من الخطوات السبع – إنشاء آلية للطلبات المستقبلية – هي الخطوة التي اختيرت أكثر من غيرها باعتبارها الخطوة التي لم تأخذها المنظمات المشاركة بعين الاعتبار بعد. وتلاحظ بعض المنظمات أن عدد الطلبات الجديدة لتطبيق الاعتراف المتبادل منخفض وأنه يجري التعامل معها على أساس مخصص.

87 – وكذلك واجهت المنظمات صعوبات فيما يتعلق بالخطوة 7 – تعهّد سجل لتتبع وتقييم فوائد الاعتراف المتبادل. وتمثّل أحد التحديات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، حيث لا تدعم النظم حاليا وظيفة لتسجيل طلبات الاعتراف المتبادل. كما ثبت أن وضع نهج منتظم للاستفادة من المكاسب الناتجة عن الاعتراف المتبادل، لا سيما من خلال تشارك العقود، يمثل تحديا أيضا.

88 – وفي حين أنه قد يكون من الأفضل فهم الخطوات السبع على أنها قائمة مرجعية وليس عملية متسلسلة – حيث يمكن إنجاز العديد من الخطوات بشكل مستقل عن بعضها البعض – إلا أن جميع المواضيع التي تغطيها الخطوات السبع مفيدة في تعزيز الاعتراف المتبادل. وعلاوة على ذلك، لا توفر الخطوات السبع دليلا شاملا لتنفيذ الاعتراف المتبادل. ويمكن أن تكون التوجيهات المماثلة لتلك التي وضعت لاستراتيجية تسيير الأعمال[38] ومكاتب الدعم الإداري المشتركة[39] مفيدة في تعزيز اعتماد إطار العمل المكون من سبع خطوات بشكل أكثر اتساقا. ورغم أن المسؤولية عن تفعيل الاعتراف المتبادل تقع على عاتق مختلف المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بسبب طبيعتها المتنوعة ونماذج تسيير أعمالها المحددة، فإن من شأن تقديم المزيد من التوجيهات التشغيلية أن يدعم التوصل إلى فهم مشترك واعتماد نهج منسق لتنفيذ الاعتراف المتبادل.

(37) انظر الفصل سادسا، الفرع ألف، أدناه لمزيد من المعلومات.

(38) UNSDG, Business Operations Strategy, 2019 Guidance (October 2019).

(39) انظر Common Back Office Resources (https://help.uninfo.org/un-info/common-back-office-cbo/introduction).

باء - الاعتراف المتبادل كعامل تمكيني لمبادرات خطة تحقيق الكفاءة

تتمتع جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، بغض النظر عن حجمها ونموذج تسيير أعمالها، بمزايا نسبية في تقديم خدمات معينة

89 - هناك توافق في الآراء بين المنظمات الموقعة على أن الاعتراف المتبادل هو عامل تمكيني لخطة تحقيق الكفاءة ومفيد لاستراتيجية تسيير الأعمال والأماكن المشتركة ومكاتب الدعم الإداري المشتركة والخدمات المشتركة العالمية. وتمثل هذه العمليات المشتركة لتسيير الأعمال[40] طريقة تعاونية جديدة ومبتكرة للعمل على المستوى القطري. ومع ذلك، فقد اتضح من المقابلات التي أجريت أن الصلة بين الاعتراف المتبادل وهذه العمليات ليست مفهومة تماما من جانب بعض المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وقد وُضعت مبادرات الكفاءة هذه - التي تتماشى مع نهج "توحيد الأداء"[41] الذي أطلقه الأمين العام آنذاك في عام 2006 - استجابة لقراري الجمعية العامة 208/62 و 289/64.

90 - وقد أكدت الجمعية العامة في قراراتها بشأن الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات ضرورة أن تنفذ الأمم المتحدة تغييرات من أجل السعي إلى "تقديم خدمات دعم تتسم بالمزيد من الكفاءة من حيث التكلفة عن طريق الحد من ازدواجية المهام وخفض التكاليف الإدارية وتكاليف المعاملات بتوحيد خدمات الدعم على المستوى القطري؛ وضرورة تقديم دعم متكامل على نطاق منظومة الأمم المتحدة لخطة التنمية المستدامة لعام 2030"[42]. ولتنفيذ هذا التعهد، حدد الأمين العام، في تقريره الصادر في كانون الأول/ديسمبر 2017[43]، سلسلة من الأهداف المتعلقة بالخدمات المشتركة لتسيير الأعمال ووظائف مكاتب الدعم الإداري المشتركة دعما لتنفيذ خطة عام 2030. وتهدف تدابير الإصلاح هذه، التي تُعرف الآن باسم "خطة تحقيق الكفاءة"، إلى تجنب تكبّد التكاليف وتحسين الأداء من خلال مواءمة استخدام الموارد وتوحيده وإضفاء الطابع المركزي عليه من أجل تحقيق أوجه كفاءة على الصعيد المالي وعلى صعيد الجودة ليعاد نشرها في إطار البرامج الرامية إلى تحسين الدعم المقدم لخطة عام 2030.

---

(40) العمليات المشتركة لتسيير الأعمال مصطلح جامع يشمل جميع حلول العمليات المشتركة في إطار خطة تحقيق الكفاءة: استراتيجية تسيير الأعمال، ومكاتب الدعم الإداري المشتركة، والخدمات المشتركة العالمية، والأماكن المشتركة.

(41) انظر A/61/583. يعتمد نهج "توحيد الأداء" على أربعة مبادئ هي: قائد واحد، وبرنامج واحد، وإطار ميزانية واحد، ومكتب واحد. وتشمل بعض الإنجازات التي تحققت عقب التقييم المستقل لنهج "توحيد الأداء" الذي أجري في الفترة 2011-2012 ما يلي: زيادة الاتساق بين المنظمات، وخفض تكاليف المعاملات بالنسبة للحكومات، وتعزيز التعاون مع الحكومات، وزيادة شفافية الاحتياجات من الموارد لمنظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري، ووفورات الحجم، وتحسين الخدمات، وإجراءات الشراء المشتركة، ونظام التوظيف المشترك، والبرمجة المشتركة للحد من الازدواجية. وتشمل بعض التحديات التي جرى تحديدها ما يلي: ارتفاع تكاليف المعاملات بالنسبة لفريق الأمم المتحدة القطري، وبقاء المنظمات مسؤولة أمام هيئاتها الإدارية، وعدم المساواة في المساءلة بين المنسق المقيم وفريق الأمم المتحدة القطري، وعدم وجود أنظمة وقواعد منسقة، وعدم وجود بيانات موحدة لتقييم الوفورات، وبقاء التكاليف التشغيلية مرتفعة، وقلة عدد حالات الاشتراك في الأماكن، وبطء اتخاذ القرارات من المقر، وتجزؤ بعض البرامج المشتركة بسبب العدد المفرط من المنظمات والشركاء، وتجزؤ هياكل المساءلة. وأبلغ المنسقون المقيمون وأفرقة الأمم المتحدة القطرية عن عدم كفاية الدعم المقدم من المقر لتلبية احتياجاتهم في الوقت المناسب (https://unsdg.un.org/resources/independent-evaluation-delivering-one-summary-report).

(42) الموقع الإلكتروني لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، "العمليات المؤسسية".

(43) A/72/684-E/2018/7.

91 - وفي سياق التزام الأمين العام بإصلاح ممارسات تسيير الأعمال في الأمم المتحدة، كُلّفت المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال بتقديم المقترحات المتوخاة والبناء عليها من أجل تحقيق أقصى قدر من المكاسب البرنامجية من خلال مواءمة وظائف مكاتب الدعم الإداري وتوسيع نطاق الأماكن المشتركة والاعتراف المتبادل بالسياسات فيما بين مختلف المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ووضع الأمين العام توقعات واسعة النطاق لتحقيق وفورات تناهز 310 ملايين دولار سنويا بحلول عام 2022 على مستوى منظومة الأمم المتحدة من أجل الاضطلاع بخطة تحقيق الكفاءة. وقد وضعت المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال منذ ذلك الحين توجيهات ومسارات عمل إضافية لتنفيذ الأهداف الأولية[44] التالية التي حددها الأمين العام للنهوض بخطة تحقيق الكفاءة، بما في ذلك ما يلي:

- إنشاء مكاتب الدعم الإداري المشتركة لجميع أفرقة الأمم المتحدة القطرية بحلول عام 2022؛؛
- كفالة الامتثال لاستراتيجية محسنة لتسيير الأعمال بحلول عام 2021؛
- زيادة نسبة الأماكن المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة إلى 50 في المائة بحلول عام 2021؛
- البحث في مختلف الخيارات، بما في ذلك إمكانية توحيد عمليات تسيير الأعمال غير المرتبطة بمواقع معينة في ست أو سبع شبكة من شبكات مراكز الخدمات المشتركة؛
- الانتقال إلى جيل جديد من أفرقة الأمم المتحدة القطرية؛
- إدماج مراكز الأمم المتحدة للإعلام في مكاتب المنسقين المقيمين[45].

92 - ولم تتحقق تلك الأهداف، مما أدى إلى اعتماد خريطة طريق منقحة للكفاءة للفترة 2022-2024. وعدّلت خريطة الطريق الجديدة استراتيجية الكفاءة الأصلية، لكنها حافظت على الوفورات الأولية المتوقعة البالغة 310 مليون دولار سنويا. وتعد استراتيجية تسيير الأعمال والأماكن المشتركة والخدمات المشتركة العالمية ومكاتب الدعم الإداري المشتركة أدوات هامة لتعزيز كفاءة وفعالية منظومة الأمم المتحدة من خلال دعم العمليات المشتركة لتنفيذ برامج الأمم المتحدة. وتشجع العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على "الاستفادة على أوسع نطاق ممكن من الممارسات الفضلى التي أُدخلت مؤخرا، بما في ذلك الاعتراف المتبادل، ومبادئ رضا العملاء، ومبادئ تقدير التكاليف والتسعير، واتفاقات مستوى الخدمات، واستخدام منصات التكنولوجيا مع الحلول الرقمية لدعم اتخاذ القرارات، والوصول إلى الخدمات وإدارة الحالات"[46]. ويوضح الشكل الخامس حالة تنفيذ العمليات المشتركة لتسيير الأعمال هذه، إلى جانب عوامل التمكين الرئيسية الثلاثة.

1 - حالة تنفيذ مبادرات خطة تحقيق الكفاءة

93 - إن الاعتراف المتبادل إلى جانب المبادئ الموحدة لرضا العملاء والمعايير الموحدة للتسعير وتقدير التكاليف هي عوامل مساعدة لمبادرات خطة تحقيق الكفاءة. ويؤدي الاعتراف المتبادل دورا محوريا في إزالة الحواجز البيروقراطية وزيادة سرعة العمليات في تطوير الشراكات والعمل معا من أجل تنفيذ مهمة الأمم

(44) بغية تيسير نجاح هذه الأهداف، حددت المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال ثلاثة عوامل تمكينية، هي الاعتراف المتبادل، والمبادئ الموحدة لرضا العملاء، والمعايير الموحدة للتسعير وتقدير التكاليف التي تعتبر حاسمة للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال.

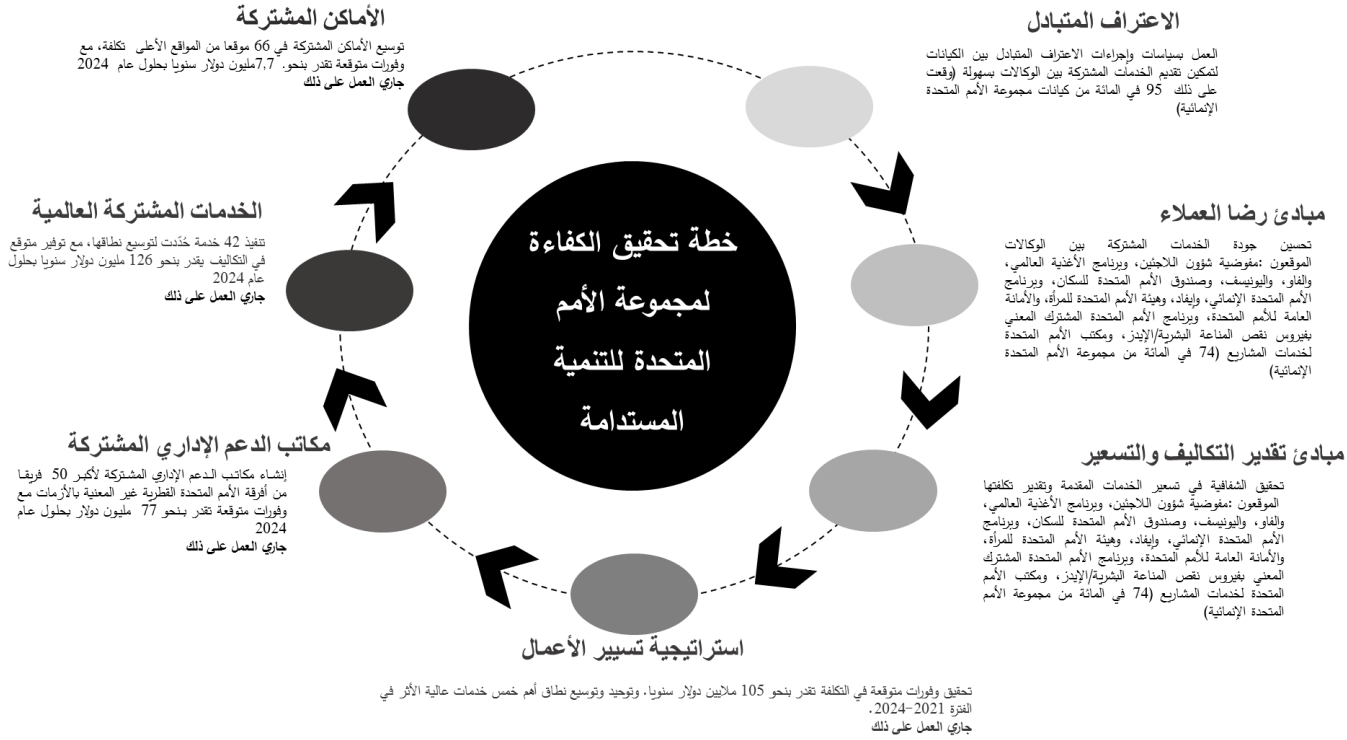
(45) انظر A/72/684-E/2018/7.

(46) UNSDG, Common Business Operations, 2020 Guidance (May 2020), p. 5.

المتحدة ككل. ويؤكد ذلك على الثقة في أن المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة قد حققت مستويات عالية من الكفاءة في إدارة ترتيبات الحوكمة والرقابة الخاصة بها.

الشكل الخامس

مبادرات خطة تحقيق الكفاءة



المصدر: مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، إحاطة قدمها مكتب الدعم الإداري المشترك، تموز/يوليه 2024 (عرض شرائح). متاح على الرابط التالي: https://help.uninfo.org/un-info/common-premises/cp-manual.

94 - وشدّدت الجمعية العامة في قرارها 233/75 على ضرورة أن تُعزّز منظومة الأمم المتحدة الإنمائية وتُحسّن الأعمال الجارية في مجال تصميم وتنفيذ الممارسات المنسّقة في تسيير الأعمال حتى يتم استغلال فرص التعاون على الوجه الأمثل، بما في ذلك استراتيجية تسيير الأعمال ومكاتب الدعم الإداري المشتركة والأماكن المشتركة على المستوى القطري، وأن تُعزّز عملياتها في مجال الإبلاغ عن التأثير من حيث زيادة الكفاءة بفضل هذه الممارسات الجديدة المتبعة في تسيير الأعمال، مع الاعتراف بالتقدم المحرز بهذا الشأن، وذلك بغية تحرير المزيد من الأموال لفائدة الأنشطة الإنمائية، بما في ذلك التنسيق.

2 - استراتيجية تسيير الأعمال وروابطها بالاعتراف المتبادل

95 - من أجل ضمان التنفيذ الفعال لاستراتيجية تسيير الأعمال والاعتراف المتبادل، من الضروري فهم الروابط بين المفهومين. ومع ذلك، فقد اتضح من المقابلات التي أجريت أنه في حين يرى الكثيرون الاعتراف المتبادل عاملا تمكينيا للاستراتيجية، إلا أن الروابط بين الاثنين ليست مفهومة تماما.

96 - وقد وضعت استراتيجية تسيير الأعمال في عام 2012 استجابة لدعوة إلى تبسيط وتنسيق منظومة الأمم المتحدة. وهي إطار قائم على النتائج يركز على تسيير الأعمال المشتركة بهدف القضاء على الازدواجية، والاستفادة من القدرة التفاوضية المشتركة للأمم المتحدة، وتعظيم وفورات الحجم. وييسر مبدأ الاعتراف المتبادل ذلك ويشكل أساسا موثوقا به وقائما على الأدلة لإنشاء مكاتب الدعم الإداري المشتركة[47]. وتركز الاستراتيجية على الخدمات المشتركة التي تُنفّذ بشكل مشترك أو التي تقدمها إحدى منظمات الأمم المتحدة نيابة عن منظمات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ولذلك، فإن أثر الاستراتيجية على المستوى القطري يعتمد على مدى تبني مبدأ الاعتراف المتبادل كعامل تمكيني. وأطلقت استراتيجية تسيير الأعمال 2,0 المنقحة والمبسطة في تشرين الأول/أكتوبر 2019 ووقّع عليها 131 فريقا من أفرقة الأمم المتحدة القطرية، وهو ما يمثل امتثالا كاملا للهدف المحدد.

97 - وتتمحور الاستراتيجية حول ستة خطوط خدمات مشتركة: الشؤون المالية والموارد البشرية وعمليات الشراء واللوجستيات وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والإدارة (بما في ذلك خدمات المرافق). وهي نفسها خطوط الخدمات المشتركة التي تشكل المجالات الوظيفية/نطاق عمل مبدأ الاعتراف المتبادل. وبالتالي، ليس من المستغرب أن يجري تفعيل الاعتراف المتبادل في سياق استراتيجية تسيير الأعمال. وبما أن الاستراتيجية توفر إطارا تشغيليا يسيّر أعمال الأمم المتحدة على المستوى القطري، يبدو من المنطقي التأكيد على أنها تشكل الأساس لتنفيذ الاعتراف المتبادل على المستوى القطري.

98 - وسلّط الأمين العام في تقريره الصادر في كانون الأول/ديسمبر 2017 الضوء على الصلة بين الاستراتيجية والاعتراف المتبادل، وشجع أفرقة الأمم المتحدة القطرية على "ضمان الامتثال لاستراتيجية تسيير الأعمال المحسّنة بحلول عام 2021"، بالاستفادة من التجارب القطرية الحالية، مضيفا أن "التقدم نحو تحقيق هذا الهدف يتوقف أيضاً على التقدم المحرز في الاعتراف المتبادل بالسياسات والإجراءات من قبل منظمات منظومة الأمم المتحدة الإنمائية"[48]. وباختصار، فإن مبدأ الاعتراف المتبادل واستراتيجية تسيير الأعمال يعزز كل منهما الآخر.

3 - مكاتب الدعم الإداري المشتركة وروابطها بالاعتراف المتبادل

99 - تُعد مبادرة مكاتب الدعم الإداري المشتركة جزءا لا يتجزأ من خطة تحقيق الكفاءة التي تهدف إلى تحسين تنفيذ البرامج من خلال تحسين خدمات دعم تسيير الأعمال. ومكاتب الدعم الإداري المشتركة امتداد لاستراتيجية تسيير الأعمال؛ فهي توحّد وتدمج مجموعة من الخدمات في مرفق واحد على المستوى القطري. ومكتب الدعم الإداري المشترك هو "مركز خدمات مشتركة على المستوى القطري يتولاه فريق متخصص ومجلس إدارة مشترك بين الوكالات يهدف، من خلال الدمج والتخصص، إلى القضاء على الازدواجية والاستفادة من قوة المفاوضة الجماعية وغيرها من وفورات الحجم، وتحسين سرعة تقديم الخدمات وجودتها، مما يضمن في نهاية المطاف رضا العملاء"[49].

(47) UNSDG, Business Operations Strategy, 2019 Guidance (October 2019), foreword.

(48) A/72/684-E/2018/7، الفقرة 44.

(49) UNSDG, Common Back Office – Frequently Asked Questions (April 2023), para. 1.1. متاح على الرابط التالي: https://help.uninfo.org/un-info/common-premises/cp-manual.

100 - وثمة تكامل بين استراتيجية تسيير الأعمال ومكاتب الدعم الإداري المشتركة، إذ تشير استراتيجية تسيير الأعمال إلى التعاون بين المنظمات ووحدات الخدمات التابعة لها، في حين يركز مكتب الدعم الإداري المشترك على توحيد تقديم الخدمات[50]. وعلى غرار استراتيجية تسيير الأعمال، تغطي مكاتب الدعم الإداري المشتركة خطوط الخدمات المشتركة الستة: الشؤون المالية والموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات وعمليات الشراء واللوجستيات والإدارة (بما في ذلك إدارة المرافق وإدارة أساطيل المركبات الخفيفة)، ويجمعها في منصة واحدة على المستوى القطري، مع الاعتراف المتبادل كعامل تمكيني.

101 - وتعمل مكاتب الدعم الإداري المشتركة، بصفتها مراكز خدمات مشتركة، كمركز خدمة عملاء داخلي يتقاضى رسوما مقابل الخدمات المقدمة لعملائه ويستخدم اتفاقات مستوى الخدمات اتفاقيات تعاقدية تحدد التكلفة[51] والوقت وإدارة أداء الجودة.

102 - ولم يتحقق الهدف الأولي المتمثل في إنشاء مكاتب الدعم الإداري المشتركة لجميع أفرقة الأمم المتحدة القطرية بحلول نهاية عام 2022، ويرجع ذلك جزئيا إلى التحديات التي فرضتها جائحة كوفيد-19، وإدراك أن إنشاء كل مكتب دعم إداري مشترك ينطوي على عملية إدارة تغيير كبيرة تستلزم وقتا وموارد لتصميمها وتخطيطها وتنفيذها. وقد خُفّض الهدف الآن إلى 50 دولة بحلول نهاية عام 2024.

103 - وبدأ العمل في أول مكتب من مكاتب الدعم الإداري المشتركة في نيروبي في 2 كانون الثاني/يناير 2024. وأعقب ذلك توسعات مشتركة لمكتبي الدعم الإداري المشتركين في البرازيل وفييت نام في 13 أيار/مايو 2024. ويتعهد كل من مكتب الأمم المتحدة في نيروبي واليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي مكتبَ الدعم الإداري المشترك في نيروبي. ويقدم مكتب الدعم الإداري 101 خدمة لأكثر من 500 3 موظف من أكثر من 60 منظمة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة[52]. وفيما يتعلق بمقدمي الخدمات لمكتب الدعم الإداري المشترك في نيروبي، يقدم مكتب الأمم المتحدة في نيروبي معظم الخدمات، وتوفر اليونيسف نهجا منسقا للتحويلات النقدية، في حين يقدم برنامج الأغذية العالمي الخدمات اللوجستية، بما في ذلك مركز الأمم المتحدة للحجوزات. وتتعلق الشواغل الرئيسية التي أثارتها بعض المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بشأن إنشاء مكتب الدعم الإداري المشترك في نيروبي بما يلي: التصور بأنه يشكل تهديدا لمناصب الموظفين؛ والنظر إلى سياسات التقيد به والانسحاب منه على أنها سياسات صارمة للغاية، بينما يرى آخرون أنها ليست صارمة بما فيه الكفاية وتتطلب آلية إنفاذ.

104 - وأعرب الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات عن رأي مفاده أن المرفق يمثل الالتزام المشترك للأمم المتحدة بتعزيز وجود أكثر كفاءة وتوحيدا وإحداثا للأثر للأمم المتحدة في نيروبي، على الرغم من أنه من السابق لأوانه تقييم أدائه. واعتبر الكثيرون أيضا أنه سيكون بمثابة معيار هام لأفرقة الأمم المتحدة القطرية الأخرى.

105 - وقد كشفت المقابلات التي أُجريت مع المنظمات في نيروبي التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن اشتراك هذه المنظمات في موقع واحد في مقر مشترك في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي قد غرس ثقافة التعاون والبرمجة المشتركة والأداء الموحد، مما سهّل تبني مبدأ الاعتراف المتبادل. وترى العديد

(50) المرجع نفسه، الفقرة 1-2.

(51) الموقع الإلكتروني لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، "العمليات المؤسسية".

(52) E/2024/5، الفقرة 45.

من المنظمات التي أُجريت معها مقابلات أنه رغم اختلاف فوائد مكاتب الدعم الإداري المشـتركة من منظمة إلى أخرى، إلا أنها تؤدي إلى تجنب التكاليف وتحسين الجودة التشغيلية. وكذلك اتضح من المقابلات التي أجريت أن مدى تنفيذ الاعتراف المتبادل على المستوى القطري يعتمد على تفويض السلطة في المجالات الوظيفية المعنية. فعلى سبيل المثال، أُبلغ عن وجود تفويض معقول للسلطة في مجال عمليات الشراء للمديرين على المستوى القطري مقارنة بالمجالات الوظيفية الأخرى. وهذا هو أحد التفسيرات لكون الاعتراف المتبادل أكثر تقدما في مجال عمليات الشراء منه في المجالات الوظيفية الأخرى.

4 - الأماكن المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة وروابطها بالاعتراف المتبادل

106 - الأماكن المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة هي اشتراك كيانين مقيمين أو أكثر من كيانات الأمم المتحدة الموجودة في البلد في موقع واحد. وتشكل الأماكن المشتركة أداة تمكين رئيسية للخدمات المشتركة والخدمات التي يجري تشاركها بين الوكالات وتشكل جزءا لا يتجزأ من جهود الأمم المتحدة الرامية إلى تنسيق العمليات المشتركة على الصعيد القطري. وتتمثل الأهداف الرئيسية للأماكن المشتركة في تحقيق الكفاءة من حيث التكلفة من خلال خفض التكاليف التشغيلية، والاستخدام الفعال للموارد المشتركة، وتعزيز الأمن والحضور الموحد على المستويين الوطني ودون الوطني[53].

107 - وتُوخيت الأماكن المشتركة والخدمات المشتركة منذ إنشاء منظومة الأمم المتحدة - قبل وقت طويل من إعادة تنظيم جهاز الأمم المتحدة الإنمائي. وترسخت الأماكن المشتركة كجزء من تدابير الإصلاح استجابة للأزمات المالية التي تعاني منها الأمم المتحدة[54].

108 - وقد ذكر الأمين العام آنذاك في تقريره الصادر في تموز/يوليه 1997 بشأن تجديد الأمم المتحدة أن "جميع كيانات الأمم المتحدة التي لها بعثات مستمرة على الصعيد القطري [ستعمل] في مقر واحد مشترك يطلق عليه اسم "دار الأمم المتحدة"، تحت راية واحدة هي راية الأمم المتحدة. وفي البلدان التي يوجد بها منسق مقيم، ستصبح جميع الصناديق والبرامج، وكذلك مراكز الأمم المتحدة للإعلام جزءا من مكتب واحد للأمم المتحدة تحت إشراف المنسق المقيم"[55].

109 - وفي السنوات اللاحقة، شدّدت الجمعية العامة بصورة دورية على مسائل الأماكن المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة والخدمات المشتركة في سياق الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة الإنمائية[56].

110 - وفي محاولة للحصول على عائد استثمار أكبر، أُعطيت الأولوية للأماكن المشتركة في 66 موقعا من المواقع الأعلى تكلفة، ويقدر أن يحقق ذلك وفورات تناهز 7,7 مليون دولار سنويا[57]. وأُنجزت مشاريع

(53) الموقع الإلكتروني لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، "العمليات المؤسسية".

(54) JIU/REP/2020/3، الفقرة 1.

(55) A/51/950، الفقرة 51.

(56) انظر، على سبيل المثال، القرارات 211/44، و 219/46، و 199/47، و 209/48، و 120/50، و 192/53، و 201/56، و 250/59، و 208/62، و 226/67، و 243/71.

(57) UNSDG Efficiency Road Map 2022–2024 (April 2022).

لإنشاء أماكن مشتركة في ثمانية بلدان في عام 2023[58]، ويجري تنفيذ 43 مشروعا – أكبرها هو المشروع الجاري تنفيذه في مصر، (لاستيعاب 700 2 موظف من العاملين في 36 منظمة من منظمات منظومة الأمم المتحدة)، وأقربها إلى الإنجاز هو المشروع الجاري تنفيذه في السنغال لإنشاء أماكن تضم 34 منظمة من منظمات منظومة الأمم المتحدة وما مجموعه 800 1 من موظفيها[59].

