

Distr.
GENERAL

A/48/78
24 February 1993
ARABIC

ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/ENGLISH/
FRENCH/RUSSIAN/SPANISH

الجمعية العامة



الدورة الثامنة والأربعون
البند ١٢٧ من القائمة الأولية*

وحدة التفتيش المشتركة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة
المعنون "تحقيق اللامركزية على صعيد المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة"
(JIU/REP/92/7, parts I and II).

. A/48/50 *

تحقيق اللامركزية على معيد المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة

الجزء الأول: تخفيض تركيز المؤسسات والعمليات الإدارية

من إعداد
أديب داودي

وحدة التفتيش المشتركة



جنيف
تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢

تحقيق اللامركزية على معيد المؤسسات التابعة
لمنظومة الأمم المتحدة

الجزء الأول: تخفيف تركيز المؤسسات والعمليات الادارية

تمويب

صفحة الفلاف

تضاف أداة التعريف "ال" ليصبح الاسم "أديب الداودي" .

الصفحة "د" ، السطر ١

يستعاض عن عبارة "الى أن تحديات جسام" بعبارة "الى أن تحديات جساما" .

الصفحة "١" ، الفقرة ٢ ، السطر ٣

تحتذف كلمة "الديمقراطية" الواردة بعد اسم "جمهورية المين الشعبية" .

الصفحة "١" ، الفقرة ٣ ، السطر ٥

يستعاض عن عبارة "تصمم وفي الاعتبار هذا التوسع" بعبارة "تصمم بحيث تأخذ في الاعتبار هذا التوسع" .

الصفحة "٣" ، الفقرة ٥ ، السطران ٣ و٤

يستعاض عن عبارة "في الفرع رابعا من مرفقه" بعبارة "في الفرع الرابع من مرفقه" .

الصفحة "٤" ، الفقرة ١١ ، السطر ١

يستعاض عن كلمة "أساسي" بعبارة "الذي يصبغ أساسيا" .

الصفحة "٤" ، الفقرة ١٢ ، السطر ١٢

تضاف فاصلة "،" بعد كلمة "اللامركزية" .

المحتويات

المفحة	الفقرات	
٥		قائمة الرسوم البيانية الواردة في النص
٦		موجز تنفيذي
٨	١٤-١	أولاً - مقدمة
١٢	٥٥-١٥	ثانياً - التوزيع الجغرافي
١٢	٢٢-١٦	ألف - موقع المقار
١٦	٢٩-٢٢	باء - الموارد المالية
٢٢	٢٦-٢٠	جيم - الموارد من الموظفين
٢٩	٢٨-٢٧	دال - موارد المعلومات
٣٠	٥٥-٢٩	هاء - أنشطة المؤتمرات
٣٥	٨٠-٥٦	ثالثاً - الإطار الإداري
٣٥	٦٢-٥٦	ألف - الأسباب والأهداف
٣٨	٨٠-٦٢	باء - موجز للتقدم المحرز وللتقييدات
٤٧	٩٥-٨١	رابعاً - نحو نظام اقليمي لامركزية
٥٦	١٠١-٩٦	خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

قائمة الرسوم البيانية الواردة في النص

الرقم	العنوان	المفحة
١ -	الانفاق على الأنشطة التنفيذية في منظومة الأمم المتحدة: ١٩٨٩ (موجز إقليمي)	١٨
٢ -	توزيع الإنفاق على التعاون التقني من الميزانية العادية بحسب الوكالات المتخصصة في عام ١٩٩٠	١٩
٣ -	إجمالي استثمارات صندوق الأمم المتحدة للمعاشات التقاعدية بحسب منطقة الاستثمار في ٢١ آذار/مارس ١٩٩٠	٢١
٤ -	مجموع موظفي منظومة الأمم المتحدة بحسب مقر العمل: موجز إقليمي لعام ١٩٩٠	٢٣
٥ -	توزيع موظفي منظومة الأمم المتحدة العاديين فيما بين المقار والميدان في عام ١٩٨٩	٢٤
٦ - ١	تكاليف موظفي منظومة الأمم المتحدة بمقار عمل مختلفة لموظف من الرتبة ف - ١/٤ متزوج ويعول طفلين ، في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩١	٢٧
٦ - ٢	تكاليف موظفي منظومة الأمم المتحدة بمقار عمل مختلفة لموظف من الرتبة ع - ١/٧ أو ما يعادلها ، متزوج ويعول طفلين ، في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩١	٢٨
٧ -	إجمالي نفقات منظومة الأمم المتحدة: ١٩٧٠-١٩٩٠	٣٧

موجز تنفيذي

لقد كرس الارتفاع الكبير في عدد أعضاء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة منذ نشأتها الطابع العالمي لهذه المؤسسات . ولكن بما أن مقار مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والهيئات التابعة لها مركزة في أوروبا وأمريكا الشمالية فإن المنظومة تبدو مركزة بدرجة عالية بالقياس إلى عضويتها العالمية النطاق وهي بعيدة بشكل أخى عن قرابة ثمانين في المائة من الأعضاء المكونة لها: شعوب الدول الأعضاء النامية . ولعل النموذج الجغرافي الحالي لمواقع المقار الذي كانت تحكمه وتبرره من قبل عوامل تاريخية لم يعد الآن يخضع لهذه العوامل .

ويستعرض هذا التقرير جهود فرادى المنظمات في مجال تطبيق اللامركزية عملاً بتوجيهات الجمعية العامة للأمم المتحدة وغيرها من هيئات الإدارة في المنظومة . وهو يخلص إلى أن التقدم المحرز في تحقيق اللامركزية الفعالة للموظفين وتفويض السلطة من مقار المنظمات إلى المستوى الميداني ، وخاصة بالنسبة للوكالات المتخصصة ، قد كان على العموم متفاوتاً وغير كاف لتأمين الإدارة السليمة للحجم الكبير لأنشطة التعاون التقني التي تنفذها الوكالات في الميدان وضمان امكانية المساءلة بشأنه . وكان ثمة عائق رئيسي بهذا الخصوص هو الافتقار إلى نهج منسق واستراتيجي يشمل كافة المنظمات الممثلة على مستوى لجنة التنسيق الإدارية التي كان عليها أن تتحرك بقدر أكبر من التروي في إعطاء طابع تنفيذي لتوجيهات الجمعية العامة . وتقوم حالياً اللجنة الاستشارية للمسائل الموضوعية/إدارة شؤون الموظفين بأول خطوات في هذا الاتجاه ، ولكن الأمر ما زال يحتاج إلى جهود أكثر من ذلك بكثير .

ويتعلق عائق آخر بالافتقار إلى الروح اللامركزية التوجه لا في العلاقات بين المقار والميدان فحسب وإنما أيضاً داخل مقار المنظمات حيث يركز عادة اتخاذ القرارات حول الرؤساء التنفيذيين . وبالإضافة إلى ذلك ، فإن الاستخدام المحدود للميزانيات العادية في دعم التعاون التقني في بعض المنظمات وبشكل أخى التمييز بين التعاون التقني الممول أساساً من مصادر خارجة عن الميزانية وما يسمى بالتفويض العالمي الذي يشمل وظائف معيارية ومنظمة مدعومة من الميزانيات العادية ، قد أعاق أيضاً تحقيق اللامركزية الفعالة في اتجاه الميدان . ويتمثل عائق آخر كذلك في التنسيق المحدود في مجال السياسات العامة بشأن القضية في بعض فرادى الدول الأعضاء التي تعتمد مواقف مختلفة في منظمات مختلفة ، ولدى هيئات الإدارة في المنظومة .

ويخلص التقرير إلى أن تحديات جسام تتمثل في الجوع والجفاف و"الإيسدز" والحروب الأهلية واجتثاث وتشرد السكان وتزايد البؤس البشري في أنحاء عديدة من العالم ، تفرض متطلبات هائلة على منظومة الأمم المتحدة لكي تعزز بشكل ملحوظ وجودها في الميدان ، وأن تعزز كذلك قدراتها واستجابتها التنفيذية . ويتطلب ذلك جهوداً جسورة لإعادة تصميم هياكل وطرق التنفيذ في المنظمات . ويقترح التقرير ، تحقيقاً لذلك الغرض ، أن يشرع المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة ، في سياق ولايته المعززة وفي سياق التحديات العالمية الجديدة ووفقاً للمواد ٥٥ و٦٢ و٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة ، في إجراء دراسات ومشاورات مع كافة هيئات الإدارة ذات الصلة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الإنمائية قصد تحديد جدوى إقامة آليات إنمائية إقليمية متكاملة ومتعددة التخصصات تابعة لمنظومة الأمم المتحدة وشبيهة بهياكل مصارف التنمية الإقليمية وتكون مسؤولة عن أنشطة منظومة الأمم المتحدة التنفيذية لأغراض التنمية .

والترتيبات الإقليمية المقترحة التي من شأنها أن تمكن منظومة الأمم المتحدة من أن تكون أكثر اتصالاً بالظروف دون الإقليمية والقطرية المحددة يمكن أن تشمل ، على سبيل المثال ، الهياكل الإقليمية القائمة ، بما في ذلك اللجان الاقتصادية الإقليمية ، وكذلك الشعب والدوائر والوحدات في مزارع المنظمات المعنية بالأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية . ويمكن أن يستخدم المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة بومف الهئية العالمية للسياسات العامة للهياكل الجديدة . كما يمكن أن تعين لجنة التنسيق الإدارية الرؤساء التنفيذيين لهذه الشعب والدوائر والوحدات ، ومن المقترحات ألا تتجاوز نسبة الموظفين المعيّنين دولياً من الفئة الفنية أربعين في المائة من موظفيها من منطقة جغرافية واحدة . ويوصى بتطبيق نفس النسبة القصوى في جميع المنشآت الميدانية القائمة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة .

وينبغي أن تكون النقطة الثانية على جدول أعمال تحقيق اللامركزية هي استعراض المواقع الحالية لمزارع المنظمات ، والنقل المحتمل للبعض منها بغية توزيع مزارع المنظمات أو البعض من شعبها على نطاق أوسع على الصعيد العالمي .

وناهيك عن مواقع مزارع المنظمات أو إعادة توزيعها ، فإنه ينبغي بصورة خاصة زيادة الاستفادة من وظيفة المؤتمرات والدورات التشريعية ، جرياً على الممارسة المتبعة في بعض المنظمات ، في تشجيع التقارب بين الشعوب والثقافات في مختلف المناطق . وبناء على ذلك يرى التقرير ميزة في حث الدول الأعضاء على استضافة البعض من مؤتمرات الأمم المتحدة الهامة والاجتماعات الدورية للهيئات العليا للسياسات العامة على أساس من التناوب الإقليمي .

أولا - مقدمة

١ - ظل موضوع اللامركزية مدرجا على جدول أعمال الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة الكبيرة منذ تأسيسها تقريبا . ولقد تركز الكثير من النقاش بشأن الموضوع حول طرق وسبل تعديل المفهوم التنظيمي الأملي لمنظومة الأمم المتحدة وهيكلها بما يتناسب مع التغيرات الهامة في الأعوام الخمسة والأربعين الماضية .

٢ - ومن هذه التغيرات الزيادة الكبيرة في عضوية كافة مؤسسات المنظومة . فالموقعون الأمليون على ميثاق الأمم المتحدة وعددهم ٥١ موقعا يمثلون الآن ، بامتناء جمهورية الصين الشعبية الديمقراطية ، ٣٠ في المائة ليس إلا من عضوية الأمم المتحدة و١٠ في المائة فقط من سكان البلدان الأعضاء . وهذا التوسع في العضوية لم يحول الاسم المتحدة وحسب إلى منظمة عالمية حقا وإنما أنط أيضا بجدول أعمالها مجموعة جديدة كلياً من الأولويات .

٣ - ويوجد في طليعة هذه الأولويات التعاون الدولي لأغراض التنمية ، وحماية البيئة ، وعمليات حفظ السلم وعمليات الأغاثة الإنسانية . وهذه الأنشطة التي كانت غير موجودة تقريبا منذ خمسة وأربعين عاما مضت ، تمثل اليوم نسبة أكبر بكثير من إجمالي نفقات منظومة الأمم المتحدة . وبما أن النظم الأساسية والهيكل التنظيمية الأملية لم تصمم وفي الاعتبار هذا التوسع غير المتوقع في الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية ، فإن منظومة الأمم المتحدة ككل والوكالات المتخصصة بشكل آخر ، التي من المفروض أن تكون عاملا حافزا للتقدم ، يبدو على عكس ذلك أن رياح التغير قد عمفت بها . ومع ذلك تحاول المنظمات الآن التكيف بدرجات متفاوتة بما يتناسب مع السياق العالمي الجديد .

٤ - وتعدّ نهاية الحرب الباردة تطورا هاما آخر زاد الضغط من أجل إجراء إصلاح ذي شأن لمنظومة الأمم المتحدة . والاتفاق المرتقبة الآن تبشر بالخير أكثر من أي وقت مضى لتحقيق تعاون دولي أكثر فعالية في مجال واسع من المسائل التي استعص الوصول بشأنها إلى توافق عالمي في الآراء: ويشمل هذا المجال الحوار بين الشمال والجنوب ، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية ، وحماية البيئة ، فضلا عن برنامج عمل للسلم والأمن لفترة ما بعد الحرب الباردة . وهذه الحقائق الجديدة تستدعي بشكل واضح استجابات تنظيمية جديدة . وبالنسبة لمنظومة عالمية العضوية تكمن مثل هذه الاستجابة حتما في اللامركزية المادية والوظيفية لصالح كافة أعضائها .

٥ - ومن بين التوجيهات العديدة لهيئات الإدارة في منظومة الأمم المتحدة بشأن هذا الموضوع ، يعد قرار الجمعية العامة ١٩٧/٢٢ المؤرخ في عام ١٩٧٧ و٢١١/٤٤ المؤرخ في عام ١٩٨٩ وثيقي الصلة بشكل خاص بهذا التقرير . فالقرار ١٩٧/٢٢ ينص ، في الفقرة رابعا من مرفقه ، على تعزيز دور اللجان الإقليمية بوصفها "المراكز الرئيسية في منظومة الأمم المتحدة المعنية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية العامة كل في منطقتها" . ويدعو القرار ٢١١/٤٤ مؤسسات المنظومة إلى إضفاء الطابع اللامركزي على الموارد وإلى تفويض السلطة من المقار إلى الصعيدين الإقليمي والقطري من أجل تعزيز نوعية تنفيذ البرامج وتنفيذها في وقتها . كما اعتمدت هيئات الإدارة في منظومة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) ، ومنظمة العمل الدولية ، والاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية ، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ، ومنظمة الصحة العالمية ، تدابير محددة لتشجيع اللامركزية .

٦ - وتفتقر الإجراءات التي اتخذتها المؤسسات استجابة لهذه الأوامر التشريعية إلى الشمول والتناسق . وفي الأمم المتحدة ، لم ينتج عن تنفيذ القرار ١٩٧/٢٢ تعزيز للتكامل وإزالة للازدواجية بين إدارات المقار واللجان الإقليمية ، أو عن اتفاق على مدى خمسة عشر عاما بشأن تطبيق اللامركزية على المسؤوليات والموارد وتحويلها إلى المناطق . وعملية إعادة التشكيل الجارية حاليا تأخذ كنقطة انطلاق لها ، كما كان الحال منذ خمسة عشر عاما مضت في سياق القرار ١٩٧/٢٢ ، إعادة تنظيم إدارات المقرر في "مرحلة أولى" . غير أن الأمين العام يعلن ، في تقريره عن أعمال المنظمة لعام ١٩٩٢ عن اعتزامه توسيع نطاق عملية الإصلاح لتشمل الأجزاء الأخرى في الأمم المتحدة لتحقيق هدف "توزيع المسؤوليات على نطاق المنظومة بقدر من الفعالية أكبر وتحقيق توازن بين المهام التي تؤدي في المقر والمهام التي تضطلع بها اللجان الإقليمية وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة وبرامجها" . كما يعرب الأمين العام في نفس التقرير عن "إيمانه القوي بأن تركيز الأمم المتحدة يجب أن يظل على الميدان الذي يجري فيه أعمال القرارات التي تتخذ في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية" .

٧ - وبعض الكيانات الأخرى في الأمم المتحدة مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) ، وبرنامج الأغذية العالمي ، ومندوق الأمم المتحدة للسكان وما إلى ذلك من الكيانات ، التي أقامت علاقات تعاون مع الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات ، قد أحرزت تقدما في اللامركزية المادية والوظيفية في الموارد والأنشطة ، حسبما تتطلب ذلك ولاياتها التمويلية والتشغيلية أساسا .

٨ - والصورة أقل اتساقا بالنسبة للوكالات المتخصصة التي تشكل الدعامة القويّة للنظام المشترك في مجال التكنولوجيا . والنقطة التي تشيرها بعض المنظمات في هذه المجموعة هي أن النطاق المتاح لها لتحقيق اللامركزية محدود نتيجة لطبيعة وظائفها الأساسية ذاتها . وتبقى الوكالات الأصغر حجما نسبيا والتي يقل عدد موظفيها من الفئة الفنية عن ٢٠٠ موظف شديدة المركزية . ومن بين الوكالات الأكبر حجما تعد منظمة الصحة العالمية ، التي هي أكثر المنظمات لا مركزية ، حالة خاصة يجري استعراضها على نحو أكثر تفصيلا في تقرير مستقل لوحدة التفتيش المشتركة . وفي اليونسكو ، التي شرع في هذه الدراسة بناء على طلبها ، كانت اللامركزية بندا من البنود ذات الأولوية على جدول أعمال دورة نيسان/أبريل ١٩٩١ للمجلس التنفيذي الذي ناقش دراسة متعمقة أعدتها لجنته الخاصة المعنية ب مكاتب المنظمة الميدانية . وعلى إثر استعراض هذه الدراسة اتخذ المؤتمر العام (25 C/Resolution 15.22) والمجلس التنفيذي (3.3, 136 EX/36) تدابير لتوجيه وتعزيز عملية تحقيق اللامركزية في اليونسكو . وتناقش في مرحلة لاحقة في هذا التقرير الاجراءات التي اتخذها المدير العام عملا بهذه التوجيهات . وقد طلبت اليونسكو من وحدة التفتيش المشتركة إجراء دراسة حول الموضوع على نطاق المنظومة ، رغبة منها في استخلاص الدروس المستفادة من سياسات وممارسات الوكالات المتخصصة الأخرى في مجال اللامركزية . وثمة ثلاث وكالات أخرى هي الفاو ، ومنظمة العمل الدولية ، والاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاملكية ، استعرضت برامجها وهيكلها في الأونة الأخيرة بغية تعزيز وجودها ودورها في الميدان .

٩ - وهذه الجهود الإصلاحية جديرة بالثناء . ولكنها تبدو جهودا منعزلة وغير مترابطة ومتفاوتة في التعمق والشمول . ذلك أن لجنة التنسيق الإدارية ككل ، والتي كان من المستموب أن تكون في طليعة عمليات الإصلاح ، تبدو متخلّفة عن مواكبة منظمات الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات التي تفضلع بجهود جسورة في مجال إعادة تشكيل البرامج . وهذه المقارنة تبين انشاقا بين أعضاء الفريق المشترك المؤلف من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الممولة أساسا من جهة والأعضاء التقنيين المتخصصين في لجنة التنسيق الإدارية من جهة أخرى . ولا يمكن أن تكون الجهود الرامية إلى تحقيق اللامركزية شاملة وفعالة إلا إذا اضطلع بها من خلال نهج منسق واستراتيجي على نطاق المنظومة في مجموعها لتنفيذ البرامج والأنشطة الميدانية .

١٠ - وتتمف النهج العشوائية الحالية لتحقيق اللامركزية بالازدواجية ، ولا سيما في تكاليف الهياكل الأساسية والموظفين ، وهي ازدواجية أفقية فيما بين المنظمات وازدواجية رأسية داخل فرائد المنظمات الداعمة للأنشطة الميدانية على المعيديين القطري والإقليمي وعلى معيد المقار . ومن شأن توزيع الموارد على نحو أكثر شمولاً وترشيدا أن يحقق وفورات كبيرة في تكاليف الانشاءات والموظفين ، وأن يعزز إلى حد

بمعيد أيضا المزايا النسبية لمنظومة الأمم المتحدة في الميدان إزاء المؤسسات المالية المتعددة الأطراف .

١١ - وتزداد ضرورة مثل هذا النهج الشامل والموحد أساسي في ضوء المبادئ التوجيهية الجديدة بشأن الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية في منظومة الأمم المتحدة ، الواردة في قرار الجمعية العامة ٢١١/٤٤ المؤرخ في ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩ . وتؤكد هذه المبادئ التوجيهية في جملة أمور على التنفيذ الحكومي والوطني ، والاستخدام الكامل للقدرات الوطنية ، والتحول من النهج البرنامجي إلى نهج المشاريع الخاصة بقطاعات محددة ، وتبسيط وتنسيق القواعد والإجراءات الناطقة بعمليات البرمجة ودورات المشاريع ، وكذلك أدوار المكاتب القطرية للمنظمات ، وتفويض السلطة من المقار إلى المستوى القطري ، وزيادة قدرة الدور القيادي للمنسق المقيم ، مع وضع ولاية محددة بوضوح ومعززة للجنة التنسيق الإدارية بهذا الخصوص ، والتعاون على نحو أوثق بين ممثلي مؤسسات المنظومة والمنسق المقيم على المستوى القطري .

