

Distr.: General
2 July 2018
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع



الدورة العادية الثانية لعام ٢٠١٨
٤-٧ أيلول/سبتمبر ٢٠١٨، نيويورك
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت
التقييم

تقييم الخدمات التشغيلية المشتركة بين الوكالات التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

موجز تنفيذي

المحتويات

الصفحة

٢	.....	أولا - مقدمة
٤	.....	ثانيا - السياق
٨	.....	ثالثا - النتائج
١٨	.....	رابعا - الاستنتاجات
٢٠	.....	خامسا - التوصيات



الرجاء إعادة استعمال الورق



أولا - مقدمة

١ - أجرى مكتب التقييم المستقل التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقييما للخدمات التشغيلية المشتركة بين الوكالات التي يقدمها البرنامج الإنمائي في إطار خطة مكتب التقييم المستقل للتقييم المتعددة السنوات، التي وافق عليها المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي في دورته العادية الأولى لعام ٢٠١٨. ويهدف التقييم إلى تعزيز مساءلة البرنامج الإنمائي أمام الجهات الشريكة في التنمية على المستويين العالمي والوطني؛ ودعم تحسين ممارسات الرقابة والحوكمة وإدارة المخاطر في البرنامج الإنمائي؛ ودعم التعلم المؤسسي.

٢ - وتمثلت أهداف التقييم في تقدير فعالية البرنامج الإنمائي وكفاءته في مجال توفير خدمات تشغيلية مشتركة بين الوكالات وتقديم النتائج والاستنتاجات والتوصيات لتحسين مساهمات البرنامج الإنمائي وتوجيهها باعتباره مزودا لخدمات الدعم التشغيلي المشتركة بين الوكالات. وشمل التقييم الفترة من عام ٢٠١٠ إلى عام ٢٠١٧، وانطوى نطاق التقييم على النظر بشكل عام في الهياكل التشغيلية القائمة بهدف تناول الأسئلة التالية: ما مدى فعالية وكفاءة البرنامج الإنمائي في توفير الخدمات التشغيلية إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى؟ وما هي المجالات التي نجح البرنامج الإنمائي فيها وما هي المجالات التي تستدعي التحسين؟ وما هي القيمة المضافة بالنسبة لكيانات الأمم المتحدة الأخرى فيما يتعلق بطلبها من البرنامج الإنمائي توفير الخدمات التشغيلية المشتركة بين الوكالات؟ وما هي القيمة المضافة والفوائد والتحديات بالنسبة للبرنامج الإنمائي فيما يتعلق بتقديمه الخدمات التشغيلية المشتركة بين الوكالات إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى؟

٣ - واتبعت منهجية التقييم نهجا نظريا^(١) انطلاقا من نموذج منطقي مختصر يشمل الافتراضات المتعلقة بالكيفية التي يُتوقع بها للخدمات التشغيلية المشتركة بين الوكالات التي يوفرها البرنامج الإنمائي أن تضيف قيمة إلى فعالية مساهمات وكالات الأمم المتحدة في أهداف التنمية المستدامة. وقد ارتكزت الخيارات المتعلقة بالأسئلة والأساليب والاستراتيجية المقترحة لإجراء التقييم على اختبار هذه الافتراضات.

٤ - وشمل استعراضُ مكثي للدراسات المتاحة والوثائق الاستراتيجية الرئيسية، الداخلية والخارجية على حد سواء، الأعمال التقييمية الواردة من مصادر متعددة، بما في ذلك العمل الذي اضطلعت به وحدة التفتيش المشتركة والكيانات الرقابية الداخلية والخارجية. وجرى أيضا استعراض عمليات تقييم الأنشطة المشتركة بين الوكالات التي أصدرت بها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية تكليفا بشأن برامج تجريبية فيما يتعلق باستراتيجية تسيير الأعمال وأعمال الأمم المتحدة المشتركة على الصعيد القطري. وبالإضافة إلى ذلك، نظر التقييم في تقرير الأمين العام المعنون "تغيير النموذج الإداري في الأمم المتحدة: تنفيذ هيكل إداري جديد لتحسين الفعالية وتعزيز المساءلة"^(٢)؛ واستعراض عام ٢٠١٨ لوظيفة الإدارة وطرق أداء العمل في البرنامج الإنمائي. وشمل الاستعراض تحليلا للاتجاهات المالية لبيانات استرداد التكاليف وغيرها من المعلومات الكمية التي أتاحتها البرنامج الإنمائي.

٥ - وأجري ترميز وتجميع تحليلي لنتائج تقييمات البرنامج الإنمائي وعمليات مراجعة حساباته، بما في ذلك التقييم المشترك للفعالية المؤسسية للبرنامج الإنمائي وتقييم الخطة الاستراتيجية والبرامج العالمية

(١) تستند التقييمات النظرية عادة إلى نموذج منطقي يهدف إلى شرح العلاقة السببية والتغيرات، بما في ذلك الافتراضات الأساسية.

(٢) A/72/492/Add. 2

والإقليمية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧، فضلا عن عمليات مراجعة حسابات البرنامج الإنمائي المتعلقة بالخدمات العالمية المشتركة والتوثيق الأولي لعمليات مراجعة الحسابات المتعلقة بتصنيف وظائف الخدمات التشغيلية في مجموعات.

٦ - وأوفدت بعثات ميدانية لجمع البيانات إلى ١٦ مقرا ومكتبا قطريا^(٣)، اختيرت لتمثل الطرائق المختلفة للخدمات التشغيلية والبلدان التي تنفذ استراتيجيات تيسير الأعمال والبلدان التي فيها مراكز خدمات متكاملة، فضلا عن البلدان التي تقدم فيها الخدمات المشتركة الأساسية من دون هذه الاستراتيجيات. وكفل الفريق أيضا في اختياره البلدان أن يتم تضمين ما يلي: البلدان المدرجة في إطار طريقة "توحيد الأداء"؛ والبلدان من جميع المناطق؛ وأمثلة على الدعم التشغيلي الذي يقدمه البرنامج الإنمائي في البيئات المتضررة من النزاعات. وبالإضافة إلى ذلك، تشاور مكتب التقييم المستقل مع فريق وحدة التفتيش المشتركة الذي يقيم الفعالية التشغيلية المشتركة بين الوكالات في منظومة الأمم المتحدة واستند إلى أوجه التكامل بين كلا التقييمين من حيث مقدمي المعلومات الرئيسيين الذين أجريت معهم مقابلات، وجمع البيانات وتحليلها.

٧ - ونظمت مجموعات مقابلات شبه منظمة ومجموعات تركيز بمشاركة أكثر من ٣٥٠ شخصا من كيانات الأمم المتحدة، والحكومات ومن موظفي البرنامج الإنمائي في المقر والمراكز العالمية للخدمات المشتركة والمراكز الإقليمية والمكاتب القطرية. ووزعت إجابات الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات حسب نوع الأسئلة المطروحة وحللت من كلا الناحيتين الكمية والنوعية، ثم نظمت وصنفت في مواضيع فرعية رئيسية. واستند تحليل البيانات المجمعة إلى النموذج المنطقي للدعم الذي يقدمه البرنامج الإنمائي في مجال الخدمات التشغيلية وقورن بالأدلة المستمدة من الدراسات الاستقصائية والدراسات المكتبية ودراسات الحالات القطرية.

٨ - وأجري تجميع تحليلي لنتائج الدراسات الاستقصائية المؤسسية والخارجية وشمل جوانب مختلفة لكفاءة وفعالية الخدمات التشغيلية للبرنامج الإنمائي. واستخدمت نتائج الدراسات الاستقصائية للنظر في الاتجاهات والارتباطات المحتملة بنتائج التقييم.

٩ - ثم وضعت الدراسات الاستقصائية الخاصة بمكتب التقييم المستقل المتعلقة برضا العملاء ومقدمي الخدمات واستخدمت في التقييم، وذلك من أجل مواصلة مقارنة نتائج التقارير. وأرسلت الدراسة الاستقصائية المتعلقة بمقدمي الخدمات إلى عينة من موظفي البرنامج الإنمائي، شملت: مديرو العمليات؛ ونواب المديرين القطريين والمديرين القطريين؛ ومديرو عمليات المراكز الإقليمية؛ والموظفون في الوحدات العالميتين للخدمات المشتركة في كوبنهاغن وكوالا لامبور؛ والموظفون العاملون في خدمات العمليات المشتركة بين الوكالات في مقر البرنامج الإنمائي في نيويورك. وورد ما مجموعه ٢١٩ ردا من ٦١ بلدا. وأرسلت الدراسة الاستقصائية المتعلقة برضا العملاء إلى جميع ممثلي أفرقة الأمم المتحدة القطرية ورؤساء الوكالات على مستوى المقر وعلى الصعيدين الإقليمي والقطري. وورد ما مجموعه ٣٧٧ ردا من ١١٢ بلدا، تمثل ٣٠ كيانا من كيانات الأمم المتحدة.

(٣) نيروبي (بما في ذلك عمليات المكتب القطري في الصومال)، وبرازيليا، وكوالا لامبور، وكوبنهاغن، وهانوي، ولواندا، وموروني، وباماكو، وبوغوتا، وأسنسيون، وبرايا، وجنيف، ونيويورك، وباريس، وفينا وروما.

١٠ - وكفل عضو في الفريق الاستشاري الدولي المعني بالتقييم ضمان الجودة فيما يتعلق بالتقييم، وهذا العضو هو هيئة مستقلة من الخبراء في مجالي التنمية والتقييم. وأجريت عملية ضمان الجودة بما يتماشى مع مبادئ مكتب التقييم المستقل ومعايير ضمان اعتماد منهجية تقييم سليمة ومحكمة وإجراء تحليل لنتائج التقييم واستنتاجاته وتوصياته. واستعرض العضو في الفريق تطبيق قواعد مكتب التقييم المستقل ومعايير فيما يتعلق بجودة المنهجية، ومقارنة البيانات المجمعة في مصادر متعددة وتحليل استقلالية المعلومات ومصادقية المصادر. وخضع التقييم أيضا لاستعراض أقران داخلي في مكتب التقييم المستقل قبل الموافقة النهائية عليه.

