



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأمم المتحدة  
للأغذية والزراعة

## لجنة المالية

الدورة الثمانون بعد المائة

روما، 18 - 22 مايو/أيار 2020

مراجعة مكتب المفتش العام لبرنامج تنقل الموظفين

يمكن توجيه أي استفسارات بشأن مضمون هذه الوثيقة إلى:

**السيد Egbert C. Kaltenbach**

المفتش العام بالنيابة

مكتب المفتش العام

الهاتف: +3906 5705 1367

يمكن طباعة هذه الوثيقة عند الطلب انسجاماً مع مبادرة منظمة الأغذية والزراعة للحد قدر المستطاع من أثرها على البيئة وتشجيع اتصالات أكثر مراعاة للبيئة. ويمكن الاطلاع على هذه الوثيقة وعلى غيرها من الوثائق على موقع المنظمة [www.fao.org](http://www.fao.org)

### الموجز

◀ يسر المفتش العام أن يرفع إلى لجنة المالية تقريراً موجزاً عن مراجعة برنامج تنقل الموظفين الذي طلبه المجلس في ديسمبر/كانون الأول 2018 (الوثيقة CL-160/REP). ويُقدّم هذا التقرير طبقاً للفقرة 18 من ميثاق مكتب المفتش العام. وهو يعرض موجزاً لما انبثق عن المراجعة من نتائج واستنتاجات وما صدر من توصيات.

### تعليقات المدير العام

◀ يرحّب المدير العام بالاستعراض الذي أجراه مكتب المفتش العام ويتفق مع ما توصّل إليه من نتائج واستنتاجات. وإن التوصيات التي أصدرها مكتب المفتش العام والمعايير التي أبرزها ستخضع للمزيد من التحليل وستساعد المنظمة في إعداد سياسة جديدة لتنقل الموظفين تؤدي إلى تطوير قوة عاملة مرنة وعالمية وقادرة على التكيف ومتعددة المهارات وإلى تعزيز التطوير الوظيفي.

### التوجيهات المطلوبة من لجنة المالية

◀ إن لجنة المالية مدعوة إلى الأخذ علماً بالتقرير الموجز للمفتش العام عن مراجعة برنامج تنقل الموظفين.

### مسودة المشورة

◀ أخذت اللجنة علماً بالتقرير الموجز للمفتش العام عن مراجعة برنامج تنقل الموظفين وشجعت الإدارة على إبراز ما تم التوصل إليه من نتائج واستنتاجات لدى إعداد سياسة جديدة لتنقل الموظفين.

## مراجعة برنامج تنقل الموظفين

### أولاً - المقدمة

1- أعدت هذه الوثيقة طبقاً للفقرة 18 من ميثاق مكتب المفتش العام التي تنص على أنه، رهناً بالسلطة التقديرية للمفتش العام، يجوز أن يُقدم أي تقرير مراجعة أو أي موضوع آخر إلى لجنة المالية، مشفوعاً بتعليقات المدير العام.

2- واضطلع مكتب المفتش العام، بناءً على الطلب الصادر عن المجلس في ديسمبر/كانون الأول 2018 (الوثيقة CL-160/REP)، بمراجعة لبرنامج تنقل الموظفين. وقد أجريت هذه المراجعة خلال الفترة من سبتمبر/أيلول إلى ديسمبر/كانون الأول 2019، وانصب تركيزها على ما اتخذ من قرارات بشأن التنقل في عامي 2018 و2019.

3- وطلبت لجنة المالية، في دورتها الثامنة والسبعين بعد المائة التي عقدت في نوفمبر/ تشرين الثاني 2019، الحصول على آخر المعلومات عن النتائج والتوصيات الناشئة عن المراجعة التي أجراها مكتب المفتش العام لبرنامج تنقل الموظفين.

4- ويعرض هذا التقرير موجزًا لما انبثق عن المراجعة من نتائج واستنتاجات وما صدر من توصيات.