111 - ورغم أن مفهوم الأماكن المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة كان جزءا من رؤية الأمم المتحدة منذ إنشائها، إلا أنه لا تزال هناك إمكانية كبيرة لزيادة تبني هذا المفهوم. وتوفر الأماكن المشتركة فرصا كبيرة لتطبيق الاعتراف المتبادل. **وتمثل الأماكن المشتركة أحد العوامل التمكينية الهامة للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال؛ ولذلك، يقترح المفتشان منحها أولوية قصوى، بما في ذلك عند النظر في قيام المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بفتح مكاتب ميدانية.**

5 - الخدمات المشتركة العالمية وروابطها بالاعتراف المتبادل

112 - دعا الأمين العام في تقريره الصادر في كانون الأول/ديسمبر 2017 منظومة الأمم المتحدة الإنمائية إلى "استكشاف خيارات مختلفة، بما في ذلك إمكانية دمج عمليات تسيير الأعمال المستقلة عن الموقع في ... شبكات مراكز الخدمات المشتركة". وليس من الضروري أن تكون المراكز مرتبطة بموقع جغرافي محدد، بل يمكن طلب خدماتها من أي موقع آخر في العالم، مدفوعة باعتبارات التكلفة والجودة. "وستُدار الشبكات من قبل الكيانات الأكبر في النظام للاستفادة من نطاقها وتغطيتها الجغرافية وستقدم الخدمات إلى الكيانات الأخرى في المنظومة"[60]. والمنظمات السبع التابعة لمنظومة الأمم المتحدة التي تتعاون في مجال الخدمات المشتركة العالمية هي الأمانة العامة للأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية شؤون اللاجئين، واليونيسف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية. وتشكل هذه المنظمات فرقة العمل العالمية المعنية بالخدمات المشتركة التي شُكلت في نهاية عام 2021 للمضي قدما في توسيع نطاق مراكز الخدمات المشتركة العالمية القائمة على الخدمات المشتركة على نطاق منظومة الأمم المتحدة وضمان المواءمة بين هيكل الخدمات للخدمات غير المرتبطة بموقع معين والخدمات التي تقدمها مراكز الخدمات المشتركة المحلية المرتبطة بموقع معين[61]. والاعتراف المتبادل بمثابة عامل تمكيني حاسم لإنشاء مكاتب الدعم الإداري المشتركة ومراكز عالمية للخدمات المشتركة.

113 - وقد اتّضح من البيانات التي جُمعت أنه من المرجّح أن تتحقّق أعلى مستويات من مكاسب الكفاءة من إضفاء الطابع المركزي على الوظائف على المستوى العالمي في الخدمات المشتركة العالمية. ومن المتوقع أن تحقق هذه الخدمات وفورات في التكاليف تقدر بحوالي 126 مليون دولار سنويا بحلول عام 2024. ومع ذلك، كان التقدم في إنشاء المراكز العالمية للخدمات المشتركة بطيئا منذ عام 2018. ويعزى ذلك إلى: (أ) الافتقار إلى المساءلة المباشرة وتولي زمام الأمور داخل المنظومة فيما يتصل بالمبادرة – مع تركيز اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى على التغييرات في السياسات على نطاق المنظومة، وتركيز

(58) إثيوبيا، وأنتيغوا وبربودا، وبوليفيا (دولة – المتعددة القوميات)، وجمهورية تنزانيا المتحدة، والعراق، وكولومبيا، ومالي، والمغرب.

(59) E/2024/5، الفقرة 46.

(60) A/72/684-E/2018/7، الفقرة 47.

(61) UNSDG Efficiency Road Map 2022–2024 (April 2022).

المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال التابعة لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة على تسيير الأعمال وتحقيق أوجه الكفاءة على مستوى أفرقة الأمم المتحدة القطرية؛ و (ب) التكاليف المحتملة المرتبطة بإنشاء المراكز العالمية للخدمات المشتركة (مثل فقدان الوظائف والتكاليف الاستهلالية)[62].

114 - ووفقا لخريطة الطريق المتعلقة بزيادة الكفاءة التي وضعتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية للفترة 2022-2024، يُقدّر أن الخدمات المشتركة العالمية ستسهم بنسبة 40 في المائة من مكاسب الكفاءة. وبالنسبة للفترة 2023-2024، أُعطيت الأولوية لتوسيع نطاق 37 خدمة. ويوضح الجدول 2 الخدمات الخمس التي أُوليت الأولوية لتوسيع نطاقها في عام 2022.

115 - وتشمل التحديات الرئيسية، في تحقيق مكاسب في الكفاءة من العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على المستوى القطري، ما يلي: اختلاف القواعد والإجراءات؛ والتفاوت بين الأهداف على المستوى القطري، والدعم المقدم من المنظمات؛ واختلاف المصالح والقدرات داخل أفرقة الأمم المتحدة القطرية[63].

الجدول 2

خمس خدمات أُوليت الأولوية لتوسيع نطاقها في عام 2022

المنظمة	*الخدمة*	*المنظمات المسجلة*
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	الامتيازات والمستحقات	45
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	إدارة عمليات الشراء وطلبات الشراء (UN Web Buy Plus)	18
الأمانة العامة للأمم المتحدة	شراء المركبات	*
برنامج الأغذية العالمي	تنقل الركاب والاستخدام المشترك للسيارات (United Nations Booking Hub)	16
برنامج الأغذية العالمي والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	أسطول الأمم المتحدة	12

المصدر: خريطة الطريق المتعلقة بزيادة الكفاءة التي وضعتها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية للفترة 2022-2024.

* تقدم إدارة الدعم العملياتي حاليا الدعم المباشر في مجال شراء المركبات إلى جميع كيانات الأمانة العامة للأمم المتحدة. وإضافة إلى ذلك، تستخدم وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها عقود المركبات وفقا للاعتراف المتبادل. ومع ذلك، يبدأ العمل بمبادرة الخدمات المشتركة لمشتريات المركبات بشكل رسمي، حيث يبدو أنها كانت ستؤدي إلى منافسة مباشرة مع مبادرة أسطول الأمم المتحدة. وعوضا عن ذلك، أجرت الأمانة العامة مناقشات مع برنامج الأغذية العالمي ومفوضية شؤون اللاجئين لتحديد أفضل السبل التي يمكن أن تكمل بها الأمانة العامة جهودهما في شراء المركبات.

116 - وينطوي الاعتراف المتبادل أساسا على منح الإدارة التنفيذية للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة "ترخيصا معتمدا مسبقا" لمكاتبها يأذن لهذه الأخيرة بالوصول إلى سياسات وإجراءات وأصول منظمات الأمم المتحدة الأخرى واستخدامها. وفي حالات الطوارئ الإنسانية - وفي السياق الإنمائي - يتيح

(62) "Towards a global shared services architecture: the case of UN shared services", High-level conceptual outline (June 2021).

(63) الوثيقة JIU/REP/2018/5، الفقرة 105.

ذلك لمنظمات الأمم المتحدة التعاون والاستفادة من وجود الأمم المتحدة القائم بالفعل بأقل قدر من التأخير ومن تكاليف المعاملات[64].

117 - والاعتراف المتبادل أكثر تعقيدا عند تطبيقه على الخدمات، وقد أدى ذلك إلى محدودية تنفيذ المبدأ وتطبيقه. وتعزز المبادئ الثلاثة - الاعتراف المتبادل، والمبادئ الموحدة لرضا العملاء، والمبادئ الموحدة للتسعير وتقدير التكاليف - بعضها بعضا كعوامل تمكينية للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال. وتخضع العلاقة بين مقدم الخدمة ومتلقي الخدمة لاتفاق مستوى الخدمات الذي يحدد الحد الأدنى من معايير تقديم الخدمة. وتمشيا مع الالتزامات التي تعهدت بها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بشأن المبادئ الموحدة لرضا العملاء والمبادئ الموحدة للتسعير وتقدير التكاليف، جرى الاتفاق على مجموعة من المتطلبات الدنيا لتقديم الخدمات لضمان تسيير الأعمال بكفاءة وفعالية وإنصاف وتحسين باستمرار. وبناء على ذلك، ينبغي ألا يُطبّق مبدأ الاعتراف المتبادل بمعزل عن المبدأين الآخرين[65].

118 - وليست الروابط بين مبدأ الاعتراف المتبادل ومبادرات تحقيق الكفاءة مفهومة ومثبتة بالكامل. ويرجع ذلك إلى غياب التوجيهات التشغيلية الشاملة بشأن سبل تطبيق الاعتراف المتبادل كعامل تمكيني لتنفيذ العمليات المشتركة لتسيير الأعمال على المستوى القطري. ويعتمد نجاح العمليات المشتركة لتسيير الأعمال إلى حد كبير على مدى تطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل، لذلك من الضروري وضع مثل هذه التوجيهات لتوجيه المديرين والمسؤولين.

119 - وتعتبر المبادئ الثلاثة بالغة الأهمية لوضع وتنفيذ مبادرات الكفاءة المذكورة أعلاه (انظر الجدول 3).

الجدول 3

أهمية المبادئ الثلاثة في وضع وتنفيذ مبادرات تحقيق الكفاءة

العوامل التمكينية الرئيسية	*الوصف*
الاعتراف المتبادل	• تمكين أشكال أعمق من التعاون والتكامل بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة على الصعيد العالمي • تبسيط وتعزيز تقديم الخدمات المشتركة بين الوكالات • السماح للكيانات باستخدام العقود والخدمات المثلى للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الموقّعة الأخرى • زيادة الكفاءة من خلال تجنب ازدواجية الأنشطة، مثل إعادة نشر إشعارات الشراء أو التدقيق المزدوج أو إعادة توقيع عقود الكيانات الفردية • العمل بمثابة عامل تمكيني حاسم في إنشاء العمليات المشتركة لتسيير الأعمال وشبكات من المراكز العالمية للخدمات المشتركة[أ]

(64) الموقع الشبكي لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، "الاعتراف المتبادل" (https://unsdg.un.org/2030-agenda/business-operations).

(65) UNSDG, Common Business Operations, 2020 Guidance (May 2020).

العوامل التمكينية الرئيسية	*الوصف*
وضع مبادئ موحدة لرضا العملاء	• وضع معايير الجودة الدنيا للخدمات المقدمة فيما بين منظمات الأمم المتحدة • إعداد الأساليب والأدوات لرصد مستويات رضا العملاء وتتبعها بفعالية • وضع مؤشرات الأداء الرئيسية لضمان كفاية أداء تقديم الخدمات • وضع اتفاق مستوى الخدمات لكل خدمة تقدّم لمتلق خدمة ينطبق عليها الاعتراف المتبادل
وضع معايير موحدة للتسعير وتقدير التكاليف	• وضع معايير مشتركة تحدد كيفية تسعير وتقدير تكاليف أي خدمة على مستوى منظومة الأمم المتحدة • تحقيق الشفافية في تسعير الخدمات وتقدير تكلفتها • تحديد أساس التسعير، بما يشمل تفاصيل عناصر التكلفة والتفاصيل والتعهدات المتعلقة بالخدمات المتوقعة في اتفاق مستوى الخدمات[ب]

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة.

(أ) UNSDG, Common Business Operations, 2020 Guidance (May 2020).

(ب) UNSDG, Common Back Office Briefing (July 2024). متاح عبر الرابط التالي: https://help.uninfo.org/un-info/common-back-office-cbo/introduction.

6 - دور المنسقين المقيمين وأفرقة إدارة العمليات في تعزيز الاعتراف المتبادل

يكتسي دور الدعوة والإبلاغ الذي يضطلع به المنسقون المقيمون أهمية حاسمة للنجاح في تفعيل الاعتراف المتبادل على المستوى القطري

120 - يتمتّع المنسقون المقيمون وأفرقة إدارة العمليات بموقع استراتيجي يؤهلهم لمناصرة تفعيل الاعتراف المتبادل على المستوى القطري. وفيما يتعلق باستقصاء وحدة التفتيش المشتركة الذي أُرسل إلى المنسقين المقيمين، أكد 60 في المائة من المجيبين أنهم على دراية بمبدأ الاعتراف المتبادل، على الرغم من أنهم لا يعتبرونه جزءا من مسؤوليات حافظاتهم - فهم يعتبرونه من مسؤولية أفرقة إدارة العمليات؛ وقال 76 في المائة منهم أنهم بحاجة إلى مزيد من المعلومات بشأن سبل تطبيق المبدأ في مركز عملهم؛ وذكر 80 في المائة منهم أنهم لم يستفيدوا من أي تدريب أو نشاط توعوي بشأن المبدأ عند توليهم مناصب قيادية.

121 - وقد اتضح من الردود على استقصاء وحدة التفتيش المشتركة أن تفعيل الاعتراف المتبادل على المستوى القطري لا يخضع للقيادة المباشرة للمنسقين المقيمين. بيد أن الاعتراف المتبادل هو أحد العوامل التمكينية للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال، ومن المنطقي أن يضطلع المنسقون المقيمون، بصفتهم رؤساء أفرقة الأمم المتحدة القطرية، بدور دعوي في تفعيله على المستوى القطري. وقد أيد هذا المنظور العديد من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة التي أجريت معها مقابلات في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي.

122 - ويقوّض غياب المساءلة المباشرة وتولّي زمام الأمور على المستوى القطري تفعيل الاعتراف المتبادل. ويتولى المنسقون المقيمون، وهم أرفع ممثلي الأمم المتحدة على المستوى القطري، مسؤولية تنسيق عمل أفرقة الأمم المتحدة القطرية، وتيسير المناقشة والاتفاق بين جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم

المتحدة العاملة داخل البلد المعني ووضع خطة استراتيجية خمسية شاملة تنسق استراتيجيات التمويل والبرامج الخاصة بالوكالات. ويساعد هذا الدور التنسيقي في تحديد الفرص المتاحة للوكالات للاعتراف المتبادل بموارد وقدرات بعضها البعض والاستفادة منها. ويضطلع المنسقون المقيمون أيضا بدور محوري في إنشاء مكاتب خلفية مشتركة مركزية لتوفير خدمات الدعم التشغيلي المشتركة، والتي تمكن الوكالات من الاعتراف المتبادل بالخدمات المشتركة والاستفادة منها.

123 - ومع ذلك، عندما سُئلوا عن مدى شعورهم بالتمكين من تعميم مبدأ الاعتراف المتبادل داخل فريقهم القطري، لم يرد إلا 32 في المائة فقط من المنسقين المقيمين الذين شملهم الاستقصاء بأنهم "متمكنون جدا" أو "متمكنون". وعلاوة على ذلك، فإن الوصف العام لوظيفة المنسق المقيم لا يوضح مهاما محددة بدعم تنفيذ الاعتراف المتبادل[66]. ومع ذلك، فإن الدور التنسيقي المركزي للمنسقين المقيمين وتركيزهم على تعزيز التعاون والكفاءة التشغيلية يشير إلى أنهم في وضع جيد يؤهلهم لتعزيز وتنفيذ مبادئ الاعتراف المتبادل بين وكالات الأمم المتحدة على المستوى القطري.

124 - ومن المتوقع أن تؤدي التوصية التالية إلى تعزيز التنسيق والتعاون بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.

التوصية 4

ينبغي للأمين العام أن يطلب بحلول نهاية عام 2026 من المنسقين المقيمين أن يضطلعوا بدور رائد في مجال الدعوة وأن يقدموا تقارير دورية عن التقدم المحرز نحو تفعيل الاعتراف المتبادل على المستوى القطري، بما يتماشى مع المبادئ التوجيهية لشبكات اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، مع مراعاة أن الاعتراف المتبادل هو أحد العوامل التمكينية الرئيسية للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال.

125 - وتتماشى التوصية 4 مع قرار الجمعية العامة 279/72، الذي طُلب فيه إلى الأمين العام "تعزيز سلطة المنسقين المقيمين على أفرقة الأمم المتحدة القطرية ودورهم في قيادتها، بوصفهم ممثلي منظومة الأمم المتحدة الإنمائية الأرفع رتبة، وتعزيز المساءلة على نطاق المنظومة في الميدان عن تنفيذ إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ودعم البلدان في تنفيذ خطة عام 2030"[67].

(66) من بين الواجبات والمسؤوليات الواردة في وصف وظيفة المنسق المقيم يرد ما يلي: "النهوض، بمساعدة فريق الأمم المتحدة القطري، بالتدابير الخاصة بكل بلد لتعزيز عمليات الأمم المتحدة المشتركة لتسيير الأعمال، والأماكن المشتركة، ومكاتب الدعم الإداري، وذلك من أجل إتاحة العمل المشترك وتوليد قدر أكبر من الكفاءة والتآزر والاتساق، وفقا لقرار الجمعية العامة 243/71". ولا توجد إشارة صريحة إلى الاعتراف المتبادل. انظر https://unsdg.un.org/resources/un-resident-coordinator-generic-job-description.

(67) قرار الجمعية العامة 279/72، الفقرة 9.

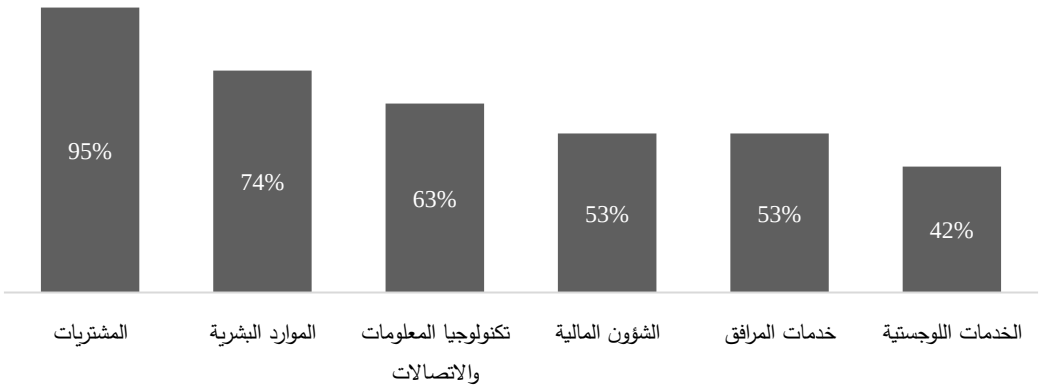
جيم - حالة تنفيذ الاعتراف المتبادل في المجالات الوظيفية الستة الواردة في بيان الاعتراف المتبادل

كانت الحالة العامة لتنفيذ الاعتراف المتبادل في المجالات الوظيفية، عدا مجال المشتريات، بطيئة

126 - يتباين التقدم المحرز في تنفيذ الاعتراف المتبادل بتباين المجالات الوظيفية والمنظمات. ورغم أن العديد من المنظمات أشارت إلى أنها نفذت الاعتراف المتبادل في جميع المجالات الوظيفية الستة، يرى المفتشان أن جودة التنفيذ ونطاقه بشكل عام لا يزالان محدودين. ويوضح الشكل السادس النسبة المئوية للمنظمات التي نفذت الاعتراف المتبادل، حسب المجال الوظيفي، استنادًا إلى الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

الشكل السادس

حالة تنفيذ الاعتراف المتبادل، حسب المجال الوظيفي



المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

1 - مجال المشتريات

مجال المشتريات هو حالياً المجال الوظيفي الأكثر تقدماً في تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل، ويمكن أن يكون مثالاً تحتذي به المجالات الأخرى. إلا أنه يظل هناك مجال للتحسين لزيادة فوائد مبدأ الاعتراف المتبادل إلى أقصى حد ممكن

أ - حالة تنفيذ الاعتراف المتبادل في مجال الشراء

127 - ظهر مجال المشتريات بوصفه مثالا بارزا على النجاح في تنفيذ الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة. ويعزى ذلك إلى الجهود الاستباقية التي تبذلها شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى. وتتجلى فوائد الاعتراف المتبادل في المكاسب السريعة والواضحة في الكفاءة التي حققتها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في مجال المشتريات، بما في ذلك وفورات الحجم، وتحسين استجابة السوق لأحجام المشتريات الكبيرة نسبيا، وتقليص الأطر الزمنية لعمليات الشراء، وانخفاض تكاليف المناقصات.

128 - ومع ذلك، فإن العديد من المنظمات الموقِّعة لم تستفد بشكل كامل بعد من خطط الشراء المعترف بها بشكل متبادل بصورة تتجاوز الاستخدام الأساسي والأكثر شيوعًا للاتفاقات الطويلة الأجل. ولذلك تضيع الفرص التي ربما تولد المزيد من أوجه الكفاءة، المالية وغير المالية. فعلى سبيل المثال، يمكن الاستفادة بشكل أكبر من بعض المبادرات المطروحة في مجال المشتريات، مثل بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات ومبادرة الأمم المتحدة للشراء عبر الإنترنت (United Nations Web Buy)، وزيادة توسيع نطاقها. وفي هذا الصدد، يرى المفتشان أنه ينبغي بذل جهود واعية على مستوى فرادى المنظمات وعلى مستوى المنظومة ككل لضمان إدماج فوائد تطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل على نحو كافٍ في استراتيجيات الشراء إلى أقصى حد ممكن. وفي الأعم الأغلب، ينظر إلى الاعتراف المتبادل باعتباره معادلا لمفهوم الاستفادة من العقود القائمة (أي الشراء التعاوني باستخدام عقود مبرمة بالفعل)، وهو مفهوم ينطوي على الاستفادة من العقود القائمة لتبسيط العمليات. ومع أن الاستفادة من العقود القائمة هي بالفعل طريقة فعالة وعملية لتنفيذ الاعتراف المتبادل، فإنها تمثل التطبيق الأساسي للغاية للاعتراف المتبادل. ويمكن أن يتخذ التعاون في مجال المشتريات عدة أشكال أو طرائق[68]. **ولجني أقصى قدر من الفائدة من الاعتراف المتبادل في مجال المشتريات، يقترح المفتشان أن تبذل المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة جهوداً متضافرة لتوسيع نطاق الاعتراف المتبادل إلى ما أبعد من حدود الشراء التعاوني بالاستفادة من العقود القائمة.**

129 - تعزو معظم المنظمات الموقعة التقدم في الاعتراف المتبادل في وظيفة المشتريات إلى النجاح النسبي الذي تحقق في تنسيق أنظمة وعمليات وإجراءات المشتريات. وما برحت وظيفة المشتريات تشكل ركنا أساسيا في تعزيز التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة، مما يسهل تنفيذ الاعتراف المتبادل. ويؤكد *دليل مزاولي عملية الشراء لدى الأمم المتحدة* على هذا الدور من خلال تعزيز التنسيق وتسليط الضوء على الممارسات الجيدة، بما في ذلك مبادئ المشتريات العامة المشتركة والعمليات والإجراءات المماثلة[69] وتؤدي المبادئ التوجيهية لمواءمة المشتريات على المستوى القطري دوراً محورياً في دعم النهوض بالتعاون في مجال المشتريات على المستوى التشغيلي[70]. **ويقترح المفتشان إدراج مبدأ الاعتراف المتبادل في المبادئ التوجيهية المعنونة *"تنسيق مشتريات الأمم المتحدة: مشتريات الأمم المتحدة المشتركة على المستوى القُطري"*، وأن تعتمد جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تلك المبادئ التوجيهية وتكيفها لدعم التعاون في إطار المشتريات.**

ب - دور شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى

130 - يمكن إرجاع التقدم الكبير الذي تحقق في التعاون في مجال المشتريات داخل منظومة الأمم المتحدة إلى بدء إصلاح نظام المشتريات في الأمم المتحدة في عام 1999. وهذا الإصلاح قاده في البداية

(68) *دليل مزاولي عمليات الشراء لدى الأمم المتحدة* (آذار/مارس 2020)، الصفحة 286. وهو متاح في الموقع الشبكي التالي: www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/PPH2.

(69) المرجع نفسه، الفرع 1-4، وللاطلاع على مزيد من المعلومات عن إصلاح عمليات الشراء لدى الأمم المتحدة، انظر الفرع 1-5.

(70) *Harmonizing UN Procurement: Common UN Procurement at the Country Level*, version 3.1 (March 2025). متاح على الرابط التالي: https://unsdg.un.org/sites/default/files/HLCM-Harmonizing-UN-Procurement_Guidelines_2015.pdf.

الفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بالمشتريات، الذي أضفى عليه طابع رسمي في عام 2007 وأصبح يسمى شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى[71].

131 - وقادت شبكة المشتريات الجهود الرامية إلى مواءمة عمليات الشراء وتوحيدها وترشيدها وتبسيطها. وتشمل الإنجازات البارزة للشبكة وضع جدول محتويات منسق لأدلة مشتريات الأمم المتحدة، واستمارة جديدة للاتفاقات الطويلة الأجل، والفصل 14 المتعلق بالتعاون في *دليل مشتريات الأمم المتحدة*، و*دليل مزاولي عملية الشراء لدى الأمم المتحدة*[72]. ومن الأدوات الرئيسية التي تدعم هذه الجهود لوحة متابعة التقدم المحرز، التي تعزز الشفافية وتسهل الرصد المستمر لتنفيذ الاعتراف المتبادل[73]. ووضعت شبكة المشتريات أيضًا أدوات، مثل نموذج اتصال لحملات التوعية بالاعتراف المتبادل، وهو مساهمة رئيسية في تنفيذ المبدأ، واستقصاء يتعلق بالاعتراف المتبادل لوضع بيانات خط الأساس وتحديد التحديات والتمكين من الرصد والإبلاغ المستمرين فيما يتعلق بالتقدم المحرز في التنفيذ[74].

ج - إرشادات لتنفيذ الاعتراف المتبادل في مجال المشتريات

132 - لا يكاد يرد ذكر للاعتراف المتبادل في مجال المشتريات في *دليل مشتريات الأمم المتحدة*[75] ولا في *دليل مزاولي عملية الشراء لدى الأمم المتحدة*[76]، وهما اثنان من الأدلة الرئيسية في هذا الخط من الخدمات، وبدلا من ذلك يتعاملان معه باعتباره مبدأ خاصا يطبق في "التعاون في مجال المشتريات"[77]

(71) تجدر الإشارة إلى أن التعاون في مجال المشتريات كان قد تم تأسيسه بالفعل إلى حد ما قبل هذه الإصلاحات. فعلى سبيل المثال، أنشئت مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة في جنيف في أيار/مايو 1952 (التقرير السنوي لمجموعة أنشطة المشتريات المشتركة لعام 2021. متاح في الموقع الشبكي: www.ungeneva.org/sites/default/files/2022-06/2021-CPAG-Annual-Report_0.pdf).

(72) القصد من وضع *دليل مزاولي عمليات الشراء لدى الأمم المتحدة* هو أن يكون "دليلاً وصفياً ومكملاً لممارسات الشراء الجيدة، ضمن إطار منظومة الأمم المتحدة، [لا] وثيقة آمرة ... أو معيارية تعترض على ما هو قائم من أدلة الشراء، وسياساتها وإجراءاتها على مستوى كل منظمة" (تمهيد). ويجب على الموظفين في فرادى المنظمات الامتثال لأدلة المشتريات الخاصة بكل منها.

(73) يرتكز الاعتراف المتبادل في مجال المشتريات على شبكة المشتريات، وذلك في المقام الأول من خلال الفريق العامل المعني بالتنسيق وفرقة عمل مخصصة معنية بالاعتراف المتبادل بقيادة البرنامج الإنمائي. وتركز فرقة العمل على زيادة عدد وتنوع الاتفاقات الطويلة الأجل التي يتم تحميلها على بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، التي تعد المنصة المركزية لتحميل الاتفاقات الطويلة الأجل واستخدامها وتتبعها في جميع وكالات الأمم المتحدة.

(74) يرد ذكر نموذج الاتصال الخاص بالتوعية بالاعتراف المتبادل ودراسة خط الأساس في ملخص قرارات ونتائج الدورة الرابعة والثلاثين لشبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، التي عقدت في مونتريال في الفترة من 18 إلى 20 نيسان/أبريل 2023.

(75) *دليل مشتريات الأمم المتحدة* (تنقيح حزيران/يونيه 2024). متاح في الموقع الشبكي: www.un.org/Depts/ptd/about-us/procurement-manual.

(76) أسهم *دليل مزاولي عملية الشراء لدى الأمم المتحدة*، الذي نُشر لأول مرة في عام 2006، بدور مهم في تعزيز التنسيق في هذا المجال. وتم في عام 2022 تحديث آخر طبعة من قبل الفريق العامل المعني بالتطوير المهني التابع لشبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى.

(77) على سبيل المثال، اعتمدت عدة منظمات الفصل 14 من *دليل الأمم المتحدة للمشتريات*، المعنون "التعاون"، ومن بين هذه المنظمات الأمانة العامة للأمم المتحدة، ومنظمة العمل الدولية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وكلها تذكر بيان الاعتراف المتبادل. وتقر المبادئ التوجيهية التشغيلية لليونسكو بشأن المشتريات ببيان الاعتراف المتبادل في الفرع المعنون "معلومات أساسية"؛ وتشير سياسة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بشأن المشتريات (UNHCR/HCP/2021/01) إلى الاعتراف المتبادل في البند 5-3 من الفصل الخامس فيما يتعلق بتعزيز التعاون مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى.