١١ - وأجري التقييم خلال فترة تغيير تشغيلي كبير بالنسبة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المستقلة. وفي عام ٢٠١٧، حثت الجمعية العامة في قرارها ٢٤٣/٧١ المؤرخ ٢١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، على المزيد من التماسك والاتساق في الدعم المقدم من الأمم المتحدة إلى الدول الأعضاء. واستجابة للمقترحات التي قدمها الأمين العام، اعتمدت الجمعية في وقت لاحق القرار ٢٧٩/٧٢ المؤرخ ٣١ أيار/مايو ٢٠١٨ بشأن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية في سياق الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية. ومن المتوقع أن يقدم الأمين العام خطة تنفيذية للدول الأعضاء بحلول شهر أيلول/سبتمبر ٢٠١٨. وهناك توقعات بأن تدخل الإصلاحات حيز التنفيذ في كانون الثاني/يناير ٢٠١٩. ومن المتوقع حدوث تحولات في الخدمات التشغيلية، بما في ذلك الهدف المتمثل في النقل المشترك لبعض مكاتب وكالات الأمم المتحدة إلى داخل المباني المشتركة خلال السنوات العديدة المقبلة. وسيغير نطاق مسؤوليات البرنامج الإنمائي على الصعيد القطري نتيجة لهذه الإصلاحات. وفي حين يمكن أن يكون كل من المعلومات الواردة في هذا التقييم وتوقيت إصداره مفيدا مع المضي قدما بإصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، لا يتضمن هذا التقييم أي تعليق أو توصيات بشأن هذه الإصلاحات. ومقصده المباشر هو البرنامج الإنمائي وتقديمه للخدمات التشغيلية في الوقت الراهن.

ثانيا - السياق

١٢ - شكل الانتشار الواسع النطاق لوجود البرنامج الإنمائي على الصعيد القطري منصة تشغيلية لكيانات الأمم المتحدة والجهات الشريكة الأخرى على مدى العديد من السنوات. وكان البرنامج الإنمائي الذراع الأولية للأمم المتحدة فيما يتعلق بالمساعدة التقنية في البلدان المستفيدة من البرامج، وكان بالتالي أول وكالة قادرة منذ إنشائها على تقديم الدعم التشغيلي إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى. ويستفيد العديد من كيانات الأمم المتحدة من قدرة البرنامج الإنمائي التنفيذية لتمكينها من العمل على نحو أكثر كفاءة وفعالية، وفي سياقات تشغيلية صعبة ومحفوفة بالمخاطر في بعض الأحيان أو في البلدان التي ليس لديها فيها برنامج كبير بما فيه الكفاية لفتح مكتب.

١٣ - وما تغير بمرور الوقت هو التوسع الكبير الذي شهدته منظومة الأمم المتحدة الإنمائية. ويخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حاليا أكثر من ٨٠ كيانا من كيانات الأمم المتحدة في أكثر من ١٧٠ بلدا. وظهرت بعض الوكالات أيضا قدراتها الخاصة فيما يتعلق بالخدمات التشغيلية، بما في ذلك من أجل تقديم هذه الخدمات إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى. وفي الماضي، كان الدعم المقدم من البرنامج الإنمائي

مشمولاً بما فيه الكفاية بالموارد العادية للبرنامج الإنمائي. ولم يأذن مجلس إدارة البرنامج الإنمائي^(٤) للبرنامج الإنمائي باسترداد تكاليف تقديم الخدمات للأمم المتحدة إلا منذ عام ١٩٨٢ في قراره بشأن "رد تكاليف الخدمات التي تقدمها المكاتب الميدانية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى الوكالات المنفذة". ومن التطورات الهامة الأخرى قرار المجلس التنفيذي ٢٠١٢/٢٧، الذي كرر تأكيد مبدأ استرداد التكاليف بالكامل على النحو المنصوص عليه في قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ المتعلق بالاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية. وأكد المجلس التنفيذي من جديد في قراره ٢٠١٣/٩ ضرورة أن يستند المبدأ التوجيهي الذي ينظم تمويل جميع التكاليف غير البرنامجية إلى استرداد التكاليف بالكامل، بمعدل تناسبي، من المصادر العادية والمصادر الأخرى. وقد ألزم ذلك البرنامج الإنمائي بضمان استرداد التكلفة الكاملة للخدمات المقدمة. ومع ذلك، وحتى هذا التاريخ، لا يتمكن البرنامج الإنمائي من استرداد كامل التكاليف المتعلقة بالخدمات المقدمة إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى لأسباب تناقش فيما بعد.

١٤ - وما تغير أيضاً هو التوسع السريع المستمر في توافر البيانات ونقلها، والحوسبة السحابية، والبرمجيات الآخذة دائماً في التحسن والمتدنية التكلفة، وزيادة نقل الخدمات التشغيلية إلى الخارج. غير أن منظومة الأمم المتحدة تلحق بغيرها عادة ولا تسير في الصدارة في تبني التكنولوجيات والحلول التشغيلية الجديدة. وفي حين ينبغي أن تتيح هذه التغييرات التحديث الأسرع والأقل تكلفة للأنظمة وأن تنشئ ديناميات جديدة فيما يتعلق بالمكان الذي ينبغي فيه توفير الدعم التشغيلي على نحو أكثر كفاءة وبالجهد الموفرة له، فالحال ليس دائماً على هذا النحو. وعلى مر السنين، تتسم جداول أعمال كيانات الأمم المتحدة في كثير من الأحيان بالتنافس والتداخل حيث تعمل بشكل متفوق وتتسبب في نشوء أوجه قصور كبيرة، لا سيما على المستوى القطري.

١٥ - وقد أجري العديد من الإصلاحات في محاولة لمعالجة أوجه القصور هذه^(٥). وفي الآونة الأخيرة، تعطى الأولوية في تقرير الأمين العام لعام ٢٠١٨ المذكور أعلاه للنهوض بالعمليات المشتركة لتسيير الأعمال في أفرقة الأمم المتحدة القطرية من أجل الاستفادة من التقدم المحرز من خلال نهج "توحيد الأداء" وتحسين استراتيجيات تسيير الأعمال^(٦) التي تقوم بوضعها المكاتب القطرية.

(٤) قرار مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ٣٣/٨٢، متاح على الرابط التالي: <https://digitallibrary.un.org/record/33683?ln=en>.

(٥) منذ ما يرقى إلى عام ١٩٧٩، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في القرار ٢١٣/٣٤ المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧ بشأن تنفيذ الجزء الخامس من مرفق قرار الجمعية العامة ١٩٧/٣٢ بشأن إعادة تشكيل القطاعين الاقتصادي والاجتماعي في منظومة الأمم المتحدة، أن يكفل، بالتشاور مع الحكومات والرؤساء التنفيذيين للمنظمات المعنية، تمكين المنسق المقيم، الذي عادة ما يكون الممثل المقيم للبرنامج الإنمائي، من المساعدة، على المستوى القطري، في تنفيذ الهدف المبين في الفقرة ٣٢ من مرفق القرار ١٩٧/٣٢، وهو تحقيق أقصى قدر من الاتساق في الإجراءات الإدارية والمالية والإجراءات المتعلقة بالمشتريات وغيرها من الإجراءات.

(٦) تمثل استراتيجية تسيير الأعمال إطار العمل التجريبي المستند إلى النتائج الذي وضعته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لتخطيط الأنشطة التنفيذية ورصدها وتنفيذها وتقييمها.

١٦ - ورهنا بإحراز الكيانات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية تقدماً بشأن الاعتراف المتبادل^(٧) بالسياسات والإجراءات، يُفترض أن تيسير التعاون الفعال بين عمليات تسيير الأعمال المشتركة بين الوكالات^(٨) يمكن أن يحقق وفورات يعاد توجيهها إلى البرامج وأن يسمح للأمم المتحدة بتحسين إدماج التكنولوجيات وتطبيق الممارسات الإدارية المتطورة، وبالتالي: تحسين جودة الخدمات المقدمة من حيث رضا العملاء والامتثال لمقاييس وضوابط المخاطر؛ والسماح لكيانات الأمم المتحدة بزيادة التركيز على ولاياتها ووظائفها البرنامجية؛ وخفض تكاليف المعاملات التي تتحملها الحكومات والوكالات المتعاونة. وحدد الأمين العام موعداً متوقعاً لإنشاء مكاتب دعم إداري مشتركة لجميع أفرقة الأمم المتحدة القطرية بحلول عام ٢٠٢١ وسيجري استكشاف الخيارات فيما يتعلق بشبكات مراكز الخدمات المشتركة التي ستديرها الكيانات الأكبر في المنظومة، مع الاستفادة من نطاقها وتغطيتها الجغرافية لتقديم خدمات إلى الكيانات الأخرى في المنظومة^(٩).

١٧ - وقد كان لهذا الإصلاح وسيظل له تداعيات كبيرة بالنسبة للبرنامج الإنمائي ودوره الإداري التقليدي. ومع ذلك، يولي قرار الجمعية العامة ٢٧٩/٧٢ الاعتبار الواجب لدور البرنامج الإنمائي السريع الاستجابة بوصفه منصة الدعم لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية، التي تؤدي مهمة تحقيق التكامل دعماً للبلدان في جهودها الرامية إلى تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. ولا يزال يتعين توضيح ما يعني دور محقق التكامل، لكن تقرير الأمين العام يفيد بأن أصول وخبرات البرنامج الإنمائي، التي يعاد تنظيمها بوصفها منصة تحقيق التكامل، يمكن أن توضع في خدمة منظومة إنمائية أوسع نطاقاً كركيزة تنفيذية لأفرقة الأمم المتحدة القطرية والنظام الجديد للمنسق المقيم مع الفصل التام بين مهام المنسق المقيم والممثل المقيم للبرنامج الإنمائي^(١٠). ويأخذ هذا التقييم في الاعتبار هذه الأرضية المتحولة ولكنه يستند في تقديره إلى ما جرى توثيقه والتحقق منه رسمياً من خلال المشاورات مع الجهات الرئيسية صاحبة المصلحة. واستناداً إلى مقابلات أجريت مع الإدارة العليا للبرنامج الإنمائي، يعمل هذا التقييم على افتراض أن البرنامج الإنمائي يعيد تأكيد وجوده العالمي من خلال التزامه بدعم البلدان في تحقيق أهداف التنمية المستدامة ومبدأ عدم ترك أي أحد خلف الركب، وذلك من خلال وجوده أو استعداده للعمل حتى في البلدان التي لا يوجد فيها مبرر لوجود العديد من الوكالات أو إمكانية لبقائها من الناحية المالية. ووجود البرنامج الإنمائي في هذه المواقع أو وجوده على مقربة منها يتيح للمنظمة أن تضطلع بدور استراتيجي كعامل لتحقيق التكامل دعماً للبلدان والجهات الشريكة للأمم المتحدة في الجهود التي تبذلها لتحقيق خطة عام ٢٠٣٠ ولخدمة كيانات الأمم المتحدة عن طريق أساسها التشغيلي.