١٢ - وتؤثر هذه التوجيهات بشكل مباشر على جوهر وهدف اللامركزية بما أنه لا يمكن تنفيذها كلياً دون ندب الموظفين للعمل خارج المقار وتفويض السلطة إلى الميدان . وقد اعتمد المفتش على التقارير السابقة لوحدة التفتيش المشتركة بشأن هذا الموضوع ولكنه ومع نطاق تحقيقه ليشمل لأول مرة استعراضاً للتوزيع الجغرافي لمقار المنظمات . ومفهوم اللامركزية المستخدم في هذا التقرير يشمل جوانب اللامركزية والجوانب الإدارية . ويأمل المفتش أن يسهم التقرير بشكل مفيد في النقاش الجاري حول إصلاح منظومة الأمم المتحدة من أجل إعادة توزيع المنظمات وتجهيزها لتكون بؤرة دولية فعالة للقرن المقبل .

١٣ - ويستعرض الفصل الثاني الانتشار الجغرافي للمنظمات بقدر ما يكون لموقعها وتركزها الحاليين من آثار على فعاليتها فيما يتصل بعضويتها العالمية وبدعم الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية . وينظر الفصل الثالث في اللامركزية من زاوية دور المنظمات في التعاون لأغراض التنمية . ويحمل الفصل الرابع امكانيات إعادة التنظيم الاستراتيجي لهياكل وموارد المنظومة المتمثلة بالتنمية . وتلي ذلك الاستنتاجات والتوصيات في الفصل الخامس .

١٤ - ويستعرض الجزء الثاني من هذا التقرير ، وهو الجزء المعنون "نهج مقارنة" ، الذي يرد في مجلد منفصل ، سياسات ونهج وتجارب تطبيق اللامركزية في فرادى مؤسسات المنظومة . وينبغي تناول هذا الجزء الثاني ، الذي يستخدم كإضافة ، جنباً إلى جنب مع الجزء الأول . ويعرب المفتش عن شكره لجميع من مده في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة بوجهات النظر والوثائق أثناء زيارته لمختلف المقار والميدان .

ثانيا - التوزيع الجغرافي

١٥ - يتناول هذا الفصل اللامركزية من منظور جيومتراتيجي . ويحاول الإجابة على سؤال جوهري هو: ما مدى لا مركزية أو عالمية منظومة الأمم المتحدة من زاوية مواقع مقار المؤسسات ومواردها وأنشطتها؟ وهذا السؤال لا مفر منه بسبب الازدياد الكبير في عضوية المؤسسات وعالميتها وأنشطتها منذ نشأتها في الأربعينات . ولكي تظل كل مؤسسة من المؤسسات مطابقة لمقتضى الأحوال على مر الزمن لا بد لها من أن تتكيف باستمرار مع تغير البيئة قصد التفاعل على نحو أفضل مع الأعضاء المكونين لها . ورهنا بطبيعة المؤسسة وحجم أنشطتها أو توقعات أعضائها ، فإن موقعها وتوزيعها الجغرافي يمكن أن يعزز أو يضعف فعاليتها عموما أو يؤثر على فهمها للمشاكل وعلى نهجها لحلها . لذلك فإن أي مناقشة لطرق ووسائل جعل منظومة الأمم المتحدة أوثق صلة دوما بالاهتمامات ذات الأولوية لكافة أعضائها لا بد أن تبدأ بتحليل صريح لمسائل اللامركزية .

الف - موقع المقار

١٦ - يبين الجدول الوارد في الصفحة ... مناطق الأمم المتحدة الرئيسية ، وكذلك البلدان والمدن المضيفة لمقار مؤسسات من منظومة الأمم المتحدة . ويرد في العمود الأخير على اليسار الهيئات التابعة للأمم المتحدة والتي كان ممكنا أن يقام مقرها في أي منطقة أو في أي بلد . ومن ثم تستثنى هذه القائمة اللجان الاقتصادية الإقليمية التابعة للأمم المتحدة أو المكاتب الإقليمية أو دون الإقليمية الأخرى في المنظومة والتي لها تركيز وولاية جغرافيان محددان . ويكشف الجدول أن كافة مؤسسات المنظومة توجد مقرها حاليا بأوروبا وأمريكا الشمالية وأن نفس الشيء يسري على موقع الهيئات التابعة للأمم المتحدة ، فيما عدا أفريقيا حيث تستضيف كينيا برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية . ومن الاستثناءات الصغيرة الأخرى منطقة آسيا والمحيط الهادئ حيث توجد جامعة الأمم المتحدة بطوكيو ، ومنطقة أمريكا اللاتينية والكاريبي التي يوجد فيها المعهد الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة في سانتو دومينغو بالجمهورية الدومينيكية . ومن هنا ، تبدو منظومة الأمم المتحدة من زاوية مواقع مقار المؤسسات عالية التركيز بالنسبة إلى عضويتها العالمية النطاق .

مواقع مقار مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

المنطقة	البلد والمدينة	مقار المنظمات	الهيئات التابعة للأمم المتحدة
أفريقيا	<u>كينيا</u> نيروبي		برنامج الأمم المتحدة للبيئة مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية
آسيا والمحيط الهادئ	<u>اليابان</u> طوكيو		جامعة الأمم المتحدة
أوروبا	<u>النمسا</u> فيينا	الوكالة الدولية للطاقة الذرية اليونيدو	مكتب الأمم المتحدة في فيينا برنامج الأمم المتحدة الدولي لمكافحة المخدرات والأمن
	<u>فرنسا</u> باريس	اليونسكو	
	<u>إيطاليا</u> روما	الفاو المندوق الدولي للتنمية الزراعية	برنامج الأغذية العالمي مجلس الأغذية العالمي معهد الأمم المتحدة الاقليمي للبحوث في ميدانسي الإجرام والعدالة
	<u>هولندا</u> لاهاي		محكمة العدل الدولية
	<u>المملكة المتحدة</u> لندن	المنظمة الدولية للملاحة البحرية	
	<u>سويسرا</u> برن	الاتحاد البريدي العالمي	

مواقع مقار مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (تابع)

المنطقة	البلد والمدينة	مقار المنظمات	الهيئات التابعة للأمم المتحدة
أوروبا (تابع)	<u>مويسرا</u> جنيف (تابع)	مجموعة الفات منظمة العمل الدولية الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية منظمة المحة العالمية المنظمة العالمية للملكية الفكرية المنظمة العالمية للأرماد الجوية	مكتب الأمم المتحدة بجنيف مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مركز التجارة الدولية الأونكتاد معهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح
أمريكا اللاتينية والكاريببي	<u>الجمهورية الدومنيكية</u> سانتو دومنغو		معهد الأمم المتحدة الدولي للبحث والتدريب من أجل النهوض بالمرأة
أمريكا الشمالية	<u>الولايات المتحدة</u> نيويورك	الأمم المتحدة	برنامج الأمم المتحدة الانمائي اليونيسيف صندوق الأمم المتحدة للسكان معهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث
	واشنطن	(مجموعة) البنك الدولي للإنشاء والتعمير صندوق النقد الدولي	
	<u>كندا</u> مونتريال	منظمة الطيران المدني الدولية	

١٧ - ويبدو أن سبب هذا التركيز الجغرافي لمقار منظومة الأمم المتحدة تاريخي أساسا . فالدول الاعضاء من أوروبا وأمريكا الشمالية لم تكن وحسب المهندمة الرئيسية لمنظومة الأمم المتحدة وإنما كانت تشكل أيضا أغلبية الاعضاء الاصليين في معظم المؤسسات . ومنظومة الأمم المتحدة نفسها ، فضلا عن ذلك ، هي عموما خلف لمؤسسات سابقة كانت أوروبية أساسا مثل عصبة الأمم (١٩١٩) ، ومنظمة العمل الدولية (١٩١٩) ، والاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية (١٨٦٥) ، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية (١٨٧٢) ، والاتحاد البريدي العالمي (١٨٧٤) ، إلخ . وما لا يقل عن ذلك أهمية هو أنه في الأربعينات كان هناك ما يمكن أن يبرر اعتبار أوروبا مركز العالم بها لها من توابع استعمارية في جميع أنحاء المعمورة ، في حين ظهرت الولايات المتحدة مسن الحرب العالمية الثانية بوصفها المهندمة الأولى لميثاق الأمم المتحدة وضامنة السلم والأمن العالميين إلى جانب الاتحاد السوفياتي سابقا . وتفسر هذه العوامل التركيز الاصلي لمنظومة الأمم المتحدة في أوروبا وأمريكا الشمالية .

١٨ - والساحة العالمية في عام ١٩٩٢ لا تكاد تقارن ، إذا كانت ثمة مقارنة على الإطلاق ، بالفترة ١٩٤٥ - ١٩٥٠ عندما نشأت منظومة الأمم المتحدة . وقد أزال نهائية الحرب الباردة استقطاب الشواغل الأمنية الدولية وحولت التركيز من التسليح نحو العمل الوقائي الجماعي من خلال مجلس الأمن . وبدأ توافق في الآراء يظهر ومؤداه أنه يجب أن تلعب منظومة الأمم المتحدة دورا متزايدا بآفراد وأنه يجب في المستقبل أن تشكل التنمية والتعاون في الميدانين الاجتماعي والاقتصادي واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية وإقامة أنظمة حكم مسؤولة وديمقراطية وقاءاً للسلم والأمن يقوم على المشاركة الفعالة لكافة أعضاء الأمم المتحدة . والتطبيق العملي لبرنامج العمل العالمي الجديد هذا يتطلب أن تكشف المنظمات تفاعلاتها مع جميع الدول الاعضاء . ويمكن أن تتعزز مثل هذه التفاعلات بتوزيع أكثر شرويا للمنظمات .

١٩ - ولعل نسب الناتج الاقتصادي العالمي والانمبة المقررة للاشتراكات في ميزانيات المنظمات لا تمثل تبريرا كافيا للنموذج الحالي لمواقع المقار . ذلك أنه إذا كان هذان المعياران حاسمين فمن المفروض أن تكون ألمانيا واليابان والاتحاد الروسي المرشحين الرئيسيين لاستضافة بعض المنظمات . والاعتبارات الاقتصادية والمالية ، مهما كانت ضرورية وهامة لسير منظومة الأمم المتحدة ومهمتها ، لا يجب أن تنتقص من الخصائص الموضوعية الأكثر أهمية للمنظومة: وهي المثل العليا النبيلة لميثاقها وعالميته ، وتساوي الأمم ، والحياد ، وتعددية الثقافات ، ونظام القيم الديمقراطية ، التي تشكل أساسها المفاهيمي والقانوني بوصف ذلك محورا للعلاقات الدولية . وهذه الخصائص الغريفة لا تقدر بثمن .

٢٠ - وفي أوروبا نفسها ، ربما لم يعد هناك ما يبرر التشكيل المادي الحالي للمنظمات في عصر ما بعد الحرب الباردة . كما أن مفهوم ومركز الدول المحايدة اللذان كانا هامين سابقا قد تدهورا بوصفهما معيارين لتعيين مواقع مقار المنظمات الدولية المحايدة . وبلدان أوروبا الشمالية التي هي من بين أنشط أعضاء الأمم المتحدة وأكثر الراعين لأهدافها سخاء لا تستضيف أية منظمة على الإطلاق . وكذلك فإنه يمكن أيضا أن تعتبر بشكل خاص دول أوروبا الشرقية والوسطى وبلدان أسرة الدول المستقلة موطنًا محتملاً لوجود ملحوظ لمنظومة الأمم المتحدة لمساعدتها على دعم تحولاتها السياسية والاقتصادية .

٢١ - أما بالنسبة للعضوية العالمية للمنظمات فإن موقعها الحالي يبدو غير ملائم . ذلك أن جميع هذه المنظمات بعيدة جغرافياً عن قرابة ٨٠ في المائة من عضويتها ، التي تتألف من شعوب الدول الأعضاء النامية . والكثير من النقاش الطويل العهد والوشاشق الضخمة الحجم في المنظومة بشأن اللامركزية والتنسيق ناجم عن هذا الوضع غير السوي المتمثل في بعد المنظمات الجغرافي عن البلدان النامية . ولم تملح إقامة شبكات المكاتب الميدانية وتوسيعها اختلال التوازن هذا بين نصفي الكرة الأرضية . وما من شك في أن مواقع المقار الحالية قد خدمت المنظمات والدول الأعضاء فيها على نحو جيد جداً طوال الأعوام السبعة والأربعين الماضية . ولكن القدرة الاستيعابية للبعض من هذه المواقع ربما أصبحت الآن تشكو من إجهاد ، فيما أحرز البعض من البلدان في نصف الكرة الجنوبي وفي غيره من الأماكن ما يكفي من التقدم لاستضافة بعض المنظمات .

٢٢ - غير أن موقع المنظمة قد لا يكون ذا تأثير كبير في ضوء انتشارها الجيوستراتيجي مثل تأثره بالخدمات المدنية الوطنية أو مدى الفعالية التي تستخدم بها الموارد الموضوعة تحت تصرفها للتفاعل مع الأعضاء فيها قمد تحقيق أهدافها . وبالتالي فإن الفقرات التالية تستعرض امكانيات تخفيف تركيز موارد المنظمات وأنشطة مختارة من أنشطتها .

باء - الموارد المالية

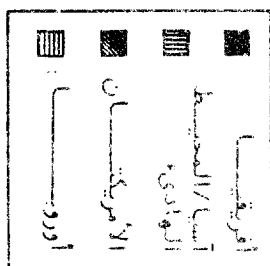
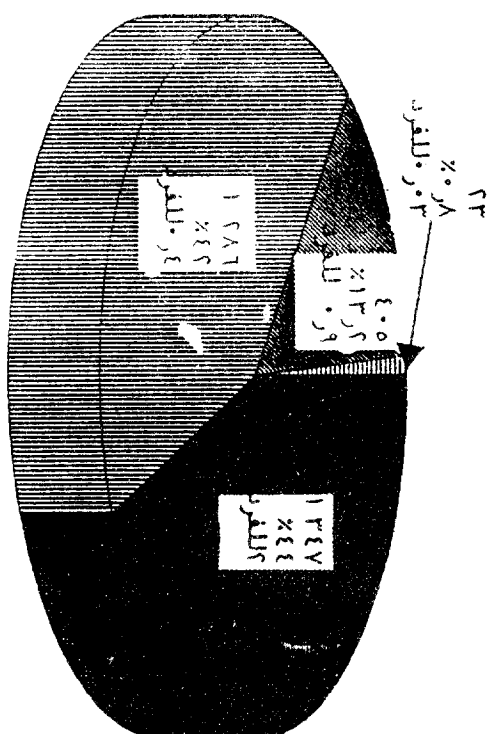
٢٣ - بلغ إجمالي نفقات مؤسسات المنظومة في عام ١٩٩٠ ، باستثناء مجموعة البنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي ، ٧,٥ من مليارات دولارات الولايات المتحدة (٢,٣ من مليارات الدولارات من الميزانيات العادية المقررة و٥,٢ من مليارات الدولارات من مصادر خارجة عن الميزانية ومن مصادر تبرعات)^(١) . ويمعب تحديد التوزيع الجغرافي لهذه النفقات بأي درجة من الدقة . وتوفر النسبة المخفضة من هذه

النفقات للأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية دليلاً تقريبياً . وقد بلغت هذه النسبة ما مقداره ٣,٧ من مليارات الدولارات في عام ١٩٩٠^(٢) ، أي قرابة ٥٠ في المائة من إجمالي النفقات . وذلك يعني أن مكان البلدان النامية البالغ عددهم ٤ مليارات نسمة تلقوا في عام ١٩٩٠ ما مقداره ٠,٩ من دولارات الولايات المتحدة للفرد من مؤسسات المنظومة . ويرد في الرسم البياني ١ (الصفحة ١١) توزيع إقليمي للنفقات ذات الصلة بالتنمية لعام ١٩٨٩ .

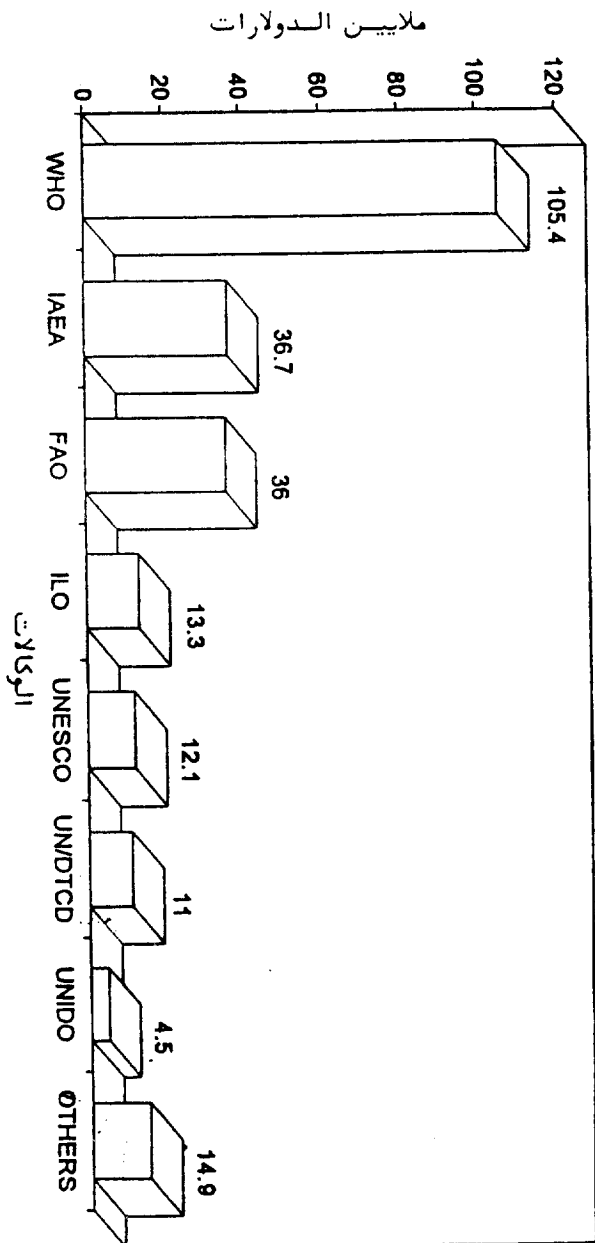
٢٤ - غير أن هذه البيانات ليست دليلاً موثقاً جداً به فيما يتعلق بالموضع الفعلي للإنفاق والفوائد المحققة ، ذلك أن أنشطة التنمية والأنشطة الإنسانية يدير معظمها موظفو المقار وتدعمها معدات وإمدادات وخدمات يتم اقتناؤها أساساً من البلدان المتقدمة . وبالإضافة إلى ذلك تُعزى نسبة تتجاوز ٧٠ في المائة من هذه النفقات إلى أربع هيئات من الهيئات التابعة للأمم المتحدة هي: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ، وصندوق الأمم المتحدة للسكان ، وبرنامج الأغذية العالمي .

٢٥ - والنفقات ذات الصلة بالتنمية والتمويل من الميزانيات العادية للمؤسسات ، وهي ميزانيات أكثر استقراراً وقابلية للتنبؤ وتعتمد عليها البرامج الممولة من الموارد الخارجة عن الميزانية في تحقيق فعاليتها وتأثيرها ربما كانت أكثر دلالة على مدى تعهد المؤسسات على النطاق العالمي بمهمتها الإنمائية . ويبين الرسم البياني ٢ (الصفحة ١٢) أن المؤسسات تحملت في عام ١٩٩٠ مبلغاً قدره ٢٢٣,٩ مليون دولار من ميزانياتها العادية للإنفاق على التعاون التقني . وهذا المبلغ لا يشمل إلا نسبة ١٠ في المائة من إجمالي نفقاتها في إطار الميزانية العادية لذلك العام . ومنظمة الصحة العالمية التي تمثل وحدها نسبة ٤٥ في المائة من هذه النفقات هي أيضاً في نفس الوقت ، وليس من باب الصدفة ، أكثر الوكالات المتخممة لا مركزية . والواقع أن التعاون التقني يعد حجر أساس في النظام الأساسي لمنظمة الصحة العالمية بينما لم يرد ذلك في النظم الأساسية لمعظم الوكالات الفنية الأخرى (انظر الفصل الثالث) . وتستوعب هياكل هذه المنظمة وبرامجها الميدانية في مجال التعاون التقني قرابة ٦٠ في المائة من الميزانية العادية ، وهذا مستوى لا تضاهيه أية وكالة أخرى .