### ثانياً - المعلومات الأساسية

5- تنص المادة 301-1-2 من النظام الأساسي للموظفين على ما يلي: "يخضع الموظفون لسلطة المدير العام، الذي يحق له إلحاقهم بأي نشاط أو مكتب في المنظمة". وفي عام 2014، اعتمدت المنظمة برنامج التنقل الجغرافي كعملية إلزامية بالنسبة إلى الموظفين الفنيين الدوليين (من في 1- إلى مد-1) المعينين تعييناً محدد المدة أو تعييناً مستمرًا.<sup>1</sup> وقبل ذلك التاريخ، كانت حالات التنقل الجغرافي طوعية ومنخفضة العدد وذات طابع محصّن، ولم تكن خاضعة لأي سياسة تحكمها.<sup>2</sup>

6- ويخضع برنامج تنقل الموظفين الحالي للخطوط التوجيهية لبرنامج التنقل الجغرافي للمنظمة (المشار إليها فيما يلي باسم "الخطوط التوجيهية") التي تم إصدارها في فبراير/شباط 2015 وتنقيحها في أكتوبر/تشرين الأول 2017 بعد مشاورات مع جهازي تمثيل الموظفين في المنظمة. وكما هو وارد في الخطوط التوجيهية، يهدف برنامج التنقل الجغرافي إلى تحقيق ما يلي:

<sup>1</sup> الوثيقة FC 175/10 الصادرة في مارس/آذار 2019 - إدارة الموارد البشرية.

<sup>2</sup> الوثيقة FC 173/08 الصادرة في نوفمبر/تشرين الثاني 2018 - إدارة الموارد البشرية.

- (أ) ضمان أن يكون للمنظمة قوة عاملة مرنة وعالمية وقادرة على التكيف ومتعددة المهارات وذات خبرة في عمل مختلف المكاتب، في المقر الرئيسي وفي الميدان على حد سواء، وكذلك مختلف وظائف المنظمة، لتيسير إقامة علاقات أقوى على نطاق المنظمة ونقل المعرفة بشكل فعال؛
- (ب) وتعزيز التطوير الوظيفي عن طريق تزويد الموظفين بفرص وتحديات عمل مختلفة تساهم في تنمية قدراتهم المهنية؛
- (ج) ودعم رفاه الموظفين وتعزيزه من خلال التقليل من الوقت المطلوب من الموظفين للعمل في مراكز عمل شاقة؛
- (د) وتعزيز الشراكة والتفاعل بين مكاتب المنظمة في مختلف أنحاء العالم، وشبكات المجموعات الوظيفية وكذلك مع منظمات منظومة الأمم المتحدة.

### ثالثاً - التقييم الشامل

7- في الوقت الذي يرى فيه مكتب المفتش العام أن أهداف برنامج تنقل الموظفين، على نحو ما هو وارد في الخطوط التوجيهية، ما زالت صالحة وذات صلة، فإنه يرى أن السياسات والاستراتيجيات غير كافية والإجراءات السارية غير مرضية لتحقيق تلك الأهداف. ويرد أدناه موجز للقضايا الرئيسية التي حددتها المراجعة.