١٨ - والوثائق الرئيسية التي دعمت هذا التقييم من الناحية المعيارية هي الخطة الاستراتيجية السابقة للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧ والخطة الاستراتيجية الحالية للفترة ٢٠١٨-٢٠٢١. وتنص الخطة الاستراتيجية

(٧) الاعتراف المتبادل هو مبدأ أقرته الجمعية العامة في عام ٢٠١٦ يتيح للوكالات استخدام عمليات بعضها بعضاً دون الاضطرار إلى بذل المزيد من العناية الواجبة لإعادة إثبات القدرة التنافسية أو التعاقد القانوني أو المراجعة الخارجية للحسابات. وهو يتيح تقديم الخدمات المشترك بين الوكالات من خلال السماح لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بالاعتماد على سياسات وعمليات وأدوات بعضها بعضاً وعلى آلياتها التشغيلية ذات الصلة.

(٨) قرار الجمعية العامة ٢٤٣/٧١، الفقرة ٥٢ من المنطوق.

(٩) A/72/492/Add.2، الفقرة ١٨.

(١٠) المرجع نفسه.

الحالية على ما يلي: ”يرتكز عمل البرنامج الإنمائي في ١٧٠ بلداً في جميع أنحاء العالم على شراكات متنوعة وفعالة، تكتسي أهمية بالغة للدورين الحاسمين... على الصعيد القطري... كأساس تشغيلي للأمم المتحدة وللشركاء الآخرين“. والتزم البرنامج الإنمائي في الخطة بتحسين الترتيبات المتعلقة بالخدمات التشغيلية المقدمة إلى منظومة الأمم المتحدة استجابةً لدعوة الجمعية العامة في القرار ٢٤٣/٧١ إلى التنفيذ التدريجي لإجراءات التشغيل الموحدة واستراتيجيات تسيير الأعمال، عند الاقتضاء، وضرورة السعي إلى مزيد من التآزر واعتماد نماذج مرنة وفعالة من حيث التكلفة وتعاونية لأغراض عملياتها الميدانية.

١٩ - ويهدف مسار أداء نموذج الأعمال للبرنامج الإنمائي إلى تعزيز التوجه المراعي لاحتياجات العملاء داخل منظومة الأمم المتحدة. ومن المتوقع أن يؤدي التحسن المطرد في الكفاءات التشغيلية للبرنامج الإنمائي إلى تمكينه من تقديم مستوى أفضل من الدعم التشغيلي إلى وكالات أخرى عند الطلب، إما في سبيل تنفيذ البرامج في بلدان لا وجود فيها لممولين، أو لتقليل حاجة الوكالات الأخرى إلى التمتع بقدرات تشغيلية على أرض الواقع. وتشمل الإجراءات المحددة وضع آلية لاستطلاع آراء العملاء من كيانات الأمم المتحدة فيما يتعلق بجودة تقديم الخدمات، وصياغة اتفاقات مستوى الخدمات حسب الاقتضاء، ودعم صياغة استراتيجيات تسيير الأعمال ضمن جهود صياغة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وإعداد منهجية أكثر شفافية ووضوحاً لحساب تكاليف الخدمات التي ستُدْرَج في قائمة الأسعار العالمية.

٢٠ - وتقوم شبكة عالمية من المهنيين التابعين للبرنامج الإنمائي بتقديم الخدمات إلى كيانات الأمم المتحدة انطلاقاً من ثلاثة مواقع مخصصة، هي مقر نيويورك والوحدتان العالميتان للخدمات المشتركة في كوبنهاغن وكوالالمبور، وكذلك من المراكز الإقليمية في بنما سيتي وعمّان وبانكوك وأديس أبابا واسطنبول ومن مكاتب البرنامج الإنمائي في ١٧٠ بلداً. وتشمل الخدمات الموارد البشرية والمشتريات والخدمات المالية والخدمات الإدارية وخدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وخدمات الأمن وخدمات الدعم القانوني.

٢١ - ومكتب الخدمات الإدارية في المقر الرئيسي هو المحور المركزي للخدمات التشغيلية في نيويورك، حيث يتولى قيادة السياسات التشغيلية والإشراف على الخدمات التشغيلية.

٢٢ - وتستضيف الوحدة العالمية للخدمات المشتركة في كوبنهاغن الخدمات الإدارية للموظفين. وهي تتألف من وحدتين هما دائرة الامتيازات والاستحقاقات وخدمات كشوف المرتبات العالمية. وفي مجال المشتريات، تركز الوحدة العالمية للخدمات المشتركة في كوبنهاغن على بناء القدرات المعقدة في مجال المشتريات والتدريب وإقامة الشراكات المتخصصة في مجال الاستشارات والأعمال لأغراض الانتخابات، والصحة، والاستجابة للأزمات، والطاقة، والبيئة. وتوفر الوحدة العالمية للخدمات المشتركة في كوالالمبور لوحدة البرنامج الإنمائي الخدمات العالمية المالية المشتركة في مجال المعاملات والتحليل والتدريب ذي الصلة. وتوفر أيضاً خدمات شراء غير المتخصصة وتجري عمليات الشراء لإيصال جميع السلع والخدمات عند الطلب من المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية.

٢٣ - ويتولى مركز خدمات الموظفين الفنيين المبتدئين في كوبنهاغن الإشراف على برنامج الموظفين الفنيين المبتدئين وعلى المساعد الخاص لبرنامج الأمم المتحدة للمنسقين المقيمين.

٢٤ - وقدمت المراكز الإقليمية في الماضي أيضاً خدمات مشتركة بين الوكالات، ولكن في عام ٢٠١٧ نقلت المعاملات التشغيلية لخدمات الدعم الإداري (المالية والموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والمشتريات)

إلى الوحدات العالمية للخدمات المشتركة. ولا يزال بعض الخدمات المتعلقة بالأمن والخدمات المشتركة والإدارة موجودا داخل بعض المراكز الإقليمية.

٢٥ - وتقدم المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي خدمات إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى، وفي ٩٢ في المائة من البلدان، تنفذ المكاتب خدمات مشتركة مع وكالات أخرى تابعة للفريق القطري. ويقوم نصف المكاتب القطرية (٤٩ في المائة) في جميع المناطق بتنفيذ مفهوم "توحيد التشغيل"^(١١).

٢٦ - ووضعت أيضا نماذج متكاملة لتقديم الخدمات في البرازيل وفييت نام وكابو فيردي. وأنشئ أيضا كل من وحدة الخدمات المشتركة في فييت نام، ومرفق العمليات المشتركة في البرازيل والمكتب المشترك في كابو فيردي، في سياق استراتيجية تسيير الأعمال، من أجل تبسيط مجالات العمل الرئيسية لكيانات الأمم المتحدة المشاركة في هذه البلدان عن طريق توحيد خدمات الدعم ضمن مرفق موحد على المستوى القطري.

ثالثا - النتائج

التدفقات المالية والاتجاهات التشغيلية

النتيجة ١ - كيانات الأمم المتحدة التي تتلقى الخدمات

٢٧ - يستحوذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أكبر بصمة جغرافية للخدمات التشغيلية من بين جميع وكالات الأمم المتحدة. وهو يقدم الخدمات حاليا إلى أكثر من ٨٠ كيانا من كيانات الأمم المتحدة، بما فيها الوكالات المتخصصة والبعثات والصناديق والبرامج في أكثر من ١٧٠ بلدا. ولوحظت زيادة قدرها ٩ في المائة في عدد العملاء من داخل الأمم المتحدة في الفترة من ٢٠١٠ إلى ٢٠١٧.

النتيجة ٢ - اتجاهات استرداد التكاليف

٢٨ - لم يسترد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلا جزءا^(١٢) من تكاليف تقديم الخدمات إلى الوكالات، ومجموعها ٤٢٧ مليون دولار في الفترة بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٧، بمتوسط قدره نحو ٥٣ مليون دولار في السنة، وهو أقل من ١٠ في المائة من المبلغ الإجمالي الذي يسترده البرنامج الإنمائي نظير تنفيذ مشاريعه الإنمائية الخاصة به. ولوحظ انخفاض قدره ١١,٤ في المائة في التكاليف المستردة لقاء الخدمات المقدمة إلى الوكالات في عام ٢٠١٧، بعد تحقيق زيادة قدرها ١٨ في المائة في عام ٢٠١٦.

النتيجة ٣ - اتجاهات الخدمات المتعلقة بالمرتبات والمزايا

٢٩ - يقدم البرنامج مرتبات ومزايا واستحقاقات عالمية لعدد من الموظفين من كيانات الأمم المتحدة الأخرى يساوي تقريبا عدد الموظفين في البرنامج الإنمائي. وظل حجم الخدمات مستقرا نسبيا على مر السنين. والمنظمة هي إحدى الوكالات القليلة التي لها القدرة على دفع المبالغ بالعملة المحلية، باستخدام الترتيبات المصرفية والعرفية القائمة.

(١١) توحيد التشغيل هو نموذج أعمال يزود الأفرقة القطرية للأمم المتحدة بمخطط للدعم التشغيلي المشترك لتنفيذ "البرنامج الواحد" من خلال الاستفادة من القدرات التشغيلية القائمة للوكالات وتعزيز تقديم الخدمات.

(١٢) هناك تفاوت في مستوى استرداد التكاليف؛ فبعض الوحدات تسترد التكاليف بالكامل مثل مركز خدمات الموظفين الفنيين المتبدئين في حين تسترد وحدات أخرى قدرا أقل بكثير.

النتيجة ٤ - اتجاهات المشتريات

٣٠ - بلغت مشتريات البرنامج الإنمائي لصالح كيانات الأمم المتحدة الأخرى ما قدره ١,٩٦٦ بليون دولار بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٧. وتلاحظ زيادة بنسبة ٢٠ في المائة تقريبا منذ عام ٢٠١٥. ولا يزال البرنامج الإنمائي قادرا على المنافسة على الرغم من أن الوكالات الأخرى تكتسب قدرة متزايدة على تقديم خيارات وخدمات مماثلة في مجال المشتريات^(١٣).