أو المشـــتريات المشـــتركة مع منظمات الأمم المتحدة الأخرى[78]. ومع ذلك، ينبغي ألا يقتصـــر الاعتراف المتبادل على ما يتصـور أنه حالات خاصـة من المشـتريات المشـتركة مع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، بل ينبغي تطبيقه على ممارسـات الشـراء اليومية في إطار المشـتريات المشـتركة. وينطوي التحول الاستراتيجي إلى المشتريات المشتركة في منظومة الأمم المتحدة على نهج متكامل للاعتراف المتبادل تحدد فيه الاحتياجات وتصمم عمليات الشراء وفقاً لذلك، مع إجراء التعديلات القانونية اللازمة لدعمه.

د - دور المنصات المشتركة بين الوكالات والآليات القائمة على الموقع فيما يتعلق بالاعتراف المتبادل

133 - تؤدي الآليات والمنصـات من قبيل بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات والشبكات المشتركة بين الوكالات القائمة على الموقع مثل مجموعة أنشـطة المشـتريات المشـتركة في جنيف والفريق العامل المعني بالمشتريات المشتركة في نيروبي دوراً حاسماً في تفعيل الاعتراف المتبادل. وتوفر هذه المبادرات رؤية سوقية موحدة للأمم المتحدة وتجمّع الخبرات من مختلف المنظمات. بالإضـــافة إلى ذلك، تتيح المجموعات المحلية إمكانية طرح مناقصـــات مشـــتركة وتبادل المعلومات وتســـريع عمليات الشـــراء - وكلها أمور ييســـرها الاعتراف المتبادل.

هـ - إدارة تعقيد عمليات الكيانات المتعددة

134 - على الرغم من أن الكثير قد تحقق بالفعل، فإن تنفيذ الاعتراف المتبادل في مجال المشتريات داخل منظومة الأمم المتحدة يواجه تحديات كبيرة. ومع التسليم بأن عمليات الشراء التعاونية تحقق فوائد، فإنها كثيرا ما تكون أبطأ وأكثر تعقيداً من الجهود المسـتقلة، مما يضـــع أعباءً إدارية على الكيانات الرائدة. وعلى الرغم من أن الكيانات الأصـــغر حجماً تســـتفيد من هذه العمليات، فإنها كثيرا ما تفتقر إلى القدرة على المشـــاركة بشكل كامل في صـنع القرار أو الإسـهام بموارد. ويؤدي التحدي المتمثل في مواءمة المتطلبات عبر مختلف المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة إلى زيادة تعقيد العملية، لا سـيما عندما يتعلق الأمر بالمواصـفات وشروط العقود.

135 - فمن ناحية، مع تزايد تعقيد بيئة المشـــتريات، يمكن أن يفرض التنســـيق بين الكيانات المتعددة صـــعوبات في مجالات إدارة المخاطر والامتثال القانوني وعمليات صـــنع القرار. ومن ناحية أخرى، فبالنظر إلى أن العمليات تخضـــع لاســـتعراض عدد أكبر من الكيانات، فإن العناية الواجبة غالبًا ما تكون أقوى في العمليات المشـتركة. كما أن إدارة التغييرات في المواصـفات أو جداول التسـليم أو شـروط العقود تكون أكثر صعوبة عندما تكون العقود مشتركة. وهذه التحديات تجعل الإشراف والتنسيق الفعالين أمرًا بالغ الأهمية.

و - تحقيق التوازن بين الجهود العالمية والجهود المحلية

136 - يمثل تحقيق التوازن بين جهود الشـراء العالمية والمحلية تحديات إضـافية. في بعض الحالات، قد تؤدي عمليات تقديم العطاءات المنفصـلة على المستوى القطري إلى الحصـول على أسـعار أفضـل من اتفاق الشـراء المشـترك، ويمكن أن يؤدي الشـراء المركزي إلى زيادة التكاليف المحلية دون قصـد، مما ينتقص من إمكانية الحصـول على أعلى جودة بأفضـل سـعر بوجه عام. ويكون هناك أيضـاً خطر الإخلال بمبدأ العدالة عندما يتم الاسـتفادة من العقود المخصـصـــة لمؤسـســـة واحدة عبر كيانات متعددة، مما قد يؤدي إلى عدم

(78) انظر *دليل مشتريات الأمم المتحدة*، الفصل 14، و*دليل مزاولي عملية الشراء لدى الأمم المتحدة*، الفصل 9.

التكافؤ في توزيع لفرص بين الموردين[79]. وتشمل التحديات المتعلقة بالبائعين إحجام الموردين الأقوياء عن الموافقة على شروط الأمم المتحدة، لا سيما في تقديم خدمات متسقة في مناطق مختلفة. وقد تهدد لامركزية مكاتب المشتريات أيضاً مجموعات المشتريات المحلية مثل مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة.

137 - وللتعامل مع هذه التحديات، يتعين اتباع نهج متوازن. وينبغي العمل بنهج طلبات تقديم العطاءات التي تؤدي إلى اتفاقات طويلة الأجل على الصعيدين العالمي والمحلي، مع توخي الحرص على تجنب خلق احتكارات أو تأخيرات أو تجاهل السياقات المحلية. وينبغي إبرام اتفاقات إقليمية طويلة الأجل لتحسين إمكانية الوصول، لا سيما بالنسبة لبلدان الجنوب، مع إيلاء الاعتبار لمسألتي التنوع الجغرافي وكفاءة التكلفة. ومن الأمور البالغة الأهمية أيضاً انتهاج الاستراتيجيات الرامية إلى منع انغلاق على بائعين محددين، مثل العقود المتعددة مع الوكالات المختلفة، والعطاءات الثانوية، ووضع حدود زمنية للاتفاقات طويلة الأجل.

ز - الاستفادة من بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات

138 - تعتمد إمكانية دعم بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات للاعتراف المتبادل في مجال المشتريات اعتماداً كبيراً على مدى همة الكيانات في المشاركة ومدى الشفافية التي يتم بها تقاسم المعلومات، بما في ذلك الاتفاقات طويلة الأجل. ويؤدي الإحجام عن إتاحة الاتفاقات طويلة الأجل، خاصة بالنسبة للسلع والخدمات الاستراتيجية، إلى الحد من إمكانات الاعتراف المتبادل؛ وينبغي أن تؤدي إمكانية الوصول إلى الأموال المركزية لتوليدها إلى الحد من ذلك الإحجام. **ويقترح المفتشان أن تقوم شبكة المشتريات بتنسيق إنشاء قاعدة بيانات موحدة للبائعين وفرص الشراء، وكذلك لتقاسم الاتفاقات الطويلة الأجل، والاستفادة من بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات بوصفها نقطة الدخول المركزية. ويقترح المفتشان أيضا أن يتم ترتيب آليات لتتبع العقود يتم إنشاؤها من خلال المشتريات المشتركة ولرصد استخدام عقود المنظمات الأخرى، إلى جانب وضع ضوابط لإدارة توسيع نطاق إتاحة العقود للمنظمات الأخرى، مع الامتثال في الوقت نفسه للقيود المفروضة على العقود، مثل السرية.** وينبغي قدر الإمكان إدماج النظم المركزية لتخطيط الموارد وبوابات البائعين الأخرى في بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات.

139 - ويثني المفتشان على شبكة المشتريات لإعدادها الحلقات الدراسية بشأن المشتريات الدولية، التي تم إنشاؤها من خلال بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، والتي تتيح للشركات فرصة التعامل مع كيانات منظومة الأمم المتحدة، والتعرف على ممارساتها في مجال المشتريات، وفرص المناقصات، وكيفية التعامل التجاري مع الأمم المتحدة[80].

(79) يؤدي تجميع المتطلبات، إما حسب الحجم أو عن طريق زيادة عدد مواقع تقديم الخدمات، إلى إيجاد صعوبات أكبر أمام الموردين الصغار والموردين المحليين في الاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية في الفوز بالعقود. وقد يؤدي ذلك إلى الإضرار بعملية تنشيط الاقتصادات المحلية التي قد يكون للأمم المتحدة تأثير إيجابي عليها.

(80) انظر www.ungm.org/Shared/KnowledgeCenter/Pages/VBS_BusSeminar.

2 - الموارد البشرية

أدى اختلاف السياسات والأنظمة المتعلقة بالموارد البشرية إلى إبطاء الأثر الإيجابي للاعتراف المتبادل في مجال الموارد البشرية، بما في ذلك عدم مواءمة الوظائف وجداول الرواتب وعمليات التوظيف، فضلاً عن الحاجة إلى آليات ضمان للحفاظ على المساءلة

أ - مواءمة الأنظمة والقواعد والسياسات والإجراءات المتعلقة بالموارد البشرية

140 - مع أن جميع المجالات الوظيفية حددت عقبات كبيرة أمام وضع سياسات وقواعد وأنظمة ومبادئ توجيهية منسقة أو مشتركة، فإن المجال الوظيفي للموارد البشرية أعرب عن قلقه الشديد بشكل خاص إزاء هذه التحديات. وبُذلت جهود متضافرة على مر السنين لمواءمة بعض السياسات والإجراءات المتعلقة بالموارد البشرية. إلا أن التقدم كان بطيئًا نتيجة للتفاوت في الترتيبات التعاقدية وفي معايير تحديد الدرجات والتصنيف الوظيفي. ومثلما هو الحال في المجالات الوظيفية الأخرى، وجد أن السياسات والإجراءات الخاصة بكل وكالة على حدة هي أكبر العوائق أمام مواءمة السياسات والإجراءات المتعلقة بالموارد البشرية[81]. وتجدر الإشارة إلى أن الاختلافات في الممارسات والسياسات المتعلقة بالموارد البشرية يمكن أن تعزى إلى قرارات هيئات الإدارة. وبالتالي، قد تنبع الاختلافات في سياسات وممارسات الموارد البشرية من عوامل وتكون بالتالي خارج سيطرة مكاتب الموارد البشرية والرؤساء التنفيذيين. ورغم أن شبكة الموارد البشرية التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى قد اضطلعت بدور حيوي في تيسير المبادرات الرامية إلى مواءمة وإصلاح ممارسات تسيير الأعمال في مجال الموارد البشرية، وتعزيز وتيسير التنقل فيما بين الوكالات، فإن تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل يمكن أن ييسر بدرجة أكبر وجود قوة عاملة أكثر تكاملاً وأسرع استجابةً، ويقلل من الازدواجية وتكاليف المعاملات، وبالتالي يتيح التعاون بفعالية أكبر بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، على الرغم من اختلاف الأنظمة والقواعد.

141 - وقد أحرزت لجنة الخدمة المدنية الدولية تقدماً في مواءمة الاستحقاقات النقدية وغيرها من الاستحقاقات، مثل الإجازة الوالدية والسن الإلزامية لانتهاء الخدمة، في جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، وبرغم ذلك يظل تحقيق المواءمة في السياسات والأنظمة والقواعد تحدياً كبيراً قد يستلزم دعما من هيئات الإدارة والرؤساء التنفيذيين على حد سواء. ومتى زاد الطابع التشغيلي ومستوى التفاصيل في وثيقة ما، زادت صعوبة الحفاظ على المواءمة بين الكيانات المختلفة[82]. وعلى الرغم من التحديات التي يفرضها انعدام المواءمة، لا يزال بإمكان المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة توجيه جهودها نحو تعزيز التعاون من خلال تطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل للتغلب على بعض العوائق التي تحول دون التعاون.

ب - تمكين إدارة الموارد البشرية من خلال الاعتراف المتبادل

142 - على الرغم من أن معظم عمليات الاستقدام تتعلق بوظائف محددة، فإن مبدأ الاعتراف المتبادل ينطوي على إمكانية زيادة تبسيط عمليات الاستقدام والإلحاق الفعلي بالعمل وغيرها من وظائف الموارد

(81) United Nations, *Assessing the Cost and Benefits of Simplifying and Harmonizing Business Practices of UN Entities at Country Level* (Unedited draft, June 2012).

(82) ذكر أحد المستطلَعين أنه "في حين قد تكون النظم الأساسية للموظفين في الكيانات متوائمة نسبيًا، فإن الاختلافات تظهر بوضوح أكبر لدى النظر في النظام الإداري للموظفين؛ وتكون هذه الاختلافات أكثر وضوحًا في أدلة التشغيل والأحكام التشغيلية".

البشـرية. فعلى سـبيل المثال، إذا كانت إحدى المنظمات قد قامت بالفعل بتجهيز مرشـح من خلال نظامها لاختيار الموظفين، فينبغي أن تكون منظمة أخرى قادرة على توظيفه دون تكرار عملية التقييم بأكملها، وهو ما يوفر بالتالي الوقت والموارد على حد سواء. ويُعد مركز الأمم المتحدة العالمي لخدمات الموارد البشرية[83] مثالاً على مركز يسـهل ذلك. ويقدم المركز، في جملة أمور، خدمات مثل تصـنيف الوظائف، والتحري من السـوابق/التحقق من المُزكِّين، باسـتخدام قاعدة بيانات ClearCheck وقوائم الأمم المتحدة الأمنية الأخرى، وتصـميم المنظمة[84]. وعلى الرغم من زيادة عدد المنظمات التي تسـتخدم خطاً واحدا أو أكثر من خطوط خدمات المركز، فإن المركز يواجه تحديات في التنفيذ عندما يتعلق الأمر بإدارة توقعات أصـحاب المصـلحة وكسـب التأييد، حيث قد تكون هناك مقاومة للتغيير، والآثار المترتبة على التكاليف، والخوف من فقدان الوظيفة أو فقدان السيطرة على عمليات الموارد البشرية، واختلاف الأولويات بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة.[85] وفي الوقت الحالي، ينفذ الاعتراف المتبادل بالكامل في خدمة التحري عن السـوابق في 15 من المنظمات الموقِّعة.

143 - لم يعتمد بعد تصـنيف الوظائف في منظومة الأمم المتحدة مبدأ الاعتراف المتبادل بشـكل كامل. ومع أنه يتعين على جميع المنظمات المشـتركة في النظام الموحد اسـتخدام نفس معايير تصـنيف الوظائف التي تقدمها لجنة الخدمة المدنية الدولية (والتي تسـتند إلى مدى تعقيد الوظيفة، بما في ذلك المسـؤولية والسياق)، فإنه ليس بمقدور أي منظمة حالية أن تعتمد على التصـنيفات في منظمات أخرى بسبب اختلاف السـياسـات. وتتسـبب عمليات تصـنيف الوظائف الخاصـة بكل منظمة في حدوث اختلافات في التقييمات داخل منظومة الأمم المتحدة، مما يؤدي إلى تواتر عمليات إعادة تصنيف الوظائف وعدم الاعتراف بالدرجات التي تحددها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الأخرى. وعلاوة على ذلك، فإن بعض المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة التي تعتمد على التمويل والجهات المانحة قد تصنف الوظائف بمستويات غير كافية بما يتناسب مع ميزانياتها المتاحة. ويمكن أن يؤدي توافر توصيفات عامة للوظائف على نطاق النظام الموحد، لا سيما عندما يشترك في وضعها خبراء متخصصون في منظمات متعددة، إلى الحد بشكل كبير من الحاجة إلى وضع تصنيفات مختلفة للوظائف وما يتصل بذلك من تكاليف ويعزز المواءمة بدرجة كبيرة. **ويقترح المفتشـان أن تقوم المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، التي لا تسـتخدم حاليا خدمات مركز الأمم المتحدة العالمي لخدمات الموارد البشرية، باستكشاف المزايا التي قد يقدمها المركز لتحسين الكفاءة على نطاق منظومة الأمم المتحدة. ويقترحان أيضـا أن تشـكل لجنة الخدمة المدنية الدولية فرقة عمل مشـتركة بين الوكالات معنية بالموارد البشـرية لدراسـة إمكانية زيادة مواءمة عمليات تصـنيف الوظائف،**

(83) انظر https://onehr.un.org/. وتتولى الأمانة العامة للأمم المتحدة إدارة عمليات المركز، على الرغم من أن الأمانة العامة تستخدم خدمات التحري عن السوابق فقط. وتستخدم عدة مؤسسات في منظومة الأمم المتحدة خدمات المركز، ومن بينها البرنامج الإنمائي، وصـندوق الأمم المتحدة للمشـاريع الإنتاجية، واليونسـكو، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشـاريع، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، والأمانة العامة للأمم المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

(84) انظر كتيب مركز الأمم المتحدة العالمي لخدمات الموارد البشرية. متاح على الرابط: https://onehr.webflow.io/.

(85) في الفترة من 1 كانون الثاني/يناير إلى 31 كانون الأول/ديسمبر 2023، زاد حجم الحالات بنسبة 42 في المائة بالنسبة لعمليات التحري عن السـوابق وبنسـبة 24 في المائة بالنسـبة لتصـنيفات الوظائف مقارنة بالفترة من 1 كانون الثاني/يناير إلى 31 كانون الأول/ديسـمبر 2022. انظر التقرير المرحلي لمجموعـة التنسـيق المعنيـة بـالاعتراف المتبـادل، آذار/مـارس 2024 (CEB/2024/HLCM/9).

بما في ذلك تطبيق الاعتراف المتبادل، واعتماد توصيفات عامة للوظائف، قدر الإمكان، ووضع فهرس واحد للوظائف يتواءم مع جدول متوائم للمرتبات.

144 - ومن شأن الاعتراف المتبادل أن ييسر زيادة تنقل الموظفين عبر المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. إذ يمكن إعادة انتداب الموظفين أو إعارتهم إلى وكالات مختلفة بأقل قدر من العقبات البيروقراطية، مما يسمح لمنظومة الأمم المتحدة بالاستجابة بمرونة أكبر للاحتياجات والأولويات المتغيرة. وسيكون ذلك مفيدًا بشكل خاص في حالات الطوارئ التي تكون فيها سرعة نشر الأفراد أمرًا بالغ الأهمية. ومع أن التنقل فيما بين الوكالات أمر لا يزال ييسره الاتفاق المشترك بين المنظمات لنقل الموظفين أو انتدابهم أو إعارتهم فيما بين المنظمات التي تطبق نظام الأمم المتحدة الموحد للمرتبات والبدلات لعام 2012، فإنه من الناحية العملية، لم يتم التصدي للعوائق المعروفة منذ أمد طويل، مثل عدم الاعتراف بالعقود المستمرة والدائمة، والترقية أثناء الإعارة، والإعارات كطرائق تعاقدية قابلة للتطبيق. ولا تزال التوصية 9[86] الواردة في الوثيقة JIU/REP/2019/8 بشأن تبادل الموظفين والتنقل فيما بين الوكالات في محلها، لا سيما بالنظر إلى أن 26 في المائة فقط من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة قد نفذتها. ويمكن أن تولي اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة مزيدًا من الاعتبار لهذه المسألة في مراعاة الإطار القانوني لكل منظمة.

145 - على الرغم من أنه كان ينبغي تنفيذ الاعتراف المتبادل بقوائم المرشحين المقبولين، وعمليات التوظيف المشترك، والمنصات المشتركة[87] لتقديم طلبات الحصول على الوظائف والتوظيف كجزء من تعميم الاعتراف المتبادل، فإنه لم يتم تحديد سوى عدد قليل من المبادرات حتى الآن. وتجري مناقشة مشروع الأمم المتحدة للاعتراف المتبادل بقوائم المرشحين المقبولين لعدد مختار من الوظائف[88]. ويتحدد بانتظام العرض والطلب بالنسبة لتوصيفات الوظائف بناءً على احتياجات منظمات الأمم المتحدة المشاركة، وذلك من خلال الفريق العامل الفرعي المخصص التابع لشبكة الموارد البشرية. ونتيجة لذلك، لا تدرج إلا الوظائف التي تستوفي المعايير التالية: (أ) ضرورة أن يكون عليها طلب كبير/تكون بالغة الأهمية بالنسبة للقوة العاملة في هذه المنظمات؛ (ب) ضرورة أن يكون هناك معروض من المرشحين المدرجين في القوائم لهذه الوظائف مقدم من منظمة واحدة على الأقل من منظمات الأمم المتحدة المشاركة؛ (ج) ينبغي أن تكون توصيفات الوظائف ومتطلباتها قابلة للمقارنة بين منظمات الأمم المتحدة المشاركة (تحدد عن طريق استعراض مستندي قبل إدراجها في القائمة). وتختلف الملامح العامة لمقدمي الطلبات المقدمة من كل منظمة من منظمات الأمم المتحدة المشاركة داخل الفريق العامل الفرعي المخصص، وإن كان قد سبق تحديد نقاط البيانات المشتركة والأكثر صلة بالموضوع والاتفاق عليها لإدراجها في قائمة المرشحين المشمولة بالاعتراف المتبادل. وتكون لكل مرشح مدرج في قائمة المرشحين للوظائف المختارة نفس نقاط البيانات الموحدة لكي تستعرضها جهات الاستقدام والمديرون المكلفون بالتعيين. وتقوم منظمات الأمم المتحدة المشاركة بتوفير المرشحين

(86) "ينبغي للأمين العام والرؤساء التنفيذيين الآخرين الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين، أن يحددوا، بحلول نهاية عام 2021، كيفية تطبيق الاعتراف المتبادل بالقواعد والإجراءات للتغلب على الحواجز التنظيمية والإجرائية أمام التنقل بين الوكالات، وأن يقدموا تقريراً عن التدابير المتخذة إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في دورته لعام 2022 في سياق التقرير السنوي للأمين العام عن أعمال مجلس الرؤساء التنفيذيين" (JIU/REP/2019/8).

(87) من الأمثلة على ذلك منصة إنسبيرا، التي يستخدمها برنامج الأغذية العالمي واليونيسيف والأمانة العامة للأمم المتحدة لأغراض تقديم طلبات التوظيف.

(88) قائمة المرشحين المقبولين هي مبادرة قائمة على الاعتراف المتبادل يدعمها نظام للتكنولوجيا الرقمية توفره الأمانة العامة للأمم المتحدة.

المقبولين المدرجين في القوائم لشـــغل الوظائف المختارة. ولكي يكون المرشـــح مؤهلاً، يجب أن يكون لديه عضـوية نشـطة في قوائم المقبولين لدى المنظمة المعنية من منظمات الأمم المتحدة المشـاركة التي خضـعت لاسـتعراض مسـتقل للامتثال. ويسـتند تاريخ انتهاء العضـوية للمرشـحين في قائمة المرشـحين المشـمولة بالاعتراف المتبادل إلى تاريخ انتهاء عضـــويتهم في القائمة المصـــدرية. فعلى ســـبيل المثال، إذا قامت اليونيسف بتوفير مرشح ما، تكون عضويته في قائمة المرشحين صالحة لمدة ثلاث سنوات. أما المرشحون الذين تنتهي عضـــويتهم في قائمة المنظمة الموردة، فإنه يتم تلقائيًا حذف أســـمائهم من قائمة المرشـــحين المشمولة بالاعتراف المتبادل. وبالنسبة للمرشحين الذين تكون لديهم عضوية لا نهائية في قوائم المرشحين المقبولين وفقًا لسياسة المنظمة المصدر، كل ثلاثة أشهر، ترسل لهم قائمة المرشحين المشمولة بالاعتراف المتبادل طلبًا آليًا لتأكيد استمرار اهتمامهم بها، حيث يمكنهم تسجيل اهتمامهم بالإجابة بكلمة "نعم" أو "لا". وتظهر هذه المعلومات للمديرين المكلفين بالتعيين ولجهات الاســتقدام، الذين لا يتواصـــلون مع المرشـــحين إلا إذا كانوا قد أجابوا بكلمة "نعم". ولذلك، لا ينبغي أن تتضمن قائمة المرشحين المشمولة الاعتراف المتبادل مرشحين غير نشطين أو مرشحين لم يعودوا يستوفون الشروط المطلوبة. وعلى الرغم من هذه العمليات، فقد تم الإبلاغ عن وجود تحديات في تنفيذ قائمة الاعتراف المتبادل، بما في ذلك أن التوصـــيفات لا تتطابق بالضرورة مع احتياجات المنظمة ومتطلباتها، وبالتالي لا تجتذب المجموعة المناسبة من المرشحين؛ وأن عدم وجود تاريخ انتهاء الصلاحية يترك المرشحين غير النشطين أو المرشحين الذين لم يعودوا يستوفون الشروط المطلوبة في القائمة. ويعمل مركز الأمم المتحدة العالمي لخدمات الموارد البشرية في بون حالياً على وضـع تصـــور لقائمة تجريبية تعد على أســـاس الموقع لموظفي فئة الخدمات العامة. وفي حالة دخول هذه القائمة حيز التشغيل، يقترح المفتشان أن تستخدمها شبكة الموارد البشرية كمخطط عام لمبادرات أخرى تتعلق بالقوائم القائمة على أســاس الموقع، وأن تنظر في المعايير المشــتركة لإدراج المرشــحين المقبولين في القائمة، إلى جانب مواءمة تصـنيف الوظائف حسـب الدرجات والمسـؤوليات وأنواع العقود المشـتركة. ويشـجع المفتشـان منظومة الأمم المتحدة على السـعي من خلال شـبكة الموارد البشـرية إلى تطبيق الاعتراف المتبادل بالقوائم، لأن ذلك ســـيتيح المزيد من الدعم والتطوير الوظيفي. ومع أن بعض الكيانات (مثل منظمة العمل الدولية ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة) ليس لديها قوائم للمرشـــحين المقبولين، لأنها تقول إن عمليات التوظيف لديها لا تسمح بالإشراك التلقائي للمرشحين من القوائم، فإنها قد ترغب في استخدام القوائم الموجودة كمصدر للتوعية المركزة.

146 - وهناك مبادرة أخرى تجري مناقشـتها داخل شـبكة الموارد البشـرية وهي الاعتراف المتبادل ببرامج التعلم الإلزامي، ومن شأنها أن تقدم اعتبارًا متسقًا وأوسع نطاقًا للتدريب المتكافئ. ومنذ نيسان/أبريل 2023، ارتفع عدد وكالات الأمم المتحدة وصـــناديقها وبرامجها التي انضـــمت إلى الأمانة العامة للأمم المتحدة في الاعتراف المتبادل ببرامج التعلّم الإلزامي إلى 13 وكالة وصـــندوقاً وبرنامجاً[89] ويتراوح عدد برامج التعلم الإلزامي المتكافئة من برنـامجين إلى خمســـة برامج. وقد تم إعداد نموذج لمذكرة تفاهم لإبرام اتفاقات مع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة المشـــاركة في الاعتراف المتبادل ببرامج التعلم الإلزامي المتكافئ. ويؤيد المفتشـان المبادرات من هذا القبيل ويشـجعان على تعميمها في منظومة الأمم المتحدة لتيسـير التنقل

(89) اليونيســيف، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة، وصــندوق الأمم المتحدة للســكان، ومنظمة الصــحة العالمية، ومفوضــية الأمم المتحدة لشــؤون اللاجئين، وبرنامج الأغذية العالمي، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشــأن تغير المناخ، ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومركز التجارة الدولية، والصــندوق الدولي للتنمية الزراعية، وبرنامج الأمم المتحدة المشــترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، ومنظمة حظر الأسلحة الكيميائية.

فيما بين الوكالات والحد من ازدواجية الجهود والتكاليف في برامج التعلم. ومع ذلك، فإنه من الضروري الارتقاء ببرامج التعلم الإلزامي المشتركة إلى أمثل مستوى من حيث الشكل والعدد على السواء. ويلاحظ المفتشان أن تتبع هذه البرامج عبر المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة يظل أحد التحديات.

ج - التحديات والاعتبارات

147 - على الرغم من المزايا التي يتسم بها الاعتراف المتبادل، فإنه من الواضح من البيانات التي تم جمعها أن تنفيذه في مجال الموارد البشرية يواجه العديد من التحديات التي تعيق التقدم المتوقع. وتعيق الاختلافات في ثقافات المنظمات والأطر القانونية والممارسات التشغيلية الإدماج السلس لوظائف الموارد البشرية عبر المنظمات. وبالإضافة إلى ذلك، يتطلب ضمان اتساق الجودة والمعايير عبر الكيانات المختلفة الدقة في عمليتي التنسيق والإشراف.

148 - ويشكل التمايز في النظم المركزية لتخطيط الموارد ومنصات الاستقدام هو أيضا عقبة أخرى أمام تنفيذ الاعتراف المتبادل في مجال الموارد البشرية لأنه يجعل من الصعب على جهات التوظيف نشر الوظائف وجمع الطلبات وتقييم الموظفين المحتملين في غياب منصة مركزية. ويمكن تمكين الاعتراف المتبادل في مجال الموارد البشرية من خلال نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل الهوية الرقمية للأمم المتحدة (UN Digital ID)[90]، التي توفر المزيد من قابلية التشغيل التبادلي، وهو ما من شأنه أن يقلل من ازدواجية العمل لكل من جهات التوظيف والموظفين المحتملين.