### رابعاً - النتائج والاستنتاجات

#### ألف - الأهداف والسياسات التي تحكم برنامج تنقل الموظفين:

- دعم تطوير قوة عاملة مرنة وعالمية وقادرة على التكيف ومتعددة المهارات وذات خبرة في عمل مختلف المكاتب والوظائف، وإن التنقل الوظيفي والجغرافي أمر واجب في منظمة دولية مثل منظمة الأغذية والزراعة. إلا أن ترتيبات التنفيذ لم تكن مواتية لتحقيق أهداف البرنامج.
- يقتصر تعريف الخطوط التوجيهية لمسألة التنقل على إعادة الانتداب الجغرافي، باستثناء عمليات إعادة الانتداب إلى فرق إدارة البرامج الاستراتيجية.
- لا تحدد الخطوط التوجيهية بوضوح القوة العاملة التي تخضع للتنقل، وهناك معلومات متضاربة بشأن فئات الموظفين التي تخضع للتنقل والحد الأدنى لمدة الانتداب. ويفتقر الأساس المنطقي لغاية التنقل السنوية المتمثلة في نسبة تتراوح بين 7 و10 في المائة من وظائف ملاك الموظفين المشغولة والممولة من ميزانية البرنامج العادي (الوظائف المدرجة في برنامج العمل والميزانية) إلى الوضوح.
- لا يوجد رابط بين التنقل والتطوير الوظيفي رغم أن التطوير الوظيفي يعتبر أحد الأهداف الرئيسية للبرنامج.
- تحدد الخطوط التوجيهية الحد الأقصى لمدة الانتداب بحسب تصنيف مركز العمل من حيث المشقة ولكن لا توجد أي إجراءات لإنفاذها. وهي تستبعد إعادة انتداب ممثلي المنظمة الذين يحتمل أن يكون عدد منهم في مراكز عمل شاقة.

- لا تقوم المنظمة، خلافاً لمنظمات منظومة الأمم المتحدة الأخرى، بتحديد مجموعات وظيفية ولا تميز بين الوظائف الخاضعة لمبدأ التناوب والوظائف غير الخاضعة لمبدأ التناوب التي ينبغي لأسباب وظيفية ألا تخضع للتنقل. ولا تنص الخطوط التوجيهية على آليات الانتصاف وعمليات الطعن بالنسبة إلى الموظفين الذين يقع عليهم الاختيار للتنقل.

### باء- التخطيط الاستراتيجي لبرنامج تنقل الموظفين:

- إن برنامج تنقل الموظفين، في شكله الحالي، غير قابل للاستمرار لأن مجموعة الموظفين الذين يخضعون للتنقل كل سنة آخذة في التقلص. كما أن المنظمة لم تبادر إلى تقييم الآثار المالية المتوسطة والطويلة الأجل المترتبة عن برنامج تنقل الموظفين.
- ينطبق البرنامج بالأساس، من الناحية العملية، على الوظائف المدرجة في برنامج العمل والميزانية (ف-1 إلى مد-1)، وهو ما يمثل 8 في المائة فقط من إجمالي القوة العاملة للمنظمة، وهي نسبة تسجل المزيد من الانخفاض لتبلغ أقل من 4 في المائة تقريباً بسبب عوامل إضافية يؤخذ بها في مجال التطبيق.
- نظرًا إلى أن أكثر من 60 في المائة من الوظائف المدرجة في برنامج العمل والميزانية توجد في المقر الرئيسي، فإن عملية تنفيذ إعادة الانتداب الجغرافي التي تضمنت نقل عدد من الوظائف من المقر الرئيسي إلى المكاتب الميدانية، أدت بحكم الواقع إلى خفض عدد الوظائف الموجودة في المقر الرئيسي، وفي بعض الحالات، دون فوائد متناسبة بالنسبة إلى المكاتب الميدانية. وفي عدد من الحالات، تم نقل الوظائف من أجل تحقيق الغايات المتصلة بالتنقل، دون تغيير اختصاصاتها والتسلسل الإداري للموظفين.