النتيجة ٥ - اتجاهات المعاملات والاستثمارات

٣١ - كان البرنامج الإنمائي يدير مبلغا مجموعه ١,٦ بليون دولار في صورة معاملات مالية و ٧ بلايين دولار في صورة استثمارات لصالح كيانات الأمم المتحدة، بما فيها البرنامج الإنمائي، فيما بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٧. وتمتلك المنظمة شبكة مصرفية متينة وهي الوكالة الوحيدة في معظم البلدان القادرة على تلقي مساهمات وتسديد مدفوعات بالعملة المحلية.

فعالية وكفاءة الخدمات التشغيلية التي يقدمها البرنامج الإنمائي

النتيجة ٦ - الفعالية ومجالات النجاح

٣٢ - يتفاوت مستوى فعالية البرنامج الإنمائي في توفير الخدمات التشغيلية لكيانات الأمم المتحدة الأخرى بين مختلف الخدمات والمواقع. وأعربت كيانات الأمم المتحدة عن رضاها المتزايد عن الخدمات التي تقدمها الوحدات المتخصصة التابعة للبرنامج الإنمائي، وعن مستوى رضا أقل عن الخدمات المقدمة على الصعيد القطري، التي تبدي قدرا أكبر من التفاوت وتستلزم إجراء متابعة في الكثير من الأحيان. وتحقق المنظمة أقصى درجات النجاح في تقديم خدمات الموظفين الفنيين المبتدئين والخدمات المتعلقة بالمرتبات والمزايا والاستحقاقات العالمية وخدمات الخزانة^(١٤).

٣٣ - وفي المجالات التي أعرب فيها العملاء عن قدر أكبر من الرضا، كانت العوامل الرئيسية التي تؤثر إيجابيا على جودة خدمات البرنامج الإنمائي ومستوى الرضا عنها هي: التوجه المراعي لاحتياجات العملاء مع اللجوء إلى المرونة؛ ومؤشرات الأداء الأساسية، والاتفاقات الخاصة بمستوى الخدمات ونظم التقييم وقنوات إبداء الرأي؛ وارتفاع مستوى قدرات الموظفين وانخفاض معدل الدوران؛ ومثانة نموذج استرداد التكاليف.

٣٤ - ويشمل التقدم المحرز ما يلي: الحد من ازدواجية الوظائف وتكاليف المعاملات الإدارية؛ وقيام البرنامج الإنمائي بتقديم خدمات تشغيلية إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى وخدمات الدعم المشتركة في ١٢٣ مكتبا قطريا؛ وتوحيد النهج المتبعة في مجال المشتريات في ٥٣ بلدا، مع وضع اتفاقات مشتركة طويلة الأجل في ١٠٣ بلدان؛ واستحداث أسلوب الموارد البشرية المشتركة في ٤٢ بلدا؛ وتقديم خدمات

(١٣) مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، على سبيل المثال.

(١٤) تضمن نصح التثبيت باستخدام مصادر متعددة المستخدم لتقييم الفعالية والنجاح تقلص إجابات إلى مكتب التقييم المستقل والدراسات الاستقصائية الأخرى مع مقابلات مرمزة مع كيانات الأمم المتحدة التي تتلقى الخدمات وموظفي البرنامج الإنمائي الذين يقدمون هذه الخدمات، فضلا عن كيفية إسهام الرضا في تكوين الافتراضات الإيجابية للنموذج المنطقي في مقابل المخاطر إلى جانب عدد الخدمات المطلوبة المقدمة.

تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المشتركة في ٧٠ بلداً؛ وتقديم خدمات الإدارة المالية المشتركة في ٣٧ بلداً^(١٥).

النتيجة ٧ - الكفاءة ومجالات التحسين

٣٥ - هناك مجال لتحسين كفاءة تقديم البرنامج الإنمائي للخدمات التشغيلية وتشير المنظمة إلى الالتزام بإدخال تغييرات في الوعود التي تقدمها الخطة الاستراتيجية المعتمدة مؤخراً للفترة ٢٠١٨-٢٠٢١ لجعل المنظمة أكثر مرونة وابتكاراً ومبادرةً بحيث تؤدي دورها بشكل أفضل كعامل محفز وميسر للدعم المقدم إلى منظومة الأمم المتحدة وتعجل بتحقيق المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة من خلال استراتيجيات تسير الأعمال والاعتراف المتبادل ومواءمة العمليات على نطاق أوسع.

٣٦ - وأشارت كيانات الأمم المتحدة، في المتوسط، إلى أنها راضية إلى حد ما عن كفاءة البرنامج الإنمائي وجودة الخدمات التي يقدمها. وخلصت كيانات الأمم المتحدة أيضاً إلى أن البرنامج الإنمائي يلتزم إلى حد ما بالمواعيد المقررة ويراعي احتياجات العملاء ويقدم خدمات ذات نوعية جيدة، وإلى أنه قليلاً ما يتوخى المرونة والفعالية من حيث التكلفة في أعماله.

٣٧ - وتمثل مجالات التحسين التي سلط عليها أكبر قدر من الضوء في إعداد الفواتير، والمدفوعات والمعاملات المالية، فضلاً عن المباني المشتركة، وإسداء المشورة بشأن المشتريات والموارد البشرية. وحُدّد التوجه المراعي لاحتياجات العملاء باعتباره ضعيفاً، إلا في المجالات المحددة في الفرع السابق (مركز خدمات الموظفين الفنيين المبتدئين، والموارد البشرية في كوبنهاغن، والخزانة)، مع ضرورة إدخال تحسينات على ما يلي: جمع الآراء من العملاء والتصرف على أساسها؛ وخفض تكاليف المعاملات؛ وتبسيط العمليات المتعلقة بالمعاملات؛ وتحسين ترتيبات الحوكمة المتعلقة بتقديم الخدمات؛ وتقديم خدمات ذات نوعية أفضل مع التركيز بالقدر الكافي على التوجه المراعي لاحتياجات العملاء؛ وتقديم عمليات تتسم بطابع آلي أكبر؛ وتحسين تقديم التقارير وإعداد الفواتير.

٣٨ - أما العوامل الرئيسية التي تؤثر سلباً على جودة الخدمات ومستوى الرضا فهي التالية: الافتقار إلى القيادة اللازمة لكفالة ثقافة التوجه نحو مراعاة احتياجات العملاء وإلى قدرات الموظفين المناسبة لتقديم خدمات جيدة في الوقت المحدد؛ والافتقار إلى الاتفاقات الخاصة بمستوى الخدمات، ومؤشرات الأداء الأساسية، ونظم التقييم وقنوات إبداء الانطباعات؛ واختلاف نظم التخطيط المركزي للموارد، ومحدودية إمكانية استخدام نظام أطلس^(١٦)، والنظم القديمة والأدوات غير الملائمة التي تؤدي إلى الازدواجية والأخطاء وحالات التأخير؛ والافتقار إلى الوضوح بشأن القيمة مقابل المال، واسترداد التكاليف، وإعداد الفواتير، والجهة التي يجب الاتصال بها من أجل إنجاز عمل ما.

النتيجة ٨ - التوجه المراعي لاحتياجات العملاء وقدرات الموظفين

٣٩ - عموماً، في المجالات التي أعرب فيها العملاء عن عدم رضاهم، كان البرنامج الإنمائي يفتقر إلى التوجه المراعي لاحتياجات العملاء، مع ارتباط ذلك بدرجات متفاوتة من قدرات الموظفين الملائمة على

(١٥) البيانات مأخوذة من التقارير السنوية التي تركز على النتائج لعام ٢٠١٧.

(١٦) برامج التخطيط المركزي للموارد في البرنامج الإنمائي.

تقديم خدمات جيدة في الوقت المناسب وتوحي الشفافية في إعداد الفواتير واسترداد التكاليف، وهو ما يتسم بدرجة أكبر من السوء على الصعيد القطري.

٤٠ - ورأى أقل من ٢٢ في المائة من كيانات الأمم المتحدة التي استشيرت أن الخدمات التشغيلية التي يقدمها البرنامج الإنمائي تقدم في الوقت المناسب أو تراعي احتياجات العملاء^(١٧). ويقدم بعض المكاتب القطرية خدمات جيدة ولكن مكاتب أخرى ترى أن تقديم الدعم إلى الوكالات الأخرى يمثل عائقا وأولويته أدنى بصورة واضحة من الأولوية التي تولى لاحتياجات البرنامج الإنمائي. وتعتمد الترتيبات الحالية لتقديم الخدمات في المكاتب القطرية للبرنامج الإنمائي على مستويات متنوعة من الجودة واهتمام الموظفين في جميع تلك المكاتب، مع وجود لا يذكر لحقات إبداء الرأي بشأن رضا العملاء وعدم وجود أي مقاييس أداء تراعي جودة الخدمات المقدمة إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى.

النتيجة ٩ - المواءمة والاعتراف المتبادل

٤١ - لا يحظى الاعتراف المتبادل بعد بالقبول على نطاق واسع كما أن الافتقار إلى المواءمة بين السياسات والإجراءات والنظم على نطاق منظومة الأمم المتحدة يعرقل التكامل في تقديم الخدمات.

٤٢ - وتاريخيا، تضع كل وكالة من وكالات الأمم المتحدة النظم والسياسات والقواعد والإجراءات الخاصة بها. ويسلم بأن هذا الأمر يفتقر إلى الفعالية إلى حد كبير وهو يتعرض للانتقاد وتقدم توصيات بتغييره، من خلال الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية وغيره من الوسائل. ”والثقافات والترتيبات المؤسسية في الأمم المتحدة ليست مؤاتية لاستجابة على نطاق المنظومة بأكملها، ومن ذلك بطء التقدم في مواءمة وتبسيط ممارسات العمل“^(١٨).