149 - وبالإضافة إلى العوائق القائمة منذ أمد طويل (أي عدم الاعتراف بالعقود المستمرة والدائمة وبالترقية أثناء الإعارة وبالإعارة كطريقة تعاقدية قابلة للتطبيق) التي تحول دون التنفيذ الكامل للاتفاق المشترك بين المنظمات لنقل الموظفين أو انتدابهم أو إعارتهم فيما بين المنظمات التي تطبق نظام الأمم المتحدة الموحد للمرتبات والبدلات لعام 2012، "لا يوجد في جميع الحالات اعتراف متبادل بالمشاركة السابقة في خطط التأمين الصحي على نطاق المنظومة دون تحفظ. وعلى الرغم من أن عدد سنوات اشتراك الموظفين في خطط التأمين الصحي القائمة على الاشتراكات في منظمات الأمم المتحدة الأخرى معترف بها في جميع الخطط، فإن منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية تشترطان أن تكون 5 سنوات من السنوات العشر المطلوبة للتأهل للتأمين الصحي بعد انتهاء الخدمة من الخطط الخاصة بكل منهما"[91].

150 - ويقتضي تفعيل الاعتراف المتبادل وجود آليات ضمان قوية للحفاظ على المساءلة ومراقبة الجودة. ويجب على الوكالات وضع مبادئ توجيهية ومقاييس أداء واضحة لضمان استيفاء خدمات الموارد البشرية المشتركة للمعايير المتفق عليها. وهذا يتطلب تعاوناً وتواصلاً مستمرين بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة لمعالجة أي اختلافات أو مشاكل تنشأ. ويمكن أن يتم ذلك من خلال شبكة الموارد البشرية.

(90) الهوية الرقمية للأمم المتحدة (UN Digital ID) هو مشروع رائد للتحول الرقمي، ينفذ برعاية اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، ويعمل على تحقيق رؤية الأمين العام للتحول ضمن إطار مبادرة الأمم المتحدة 2,0. انظر https://unsceb.org/topics/un-digital-id.

(91) JIU/REP/2023/9، موجز تنفيذي؛ انظر أيضًا الفقرة 63.

3 - الخدمات اللوجستية

الاعتراف المتبادل في مجال الخدمات اللوجستية أمر بالغ الأهمية لتعزيز الكفاءة التشغيلية

151 - إن تنفيذ الاعتراف المتبادل في مجال الخدمات اللوجستية أمر بالغ الأهمية لتعزيز الكفاءة التشغيلية. وفي هذا السياق، لا تقتصر الخدمات اللوجستية على حركة البضائع وتخزينها - مثل النقل والتخزين والتوزيع - بل تشمل أيضاً التنقلات البالغة الأهمية للأفراد، خاصة في العمليات الميدانية. ويعد وجود أسطول فعال وإدارة فعالة للأسطول عنصرين أساسيين في هذا الإطار من خلال ضمان إمكانية نقل البضائع والأفراد بسرعة وأمان. ومن خلال تحقيق التآزر والاعتراف المتبادل بين العمليات اللوجستية في مختلف المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، يمكن للنظام أن يقلل من حالات التكرار ويقلل التكاليف ويعزز سرعة العمليات وموثوقيتها.

152 - بالإضافة إلى ذلك، فإن تكامل الخدمات المشتركة العالمية يوسع نطاق مزايا الاعتراف المتبادل إلى ما هو أبعد من الخدمات اللوجستية من خلال شمولها لتوفير المصادر الاستراتيجية وإدارة الموردين وتوفير منصات موحدة للمستخدمين. وتعد هذه الخدمات ضرورية للإدارة الفعالة للخدمات اللوجستية ويمكن أن تقلل بشكل كبير من عبء عمل المشتريات. وتتطلب الخدمات اللوجستية جهوداً كبيرة في مجال المشتريات، سواء كان ذلك من خلال توفير المركبات أو تأمين عقود النقل أو إدارة احتياجات التخزين.

153 - ويتم دمج الخدمات اللوجستية بشكل طبيعي في المشتريات. توفر شبكة المشتريات *ودليل مزوالي عملية الشراء لدى الأمم المتحدة* إرشادات أساسية بشأن الخدمات اللوجستية من منظور المشتريات[92].

154 - ومن خلال الاستفادة من الاعتراف المتبادل، يمكن للمنظمات الموقعة تبسيط عمليات الشراء، وبالتالي الحد من ازدواجية الجهود والتمكين من زيادة الكفاءة في تخصيص الموارد على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، ستكون لدى المنظمات الموقعة، من خلال تكلمها كصوت واحد إلى صناعة الشحن، قوة تفاوضية أكبر، خاصة فيما يتعلق باحتياجات النقل العاجلة.

155 - وقد ثبت أن تقاسم موارد الأسطول بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة على المستوى المحلي يشكل استراتيجية فعالة. ويسهّل الاعتراف المتبادل ذلك من خلال ضمان استخدام المركبات بأقصى طاقتها، بما في ذلك عن طريق تقليل الوقت الذي لا يتم فيه تشغيلها ومنع الحالات التي تحدث فيها تأخيرات لعمليات بالغة الأهمية بسبب نقص وسائل النقل المتاحة. ويزيد هذا النهج من الكفاءة ويعزز ثقافة التعاون والاستخدام الأمثل للموارد داخل منظومة الأمم المتحدة.

156 - وقد أثبتت منظمات مثل اليونيسف وبرنامج الأغذية العالمي أن التخزين يمكن أن يكون أداة استراتيجية في إدارة سلسلة الإمداد. ومن خلال الاعتراف المتبادل، يمكن استخدام المستودعات بفعالية أكبر عبر مختلف الوكالات، مما يضمن مواءمة إدارة المخزون والتخزين والتوزيع مع الأهداف الأوسع للأمم المتحدة. ولا يقتصر الاستخدام الاستراتيجي للتخزين على دعم تسليم البضائع في أوانه، بل يساهم أيضًا في خلق وفورات في إجمالي التكاليف وتحسين مرونة سلسلة الإمداد.

(92) *دليل مزاولي عملية الشراء لدى الأمم المتحدة*، الفصل 12.

157 - وترد فيما يلي بعض الأمثلة على الخدمات المذكورة في الأدلة والمبادئ التوجيهية الداخلية لتنفيذ الاعتراف المتبادل في مجال الخدمات اللوجستية:

(أ) تقاسم المتطلبات الفنية والخبرات؛

(ب) القيام بشكل مشترك بعمليات التنبؤ والعمليات اللوجستية والتخزين من أجل تشكيل السوق؛

(ج) إعداد تقييمات واستراتيجيات مشتركة مع شركاء الأمم المتحدة والشركاء من خارج منظومة الأمم المتحدة؛

(د) تقاسم المستودعات والمخزونات والمركبات والمعدات والتعاون في إدارتها؛

(هـ) توحيد العقود المتصلة بالخدمات اللوجستية على المستويات القطرية؛

(و) التوزيع والنقل داخل البلد؛

(ز) شحن البضائع إلى أطراف ثالثة؛

(ح) الخدمات المشتركة في عمليات التخليص الجمركي؛

(ط) إدارة الوقود.

158 - وقد اعتمد الاعتراف المتبادل في مجال الخدمات اللوجستية بشكل كبير على الخدمات المشتركة العالمية، مثل أسطول الأمم المتحدة ومركز الأمم المتحدة للحجوزات ومركز الخدمات العالمي التابع للأمم المتحدة. ويقدم الجدول 4 لمحة عامة عن تلك الخدمات.

159 - اليونيسف هي الوكالة الرائدة في توفير الخدمات اللوجستية لأطراف ثالثة في مجال شحن البضائع. وهذا يشكل مثالا بارزا على الاعتراف المتبادل في الممارسة العملية. وفي عام 2016، قادت اليونيسف مناقصة تعاونية أسفرت عن إبرام عقود عالمية مع أطراف ثالثة في مجالي الخدمات اللوجستية وخدمات الشحن، وضعت اعتباراً من تموز/يوليه 2017 لفترات تصل إلى سبع سنوات. واليوم، تستفيد من نتائج تلك المناقصة 12 منظمة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة من خلال تطبيق الاعتراف المتبادل. وتقوم المنظمات بتنفيذ عقود منفصلة بناءً على نتائج المناقصات، التي وضعت في إطار سياسات اليونيسف وإجراءاتها[93].

160 - وغالباً ما تنطوي مبادرات الخدمات اللوجستية المحلية على استقبال البضائع وتخزينها وتوزيعها، وبالتالي فإن ممارسة تقاسم المستودعات هي ممارسة شائعة. فعلى سبيل المثال، في أفغانستان وإثيوبيا، تعاونت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة وبرنامج الأغذية العالمي في مجال الخدمات اللوجستية باستخدام خدمة سلسلة الإمداد القوية التي يوفرها برنامج الأغذية العالمي لتسهيل تسليم إمدادات منظمة الأغذية والزراعة على أساس استرداد التكاليف. ومن الأمثلة الأخرى مبادرة الأمم المتحدة للتنقل[94] التي يقوم برنامج الأغذية العالمي حاليا بتنفيذها في كينيا كخدمة "من المستوى الثاني" في إطار العمليات المشتركة

(93) UNICEF, "Your guide to mutual recognition".

(94) خدمة مشتركة عالمية للحجوزات وإدارة تنقُّل الركاب وتقاسم المركبات لدى تماثل الوجهات على مستويي الأفراد والوكالات. وتقدم هذه الخدمة من خلال مركز الأمم المتحدة للحجوزات.

لتسيير الأعمال. وتُظهر هذه المبادرات المحلية إمكانات الاعتراف المتبادل لتعزيز كفاءة الخدمات اللوجستية على المستوى القطري، شريطة وجود اتفاقات واضحة وآليات لاسترداد التكاليف.

الجدول 4

أمثلة على الخدمات المشتركة العالمية في مجال الخدمات اللوجستية

أسطول الأمم المتحدة	يقدم أسطول الأمم المتحدة[أ] خدمات شاملة لتأجير المركبات الخفيفة، بما في ذلك شراؤها وإعدادها وشحنها والتأمين عليها والتصرف فيها. وهذه الخدمة احتضنتها المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال[ب] وبدأ تنفيذها رسميا في عام 2022 بوصفها عملية مشتركة بين برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين[ج]. ويطبق أسطول الأمم المتحدة المبادئ الرئيسية لرضا العملاء واسترداد التكاليف والاعتراف المتبادل.
مركز الأمم المتحدة للحجوزات	بدأ في عام 2015 تشغيل مركز الأمم المتحدة للحجوزات بوصفه خدمة داخلية لبرنامج الأغذية العالمي، وتطور المركز ليصبح منصة مشتركة بين الوكالات تقدم مجموعة من الخدمات الميدانية، بما في ذلك مركبات الأمم المتحدة وسائقوها، ورحلات الطيران، والإقامة، والوصول إلى العيادات الصحية والمستشارين بالإضافة إلى المرافق (غرف الاجتماعات وأماكن المكاتب)، التي يمكن لدوائر العمل الإنساني حجزها والتي تديرها كيانات الأمم المتحدة. وقد اعترفت العديد من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بشكل متبادل بسياسات وإجراءات برنامج الأغذية العالمي، مما أدى إلى تبسيط عمليات التحقق والموافقات الداخلية لاستخدام الخدمات.[هـ] وأبرزت بعض المنظمات أن وصولها إلى بعض الخدمات المقدمة مقيد، ويعزى ذلك على الأرجح إلى اختلافات في السياسات والأنظمة والقواعد، وهو ما يسلط الضوء على الحاجة إلى زيادة التكامل على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وذلك أمر يمكن تعزيزه من خلال الاعتراف المتبادل.
مركز الخدمات العالمي	يقع مركز الخدمات العالمي التابع للأمم المتحدة في بريندیزي بإيطاليا، وهو مبادرة وضعتها إدارة الدعم الميداني، وقد بدأ كقاعدة لوجستية لعمليات حفظ السلام في عام 1994. وتوسعت هذه القاعدة منذ عام 2011 لتصبح مركزاً عالمياً للخدمات يقدم خدمات متنوعة، بما في ذلك خدمات سلسلة الإمداد. وتشير التعليقات الواردة من الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى أن إمكانية الاطلاع على الوثائق والمعلومات من المركز يمكن أن تكون معقدة، حيث لا توجد عملية واضحة لتيسير ذلك التواصل.

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة.

(أ) انظر UN Fleet: Optimised Fleet Services for the UN, brochure. متاحة في الموقع الشبكي www.unhcr.org/sites/default/files/2023-04/un-fleet-brochure.pdf.

(ب) بحسب تقديرات المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال، تراوح حجم الوفورات المتكررة بين 17 مليون دولار و 28 مليون دولار سنوياً، والوفورات غير المتكررة بين 25 مليون دولار و 69 مليون دولار، مع الأخذ في الاعتبار فرصة توسيع نطاق النموذج ليشمل أكثر من 000 20 مركبة خفيفة.

(ج) بدأ برنامج الأغذية العالمي تأجير الأسطول على النطاق العالمي في عام 2007 بينما بدأته مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في عام 2014، وبلغ مجموع المركبات الخفيفة التي قامت المنظمتان بتأجيرها 000 10 مركبة.

(د) انظر United Nations Booking Hub (https://unbooking.org).

(هـ) مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، "Mutual recognition examples in practice".

161 - وعلى الرغم من الجهود المبذولة لإضفاء الطابع المركزي على الأنشطة اللوجستية من خلال الخدمات المشتركة داخل منظومة الأمم المتحدة، تظل هناك تحديات كبيرة. وتتمثل إحدى العقبات الرئيسية في التباين في السياسات والأنظمة والقواعد على نطاق المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وقد قامت

بعض المنظمات بتطوير أطرها اللوجستية الخاصة بها والتي تجعل من الصعب عليها الاعتماد على الخدمات التي تقدمها كيانات أخرى. ولكي يصبح الاعتراف المتبادل هو الأصل في النهج المعمول بها في مجال الخدمات اللوجستية، فلا بد من إدماجه في السياسات والأنظمة والقواعد الخاصة بكل منظمة. وسيتطلب ذلك بذل جهود متضافرة لإيجاد أرضية مشتركة عبر هذه الأطر، لضمان إمكانية تقاسم الخدمات اللوجستية بفعالية والثقة بها على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

162 - وثمة تحد آخر هو المقاومة التي تبديها بعض الكيانات إزاء تقاسم مساحة المستودعات. وعلى الرغم من وضوح الفوائد المترتبة على تقاسم المستودعات، فقد أدت المخاوف بشأن إدارة السعة والمخاطر المرتبطة بها إلى الإحجام عن اعتماد هذه الممارسة بشكل كامل.

163 - وتفيد الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة بأنه على الرغم من وجود مبادرات جديرة بالثناء في مجال الخدمات اللوجستية، فإن هذا المجال الوظيفي يبدو متأخرا في تنفيذ الاعتراف المتبادل. وربما يُعزى ذلك إلى عدم وجود نهج منظم لتصنيف المبادرات الفردية (مثل أسطول الأمم المتحدة) في إطار المجال الوظيفي للخدمات اللوجستية، حيث تقع مسؤولية التنسيق على عاتق عدد قليل من المنظمات الكبيرة فيما يتعلق بمبادرات محددة. فعلى سبيل المثال، تصنف اليونيسيف الاتفاقات الطويلة الأجل لعمليات التخليص الجمركي ضمن المجال الوظيفي للخدمات اللوجستية، بينما تصنفها الأمانة العامة للأمم المتحدة ضمن المشتريات. وبالمثل، لا يتم ربط بعض المبادرات الأخرى بشكل واضح بأي من المجالات الوظيفية الستة. فعلى سبيل المثال، يفهم برنامج الأغذية العالمي أن مركز الأمم المتحدة للحجوزات مرتبط بخدمات الإدارة، التي لا تندرج ضمن المجالات الستة لتنفيذ الاعتراف المتبادل في إطار الإصلاح الإداري للأمم المتحدة. وكحل توفيقي، يصنف المركز ضمن الخدمات اللوجستية. **ويقترح المفتشان أن يتبع تفعيل الاعتراف المتبادل في مجال الخدمات اللوجستية نهجاً أكثر تنظيماً وقائماً على المهام يستفيد من المبادرات العالمية والمحلية القائمة.**

164 - ومن شأن الاعتراف المتبادل في إطار الأمم المتحدة للخدمات اللوجستية أن يعزز اعتماد الخدمات المشتركة العالمية وكفاءتها، ويعزز القوة التفاوضية للأمم المتحدة في قطاع الشحن، ويشجع على الاستخدام الفعال لموارد الأسطول، ويحسن التخزين بوصفه أصلا من الأصول الاستراتيجية. ومن شأن هذه الفوائد أن تسهم في مجموعها في زيادة مرونة واستجابة منظومة الأمم المتحدة وفعالية تكاليفها وتمكن المنظومة من تلبية المتطلبات اللوجستية المعقدة للعمليات العالمية.

4 - الشؤون المالية

تتسم حالة تنفيذ الاعتراف المتبادل في مجال الشؤون المالية بالمحدودية نظرا لاقتصارها على مجالات عمل قليلة

أ - مواءمة الأنظمة المالية والقواعد المالية

165 - مع أن الاعتراف المتبادل في مجال الشؤون المالية وشؤون الميزانية يمكن أن يكون نقطة انطلاق نحو المواءمة، فإن العكس صحيح أيضًا لأن مواءمة ممارسات تسيير الأعمال في هذا المجال بدأت قبل اعتماد بيان الاعتراف المتبادل. وتشمل هذه الممارسات الخدمات المصرفية المشتركة (مثل الاتفاقات الرئيسية العالمية للخدمات المصرفية)، والمنصة المنسقة للصرف الأجنبي، والنهج المنسق للتحويلات

النقدية، وكذلك اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام على نطاق المنظومة. ويبدو أنه لم توضع أي مبادرات رئيسية جديدة في مجال الشؤون المالية وشؤون الميزانية منذ توقيع بيان الاعتراف المتبادل. وتشمل المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة التي أسهمت بدور رائد في مواءمة الأنظمة المالية والقواعد المالية الأمانةَ العامة للأمم المتحدة، والبرنامج الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسف، وبرنامج الأغذية العالمي.

166 - ويمكن أن تؤدي مواءمة الأنظمة المالية والقواعد المالية إلى تحقيق مكاسب في الكفاءة وخفض التكاليف. إلا أن وجود اختلافات في السياسات والأنظمة والقواعد الخاصة بكل وكالة يشكل أهم عائق أمام مواءمة الأنظمة المالية والقواعد المالية على مستوى المقر الرئيسي وعلى المستوى القطري. وهذا يفسر سبب عدم إحراز تقدم يذكر في مواءمة الأنظمة المالية والقواعد المالية داخل منظومة الأمم المتحدة. ويعد ذلك بالتالي مبررا قويا لتطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل.

ب - تمكين العمليات المالية من خلال الاعتراف المتبادل

167 - في حين تضطلع شبكة المالية والميزانية التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين بدور رئيسي في دعم الاعتراف المتبادل بالممارسات الجيدة والنهج الإدارية المبتكرة والشراكات المتعلقة بالشؤون المالية وشؤون الميزانية في منظومة الأمم المتحدة، فإنها تدرك أيضاً أن وكالات الأمم المتحدة المختلفة لديها نماذج عمل وولايات مختلفة تستلزم اتباع نهج وسياسات مختلفة. وهذا يجعل المواءمة الكاملة بين جميع الوكالات أمراً صعباً. ونتيجة لذلك، ما برحت شبكة المالية والميزانية تدعم التعاون بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة منذ بداية أي مبادرة تهدف إلى بناء الثقة بين المشاركين. ولدى القيام بذلك، عملت الشبكة بشكل رئيسي عبر ثلاثة مسارات عمل من خلال مجموعات العمل الخاصة بها: استرداد التكاليف، وخدمات الخزانة المشتركة (مثل الاتفاقات الرئيسية العالمية للخدمات المصرفية)، والمعايير المحاسبية (مثل اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام). وفيما يتعلق باعتماد المعايير المحاسبية، ذكر بعض المستطلَعين أنه يلزم زيادة توحيد السياسات المحاسبية للتعامل مع النفقات العامة في استخدام أموال المانحين بين وكالات الأمم المتحدة.

168 - وفي حين كانت الشبكة قد بدأت في التفكير في المواءمة في مجال الخزانة، مع التركيز على الخدمات المصرفية، في وقت مبكر هو عام 2011، فقد اتُّخذت في أيار/مايو 2016 خطوة مهمة نحو مواءمة الخدمات المصرفية للأمم المتحدة في أفريقيا وذلك بتوقيع الاتفاق الرئيسي للخدمات المصرفية بين الأمانة العامة للأمم المتحدة والبرنامج الإنمائي واليونيسف وشركة إيكوبنك عبر الوطنية (Ecobank Transnational Incorporated) (وهي تكتل مصرفي أفريقي لديه عمليات مصرفية وعمليات خزانة في 36 بلداً أفريقياً). وتوفر الاتفاقات الرئيسية العالمية للخدمات المصرفية خدمات مصرفية وخدمات خزانة، إلى جانب الأحكام والشروط القانونية المشتركة وسعر قياسي للرسوم المصرفية لمنظومة الأمم المتحدة بأكملها. وحتى الآن، هناك ثلاثة بنوك - وربما بنك رابع - لديها اتفاقات مع منظومة الأمم المتحدة. وهذا يعني أن جميع منظمات الأمم المتحدة، بغض النظر عن حجمها وقدرتها التفاوضية، يمكنها الحصول على نفس الأسعار ونفس جودة الخدمات. وستنص هذه الاتفاقات أيضاً على حصانات وامتيازات منظمات الأمم المتحدة فيما يتعلق بالحد من المخاطر التي تتعرض لها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في تعاملاتها مع المؤسسات المالية، بمساعدة مكاتب الشؤون القانونية.

169 - **تبسيط العمليات وخفض التكاليف** - أفادت بعض المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بأنها شاركت في عدة مبادرات تتعلق بمسارات عمل شبكة المالية والميزانية التي تهدف إلى خفض التكاليف. فعلى سبيل المثال، أفادت هيئة الأمم المتحدة للمرأة بأنها عملت بالاشتراك مع منظمات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة في مجالات عمل مشتركة بشأن المحاسبة والإبلاغ المالي من أجل خفض التكاليف. ومن الأمثلة الأخرى على خفض التكاليف هو المشاركة المشتركة في عمليات التقييم الاكتواري المشتركة. ويؤدي تبسيط العمليات الذي ييسره الاعتراف المتبادل إلى تخفيضات كبيرة في تكاليف المعاملات والأعباء الإدارية. ومن خلال القضاء على ازدواجية المهام، يعزز الاعتراف المتبادل نظاما للدعم أكثر فعالية من حيث التكلفة، وهو أمر لا غنى عنه للإدارة المالية الفعالة داخل منظومة الأمم المتحدة.

170 - **استرداد التكاليف، والرسوم، والاعتراف المتبادل** - من الممارسات المستقرة التي تنتهجها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تطبيق استرداد التكاليف (مسترشدة في ذلك بالمبادئ الموحدة لتقدير التكاليف والتسعير التي حددتها المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال التابعة لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة) المترتبة على الخدمات التي تقدمها لمنظمات أخرى داخل المنظومة. إلا أنه كشف عن أن بعض الكيانات تفرض رسومًا بالإضافة إلى استرداد التكاليف، وبالتالي تحقق ربحًا من تعاونها مع المنظمات الأخرى. فعلى سبيل المثال، يفرض مركز الأمم المتحدة العالمي لخدمات الموارد البشرية رسم وحدة بطريقة شفافة، مما يسمح للوكالات المشترية بمقارنة التكاليف الداخلية مقابل تكاليف الاستعانة بمصادر خارجية. ولتشجيع الوكالات على نشر اتفاقاتها الطويلة الأجل على موقع United Nations Web Buy، يقترح مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع طريقة لاسترداد التكاليف/تقاسم الرسوم تقضي بفرض نسبة 15 في المائة من الرسوم الإدارية المحصلة. وقد يؤدي هذا الاقتراح إلى قيام بعض الوكالات في المستقبل بنشر اتفاقاتها الطويلة الأجل على موقع United Nations Web Buy فقط، وليس على بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات. ويؤدي الافتقار إلى الشفافية والمعاملة بالمثل فيما يتعلق باسترداد التكاليف وفرض الرسوم لتطبيق مبادئ الاعتراف المتبادل إلى تقويض روح الاعتراف المتبادل ذاتها، وهذه مسألة ينبغي أن يقوم مجلس الرؤساء التنفيذيين على وجه الاستعجال بحلها من خلال شبكة المالية والميزانية. وينبغي أن يكون هناك تركيز على استرداد التكاليف كحل للعبء الإداري على مقدمي الخدمات من خلال مبادرات الاعتراف المتبادل. ويمكن معالجة هذه المسألة المحجوبة في تطبيق الاعتراف المتبادل من خلال التطبيق الصارم لمبادئ تقدير التكاليف والتسعير الموحدة. **ويقترح المفتشان أن تكفل المنظمات الموقِّعة التطبيق الكامل لمبادئ تقدير التكاليف والتسعير الموحدة التي حددتها المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال من أجل معالجة مسألتي الشفافية والمعاملة بالمثل فيما يتعلق باسترداد التكاليف وفرض الرسوم لتطبيق الاعتراف المتبادل.**

171 - **تعزيز الشفافية والمساءلة** - يساهم الاعتراف المتبادل في زيادة الشفافية والمساءلة في العمليات المالية. فعلى سبيل المثال، دخلت بعض المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، مثل الاتحاد الدولي للاتصالات، في اتفاقات مع البرنامج الإنمائي يجري بموجبها البرنامج معاملات مالية في الميدان نيابة عنها، ويتم إصدار فواتير لها بطريقة شفافة. وتسمح هذه الاتفاقات بالمرونة في الممارسات المتعلقة بتوظيف الخبراء وتحويل المدفوعات وسداد أثمان السلع والخدمات.

172 - وفي حين طُبق الاعتراف المتبادل بشكل رئيسي في مجال الشؤون المالية - لأن ميزانية كل منظمة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة يحكمها الجهاز التشريعي ومجلس الإدارة بها - فقد يكون هناك مجال

لاستكشاف السبل التي يمكن من خلالها للاعتراف المتبادل أن ييسر تحقيق أوجه كفاءة في الميزنة القائمة على النتائج، ويزيد التكامل بين الميزنة والتخطيط، ويزيد التعاون بين كبار موظفي الشؤون المالية والمراقبين الماليين. ويشجع المفتشان مشاركة الأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة في دعم المزيد من التعاون بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في عمليات الميزنة القائمة على النتائج.

5 - تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

تشكل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عنصرا تمكينيا في تنفيذ الاعتراف المتبادل في جميع المجالات من خلال تسهيل التعاون وتقاسم البيانات والوصول إلى الخدمات المشتركة

173 - تسهم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بدور مهم في منظومة الأمم المتحدة حيث تعمل بوصفها عنصرا تمكينيا يعين كل منظمة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة على تنفيذ ولاياتها. ومن أجل تعزيز التجانس والفعالية والكفاءة في الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة، اعتُمدت بعض الإصلاحات في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على مر السنين من أجل مواءمة وتبسيط ممارسات تسيير الأعمال[95].

174 - وعلى الرغم من أن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات هي عامل تمكين استراتيجي للعمليات وتنفيذ المهام، فإن العديد من خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يتم اقتناؤها بوصفها سلعا ويمكن أن تزاد كفاءتُها من خلال الاعتراف المتبادل. وكثيرا ما يتشابك الاعتراف المتبادل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مع عملية الشراء من خلال تقاسم عقود تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والاتفاقات الطويلة الأجل التي أبرمتها كيانات أخرى. وينطبق ذلك بشكل خاص على مشتريات البرامجيات والمعدات الحاسوبية واتفاقيات الترخيص، والتي قد تستفيد من التعاون وخفض التكاليف من خلال وفورات الحجم وانخفاض تكاليف المعاملات. وبالمثل، يمكن أن تستفيد الكيانات من خلال التعاون في مجالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مثل الأمن السيبراني.

175 - وفي مثل هذه الحالات، يكون التوحيد والمواءمة موضعي ترحيب لأنهما سيوفران الكفاءة من حيث الوقت والتكاليف، مما سيمكن الكيانات من تركيز مواردها على تنفيذ الولايات. وبالنسبة للحالات التي يتعذر فيها التوحيد والمواءمة أو لا تكون هناك رغبة فيهما، ينبغي أن يؤدي الاعتراف المتبادل إلى تمكين الكيانات المتعاونة من توحيد الأداء، ولتمكين ذلك، يمكن استهداف مسألتي التوافق وقابلية التشغيل التبادلي للأنظمة. ويمكن أن تيسر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات زيادة البساطة والكفاءة والشفافية في المعاملات التي تجرى بين الكيانات التي تعترف بسياسات وعمليات بعضها البعض في المجالات الوظيفية الستة. وتؤدي الشبكة الرقمية والتكنولوجية التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى[96] ومكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات دوراً حاسماً في تمكين ذلك.