### جيم- تنفيذ برنامج تنقل الموظفين:

- لم يسترشد تنفيذ البرنامج دائمًا باحتياجات المنظمة، بل كان بالأحرى مدفوعًا بالضغط الذي تم ممارسته لتحقيق غايات التنقل المشوذة. فقرارات التنقل اتخذت بالأساس من القمة إلى القاعدة وتمركزت حول المقر الرئيسي.
- اختلفت معايير الاختيار لتحديد الموظفين للتنقل باختلاف الإدارات والسنوات ومن ثم اعتبرت أنها غير متسقة وتعسفية. وأولي اعتبار غير مناسب لمواصفات الموظفين من حيث ما كان مطلوبًا من تجربة وخبرة ومهارات لغوية، مما أدى إلى ثغرات معرفية وحلول غير فعالة. وتنص الخطوط التوجيهية على أنه ينبغي للجنة معنية بالتنقل استعراض خطط التنقل، ولكن هذه اللجنة قد ألغيت في عام 2015.
- عرض بعض الموظفين تجارب إيجابية بخصوص إعادة انتدابهم، مثل اكتساب مهارات جديدة وتجربة ميدانية، وهو ما يمكن أن يساعد في تطويرهم الوظيفي. وشملت الآراء السلبية الانفصال عن العائلات وانخفاض القدرة الشرائية.
- لم تؤخذ بعين الاعتبار بشكل وافٍ، في عدد من الحالات، طلبات الموظفين إرجاء إعادة انتدابهم الجغرافي أو إلغائها بسبب ظروف طبية أو عائلية أو شخصية. وقد دفع هذا الأمر البعض إلى تقديم استقالته وطعون أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية.

- في غياب إجراءات لإنفاذ الحد الأقصى لمدة الانتداب بحسب تصنيف مراكز العمل، تجاوز 354 موظفًا (34 في المائة) من إجمالي الموظفين الذين كان يشغلون وظائف مدرجة في برنامج العمل والميزانية والبالغ عددهم 034 1 موظفًا، بما في ذلك 4 موظفين في مراكز عمل شاقة، الحد الأقصى لمدة انتدابهم.

### دال - الإحاطة علمًا بقرارات التنقل:

- كان الإبلاغ غير كافٍ وأسفر في نهاية المطاف عن عدم اقتناع الأطراف المعنية. وفي حين أحيطت المكاتب الإقليمية علمًا بقرارات التنقل، فإنه لم يتم التشاور معها بشكل كافٍ في هذا الصدد.
- أشار الموظفون إلى أن معايير اختيارهم لم تكن شفافة ولم يحاطوا علمًا بها بوضوح. إذ كان يتناهم في غالب الأحيان شعور بتعرضهم "للعقاب" وباضطرارهم إلى قبول القرارات، ولم يُفسح أمامهم مجال كبير للمرونة.
- لم يتم الإبلاغ بشكل جيد عن الوظائف المتاحة للتنقل. ولم تتح للموظفين فرص للمبادرة إلى التقدم بطلب إعادة انتداب والأخذ بزمام عملية التنقل من أجل تطويرهم الوظيفي، باستثناء بعض عمليات إعادة الانتداب إلى فرق إدارة البرامج الاستراتيجية.
- أشارت الإدارات إلى بعض التوجيهات الشفهية غير المتسقة الصادرة عن مكتب الموارد البشرية في ما يتعلق بإمكانية نقل بعض الوظائف وإعادة إسناد وظائف غير مدرجة في برنامج العمل والميزانية كجزء من عملية التنقل، وكذلك إلى ممارسات غير متسقة ذات صلة بالاعتراف بعمليات إعادة الانتداب إلى فرق إدارة البرامج الاستراتيجية كعملية تنقل.