٤٣ - وجرى تشجيع الاعتراف المتبادل على مستوى مقر الأمم المتحدة؛ إلا أن انتشار هذا الاعتراف على المستوى القطري سيستغرق بعض الوقت، وأعرب الموظفون على الصعيد القطري عن الارتباك بشأن معنى الاعتراف المتبادل ونطاقه والتغييرات التي يلزم إدخالها على النظم من أجل القيام به. وفي القرار ٢٤٣/٧١، طلبت الجمعية العامة إلى منظومة الأمم المتحدة الإنمائية مواصلة تبسيط ومواءمة ممارسات تسيير الأعمال الخاصة بالوكالات، وعملياتها، وطرق الإبلاغ الخاصة بها بما يتسق مع إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية أو إطار التخطيط المماثل. ومع ذلك، فإن مقتضيات تغيير الإجراءات على مستوى المكاتب القطرية والجدول الزمني المتعلقة بذلك غير واضحة. وتسعى مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى في الوقت الراهن إلى تحسين الاتصال بالميدان، ولكن من المهم تذكر أنه بالرغم من أن القيادات العليا على المستوى المؤسسي تحرز تقدما كبيرا في كثير من الأحيان فيما يتعلق بالمواءمة والتبسيط، فإن هذا التقدم لا يرشح دائما إلى الميدان، وقد يستغرق تغيير العقلية والممارسات على مستوى المكاتب القطرية بعض الوقت.

(١٧) الدراسة الاستقصائية عن رضا العملاء التي أجراها مكتب التقييم المستقل.

(١٨) تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢٤٣/٧١ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، ٢٠١٨: تقرير الأمين العام (A/73/63-E/2018/8).

النتيجة ١٠ - الاتفاقات الخاصة بمستوى الخدمات ومؤشرات الأداء الأساسية

٤٤ - لا يستخدم البرنامج الإنمائي الاتفاقات الخاصة بمستوى الخدمات ومؤشرات الأداء الأساسية على نحو متسق. وهناك اتفاقات خاصة بمستوى الخدمات توضع على المستوى المؤسسي، ولكن هذه الاتفاقات غير موجودة على الصعيد القطري في معظم الأحيان، ولا تمنح المنظمة ولا الوكالات الأولوية لتبعتها ورصدها بصورة مطردة.

٤٥ - وهناك اتفاقات خاصة بمستوى الخدمات توضع على المستوى المؤسسي وعلى مستوى الوحدات العالمية للخدمات المشتركة. وتعتمد الوحدات المتخصصة في نيويورك والوحدات العالمية للخدمات المشتركة مؤشرات أداء أساسية، وتشير تقارير المؤسسات إلى أنها تحقق أداء جيداً بشكل عام قياساً عليها. أما على الصعيد القطري، فإن هذه المؤشرات غير موجودة في الكثير من الأحيان ولا تُؤام الخدمات مع أي معيار تشغيلي مؤسسي. وتشير الملاحظات إلى وجود درجة عالية من الطابع غير الرسمي في تقديم الخدمات، مما يؤدي إلى درجة كبيرة من التفاوت في جودة الخدمات ورضا العملاء في جميع المكاتب القطرية. ويعني تصنيف الخدمات في مجموعات أن وحدات الخدمات المتخصصة تتمتع عموماً بوضع أفضل يمكنها من إنجاز النتائج قياساً على الاتفاقات الخاصة بمستوى الخدمات بوجود مؤشرات أداء أساسية لضمان تحقق الحد الأدنى من المعايير مع بعض الاتساق. ومع ذلك، لا يوجد حتى الآن نظام قائم للنقل إلى الخارج يمكنه أن يلبى احتياجات جميع المكاتب القطرية أو يضطلع ببعض الأعباء خلال الفترات التي تشهد ذروة الطلب.

النتيجة ١١ - نظم التقييم وقنوات إبداء الرأي

٤٦ - يفتقر البرنامج الإنمائي إلى نظم التقييم الملائمة اللازمة لقياس نوعية الخدمات التي يقدمها إلى الوكالات والرضا عنها، ولا توجد قنوات آلية لإبداء الرأي تتيح الإدارة التكيفية الآنية.

٤٧ - تصدر المنظمة دراسات استقصائية سنوية أو نصف سنوية لقياس مستوى رضا المؤسسات، ولكن نطاقها محدود، وهو ما يراه العملاء غير كاف. وأشار ستة وخمسون في المائة من موظفي البرنامج الإنمائي إلى أن مكاتبهم لا تستشار على الإطلاق أو لا تستشار إلا قليلاً بشأن رضا العملاء. وأبرزت المقابلات أنه ينتظر من مقدمي الخدمات في الوقت الراهن تقديم بيانات وآراء تقييم آنية. ويتوقع العملاء أن يتمكنوا من تقييم الخدمات في الوقت الذي تقدم فيه هذه الخدمات ويتوقعون وجود قنوات لإبداء الرأي توفر استجابة آنية على أقل تقدير. وقد أجاب ثمانون في المائة من موظفي العمليات في البرنامج الإنمائي الذين استشيروا بشأن استعراض وظيفة الإدارة وطرق أداء العمل لعام ٢٠١٨ بأن ثمة ضرورة للاستعاضة عن الأدوات الحالية المستخدمة بنظام رصد آني أو يعمل عن طريق الإنترنت.

النتيجة ١٢ - شفافية التكاليف والقيمة مقابل المال

٤٨ - يؤدي انعدام الشفافية فيما يتعلق بتسعير خدمات البرنامج الإنمائي وضعف التواصل في هذا الشأن إلى تشكيك الوكالات في القيمة مقابل المال، على الرغم من إقرارها بأن الخدمات المقدمة كثيراً ما تكون ذات تكلفة أقل بكثير من تكلفتها في حال كُلفت الكيانات التابعة لها بتقديمها.

٤٩ - ولا يرى ثمانية وخمسون في المائة من كيانات الأمم المتحدة المشمولة بالدراسة الاستقصائية أن منهجية البرنامج الإنمائي في حساب استرداد التكاليف تتسم بالشفافية. وينطبق ذلك بصفة خاصة على حالة

الخدمات التي تحمل تكلفتها استنادا إلى قائمة الأسعار العالمية على الصعيد القطري. وفيما يتعلق بالخدمات المشتركة العامة وقوائم الأسعار المحلية والاتفاقات الثنائية المبرمة عن طريق التفاوض المباشر مع المقر، ثمة قدر أكبر من الوضوح فيما يتعلق بالحسابات ويمكن أن تكون الأسعار قابلة للتفاوض إلى حد ما. وعندما تفهم الوكالات الحسابات، فإنها تبرزها باعتبارها منصفة وشفافة، وإن كان بعضها لا يزال يرى السعر باهظا، وهي بالتالي ترى قيمة أكبر مقابل المال. وقد قيم أيضا موظفو البرنامج الإنمائي الذين استشيروا بشأن استعراض وظيفة الإدارة وطرق أداء العمل لعام ٢٠١٨ "السياسات والإجراءات المتعلقة باسترداد التكاليف" باعتبارها "الأقل مدعاة للرضا". وعلى وجه الخصوص، فإن انعدام الشفافية يحول دون إجراء البرنامج الإنمائي مناقشات شفافة ومستندة إلى الحقائق مع العملاء عند تحديد أسعار خدماته.

النتيجة ١٣ - نقص الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات

٥٠ - شهدت الاستثمارات في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات ارتفاعا حادا من ٢,٦ مليون دولار في عام ٢٠١٦ إلى ٨,٥ ملايين دولار في عام ٢٠١٧ من أجل التكيف مع إعادة هيكلة مكاتب البرنامج الإنمائي ووظائفه، ونتيجة لنقص الاستثمار في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات خلال الفترة ٢٠١٣-٢٠١٦. بيد أن المنظمة لا تزال تواجه تحديات تُعزى إلى قِدَم النظم، وعدم كفاية الأدوات، والعدد المحدود من موظفي تكنولوجيا المعلومات المتاحين لتلبية الاحتياجات والطلبات على النحو الملائم.

٥١ - وثمة حاجة إلى تحديث نظام أطلس، وهو نظام التخطيط المركزي للموارد في البرنامج الإنمائي، الذي تعرّض لنقد شديد من جانب كيانات الأمم المتحدة وموظفي البرنامج الإنمائي. وارتئي أن له تأثيرا سلبيا في الكفاءة. وتشمل الشواغل الرئيسية المتعلقة بنظام أطلس ما يلي: التكنولوجيا والعمليات القديمة؛ وبيئة العمل المعقدة التي تتطلب قدرا كبيرا من الصيانة؛ والصعوبات المتعلقة بالتوافق مع برامجيات نظام التخطيط المركزي للموارد الأخرى وما ينتج عن ذلك من ازدواجية العمل والأخطاء؛ وعدم التمكن من استخدامه؛ وأوجه القصور المتعلقة بإعداد التقارير المخصصة لأغراض محددة.

النتيجة ١٤ - التصنيف في مجموعات

٥٢ - يمكن أن يحقق التصنيف الكامل في مجموعات لخدمات كيانات الأمم المتحدة غير المرتبطة بمواقع معينة المزيد من أوجه الكفاءة والوفورات ووفورات الحجم. بيد أن البرنامج الإنمائي يفتقر إلى رؤية واضحة بشأن التصنيف في مجموعات، والموارد الكافية، والأدوات، والعمليات، وخطط التنفيذ.

٥٣ - وقد سلّطت المقابلات والتقييمات الأخرى الضوء على العوامل الأساسية التالية التي تعرقل عملية التصنيف في مجموعات حاليا: عدم وجود خطة عمل واضحة، وبيان جدوى، وتحليل وظيفي؛ والمقاومة من جانب المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية؛ والمعوقات الناجمة عن النموذج اللامركزي الحالي؛ وعدم وجود نظم آلية ومدججة سهلة الاستعمال تتوافق مع نظام أطلس؛ وعدم وجود منهجية واضحة لتقدير تكاليف الخدمات؛ وعدم وضوح أدوار الوحدات العالمية للخدمات المشتركة وضعف الهيكل وتخصيص اعتمادات الميزانية؛ وحاجة إطار المساءلة المؤسسي الداخلي إلى التعديل؛ وضرورة قيام واضعي السياسات بتوضيح إجراءات التشغيل الموحدة وتأمين الموارد.

النتيجة ١٥ - مزايا نماذج الخدمات المتكاملة

٥٤ - نماذج الخدمات المتكاملة على الصعيد القطري ليست بالضرورة أكثر كفاءة وفعالية من حيث التكلفة، ولكنها تتيح لأفرقة الأمم المتحدة القطرية قدرا أكبر من التحكم في الاستراتيجيات المتعلقة بالخدمات التشغيلية وتحقق مستويات أعلى من الرضا. وقد كشفت النماذج المدروسة في البرازيل وكابو فيردي وفيت نام وكوبنهاغن عن آليات حوكمة مشتركة وأكثر حيادية وأقل تحيزا، وحسّنت التوجه المراعي لاحتياجات العملاء وأتاحت مساحات أكبر للاستفادة من التأهيل المهني لموظفي العمليات.