---

(95) تشمل بعض الممارسات المنسقة لتسيير الأعمال التي قامت تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بتيسيرها ما يلي: الأمن المشترك لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وخدمات التعاون بين الوكالات، والربط المشترك بين النطاقات، والبنية التحتية المشتركة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والدعم المشترك لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وشبكة البيانات المشتركة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ونهج تقدير الكلفة القياسية المشتركة لخدمات واستثمارات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وقد أدت مواءمة ممارسات تسيير الأعمال هذه إلى توفير المنصة اللازمة لتفعيل الاعتراف المتبادل في المجال الوظيفي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات.

(96) في عام 2014، أصدر الفريق المرجعي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات مبادئ توجيهية لتوحيد الأداء في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات على المستوى القطري بهدف تحديد الفرص المتاحة على المستوى القطري للمبادرات المشتركة ووضع خطط

176 - وهناك العديد من الأمثلة على التعاون والتنسيق في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويقدم مركز الأمم المتحدة الدولي للحوسبة خدمات رقمية وتكنولوجية[97] للعديد من كيانات الأمم المتحدة، بما في ذلك عمله بوصفه مقدم الخدمات لمشروع الهوية الرقمية للأمم المتحدة (United Nations Digital ID)، وهو مشروعها الرائد للتحول الرقمي.[98] وعلاوة على ذلك، تقدم الكيانات الفردية أيضاً خدمات أتاحت التعاون والمواءمة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. فعلى سبيل المثال، تعد مبادرة لبنات البناء (Building Blocks) التي أطلقها برنامج الأغذية العالمي أكبر نظام لتوزيع النقد في قطاع العمل الإنساني، وهو نظام يقوم على سلسلة الكتل ويستفيد من تقنية الكتل المتسلسلة لتنسيق المساعدة الإنسانية مع الوكالات الإنسانية الأخرى ولتحويل المساعدات النقدية إلى اللاجئين بكفاءة وأمان[99]. واتخذت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين خطوات لتشجيع الاعتراف المتبادل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من خلال العمل كمقدم خدمات ومشارك وبادئ لمبادرات مشتركة، بما في ذلك من خلال مساعدات نقدية باستخدام تقنية الكتل المتسلسلة بالتعاون مع مركز الأمم المتحدة الدولي للحوسبة وبوابة الأمم المتحدة للمدفوعات وبوابة شركاء الأمم المتحدة. وقام البرنامج الإنمائي من جانبه، وبالتعاون مع شركاء من اتحادات شركات، بتطوير نظام كوانتوم للإدارة[100]، وهو منصة رقمية سحابية للعمل تربط أكثر من 75 وكالة من الوكالات الشريكة للأمم المتحدة.

177 - وقد يؤدي الاعتراف المتبادل إلى زيادة تمكين الأتمتة في العمليات التي تدعم التعاون بين الوكالات، والمبادرات المشتركة على الصعيدين البرنامجي والإداري، والوصول إلى الخدمات المشتركة مع تقليل العوائق. وتشكل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات عنصرا أساسيا في توفير حلول تسمح لمنظومة الأمم المتحدة بالتقدم، لا في المجالات الوظيفية الخمسة الأخرى في بيان الاعتراف المتبادل فحسب، ولكن أيضًا في التصدي للتحديات المتعلقة برصد تنفيذ الاعتراف المتبادل والإبلاغ بشأنه. ومجمل القول إن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تكون عنصراً تمكينياً استراتيجياً للاعتراف المتبادل في أي موضع تكون قادرةً فيه على الحد من الاحتكاك بين الكيانات المتعاونة عن طريق بتيسير الوصول إلى درجة أكبر من الوضوح والسرعة في الاتصالات والمعاملات.

عمل لتنفيذها. وفي عام 2023، أنشأت اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى فريق عمل فرعيا تابعا للشبكة الرقمية والتكنولوجية لديها لمواصلة تعزيز الاعتراف المتبادل في المنطقة. ومن أجل تعزيز المواءمة والتخفيف من المخاطر المتعلقة بتنفيذ الاعتراف المتبادل، وضع الفريق العامل الفرعي قائمة بسياسات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ومعاييرها ومبادئها التوجيهية لجميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وقام الفريق العامل الفرعي أيضاً بالترويج لمجموعة من السياسات والمعايير والمبادئ التوجيهية الأساسية في هذا المجال (الفريق العامل الفرعي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات المعني بالاعتراف المتبادل، نتائج الاستقصاء المتعلق بالاعتراف المتبادل).

(97) تشمل الخدمات خدمات التأمين المشترك، التي تغطي الإشراف على الأمن السيبراني والحوكمة بالإضافة إلى المكونات التشغيلية، وخدمات البيانات والتحليلات في إطار حافظة إجراءات البيانات، وأتمتة العمليات في إطار خدمة أتمتة العمليات الآلية (انظر www.unicc.org).

(98) انظر https://unsceb.org/topics/un-digital-id.

(99) انظر https://innovation.wfp.org/project/building-blocks. انظر أيضاً JIU/REP/2020/7.

(100) انظر www.undp.org/quantum. وتضم قائمة الشركاء صندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة، وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة، وجامعة الأمم المتحدة، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومنظمة الطيران المدني الدولي.

178 - وثمة دور أساسي آخر لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في النهوض بالعمل في إطار مبادرة "توحيد الأداء" وهو من خلال تقاسم البيانات والمعلومات، وهما أمران تتيحهما تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ويتطلبان تطبيق الاعتراف المتبادل. وينطوي تقاسم البيانات والمعلومات على مخاطر تتعلق بتوافر المعلومات الرقمية وسلامتها وسريتها وبأمن البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وبهذا المعنى، فإنها تتطلب درجة عالية من الثقة المتبادلة بين الكيانات التي تتبادل البيانات، لا سيما فيما يتعلق بمعايير الأمن السيبراني وخصوصية البيانات. وقد أصدرت الشبكة الرقمية والتكنولوجية، وهي الآلية الرئيسية المشتركة بين الوكالات داخل منظومة الأمم المتحدة لتعزيز التعاون والتآزر في المسائل الرقمية والتكنولوجية، عدة مبادئ توجيهية بما في ذلك بشأن أمن المعلومات. ولكن بالنظر إلى أن المبادئ التوجيهية ليست ملزمة، فإن هناك صعوبات أمام ضمان إنفاذ الحد الأدنى من معايير الأمن المتوقع. وعلى الرغم من هذه الصعوبات، فإن الاستقصاء المتعلق بالاعتراف المتبادل الذي أطلقه الفريق العامل الفرعي لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات التابع للشبكة الرقمية والتكنولوجية في عام 2024 حدد أن التعاون في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كبير. **ويقترح المفتشان أن تقوم الكيانات التي لم تعتمد بعدُ المعايير الدنيا للأمن السيبراني المبينة في الوثيقة JIU/REP/2021/3 وفي المبادئ التوجيهية للشبكة الرقمية والتكنولوجية باعتماد تلك المعايير دون تأخير.** ويشكل الافتقار إلى المعايير الدنيا للأمن السيبراني مخاطر كبيرة من حيث التهديدات السيبرانية وحماية البيانات والخصوصية وغيرها من المسائل المتعلقة بالفضاء السيبراني، ليس فقط بالنسبة للكيان الذي لم يعتمد هذه المعايير، ولكن أيضًا بالنسبة للكيانات المتعاونة معه. وينبغي ألا تتهاون الكيانات في اعتماد المعايير الدنيا للأمن السيبراني عند تنفيذ الاعتراف المتبادل. ويجب أيضاً أن تضمن الكيانات المتعاونة استيفاءها للمستوى المطلوب من الأمن لحماية سلامة عمليات الاعتراف المتبادل وتنفيذها بنجاح.

179 - وهناك العديد من التحديات التي تواجه تنفيذ الاعتراف المتبادل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ومن أهم هذه التحديات التصور بأن أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يجب أن تكون مصممة خصيصاً لتلبية الاحتياجات المحددة لكيان ما، وتخندق النظم المركزية لتخطيط الموارد المتمايزة حسب الكيان والتكاليف المرتبطة بإنشاء نظام مركزي موحد لتخطيط الموارد، وعدم توفر الموارد المالية المتاحة بسهولة لتمكين المواءمة على نطاق أوسع. وعلاوة على ذلك، يشكل اختلاف نماذج تسيير الأعمال والسياسات والأنظمة والقواعد تحدياً أمام التعاون بين خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المشتركة وتبادل المعلومات. وقد أعربت بعض الكيانات عن تخوفها من "الانحباس" أو الاعتماد على بائعين بعينهم وتقنيات بعينها من خلال شراء أصول وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من مورد واحد، مما قد يؤدي إلى محدودية المرونة والقدرة على التكيف مستقبلا. وبالإضافة إلى هذه الأسباب المثيرة للقلق، هناك تباين بين كيانات الأمم المتحدة فيما يتعلق بتقبل المخاطر، بما في ذلك الشواغل بشأن المساءلة والعناية الواجبة والمسؤولية القانونية عن حماية البيانات، مما يشكل عقبة أمام زيادة مواءمة نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وتنفيذ الاعتراف المتبادل. ولهذه الأسباب، يلزم إجراء تحليل أعمق لأفضل الممارسات يمكن أن يستفيد إلى أقصى درجة من أوجه الكفاءة المتاحة في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مع التطلع إلى السبل التي يمكن من خلالها تشجيع الكيانات على اعتماد الاعتراف المتبادل إلى أقصى حد ممكن عمليًا.

180 - وسيكون من المستصوب أن تواصل الشبكة الرقمية والتكنولوجية، بالتعاون مع مكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، قيادة تنفيذ الاعتراف المتبادل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من خلال

تصـــميم خريطة طريق من أجل زيادة المواءمة والتوافق وقابلية التشـــغيل التبادلي للنظم. وينبغي أن تأخذ خريطة الطريق في الاعتبار تنفيذ الاعتراف المتبادل على مستوى منظومة الأمم المتحدة بأكملها. وينبغي أن تأخذ في الاعتبار نتائج الاســـتقصـــاءات المتعلقة بالاعتراف المتبادل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصـــالات والعوائق الرئيســـية الحالية التي تحول دون التكامل والتعاون بين نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل الأمن السيبراني والنظم المستضافة بدلاً من النظم السحابية. ومن الأمثلة على النجاح في هذا المجال مبادرات تسيير الأعمال التي وضعتها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والبرنامج الإنمائي لتحويل مراكز البيانات الداخلية إلى مراكز سحابية بالكامل.

181 - ويمكن أن تشـمل خريطة الطريق إنشـاء إطار للاعتراف المتبادل في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لاعتماد المعايير الدنيا للسياسات والعمليات والإجراءات التي تنتهجها المنظمات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، مما قد يسـهم في تشـجيع الوضـوح في التواصـل والتعاون. ويمكن أن تشـمل الأمثلة على ذلك المبادئ التوجيهية والسياسات الأساسية بشأن الأمن السيبراني وتقاسم البيانات السحابية. ومن شأن هذا الإطار أن يسـاعد على ضـمان قابلية التشـغيل التبادلي، بدلاً من فرض توحيد النظم، وفي الوقت نفسـه تهدئة المخاوف بشـــأن العناية الواجبة وإدارة المخاطر من خلال العمل كإطار حوكمة. ومن شـــأن قابلية التشـغيل التبادلي هذه بين الكيانات ضـمن هيكل حوكمة مناسـب تتوفر له معايير واضـحة للأمن السـيبراني وخصوصية البيانات أن يعزز الثقة ويدفع قدما التعاون في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ولا غنى عن التشاور مع الإدارات القانونية لضمان صحة آلية الاعتماد والاستعراض والرصد.

182 - وفي حين بُذلت بعض الجهود لدمج النظم ومواءمتها، وتحسـين قابلية التشـغيل التبادلي فيما بينها، وتوفير مصـــدر بيانات مشـــترك لنظم التخطيط المركزي للموارد في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة[(101)]، فإن النظم المركزية لتخطيط الموارد قد صُـــممت واعتُمدت عموما دون إيلاء الاعتبار الواجب لآثارها على نطاق المنظومة. ورغم أن بعض المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة قد قامت مؤخراً بتجديد نظمها المركزية لتخطيط الموارد، يقترح المفتشـــان أن تأخذ المنظمات في الاعتبار مواءمة النظم وقابلية التشـغيل فيما بينها على المدى المتوسـط إلى الطويل عند مشـاركتها في الجولات المسـتقبلية لتجديد نظم التخطيط المركزي للموارد. **ويمكن للشـبكة الرقمية والتكنولوجية، وكذلك لشـعبة أداة التخطيط المركزي للموارد التابعة لإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بوصفها أعضاء في فريق المصالح الخاصة المعني بالتخطيط المركزي للموارد، أن تضطلع بدور محوري في النهوض بهذه الخطة.**

183 - وأخيراً، يمكن للشبكة الرقمية والتكنولوجية أن تؤدي دوراً حاسماً في زيادة الاتساق في المصطلحات من خلال وضـع مسـرد مشـترك للمصـطلحات على غرار ما تم القيام به بالنسـبة لسـياسـات المشـتريات

(101) على سبيل المثال، فيما يتعلق بالمشتريات، كانت بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات هي البوابة المشتركة التي تقدم من خلالها الكيانات التجارية ما يفيد باهتمامها بالعمل مع منظومة الأمم المتحدة. وكانت الأمانة العامة للأمم المتحدة من أوائل الكيانات التي أدمجت التخطيط المركزي للموارد في بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشـــتريات، وذلك عام 2013. إلا أن جميع الوكالات الأخرى لم تحذ حذوها. وتستخدم الأمانة العامة أيضاً بوابة شركاء الأمم المتحدة، مما يتيح إجراء عمليات تحقق موحدة ومنسقة ويمنع الازدواجية في الجهود المبذولة بالنسبة للشركاء المحتملين وموظفي الأمم المتحدة، ولديها واجهة بينية مع البرنامج الإنمائي لتسهيل التبادل المالي للمعلومات الداعمة لاتفاقات الخدمات التي تقدمها تلك المنظمات. ويسـتخدم الصـندوق المشـترك للمعاشـات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة تطبيقا للتخطيط المركزي للموارد لنقل البيانات المتعلقة بالموارد البشرية والمعاشات التقاعدية وتجهيز حالات انتهاء الخدمة.

المنسقة[102]. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للشبكة الرقمية والتكنولوجية أن تعزز استخدام أدوات الأتمتة والذكاء الاصطناعي على نطاق منظومة الأمم المتحدة، بسبب الأهمية المتزايدة التي بدأت هذه التكنولوجيات تتسم بها فيما يتعلق بكفاءة أداء النظم المتكاملة. ولتعزيز الاعتراف المتبادل، من الضروري أن تتعاون الشبكات وتنسق جهودها، وينبغي للجنة الإدارية الرفيعة المستوى أن تقود الطريق في تيسير هذا التنسيق.

6 - الإدارة (بما في ذلك خدمات المرافق)

إن اشتراك المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في موقع واحد على المستوى القطري وتوحيد عمليات تسيير الأعمال غير المرتبطة بموقع معين في شبكة من الخدمات المشتركة يؤدي إلى النهوض بـ "توحيد الأداء"، مما يقلل من التكاليف العامة التي تتكبدها منظومة الأمم المتحدة وتكاليف المعاملات التي تتكبدها الحكومات الوطنية

184 - ويمكن للإدارة وإدارة المرافق داخل منظومة الأمم المتحدة أن تستفيدا بشكل كبير من الاعتراف المتبادل بالخدمات من خلال تعزيز عملية تبسيط إدارة الموارد عبر عدة كيانات. ويمكن للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، من خلال الاعتراف المتبادل، أن تضفي الطابع المركزي على خدمات رئيسية مثل الأمن، والتنظيف، والدعم الطبي، وتنظيم الفعاليات، وإدارة المركبات، والتأمين، ودعم تكنولوجيا المعلومات، وإصدار جوازات المرور الخاصة بالأمم المتحدة والسفر[103]. ويؤدي إضفاء الطابع المركزي على إدارة هذه الخدمات إلى تعزيز المواءمة وتحسين العمليات وتخفيف الأعباء الإدارية. ومن العوامل الحاسمة التي تمكّن من تحقيق هذه الكفاءة استخدامُ الأماكن المشتركة، بحيث تشترك منظمتان أو أكثر من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في موقع واحد على المستوى الوطني أو دون الوطني، وتكونان غالبا مدعومتين بخدمات مشتركة. والأماكن المشتركة، بوصفها عنصرا أساسيا من عناصر إصلاح الأمم المتحدة، لا تعزز تقاسم الموارد فحسب، بل تعمل أيضًا كآلية للاعتراف المتبادل، مما يؤدي إلى تحسين التعاون والمواءمة التشغيلية. ويتمشى هذا النهج مع هدف الأمم المتحدة الأوسع نطاقاً المتمثل في تحقيق أقصى قدر من الكفاءة في استخدام الموارد، إذ يشجع الاشتراك في موقع واحد على تعميق التعاون وتقديم الخدمات بفعالية أكبر[104].

185 - ويشمل تفعيل الاعتراف المتبادل في الإدارة وإدارة المرافق الخدمات المشتركة المحلية والعالمية على حد سواء. وفي حين أن بعض الخدمات، مثل التنظيف وتنظيم المناسبات وإدارة السفر، هي في المقام الأول خدمات محلية وتعتمد في كثير من الأحيان على استخدام الأماكن المشتركة، فإن الخدمات المشتركة العالمية يمكن أن تؤدي دوراً حاسماً في تعزيز الكفاءة على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وتوفر الخدمات المشتركة العالمية، مثل الخدمة العالمية للتصرف في الأصول التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون

(102) انظر موجز استنتاجات الدورة الثانية عشرة لشبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، أيلول/سبتمبر 2012 (CEB/2012/HLCM_PN/12)؛ *ودليل مزاولي عملية الشراء لدى الأمم المتحدة*، "مسرد مصطلحات المشتريات".

(103) UNSDG, "Mutual Recognition Statement–frequently asked questions" (September 2022)، و High-level Committee on Management, Mutual Recognition Coordination Group, "Mutual recognition guidelines" (April 2021).

(104) الموقع الإلكتروني لمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، "العمليات المؤسسية".

اللاجئين[105] وإدارة مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة للسفر والكهرباء، قدرات متخصصة يمكن لعدة كيانات الاستفادة منها. وهذه الخدمات العالمية تكمّل المبادرات المحلية، مما يسهم في الكفاءة العامة لإدارة الموارد ويعزز تنفيذ الاعتراف المتبادل على مستوى المنظومة.

186 - وأفاد عدد ممن أجريت معهم مقابلات بأن فرقة العمل المعنية بالأماكن المشتركة وخدمات المرافق قد اضطلعت بدور رئيسي في زيادة عدد الأماكن المشتركة على الصعيد العالمي. وقد أدى توافر الوثائق المنسقة الخاصة بالمواقع المشتركة إلى التقليل بشكل كبير من الحاجة إلى إجراء مراجعات قانونية مستفيضة[106]. ويجري حالياً تطوير أداة على الإنترنت لأتمتة عملية تخطيط وتنفيذ الأماكن المشتركة[107]. وتهدف هذه المنصة إلى توفير رصد موحد ومتسق للأماكن وعملية إنشائها، سعيًا إلى المواءمة مع العمليات التي وضعتها فرقة العمل. ويشيد المفتشان بفرقة العمل على هذه المبادرة، ويعترفان بقيمتها المحتملة بالنسبة للنهوض بخطة الأماكن المشتركة، ويشجعان على بدء المشروع على وجه السرعة.

187 - وبالإضافة إلى الخدمات المحلية والأماكن المشتركة، تعمل بعض المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة باعتبارها جهات مضيفة من خلال تقديم خدمات إدارية إلى المنظمات أخرى. فعلى سبيل المثال، تقدّم الأمانة العامة للأمم المتحدة في نيويورك مجموعة من الخدمات إلى جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الحيز المكتبي، وخدمات إصدار جوازات المرور الخاصة بالأمم المتحدة، وخدمات الحقيبة الدبلوماسية وتوصيل البريد، وتقديم المشورة بشأن سلامة الطيران التجاري، وتوسيع نطاق اتفاقات السفر لتشمل منظمات مثل اليونيسف والبرنامج الإنمائي. وتستضيف الأمانة العامة أيضاً فعاليات خاصة لفائدة منظمات أخرى، حيث تتيح إمكانية الوصول إلى المرافق وخدمات المؤتمرات والبث الإذاعي والمعارض. وفي نيروبي، تعمل الأمانة العامة بوصفها مقدّم الخدمات الرئيسي للعمليات المشتركة لتسيير الأعمال[108]. وفي عام 2018، أشارت وحدة التفتيش المشتركة إلى أن النموذج الذي تقدِّم بموجبه منظمةٌ واحدة خدمات استضافة إلى منظمات أخرى سيساعد في التغلب على الحواجز البيروقراطية وفي تعزيز الكفاءة التشغيلية والتعاون على نطاق منظومة الأمم المتحدة[109].

188 - وتواجه عمليةُ تنفيذ الاعتراف المتبادل في الإدارة (بما في ذلك خدمات المرافق) عدة تحديات. فما زال من غير الواضح إلى أي مدى تم تسخير الاعتراف المتبادل بشكل فعال للنهوض بالخدمات والأماكن المشتركة. إلا أن عددا ممن أجريت مقابلات معهم ذكر أنه على الرغم من أن الخدمات والأماكن

---

(105) UNSDG and UNHCR, "UN common disposal services by UNHCR: practice note for the Business Operations Strategy". متاح على الرابط التالي: https://unsdg.un.org/sites/default/files/2021-Global%20Disposal%20Services-UNHCR_BOS.pdf/09.

(106) حتى عام 2017، كان فرقة العمل تقدم تقاريرها من خلال شبكة عمليات التمويل المشترك وتسيير الأعمال، إلا أنها أصبحت، منذ عام 2017، تقدم تقاريرها إلى المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال. انظر JIU/REP/2020/3.

(107) Common Premises Manual, Introduction. متاح على الرابط التالي: https://help.uninfo.org/un-info/common-premises/cp-manual.

(108) تقدم الأمانة العامة للأمم المتحدة في نيويورك الخدمات الطبية/تصاريح السلامة الصحية وخدمات رد ضريبة الدخل لمواطني الولايات المتحدة إلى كل من البرنامج الإنمائي، واليونيسف، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الصحة العالمية، وكذلك التأمين الصحي والتأمين على الممتلكات والمسؤولية تجاه الغير والتأمين التجاري المتعلق بالموظفين.

(109) JIU/REP/2018/5، الفقرة 108، والتوصية 4.

المشتركة كانت موجودة قبل اعتماد بيان الاعتراف المتبادل، فإن مبدأ الاعتراف المتبادل له دور أساسي في تيسير تنفيذ مكتب الدعم الإداري في نيروبي. وبالمثل، ينبغي الاستفادة من الاعتراف المتبادل لتبسيط وتسريع إنشاء مكاتب الدعم الإداري المشتركة الأخرى، والأماكن المشتركة، وكذلك الخدمات المشتركة المحلية والإقليمية والعالمية.

189 - ويمكن أن تكون الخدمات المشتركة مكلفة وأن تستهلك الكثير من الموارد بالنسبة للوكالات الأصغر حجما، مما يجعل من الصعب على هذه الوكالات المشاركة فيها بشكل كامل. ولذلك، من الأهمية بمكان التركيز على دعم الكيانات الصغيرة وإشراكها في جهود الاعتراف المتبادل. ويجب توفير الدعم والمرونة المصممين خصيصاً، وذلك لتلبية احتياجاتها الفريدة وضمان إمكانية استفادتها من الخدمات المشتركة دون أن تثقل كاهلها التكاليف أو الأعباء الإدارية.

190 - وواجهت بعض المبادرات تحديات في توسيع نطاقها، وقد يكون ذلك ناجما عن الرسوم المفروضة والمخاوف المتعلقة بالحفاظ على الهوية، من بين أمور أخرى. ويتطلب التغلب على هذا التردد إظهار الفوائد التشغيلية ومكاسب الكفاءة التي تعود بها الخدمات المشتركة على المنظومة بأكملها، بالإضافة إلى إبراز الأثر الناجم عن اختيار بعض الكيانات عدم المشاركة. فعلى سبيل المثال، قدّر مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع تحقيق عائد إيجابي على الاستثمار من جراء التوسع في استخدام منصة الأمم المتحدة "United Nations Web Buy Plus"، مما يدل على أهمية زيادة اعتماد المنصة لتعزيز وفورات الحجم.

191 - وأُبرِزت إدارة السفر بوصفها مجالا يمكن أن يؤدي فيه الاعتراف المتبادل إلى تحسين أوجه الكفاءة. وعلى الرغم من أن إتاحة خدمة واحدة للسفر على نطاق المنظومة قد تكون أمرا غير عملي، هناك أمثلة على إدارة السفر المركزية المشتركة بين الوكالات. فعلى سبيل المثال، انتقل برنامج الأغذية العالمي من نهج محلي لإدارة السفر إلى نهج موحد عالمي، ما يؤدي إلى تحسين الامتثال والرقابة على السفر، وتوفير مكاسب في الكفاءة في مجال تحسين العمليات وإدارة العقود، وإتاحة تحسين إدارة أوجه الفعالية من حيث التكلفة وزيادتها في اتفاقات شركات الطيران التي يبرمها البرنامج. ومع استخدام مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين نفس عقد الشركة العالمية لإدارة السفر وتلقيها نفس المزايا العالمية، قد يكون هذا النموذج الجديد أكثر ملاءمة مع زيادة تحول خدمات إدارة السفر إلى الطابع الافتراضي. وينبغي أيضا تشجيع الترتيبات الإقليمية أو القطرية المشتركة بين الوكالات. ويمكن أن يساعد إضفاء الطابع المركزي على خدمات السفر الإقليمية في بناء علاقات طويلة الأمد مع وكالات السفر ويمكن أن يفيد الكيانات التي تستعين بالخدمة، كما يتضح من مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في كوبنهاغن. ولمواصلة تنفيذ الاعتراف المتبادل فيما يتعلق بالسفر، **يقترح المفتشان أن تعتمد الأمانة العامة للأمم المتحدة سياسة مبسطة بشأن استحقاق السفر من أجل السماح بالمواءمة بين الكيانات التي تتألف منها الأمانة العامة للأمم المتحدة.**

192 - والأمن هو مجال آخر سيستفيد بشكل كبير من مواصلة تنفيذ الاعتراف المتبادل، وهو مجال يتضح أنه لم يستكشف بالكامل بعد. وقد لاحظ المفتشان أن الاعتراف بشارات الأمم المتحدة يختلف من كيان إلى آخر ومن مركز عمل إلى آخر، حيث إن بعض الكيانات أكثر تقدماً في هذا المجال من غيرها. وبالإضافة إلى ذلك، تعتمد بعض المكاتب عمليات أكثر تبسيطا فيما يتعلق بإتاحة وصول موظفي الأمم المتحدة إلى أماكن العمل.

193 - ويتيح أيضا تطبيقُ الاعتراف المتبادل في الإدارة وإدارة المرافق فرصةً لاعتماد الممارسات الجيدة في مجال الاستدامة. وينبغي أن تستكشف الكيانات التعاون في مجالات مثل الكفاءة في استخدام الطاقة، وإدارة النفايات، وممارسات البناء المستدام. ويمكن أن يدعم تسخير الموارد من مختلف الكيانات نهجا مستداما بيئيا إزاء المرافق والعمليات المشتركة، مما يواصل تعزيز الأثر الطويل الأجل للاعتراف المتبادل. ويمثل استعراض وحدة التفتيش المشتركة لتعميم مراعاة الاستدامة البيئية على نطاق المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة مرجعاً بالغ الأهمية في هذا المسعى[110]. وتؤكد التوصية 6 أهمية تعزيز التنسيق بين المقر والوكالات الميدانية، وكذلك فيما بين الوكالات الميدانية. والاعتراف المتبادل هو عامل تمكيني رئيسي للتنسيق بين المكاتب القطرية.

194 - وهناك تقريران لوحدة التفتيش المشتركة يكتسيان أهمية خاصة لتعزيز تنفيذ الاعتراف المتبادل في مجال الإدارة وإدارة المرافق. وهما JIU/REP/2018/5 و JIU/REP/2020/3. وقد أبرز كل من التقريرين أن التقدم المحرز في مجال وضع العمليات المشتركة لتسيير الأعمال كان، في وقت صدور التقريرين، متواضعا.