الرسم البياني ١ - الإنتاج على الأراضي الزراعية في منطقة الأمم المتحدة: ١٩٨٩
(مصدر: إقلاسي)
(بملايين دولارات الولايات المتحدة والنسبة المئوية)



الرسم البياني ٢: توزيع الإنفاق على التعاون البيئي من
الميزانية العادية بحسب الوكالات
المخصصة في عام ١٩٩٠



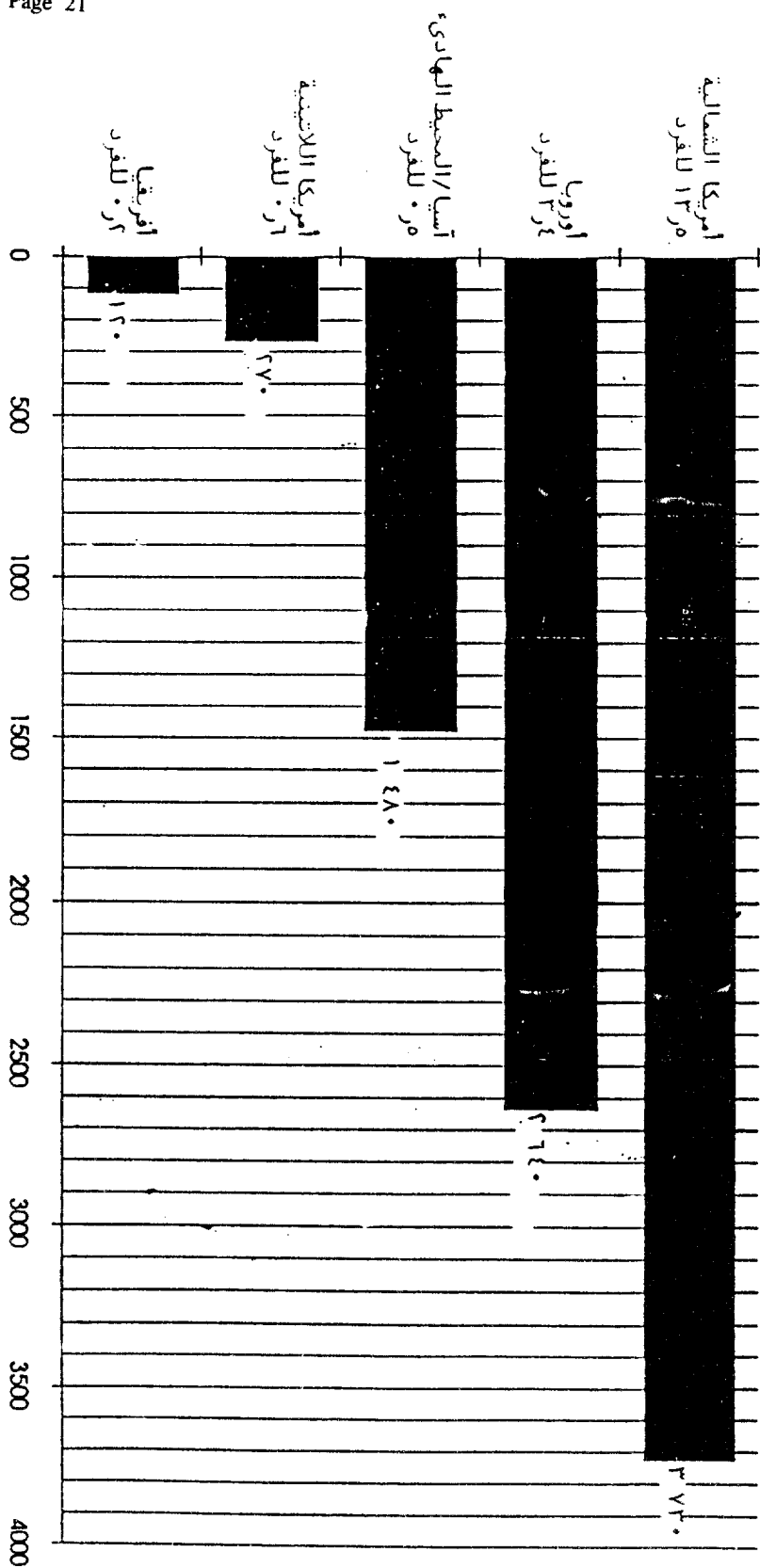
= WHO = منظمة الصحة العالمية
 = IAEA = الوكالة الدولية للطاقة الذرية
 = FAO = المنظمة الدولية للزراعة والغابات
 = ILO = منظمة العمل الدولية
 = UNESCO = اليونسكو
 = UN/DTCD = الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
 = UNCTCD = الأمم المتحدة للتجارة والتنمية
 = UNIDO = اليونيدو
 = OTHERS = وكالات أخرى

٢٦ - وأشارت بعض الوكالات في تعليقاتها على مشروع هذا التقرير إلى أن منظمة المحطة العالمية وحدها تدرج الموظفين في نفقاتها العادية للتعاون التقني ، وإلى أن أنشطة هامة عديدة في إطار الميزانية العادية لا تدرجها الوكالات بوصفها مساعدة تقنية مثل برامج اليونسكو العلمية . ولوحظ أيضاً أن الوكالات تسهم "بإعانة" من الميزانية العادية في تنفيذ المشاريع . وتقدر اليونسكو هذه المساهمة بمبلغ ٢٠٠ مليون دولار بالنسبة لكافة الوكالات الفنية التي تحدد إسهاماتها الفعلية من اعتمادات الميزانيات للتعاون التقني بما بين ٤٠ و ٥٠ في المائة من جميع أموال البرامج العادية . فإذا كان الحال كذلك فإن هناك ما يبرر إضفاء قدر أكبر ، وليس قدر أقل من اللامركزية .

٢٧ - وعلى خلاف الإنفاق على الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية ، التي هي لا مركزية بشكل ملحوظ في البلدان النامية ، فإن النفقات ذات الملة بالمقار مركزة حتماً في البلدان التي تستضيف أكثر من منظمة ، ألا وهي الولايات المتحدة وسويسرا والنمسا وإيطاليا . فبالنسبة للولايات المتحدة وسويسرا ، المتاح تقديرات بشأنهما^(٣) ، تبلغ الفوائد الاقتصادية لاستضافة المنظمات بالنسبة لكل من البلدين مليار دولار سنوياً ، أي عائداً للفرد مقداره ٤,٢ من الدولارات بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية و ١٥٦ دولاراً بالنسبة لسويسرا . وعلى ذلك فإن توزيع المنظمات من شأنه أيضاً أن يوزع الفوائد الاقتصادية لمواقع هذه المنظمات . وتصبح هذه الفوائد أهم عندما تُحتسب استثمارات المؤسسات من جميع الأنواع ، وخاصة منها استثمارات صندوق المعاشات التقاعدية التي بلغت قيمتها السوقية في عام ١٩٩٠ ما مقداره ٨,٥٦ مليار دولار .

٢٨ - ويعرض الرسم البياني ٣ (الصفحة ١٤) توزيع هذه الاستثمارات كالاتي بترتيب تنازلي بملايين الدولارات: أمريكا الشمالية - ٣ ٧٣٠ (٤٣,٦ في المائة) ؛ أوروبا - ٣ ٦٤٠ (٣٠,٩ في المائة) ؛ آسيا - ١ ٤٨٠ (١٧,٢ في المائة) ؛ المؤسسات الدولية - ٣١٨ (٣,٧ في المائة) ؛ أمريكا اللاتينية - ٢٧٠ (٣,٢ في المائة) ؛ إفريقيا - ١٢٠ (١,٤ في المائة) . وبلغت استثمارات الصندوق في كافة بلدان أوروبا الشرقية ٣٩ مليون دولار أي ١,٥ في المائة من إجمالي أوروبا ، في حين مثلت هذه الاستثمارات في أستراليا واليابان ونيوزيلندا نسبة ٧٠ في المائة من إجمالي آسيا . وبالنسبة للبلدان النامية كافة ، بلغ إجمالي استثمارات الصندوق ٨٢١ مليون دولار أي ٩,٧ في المائة من المجموع الكلي .

الرسم الثاني ٣: إجمالي استثمارات صندوق الأمم المتحدة
للمعاقاة للبيانات العددية بـ ٥٠٠ مليون
الاستثمارات في ٣١ آذار/مارس ١٩٩٠
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

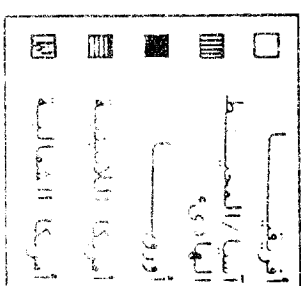
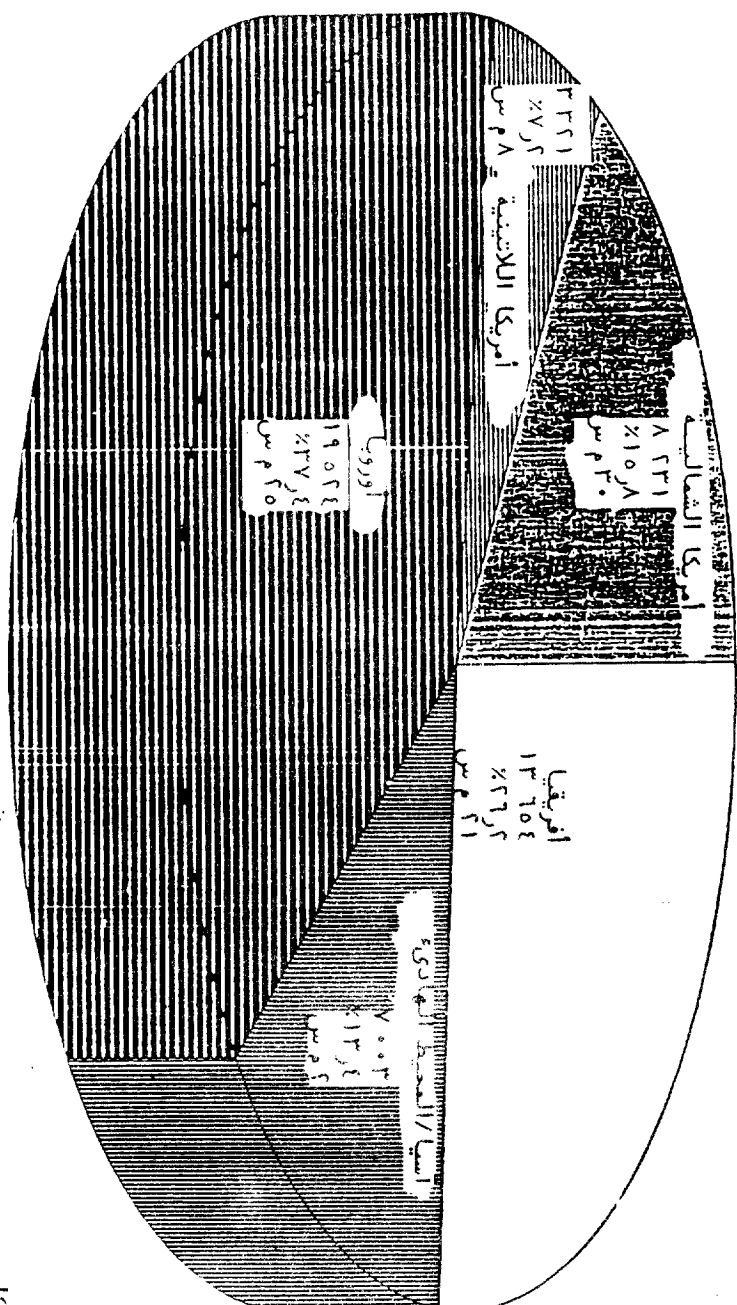


٢٩ - وأشارت عدة منظمات إلى أن إدارة الصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة لا صلة لها بموضوع هذا التقرير لأنه لا يمكن الطعن لا في المعايير التقنية الموجهة لاستثمارات الصندوق (مثل السلامة وقابلية التحويل والربحية) ولا في حكمة لجنة الاستثمارات . ولكن هذا التقرير لا يوصي إطلاقاً بتعديل تلك المعايير من أجل اللامركزية . والمسألة التي قد تكون لها صلة بالموضوع هي معرفة ما إذا كان يتم بانتظام السعي وراء فرص تنويع الاستثمار في جميع المناطق ، كما حثت على ذلك الجمعية العامة مراراً وتكراراً . وفضلاً عن ذلك ، يجدر ذكر عامل الارتباط التالي: إن استثمارات الصندوق ومصادر مشتريات المنظمات للمعدات والخدمات ، على الرغم من التحصينات التي سُجلت مؤخراً ، مركزة في نفس البلدان والمناطق التي تقع فيها مقار المنظمات . وفي هذه الأمثلة - استثمارات الأموال ، ومصادر المشتريات ، ومواقع المقار - فإن بلدان أوروبا الشمالية وأوروبا الشرقية والبلدان النامية لا تستفيد بالقدر الواجب . فالمنظمات بعيدة مادياً وفنياً عن هذه المناطق .

جيم - الموارد من الموظفين

٣٠ - يوضح الرسم البياني ٤ (المفحة ١٦) درجة توزع إجمالي الموارد البشرية للمؤسسات في عام ١٩٩٠ . وهو يبين أن عدد موظفي منظومة الأمم المتحدة لكل مليون من السكان في المناطق الخمس كان يبلغ: في أمريكا الشمالية - ٣٠ ، في أوروبا - ٢٥ ، في إفريقيا - ٢١ ، في أمريكا اللاتينية - ٨ ، في آسيا - ٢ . وينبغي النظر إلى هذه الأرقام في حاجة في ضوء ملاحظة أن نسبة تقارب ٨٠ في المائة من الموظفين في المناطق النامية تتألف من موظفين ممولين من موارد خارجة عن الميزانية العادية ، وهم موظفو مشاريع ، أو الموظفون الوطنيون الذين تستخدمهم المنظمات . ويبين الرسم البياني ٥ (المفحة ١٧) مؤشراً أدق على درجة عدم تركيز الموظفين الفنيين العاديين في المنظمات . ويكشف هذا الرسم البياني أن المؤسسات الأعضاء في الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات والتي تعنى كلياً تقريباً بالأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية قد أوفت إلى الميدان نسبة متوسطة قدرها ٧٧,٧ في المائة من موظفيها خارج المقار . وفيما عدا منظمة المحة العالمية التي تبلغ فيها نسبة الموظفين العاملين خارج المقر ٥٩ في المائة ، تبلغ هذه النسبة في الوكالات التقنية ما بين مفر و ٢٣ في المائة من الموظفين العاديين الموفدين إلى الميدان بعيداً عن المقر .

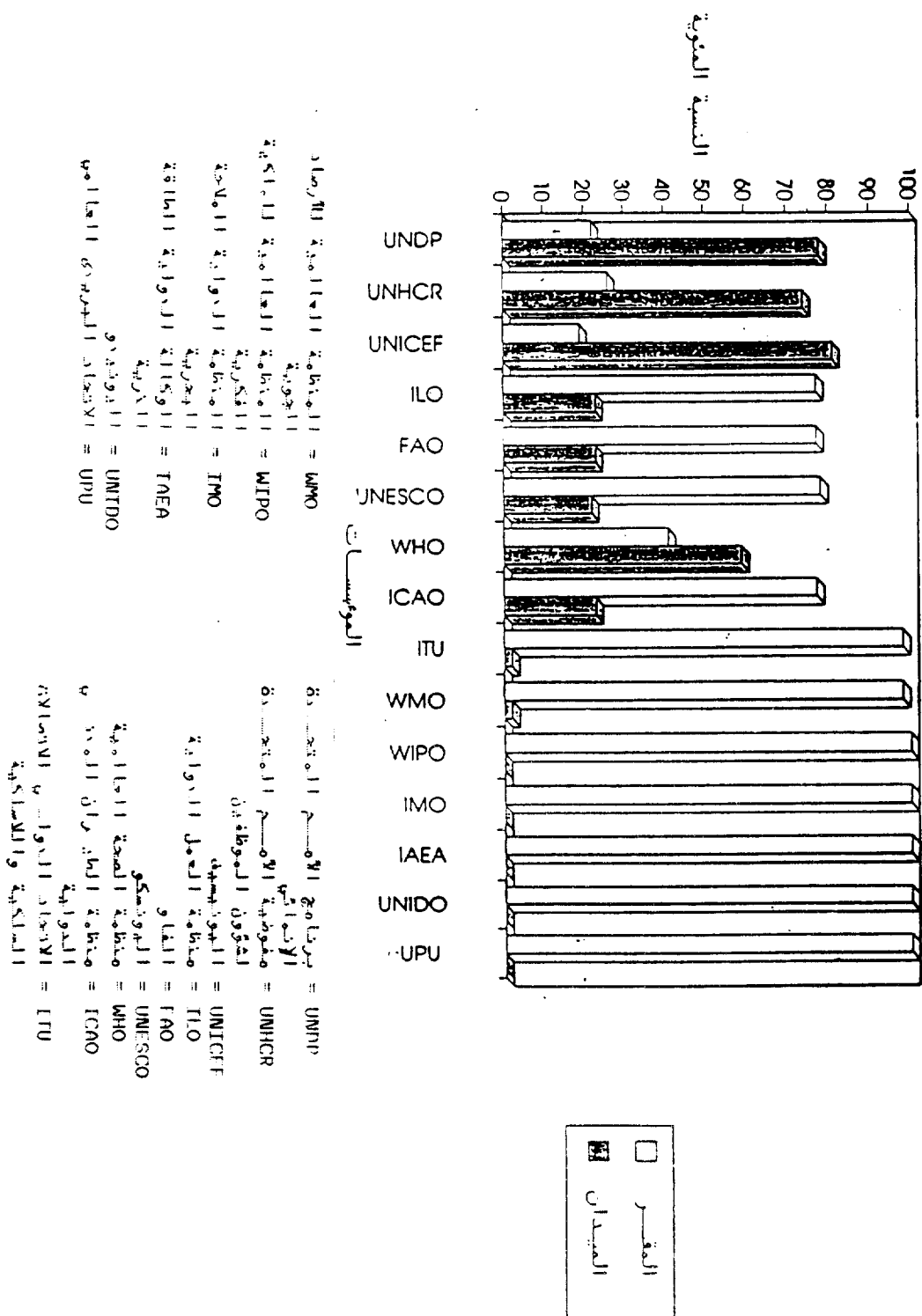
الرسم البياني ٤: مجموع موظفي منظمات الأمم المتحدة
بحسب مقر العمل
(مؤثر إقليمي لعام ١٩٩٠)



م س = لكل مليون من السكان

مصدر البيانات: إحصاءات الموظفين في عام ١٩٩٠ الصادرة عن اللجنة الاستشارية المعنية بالمساكن الإدارية •

الرسم البياني ٥: توزيع موظفي منظمات الأمم المتحدة الواردية
بين الميدان والمقر عام ١٩٨٩



٣١ - وترى هذه الوكالات أن وظائفها الاسامية والعالية التخصص التقني لا تقبل اللامركزية . وإن كانت هذه الحجة صحيحة جزئياً ، وخامة بالنسبة للوكالات المقيمة جداً وبالنسبة للوكالة الدولية للطاقة الذرية ، إلا أن مثال نموذج لا مركزية منظمة الصحة العالمية يبين أن اللامركزية لا تتعارض بالضرورة مع طبيعة المهام العالية التخصص المنوطة بهذه المنظمات . وبالإضافة إلى ذلك فإن مستوى لا مركزيتها الحالي غير ملائم لتأمين الإدارة السليمة والاضطلاع بالمسؤوليات على الوجه الكافي فيما يتصل بالحجم الهائل من أنشطة التعاون التقني الممولة من مصادر مختلفة والتي تنفذها هذه الوكالات في أنحاء عديدة من العالم .

٣٢ - وبالنسبة لجميع المنظمات ، كثيراً ما يتم التذرع بتكاليف اللامركزية في فترات عدم زيادة الميزانيات باعتبارها أهم عائق لنسبة هامة من الموظفين من المقار إلى الميدان فعلى سبيل المثال تقدّر تكلفة نقل موظف من الرتبة ف - ١/٤ ويعول شخصين بزهاء ٣٠ ٠٠٠ دولار من نيويورك إلى بوينس آيرس أو زهاء ٢٥ ٠٠٠ دولار لنقله من جنيف إلى نيودلهي . وذلك لا يشمل البنية الاسامية مثل إقامة مباني المكاتب ، إذ أن هذه المباني توفرها البلدان النامية في بعض الحالات مجاناً . ويصلم المفتش بأثار التكلفة الاولى لإيفاد الموظفين خارج المقار ولكنه يعتقد أنه يمكن تخفيض هذه التكاليف إلى حد بعيد عن طريق الاستخدام الامثل للمباني والخدمات المشتركة ، وكذلك عن طريق تخفيض نفقات سفر موظفي المقار في مهام ميدانية متكررة الحدوث . وتوقف المفتش عند مثال منظمة تمت فيها زيارة مشروع ميداني ١٥ مرة من قبل موظفي مقار مختلفة في ظرف ١٨ شهراً .