٥٥ - وأبدت كيانات الأمم المتحدة، بما في ذلك البرنامج الإنمائي، درجات مرتفعة من الرضا عن فعالية الدعم التشغيلي في الحالات التي يوجد فيها ترتيب موحد للخدمات المشتركة المتكاملة، مقارنةً بنموذج الوكالة الرائدة التقليدي. وقد أعرب العملاء عن رضاهم في الحالات التي قاد فيها البرنامج الإنمائي الخدمات المشتركة، كما هو الحال في كوبنهاغن، ولكنهم أعربوا عن قدر أكبر من الرضا في الحالات التي كانت فيها وحدة الخدمات المتكاملة مستقلة عن الوكالات وتتبع أفرقة إدارة العمليات، كما هو الحال في فيت نام. ويفسح تقاسم الحوكمة وتقدير التكاليف المجال لتقاسم المسؤولية وتحقيق مستوى أفضل من الاستقلالية. وقد كان على الخصوص أقل إرهاقا للبرنامج الإنمائي أيضا، نظرا لأنه لم يضطر إلى دعم كيانات الأمم المتحدة الأخرى ماليا، وذلك بسبب انخفاض مستوى استرداد التكاليف.

النتيجة ١٦ - التحديات التي تطرحها النماذج المتكاملة

٥٦ - لا يزال دمج ترتيبات الخدمات التشغيلية على الصعيد القطري يواجه تحديات من حيث تأييد كيانات الأمم المتحدة، والاستدامة المالية، والاعتماد على البرنامج الإنمائي بوصفه الكيان القانوني، وهو دور ينطوي بطبيعته على تكاليف ومخاطر والتزامات.

٥٧ - ويتحمل البرنامج الإنمائي، بوصفه الكيان القانوني المرتبط باتفاق مساعدة أساسي موحد مع الحكومات، المسؤولية القانونية والمخاطر والالتزامات نيابة عن كيانات الأمم المتحدة التي تطلب الخدمات وجميع الترتيبات المتكاملة. ومن ثم، يتعين على البرنامج الإنمائي تقديم خدمات معينة أو التوقيع بشأنها باسم الوحدة المتكاملة. ويوفر البرنامج الإنمائي أيضا الرقابة المالية إلى جميع وحدات الخدمات المتكاملة ولكنه في معظم الحالات لا يسترد بالكامل تكاليف تغطية المخاطر المرتبطة بها.

٥٨ - وتتسم الاستدامة المالية لهذه المبادرات المتكاملة بأنها غير مؤكدة وهي تمثل خطرا، لا سيما على البرنامج الإنمائي. ويلزم بذل بعض الجهد لتحديد نقطة التعادل لهذه الهياكل المتكاملة؛ ففي معظم الأمثلة التي خضعت للتحليل، لا يزال البرنامج الإنمائي يقدم الدعم المالي لتغطية جزء من تكاليف الخدمات المقدمة إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى. وفي هذا الصدد، وبالإضافة إلى الأهمية الاستراتيجية للاضطلاع بدور ريادي والمساعدة في توحيد تجارب التكامل التشغيلي الفعالة، ينطوي تحقيق الفعالية من حيث التكلفة والاستدامة المالية على الأهمية بنفس القدر لحماية الاستثمارات التي يوظفها البرنامج الإنمائي، ولتفادي توظيف استثمارات جديدة.

القيمة المضافة المتحققة لكيانات الأمم المتحدة من جراء الاستعانة بالبرنامج الإنمائي باعتباره جهة مقدمة للخدمات

النتيجة ١٧ - القيمة المضافة المتحققة لكيانات الأمم المتحدة

٥٩ - تمثل الوفورات في التكاليف والقيمة مقابل المال اثنتين من القيم المضافة الأولية الأساسية، ولكن أوجه الكفاءة من حيث التكلفة ليست كافية لنيل رضا كيانات الأمم المتحدة والحفاظ عليه، حيث تتوقع الكيانات أيضا تحسُّن العمليات، وتقديم خدمات تتسم بالجودة وحسن التوقيت، وقابلية الاستجابة، والحد من المخاطر.

٦٠ - فتوقُّع تحقيق قيمة مقابل المال ووفورات في التكاليف لم يساهم بدرجة كبيرة في دفع كيانات الأمم المتحدة إلى الاستعانة بالبرنامج الإنمائي. وأوضحت المقابلات أن الوكالات لا تجري جميعها تحليلاً للتكاليف والعوائد عند اختيار البرنامج الإنمائي كجهة مقدمة للخدمات. وأبرز بعض الوكالات أنه على استعداد لدفع أسعار أعلى ما دام يتلقى خدمات ذات نوعية جيدة في الوقت المناسب. إلا أن كيانات الأمم المتحدة ذكرت بالفعل أن ارتفاع تكلفة الخدمات سيؤثر إلى حد كبير في قرارها بالابتعاد عن البرنامج الإنمائي. ولكن مما له نفس القدر من الأهمية تقريباً في اتخاذ قرار نهائي بالاستغناء عن خدمات البرنامج الإنمائي هو عدم تقديم الخدمات في الوقت المناسب والافتقار إلى الخدمات الجيدة وعدم توافر خدمات ملائمة للعملاء. وتدرج البدائل الأقل تكلفة في مرتبة أدنى على قائمة أولويات الكيانات في إطار عملية صنع القرار، حيث إن أكثر من ٢٠ في المائة من المجهين على الاستقصاء لم يعتبروا ذلك عاملاً رئيسياً على الإطلاق.

٦١ - ويقدر أقل، رأت كيانات الأمم المتحدة المشمولة بالدراسة الاستقصائية أن خدمات البرنامج الإنمائي التشغيلية المشتركة بين الوكالات تضيف قيمة أيضاً في المجالات التالية: التنسيق في الأمم المتحدة؛ وتقليل ازدواجية الجهود؛ وأوجه التآزر بين كيانات الأمم المتحدة والحد من المخاطر؛ وتحسين الشفافية، وتبسيط العمليات والإجراءات؛ والوفورات في التكاليف؛ والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة؛ والابتكارات.

القيمة المضافة المتحققة للبرنامج الإنمائي من جراء تقديم الخدمات التشغيلية إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى

النتيجة ١٨ - القيمة المضافة المتحققة للبرنامج الإنمائي

٦٢ - تمثل وفورات الحجم منافع القيمة المضافة الأشد وضوحاً التي تعود على البرنامج الإنمائي من جراء تقديم الخدمات إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى. وثمة منافع أخرى أقل وضوحاً وهي تشمل فرص تمكين البرنامج الإنمائي من القيام بدور قيادي في منظومة الأمم المتحدة؛ وأوجه التآزر التي تبني بين كيانات الأمم المتحدة؛ وتعزيز التنسيق في الأمم المتحدة؛ وزيادة إبراز دور البرنامج. ويقدر محدود، يستفيد البرنامج الإنمائي أيضاً من الابتكارات والتحسينات المنتجة لتلبية احتياجات الوكالات الأخرى. والمزايا التي لا يستفيد منها البرنامج الإنمائي هي استرداد التكلفة الكاملة نظير خدماته وأوجه الكفاءة المتحققة على الصعيد القطري من مواصلة نقل خدمات الوكالات إلى الخارج ودمج خدمات الدعم المقدمة من مكاتب الدعم الإداري.

٦٣ - وترتبط أبرز وفورات الحجم التي يستفيد منها البرنامج الإنمائي بالخدمات المشتركة والمباني؛ والمشتريات؛ والأعمال المصرفية؛ والصرف الأجنبي. وعن طريق تركيز الطلبات الواردة من الوكالات، يصبح البرنامج الإنمائي أكثر قدرة على تحديد الاحتياجات المشتركة وزيادة قدرته التفاوضية. وفي بعض خطوط الخدمات، مثل المالية والخزانة، يمكن أيضا لحجم الخدمات أن ينتج منافع في مجال التفاوض على الخدمات المصرفية.

٦٤ - ويُقر أيضا بأن المركز الرائد للبرنامج الإنمائي في تقديم الخدمات التشغيلية يحدث أثرا إيجابيا في إبراز دوره، حيث يضع المنظمة في مركز استراتيجي في مواجهة الجهات المانحة والجهات الشريكة والحكومات المضيفة. وتؤدي معرفة أن البرنامج الإنمائي يخدم كيانات الأمم المتحدة الأخرى إلى مساعدة الحكومات والجهات المانحة في رؤية البرنامج الإنمائي باعتباره شريكا يتسم بالمصداقية ويحظى بالثقة لتنفيذ أعمالها، وتنطوي في الوقت ذاته على احتمال زيادة التنسيق في الأمم المتحدة، وتعزيز أوجه التآزر فيما بين كيانات الأمم المتحدة، وتؤثر في تعبئة الموارد.

٦٥ - وينطوي استرداد التكاليف، على الرغم مما يعتريه حاليا من أوجه القصور وانخفاض الأهمية بالأرقام المطلقة، على إمكانية أن يشكّل قيمة مضافة مهمة للبرنامج الإنمائي. فمع توافر نماذج وقدرات أكثر ملائمة لاسترداد تكاليف الخدمات المقدمة إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى بالكامل، يمكن للإيرادات الإضافية المتأتية أن تحسّن القدرات وأوجه الكفاءة التشغيلية. ومع خدمات الدعم المقدمة من مكاتب الدعم الإداري في الوحدات المشتركة المتكاملة ومع نقل الوظائف التشغيلية المصنفة في مجموعات إلى الخارج، يمكن أن تتيح أوجه الكفاءة أيضا إعادة توجيه الوفورات إلى البرامج.

التحديات التي تواجه البرنامج الإنمائي في تقديم الخدمات التشغيلية

النتيجة ١٩ - التحديات التي تواجه البرنامج الإنمائي

٦٦ - يواجه البرنامج الإنمائي تحديات في تقديم الخدمات إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى بسبب نقص الموارد المالية والبشرية، وعدم كفاية الأدوات والنظم الإدارية، وعدم قدرته على تسعير تقديم الخدمات إلى كيانات الأمم المتحدة واسترداد تكاليفه بالكامل. ويؤثر ذلك سلبا إلى حد ما على سمعة البرنامج الإنمائي واهتمامه بولايته الإنمائية وشركائه في التنمية.