195 - ويبرز التقرير JIU/REP/2018/5 المتعلق بخدمات الدعم الإداري الدور الحاسم للاعتراف المتبادل في النهوض بخطة تحقيق الكفاءة. وتدعو التوصية 7 الأمين العام والرؤساء التنفيذيين الآخرين للكيانات ذات البرامج الميدانية إلى إعداد مقترح محدد يعرّف كيفية استخدام الاعتراف المتبادل كوسيلة لتعزيز القدرات، من أجل الحد من التكرار وترشيد الوجود الفعلي[111].

196 - ويشدد التقرير JIU/REP/2020/3 المتعلق بالأماكن المشتركة على أن التنفيذ المركزي للوظائف الإدارية غير المرتبطة بموقع هو أهم فرصة لتحسين الكفاءة. وتؤدي استراتيجية تسيير الأعمال دورًا رئيسيًا في توضيح أي الخدمات المشتركة تتطلب حقًا الاشتراك في الموقع وأي التدابير مطلوبة لتحقيق القدر الأمثل من المكاسب من حيث الكفاءة التي تساعد الأماكن المشتركة على تحقيقها[112]. ويمكن أن ييسر الاعتراف المتبادل نقل الوظائف الإدارية غير المرتبطة بموقع إلى الخدمات المشتركة العالمية.

7 - المزايا النسبية للاستفادة من الاعتراف المتبادل

لا توجد معايير موضوعية لتحديد أفضل الممارسات التي ينبغي الاعتراف بها بشكل متبادل

197 - في حين تضطلع اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى بدور محوري في تحديد الخدمات والممارسات التي يمكن الاعتراف بها بشكل متبادل، لا توجد معايير موضوعية لتحديد تلك الممارسات. ونتيجة لذلك، برز نمط داخل منظومة الأمم المتحدة تكون فيه المنظمات الكبرى ذات الموارد الكبيرة جهات مقدمة للخدمات وتحدد عادة ما يشكل أفضل الممارسات في منظومة الأمم المتحدة، دون أي إجراءات أو معايير محددة. وتكون المنظمات الصغيرة في غالب الأحيان جهات متلقية للخدمات. وقد أدى هذا الأمر إلى إيجاد ديناميات قوة وعدم توازن في منظومة الأمم المتحدة، الأمر الذي يؤكد الحاجة إلى استكشاف الميزة

(110) JIU/REP/2020/8، الفصل الخامس، الفرع دال.

(111) بحلول أيلول/سبتمبر 2024، كانت 12 منظمة قد أبلغت وحدة التفتيش المشتركة بأن التوصية قد تم تنفيذها.

(112) JIU/REP/2020/3، الفصل الرابع، الفرع ألف.

النسبية للمنظمات الصغيرة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وإيجاد معايير موضوعية لتحديد أفضل الممارسات التي ينبغي الاعتراف بها بشكل متبادل.

198 - ومن شأن استكشاف الميزة النسبية للمنظمات الأصغر حجما التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن يزيد الفعالية من حيث التكلفة ويعزز التعاون داخل منظومة الأمم المتحدة. فعلى سبيل المثال، إذا كانت لدى إحدى المنظمات ميزة تنافسية يمكن أن تفيد كيانات أخرى لديها تلك الحاجة المحددة (مثل الحاجة إلى موظف علمي للأرصاد الجوية)، ينبغي للكيانات الأخرى أن تنظر في الاعتماد على تلك المنظمة (أي المنظمة العالمية للأرصاد الجوية في هذه الحالة)، بدلاً من تكرار الخدمة أو الحصول عليها من خارج منظومة الأمم المتحدة.

199 - وأشار عدد من منظمات الأمم المتحدة التي أجريت معها مقابلات إلى المزايا النسبية التي تنطوي عليها الاستفادة من الاعتراف المتبادل من أجل تحسين الكفاءة والتعاون داخل المنظومة (انظر المرفق الخامس). ولا يقدم المفتشان أي حكم قيمي على قائمة المزايا النسبية هذه، ومع ذلك، ينبغي للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، بدعم من شبكاتها، أن تجمع وتستعرض المعلومات المتعلقة بمجالات أو فئات معينة من المزايا النسبية لكل منظمة، بهدف تحديد ما إذا كانت المزايا النسبية تشكل ممارسات جيدة ينبغي الاعتراف بها على نحو متبادل، وبالتالي اعتمادها على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للجنة أن تضع مبادئ توجيهية لتعزيز اعتماد المزايا النسبية التي تتيحها الكيانات الأصغر حجما، لكي تخدم مجالاتُ عملها المتخصصة منظومةَ الأمم المتحدة بشكل أكثر فعالية وتحقق توازنا أفضل بين تقديم الخدمات والاستفادة منها.

سادسا – رصد تنفيذ الاعتراف المتبادل وتقييمه والإبلاغ عنه

ألف – تتبع التقدم المحرز ونتائج تنفيذ الاعتراف المتبادل

هناك نقص في البيانات القابلة للمقارنة المتعلقة بمكاسب الكفاءة الناتجة عن تنفيذ الاعتراف المتبادل

200 – يكتسي الرصد والتقييم والإبلاغ أهمية أساسية للتنفيذ الناجح لأي إصلاح إداري، بما في ذلك الاعتراف المتبادل. ولضمان التفعيل المنهجي للاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة، ينبغي وضع آليات للرصد والتقييم والإبلاغ. ومن خلال الرصد والتقييم المنهجيين لتنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل، يمكن للمنظمات الموقعة أن تحدد الفوائد المرتبطة به، وتقف على أفضل الممارسات، وتعالج تحديات التنفيذ، وتعزز فعالية المبدأ. وعلى الرغم من صعوبة تحديد نهج لرصد وتقييم الاعتراف المتبادل، فإن عدة منظمات شددت على أهمية قياس التقدم المحرز والفوائد.

201 – وعلى الرغم من أن أهمية هذه الممارسات هي أمر راسخ، فإن تقييم فوائد الاعتراف المتبادل في هذا الوقت يمثل تحديًا، لأن المنظمات تقيس نتائج مبادرات الكفاءة التي ييسرها الاعتراف المتبادل، وليس الاعتراف المتبادل نفسه. وقد خلص الاستعراض إلى أن عدداً قليلاً من المنظمات الموقعة[113] تدرج عناصر تنفيذ الاعتراف المتبادل في مساهمتها في تقارير الكفاءة السنوية التي ينسقها مكتب التنسيق الإنمائي.

202 – ولا يوجد نهج مشترك لقياس الاعتراف المتبادل داخل منظومة الأمم المتحدة؛ وقد لا تعكس تقارير الكفاءة الصادرة عن مكتب التنسيق الإنمائي ولوحة متابعة الكفاءة الخاصة باستراتيجية تسيير الأعمال الاعتراف المتبادل بشكل كامل. ومعظم المنظمات لا تقيس الاعتراف المتبادل على الإطلاق أو إنها تقيسه جزئيا فقط في مجالات أو حالات محددة. واستناداً إلى الردود الواردة بشأن الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة، فإن ما لا يقل عن 47 في المائة من المنظمات ليس لديها مؤشرات أداء رئيسية لتتبع الإنجازات المتعلقة بمبادرات الاعتراف المتبادل. وقد بلغت نسبة المنظمات الموقعة التي أبلغت أن لديها مؤشرات أداء رئيسية تتعلق بمبادرات الاعتراف المتبادل 26 في المائة فقط (انظر الجدول 5).

203 – والمنهجية التي اعتمدها صندوق الأمم المتحدة للسكان من أجل الوقوف على مكاسب الكفاءة الناتجة عن تنفيذ الاعتراف المتبادل جديرة بالمحاكاة لأنها مزيج من مبادراته المحددة والمبادرات الثنائية ومبادرات إصلاح الأمم المتحدة، مثل أوجه الكفاءة الناتجة عن استراتيجية تسيير الأعمال، ومكاتب الدعم الإداري المشتركة والخدمات المشتركة العالمية والأماكن المشتركة. وتُدمج أوجه الكفاءة المحققة من الاعتراف المتبادل في أوجه الكفاءة المحققة في صندوق الأمم المتحدة للسكان وتقاس باستخدام المنهجيات الموحدة التي وضعتها أفرقة العمل المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة التي ينسقها مكتب التنسيق الإنمائي[114]. **وخلص المفتشان إلى أن المنهجية التي اعتمدها صندوق الأمم المتحدة للسكان للوقوف على مكاسب الكفاءة الناجمة عن تنفيذ الاعتراف المتبادل هي ممارسة سليمة ويقترحان أن تنظر المنظمات الأخرى التي لا تقوم بذلك أصلا في تكرار هذه المنهجية.** وبالإضافة إلى ذلك، يقدم صندوق الأمم المتحدة للسكان تقارير سنوية إلى مجلسه التنفيذي ويدير استقصاءات داخلية منتظمة لمكاتبه القطرية والإقليمية بشأن تنفيذ الإصلاحات التي بدأتها منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، وهي إصلاحات جديرة بالمحاكاة.

(113) الأمانة العامة للأمم المتحدة، والبرنامج الإنمائي، واليونيسف، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

(114) رد صندوق الأمم المتحدة للسكان على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

204 - وفي غياب مبادئ توجيهية وحلول على مستوى المنظومة لرصد وتقييم حالة تنفيذ الاعتراف المتبادل ونتائجه، وضعت بعض المنظمات مقاييسها الخاصة، وإن كان ذلك في كثير من الأحيان بشكل غير منهجي أو بدون الاستناد إلى مقاييس نسبية.

1 - النواتج والنتائج والمبادرات: مؤشرات الأداء الرئيسية المتعلقة بتنفيذ الاعتراف المتبادل

205 - يمكن تصنيف مؤشرات الأداء الرئيسية المتعلقة بقياس تنفيذ الاعتراف المتبادل إلى ثلاث فئات، وهي: النواتج والنتائج والمبادرات (انظر الجدول 5).

الجدول 5

مؤشرات الأداء الرئيسية المتعلقة بقياس تنفيذ الاعتراف المتبادل

الفئة	*الوصف*	*أمثلة على الأنشطة التي تطبقها حالياً المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة*
النواتج	المنتجات أو الخدمات الناتجة عن النشاط (مثل عدد الأشخاص المدرَّبين). تسهم النواتج في تتبع التنفيذ، وتحفز بذل المزيد من الجهود	• لدى شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى لوحة متابعة تعتمد ألوان الإشارات المرورية • لدى هيئة الأمم المتحدة للمرأة نظام "للإشارات المرورية" لتتبع الكيفية التي يتم بها تكييف/تغيير سياسة المشتريات الخاصة بها، ويسجل ذلك في تقريرها السنوي • تقوم الأونروا بتتبع الاتفاقات الطويلة الأجل في بوابة الأمم المتحدة العالمية للمشتريات، وتهدف إلى أن يكون ما نسبته 100 في المائة من الاتفاقات الطويلة الأجل التي لا تقل صلاحيتها عن ستة أشهر محمّلا • يستخدم برنامج الأمم المتحدة للبيئة لوحة متابعة لرصد بيانات المشتريات واستخدام الاتفاقات الطويلة الأجل • تستخدم الأمانة العامة للأمم المتحدة العقود القائمة (الانضمام إلى العقود) في الحساب السنوي لمشترياتها التعاونية • أبلغت اليونيسف، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، والبرنامج الإنمائي، في تقاريرها المتعلقة بتنفيذ الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، مجالسَها التنفيذية، بمستويات متفاوتة من التفصيل، عن جهودها الرامية إلى تعزيز الاعتراف المتبادل[أ]
النتائج	التغييرات التي تحدث مباشرة نتيجة للمنتجات أو الخدمات. تقيّم النتائجُ المحصلات مثل وفورات التكاليف وتجنب التكاليف والمكاسب الناتجة عن الكفاءة	• يتيح تقرير الكفاءة الصادر عن مكتب التنسيق الإنمائي الوقوف على المكاسب الناجمة عن الاعتراف المتبادل من جراء المبادرات الثنائية. ومع ذلك، قد يكون الاعتراف المتبادل قد أسهم في تحقيق مكاسب أخرى في الكفاءة تتعلق باستراتيجية تسيير الأعمال، ومكتب الدعم الإداري المشترك، والأماكن المشتركة أيضًا[ب] • تتيح لوحة متابعة الكفاءة الخاصة باستراتيجية تسيير الأعمال أرقاماً تتعلق بتجنب التكاليف الناتج عن استخدام الخدمات المشتركة في المجالات الوظيفية الستة المذكورة في بيان الاعتراف المتبادل[ج]

الفئة	الوصف	أمثلة على الأنشطة التي تطبقها حالياً المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة
		• تشير مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة في تقاريرها إلى المنافع المتأتية من عمليات الشراء المشتركة(د)
		• بهدف إظهار القيمة التي ينطوي عليها توسيع نطاق الاستعانة بخدمات منصة "United Nations Web Buy Plus"، تتيح المنصة تقديرات بشأن عائد الاستثمار استنادا إلى التوسع في استخدام الخدمة(هـ)
		• قيّمت الأونروا مكاسب الكفاءة المتأتية من استخدام قوائم المرشحين المشمولة بالاعتراف المتبادل في مجال الموارد البشرية(و)
		• قام كل من مركز الأمم المتحدة الحجوزات وأسطول الأمم المتحدة بقياس أو تقدير نتائجهما في مجال اللوجستيات(ز)
المبادرات	يقصد بها كل مبادرة محددة يتيحها الاعتراف المتبادل. وترتبط هذه المؤشرات بمبادئ رضا العملاء ومبادئ وضع معايير موحدة للتسعير وتقدير التكاليف. وفي بعض الحالات، قد تتداخل هذه المؤشرات مع النتائج (مثل الدعم في تتبع تحسين الوصول إلى الخدمات العالية الجودة).	• تشدد مبادرات مثل مكتب الدعم الإداري المشترك في نيروبي، ومنصة الأمم المتحدة "United Nations Web Buy Plus"، ومركز الأمم المتحدة العالمي لخدمات الموارد البشرية على مؤشرات جودة الخدمة باعتبارها أساسية لقياس المساهمات في تحسين جودة الخدمات، وهي فائدة متوقعة من الاعتراف المتبادل

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة.

(أ) UNICEF, Report on the implementation of the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2024 (UNICEF/2024/EB/6), paras. 184–185؛ و UN-Women, Report on the implementation of General Assembly resolution 75/233 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations System, 2024, p. 25؛ و UNDP, Report on the implementation of General Assembly resolution 75/233 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, 2023, p. 34.

(ب) في عام 2023، بلغت الكفاءة الثنائية المحققة 4 ملايين دولار، مقارنة بما قدره 8 ملايين دولار في عام 2022 و 10 ملايين دولار في عام 2021. وبلغت الكفاءة الإجمالية في عام 2023 ما قدره 554 مليون دولار، مما يعني أن 6 في المائة تقريبا من حالات تجنب التكاليف كانت ناجمة عن المبادرات الثنائية (مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، موجز الدول الأعضاء بشأن الكفاءة (تشرين الثاني/ نوفمبر 2023).

(ج) لحساب تجنب التكاليف، يقيّم كل مكتب قطري تكلفة خدمة معينة مع التعاون وبدونه ويبلغ عنها. وقد بلغت أوجه الكفاءة المحققة في عام 2023 الناجمة عن تجنب التكاليف في استراتيجية تسيير الأعمال ما قدره 125 مليون دولار، مقارنة بـ 82 مليون دولار تحققت في عام 2022 (بوابة بيانات مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (https://data.uninfo.org/home/_UNINFOBOSstatus)).

(د) أشارت المجموعة إلى تحقيق كفاءة في التكلفة تقدر بمبلغ 580,67 758 32 دولارا في عام 2022، مقارنة بمبلغ 121 645 7 دولارا في عام 2021، نتيجة للعقود المشتركة والانضمام إلى العقود (مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة، التقرير السنوي لعام 2022 (www.ungeneva.org/sites/default/files/2023-07/2022-CPAG-Annual-Report.pdf).

(هـ) وفقًا لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، واستنادًا إلى أوامر عام 2023 وبافتراض زيادة سنوية بنسبة 10 في المائة، تُقدّر مكاسب الكفاءة الخارجية بمبلغ 1,19 مليون دولار في عام 2024، في حين تحققت أوجه كفاءة إجمالية قدرها 6,6 ملايين دولار في الفترة من عام 2023 إلى عام 2027. وتستند التوقعات المتعلقة بالوفورات إلى نهج تحفظي ولا تأخذ في الاعتبار عوامل من قبيل الوفورات الناجمة عن تجهيز الطلبات وتجنب التكاليف بالنسبة للكيانات التي ستكون راغبة في الشراء من خلال فهرسها الإلكتروني أو تطبيقات التجارة الإلكترونية الخاصة بها.

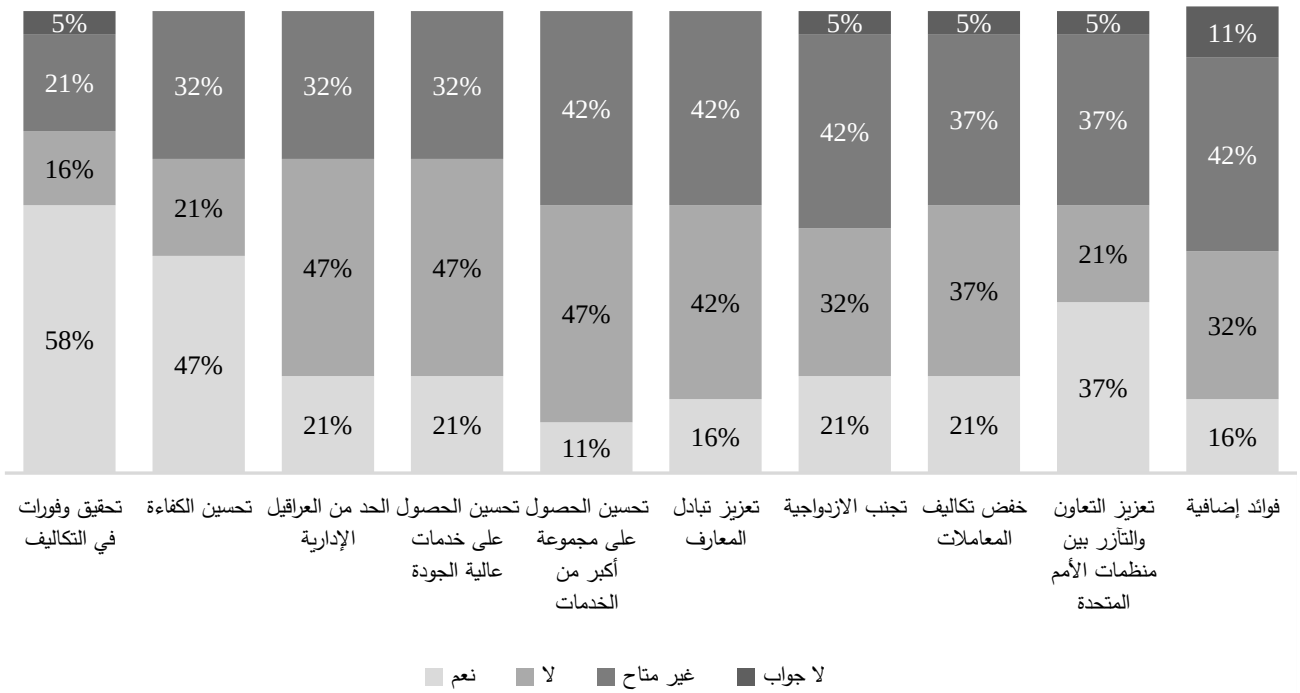
(و) وفقًا لتحليل الإدارة المكلفة بالتوظيف، فإن كل تعيين من قائمة المرشحين المشمولة بالاعتراف المتبادل يوفر عليها وعلى قسم الاستقدام في الوكالة ما لا يقل عن 120 يومًا من الجهد المطلوب لإعداد القوائم الانتقائية وإجراء الاختبارات والمقابلات، فضلا عن أوقات الانتظار.

(ز) حقق مركز الأمم المتحدة للحجوزات أوجه كفاءة من حيث الوقت والتكاليف قدرها 12,1 مليون دولار لعام 2023 لفائدة شركائه في الأمم المتحدة، وذلك عن طريق تحقيق وفورات في التكاليف ناجمة عن أتمتة العمليات وتجنب التكاليف وزيادة عمليات استرداد التكاليف (برنامج الأغذية العالمي، تقرير الأداء السنوي لعام 2023: المجلس التنفيذي – مشاورات غير رسمية (أيار/مايو 2024) (https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000158961)). وقدّر أسطول الأمم المتحدة تحقيق وفورات متكررة تتراوح بين 17,3 مليون دولار و 28,2 مليون دولار سنوياً، ومكاسب غير متكررة تتراوح بين 25 مليون دولار و 69,5 مليون دولار (مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي، أسطول الأمم المتحدة، إحاطة الفريق العامل المعني بالاعتراف المتبادل). وذكر برنامج الأغذية العالمي في رده على الاستبيان الذي أرسلته وحدة التفتيش المشتركة أنه في دراسة جدوى مستقلة أعدتها شعبة الابتكار التابعة له، حُددت أربعة مجالات رئيسية بوصفها مجالات تتيح تحقيق الكفاءة من حيث التكاليف لعملائها من الأمم المتحدة، وهي: الوفورات في المشتريات من خلال التأجير بدلاً من الشراء المباشر للمركبات؛ والوصول بتكاليف الوقود والصيانة إلى المستوى الأمثل عن طريق تشغيل أسطول أحدث عهدا؛ وخفض التكاليف الإدارية من خلال الشراء المركزي؛ وتحقيق وفورات في التكاليف من خلال تقديم طرازات موحدة مناسبة من المركبات لتلبية الاحتياجات التشغيلية للأمم المتحدة.

206 - وفيما يتعلق بالنتائج، يمثل الشكل السابع ردود المنظمات الموقعة بشأن السؤال الوارد في استبيان وحدة التفتيش المشتركة عن التقييم الدوري للفوائد المتأتية من تنفيذ الاعتراف المتبادل. ويظهِر الشكل أن ما يتم تتبعه بشكل رئيسي هو الوفورات وأوجه الكفاءة المتعلقة بالتكاليف، ومن جانب ما يقرب من نصف عدد المجيبين فقط (58 في المائة بشأن تحقيق الوفورات في التكاليف، و 47 في المائة بشأن تعزيز الكفاءة).

الشكل السابع

النسبة المئوية للمنظمات التي تجري تقييماً دورياً لتنفيذ الاعتراف المتبادل، حسب الفائدة المتوقعة



المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

2 - التحديات في رصد الاعتراف المتبادل وتقييمه والإبلاغ عنه

207 - من التحديات التي ينطوي عليها رصد الاعتراف المتبادل وتقييمه والإبلاغ عنه تحديدُ المقاييس ومواءمتها، نظرا لأن المنظمات تعتمد نُهجا مختلفة إزاء تحقيق الكفاءة. فعلى سبيل المثال، لا يوجد توافق في الآراء بشأن كيفية تصنيف التكاليف، أي تصنيفها باعتبارها تجنبا التكاليف أو وفورات في التكاليف، ومن الصعب قياس وفورات الوقت التي تتصورها الكيانات قياسا دقيقا.

208 - والإبلاغ عن مكاسب الكفاءة الناجمة عن الاعتراف المتبادل ينطوي على إشكالية أيضا، لأن هذه المكاسب غالباً ما تكون جزءاً من مقاييس أوسع نطاقاً ولا تُعزى حصرا إلى الاعتراف المتبادل. وتواجه بعض المنظمات صعوبة في تمييز فوائد الاعتراف المتبادل عن فوائد العمليات القائمة. فعلى سبيل المثال، ذكرت إحدى المنظمات المشارِكة أنها كانت قد نفذت بالفعل مبدأ تبادل العمليات قبل إرساء مبدأ الاعتراف المتبادل، وبالتالي فإن تتبع أوجه الكفاءة الإضافية المكتسبة من خلال الاعتراف المتبادل قد لا يكون استثماراً مجديا للموارد.

209 - وهناك شاغل آخر يتمثل في العبء الإداري المحتمل المترتب على قياس الاعتراف المتبادل، لا سيما بالنسبة للمنظمات الأصغر حجمًا، وهو ما قد يعادل الموارد التي تم توفيرها.

210 - **وللتغلب على التحديات ولكي يصبح الاعتراف المتبادل النهجَ المتَّبع تلقائيا، ينبغي أن ينصب التركيز على النتائج وليس على عملية التنفيذ. ولا تزال مؤشرات النواتج حاسمة لتوفير التوجيه للمنظمات، وتتبع التقدم المحرز، وتحديد المجالات التي تتطلب التحسين. ويقترح المفتشان أن تستفيد اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى وشبكاتها من نهج شبكة المشتريات وأن تضع خريطة طريق ولوحة متابعة لتوجيه عملية تنفيذ الاعتراف المتبادل مع مراعاة اعتماده بشكل عام. وفي حال عدم وجود شبكات، كما هو الحال في مجالات الخدمات اللوجستية وخدمات المرافق، ينبغي أن تقوم اللجنة بإنشاء أو تعيين فرقة عمل محددة لدعم هذا العمل.**

211 - وعلاوة على ذلك، **يقترح المفتشان أن تقوم اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، استناداً إلى عملية الإبلاغ عن الكفاءة التي ينسقها بالفعل مكتب التنسيق الإنمائي، بتحديد إطار رفيع المستوى يتضمن مؤشرات أداء رئيسية من أجل كفالة المواءمة بين المنظمات في الوقوف على المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة في المجالات الوظيفية الستة والمبادرات ذات الصلة.** وينبغي أن يحدد الإطار فئات محددة من مؤشرات الأداء الرئيسية، أي النواتج والنتائج والمبادرات، لجعل عملية إعداد التقارير أكثر شمولاً وتنظيماً وقابلية للتنفيذ. ومن شأن وضع مؤشرات أداء موحدة وصيغ موحدة لإعداد التقارير في جميع المنظمات، بالإضافة إلى تحديد ما يشكل مكاسب في الكفاءة والكيفية التي ينبغي بها قياسها، أن يعالج بفعالية أوجه عدم الاتساق ويكفل إمكانية المقارنة على نطاق الكيانات. ويمكن للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن تحدد نهجاً أكثر تفصيلاً وتحديداً لكل مجال محدد داخل منظماتها.

212 - وإن أتمتة جمع البيانات وتحليلها باستخدام أدوات على مستوى المنظومة، استنادا إلى بوابة بيانات مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (UNINFO)، هي أمر أساسي لتخفيف العبء الإداري.

213 - وفيما يتعلق بمسألة الإبلاغ في التقرير السنوي عن مكاسب الكفاءة الناشئة عن تنفيذ الاعتراف المتبادل، أفادت 38 في المائة من المنظمات الموقعة بأنها أبلغت عن تلك المكاسب. وأفادت 14 في المائة من المنظمات بأنها تقوم بحساب ما يرتبط بتنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل من آثار في التكاليف. وفيما يتعلق

بوجود آليات وأدوات بشأن الإبلاغ عن المبادرات المصممة لتنفيذ الاعتراف المتبادل، رد بالإيجاب 24 في المائة فقط. واتضح أيضا من البيانات التي جُمعت أن عدداً قليلاً من المنظمات الموقِّعة تعدُّ تقارير سنوية لأجهزتها التشريعية و/أو مجالس إدارتها عن حالة تنفيذ الاعتراف المتبادل. ويقدم كل من البرنامج الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وصندوق الأمم المتحدة للسكان تقريرا سنويا عن المشتريات المشتركة إلى مجلسه التنفيذي. وتقدم منظمات أخرى، مثل الأمانة العامة للأمم المتحدة، واليونيسف، وبرنامج الأغذية العالمي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة العمل الدولية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان تقارير إلى مجالسها التنفيذية عن المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة. ويرى المفتشان أنه ينبغي إدراج مكاسب الكفاءة المتأتية من مبادرات الاعتراف المتبادل في تقارير الكفاءة التي تقدمها مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة إلى الهيئات التشريعية و/أو مجالس الإدارة لضمان الرصد والإشراف المناسبين. وينبغي للهيئات التشريعية و/أو مجالس الإدارة التابعة للمنظمات الموقعة، بغية كفالة التنفيذ الفعال للاعتراف المتبادل وزيادة تعزيز وظائفها الرقابية، أن تنظر في التوصية الواردة أدناه، التي من المتوقع أن تعزز الشفافية والمساءلة داخل منظومة الأمم المتحدة.

التوصية 5

ينبغي للأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن تطلب، بحلول نهاية عام 2026، إلى الرؤساء التنفيذيين للمنظمات الموقِّعة على بيان الاعتراف المتبادل الذين لم يدرجوا بعد مكاسب الكفاءة الناتجة عن تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل في تقاريرهم الدورية لضمان الرصد والرقابة المناسبين أن يفعلوا ذلك.