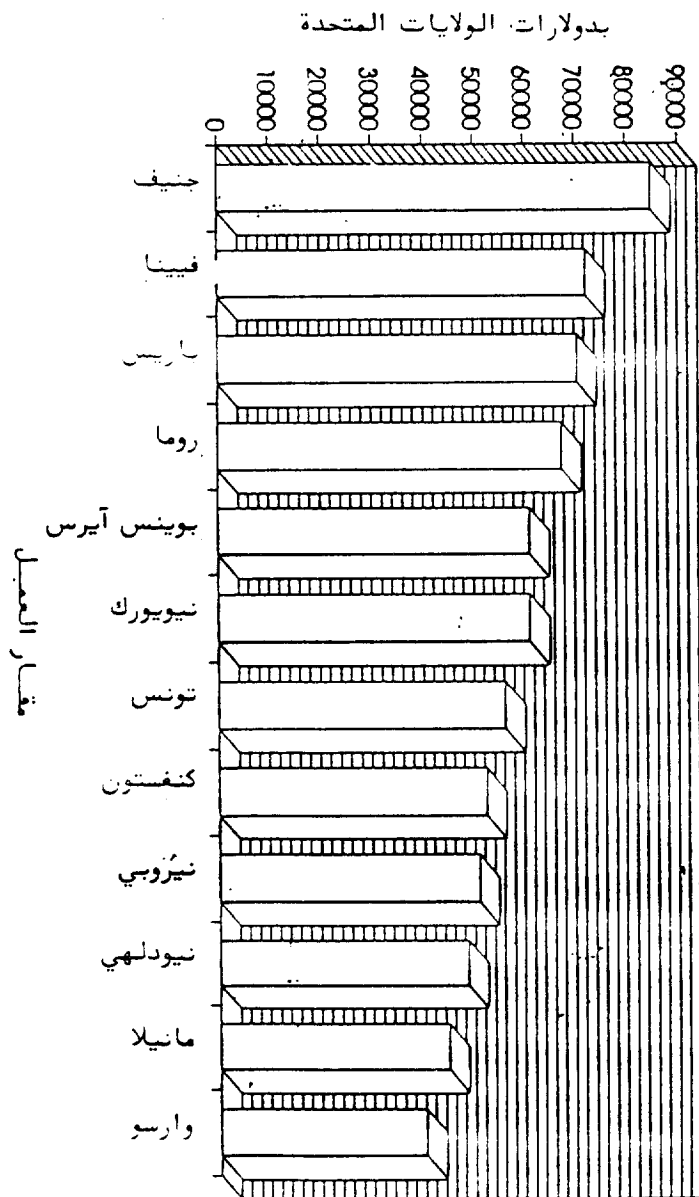
٣٣ - ويبين الرسمان البيانيان ١-٦ و ٢-٦ (المفحتان ٢٠ و ٢١) اللذان يوفران بيانات حول تكاليف الموظفين بمقار عمل مختلفة أن وجود موظفي المنظمات بمقار العمل الميدانية أقل كلفة بكثير من وجودهم بمقارها الرئيسية الحالية . وهذا الجدول مفيد بشكل خاص فيما يتصل بالزعم الذي كثيراً ما نسمعه من بعض الدول الاعضاء والمنظمات حول الآثار المالية الكبيرة لتطبيق اللامركزية من حيث التكلفة . وتشير البيانات على سبيل المثال إلى أن جنيف التي تستضيف تركزا عالياً من المنظمات والموظفين هي في الواقع أغلى مقر من حيث تكاليف المرتبات . وكانت تكلفة موظف من الرتبة ف-١/٤ وله طفلان معالان في جنيف في كانون الثاني/يناير ١٩٩١ تبلغ قرابة ضعف متوسط تكلفة موظف من نفس الرتبة بنيودلهي أو مانيتا أو وارسو . ولما كان موظفو فئة الخدمات العامة يمثلون حالياً ٦٤,٤ في المائة من مجموع موظفي منظومة الأمم المتحدة فإن التكاليف المقارنة بمختلف مقار العمل تدل على الوفورات الهامة التي يمكن أن تحققها الدول الاعضاء من تغيير موقع بعض المنظمات وعن طريق تطبيق اللامركزية في مجال الموظفين .

وعلى سبيل المثال كانت تكلفة موظف من فئة الخدمات العامة في أعلى رتبة بجنييف في كانون الثاني/يناير ١٩٩١ تكفي لتوظيف موظفين اثنين بنفس الرتبة في بوينس آيرس ، و٣ موظفين في تونس أو وارسو ، و٧ في نيروبي ، و٩ في نيودلهي ، و١٠ في مانيسلا . وهذه البيانات المقارنة لا تشمل تكاليف منحة التعليم ومخططات التأمين الطبي التي تتحملها المنظمات والتي هي أعلى بكثير في مواقع المقار الرئيسية الحالية مما هي عليه في مقار العمل بالميدان .

٢٤ - والاهم أن اللامركزية كما هي مقترحة في هذا التقرير ، وإن كانت تنطوي ضمناً على تكاليف في البداية إلا أنها من المفروض أن تؤدي في النهاية إلى تحقيق وفورات في تكاليف التأسيس والنفقات العامة . والنهج المقترح يعني ضمناً إصلاح الهياكل والإجراءات بل وحتى مؤهلات الموظفين اللازمة لتمييز وتطبيق أشكال التعاون التقني الجديد . وترى المنظمات ، بحق ، أن المتأخرات في الاشتراكات المقررة والتي يبلغ مجموعها قرابة ملياريين من الدولارات في الوقت الحاضر تضيق مجال العمل أمامها كما يجد منه عدم زيادة الميزانيات . ولكن المفتش يلاحظ أن مجموع الموظفين الميدانيين (قرابة ٢٤ ٠٠٠ موظف) في مؤسسات النظام المشترك هو في الوقت الحاضر أكثر من ضعف مجموع الموظفين (قرابة ١١ ٠٠٠ موظف) الذين يوظفهم البنك الدولي ومصارف التنمية الإقليمية في الأمريكتين وأفريقيا وآسيا .

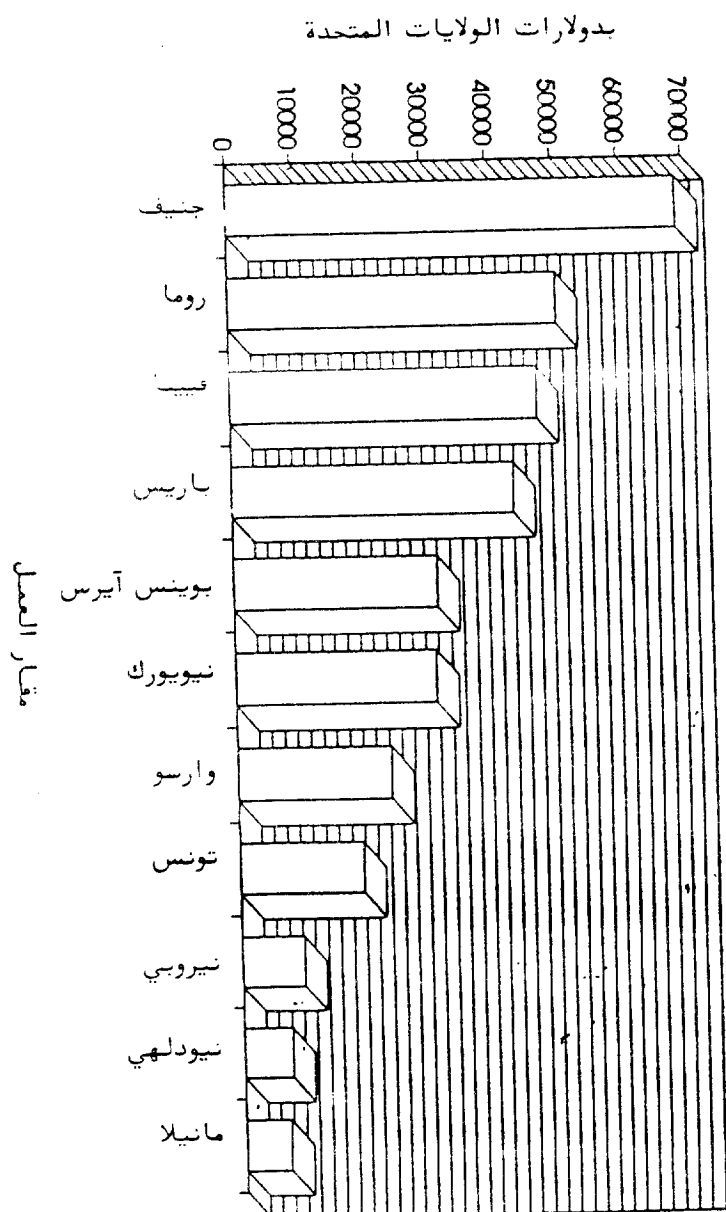
٣٥ - والمصارف الأربعة المذكورة توفر الآن ، إضافة إلى وظائفها الأساسية المركزية ، قدراً من المساعدة التقنية أكبر مما يوفره نظام الأمم المتحدة المشترك ، باستثناء نفقات الاغاثة في حالات الطوارئ . وعندما يدرج موظفو التعاون التقني بالمقار (أكثر من ٣ ٠٠٠ موظف) في هذه المقارنة تبين النتيجة بمورة واضحة أن مؤسسات النظام المشترك للمؤسسات تضم عدداً من الموظفين يزيد بشكل واضح عن اللزوم قياساً بمستوى الموارد الموفرة ، والسبب بدون شك هو أن التجزئة المذهلة للبرامج والهياكل الميدانية وكذلك نهج اللامركزية قد رفعت النفقات العامة إلى حد كبير . فعلى سبيل المثال يوجد في منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) وحدها ما لا يقل عن مئة مستويات متداخلة في سياق اللامركزية لدعم العمليات الميدانية (انظر الجزء الثاني ، الفصل الخامس) . وبناء على ذلك فإن الفرضية الرئيسية هي أن توخي نهج أكثر تيسيراً وتنسيقاً تجاه اللامركزية دعماً للأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية ومائر الأنشطة الأساسية الأخرى يؤدي إلى تحقيق وفورات هامة ، إلى تكاليف (انظر أيضاً الفصل الرابع) .

الرسم البياني ١-١: تكاليف موظفي منظومة الأمم المتحدة بمقابل عمل
مخولة لموظف من الرتبة ف-١/٤ متزوج وي
مدين في كانون الثاني/يناير ١٩٩١



مصدر البيانات: مكاتب الأمم المتحدة بجنيف، وإدارة الموارد المالية، وبناء على
طابق وحدة القيمة المضافة

الرسم البياني ١-٢: تكاليف موظفي منظومة الأمم المتحدة بعمالة محلية
مخانة لعمالة من الرتبة ع - ١/٧ أوسا بعمال محليين ،
مكتوب وبيعول طلائيل في الكادون الكادون/بي/١٩٩١



مصدر البيانات: مكتب الأمم المتحدة بجنيف، دائرة إدارة الموارد المالية، بناء على
طابق وحدة القيمة المضافة المشتركة .

٣٦ - ويتمثل تفسير أمح لتركز الموظفين بالمقار ، أولا ، في أن أولويات التعاون التقني لم تدرج بعد كليا ضمن البرامج العادية لبعض المنظمات ، وشانيا لان المنظمات تقع في أكثر مناطق العالم تقدما من الناحية الاقتصادية وبالتالي أكثرها اغراء . ولاحظ المفتش أثناء هذه الدرامة مقاومة شديدة لتطبيق اللامركزية بشأن الموظفين بنقلهم إلى المناطق النامية . والبعض من موظفي المقار ، وخاصة في الوكالات المتخصصة ، اعتادوا على وسط البلد المضيف الذي يعيشون فيه بل وأصبحوا شغوفين به . ولأسباب شخصية شتى مثل تعليم الاطفال ، ومستوى العيش المريح ، والمناخ الملائم ، والتخوف من الامراض الاستوائية ، والاستثمار في العقارات ، الخ ، يمانع موظفون عديدون بالمقار قبول مهمات طويلة المدة في الميدان . ويرى أن الخدمة في الميدان ليس لها ما لتولي منصب بالمقار من "أبهة" ، ولا سيما إذا لم تكن فيها أية فرص للترقية الوظيفية .

دال - موارد المعلومات

٣٧ - إن اللامركزية أداة واضحة لزيادة فعالية نشر ما لدى المؤسسات من موارد المعلومات التي تشمل المعارف العلمية والتقنية والعامّة المخزنة في شكل بيليوغرافي أو الكتروني أو آلي . والمعلومات المحددة على هذا النحو ، هي بدون شك أشمن منتجات المنظمات ووسيلتها الأساسية لنشر التكنولوجيا . ومن بعض النواحي فإن هذا المنتج فريد من نوعه في العالم: فهو محايد وموضوعي (أو المفترض أن يكون كذلك) ؛ ولا يمكن الحصول عليه بسهولة من مصادر أخرى ، ومن الأهم من ذلك هو أنه عادة ما يكون "الكلمة الأخيرة" بشأن أي موضوع يعالج . ومن ثم يمكن تشبيهه بخزانة كنز للمجتمع العلمي والاكاديمي والثقافي عموما في الاماكن والبلدان والاقاليم المستضيفة للمنظمات .

٣٨ - ولأسباب بديهية ، توجد هذه الموارد الآن مركزة في مكاتب وقواعد بيانات مقار المنظمات في أوروبا وأمريكا الشمالية . ولم يتسن للمفتش تقييم مدى تنظيم موارد المعلومات لدعم الأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية أو لتسهيل وصول البلدان النامية إليها . ويرى بعض الخبراء^(٤) أن نظم معلومات المؤسسات (على سبيل المثال ، نظام المعلومات الدولي للعلوم الزراعية والتكنولوجيا ونظام المعلومات الخاص بالعلوم المائية ومصادر الأسماك ، التابعان للغاؤ ، والنظام الدولي للمعلومات النووية التابع للوكالة الدولية للطاقة الذرية ، والنظام الدولي للاحالة إلى مصادر المعلومات البيئية التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ، ومصرف البيانات الصناعية والتكنولوجية التابع لليونيدو ، الخ) ، تمثل نظما مفرطة التعقد بالنسبة للبلدان النامية التي لا تملك في معظم الحالات إلا هياكل أساسية أولية في مجالي المعلومات والاتصالات ولغات مختلفة . ويؤكد هذه النقطة أيضا تقرير حديث لوحدة التفتيش

المشاركة عن مكاتب منظومة الأمم المتحدة . وتشير أمثلة اللجان الإقليمية للأمم المتحدة ، ومراكز إعلام الأمم المتحدة ، ومكاتب منظمة الصحة العالمية الإقليمية ، التي هي مخازن رئيسية لموارد المعلومات في البلدان النامية ، أنه كلما ازدادت لا مركزية المنظمة ازدادت سهولة توفيرها للمعلومات بصورة أقرب ما يمكن إلى جمهورها ، وذلك من خلال مناهج تقليدية بسيطة .

هاء - أنشطة المؤتمرات

٣٩ - تمثل المؤتمرات الرئيسية التي تعقدها المنظمات ، ولا سيما الدورات المنتظمة لهيئات إدارتها ، وسيلة مرنة ومناسبة لكي تتفاعل المنظمات مع أعضائها وشعوبهم .

٤٠ - وتبين وثيقة الأمم المتحدة A/AC.172/133 الصادرة في شباط/فبراير ١٩٩٠ بعنوان "الجدول الزمني لمؤتمرات واجتماعات الأمم المتحدة للفترة ١٩٩٠-١٩٩١" أن أنشطة منظومة الأمم المتحدة المبرمجة للفترة ١٩٩٠-١٩٩١ في مجال المؤتمرات تركزت بمقار المنظمات في نيويورك وجنيف وروما وفيينا . وعلى خلاف الممارسة المتبعة فسي المنظمات الحكومية الدولية الأخرى ، ولا سيما في الجماعة الاقتصادية الأوروبية ، ومنظمة الدول الأمريكية ، ومنظمة الوحدة الأفريقية ، وجامعة الدول العربية ، ورابطة أمم جنوب شرقي آسيا ، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير/مندوق النقد الدولي ، والممارف الإقليمية ، فإنه نادرا جدا ما تجتمع هيئات الإدارة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بعيدا عن مقار المنظمات ، فيما عدا الاتحاد الدولي للمواصلات السلوكية واللاسلكية ، والاتحاد البريدي العالمي ، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الاونكتاد) واللجان الإقليمية لمنظمة الصحة العالمية - ولكن ذلك لا ينطبق على جمعية الصحة العالمية أو المجلس التنفيذي للمنظمة . وحتى هيئات الإدارة التي تعنى على وجه أخص بمسائل التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، مثل مجلس الأمم المتحدة الاقتصادي والاجتماعي ، ومجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، والمجلس التنفيذي لليونسيف ، الخ ، لم تتح لها الفرصة للاجتماع بصورة أكثر تواترا خارج نيويورك وجنيف .

٤١ - ويسلم المفتش بأن عقد المؤتمرات والاجتماعات خارج المقار المحددة تترتب عليه فعلا تكاليف اضافية بالنسبة للمنظمات ، وهذا أمر يهدف قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢٤٣/٤٠ المؤرخ في عام ١٩٨٥ الى تفاديه عن طريق النص على ما يلي: "يجوز لهيئات الأمم المتحدة أن تعقد دوراتها خارج مقارها المحددة عندما توافق الحكومة التي تدعوها إلى عقد دورة في أرضها على تحمل التكاليف الإضافية الفعلية الناجمة عن ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، بعد التشاور مع الأمين العام بشأن طبيعة هذه التكاليف ومداهها المحتمل" .

٤٢ - وتتمثل المسألة الأساسية في حساب "التكاليف الإضافية الفعلية الناجمة عن ذلك بصورة مباشرة أو غير مباشرة". ويفهم المفتش أن الحكومات الداعية تحاول التفاوض بهدف تخفيض هذه التكاليف وأن شمة افتقارا فيما يبدو للتفاهم بين هذه الحكومات وموظفي الأمم المتحدة لشؤون المؤتمرات حول متطلبات استضافة مؤتمر للأمم المتحدة ، التي لا بد من أن تخضع لنفس القواعد أينما عقد المؤتمر . وقد ترغب لجنة المؤتمرات التابعة للأمم المتحدة وهيئات الإدارة الأخرى في المنظومة في إلقاء نظرة فاحصة أخرى على المبادئ والقواعد الحالية الناجمة لاختيار أماكن عقد المؤتمرات بصورة عامة ودوراتها التشريعية بصورة خاصة . وينبغي بذل جهود لتشجيع الدول الأعضاء على استضافة المؤتمرات الاستثنائية والدورات التشريعية للمنظمات ، التي بإمكانها أن تستنبط طريقة أكثر ابداعا وربما أيضا أكثر توفيراً لحساب التكاليف الإضافية التي تتحملها الحكومات المستضيفة المحتملة ، دون المساس بمعايير الفعالية القائمة .

٤٣ - وتنطوي الطريقة المستخدمة حاليا لتقدير التكاليف الإضافية عموما على نزعة إلى تغريم الحكومات التي ترغب في استضافة مؤتمرات الأمم المتحدة لا إلى تشجيعها . وعلى سبيل المثال فإن تكلفة نقل مجموعة كبيرة من موظفي خدمة المؤتمرات بالمقار ، وخاصة نقل موظفي اللغات والوثائق ، وكذلك لنقل المعدات لدعم المؤتمرات التي تعقد بعيدا عن المقار ، يمكن تخفيضها إلى حد بعيد عن طريق مزيد الاعتماد على خدمات المؤتمرات - ولا سيما خدمات المترجمين الشفويين والتحريريين - المتوفرة في البلد المضيف أو في المنطقة التي ينتمي إليها ، وعن طريق تكنولوجيا الاتصالات العصرية إن وجدت وإذا كانت ملائمة ، وخاصة عن طريق زيادة دقة إجراءات التخطيط المسبق ، بما في ذلك قيام أمانات المنظمات بتدريب موظفي شؤون المؤتمرات المحليين . ولكن الاتفاقات الحالية التي تديرها الآن اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية بين منظمات ورابطات المترجمين^(٥) المتمركزة بمقار العمل قد تكون عائقا للتوسع في استخدام خدمات المؤتمرات المحلية التي توفرها الحكومات المستضيفة ، الأمر الذي يضيّق خيارات تخفيض التكلفة المتاحة للمنظمات . وتشترط هذه الرابطات عادة استخدام أعضائها المسجلين وتطبيق مكافآت محددة ملغيا بالاتفاق مع مؤسسات المنظومة .

٤٤ - وفي حين أنه بإمكان الدول الأعضاء المتقدمة استضافة مؤتمرات منظومة الأمم المتحدة والدورات التشريعية دون صعوبة كبيرة ، وينبغي من ثم تشجيعها على الاستمرار في ذلك ، إلا أن نفس الشيء لا يصدق على معظم الدول الأعضاء النامية ، وبشكل خاص الفئة الأقل نمواً ، ولعلها تحتاج في نفس الوقت إلى تشجيع ودعم لتمكينها من تحمل التكاليف الإضافية . ويمكن أن يأتي الدعم من عدة مصادر ، بما في ذلك من مجتمع المانحين والقطاعات الخاصة ، ويمكن في نفس الوقت التفاوض على أسعار خاصة مع شركات الطيران والفنادق .

٤٥ - وما من شك في أن المؤتمرات الخاصة والدورات التشريعية للمنظومة تشكل وسيلة ميسرة وفعالة تشجع بها المنظمات التعارف بين مختلف الثقافات والتفاهم بين شعوب ومناطق أعضائها . وبما أن ذلك هدف من الأهداف الرئيسية للامركزية فإنه يبدو من المعقول استخدام وظيفة المؤتمرات أكثر بكثير من ذي قبل لتحقيق ذلك الهدف . وبالتالي فإن المفتش يوصي بأن تنظر هيئات الإدارة في خيار ترسيخ مبدأ الاجتماع خارج المقار والاجتماع ، قدر المستطاع ، على أساس من التناوب الاقليمي .