٦٧ - وتتضمن العوامل الرئيسية التي تمثل تحديات أمام تقديم البرنامج الإنمائي الخدمات إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى ما يلي: عدم توافر نماذج مناسبة لتسيير الأعمال تسمح بتسعير تقديم الخدمات إلى الوكالات، بما في ذلك الرقابة والالتزامات، واسترداد تكاليفه بالكامل؛ والافتقار إلى القدرات الكافية من الموظفين لتقديم خدمات ذات نوعية جيدة في الوقت المناسب؛ والافتقار إلى الموارد المالية اللازمة للاستثمار في الأدوات والنظم المناسبة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ والافتقار إلى تأييد المكاتب القطرية فيما يتعلق بولاية تقديم الخدمات إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى.

٦٨ - ويتمثل أحد التحديات الرئيسية التي يواجهها البرنامج الإنمائي في تحديد تكاليف الخدمات التشغيلية ووضع أسس لمقارنتها وتقديم هذه التكاليف بشفافية إلى كيانات الأمم المتحدة وموظفي البرنامج الإنمائي. وفي جميع الحالات، لا تصدر وحدات العمل على جميع المستويات بصفة عامة الفواتير إلا لبعض التكاليف المباشرة المتكبدة على مستوى فرادى وحدات العمل، وليس التكاليف غير المباشرة.

ولا تؤخذ التكاليف العامة والاستثمارات الرأسمالية للبرنامج الإنمائي في الاعتبار أيضا. ويُستخدم نهج احتساب التكاليف المباشرة على الصعيد القطري لاسترداد التكاليف. وليس من الواقعي دائما افتراض أن الموظفين على الصعيد القطري يمتلكون وقت فراغ لتقديم الخدمات إلى الوكالات، في نفس الوقت الذي يقدمون فيه الخدمات إلى البرنامج الإنمائي أيضا؛ وينبع هذا الافتراض من زمن كانت فيه الموارد العادية كافية لكي يقدم الموظفون خدمات إضافية. ولم يُبشر إلا ١٦ في المائة من المكاتب القطرية التي استشيرت إلى أنها تملك الوقت الكافي لتقديم الخدمات التشغيلية المطلوبة بالجودة الكافية إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى^(١٩).

٦٩ - ويمثل عدم استعداد بعض كيانات الأمم المتحدة لدفع التكلفة الكاملة تحديا رئيسيا أيضا للبرنامج الإنمائي. وقد حاول البرنامج الإنمائي أن يعدل أسعار الخدمات مع مرور الزمن، ولكنه واجه مقاومة كبيرة، جاءت من المؤسسات في المقام الأول. غير أن كيانات الأمم المتحدة كثيرا ما تشكو على الصعيد القطري بشأن الأسعار أثناء المشاورات، ولكنها كثيرا ما تقرّ بأن السعر منصف عندما تعرض التكاليف بشفافية مع توضيح الطريقة التي حسبت فيها. وقد يمثل الإفصاح عن طريقة تقدير التكاليف على النحو السليم أحد العناصر التي يمكن أن تساعد في التغلب على هذه المقاومة لاسترداد التكلفة الكاملة.

النتيجة ٢٠ - الافتقار إلى الحوافز وإلى رؤية محدّدة.

٧٠ - يؤدي غياب حوافز لخدمة كيانات الأمم المتحدة الأخرى، مثل تقييمات الأداء، وعدم وجود رؤية محدّدة في كثير من الأحيان إلى غياب التأييد ويثبط همة موظفي البرنامج الإنمائي فيما يتعلق بتقديم خدمات جيدة إلى كيانات الأمم المتحدة الأخرى.

٧١ - ولا تشمل تقييمات أداء الموظفين الذين استشيروا على الصعيد القطري في الوقت الحالي الأداء المتعلق بخدمة كيانات الأمم المتحدة الأخرى. وعلى الرغم من أن ذلك قد ينطبق على بعض الموظفين في بعض البلدان، ليس هناك اتساق في الممارسة بين جميع المكاتب القطرية. ويؤدي ذلك إلى شعور بالطابع غير الرسمي في القيام بهذه الخدمات، مما يؤثر في مستوى الالتزام واندفاع الموظفين، ويمكن أن يضر بجودة الخدمات بصورة عامة. وفي بعض الأحيان، لا يعرف موظفو البرنامج الإنمائي في المكاتب القطرية السبب وراء تقديمهم هذه الخدمات، ويرى بعضهم خطأ أنها معروف.

٧٢ - ويفتقر الالتزام الصارم بنهج لامركزي في تنفيذ العمليات إلى الاتساق ويسفر عن مخاطر ويحد من أوجه الكفاءة. وتتسم اللامركزية بأهميتها للبرمجة؛ فهي تمكّن المناطق والبلدان في سياق دعم التنمية وفقاً لاحتياجات البلدان. بيد أن اتباع نهج لامركزي مماثل في تنفيذ العمليات ليس فعالاً؛ فقد حال دون تحقيق وفورات الحجم، وأسفر عن أوجه عدم اتساق في معايير الجودة التشغيلية في مختلف المكاتب، وشتت المسؤوليات، وخفف من المساءلة.

٧٣ - وأدى تقديم الخدمات إلى كيانات الأمم المتحدة في ظل نقص الموارد في بعض الأحيان إلى حرق اهتمام البرنامج الإنمائي عن ولايته الإنمائية وعن الجهات الشريكة لكي يستوعب أو يدعم احتياجات كيانات الأمم المتحدة الأخرى، حيث يرى الموظفون أن رسوم استرداد التكاليف تشكل وسيلة

(١٩) استقصاء مكتب التقييم المستقل للجهات المقدمة للخدمات.

لزيادة دخل المكاتب القطرية. ولكن في أحيان أكثر، أفادت كيانات الأمم المتحدة بأنها تشعر أنها كانت تحلّ في الدرجة الثانية من حيث الخدمة. ويشير الموظفون والعلماء الذين استشيروا إلى أن هذه القيود تؤثر في سمعة البرنامج الإنمائي ومصداقيته. ومن ناحية أخرى، لا يمكن للبرنامج الإنمائي أيضاً أن يقدم خدمات كافية من دون ضمان استرداد تكاليفها بالكامل.

٧٤ - ومن غير الواضح ما يعنيه البرنامج الإنمائي بالتزامه في الخطة الاستراتيجية بتقديم الخدمات بوصفه الأساسي التشغيلي للأمم المتحدة والشركاء. فالبرنامج الإنمائي يفتقر إلى رؤية محددة. وعلى الرغم من أن البرنامج الإنمائي يستطيع تقديم جميع الخدمات تقريباً إلى كيانات الأمم المتحدة من جميع المكاتب القطرية تقريباً، وأن ذلك يمثل ميزة تنافسية، من غير الواضح ما إذا كان البرنامج الإنمائي في وضع جيد يمكنه من مواصلة تقديم جميع الخدمات في كل مكان أو ما إذا كان ينبغي له أن يقوم بذلك. وما هو واضح هو أن أي أساس تشغيلي لتقديم الخدمات إلى منظومة الأمم المتحدة يجب أن يقدم خدمات ذات جودة متنسقة وأن يراعي في توجهه احتياجات العملاء على جميع المستويات. وفي ظل القيادة الجديدة، تجري عمليات تفكير وتقييم نقديين داخلية، مثل استعراض عام ٢٠١٨ لوظيفة الإدارة وأساليب العمل في البرنامج الإنمائي، تهدف إلى تحسين الخدمات الإدارية التي يقدمها البرنامج الإنمائي وأساليب عمله وتعزيز موقعه ليصبح أساساً تشغيلياً بارزاً لمنظومة الأمم المتحدة.

رابعاً - الاستنتاجات

الاستنتاج ١ - يفتقر البرنامج الإنمائي إلى رؤية لدوره كأساس تشغيلي لمنظومة الأمم المتحدة.

٧٥ - بما أن البرنامج الإنمائي يتسم بأوسع حضور جغرافي بين جميع وكالات الأمم المتحدة في أنحاء العالم، استناداً إلى تاريخه الطويل في مجال تقديم الدعم التشغيلي، فهو في وضع يتيح له أن يكون الأساس التشغيلي لمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية دعماً لأهداف التنمية المستدامة ومبدأ عدم ترك أي أحد خلف الركب. ولكن لم تعد محافظة البرنامج الإنمائي على هذا الدور الريادي أمراً مفروغاً منه. فإصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، والفصل بين نظام المنسقين المقيمين والبرنامج الإنمائي، والنهوض بتوحيد الأداء، ووضع استراتيجيات تسيير الأعمال الخاصة بالأمم المتحدة، وازدياد استخدام الوحدات الخارجية للخدمات المشتركة العالمية من قبل وكالات الأمم المتحدة الأخرى، هي عوامل تشير جميعها إلى أن تحولاً نمطياً يجري حالياً من حيث كيفية عمل الأمم المتحدة وتنسيقها للخدمات التشغيلية. ورغم أن البرنامج الإنمائي لا يزال جهة فاعلة هامة، لم يعد من الممكن للمنظمة أن تفترض أن الدور الذي يؤديه بوصفه "الأساس" التشغيلي الوحيد سيستمر. فهناك وكالات أخرى تعرض تقديم خدمات تنافسية والبرنامج الإنمائي يفتقر إلى رؤية واضحة بشأن الكيفية التي يعمل بها في هذه البيئة المتغيرة ويوفر الخدمات التشغيلية بصورة أكثر كفاءة وفعالية، في حدود الموارد المتاحة والقيود المتعلقة بالسياسات والإجراءات.

الاستنتاج ٢ - لا يؤدي البرنامج الإنمائي بصورة متنسقة الخدمات التشغيلية بتوجه يراعي احتياجات الزبائن بالدرجة الأولى.

٧٦ - هناك أوجه قصور كبيرة في نموذج البرنامج الإنمائي لتقديم الخدمات وتعاني جودة خدماته من عدم اتساق واسع النطاق. وترتبط سرعة ونوعية معالجة معاملات تقديم الخدمات إلى الوكالات الأخرى في الكثير جدا من الأحيان بالعلاقات الشخصية، وهناك تصور بأن أعمال البرنامج الإنمائي تحظى

بالأولوية. وتُظم استرداد التكاليف وعمليات إعداد الفواتير غير واضحة. ولا يستخدم البرنامج الإنمائي اتفاقات مستوى الخدمات ومؤشرات الأداء الأساسية بصورة متسقة ولا توجد نظم تقييم تتضمن قنوات ملائمة لإبداء الرأي لقياس رضا الزبائن.