214 - ويجب أن تأخذ النتائج في الحسبان تكاليف تنفيذ الاعتراف المتبادل من أجل حساب صافي المكاسب. واستناداً إلى الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة، فإن 16 في المائة فقط من المنظمات قامت بحساب هذه الآثار المترتبة في التكاليف. وفيما يتعلق بالمؤشرات التي تركز على أداء المجالات الوظيفية ومبادرات الاعتراف المتبادل، ينبغي أن تيسر الأتمتة جمع وتعميم مؤشرات الأداء ذات الصلة بالمنظمات الأخرى (مثل تقييم البائعين). وعند تحديد مؤشرات الأداء الرئيسية، ينبغي أن تراعي المنظمات والمبادرات المشتركة أيضا مسألة المساهمة في أهداف التنمية المستدامة. وفي الوقت الحالي، يراعي ما نسبته 26 في المائة فقط من المنظمات الاستدامةَ البيئية وتحليل تكلفة دورة الحياة في تنفيذ الاعتراف المتبادل.

215 - وعلى المستوى التنظيمي، ينبغي أن تدرج الكيانات صراحةً في تقاريرها المقدمة إلى الهيئات التشريعية أو التنفيذية الكيفية التي تفعّل بها الاعتراف المتبادل وأن تبرز الإنجازات الرئيسية المتعلقة بالمبدأ[115]. وفي حين من الضروري أن تكون هناك مقاييس ومؤشرات أداء لتقييم التقدم والفعالية، ينبغي تصميم هذه المقاييس ومؤشرات الأداء بعناية لتجنب العواقب غير المقصودة. وبشكل أكثر تحديدًا، يجب أن تحقق توازنًا بين تقديم التوجيهات لزيادة النهوض بالاعتراف المتبادل وتجنب التدقيق أو الضغط المفرط من

(115) UNICEF, Report on the implementation of the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, May 2024 (UNICEF/2024/EB/6).

جانب الدول الأعضـــاء. ومع ذلك، ينبغي أن تتمتع المنظمات بالاســتقلالية في إعادة توجيه الموارد الناتجة عن الكفاءة الإدارية من أجل دعم تحقيق ولاياتها.

باء - الحوكمة والمساءلة والرقابة

وضعُ أطر للحوكمة الواضحة والمساءلة وإدارة المخاطر أمرٌ بالغ الأهمية

216 - أعربت عدة منظمات عن مخاوف بشـــأن نقص الحوكمة والمســـاءلة وإدارة المخاطر والرقابة فيما يتعلق بالاعتراف المتبادل. إذ يكتسـي إنشـاء هيكل واضـح للمسـاءلة وإطار قوي لإدارة المخاطر أهمية بالغة لطمأنة الدول الأعضـاء بأن الاعتراف المتبادل لن يضـر بممارسـة العناية الواجبة أثناء العمليات، ولن يعرّض المنظومة للغش، ولن يقوض سلامة إطار الأمم المتحدة.

217 - وقد أبرزت المنظمات الموقعة شـاغلين رئيسـيين. أولاً، هناك حالة من عدم اليقين بشـأن الجهة المسـؤولة عن ضـمان تنفيذ الاعتراف المتبادل داخل فرادى المنظمات وعلى نطاق منظومة الأمم المتحدة على حد سـواء. وثانياً، هناك افتقار إلى الوضـوح بشـأن الجهة المسـؤولة عن إدارة المخاطر وعن الإشـراف على السياسات واللوائح والقواعد والعمليات المعترف بها بشكل متبادل.

218 - وعلى المسـتوى التنظيمي، وحدها اليونيسـف أفادت بأن لديها موارد مخصـصـة لتنفيذ الاعتراف المتبادل، في حين أن صـندوق الأمم المتحدة للسـكان لديه موارد مخصـصـة لخطة الأمين العام لتحقيق الكفاءة، بما في ذلك الاعتراف المتبادل. وقد أسـندت بعض المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة المسؤولية إلى مكاتب مختلفة، تبعا للمبادرة أو المجال. فعلى سبيل المثال، في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يخضـع مديرو الشُـعب للمسـاءلة عن العمليات داخل شـعب كل منهم. وأفادت كيانات أخرى بأن المسؤولية عن الاعتراف المتبادل تتقاسمها الأجزاء ذات الصلة التابعة للمنظمة. فداخل الأمانة العامة للأمم المتحدة، يمثل التنفيذ الكامل للاعتراف المتبادل مسـؤولية مشـتركة بين إدارة الدعم العملياتي، وإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال، ومكتب التنسيق الإنمائي.

219 - وتوجد حاليًا فجوة من حيث إطار الحوكمة المتعلق بتنفيذ الاعتراف المتبادل. ففي حين وقع الأمين العام والرؤساء التنفيذيون على البيان، وهو ما يشير إلى التزامهم وقيادتهم فيما يتعلق بالمبدأ، يشجع المفتشان المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة التي لم تحدد بعد هيكل حوكمة واضـحا لتنفيذ الاعتراف المتبادل على أن تفعل ذلك. ويشـمل ذلك تحديد الأدوار والمسـؤوليات وتعيين مؤشـرات أداء رئيسـية تتعلق بالنتائج والنواتج. ويجب اعتماد نهج تنازلي تتدرج بموجبه مؤشرات الأداء الرئيسية من القيادة إلى المستوى التشغيلي وتكفل المشاركة التنظيمية الكاملة.

220 - ويشيد المفتشان بمكتب التنسيق الإنمائي على إطار المساءلة الخاص باستراتيجية تسيير الأعمال في بوابة بيانات مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المسـتدامة[116]. وينبغي الاسـتفادة من هذا الإطار لتعزيز الحوكمة والمسـاءلة من أجل تنفيذ الاعتراف المتبادل. وينبغي أن تكون الأدوار والمسـؤوليات المتعلقة بتنفيذ الاعتراف المتبادل واضحة في منظومة الأمم المتحدة بأسرها.

(116) ينظّم إطار المسـاءلة الخاص باسـتراتيجية تيسـير الأعمال حسـب المنطقة ومسـاحة العمل والمسـمى الوظيفي والاسـم والكيـان وعنوان البريـد الإلكتروني (انظر بوابـة بيـانـات مجموعـة الأمم المتحـدة للتنمـيـة المسـتـدامـة، https://data.uninfo.org/home/_UNINFOBOSstatus).

221 - وبرز الأمن السيبراني وحماية البيانات باعتبارهما خطرين إضافيين في سياق الاعتراف المتبادل. فبدون وجود ضمانات كافية، قد تفقد المنظمات السيطرة على بياناتها عند العمل مع منظمات أخرى. **ويقترح المفتشان أن تعمل نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات كعوامل تمكينية لتيسير ممارسات الاعتراف المتبادل الآمنة والفعالة وأن تعتمد جميع الأطراف تدابير قوية في مجال الأمن السيبراني بما يتمشى مع خط الأساس الأمني الأدنى للشبكة الرقمية والتكنولوجية** (انظر الفصل الخامس، الفرع جيم-5).

222 - الأخطاء والتناقضات هي الاستثناء والمخاطر تنبغي إدارتها. فعلى الرغم من التحديات، ينبغي ألا تعيق المخاوفُ بشأن الأخطاء أو التباينات العرضية، التي تمثل استثناءات وليست القاعدة، الاعترافَ المتبادل. ومن المهم الاعتراف بأنه لا يمكن التخلص من المخاطر بشكل كامل في النظم، وينبغي ألا يثني هذا الواقع المنظمات عن السعي إلى تحقيق الاعتراف المتبادل أو توسيع نطاقه.

223 - ويمكن أن يضطلع ممثلو دوائر المراجعة الداخلية للحسابات التابعة لمؤسسات الأمم المتحدة بدور حاسم في النهوض بالاعتراف المتبادل. ويمكن أن يعمل تعزيز دور أعضاء المراجعة الداخلية بوصفه عاملا تمكينيا للاعتراف المتبادل وأن يكفل التطبيق المتسق لعمليات إدارة المخاطر والرقابة. ويعترف المفتشان ببيان الممثلين بشأن مبدأ الاعتراف المتبادل ويؤيدانه.

سابعا – سبل المضي قدما وفرص المستقبل

224 – أعاقت الاختلافاتُ التنظيمية بين المنظمات المعنية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الجهودَ المتضافرة التي تبذلها منظومة الأمم المتحدة من أجل تعزيز الكفاءة التشغيلية وتعزيز التعاون بين منظماتها. فعلى الرغم من إحراز قدر ضئيل من التقدم عن طريق عملية المواءمة، لا تزال هناك عوائق تحول دون تحقيق الكفاءة والفعالية الكافية. ولذلك، يقدم مبدأ الاعتراف المتبادل حلاً عملياً للمشاكل المرتبطة بالأطر التنظيمية غير المتوافقة، لأنه يتيح درجة معينة من السلطة التقديرية التنظيمية، مع احترام التنوع بين المنظمات الموقعة. ومع ذلك، من الواضح أن تطبيق مبدأ الاعتراف المتبادل لم يبلغ المستوى الأمثل بعد داخل منظومة الأمم المتحدة.

225 – وفي حين يتيح الاعتراف المتبادل فوائد كبيرة من حيث تعزيز الكفاءة وتحقيق الوفورات في التكاليف وتجنب التكاليف وتعزيز التعاون على نطاق منظومة الأمم المتحدة، فإن تحقيق هذه الفوائد يعتمد إلى حد بعيد على التزام الإدارة التنفيذية لكل من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بمعالجة التحديات المتعلقة بالتنفيذ. ويرى المفتشان أنه بالالتزام الكامل والتخطيط وإدارة التغيير المناسبين، ستفوق المكاسب المحتملة المتأتية من الاعتراف المتبادل التكاليفَ بشكل كبير. وينبغي أن تلتزم المنظمات بالمبادئ التوجيهية المتمثلة في الثقة المتبادلة والالتزام المتبادل والمسؤولية المتبادلة والدعم المتبادل والاحترام المتبادل لكي يحقق الاعتراف المتبادل النتائج المرجوة منه. وستكون الأمور التالية مفيدة أيضا في تطبيق الاعتراف المتبادل:

- تبسيط عملية صنع القرار – وضع إجراءات تصعيد واضحة لحل الخلافات بين الوكالات فيما يتعلق بتنفيذ الاعتراف المتبادل
- نهج موحد – وضع استراتيجية موحدة لتنفيذ الاعتراف المتبادل على المستوى القطري لتجنب التجزؤ المفرط
- نطاق موسع – استكشاف فرص الاعتراف المتبادل بما يتجاوز الوظائف التقليدية لمكاتب الدعم الإداري، مثل إدارة الأسطول والتصرف في الأصول
- قياس الأداء – تنفيذ نظم قوية لقياس نتائج المبادرات المتعلقة بالاعتراف المتبادل والإبلاغ عنها
- التكامل التكنولوجي – الاستفادة من أدوات وتقنيات المراقبة عن بُعد لتعزيز الرقابة وتنفيذ ممارسات الاعتراف المتبادل

226 – ومن الفرص المتاحة لمواصلة التعاون بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الاعترافُ المتبادل بإجراءات المراجعة الإدارية. وفي هذا الصدد، أشار بعض من أجريت معهم مقابلات إلى نقص استخدام آلية مجلس التحقيق[117] من أجل الاعتراف بإجراءات المراجعة الإدارية بين المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة وإدارة الدعم العملياتي التي تندرج الآلية في إطارها.

(117) أُضفي في مقر الأمم المتحدة في عام 2008 الطابع الرسمي على آلية مجلس التحقيق، بوصفها أداة تحليلية وإدارية وتنظيمية لمساعدة كبار المديرين في الأمم المتحدة في تحديد أسباب الحوادث الخطيرة، عند إجراء استعراض لاحق لإدارتها. وعملية مجلس التحقيق ليست عملية تحقيق ولا عملية قضائية، على الرغم من أن انعقاد مجلس التحقيق يسبقه عادة تقرير تحقيق. ويعمل المجلس على تحسين المساءلة عن عدم كفاءة إدارة الموارد على نطاق منظومة الأمم المتحدة من خلال اتباع نهج متسق إزاء استعراض الحوادث الخطيرة التي تؤدي إلى خسائر مالية ومادية وكذلك إلى الوفاة والإصابات الخطيرة لموظفي المنظمات والأطراف الثالثة

المرفق الأول

معلومات أساسية عن الاستعراض المستندي

1 - ورد ما مجموعه 146 وثيقة من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة الموقعة على بيان الاعتراف المتبادل رداً على استبيان جمع الوثائق لأغراض الاستعراض الحالي. وحمّلت المنظمات وثائقها في المجلدات الخاصة بها على منصة SharePoint الخاصة بالوحدة. ويوضح الجدول أدناه عدد الوثائق التي قدمتها كل منظمة.

الجدول 1

عدد الوثائق التي قدمتها المنظمات للاستعراض الحالي

المنظمة	*عدد الوثائق المقدمة*
الأمانة العامة للأمم المتحدة	27
صندوق الأمم المتحدة للسكان	23
برنامج الأغذية العالمي	18
منظمة الأغذية والزراعة	15
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى	12
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	11
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	9
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	7
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	6
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	6
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	4
منظمة العمل الدولية	3
مركز التجارة الدولية	2
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية '	2
الاتحاد الدولي للاتصالات	1
منظمة الطيران المدني الدولي	0
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	0
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	0
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	0
منظمة الصحة العالمية	0
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	0
المجموع	**146**

المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

عندما يكون موظفو الأمم المتحدة جزءا منها (International Peace Institute, BOI Factsheet, December 2020 (www.ipinst.org/wp-content/uploads/2020/12/BOI-Factsheet.pdf)).

2 - ومن بين الوثائق الواردة، تناولت 29 وثيقة الاعتراف المتبادل على وجه التحديد، بما في ذلك الأدلة الداخلية المتصلة بالاعتراف المتبادل، والمذكرات الإعلامية، والوثائق المتعلقة بمبادرات الاعتراف المتبادل، وغيرها. وبالإضافة إلى ذلك، هناك خمس وثائق تتعلق بمكتب الدعم الإداري المشترك، وثلاث وثائق تتعلق باستراتيجية تسيير الأعمال ووثيقة واحدة تتعلق بنظام المنسق المقيم. ويوضح الجدول 2 عدد الوثائق المقدمة المتعلقة بتنفيذ الاعتراف المتبادل في المجالات الوظيفية الستة.

الجدول 2

عدد الوثائق المتعلقة بالاعتراف المتبادل المتصلة بالمجالات الوظيفية الستة

المجال الوظيفي	*عدد الوثائق المقدمة*
المشتريات	19
الموارد البشرية	16
الشؤون المالية	7
اللوجستيات	4
الإدارة (بما في ذلك خدمات المرافق)	4
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	4

المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

3 - وقدمت بعض الآليات والمبادرات المشتركة بين الوكالات وثائق أيضا، بما في ذلك مجموعة التنسيق المعنية بالاعتراف المتبادل التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، التي قدمت 96 وثيقة، ومجموعة أنشطة المشتريات المشتركة، التي قدمت 11 وثيقة. واستعان فريق الاستعراض أيضا بمجموعة متنوعة من الموارد على الإنترنت، مثل المواقع الإلكترونية للجنة الإدارية الرفيعة المستوى التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين ولمجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، والمجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال، للاطلاع على الوثائق المتعلقة بالاعتراف المتبادل، وكذلك بوابة بيانات مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، وتقارير الكفاءة ولوحة المتابعة الخاصة باستراتيجية تسيير الأعمال، والوثائق التنظيمية والمراجع الأخرى المذكورة في التقرير.

المرفق الثاني

المنهجية ومعدل الاستجابة ونتائج الاستبيانات

1 - أُعدّ اثنان من استبيانات وحدة التفتيش المشتركة استنادًا إلى بحث مكتبي أولي ومقابلات تمهيدية مع منظمات مشاركة مختارة وجهات معنية من الجهات صاحبة المصلحة. ووزع الاستبيانان على جميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة الموقعة على بيان الاعتراف المتبادل. وكان الهدف من الاستبيان الأول جمع الوثائق الرئيسية المتعلقة بتنفيذ الاعتراف المتبادل، مثل السياسات والأطر التنظيمية والمبادئ التوجيهية الإدارية وغيرها. وركز الاستبيان الثاني المفصل على جمع معلومات موضوعية عن تنفيذ الاعتراف المتبادل في منظومة الأمم المتحدة. وأرسلت وحدة التفتيش المشتركة الاستبيانات في 18 نيسان/أبريل 2024 إلى جهات تنسيق الاستعراض في المنظمات المشاركة. وكان الموعدان النهائيان لتقديم الردود هما 2 أيار/مايو 2024 بالنسبة لاستبيان جمع الوثائق و 9 أيار/مايو 2024 بالنسبة لاستبيان المعلومات الموضوعية، ولو أن بعض الردود وردت بعد المواعيد النهائية (انظر الجدول 1).

الجدول 1

تقديم الردود على استبيانات وحدة التفتيش المشتركة، حسب المنظمة

المنظمة	*الاستبيان 1 (جمع الوثائق)*	*الاستبيان 2 (المعلومات الموضوعية)*
منظمة الأغذية والزراعة	×	✓
منظمة الطيران المدني الدولي	✓	✓
منظمة العمل الدولية	✓	✓
مركز التجارة الدولية	✓	✓
الاتحاد الدولي للاتصالات	✓	✓
الأمانة العامة للأمم المتحدة	✓	✓
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	✓[أ]	✓
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	✓	✓
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	✓	✓
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	✓	✓
صندوق الأمم المتحدة للسكان	✓	✓
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	×	×
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	✓	✓
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	✓	✓
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	✓	✓
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	✓	✓
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى	✓	✓
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	✓	✓
برنامج الأغذية العالمي	✓	✓

المنظمة	*الاستبيان 1 (جمع الوثائق)*	*الاستبيان 2 (المعلومات الموضوعية)*
منظمة الصحة العالمية	✓	×
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	✓[أ]	✓
مجموع عدد الردود	**19**	**19**

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة.

ملاحظة: قدمت منظمتان مشاركتان في وحدة التفتيش المشتركة (الاتحاد البريدي العالمي ومنظمة الأمم المتحدة للسياحة)، وهما منظمتان غير موقعتين على بيان الاعتراف المتبادل، ردودا على الاستبيان الموضوعي.

(أ) مستندات مقدمة بعد حلول الموعد النهائي.

أ - استبيان جمع الوثائق

2 - قدمت المنظمات سياسات ولوائح وقواعد وأوامر إدارية ووثائق أخرى تتعلق بتنفيذ الاعتراف المتبادل في إطار الرد على استبيان جمع الوثائق. وأكدت بعض المنظمات أنه على الرغم من عدم توافر وثائق محددة تشمل جميع جوانب الاعتراف المتبادل، فإن المبدأ مشمول في الوثائق المندرجة ضمن المجالات الوظيفية الستة (انظر الجدول 2).

الجدول 2

توافر الوثائق المتعلقة بالاعتراف المتبادل، حسب المنظمة

المنظمة	*السياسة العامة*	*الاستراتيجية*	*اللوائح والقواعد والمبادئ التوجيهية والأوامر الإدارية*	*وثائق أخرى*
منظمة الأغذية والزراعة	لم يرد أي جواب	لم يرد أي جواب	لم يرد أي جواب	لم يرد أي جواب
منظمة الطيران المدني الدولي	×	×	×	×
منظمة العمل الدولية	×	×	✓	✓
مركز التجارة الدولية	✓	✓	✓	✓
الاتحاد الدولي للاتصالات	✓	×	✓	×
الأمانة العامة للأمم المتحدة	✓	✓	✓	✓
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	×	×	×	×
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	✓	✓	✓	✓
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	×	×	×	×
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	✓	✓	✓	×
صندوق الأمم المتحدة للسكان	✓	×	✓	✓
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	لم يرد أي جواب	لم يرد أي جواب	لم يرد أي جواب	لم يرد أي جواب
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	×	×	✓	✓
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	×	×	✓	✓
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	×	×	✓	✓

المنظمة	*السياسة العامة*	*الاستراتيجية*	*اللوائح والقواعد والمبادئ التوجيهية والأوامر الإدارية*	*وثائق أخرى*
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	×	×	✓	✓
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى	✓	✓	✓	✓
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	×	×	×	✓
برنامج الأغذية العالمي	×	×	✓	×
منظمة الصحة العالمية	×	×	×	×
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	×	×	×	×
النسبة المئوية للمنظمات التي أبلغت عن توافر الوثائق	37 في المائة	26 في المائة	68 في المائة	58 في المائة

المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

ب - استبيان طلب المعلومات الموضوعية

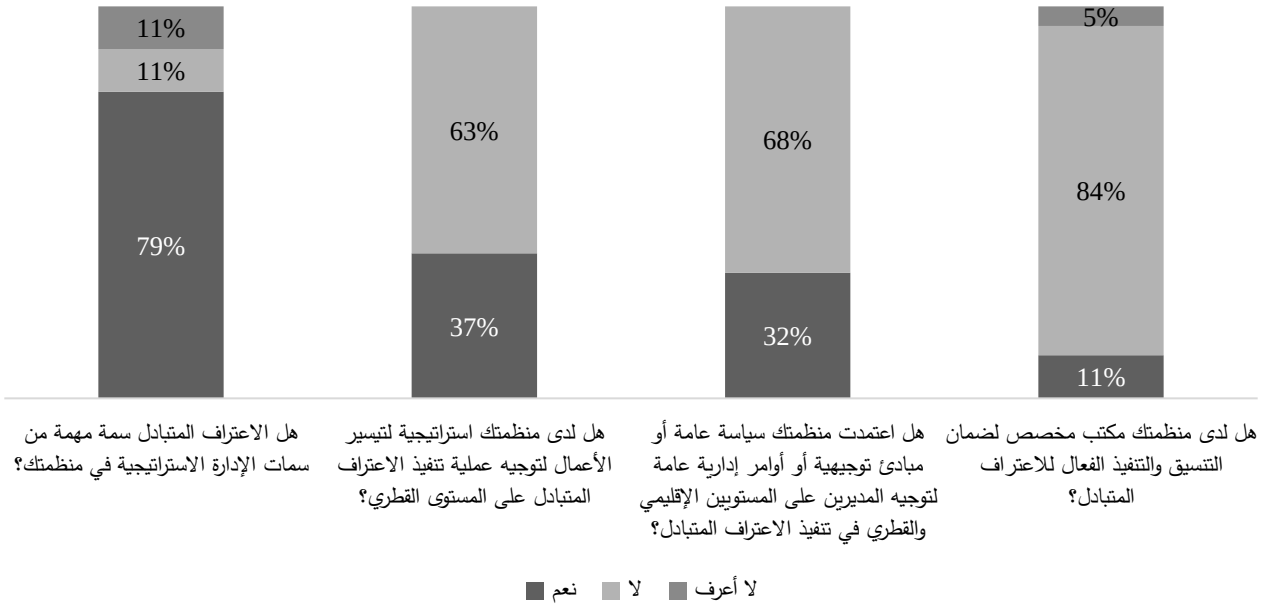
3 - ركز الاستبيان الثاني على عدة مواضيع رئيسية تتعلق بتنفيذ الاعتراف المتبادل داخل المنظمات. وتضمن استفسارات عن تعريف وفهم الاعتراف المتبادل من المنظورين التنظيمي ومنظور المنظومة بأسرها؛ وأهمية الاعتراف المتبادل وفوائده، بما في ذلك النتائج المتوقعة مثل وفورات التكاليف والمكاسب الناتجة عن الكفاءة وتقاسم المعارف؛ وتفعيل الاعتراف المتبادل، بما في ذلك الاستراتيجيات وممارسات تسيير الأعمال وتخصيص الموارد على المستويين الإقليمي والقطري؛ وآليات الرصد والتقييم والمساءلة من أجل الاعتراف المتبادل، بما في ذلك مؤشرات الأداء الرئيسية وتواتر التقييمات. وسعى الاستبيان أيضاً إلى تحديد الممارسات الجيدة والدروس المستفادة والتحديات فيما يتعلق بتنفيذ الاعتراف المتبادل، بما في ذلك العقبات، مثل العوائق المتعلقة بالسياسات وأوجه عدم التوافق بين كيانات منظومة الأمم المتحدة؛ ودعا إلى تقديم اقتراحات لإجراء مبادرات وتحسينات جديدة من أجل تعزيز تنفيذ الاعتراف المتبادل.

4 - وتشكل المعلومات المستمدة من ردود المنظمات على الاستبيان متن هذا التقرير. وبعض هذه المعلومات معروضة في شكل رسوم بيانية أدناه.

5 - وسُئلت المنظمات عن التدابير المعتمدة لدعم تفعيل الاعتراف المتبادل. وعلى الرغم من أن الاعتراف المتبادل يعتبر سمة مهمة من سمات الإدارة الاستراتيجية بالنسبة لـ 79 في المائة من المنظمات، أفادت 63 في المائة منها بأن استراتيجية تسيير الأعمال لا توفر توجيهات بشأن تنفيذ الاعتراف المتبادل، وأفادت 68 في المائة منها بأنه لا توجد توجيهات للمديرين بشأن تنفيذ الاعتراف المتبادل على المستويين الإقليمي والقطري. وردًا على سؤال عن مدى توافر مكتب مخصص لتيسير عملية تنسيق تنفيذ الاعتراف المتبادل داخل المنظمة، أفادت 11 في المائة فقط من المنظمات بوجود هذا المورد. وأفاد ما يقرب من نصف المنظمات (47 في المائة) بأن عدم توافق السياسات واللوائح والقواعد والنظم الخاصة بكل من المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة شكل عائقاً أمام التنفيذ الكامل للاعتراف المتبادل (انظر الشكل 1).

الشكل الأول

تفعيل الاعتراف المتبادل

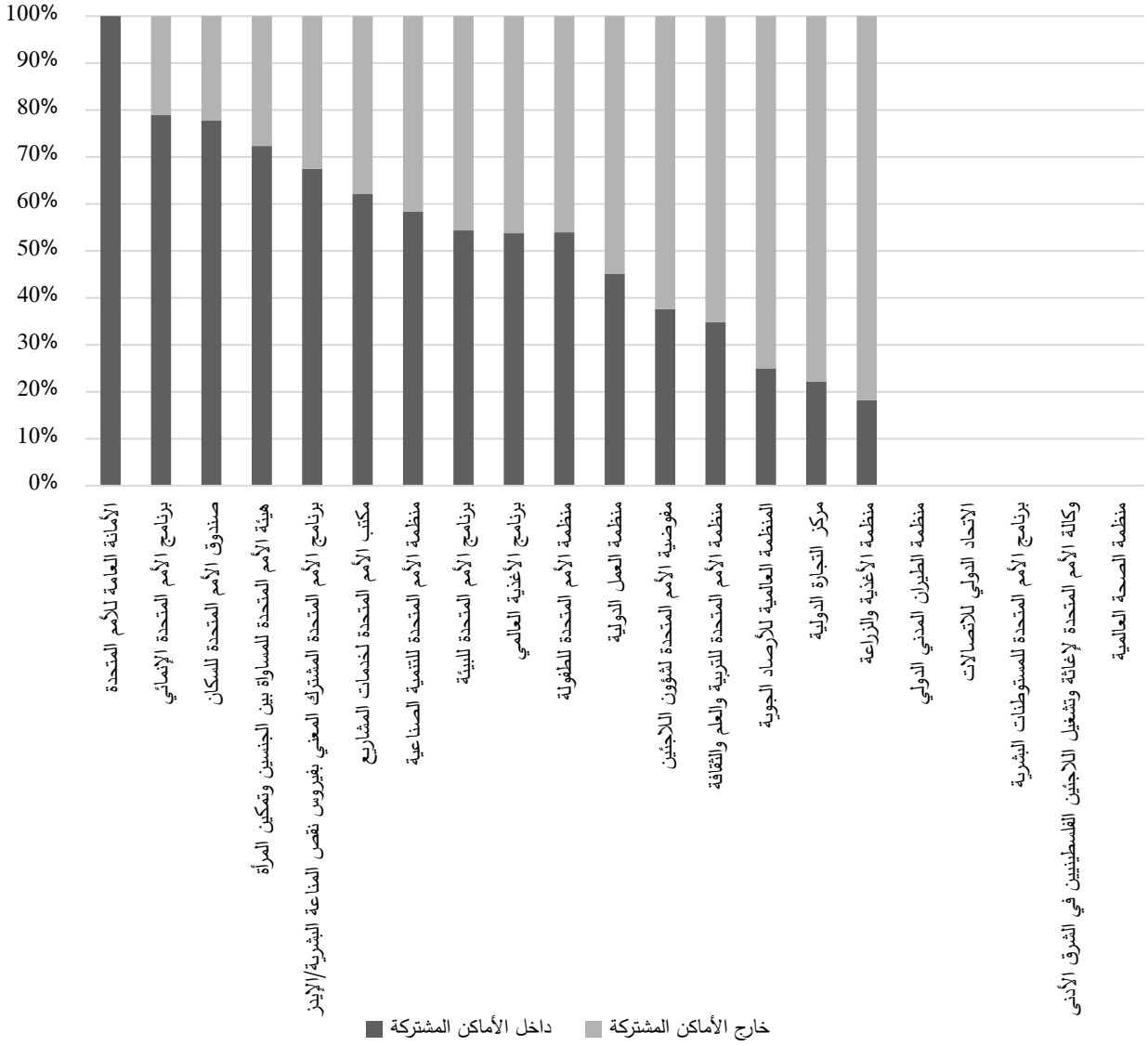


المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

6 - وبالنظر إلى أن الاعتراف المتبادل ييسر مشاركة المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في مختلف مبادرات الكفاءة على الصعيد القطري، فقد سُئلت المنظمات عن مشاركتها في مبادرات الأماكن المشتركة ومكتب الدعم الإداري المشترك والخدمات المشتركة العالمية. وترد ردود كل منها في الشكلين الثاني والثالث، والجدول 3 أدناه.