### هاء - رصد إنجازات برنامج تنقل الموظفين:

- يتعذر على المنظمة، بالنظر إلى عدم وجود معايير ومقاييس راسخة، قياس إنجازات برنامج التنقل بشكل كامل وتواجه عوائق في تحديد التحسينات المطلوبة.
- لا يرصد مكتب الموارد البشرية سوى عدد عمليات إعادة الانتداب الجغرافي المنجزة لتحقيق غاية فترة السنتين المتمثلة في 75 عملية إعادة انتداب. وباستبعاد عمليات إعادة الانتداب الحاصلة خارج دورة التنقل، فإن المنظمة لم تقم بالإبلاغ بشكل كامل عن عمليات إعادة الانتداب الفعلية. ففي إطار برنامج التنقل لعامي 2018 و2019، سجل مكتب الموارد البشرية 69 عملية إعادة انتداب جغرافي، في حين أن إجمالي عدد عمليات إعادة الانتداب الفعلية بلغ 228 عملية.
- لم يُجر مكتب الموارد البشرية أي دراسة استقصائية لجمع آراء الموظفين، ولم يتتبع التكاليف الفعلية المرتبطة بتنقل الموظفين ولم يتول تقييم أثر قرارات التنقل بانتظام. ومن غير الهين تحديد البيانات المتعلقة بالتنقل ودراساتها لغرض التحليل. وفي عام 2015، تقدّم مكتب الموارد البشرية ببعض الاقتراحات بهدف التحسين لكنه لم يتابع تنفيذها.

## خامساً- التوصيات

8- أوصى مكتب الموارد البشرية، بالنظر إلى مواطن الضعف الجسيمة التي تشوب السياسة الحالية وترتيبات تنفيذها، بأن تعيد المنظمة تقييم أفضل السبل الكفيلة بتحقيق أهداف برنامج التنقل وأن تضع سياسة جديدة لتنقل الموظفين، مع الأخذ بعين الاعتبار عددًا من العناصر التي سلّط عليها مكتب المفتش العام الضوء ومراعاة أفضل الممارسات المتبعة في منظمات منظومة الأمم المتحدة الأخرى.

9- وأما العناصر الموصى بالنظر فيها فهي كالآتي:

- توسيع مجموعة الوظائف التي تخضع للتنقل من خلال توسيع النطاق ليشمل فئات أخرى من القوة العاملة بغض النظر عن مصدر التمويل وعن طريق توسيع النطاق ليشمل التغييرات في الأدوار أو الوظائف أو الإدارات؛
- وتحديد الوظائف غير المناسبة للتنقل بسبب مواصفاتها واعتبارها بأنها "لا تخضع لمبدأ التناوب"؛
- وتحديد الحد الأقصى لمدة الانتداب بالنسبة إلى جميع الوظائف التي تخضع لمبدأ التناوب، مع مراعاة تصنيف مركز العمل من حيث المشقة، ومواصفات الوظيفة والعدد المرغوب فيه من عمليات التناوب بين المقر الرئيسي والميدان؛
- وتوخي الوضوح في تحديد الشروط التي قد تبرّر الخروج عن مدة الانتداب النموذجية، لأسباب شخصية أو لما فيه صالح المنظمة؛
- وجعل التنقل الجغرافي - داخل المنظمة أو داخل منظمات منظومة الأمم المتحدة - شرطًا أساسيًا للتعيينات عند درجة ف-5 وما فوق.

10- وبالإضافة إلى ذلك، أوصى مكتب المفتش العام بما يلي ووافقت الإدارة على ذلك:

- تقييم الآثار المالية المتوسطة والطويلة الأجل لبرنامج تنقل الموظفين ومدى قابليته للاستمرار، ووضع خطة استراتيجية وتنفيذها تبعًا لذلك؛
- ووضع إجراءات وعمليات لتوضيح أوجه المساءلة والأدوار والمسؤوليات في ما يتعلق بتنفيذ سياسة تنقل الموظفين الجديدة من أجل تطبيقها بشكل متسق وتحسين الشفافية، مع أخذ احتياجات المنظمة ورفاه الموظفين بعين الاعتبار؛
- ووضع استراتيجية خاصة بالاتصالات وتنفيذها لضمان التشاور الكافي مع جميع الأطراف المعنية بهدف تعزيز تبني برنامج تنقل الموظفين؛
- وتحديد مؤشرات الأداء الرئيسية ذات الصلة واستحداث أدوات لقياس إنجازات برنامج التنقل من أجل إجراء التعديلات المناسبة حسب الاقتضاء.