الاستنتاج ٣ - النقص في استثمار البرنامج الإنمائي في نظم وأدوات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتوظيف والتدريب يحول دون تقديم خدمات أكثر كفاءة.

٧٧ - لم يحافظ البرنامج الإنمائي على مستوى مثالي من القدرات البشرية والاستثمارات المالية لتوفير خدمات ونظم تشغيلية حسنة التوقيت وعالية الجودة. ويؤدي استخدام نسخة قديمة من نظام أطلس والطابع المحدود لإمكانية استخدامه وارتباطه مع سائر النظم المركزية لتخطيط الموارد إلى تكاليف صيانة عالية. ففي غياب نظم سهلة الاستعمال، كثيراً ما تعود المكاتب الإقليمية إلى استخدام حلول محلية وتطبيق ضوابط يدوية، مما يزيد من خطر حصول أخطاء ويؤدي إلى تقديم خدمات أبطأ وتيرة وأقل كفاءة من حيث التكلفة.

الاستنتاج ٤ - يتعذر على البرنامج الإنمائي تحديد الأسعار بصورة مناسبة واسترداد تكاليف الخدمات المقدمة إلى كيانات الأمم المتحدة.

٧٨ - قائمة الأسعار العالمية غير كافية ونظام تقدير التكاليف الإضافية، الذي يستند إلى توافر وقت فراغ لدى الموظفين يمكنهم من تقديم الخدمات إلى كيانات الأمم المتحدة بعد تأدية عملهم في البرنامج الإنمائي، ليس نهماً موجهاً لتلبية احتياجات العملاء ولا يراعي على النحو المناسب عدد الموظفين المنخفض في العديد من المكاتب القطرية. ويصعب أيضاً التنبؤ بحجم الخدمات التشغيلية التي تطلبها وكالات الأمم المتحدة والتخطيط له، وثمة مقاومة من قبل الوكالات للدفع بمستوى يتيح للبرنامج الإنمائي استرداد التكاليف بالكامل لقاء هذه الخدمات.

الاستنتاج ٥ - الوحدات المركزية المتخصصة في وضع أنسب لتغطية الخدمات غير المرتبطة بموقع معين.

٧٩ - تملك الوحدات العالمية للخدمات المشتركة قدرة أفضل من قدرة فرادى المكاتب القطرية على تقديم خدمات غير مرتبطة بموقع معين بجودة أكثر اتساقاً وكفاءة أكبر ومستوى أدنى من المخاطر. وللأسف، أظهر نموذج العمليات اللامركزي أنه لا يتسم بالكفاءة. وأدى غياب رؤية موحدة وقيادة قوية إلى ظهور النهج الحالي المتمثل في عدم تصنيف سوى عدد قليل من الخدمات في مجموعات لصالح عدد قليل من المكاتب القطرية على أساس طوعي، الأمر الذي لا يفضي إلى تحقيق الإمكانيات الكاملة لتصنيف الخدمات في مجموعات لتوليد أوجه الكفاءة ووفورات الحجم الكبيرة.

الاستنتاج ٦ - الترتيبات المتكاملة المشتركة أو ترتيبات العمليات المشتركة لتقديم الخدمات على الصعيد القطري قادرة على توفير خدمات مرتبطة بموقع معين وهي أفضل من ترتيبات الوكالة الرائدة.

٨٠ - تتبع الترتيبات المتكاملة المشتركة في الأحوال العادية لفريق الأمم المتحدة القطري وليس لوكالة رائدة، مما يولد حوكمة أكثر حيادية وإمساكاً بزمام الأمور وثقةً ويمكن من تحسين القدرات الإدارية لتقديم

الخدمات بطريقة تراعي احتياجات العملاء بقدر أكبر. ويؤدي هذا النموذج أيضاً إلى تخفيف العبء المالي عن البرنامج الإنمائي، لأنه يعني أنه لا يتعين على البرنامج الإنمائي توفير دعم مالي للخدمات المقدمة إلى الوكالات بسبب انخفاض مستوى استرداد التكاليف.

خامساً - التوصيات

التوصية ١ - ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يضع رؤية واضحة تحدد دوره بدقة على صعيد إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية لتقديم الخدمات إلى وكالات الأمم المتحدة مع تحسين مراعاة احتياجات العملاء وجودة الخدمات.

٨١ - ينبغي للبرنامج الإنمائي، في سياق وضع رؤية واضحة، أن يرسم الحدود على نحو استراتيجي - ما هي الخدمات التي من مصلحته تقديمها وطريقة تقديمها - وأن يظهر رغبته في أن تحسّن أعمال وكالات الأمم المتحدة التي لديها خطط التوجه المراعي لاحتياجات العملاء من خلال توفير حوافر مناسبة من أجل تحسين جودة الخدمات. ويشمل ذلك وضع اتفاقات مستوى الخدمات مع الإبلاغ الإلزامي عن مؤشرات الأداء الأساسية وإنشاء نظام تقييم آني مع قنوات آلية لإبداء الرأي مدججة في إطار تقديم الخدمات لضمان جودة الخدمات وحسن توقيت الاستجابة.

التوصية ٢ - ينبغي لمكتب الخدمات الإدارية أن يحدد الأسعار بطريقة مناسبة وأن ينفذ استرداد التكلفة الكاملة لجميع الخدمات المقدمة إلى كيانات الأمم المتحدة.

٨٢ - سيكون من المهم بالتالي تنقيح المنهجيات الحالية لاسترداد التكاليف، وإعادة النظر في قائمة الأسعار العالمية وتوفير الأدوات للمكاتب القطرية وبناء قدراتها من أجل تكييف أساليب تحديد التكاليف التي تراعي بصورة أفضل سلسلة العمليات لكل خط من خطوط الخدمات، بما يشمل تكلفة إدارة المخاطر والمسؤوليات التي يتحملها البرنامج الإنمائي بوصفه جهة مقدمة للخدمات. وينبغي للبرنامج الإنمائي أيضاً، في سياق وضع استراتيجية أكثر تفصيلاً لتحديد التكاليف، أن يحدد الحالات التي يمكن فيها تحقيق مكاسب من حيث الكفاءة في العمليات، مقارنة بسائر الوكالات وأن يدرج تكاليف تحسينات استدامة الأعمال.

التوصية ٣ - ينبغي للبرنامج الإنمائي أن ينفذ تدريجياً التصنيف الكامل للخدمات غير المرتبطة بموقع معين في مجموعات لجميع المناطق وجميع المكاتب القطرية، على أساس إلزامي وعلى الأقل فيما يتعلق بالخدمات المقدمة إلى الوكالات.

٨٣ - سيتعين على مكتب الخدمات الإدارية بالتالي تقييم القدرات الحالية المتاحة في الوحدات العالمية للخدمات المشتركة ووضع استراتيجية لتطوير هياكل مناسبة وإضفاء الطابع المهني على الخدمات، بتكييف المواقع للغات ومناطق التوقيت حسب الاقتضاء. وتؤدي القيادة دوراً محورياً لضمان تكييف جميع المكاتب الإقليمية مع هذا النموذج المركزي اللازم لتحقيق المزيد من وفورات الحجم وأوجه الكفاءة. ومع إنشاء مراكز جديدة للخدمات تقودها وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة في إطار إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، ينبغي النظر في أن تستوعب هذه المراكز جزءاً من الخدمات التي يتعين أن تقدم إلى وكالات الأمم المتحدة الأخرى، حسب الاقتضاء.

التوصية ٤ - ينبغي للبرنامج الإنمائي أن يعزز ترتيبات الخدمات المتكاملة المشتركة على الصعيد القطري فيما يتعلق بالخدمات المرتبطة بموقع معين.

٨٤ - سيتعين على مكتب الخدمات الإدارية إجراء تقييم أكثر نقداً للخدمات التي تعتبر حالياً مرتبطة بموقع معين وتحديد الخدمات التي هناك ضرورة قصوى لإبقائها في البلد ولا يمكن أن توفرها الوحدات العالمية للخدمات المشتركة. ومن ثم ينبغي للبرنامج الإنمائي تعزيز فكرة أن توفر ترتيبات الخدمات المتكاملة المشتركة المحلية جميع الخدمات المرتبطة بموقع معين، من خلال إنشاء هيكل مؤسسي محدد بدقة من أجل دعم نموذج محسن لتنفيذ استراتيجيات تسيير الأعمال الخاصة بالأمم المتحدة بغية دعم هذه الترتيبات المتكاملة. وفي الوقت نفسه، ومن أجل وضع البرنامج الإنمائي في موقع استراتيجي، ينبغي أن تتيح المنظمة أدوات، مثل التحليل الآلي للتكاليف والعوائد في إطار استراتيجية تسيير الأعمال، لمساعدة أفرقة الأمم المتحدة القطرية والمكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي على اتخاذ قرارات أكثر شفافية واسترشاداً بالبيانات فيما يتعلق بتكاليف ترتيبات الخدمات المتكاملة المشتركة المحلية وأوجه الكفاءة المتعلقة بها.

التوصية ٥ - ينبغي أن يضع البرنامج الإنمائي نهجاً تدريجياً للاستثمار في تحسين أدوات ونظم تكنولوجيات المعلومات والاتصالات على مدى السنوات الخمس المقبلة وأن يضمن توافر الموظفين الأساسيين واستراتيجية فعالة لحصاد ثمار هذه الاستثمارات.

٨٥ - يشمل ذلك الاستثمار في تطوير نظام التخطيط المركزي للموارد لتحسين واجهات المستخدمين فيه وفي نظام تقييم آلي مع قنوات آلية لإبداء الرأي من أجل رصد نوعية الخدمات وتحسينها. وينبغي للبرنامج الإنمائي أيضاً أن ينظر في إقامة شراكات مع وكالات أخرى فيما يتعلق بحلول التجارة الإلكترونية وأن يستكشف حلول الشراكات في الأعمال من أجل المشاركة في تطوير وتجريب أحدث الأدوات والنظم الابتكارية التي تصمم بصورة أفضل لتناسب احتياجات جميع كيانات الأمم المتحدة، بما يشمل في نهاية المطاف استبدال نظام التخطيط المركزي للموارد المعتمد حالياً.