الشكل الثاني

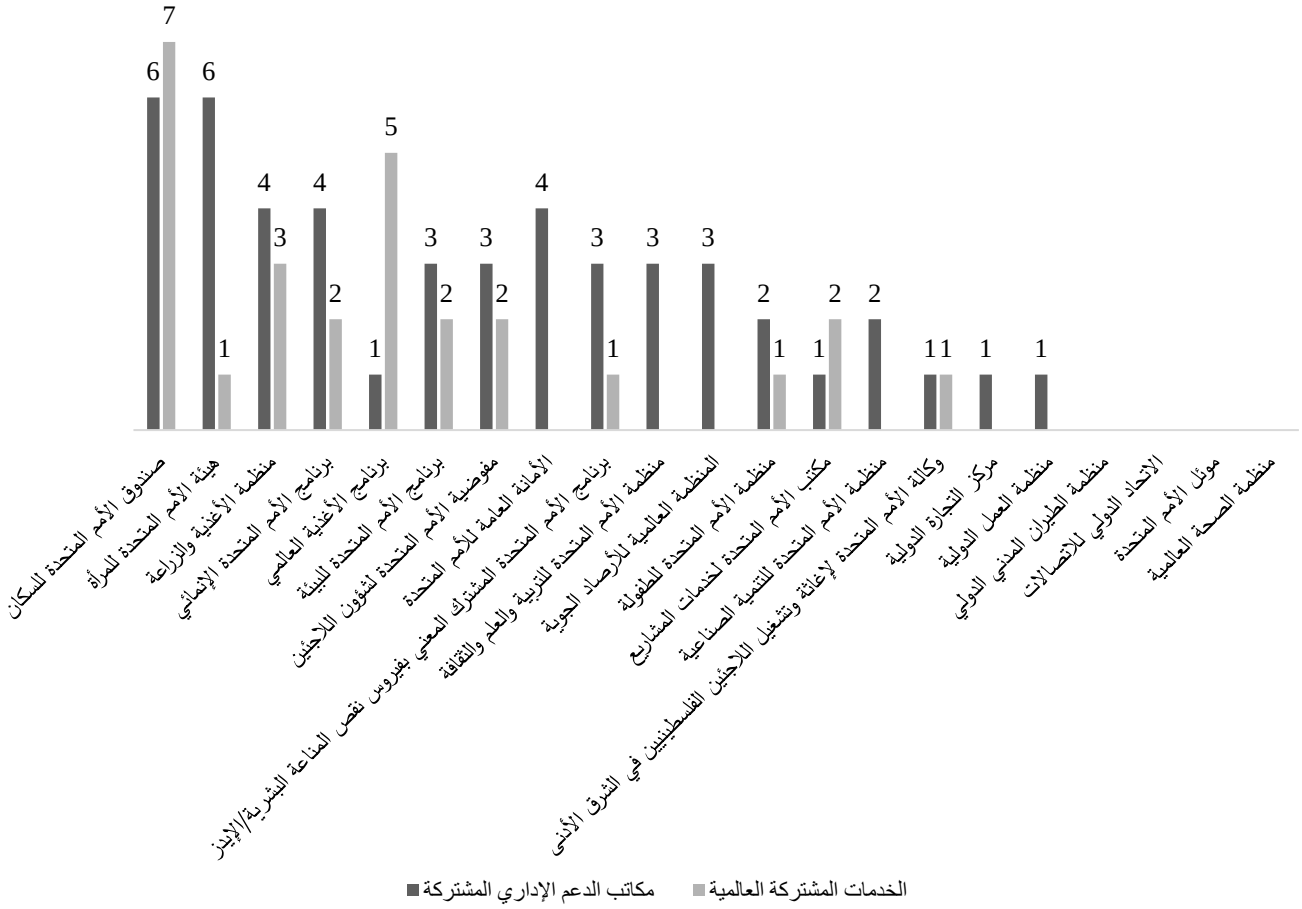
النسبة المئوية للمكاتب داخل وخارج الأماكن المشتركة (المبلغ عنها ذاتيًا)



المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

الشكل الثالث

عدد مكاتب الدعم الإداري المشتركة والخدمات المشتركة العالمية التي تشارك فيها المنظمات (المبلغ عنها ذاتيًا)



المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

الجدول 3

مشاركة المنظمات في مكاتب الدعم الإداري المشتركة والخدمات المشتركة العالمية

المنظمة	*موقع مكتب الدعم الإداري المشترك*	*موقع المركز العالمي للخدمات المشتركة*
منظمة الأغذية والزراعة	كينيا، جمهورية تنزانيا المتحدة، البرازيل، فييت نام	مركزان عالميان للخدمات المشتركة ومركز الخدمات المشتركة لمنظمة الأغذية والزراعة – هنغاريا
منظمة الطيران المدني الدولي	لا ينطبق	لا ينطبق
منظمة العمل الدولية	فييت نام	لا ينطبق
مركز التجارة الدولية	لا ينطبق	لا ينطبق
الاتحاد الدولي للاتصالات	لا ينطبق	لا ينطبق

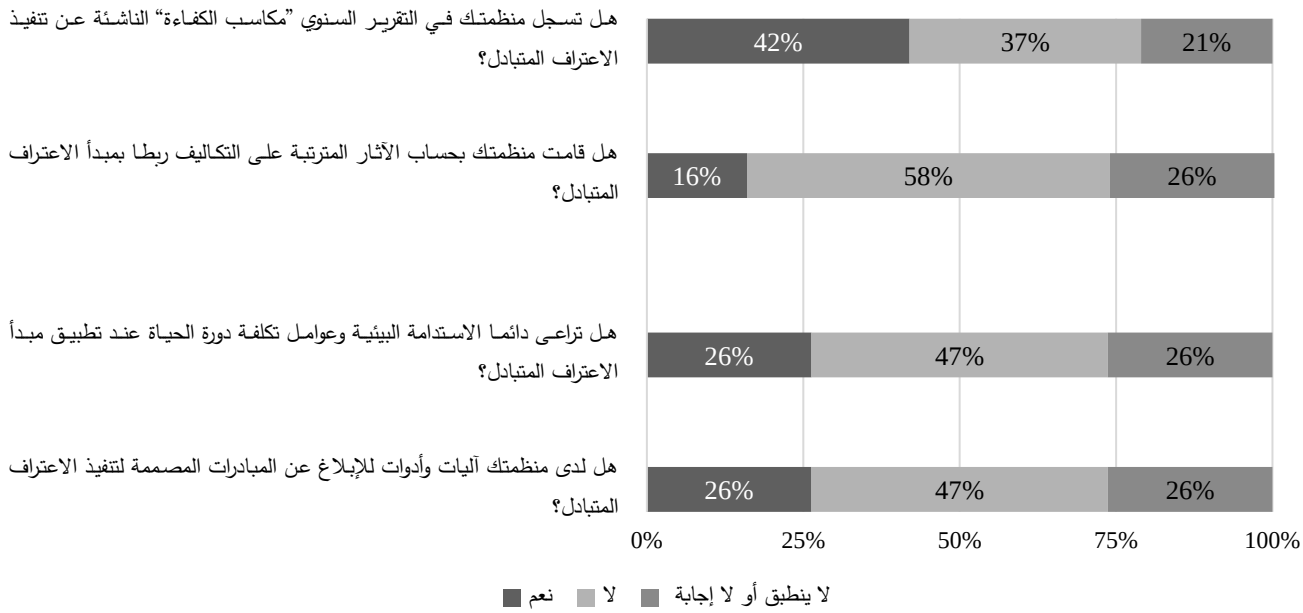
المنظمة	*موقع مكتب الدعم الإداري المشترك*	*موقع المركز العالمي للخدمات المشتركة*
الأمانة العامة للأمم المتحدة	كينيا، جمهورية تنزانيا المتحدة، البرازيل، فييت نام	قيد التقييم
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	كينيا، البرازيل، فييت نام	ماليزيا
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	كينيا، جمهورية تنزانيا المتحدة، البرازيل، فييت نام	الدانمرك، ماليزيا
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	البرازيل، جمهورية تنزانيا المتحدة، فييت نام	كينيا، سويسرا
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	كينيا، جمهورية تنزانيا المتحدة، فييت نام	لا ينطبق
صندوق الأمم المتحدة للسكان	كينيا، جمهورية تنزانيا المتحدة، البرازيل، فييت نام، السنغال، الأردن	عالمي
برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	لم يرد أي جواب	لم يرد أي جواب
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	كينيا، جمهورية تنزانيا المتحدة، البرازيل	الدانمرك، هنغاريا
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	كينيا، السنغال	هنغاريا
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	كينيا، فييت نام	لا ينطبق
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	الأردن	تايلند، منصة UN Web Buy Plus
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى	الأردن	ألمانيا
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	كينيا، جمهورية تنزانيا المتحدة، البرازيل، فييت نام، السنغال، الأردن	ماليزيا
برنامج الأغذية العالمي	كينيا	هنغاريا، إيطاليا (مركزان عالميان للخدمات المشتركة في روما)، الإمارات العربية المتحدة (مركزان عالميان للخدمات المشتركة في دبي)
منظمة الصحة العالمية	لم يرد أي جواب	لم يرد أي جواب
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	كينيا	لا ينطبق

المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

7 - وسئلت أيضا المنظمات عن المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة والتكاليف والمقاييس المتعلقة بتنفيذ الاعتراف المتبادل. وترد معلومات عن هذه المواضيع في الفصل السادس. ويشير المفتشان إلى ضرورة بذل المزيد من الجهود في هذه المجالات لكي تتمكن المنظمات من إحراز تقدم في تنفيذ الاعتراف المتبادل (انظر الشكل الرابع).

الشكل الرابع

أوجه الكفاءة والتكاليف والمقاييس المتعلقة بالاعتراف المتبادل



المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

المرفق الثالث

المنهجية المستخدمة في المقابلات

1 - أجريت المقابلات الخاصة بالاستعراض الحالي على مرحلتين. وكان الهدف من الجولة الأولى، التي أجريت في شباط/فبراير 2024، تحديد نطاق الاختصاصات للاستعراض، وعقدت 8 من جلسات المقابلات في تلك المرحلة. وركزت الجولة الثانية، التي أجريت بين أيار/مايو وتموز/يوليه 2024، على الأسئلة التأسيسية والمحددة الهدف الموجهة إلى منظمات ومجالات محددة بهدف معالجة الثغرات التي تم تحديدها في الردود على الاستبيانات وفي الاستعراض المستندي، وقد عقدت 52 من جلسات المقابلات في تلك المرحلة. وزود الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات بأدلة للمقابلات تتضمن الموضوعات التي ستتم تغطيتها قبل إجراء المقابلات. وفيما يلي قائمة بالمواضيع الرئيسية:

(أ) تعريف الاعتراف المتبادل وخصائصه

(ب) أهمية الاعتراف المتبادل وفوائده

(ج) تفعيل الاعتراف المتبادل

(د) هياكل وآليات الاعتراف المتبادل على مستوى المنظومة

(هـ) الرصد والتقييم والإبلاغ والمساءلة

(و) الممارسات الجيدة والدروس المستفادة والتحديات

(ز) الأفكار الجديدة والفرص المتعلقة بالاعتراف المتبادل.

2 - وأجريت 37 من جلسات المقابلات بالحضور الشخصي، و 23 جلسة عبر الإنترنت. وأجريت مقابلات مع ما مجموعه 236 من أصحاب المصلحة، مع إجراء مقابلات مع 18 من أصحاب المصلحة مرتين، مما أدى 254 تفاعلاً في المجموع. ويوضح الجدول 1 مراكز العمل التي شملتها المقابلات.

الجدول 1

عدد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات، حسب مركز العمل

مركز العمل	*عدد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات*
نيويورك	93
جنيف	68
نيروبي	46
كوبنهاغن	31
روما	7
بانكوك	2
عمان	4
بودابست	2
بون	1

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة.

3 - وتُظهر الجداول أدناه عدد الأشـــخاص الذين أجريت معهم مقابلات حســـب المجال الوظيفي (الجدول 2)، وحسب المنظمة (الجدول 3) وحسب نوع المنظمة (الجدول 4).

الجدول 2

عدد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات، حسب المجال الوظيفي

المجال الوظيفي	*عدد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات*
الشؤون المالية	35
المشتريات	35
الموارد البشرية	33
تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	29
الآلية أو المبادرة المشتركة بين الوكالات	23
اللوجستيات	20
الإدارة (بما في ذلك خدمات المرافق)	20
العمليات	13
الإدارة العامة	10
الشؤون القانونية	8
إدارة المخاطر والرقابة	7
مراجعة الحسابات	4
غير ذلك/غير متاح	17

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة.

الجدول 3

عدد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات، حسب المنظمة

المنظمة	*عدد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات*
الأمانة العامة للأمم المتحدة	49
برنامج الأغذية العالمي	28
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	23
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	23
صندوق الأمم المتحدة للسكان	21
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	18
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	12
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	9
مجموعة التنســـيق المعنية بالاعتراف المتبادل التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى	8
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	8

المنظمة	*عدد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات*
منظمة العمل الدولية	7
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	6
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	6
مكتب الدعم الإداري المشترك – نيروبي	5
وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى	4
مكتب خدمات الرقابة الداخلية	4
مكتب الأمم المتحدة في جنيف	4
شبكة المشتريات التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى	3
مجموعة أنشطة المشتريات المشتركة	3
المركز العالمي للخدمات المشتركة التابع لليونيسف	2
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة	2
مكتب المنسق المقيم – نيروبي	2
الاتحاد الدولي للاتصالات	2
شبكة الموارد البشرية التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى	1
مركز الأمم المتحدة العالمي لخدمات الموارد البشرية	1
منظمة الأغذية والزراعة	1
منظمة الصحة العالمية	1
منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	1

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة.

الجدول 4

عدد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات، حسب نوع المنظمة

نوع الوظيفة	*عدد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات*
المنظمات المشارِكة في وحدة التفتيش المشتركة	220
الآلية أو المبادرة المشتركة بين الوكالات	30
مراجعة الحسابات	4

المصدر: وحدة التفتيش المشتركة.

المرفق الرابع

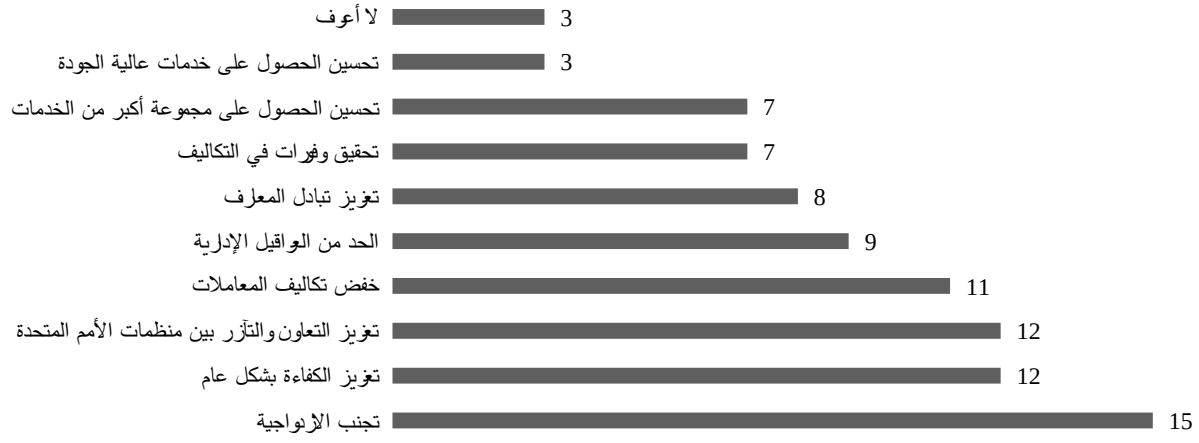
منهجية استقصاء المنسقين المقيمين ومعدل الاستجابة لها ونتائجها

1 - كانت الهدف من الاستقصاء هو جمع وجهات النظر من المنسقين المقيمين بشأن حالة تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل على المستوى الميداني. وقد أرسلها مكتب التنسيق الإنمائي بالبريد إلى جميع المنسقين المقيمين في 30 أيار/مايو 2024، باستثناء المنسقين المقيمين المؤقتين، إلى أي 103 مجيبين. وقد أجريت الدراسة الاستقصائية في الفترة من 30 أيار/مايو إلى 14 حزيران/يونيه 2024، وتضمنت 12 سؤالاً مغلقاً و 5 أسئلة مفتوحة. وبلغ معدل الاستجابة للدراسة الاستقصائية 24,3 في المائة، أو 25 رداً صحيحاً، وجرى تحليلها من أجل تقديم نتائج ورؤى رئيسية.

2 - وقدمت الردود على الاستبيان مزيجا من النتائج الإيجابية والتحديات المتعلقة بتنفيذ الاعتراف المتبادل داخل المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. وفي حين أفاد 28 في المائة من المجيبين أن التقدم في تنفيذ الاعتراف المتبادل ظل على حاله بعد اعتماد بيان الاعتراف المتبادل، أشار 44 في المائة منهم إلى حدوث تحسن، وأفادت نسبة مساوية عن زيادة في الخدمات والبرامج المتاحة. وأظهرت الردود على الاستبيان أيضا أن 60 في المائة من المجيبين لاحظوا انخفاضًا في ازدواجية الجهود في مراكز العمل، مما أدى إلى تعزيز الكفاءة العامة (انظر الشكل الأول). وتتوافق هذه النتائج مع البيانات السابقة التي أظهرت أن الاعتراف المتبادل كان له تأثير إيجابي على عمليات الشراء والكفاءة التشغيلية وتوافر الخدمات.

الشكل الأول

الفوائد التي لاحظها المنسقون المقيمون في مراكز عملهم منذ تطبيق الاعتراف المتبادل

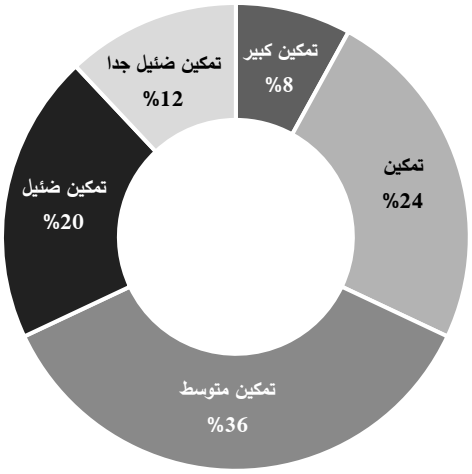


المصدر: الردود على الاستقصاء الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

3 - وأفاد 72 في المائة من المجيبين، فيما يتعلق بمدى وعيهم بمبدأ الاعتراف المتبادل، بأنهم على دراية بأهمية تنفيذ مبدأ الاعتراف المتبادل، وأفاد 92 في المائة منهم بأنهم إما على دراية كبيرة أو على دراية إلى حد ما بهذا المبدأ. وفيما يتعلق بالتدريب أو التوعية بشـــأن الاعتراف المتبادل، أفاد 16 في المائة فقط بأنهم تلقوا تدريبًا أو معلومات توعوية بشـــأن الاعتراف المتبادل، بينما أقر 76 في المائة بأنهم لا يزالون بحاجة إلى مزيد من المعلومات بشـــأن كيفية تطبيق المبدأ في مراكز عملهم. وقد تؤدي هذه الحالة إلى عدم تمكين المنسقين المقيمين من تعميم الاعتراف المتبادل داخل أفرقتهم القطرية (انظر الشكل الثاني).

الشكل الثاني

مستوى تمكين المنسقين المقيمين من أجل تعميم الاعتراف المتبادل داخل فريقهم القطري

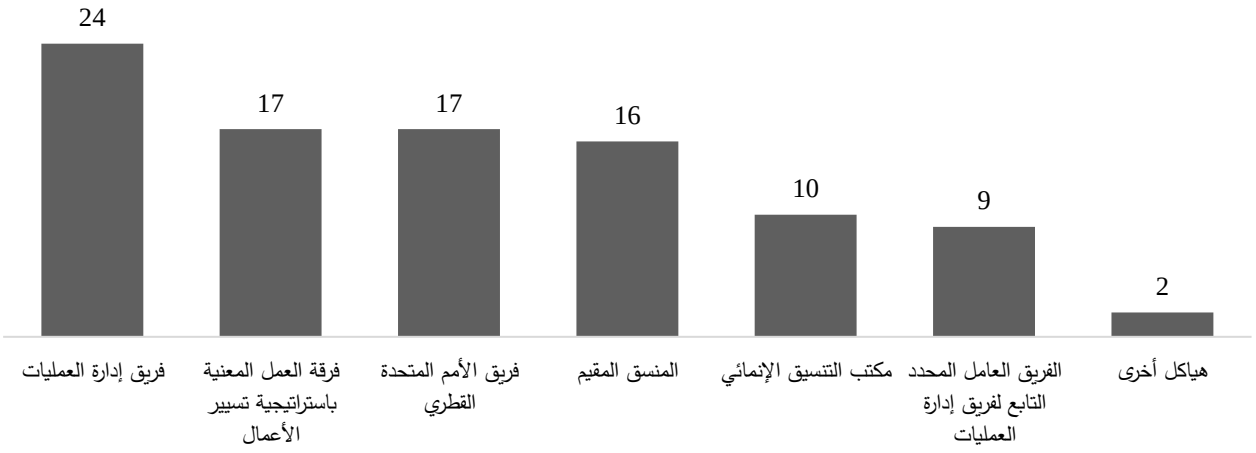


المصدر: الردود على الاستقصاء الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

4 - وعلاوة على ذلك، رأى غالبية المجيبين أن فريق إدارة العمليات ينبغي أن يكون المسؤول الأول عن تنفيذ الاعتراف المتبادل. ورأى العديد منهم أن هذه مســـؤولية فريق الأمم المتحدة القطري والمنســـق المقيم وفرقة العمل المعنية باســـتراتيجية تســـيير الأعمال. ومع ذلك، رأى 52 في المائة من المجيبين أن الموارد المتاحة لهم لتنفيذ الاعتراف المتبادل على المستوى الميداني ضعيفة في حين أفاد نصف المجيبين أن مكتب التنسيق الإنمائي كان مفيداً في تنفيذ الاعتراف المتبادل في مركز عملهم (انظر الشكل الثالث).

الشكل الثالث

المسؤولية عن تنفيذ الاعتراف المتبادل في مركز العمل



المصدر: الردود على الاستقصاء الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

5 - وفي الختام، في حين يبرز الاستقصاء الفوائد الملموسة التي ينطوي عليها الاعتراف المتبادل في الحد من ازدواجية الجهود وتحسين الكفاءة، فهو يوكد أيضًا على الثغرات الحرجة في الوعي والتدريب والموارد التي تعيق التنفيذ الكامل للمبدأ.

المرفق الخامس

قائمة غير حصـــرية بالمزايا النســـبية للاســـتفادة من الاعتراف المتبادل (مُبلغ عنها ذاتيًا)

المنظمة	*المجال الوظيفي*	*الميزة التنافســـية التي ينبغي أن تعترف بها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في سياق الاعتراف المتبادل*
منظمة العمل الدولية	الموارد البشرية	• الموارد البشرية، بما في ذلك تخصص العمالة • تيسير وتدريب شبكة من مقدمي الخدمات • السلامة والصحة المهنيتان
منظمة العمل الدولية	المشتريات	التحقق من مكافحة الاتجار بالبشـر والعمل القسـري في متطلبات الشراء
الأمانة العامة للأمم المتحدة	المشتريات	شراء المركبات
الأمانة العامة للأمم المتحدة	الإدارة (بما في ذلك خدمات المرافق)	خدمات التجليد والطباعة في مكتب الأمم المتحدة في جنيف
برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز	البرامج	العقود المبرمة مع الجامعات لإجراء الإحصاءات
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	نظم تكنولوجيا المعلومات لتقديم الخدمات (الناشـــئة عن وظيفة المنسق المقيم السابق)
برنامج الأمم المتحدة للبيئة	المشتريات	منظور الاستدامة البيئية في الشراء أو الشراء المستدام
صندوق الأمم المتحدة للسكان	المشتريات	آليات ضمان الجودة
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	اللوجستيات	مناقصـــة لشـــحن البضـــائع العالمية باســـم منظمات الأمم المتحدة
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	اللوجستيات	اسـتخدام وكالات الأمم المتحدة مناقصـة اليونيسـف لإدارة عملياتها في مجال النقل الدولي للإمدادات
مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	المشتريات	منصة United Nations Web Buy
صـندوق الأمم المتحدة للسكان ومركز الأمم المتحـدة الـدولي للحوسبة	اللوجستيات	• الإلمـام بـالحـالـة، أي القـدرة على الربط بين مجموعات البيانات المختلفة • جمع بيانات بث المحطات الإذاعية للحصـــول على تحليل المشاعر في المواقع

المنظمة	*المجال الوظيفي*	*الميزة التنافسية التي ينبغي أن تعترف بها المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في سياق الاعتراف المتبادل*
		• التطبيب عن بُعد لفائدة عمليات السلام
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	المشتريات	عمليات الشراء المراعية للمنظور الجنساني
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	جميع المجالات الوظيفية	تعميم مراعاة المنظور الجنساني من خلال خطة العمل على نطاق منظومة الأمم المتحدة
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	البرامج	المرأة في مجال الأعمال والتمكين الاقتصادي
هيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة	الموارد البشرية	مركز المعرفة الذي يعالج مسألة التحرش الجنسي
المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	المشتريات	مشاركة العلماء في عطاءات مشتركة بشأن خدمات الأرصاد الجوية

المصدر: الردود على الاستبيان الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة.

المرفق السادس

نظرة عامة على الإجراءات التي ستتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

التقرير		الأثر المنشود	المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة																													
			الأمم المتحدة*	برنامج الأمم المتحدة	مؤتمر الأمم المتحدة	مركز التجارة الدولية	برنامج الأمم المتحدة	برنامج الأمم المتحدة	برنامج الأمم المتحدة	صندوق الأمم المتحدة	برنامج الأمم المتحدة	برنامج الأمم المتحدة	مفوضية الأمم المتحدة	منظمة الأمم المتحدة	مكتب الأمم المتحدة	مكتب الأمم المتحدة	وكالة الأمم المتحدة	هيئة الأمم المتحدة	برنامج الأغذية العالمي	منظمة الأغذية والزراعة	الوكالة الدولية للطاقة	منظمة الطيران المدني	منظمة العمل الدولية	المنظمة البحرية الدولية	الاتحاد الدولي	منظمة الأمم المتحدة	منظمة الأمم المتحدة	منظمة الأمم المتحدة	منظمة الصحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	منظمة الأمم المتحدة	المنظمة العالمية للملكية	المنظمة العالمية
	لاتخاذ إجراءات		☒	☒	☒	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	للعلم		☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
التوصية 1		(ح)																			تنفيذي										تنفيذي	
التوصية 2		(د)	تنفيذي		تنفيذي		تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذ	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي
التوصية 3		(د)	تنفيذي		تنفيذي		تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذ	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي	تنفيذي
التوصية 4		(ج)	تنفيذي																													
التوصية 5		(أ)	تشريعي	تشريعي	تشريعي		تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي		تشريعي	تشريعي		تشريعي	تشريعي	تشريعي	تشريعي			تشريعي	

المفتاح:

تشريعي: توصية باتخاذ قرار من جانب الجهاز التشريعي

تنفيذي: توصية باتخاذ إجراء من جانب الرئيس التنفيذي

☐ التوصية لا تتطلب اتخاذ إجراء من جانب هذه المنظمة

الأثر المنشود:

(أ): تعزيز الشفافية والمساءلة **(ب):** نشر الممارسات الجيدة/أفضل الممارسات **(ج):** تعزيز التنسيق والتعاون **(د):** تعزيز الاتساق والمواءمة

(هـ): تعزيز الرقابة والامتثال **(و):** تعزيز الفعالية **(ز):** وفورات مالية كبيرة **(ح):** تعزيز الكفاءة **(ط):** غير ذلك.

* على النحو الوارد في الوثيقة ST/SGB/2015/3.

25-01767 (A) 180325 190525

الرجاء إعادة استعمال الورق

25-01767