٤٦ - وفي حين أنه لا يمكن التقليل من هدف اللامركزية المادية للمنظمات وحصتها في مجرد الحصول على توزيع أكثر انمافا للفوائد المنظورة وغير المنظورة لمواقع المقار ، فإن الفقرات السابقة لا تترك مجالا للشك في أن تلك الفوائد من الكبر الس الحد الذي يقتضي بحث آشارها على عضوية المنظمات العالمية سيرا على تقاليد المنظومة وممارساتها الديمقراطية . وهناك أشران ربما يستحقان الذكر .

٤٧ - وأول هذين الاشرين أن التركز الحالي للمنظمات يدل على انعدام التناسب الس حد كبير على مدى السبعة والاربعين عاما الماضية في تكاليف التمثيل والسفر الرسمي التي تتحملها البلدان المضيفة من جهة ، وجميع البلدان الاخرى من جهة ثانية . كما يصدق انعدام التناسب ، وإن كان ذلك بدرجة أقل ، بين الدول الاعضاء في المناطق المضيفة للمنظمات وجميع الدول الاعضاء الاخرى ، وخاصة منها الدول الاعضاء النامية التي يبدو أن تكاليف تمثيلها في البعض من أغلى المدن المضيفة للمنظمات تتناسب تناسباً عكسياً مع أنصبة اشتراكاتها المقررة .

٤٨ - وشأن الاشرين هو أن مبدأ التوظيف المحلي لموظفي الخدمات العامة ، كما هو مطبق حالياً في عدة مقار يمثل إثبات الإقامة المحلية الشرط الاساسي الاول للتوظيف فيها ، يستبعد عمليا المواطنين من خارج البلدان والمناطق المضيفة من التنافس على وظائف الخدمات العامة ما لم يكونوا مقيمين محليين . وبالنسبة لهؤلاء الرعايا ، تتضاءل احتمالات الحصول على الإقامة المحلية بالنظر الى أن البلدان المضيفة تضيق الخناق بشكل متزايد على هجرة الاجانب اليها . ولما كانت فئة الخدمات العامة تمثل ثلثي مجموع موظفي المقار فإن نتيجة ذلك هو أن وظيفتين من كل ثلاث وظائف بمقار المنظمات يتعذر عمليا على رعايا البلدان والمناطق غير المتمتعة بميزة استضافة المنظمات الوصول اليهما .

٤٩ - وتجدر الاشارة أيضا الى السمعة السياسية الكبيرة الدعاية التلقائية اللتين تعودان على المدن والبلدان المضيفة ، وخاصة في يومنا هذا وقد استعادت منظومة الأمم المتحدة كل قوتها وبريقها . وبما أن المنظمات هي في الواقع الاداة الجماعية وتمثل

المالح العام لجميع الدول الاعضاء ، فإنه يجب النظر الى اللامركزية في ذلك السياق ويجب أن يعود تحديد مواقع المقار صراحة وضمينا بالنفع على جميع الدول الاعضاء ، بما يقيم توازنا بين حقوقها ومصالحها المشروعة كأعضاء ، قدر المستطاع .

٥٠ - وبناء على ذلك ، يرى المفتش أن شمة حاجة الى قيام لجنة التنسيق الإدارية باستنباط معايير موحدة دنيا تفي بها الدول الاعضاء التي ترغب في استضافة المنظمات . ويجب أن تعكس هذه المعايير بشكل واضح الفوائد التي تعود على جميع الدول الاعضاء والمنظمات والموظفين من نقل منظمة أو البعض من أنشطتها الى أي موقع معين في العالم ، ويجب أن تشمل شرط أن توفر الدول الاعضاء مباني المقار مجانيا وأن تتحمل قدرا كبيرا من تكاليف الانتقال والاستقرار .

٥١ - والحاجة الى وضع معايير نموذجية لإعادة توزيع مقار المنظمات على درجة كبيرة من الاهمية من ثلاث نواح على الأقل . أولا ، يمكن أن تستخدم هذه المعايير كاختصاصات لإجراء دراسة جدوى شاملة بشأن المدينة والبلد المحتملين لاستضافة المنظمات ، بما أنه لا بد من الوفاء ببعض الشروط الاساسية مثل التسامح والانسجام العرقيين ، وفعالية الهياكل الاساسية في مجالي النقل والمواصلات ، والاستقرار السياسي والاجتماعي ، والتكلفة ومستوى العيش ، وقدرة الاستيعاب وما الى ذلك .

٥٢ - وثانيا من شأن هذه المعايير أن تزيل أوجه التفاوت القائمة بين المزايا التي تتمتع بها المنظمات ويتمتع بها موظفوها في بعض الدول الاعضاء التي توفر مباني معفاة من الازجاء وتمنح المركز الدبلوماسي لجميع الموظفين من الفئة الفنية المعنيين دوليا من جهة ، والدول الاعضاء التي لا توفر مباني معفاة من الازجاء ولا تمنح المركز الدبلوماسي بنفس الطريقة ، من جهة أخرى . وثالثا يجب أن تشكل المعايير أساس تقديم العروض التنافسية من جانب الدول الاعضاء التي ترغب في استضافة أي مؤسسة من مؤسسات المنظومة . ومتى نقلت المؤسسة يمكن أن تبقى بنفس المكان لفترة دنيا مدتها ٢٥ عاما قبل أن تطرح امكانية نقلها من جديد على الراغبين في استضافتها . وهذا يعني ضرورة إجراء تعديلات دستورية في النظم الاساسية لتلك المؤسسات (الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاملكية ، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية ، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية) التي تنص نظمها الاساسية على مواقع مقارها .

٥٣ - وفي رأي المفتش فإن السياق العالمي الحالي هو بالضبط الوقت المناسب للنظر في تخفيف تركيز المنظمات ووظائف مقارها . وينبغي أن يكون الهدف تحقيق نموذج أكثر عالمية لمواقع المقار . وينبغي ، كمبدأ عام ، أن تشغل المنظمات و/أو الإدارات التي

تعنى كليا بالمسائل ذات الملة بالتنمية البعض من مقارها الى البلدان النامية رهنا بوفاء هذه الأخيرة بالمعايير المقترحة أعلاه . ويجب إيلاء عناية مماثلة لبلدان أوروبا الشمالية وبلدان أوروبا الوسطى والشرقية وبلدان أسرة الدول المستقلة ، من منظور تحقيق توزيع أكثر عالمية لمقار المنظمات .

٥٤ - وتساءلت بعض المنظمات ، في تعليقاتها على مشروع هذا التقرير ، عن جدوى هذه التوصية بسبب تكاليف الهياكل الأساسية لإعادة التوزيع وتكاليف التمثيل الإضافية التي تتكبدها الدول الأعضاء . ويردّ المفتش على هذه التساؤلات الوجيهة كالآتي . أولا ليس هذا التقرير حملة من أجل اللامركزية حبا في اللامركزية . فالتقرير الذي هو وصف وقائعي لمختلف جوانب المركزية (واللامركزية) ، قد وضع لإشارة مناقشة هذه المسائل في هيئات الإدارة - التي تضع التقييم النهائي لمزايا ومساوئ نقل (وإعادة نقل) كل منظمة من المنظمات . وثانيا يلاحظ أن بعض الدول الأعضاء قد أعاد في الماضي البعيد والقريب توزيع عواصمها (مقارها) السياسية لأسباب قوية مختلفة على الرغم من التكاليف الهامة الملازمة لذلك والواقعة على عاتقها وعلى الدول الأعضاء الأخرى التي تحتم عليها أيضا أن تنقل سفاراتها ، وكذلك على المنظمات الدولية التي اضطرت إلى نقل مكاتب ممثليها .

٥٥ - ويمتدّد المفتش أنه بالنظر إلى الفوائد الهامة المنظورة وغير المنظورة لاستضافة مقار أي مؤسسة من مؤسسات المنظومة ، يجب أن يطلب أقل ما يطلب من المبدن والبلدان المضيفة المحتملة أن تمول تكاليف الهياكل الأساسية لنقل المؤسسة المعنية إليها ، ويجب أن توفر المباني معفاة من الإيجار . أما فيما يتعلق بتكاليف التمثيل ، فإنه يمكن ملاحظة أن النموذج الحالي لتوزيع مواقع المقار يقتضي أن تكون للدول الأعضاء وفود في سبع مدن مختلفة بأوروبا وأمريكا الشمالية . واللامركزية لن تزيد بالضرورة ذلك العدد من المدن أو البلدان المضيفة .

شالسا - الإطار الإداري

ألف - الأسباب والاهداف

٥٦ - إن اللامركزية مبدأ إداري سليم في حد ذاته . وهو مبدأ تطبقه على نطاق واسع الخدمات المدنية الوطنية أو شركات المرافق العامة ، والشركات المتعددة الجنسيات ، فيما يتعلق بالموظفين وسلطة التنفيذ . واللامركزية هي ، بشكل أو بآخر ، الوسيلة التي تصل بها الخدمات والسلع إلى أقرب نقطة من المواطن أو العميل . وتزداد فائدة هذه الوسيلة بالنسبة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بسبب التنوع المعقد والطابع العالمي "لعملائها" . ذلك أن المنظمات تستطيع أن تنمي من خلال اللامركزية إدراكها المباشر والمتزايد للقيم الثقافية المحلية وللخصائص العارضة ، التي يمثل تفهمها العميق شرطا لا بد منه لنجاح مهمتها الإنمائية . ويمكنها كذلك أن تعمل على تحسين صورتها من خلال زيادة التفاعل مع عملائها العالميين . وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن بعض المنظمات التي تطبق مبدأ اللامركزية على نطاق واسع ، مثل منظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الصحة العالمية ، تتمتع فيما يبدو بشهرة أكبر وبصورة إيجابية على المستوى الميداني .

٥٧ - وعلاوة على ذلك ، يوجد مبدأ اللامركزية إلى حد ما في النظم الأساسية لبعض المنظمات (الأمم المتحدة ، منظمة الصحة العالمية ، منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة ، منظمة العمل الدولية) التي تنمي على وجود هياكل إقليمية أو دون إقليمية . وبالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة في مجملها ، نشأ الاتجاه القوي نحو اللامركزية من قبل هيئات الإدارة التي طلبت من منظماتها تكييف برامجها ولوائحها التنظيمية وهياكلها مع الاحتياجات المتطورة لدولها الاعضاء . ومثال ذلك أن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٩٧/٢٢ لعام ١٩٧٧ و٢١١/٤٤ لعام ١٩٨٩ يشتملان على توجيهات إلى المنظومة بأسرها حول هذا الموضوع . وعلى وجه التحديد ، فإن قرار جمعية الصحة العالمية ٤٨/٢٩ لعام ١٩٧٦ ، وقرار مجلس منظمة الأغذية والزراعة ٨٩/١٠ لعام ١٩٨٩ ، وقرارات الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية (PLA/1 و PLEN/5) وCOM61-COM6/18 لعام ١٩٨٩ ، وأخيرا توجيهات المجلس التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) (132 EX/Decisions) لعام ١٩٩٢ ، قد منعت كلها بوسائل مختلفة إلى مساندة عمليات تحقيق اللامركزية في هذه المنظمات .

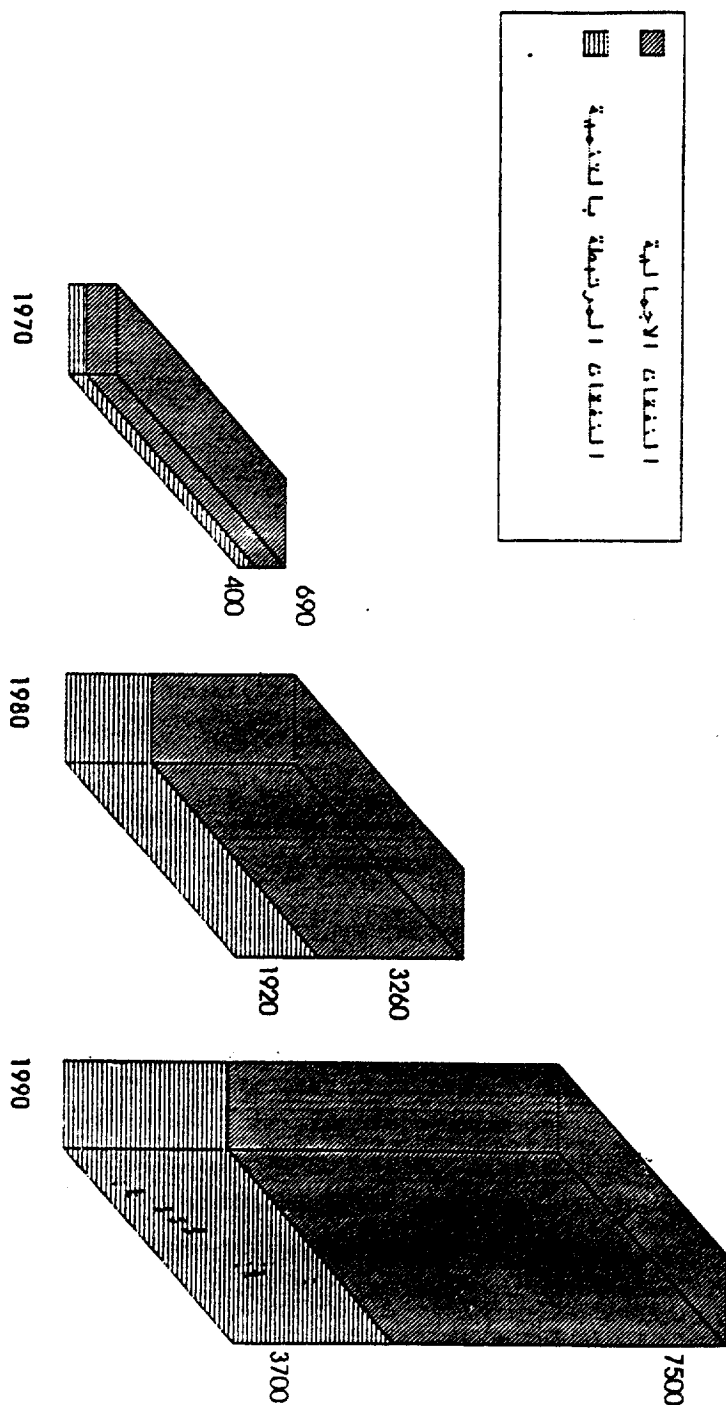
٥٨ - وتسمى اللامركزية أيضا إلى تحقيق هدف إداري عملي ، ألا وهو ضمان كفاءة استخدام الموارد المتزايدة باطراد والمخمة للأنشطة التنفيذية التي تطلع بها المنظمات في جميع أرجاء العالم ، وضمان المساءلة الكافية بشأنها . وبالنظر إلى أن هذه الموارد تكتسي شكل المنح وتتم بطابع حفاض للجهود فإنها تقتضي من المنظمات

ضرورة السيطرة على المشاركة الميدانية لضمان استخدام الموارد على نحو يحقق أفضل تأثير انمائي . وعلى مدى العقدين الاخيرين ، ازداد حجم هذه الموارد من حوالي ٤٠٠ مليون دولار في عام ١٩٧٠ إلى ١,٩ مليار دولار في عام ١٩٨٠ ، وإلى ٣,٧ مليار دولار في عام ١٩٩٠ (انظر الشكل ٧ ، الصفحة ٣٠) . ويحسب للمنظمات أنها ، إجمالاً ، قد زادت ، خلال الفترة نفسها ، عدد مكاتبها الميدانية من ٣٠٠ في عام ١٩٧٠ إلى ٥٦٨ في عام ١٩٩٠ . ولكن ، حسبما يتبين من المناقشة الواردة في موضع لاحق ، يتألف ملاك هذه المكاتب الميدانية ، باستثناء عدد قليل منها ، من موظفين تدفع رواتبهم من موارد خارجة عن الميزانية وموظفين محليين ، تفوض إليهم سلطة محدودة ، كما أن إلمامهم بالقواعد المالية والإدارية السارية في منظماتهم محدود .

٥٩ - ومن الأمور ذات الدلالة أيضاً أن التوسع في المكاتب الميدانية لم يؤدي في معظم الحالات إلى تحقيق لامركزية الموظفين أو زيادة تفويض السلطة من المقار إلى المستوى الميداني . ففي حين أن الموارد المخصصة للأنشطة التنفيذية قد تضاعفت تقريباً فيما بين عامي ١٩٨٠ و ١٩٩٠ ، حدث في الوقت نفسه عملية تركيز للعمل في المنظمات . فقد ارتفعت نسبة موظفي المقار إلى العدد الإجمالي للموظفين بمقدار نقطتين مئويتين حسبما يتضح من الاحصاءات الخاصة بالموظفين التي أجرتها اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الإدارية . وفيما بين عامي ١٩٨٥ و ١٩٩٠ ، عندما كانت مناقشة مسألة اللامركزية تجري بشكل مكثف في المنظومة ، ارتفعت هذه النسبة بمعدل ٤ في المائة في المتوسط في ٨ وكالات متخصصة ، وظلت ثابتة في ٣ وكالات ، وانخفضت في وكاليتين فقط: في منظمة العمل الدولية بمقدار ٥ في المائة وفي اليونسكو بمقدار ١ في المائة . ويستنتج من هذا التحليل أن ميامات المنظمات في مجال إدارة شؤون الموظفين أو توزيعهم غير منسجمة مع أنماطها في انفاق الموارد على المعيد العالمي ، أي أن جزءاً كبيراً من مواردها قد أنفق في العقد الماضي على تمويل التوسع في المقار وليس على البرامج الميدانية .

٦٠ - وتتعلق اللامركزية أيضاً بتحقيق الاهداف المشتركة بين المنظمات على المستوى الميداني ، مثل وضع استراتيجيات موحدة للبرامج الميدانية ، وتنسيق اجراءات التدخل ، وتنسيق المدخلات ، وتقديم الدعم الاستشاري والتحليلي إلى الحكومات ، إلخ . وبوجه عام ، تشكل العوامل التالية بيانها معوقات تعترض سبيل تحقيق هذه الاهداف: (١) تفاوت درجات تفويض السلطة من المنظمات المختلفة إلى الممثلين الميدانيين في شتى المجالات: تطوير البرامج/المشاريع ، والتفاوض ، والإقراض والتعديل ، وعمليات الشراء المحلي والخارجي ، والتعيين وإدارة شؤون الموظفين ، والالتزامات المالية والمدفوعات ، ومقتضيات المساءلة ، وجمع الأموال ، إلخ ،

التمثيل البياني
البيانات المتعلقة بالنموذج العام للمعدن: ١٩٧٠-١٩٩٠
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



مصدر البيانات: A/46/206/Add.1 : DP/1991/74; DP/1991/69; والبيانات المتكاملة
بيانات المعدن التي أعدتها اللجنة الاقتصادية العربية للمعدن بالأمم المتحدة
الإحصائية

- (ب) الاختلافات في هيكل الرتب الوظيفية لممثلي المنظمات الميدانيين ، وفي دورات المشاريع والبرامج ، والسنوات المالية والاجراءات الإدارية ، إلخ ،
(ج) تأخر المقار ، بشكل متكرر وفترات طويلة ومكلفة في بعض الأحيان ، في اتخاذ القرارات المتعلقة بالعمليات الميدانية ؛
(د) اختلاف مستويات التمثيل الجغرافي .

٦١ - ويمكن أن تعزى هذه المعايير مباشرة إلى الافتقار إلى استراتيجية منسقة على صعيد المنظومة تجاه اللامركزية ، حسبما يدل عليه قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١١/٤٤ الذي حث منظمات المنظومة على أن تتخذ مجموعة من التدابير ، من ضمنها ما يلي:

- (أ) تحقيق لامركزية القدرات وتفويض السلطة إلى المستوى القطري بغية زيادة الاستجابة لاحتياجات البلدان النامية ؛
(ب) الاستفادة الكاملة من القدرات الوطنية في جميع جوانب عمليات البرمجة ودورات المشاريع في الأنشطة التنفيذية ؛
(ج) التحول من نهج مشاريعي إلى نهج برنامجي ، واستحداث آليات موجهة نحو البرامج لتوفير التعاون التقني دعماً للبرامج الوطنية ؛
(د) اتخاذ تدابير محددة لزيادة المساءلة والشفافية في استخدام الأموال المخصصة للأنشطة التنفيذية في ضوء إعادة توجيه جهاز الأمم المتحدة الإنمائي ، وخاصة موب التنفيذ الحكومي/الوطني للمشاريع ، واللامركزية ، وتفويض السلطة واتباع نهج أكثر توجهها نحو البرامج ، إلخ .

٦٢ - وهذه المبادئ التوجيهية ، والتدابير التي اتخذتها هيئات الإدارة الأخرى في المنظومة (انظر الفقرة ٥٧ أعلاه) تقدم تعليمات واضحة للسير في اتجاه جديد على مستوى المنظومة بأسرها ، موب اللامركزية . ويصف الجزء الثاني من هذا التقرير ، وعنوانه "نهج مقارنة" كيفية استجابة كل منظمة لهذه التعليمات .

باء - موجز للتقدم المحرز وللتقييدات

٦٣ - لا يشكل الاستعراض التفصيلي الوارد في الجزء الثاني من هذا التقرير عن حالة اللامركزية في كل مؤسسة في المنظومة إلا خلاصة للنتائج التي توصل إليها المفتش من خلال مقابلاته العديدة وتحليلاته للوثائق المتعلقة بالموضوع . ويمكن إيجاز هذه النتائج فيما يلي:

٦٤ - الزخم: منذ صدور تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن "التمثيل الميداني لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة: الهيكل والتنسيق" (JIU/REP/86/1) ، وقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١١/٤٤ لعام ١٩٨٩ بشأن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية ،

حدث تحرك ملحوظ داخل منظومة الأمم المتحدة بشأن مسألة اللامركزية . ويحدث التكيف مع هذا الوضع في بعض المنظمات بوتيرة أسرع مما يحدث في غيرها ، في حين أن البعض الآخر منها لديه ، فيما يبدو ، استراتيجية واضحة في هذا الصدد (مثل الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات ومنظمة العمل الدولية والاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية) . بيد أنه يلاحظ ، إجمالاً ، أن جهود المنظمات فرادى ليست متزامنة ولا موحدة: ذلك أنها لا تقوم على أساس استراتيجية وهدف واضحين وشاملين على مستوى لجنة التنسيق الإدارية التي تمثل فيها جميع المنظمات ، وحسبما يقتضيه مضمون قرار الجمعية العامة ٢١١/٤٤ وولاية لجنة التنسيق الإدارية . بيد أن اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الموضوعية/العمليات التنفيذية قد اتخذت مؤخراً الخطوات الأولى في هذا الاتجاه ولكن لا يزال هناك الكثير مما ينبغي الاضطلاع به .

٦٥ - التعاون التقني والبرامج العادية: باستثناء مثال بارز هو منظمة الصحة العالمية ، يوجد انشقاق يتفاوت من وكالة إلى أخرى ، بين أنشطة هذه الوكالات في مجال التعاون التقني من ناحية ، وبرامجها العادية من ناحية أخرى . وعلى الرغم من أن بعض الوكالات تعترض على هذا الاستنتاج ، فإنها تبدو واضحة تماماً للمفتش . صحيح أن وكالات عديدة سعت مؤخراً إلى إدراج أنشطتها للتعاون التقني داخل إطار برامجها العادية للتعاون التقني ، ولكنها لم تمل إلى تحقيق التكامل بينها ، مثلما هي القاعدة السارية في منظمة الصحة العالمية .

٦٦ - وفي حين أن معظم الوكالات الأخرى تمول خدماتها الخاصة بالتعاون التقني من إيرادات تكاليف دعم المشاريع ، فإن منظمة الصحة العالمية تمولها أساساً من ميزانيتها العادية . وفي حين أن لدى الوكالات الأخرى إدارات منفصلة للتعاون التقني لا تنجس أحياناً مع هياكل البرامج العادية لهذه الوكالات ، فليس لدى منظمة الصحة العالمية إدارة منفصلة من هذا القبيل لأن جميع إداراتها الفنية تشارك في التعاون التقني في مختلف قطاعاته . وفي الوكالات الأخرى ، تنظم أقسام التعاون التقني من أجل دعم تنفيذ المشاريع في الميدان . أما الإدارات الأساسية في منظمة الصحة العالمية فإنها موجهة جميعاً لدعم البرامج المحلية للدول الأعضاء . وفي الوكالات الأخرى ، فإن الهياكل المخصصة لتقديم التعاون التقني توجد أساساً في المقار . وفي منظمة الصحة العالمية ، توجد هذه الهياكل في الميدان ، أي في المكاتب الإقليمية وهي الموقع المثالي لها . ويرجع السبب الأساسي في هذه الاختلافات الجوهرية إلى أن التعاون التقني مكرس في النظام الأساسي لمنظمة الصحة العالمية . وتختلف النظم الأساسية الأصلية لمعظم الوكالات الأخرى (باستثناء منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية) عن ذلك في أن التعاون التقني لا يحظى فيها بنفس التركيز الذي تحظى به الوظائف التنسيقية والقياسية والتنظيمية . وهذا هو السبب الذي حدا بالاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية إلى تعديل نظامه الأساسي في عام ١٩٨٩ لجعل التعاون التقني من

أجل التنمية مقتضى أساسيا فيه . وقد مهد هذا الإصلاح السبيل أمام عملية تحقيق اللامركزية بالتدرج في هذه المنظمة .

٦٧ - وقد تكون الوكالات الأخرى التي لم تشرع بعد في إصلاحات تنظيمية مماثلة في نظمها الأساسية منذ انشائها غير مواكبة تماما للمتطلبات الإنمائية المتزايدة بسرعة لأغلبية دولها الأعضاء . ذلك أنه حيشا لا تكون الوظائف ذات الصلة بالتنمية جزءا لا يتجزأ من النظام الأساسي لمنظمة ما ، ولا تكون هذه الوظائف مدمجة في وظائف البرامج العادية ، وإذا انعدمت اللامركزية الهادفة ، فمن المنطقي أن أي مشاركة في الأنشطة الإنمائية الميدانية على النطاق الحالي لن تسفر إلا عن انفاق الموارد الإنمائية الشحيحة بشكل غير مجد ، بل بشكل لا طائل من ورائه . وقد تأكدت علاقة الترابط بين هذه الأمور في دراسة حديثة أجرتها وحدة التفتيش المشتركة بشأن عمليات التعاون التقني في منظمة الطيران المدني الدولية . ومن ثم ، توجد حاجة واضحة إلى أن تشرع المنظمات التي لم تدمج اهتمامات التعاون الإنمائي في وظائف برامجها العادية في الاضطلاع بذلك ، على أن تدعم عند الاقتضاء بالتعديلات ذات الصلة في نظمها الأساسية ، مثلما فعل الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية في عام ١٩٨٩ . وإضافة إلى ذلك ، ينبغي أن تحدد كل منظمة هدفها الذي ترغب في تحقيقه فيما يتعلق باللامركزية وأن تضع لتحقيقه إطارا زمنيا محددا ، مع مراعاة حجم أنشطتها التنفيذية من أجل التنمية والتوصية ٦ الواردة في هذا التقرير بشأن اقتراح هياكل إقليمية لمنظومة الأمم المتحدة .

٦٨ - الموظفون في إطار الميزانية العادية والموظفون في إطار الموارد الخارجة عن الميزانية: تخفق اللامركزية أيضا في التمييز بين الموظفين في إطار الميزانية العادية والموظفين في إطار الموارد الخارجة عن الميزانية . وكان هذا التمييز أحد العوائق الرئيسية أمام اللامركزية . فالموظفون في إطار الموارد الخارجة عن الميزانية ، والذين يشكل معظمهم "موظفي المشاريع" ، يعيّنون بوجه عام من أجل الخدمة الميدانية ، ولذلك فإنهم يتركزون في الميدان . وليس لدى الأغلبية العظمى منهم سوى معلومات قليلة عن المنظمة التي يعملون لديها ، بل إن معلوماتهم عن منظومة الأمم المتحدة ضئيلة جدا . ويفتقر معظمهم إلى خبرة المقار . وليس بوسعهم أن يطبقوا بكفاءة سياسات المنظمات في مجال التعاون التقني ولا لوائحها وقواعدها المالية . وتتأثر المساءلة الإدارية بهذا الجانب . ومن ناحية أخرى ، فإن موظفي البرامج العادية يعيّنون ، فيما يبدو ، للعمل في المقار ويتركزون فيها . وهم يشكلون الذاكرة المؤسسية الفعلية للمنظمات ، ويمثلون أفضل وأنجح عناصرها ، ويعملون على تطبيق معاييرها . ولا يتمتع الموظفون في إطار الموارد الخارجة عن الميزانية بنفس الاستقرار الوظيفي الذي يتمتع به موظفوا الميزانية العادية ، كما

أن الموظفين في إطار الموارد الخارجة عن الميزانية يكونون هم أوائل الضحايا عند الازمات المالية . ويبدو أن هذه الحالة تضع موظفي التعاون التقني في مركز أدنى في معظم الوكالات .

٦٩ - العالمية: وجد المفتش أيضا أن بعض الوكالات تواجه معضلة في معيها إلى تحقيق "التوازن الصحيح" بين وظيفتها "العالمية" من ناحية ومهمتها الإنمائية من ناحية أخرى . وتعتبر الوظيفة العالمية ذات أهمية قصوى إذ تحتاج عادة إلى خبرة استراتيجية ، أو "كتلة حرجة" ، ليس في الإمكان نقلها من المقار تحقيقا للمركزية أو إيجاد مقابلها على المستوى الميداني دون تكاليف باهظة . وتدفع رواتب "الخبراء الاستراتيجيين" ، في كل الحالات تقريبا ، من الميزانيات العادية . وهنا أيضا يبدو التمييز بين العالمية والتعاون التقني مبالغا فيه بشكل مطّوع . ذلك أن "العالمية" والتعاون التقني يهتمان جميع الدول الاعضاء في المنظمات . والغرض الأمثل من التعاون التقني هو أن يهيئ في البلدان النامية الظروف السياسية والاجتماعية الاقتصادية والتكنولوجية اللازمة أساسا لاعتماد وتطبيق الاتفاقيات والمعايير واللوائح والقواعد العالمية في شتى القطاعات التي تغطيها المنظمات . والتعاون التقني في هذا السياق ، عميق الارتباط بأنشطة وضع المعايير والأنشطة التنظيمية في منظومة الأمم المتحدة .

٧٠ - ويمثل الافتقار إلى التنسيق بين السياسات لدى بعض الدول الاعضاء بشأن مسألة اللامركزية مشكلة أخرى جديرة بالملاحظة . ذلك أن عددا من الدول الاعضاء يؤيد اللامركزية في بعض المنظمات ويعارضها في منظمات أخرى . وثمة رأي بأن بعض الرؤساء التنفيذيين يمانعون في تحقيق اللامركزية بسبب هذه الإشارات المتناقضة . ومثال ذلك أن استخدام الميزانية العادية من أجل التعاون التقني مقبول تماما في منظمة المحنة العالمية ولكنه يقابل بالمقاومة في منظمة الطيران المدني الدولية أو في منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية . وتفرض الدول الاعضاء نموا صغريا على الميزانية العادية ولكنها تقدم ، بزيادة مطردة ، أموالا خارج الميزانية . وهي تعترف بأن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو المنظمة المركزية للتمويل ، وتدعو إلى اتباع نهج برنامجي ، وإلى تبسيط وتوحيد إجراءات التنفيذ ، إلخ . ولكن ، في الوقت نفسه ، يستمر تقديم أموال من أجل أغراض محددة أو قطاعات محددة ، الأمر الذي يعقد التطبيق العملي لأي نهج برنامجي ، كما يعقد تبسيط وتوحيد إجراءات التنفيذ . وقد ترغب الدول الاعضاء في معالجة هذه التناقضات الأساسية إذا أرادت إعطاء قوة دفع جديدة لعملية اللامركزية .

٧١ - وقد تعرض نظام المنسق المقيم للانتقاد الحاد في بعض الوكالات أثناء إجراء هذه الدراسة . فقد رشي أن نجاحه وفائدته يعتمدان اعتمادا شديدا على المفسات الشخصية والخبرة الإدارية والمركز الدولي للمنسقين كأفراد ، لا على النظام في حد ذاته . ولا يمكن أن تتحقق بالكامل أهداف اللامركزية على الصعيد القطري ما لم يخول

مكتب المنسق المقيم السلطة اللازمة ، أو ما لم يخطع بوظائفه بما ينبغي من كفاءة ومرونة لتنسيق أي نشاط . ويرى مسؤولون في الوكالات المتخصصة أن هذه الشروط لا تزال غير مستوفاة بوجه عام .

٧٢ - وتفتقر مقار معظم المنظمات إلى شفافة أو طباع اللامركزية على الرغم من بعض التحسينات الجاري إدخالها في الوقت الحاضر . ولا توجد في أي وكالة متخصصة سيامة للتناوب الإلزامي للموظفين بين المقر والميدان ، باستثناء المخطط الذي أخذت به مؤخرا منظمة العمل الدولية . وتجعل المقار تقديم التقارير إلزاميا على المكاتب الميدانية ولكن العكس لا يحدث أبدا . وقد أبلغ عن حالات تأخير لفترات طويلة لعمليات اتخاذ القرار في المقار دون مراعاة للطابع العاجل الذي تنتم به العمليات الميدانية ، إلخ .

٧٣ - تغويض السلطة والاضطلاع بالمساءلة هما جانبان مترابطان من جوانب اللامركزية ، وهما جديران بأن تفرد لهما دراسة منفصلة نظرا لأهميتهما . ويمكن تلخيص الوضع الراهن (باستثناء ما يتعلق بمنظمة الصحة العالمية وبالفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات) كما يلي:

الموظفون: لا يزال تعيين موظفي المشاريع الدوليين يتركز في المقار . ولا تستطيع المكاتب الميدانية تعيين الموظفين المحليين إلا لبضعة أشهر وفي وظائف المبتدئين .

الشراء: يمكن للممثلين الميدانيين إصدار أوامر الشراء بحد أقصى قدره ٢٠ ٠٠٠ دولار (وكان هذا الحد الأقصى يبلغ ، حتى وقت قريب ، ١٠ ٠٠٠ دولار أمريكي) .

ولا تزال عمليات الشراء تتركز بدرجة عالية في المقار حتى في حالة أوامر الشراء المحلية التي يتعين ، حتى الآن ، أن تتولى المقار تجهيزها ودفن قيمتها ، في معظم الحالات . ونادرا ما يسافر موظفو المقار المسؤولون عن الشراء/التوريد إلى الميدان للتعرف بأنفسهم على إمكانيات الشراء المحلية . التعاقد من الباطن: يمكن للممثلين الميدانيين دعوة الجهات المحلية إلى تقديم العطاءات في الحدود المنصوص عليها ، ولكن ليست لديهم سلطة مراقبة الموارد .

المساءلة: هذه مهمة تتولاها المقار دائما ، إلى جانب وظائف مراقبة الأداء مثل مراجعة الحسابات والرمذ والتقييم . وحسبما صبت الإشارة إليه أعلاه ، فإن موظفي البرامج العادية ، الملمين بالقواعد الإدارية والمالية والعمليات الإدارية السارية في المنظمات ، يتركزون في المقار بوجه عام على الرغم من النمو الهائل في الأنشطة الميدانية التي تنفذها المنظمات وازدياد الحاجة إلى المساءلة .

إقرار المشاريع: يصدر عادة عن المقار ، وتشمل في معظم الحالات إقرار تعديلات المشاريع وتوقيع وشائق المشاريع ويجوز في بعض الحالات أن يتخذ الممثلون الميدانيون هذه الاجراءات ، ولكن بناء على تفويض من المقر .

الاموال: إن المورة في هذا المجال ليست واضحة تماما . ذلك أن المدى الذي يمكن فيه للممثلين الميدانيين التمسد بالتزامات مالية نيابة عن منظماتهم أو إجراء مدفوعات معينة يتوقف ، إلى حد بعيد ، على الشروط التي تنظم استخدام حسابات المودة . ولا يتولى الممثلون الميدانيون بوجه عام مسؤولية جمع الاموال .

٧٤ - وقد ورد وصف موجز للنطاق المحدود بوجه عام الذي يتم فيه تفويض السلطة من المقار إلى الميدان في تقرير وحدة التفتيش المشتركة ، الصادر في عام ١٩٨٦ ، بشأن التمثيل الميداني ، حيث ذكر ما يلي: "بعض الوكالات تكون أكثر مما ينبغي حذرة أو غير راغبة في إعطاء موظفيها في الميدان مسؤولية وملطة اتخاذ الاجراءات اللازمة دون الرجوع إلى المقر . كما أن العديد من الاجراءات الإدارية التي يمارسها المقر تخالف اللامركزية الحقيقية وتجعل العمل في الميدان أقل فعالية وأكثر كلفة . فهناك قرارات كثيرة جدا يجب أن تنتظر تصريح المقر . وقد علم المفتشان أن أهداف المكاتب الميدانية تحبط أحيانا بفعل وجود أوجه رقابة ذات مستوى أدنى في المقر . ولا بد من اختبار الممثلين القطريين واختيار الفنيين الموهوبين لقدرتهم على إدارة الشؤون واتخاذ المبادرات وإصدار الاحكام: ينبغي تخويلهم ملطة اتخاذ القرارات اللازمة في الميدان . وقد اطلع المفتشان على حالات وجد فيها الممثلون ان نهج مقرهم يتسم بالإحباط الذاتي: فإن أحد الممثلين الذي كان في حاجة إلى مساعدة مؤقتة عاجلة لمواصلة الأعمال المعتمدة لوكالته لم يستطع اتخاذ قرار لهذا الغرض بدون موافقة من مقره ، وقد وملت الموافقة ولكن في وقت جد متأخر مما أضر بالعمل الذي كان مكمودا أجرأه . فيجب أن تساند الاجراءات الإدارية أهداف المكاتب الميدانية ، لا أن تعيقها . ويحتاج الامر إلى تحديد دور المقر وموظفيه واجراءاته إزاء الميدان تحديدا واضحا وإلى رسمها بحيث تخدم هدف اتخاذ القرارات بسرعة في الميدان ."

٧٥ - وربما يعزى هذا الوضع ، مرة أخرى ، إلى انعدام طباع اللامركزية لا في علاقات المقار بالميدان فحسب وإنما أيضا ، وبنفس القدر ، داخل المقار ذاتها حيث تتركز ، فيما يبدو ، عملية اتخاذ القرار بدرجة عالية وكذلك في العلاقات بين المقار وهيئات الإدارة التي تنحو باطراد إلى التدخل في تفاصيل إدارة البرامج المعتمدة . وعلاوة على التوجيهات الصادرة عن هيئات الإدارة ، فإن آحاد المانحين الرئيسيين يضعون قواعد للمساءلة على درجة عالية من التشدد تدفع المقار إلى اعتماد نهج مغرطة في الحذر وبالتالي فإنها تكون شديدة التركيز إداريا . وهذا الاتجاه المتزايد لدى بعض

المانحين نحو فرض أولوياتهم وأفضلياتهم ورغباتهم على المنظمات ، بما في ذلك شتى أنواع اشتراطات المساءلة ، يحد من مرونة وملطة الرؤساء التنفيذيين في أعمال أولويات البرامج العادية التي وافقت عليها هيئات الإدارة ، ويقيد تفويض السلطة إلى المكاتب الميدانية . ولذلك ، يرى المفتش أن ثمة حاجة إلى زيادة الثقة الإدارية بين هيئات وضع السياسات العامة والرؤساء التنفيذيين كيما يتسنى تعزيز الاقسام الداخلية في المنظمات ، المسؤولية عن مراقبة الاداء واستعراض الانشطة الإدارية ، واستخدامها بكامل طاقتها سواء فيما يتعلق بالميزانية العادية أو بجميع مصادر التمويل الأخرى .

٧٦ - هيكل الوظائف الفنية: يرى المفتش أن النزعة إلى شغل وظائف الوحدات اللامركزية بأغلبية من الموظفين الفنيين المعيّنين دولياً والمنتمين إلى المنطقة المضيفة يحبط الهدف النهائي المتوخى من اللامركزية . ذلك أن منظومة الأمم المتحدة تعتبر شبكة فريدة وعالمية ومتعددة الاطراف ، لتجميع وتقاسم الافكار الابتكارية والتكنولوجيا والخبرات . ومن هذا المنظور ، يتيح تحقيق اللامركزية في المنظمات لجميع أجزاء العالم تقاسم هذه المجموعة المشتركة من المعلومات والخبرات . ولا يمكن تحقيق ذلك بفعالية الا اذا كان هيكل الوحدات اللامركزية يعكس تماماً الطابع الدولي والمتعدد الاعراق والثقافات الذي تتميز به منظومة الأمم المتحدة . وهذه السمة المميزة هي التي تحدد الفرق بين الهياكل اللامركزية للمنظومة والمؤسسات ذات الطابع الاقليمي والوطني المحض .

٧٧ - ان الحاجة الضرورية الى أن تراعي برامج منظومة الأمم المتحدة العوامل الاجتماعية والثقافية المحلية المتباينة تقع ، من ناحية ، على عاتق المؤسسات الاقليمية والوطنية في تفاعلها مع منظومة الأمم المتحدة ، ومن ناحية أخرى ، على عاتق الموظفين الفنيين المحليين الذين يتزايد استخدامهم باطراد في الهياكل اللامركزية للمنظمات . وينتظر من الموظفين المعيّنين دولياً أن يقدموا ، بحكم وضعهم ، خبرة دولية مضاعفة تساهم في حل مشاكل التنمية ، وأن يكتسبوا أثناء عملهم خبرة جديدة يمكنهم استخدامها في المهام الأخرى التي يعمنون فيها لاحقاً . ولذلك ، فمن المؤسف بوجه خاص ملاحظة العدد المحدود جداً من رعايا البلدان النامية الذين يعملون في المكاتب الأوروبية اللامركزية لمنظومة الأمم المتحدة ، والعكس صحيح . وينبغي ألا تستخدم اللامركزية كذريعة للاستبعاد العرقي الذي ينتهك روح ان لم يكن نص ، النظم الاساسية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة .

٧٨ - ولذلك ، يوصي المفتش بأن تتخذ التدابير الملائمة الكفيلة باستعادة الطابع الدولي العالمي النطاق حيثما يقتضي الامر في جميع الوحدات اللامركزية ، مع الإشارة بوجه خاص في جميع اللجان الاقتصادية الاقليمية للأمم المتحدة ، والمكاتب الاقليمية

لمنظمة المحة العالمية (بامتناء منظمة المحة للبلدان الامريكية) والوحدات الميدانية التابعة لمنظمات الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات . وينبغي للرئيس التنفيذي لكل منظمة أن يرمي مبدأ عدم تجاوز الموظفين الفنيين المعيّنين دوليا في المكاتب اللامركزية (بامتناء الموظفين الفنيين الوطنيين ، والخبراء المساعدين ، والموظفين الفنيين المبتدئين) ، المنتمين الى منطقة واحدة ، نسبة ٤٠ في المائة .

٧٩ - الاتصالات: يتعلق أحد الاتجاهات الايجابية التي لوحظت أثناء هذه الدراسة بالتحديث العام لشبكات الاتصالات ونظم المعلومات الادارية ، وهو سمة مهمة في أي نظام يهدف الى تحقيق اللامركزية . فقد قامت منظمات فرادى عديدة ، ولا سيما مجموعة الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات ، بتقوية شبكاتها للاتصالات السلكية واللاسلكية مع المكاتب الميدانية . ولكن الامر يقتضي ، بالنسبة للمنظمة بأسرها ، بذل المزيد من الجهود لايجاد شبكة عالمية متكاملة للاتصالات تؤدي الى تخفيض كبير في التكاليف وتسهيل الاتصالات بين المقار والمكاتب الميدانية وفيما بين المكاتب الميدانية ، وتيسر عمليتي اللامركزية والمراقبة الادارية . وقد أصبح وجود هذه الشبكة أمرا ممكنا تماما الآن ، بعد أن اعتمد مؤتمر المفوضين للاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية ، المعقود في عام ١٩٨٩ ، القرار ٥٠ الذي يأذن للأمم المتحدة بأن تعمل بوصفها خط الاتصال المشترك لمرامات الوكالات المتخصصة والمنظمات التي تخدمها بالفعل شبكة الأمم المتحدة . وقد خلصت دراسة أجراها خبير استشاري بالاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية بشأن تكاليف وفوائد شبكة تشترك فيها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الى امكانية تحقيق وفورات تصل الى ٤٠ مليون دولار في السنة ، بالمقارنة بمبلغ الـ ١٠٠ مليون دولار أمريكي الذي تنفقه المنظومة سنويا على أنشطة الاتصالات السلكية واللاسلكية . ومن ثم ، ينبغي أن تستفيد جميع المنظمات من الشبكة العالمية للأمم المتحدة ، كما ينبغي للجنة الاستشارية لتنسيق نظم المعلومات ، التابعة للجنة التنسيق الادارية ، تكثيف الجهود التعاونية في هذا الاتجاه ، بوصفها جزءا لا يتجزأ من النهج المنسق لتحقيق اللامركزية .

٨٠ - دور لجنة التنسيق الادارية: بالنظر الى الدور الرئيسي الذي يمكن ، وينبغي من الناحية المثالية ، أن تؤديه لجنة التنسيق الادارية في امتنباط نهج أكثر انضباطا وتضافرا لتحقيق اللامركزية ، تمشيا مع روح قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١١/٤٤ ومع الولاية التنسيقية للجنة التنسيق الادارية ، يوصي المفتش بأن تجري لجنة التنسيق الادارية دراسة شاملة لبعض عناصر اللامركزية لاستكشاف امكانيات توحيد مستوى تفويض السلطة الى المكاتب الميدانية ، وتوحيد اختصاصات ورتب الممثلين الميدانيين ، وتوثيق التعاون في مجال شبكات الاتصالات ، لا بين المقار والمكاتب

الميدانية فحسب وانما أيضا على المستوى الميداني ذاته . وينبغي أن ينظر إلى الموقف الذي اتخذته في الآونة الأخيرة اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الموضوعية/العمليات التنفيذية تجاه هذا الموضوع على أنه مجرد موقف مبدئي ومؤقت . فالامر يحتاج إلى اتخاذ خطوات أكثر من ذلك بكثير ، في ضوء نتائج هذا التقرير واستنتاجاته .

رابعاً - نحو نظام اقليمي للامركزية

٨١ - يقتضي أي نهج تعتمد منظومة الأمم المتحدة لتحقيق اللامركزية أن ييسر الالتباس السائد حالياً فيما يتعلق بالأهمية النسبية التي ينبغي إيلاؤها إلى التمثيل القطري أو الاقليمي ، تبعاً لأفضلية كل منهما من زاوية فعالية وكفاءة التكاليف . فبعض المنظمات ليست ممثلة في الوقت الحاضر إلا على المستوى القطري ، والبعض الآخر على المستوى الاقليمي أو دون الاقليمي فقط ، وهناك منظمات أخرى ممثلة على كلا المستويين في حين أن ثمة منظمات ليس لها أي تمثيل قطري أو تعتمد على الممثلين المقيمين لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي . وعلاوة على ذلك ، فإن المنظمات الممثلة على المستوى الاقليمي أو دون الاقليمي لا تفوض نفس السلطة وليست لها اختصاصات اقليمية مماثلة . وإلى جانب ذلك ، فإن بعض المنظمات الممثلة على كلا المستويين تسند دوراً قيادياً بارزاً إما إلى التمثيل القطري (منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة التنمية الصناعية) أو إلى التمثيل الاقليمي/دون الاقليمي (منظمة الصحة العالمية واليونسكو) . ويبدو أن منظمة الأمم المتحدة للطفولة هي وحدها التي تمنح أهمية متساوية إلى كل من التمثيل الاقليمي والتمثيل القطري . وثمة عوامل مهمة ، مثل المساحة اقليمية وحجم السكان ومستوى التنمية وقدرة الحكومة على التعامل مع التقنيات الحديثة ووجود الهياكل الأساسية الملائمة ، تحدد العلاقات بين المنظمات والبلدان المضيفة ، كما تحدد موقع تمثيل هذه المنظمات وحجمه وهيكله . وثمة بلدان مثل الصين أو الهند أو اندونيسيا أو البرازيل أو نيجيريا قد تكون لديها أهلية أفضل لوجود هياكل للتمثيل دون الاقليمي ، بيد أن ذلك يتوقف بطبيعة الحال على رغبات الحكومات المعنية .

٨٢ - يتبين من النموذج التمثيلي الشامل الحالي أن منظمات الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات ممثلة تمثيلاً مغرطاً على المستوى القطري . ويبدو أن هذا النهج يتفق أساساً مع ولاياتها التنفيذية وطبيعة أنشطتها . ومن بين الوكالات المتخصصة ، فإن منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأغذية والزراعة هما الوكالتان الوحيدتان اللتان توجد لديهما شبكة مكثفة من مكاتب التمثيل القطري بالإضافة إلى هياكلها اقليمية . بيد أنه في الحالتين كلتيهما نادراً ما يوجد في كل مكتب قطري أكثر من اثنين أو ثلاثة موظفين فنيين ، الأمر الذي يشير مسألة مقارنة التكاليف بالفائدة . ويبدو أن هناك وكالات متخصصة أخرى أكثر ميلاً إلى اعتماد نهج اقليمي أو دون اقليمي تجاه اللامركزية ، ولا شك أن أسباب ذلك تتعلق بفعالية التكاليف (ومثال ذلك منظمة الطيران المدني الدولي ، ومنظمة العمل الدولية ، والاتحاد الدولي للاتصالات ، واليونسكو ، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية) . وثمة عدد قليل من الوكالات التي ليست لها مكاتب ميدانية ولكن لديها خدمات استشارية اقليمية (الوكالة الدولية للطاقة الذرية ، المنظمة البحرية الدولية ، اتحاد البريد العالمي) . والمنظمة العالمية للملكية الفكرية هي الوكالة الوحيدة التي لم تشرع بعد في تطبيق شكل من أشكال اللامركزية نحو المكاتب الميدانية .

٨٣ - وعلى الرغم من أن المكوك الأساسية للمنظمات لا تنع في أي موضع على التمثيل القطري ، فإنها تدعو صراحة أو ضمنا في معظم الحالات إلى إنشاء هياكل اقليمية للتعاون . فالواقع أن حكومات الدول الاعضاء هي "ممثلة" المنظمة وأداة تنفيذ أنشطتها ، كل في أراضيها . وقد جعل النظام الأساسي لليونسكو هذا الشرط أكثر وضوحا عندما نص على مفهوم "اللجان الوطنية" . فضلا عن ذلك ، يبدو تركيز اللامركزية على المستوى الاقليمي متسقا مع الاهمية المتزايدة التي تولي للاقاليم في العلاقات السياسية والاقتصادية الدولية ، حسبما يدل عليه ما حدث في العقد الماضي من انتشار المنظمات الاقليمية ودون الاقليمية والمنظمات ذات الطابع الحكومي الدولي أو الغني ، في جميع أنحاء العالم . وتعمل أجهزة وضع السياسات في المنظمات على أساس مجموعات اقليمية تحولت إلى مؤسسات راسخة في حد ذاتها .

٨٤ - وعلاوة على ذلك ، فإن الجهود العالمية النطاق المبدولة في مجالي حماية البيئة والتنمية الاجتماعية الاقتصادية تظهر بشكل متزايد وجود تباينات اقليمية وخصائص محددة تتطلب تطبيق نهج تصمم خصيصا لكل اقليم ، الأمر الذي يقتضي أن تدرج في النظم الأساسية أحكام جديدة أو أن تعزز ، حسب الاقتضاء النصوص الحالية المتعلقة باللامركزية في تلك النظم . فعلى سبيل المثال ، قد ترغب أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية في إيلاء أولوية خاصة إلى حماية نظمها البيئية وزيادة الاهتمام بقطاع المسنين من مكانها ؛ وقد ترغب أوروبا الشرقية وأمره الدول المستقلة في إيلاء الأولوية إلى إدارة التحولات الاقتصادية وتدفقات الاستثمارات الانمائية ؛ وقد تشود أمريكا الجنوبية الاهتمام بتمحيص التباينات في الدخول والقضاء على تجارة المخدرات وزيادة القدرة على إدارة مسائل الديون ؛ وقد ترغب افريقيا في إيلاء الأولوية إلى خفض معدل النمو الاقتصادي والفقر وتحقيق الاستقرار من خلال المؤسسات السياسية وتعزيز القدرات التنفيذية الوطنية من خلال برامج التدريب المهني الجماعية ؛ وقد تشود آسيا الاهتمام باحتياز وإدارة التكنولوجيات المتقدمة لزيادة قدرتها التنافسية ، وبخفض معدل الزيادة السكانية ؛ الخ .

٨٥ - ولا شك في أن المنظمات متواصل ، بحكم طبيعتها العالمي ، اعتماد خطط للعمل تقوم على أساس استراتيجيات عالمية . بيد أنه ينبغي للمخططات العالمية ، كيما تحقق الكفاءة في التطبيق وفي النتائج ، أن تتكيف مع الواقع الثقافي والاجتماعي والاقتصادي الخاص بكل اقليم ، وربما بكل اقليم فرعي وبكل بلد . وقد أُبرز هذا المفهوم أيضا في تقرير^(٦) حديث مقدم من الأمين العام للأمم المتحدة ، بشأن السلم والأمن ، حيث ورد فيه ما يلي:

"بموجب الميثاق ، فإن مجلس الأمن مسؤول ، وسيظل مسؤولاً ، مسؤولية رئيسية عن صون السلم والأمن الدوليين ، ولكن العمل الإقليمي ، من قبيل اللامركزية والتفويض بالسلطة والتعاون مع جهود الأمم المتحدة ، لا يستطيع أن يخفف من أعباء المجلس فحسب ، بل يستطيع أيضاً المساهمة في زيادة تعميق الإحساس بالمشاركة وتوافق الآراء وإغناء الطابع الديمقراطي فيما يتعلق بالشؤون الدولية ."

٨٦ - وقد أصدرت وحدة التفتيش المشتركة ، في الماضي ، عدداً من التقارير التي أوصت بتعزيز الكفاءة التنفيذية للهيكل الإقليمية للمنظمات . ومن الأمثلة البارزة على ذلك ، تجدر الإشارة إلى التقرير المعنون "الهيكل الإقليمية لمنظمة الأمم المتحدة" (JIU/REP/75/2) ، الذي حث المنظومة على اتخاذ جملة تدابير من بينها ما يلي:

- ١١' وضع تعريف مشترك للأقاليم والأقاليم الفرعية ، وتحديد موقع مماثل للمكاتب الإقليمية ودون الإقليمية ؛
- ١٢' تحقيق لامركزية السلطة والمسؤولية بقدر كاف بتحويلهما من المقار إلى المكاتب الإقليمية ، مع ما يقترن بذلك من إعادة التوزيع الملائمة للموظفين الفنيين والموارد ؛
- ١٣' تعزيز الروابط التقنية والتعاونية بين الهيكل الإقليمية للمنظومة والمنظمات الحكومية الدولية الإقليمية من خارج منظومة الأمم المتحدة ؛
- ١٤' إشراك اللجان الاقتصادية الإقليمية والمكاتب الإقليمية الأخرى في عمليات البرمجة القطرية ؛
- ١٥' تحسين الاتصالات وعلاقات العمل بين اللجان الاقتصادية الإقليمية والمكاتب الإقليمية الأخرى التابعة للمنظومة ؛ الخ .

٨٧ - وترد نفس التوجيهات ، أساساً ، في قرار الجمعية العامة ١٩٧/٢٢ (في الفصل الرابع من مرفق القرار ، بشأن التعاون الإقليمي والأقاليمي) . ودعا تقرير آخر صدر في عام ١٩٨٥ عن وحدة التفتيش المشتركة بعنوان "بعض الأفكار بشأن إصلاح الأمم المتحدة" (JIU/REP/85/9) إلى إنشاء "وكالات إقليمية" ذات تخصصات متعددة ، تكون مسؤولة في آن واحد عن الصحة والزراعة والصناعة والتعليم ، الخ . ورأى التقرير أن النهج القطاعي غير مناسب على الإطلاق لتناول المشكلة التي تمتدعي نهجاً متكاملًا وتعاونًا متناسقًا من جانب كافة الأطراف المعنية ، وأن أي إجراء يتخذ بالنسبة للتنمية على الصعيد العالمي يعني تجاهل الخصائص الإقليمية أو القطرية ويؤدي إلى نظرة سطحية للمشاكل . وخلص التقرير إلى "أن الحل لا يمكن إلا أن يكون إقليميًّا أو دون إقليميٍّ وإلا أن يكون متكاملًا ، وهذا يعني أن كل أولئك الذين لهم علاقة بموضوع التنمية يجب أن يرسلوا إلى الميدان" .

٨٨ - وفي الوقت الحاضر ، يشهد السياق السياسي والاقتصادي والاجتماعي الدولي تغييرات عميقة تعتبر ، في حد ذاتها ، سببا قويا يدعو إلى اصلاح شامل للهيكل التنفيذية ونهج منظومة الأمم المتحدة . فالجفاف والمجاعة وانتشار "الايدز" على المستوى العالمي تؤدي إلى تخريب مناطق بأكملها . وشمة احتياجات جديدة هائلة ، ومشروعة ، في أوروبا الوسطى والشرقية وأزمة الدول المستقلة ، يجب أن يعالجها المجتمع الدولي . كما يتعين معالجة الأسباب الجوهرية للحروب الأهلية في مناطق عديدة في العالم ، وما يقتدرن بها من تدفقات اللاجئين والمشردين . وقد فتح التوسع السريع في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلم والعمليات المرتبطة بها ، التي تقدر تكاليفها في عام ١٩٩٢ بحوالي ٣ مليارات من الدولارات ، جبهة أخرى في الكفاح الدولي ضد ما تعانيه البشرية من عوز وبؤس . وبما أن التنمية لا يمكن أن تتحقق في سياق المجاعة وانتشار الاوبئة والحروب الأهلية وتشرد السكان ، فإن التحدي الذي تواجهه منظومة الأمم المتحدة اليوم هو أشبه بظاهرة الشعبان الاسطوري ذي الرؤوس المتعددة ، وهي ظاهرة لا يمكن التغلب عليها بالنهج التقليدية القطاعية أو بالاطر التنظيمي الحالي للأنشطة التنفيذية . ويتعين على المنظمات أن تتصدى لهذا التحدي متكاتف ومنظمة الصفوف .

٨٩ - وتواجه الارادة الادبية التي تبديها منظومة الأمم المتحدة في اعداد استجابة متكاملة ، وتركيز قوتها المشتتة كاشمة ليزر ، على الاولويات العالمية الحالية ، اختبارا مؤلما في وقت تعمل فيه جميع الدول الاعضاء في المنظمات ، تقريبا ، جاهدة على التوصل إلى تحقيق أنظمة تكامل اقتصادي من أجل المنفعة المتبادلة . وتسعى شركات كبرى ، تبلغ مواردها البشرية والمالية عدة أمثال موارد منظومة الأمم المتحدة ، إلى الاندماج أو التكامل لزيادة قدراتها التنافسية وتحقيق وفورات الحجم . فإذا كانت الدول الاعضاء مستعدة للتنازل عن بعض عناصر سيادتها من أجل المصالح العام ، وإذا كانت الشركات الخاصة مستعدة للتخلي عن شخصيتها الاعتبارية في سبيل المزيد من الربح ، فلماذا لا تستطيع منظمات المنظومة التغلب على عبء "الاختصاص القطاعي" ومبادئ العزلة من أجل مصلحة ورفاه البشرية جمعاء؟

٩٠ - ولدى المفتش قناعة راسخة بأن الوقت مناسب الآن لأن تعتمد الدول الاعضاء ، في اطار الاجهزة الملائمة ، تدابير اصلاحية شجاعة فيما يتعلق بالهيكل التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة . وبغية مساعدة هيئات الادارة في استعراضها لتلك الهيكل ، يوصي المفتش بما يلي: ينبغي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة ، في سياق ولايته المجددة وعملا بنصوص المواد ٥٥ و٦٢ و٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة ، أن يشرع في اجراء دراسات ومشاورات مع هيئات الادارة المختصة في النظام الانمائي للأمم المتحدة بفرض تحديد جدوى انشاء هيكل انمائية اقليمية متكاملة ومتعددة التخصصات في منظومة الأمم المتحدة أو آليات مماثلة للمصارف الانمائية الاقليمية .

٩١ - ويمكن أن تشمل الآليات المقترحة ، التي تمكّن النظام الانمائي للأمم المتحدة من اعطاء شكل قوي وملموح للتعاون المشترك بين الوكالات وتوثيق الارتباط بالخصائص الإقليمية ودون الإقليمية والقطرية ، على العناصر التالية ، على سبيل المثال:

(أ) يمكن أن تشمل هياكل النظام الإقليمية الحالية القائمة في الميدان ، وكذلك الشعب والوحدات والأقسام في مقار المنظمات المعنية بالعمليات الميدانية . وعليه ، يمكن تحويل هذه الشعب والوحدات والأقسام بالكامل الى الاقاليم .

(ب) يمكن إعادة النظر في اختصاصات وبرامج جميع اللجان الاقتصادية الإقليمية وكذلك ، حسب الاقتضاء ، إعادة صياغتها لاتاحة الاندماج الكامل للجان في الترتيبات الإقليمية الجديدة ، التي يمكن أن يطلق عليها فحسب اسم اللجان الإقليمية لمنظومة الأمم المتحدة بعد إعادة تحديد اختصاصاتها ونطاق برامجها .

(ج) يمكن أن تتولى لجنة التنسيق الإدارية تعيين الرؤساء التنفيذيين للهياكل الجديدة ، على أساس كفاءتهم ومكانتهم فقط . وينبغي لملاك الموظفين الفنيين في كل هيكل إقليمي أن يعكس بدقة الطابع الدولي الشامل والمتعدد الاعراق لمنظومة الأمم المتحدة ، وينبغي ألا تتجاوز نسبة الموظفين الفنيين المنتهين الى نفس الاقليم ٤٠ في المائة . ورشما تنشأ الآليات الجديدة ، ينبغي أن يعدل ، بناء على ذلك ، ملاك المكاتب الإقليمية واللجان الاقتصادية الحالية .

(د) يمكن أن يشكل المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة الجهاز العالمي المعني بالسياسات العامة للهياكل الإقليمية المقترحة ، بينما يمكن أن تنشأ أجهزة إقليمية معنية بالسياسات العامة على مستوى رؤساء الدول أو ممثلهم . ويمكن أن تؤدي هذا الغرض المنظمات الحكومية الدولية الإقليمية القائمة (مثل منظمة الدول الأمريكية ، جامعة الدول العربية ، منظمة الوحدة الإفريقية ، الجماعة الاقتصادية الأوروبية ، رابطة أمم جنوب شرقي آسيا ، الخ .) .

(هـ) أن تكون للهياكل الإقليمية الجديدة ميزانيات مستقلة تشترك فيها ، بالتناسب ، مؤسسات المنظومة ، على غرار هيئات لجنة التنسيق الإدارية .

(و) أن تكون الهياكل الإقليمية مسؤولة أو غير مسؤولة عن انشاء ومراقبة مكاتب موحدة دون إقليمية وقطرية ، تنشأ وتنظم وتعزز أو تخفف على أساس استراتيجية انتقائية تركز على الاحتياجات والمشاكل وعلى اعتبارات فعالية التكاليف والكفاءة بدلا من التركيز على النهج المجزأة الحالية للتمثيل القطري لفرادى المنظمات .

(ز) يمكن أن يقتصر دور المقار المتمثل بالتنمية على المواضيع والمسائل الإقليمية والعالمية ، بما في ذلك بحث وتحليل السياسات العامة ، وجمع الأموال وتنسيق المفاهيم على الصعيد العالمي .

(ح) يمكن أن يُعتمد في انشاء الهياكل المقترحة نهج مرن يعكس حجم وطبيعة التحدي الانمائي الذي يواجه كل اقليم بحد ذاته . وعلى سبيل المثال ، يمكن اختبار جدوى الهياكل ، أولاً ، في أوروبا الشرقية وأسرّة الدول المستقلة وكذلك في

افريقيا ، وهما اقليمان تقتضي الضرورة الماسة ، حسبما يبدو ، قيام المنظمتين باتخاذ اجراءات متكاملة .

٩٢ - ومما يمكن أن يعزز أيضا الاسباب الجوهرية لاقتراح اقامة الهياكل الجديدة ما يلي:

(١) لقد اضطلع المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، بغية التصدي بفعالية للحقائق والاولويات العالمية الجديدة بما فيها جدول أعمال القرن ٢١ لمؤتمر ريو بشأن البيئة والتنمية (قمة الأرض) ، باصلاحات غير مسبوقة في هيكله وهيئاته الفرعية بهدف تعزيز دوره في تنسيق السياسات الشاملة لمنظومة الأمم المتحدة بأسرها . وقد لا يصبح الانجاز الكامل لهدف عملية الاصلاح الحكومية الدولية هذه نتيجة واقعة بدون عمليات اصلاح وتجديد هامة مناظرة في الهياكل التنفيذية للمنظمات في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما . وحسبما اقترح اعلاه ، يؤمل أن تؤدي الهياكل الجديدة ، التي تقام في الاقاليم إلى تيسير التطبيق السريع والفعال والمتكامل من جانب المؤسسات الاعضاء في لجنة التنسيق الادارية على المستوى الميداني لتوجيهات الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وهو ما يتعذر تحقيقه في ظل البرامج والنهوج المجزأة والازدواجية الحالية التي كل منها مسؤولة أمام هيئة ادارتها وتقدم تقاريرها إليها .

(ب) بينما تختلف اللجان الاقليمية من حيث قدراتها على التنسيق المشترك بين الوكالات في اقليم كل منها - حسبما ورد في قرار الجمعية العامة ١٩٧/٢٢ ، فمن الواضح أنه لا يمكن أن تُترك المشاكل الضخمة التي تواجهها بلدان افريقيا وأوروبا الشرقية وكمونولث الدول المستقلة في رعاية اللجنتين الاقتصاديتين لافريقيا وأوروبا وحدهما . ويبدو أنه لا غنى عن ائتلاف على مستوى أعلى وعلى صعيد المنظومة بأسرها ، في شكل آليات اقليمية جديدة .

(ج) يبدو أن استحداث النهج المتكامل للبرامج القطرية ومكاتب التمثيل على مستوى منظومة الأمم المتحدة ، الذي يكتسب الآن قبولا وزخما ، يبرر تطبيق نهج مماثل على المستوى الاقليمي حيث يكون بوسع جميع الوكالات ، مهما صغر حجمها ، أن تتحمل التكاليف المالية للتمثيل الميداني داخل هيكل متكامل .

(د) ليس من الممكن تقديم الدعم الكافي للأساليب الجديدة للتعاون التقني ، الوارد ذكرها في قرار الجمعية العامة ٢١١/٤٤ ، ولا سيما التحول إلى النهج البرنامجي وإلى التنفيذ الوطني وبناء القدرات الوطنية ، بالتحكم فيها عن بُعد من مقر المنظمات ، حسبما هي الحال في الوقت الحاضر . ويتبين من نموذج تحقيق اللامركزية الذي تطبقه منظمة الصحة العالمية أن هذه الأساليب تقتضي وجودا أقرب إلى البلدان لتقديم الدعم التقني بشكل متواصل . فالبرامج ، على عكس المشاريع ، لها مدى زمني غير محدود .

(هـ) إن مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية ، وكذلك التقارير القريبة العهد المقدمة من الأمين العام للأمم المتحدة (برنامج للسلم ، عمل المنظمة ، عملية إعادة التنظيم) ، تؤكد أكثر من أي وقت مضى ، على الحاجة إلى اعتماد نهج متكامل ازاء قضايا التنمية ، يشمل الجوانب البيئية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والسكانية والثقافية . وينبغي للآليات الجديدة المقترحة أن تكون مستعدة - من التطبيق العملي لهذا النهج .

٩٣ - ومما يعزز جدوى الترتيبات الجديدة ما يلي:

(أ) عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤٠/١٩٩٢ الذي أكد فيه المجلس مجدداً الأهمية التي يعلقها على اتباع منظومة الأمم المتحدة لنهج متكامل ازاء دول البلطيق وأسرة الدول المستقلة وعلى وجودها فيها ، أنشأ الأمين العام بالفعل نواة للمكاتب المتكاملة لمنظومة الأمم المتحدة في ستة بلدان في تلك المنطقة . وعلى الرغم من أن هذه المكاتب تقتصر في الوقت الحاضر على المستوى القطري ، فإنها توحى بجدوى اتباع نهج مماثل على المستوى الاقليمي .

(ب) يمكن لمنظمات الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات ، والكيانات المعنية بصورة كاملة تقريباً بالأنشطة التنفيذية من أجل التنمية وعمليات الاغاثة في حالات الطوارئ ، أن تواصل تركيز اجراءاتها على الصعيد القطري ، وأن تكون بمثابة قوة الانطلاق الأساسية بالنسبة لسائر مؤسسات المنظومة . ويمكن للجان الاقليمية ، المتكاملة بشكل ملائم مع الكيانات الفنية الأخرى في الأمم المتحدة والوكالات التقنية في المنظومة ، أن تشكل الهياكل التنفيذية التكنولوجية التي تنشأ لترجمة السياسات والاستراتيجيات العالمية إلى مخططات وبرامج اقليمية أكثر تحديداً كيما تنفذها الحكومات الوطنية ، تساعد في ذلك القوة التنفيذية للمنظومة على المستوى القطري .

(ج) لدى اللجان الاقليمية بالفعل شعب أو وحدات مشتركة مع منظمات أخرى في المنظومة . ويبرز ذلك امكانية التوسع في هذه الترتيبات بحيث تضم المزيد من الوكالات التقنية في المنظومة ، أو كلها ، بما في ذلك المكاتب الاقليمية لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي ، تبعاً للمقتضيات الانمائية لكل اقليم .

(د) لن تترتب على انشاء الهياكل المقترحة تكاليف اضافية - بل العكس - إذا نفذ ذلك حسبما يدعو اليه المفتش أي ، مثلاً ، بتجميع الموارد الاقليمية القائمة ، أو معظمها ، وينقل أقسام التعاون التقني من المقار إلى الميدان ، وهي أقسام منظمة بالفعل بشكل ملائم على أساس اقليمي .

(هـ) إن التحول النهائي إلى التنفيذ الوطني وإلى نظام جديد لتكاليف الدعم قد تنتهي معه مبررات وجود أقسام الدعم التقني الضخمة والمكلفة في المقار . ومن الممكن أن تستخدم الموارد المحدودة ، التي قد تتبقى لكل وكالة ، استخداماً

أكثر اقتصاداً وأكثر فعالية بالتأكيد داخل الهياكل المتكاملة في منظومة الأمم المتحدة على الصعيد الإقليمي .

(و) لن تفقد المنظمات ، بالضرورة ، هويتها الأساسية عند اشتراكها في الهياكل المتكاملة ، ويمكن وضع ترتيبات خاصة بين الهياكل الجديدة والمكاتب الإقليمية لمنظمة الصحة العالمية بسبب طابعها الفريد .

٩٤ - وتشمل الفوائد المتوقعة من الآليات المقترحة ما يلي ، على سبيل المثال:

(أ) وفورات كبيرة في تكاليف الهياكل الأساسية وتكاليف الموظفين .
(ب) تصبح المسألة الإدارية والمالية عن جميع العمليات الميدانية التي تضطلع بها المنظمات أكثر سهولة وفعالية ، مع وجود نظم داخلية للمراقبة الإدارية والمالية .

(ج) ستزداد قدرة المنظمات ، بوصفها قوة ميدانية موحدة ، على التعاون الخلاق مع المؤسسات المالية المتعددة الأطراف ، حسبما أكد على ذلك تقرير مدر مؤخراً عن وحدة التفتيش المشتركة بعنوان "تعاون منظومة الأمم المتحدة مع المؤسسات المالية المتعددة الأطراف" (JIU/REP/92/1) .

(د) من شأن التكامل الفعلي لقدرات المنظمات التحليلية والتكنولوجية والتنفيذية على الصعيد الإقليمي أن يعزز بقدر كبير ميزتها النسبية تجاه الشركاء الإنمائيين الآخرين بل إنه يمكن أن يكفل تزايد تمويل المانحين للبرامج الميدانية لهذه المنظمات .

(هـ) ستعمل الهياكل الجديدة كنقاط اتصال ميدانية مترابطة بين الجمعية العامة للأمم المتحدة ، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وهيئات إدارة الوكالات المتخصصة ، من ناحية ، وبين الحكومات والتمثيل القطري الموحد لمنظومة الأمم المتحدة ، من ناحية أخرى .

(و) من المنطقي ، فيما يبدو أن يتم دعم البلدان من مستوى إقليمي في الظروف التي تكون فيها القدرات الوطنية التنسيقية والإدارية ضعيفة أو تعصف فيها بالمؤسسات الحكومية اضطرابات اجتماعية أو حروب أهلية ، لأن البرامج الإقليمية ودون الإقليمية تستدعي احتياجات أقل من الخدمات الوطنية ، كما أنها أقل تأثراً بالتغييرات الحكومية وعدم الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي .

٩٥ - وتشمل بعض الشروط الأساسية لتحقيق النجاح العوامل التالية ، على سبيل المثال:

(أ) المشاركة الكاملة من جانب كل الوكالات المتخصصة في تصميم الآليات المقترحة وتعيين موظفيها وإدارتها ؛ كما يمكن أن تدعى مؤسسات بریتون وودز إلى المشاركة .

- (ب) لا غنى عن الاهتمام الدقيق باختيار وتنظيم الإدارة التنفيذية للآليات المقترحة التي يمكن أن تشمل مجلسا تنفيذيا تعينه لجنة التنسيق الإدارية ، على غرار مجالس إدارة المؤسسات المالية المتعددة الاطراف .
- (ج) ينبغي ألا تكون هذه الآليات كيانات تنظيمية اقليمية متضخمة ، وينبغي لها أن تعالج بدورها الاختلافات الموجودة داخل اقليم كل منها بأن تتفرع إلى مجموعات عمل دون اقليمية ، على غرار مراكز البرمجة والتنفيذ المتعددة الجنسيات ، التابعة للجنة الاقتصادية لأفريقيا ، على أن تكون هذه المجموعات أحسن تجهيزا من المراكز المذكورة من الناحية التقنية فيما تشمله من قدرات تحليلية وتكنولوجية وتنفيذية .
- (د) وضع مواصفات جديدة للموظفين واستراتيجيات البرامج تستهدف المعالجة المباشرة لخطر المشاكل الانمائية التي تواجه كل اقليم ، مثل تحديد الاطر الخاصة بالتحويلات الاقتصادية في أوروبا الشرقية وأسرّة الدول المستقلة أو القضاء على الفقر والامية في افريقيا وآسيا .
- (هـ) من الواضح أن فترة تناقص المعونة الانمائية على الصعيد العالمي وتدفق معظم هذه المعونة إلى برامج الاغاثة في حالات الطوارئ ، ينبغي أن تولى أولوية أساسية في بعض الآليات المقترحة إلى التكامل الاقتصادي وكذلك إلى توليد الموارد على الصعيد المحلي وادارتها بكفاءة داخل كل اقليم تغطيه هذه الآليات . وسيتطلب ذلك تركيزا مضاعفا على تعزيز وترايط المؤسسات الاقليمية ودون الاقليمية في فئات القطاعات ، وكذلك على دعم القطاع الخاص ووضع استراتيجيات وسياسات وقوانين تشجيع الاستثمار ، على أن يقتصر ذلك ببناء القدرات الوطنية الادارية والتكنولوجية ، بشكل شامل .

خامسا - الاستنتاجات والتوصيات

الف - الاستنتاجات

٩٦ - على الرغم من أن موضوع اللامركزية يبحث على نطاق واسع في منظومة الأمم المتحدة منذ عدة سنوات ، فإن بدء التعبير العملي عنه لم يتحقق إلا في السنتين الأخيرتين في بعض المنظمات . ذلك أن التغييرات العميقة التي حدثت في عضوية المنظمات وفي النسيج السياسي والاقتصادي والاجتماعي الدولي منذ نشوء منظومة الأمم المتحدة ، وبشكل أعمق في الآونة الأخيرة مع نهاية الحرب الباردة ، قد موّغت زيادة الضغوط من أجل الإصلاح الشامل للهيكل التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة ليتسنى لها أن تتفاعل بمزيد من الإبداع مع شتى المناطق والشعوب والثقافات التي تتألف منها التركيبة العالمية للمنظمات .

٩٧ - ووسط هذه المجموعة الواسعة من الإصلاحات ، ينبغي أن تكون نقطة البداية لأي مناقشة جدية حول موضوع اللامركزية هي استمرار المواقع الحالية لمقار المنظمات واحتمال نقل البعض منها بالتدريج كيما تكون مواقع المقار أكثر انتشارا على الصعيد العالمي . وبالإضافة إلى ذلك ، فإنه سوف يستفاد بصورة أكثر فعالية من الاجتماعات الدورية لهيئات إدارة المنظومة في تعزيز الهدف العملي للامركزية إذا ما عقت خارج المقار على أساس التناوب الإقليمي .

٩٨ - وتشكل قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة وغيرها من هيئات إدارة المنظومة بشأن موضوع اللامركزية ، مصدرا موشوقا لتوجيهات السياسات المتعلقة بجهود إعادة التنظيم التي يتحتم على منظومة الأمم المتحدة أن تبذلها . بيد أن التقدم في مجمله كان متفاوتا ، ولم توضع حتى الآن استراتيجية عليا واضحة بشأن اللامركزية على مستوى لجنة التنسيق الإدارية ، باستثناء التي اتخذتها مؤخرا في هذا الاتجاه اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الموضوعية/العمليات التنفيذية .

٩٩ - ويخلص المفتش إلى أنه لا غنى عن القيام بصورة عاجلة باعتماد نهج منسق واستراتيجي من هذا القبيل ، تشترك فيه جميع مؤسسات المنظومة ، بالنظر إلى التطور السريع في طبيعة ونطاق الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية ، والأساليب الجديدة للتعاون التقني التي نص عليها قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٢١١/٤٤ . فضلا عن ذلك ، فإن ويلات المجاعة ، والجفاف ، والإيدز ، والأعداد الضخمة من المشردين والنازحين ، والحروب الأهلية والبؤس الاجتماعي المتفاقم في أنحاء عديدة من العالم ، تتطلب تعزيزا كبيرا للحضور الميداني للمنظمات وقدراتها واستجابتها التنفيذية ، على أن تعمل كقوة ميدانية متكاملة .

١٠٠ - ويعني ذلك أن عملية تحقيق اللامركزية في منظومة الأمم المتحدة ينبغي أن تنصب إلى مدى أبعد من أنصاف الحلول أو مجرد ترقيع الهياكل والإجراءات القائمة . وينبغي لها أن تركز بوضوح على جدوى إنشاء آليات إنمائية إقليمية متعددة التخصصات ومتكاملة في منظومة الأمم المتحدة ، على غرار هياكل المصارف الإنمائية الإقليمية ، وتكون مسؤولة عن الأنشطة التنفيذية التي تظلع بها المنظمات من أجل التنمية .

١٠١ - وكجزء من التدابير التحضيرية لإنشاء الترتيبات الإقليمية الجديدة ، سيتطلب الأمر اتخاذ إجراءات أكثر تحديدا بغية تنسيق عناصر متعددة من عناصر اللامركزية ، ولا سيما مستويات السلطة التي تفوض إلى المكاتب الميدانية ، وعلاقات العمل بين التمثيل القطري والتمثيل الإقليمي ، وهيكل رتب التمثيل ، ونظم الاتصالات وإدارة المعلومات .

باء - التوصيات

التوصية ١: تعزيز التعاون الإقليمي والاقليمي

ينبغي للأمين العام ، لدى مواصلة جهوده الحالية الرامية إلى إصلاح الامانة العامة للأمم المتحدة في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي وما يتصل بهما من القطاعات ، أن ينظر في ضرورة ضمان التنفيذ الكامل لجميع نصوص الفصل الرابع من مرفق قرار الجمعية العامة ١٩٧/٢٢ ، واضعا في اعتباره ما يلي:

- (أ) المقترحات الواردة في الفصل الأول من الجزء الثاني من هذا التقرير فيما يتعلق بضرورة التكامل الوظيفي بين اللجان الإقليمية وكيانات الامانة العامة في القطاعين الاقتصادي والاجتماعي وما يتصل بهما من القطاعات ؛
- (ب) الفقرات ٩٠ - ٩٥ أعلاه والتوصية ٦ أدناه بشأن جدوى إنشاء هياكل إنمائية إقليمية متعددة التخصصات ومتكاملة في منظومة الأمم المتحدة .

التوصية ٢: نهج منسق لتحقيق اللامركزية

- (أ) ينبغي أن تضع لجنة التنسيق الإدارية إطارا منسقا للامركزية يشمل درجات السلطة التي ستفوضها جميع المنظمات إلى الميدان ، والتكامل بين الأدوار على مستوى المقار والمستوى الإقليمي والمستوى القطري ، وهيكل رتب التمثيل ، ونظم الاتصالات وإدارة المعلومات . وينبغي للإطار المقترح أن يعكس تماما الطابع المشترك بين القطاعات الذي أخذت تكتسيه باطراد الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية ، والأساليب الجديدة للتعاون التقني ، والتباينات الملحوظة بين الأوضاع الإقليمية ودون الإقليمية والقطرية والعمل الذي أنجزته بهذا الشأن منظمات الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات والتدابير المقترحة في التوصية ٦ من هذا التقرير ؛
- (ب) ينبغي لجميع الوكالات المتخصصة أن تستفيد من شبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية التابعة للأمم المتحدة عملا بالقرار ٥٠ الصادر عن مؤتمر المفوضين للاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية ، المعقود في عام ١٩٨٩ .

التوصية ٣: الالتزام بهدف تحقيق اللامركزية

ينبغي أن تحدد هيئات الإدارة أهدافاً للامركزية تحققها كل منظمة في إطار زمني معين . ونظراً لاختلاف النظم الأساسية للمنظمات واختلاف أوضاعها ، لا يوصي المفتش بتحديد هدف صعب أو سريع وإنما يعتقد أن الهدف ينبغي أن يعكس حجم أنشطة التعاون التقني في كل منظمة ، وكذلك التدابير المقترحة في التوصية ٦ من هذا التقرير .

التوصية ٤: إدماج التعاون الإنمائي في البرامج العادية

ينبغي للمنظمات التي لم تدمج بعد اهتمامات التعاون الإنمائي في وظائف برامجها العادية أن تفعل ذلك ، على أن تساند ذلك بتعديلات في نظمها الأساسية حسب الاقتضاء ، مثلما فعل الاتحاد الدولي للاتصالات في عام ١٩٨٩ .

التوصية ٥: تأليف الوظائف الفنية في الوحدات اللامركزية

ينبغي اتخاذ التدابير الكفيلة باستعادة الطابع الدولي بصورة تامة لجداول الوظائف الفنية للوحدات اللامركزية في كل منطقة (باستثناء الموظفين الفنيين الوطنيين ، والخبراء المساعدين ، والموظفين الفنيين المبتدئين) ، بحيث لا تتجاوز نسبة الموظفين المعيّنين دولياً والمنتسبين إلى نفس المنطقة ٤٠ في المائة . وتنطبق هذه التوصية بصفة خاصة على اللجان الاقتصادية للأمم المتحدة ، والمنظمات الأعضاء في الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات . ومنظمة الصحة العالمية (باستثناء منظمة الصحة للبلدان الأمريكية) ، ومنظمة الأغذية والزراعة ، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومنظمة العمل الدولية . وربما تقتضي الضرورة اتخاذ التدابير الملائمة المقترنة بذلك ، مثل الدورات المكثفة لتعلم اللغات لاستيفاء الشروط اللغوية للخدمة في مناطق معينة .

التوصية ٦: نحو نظام إقليمي للامركزية

ينبغي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة ، في إطار ولايته المعززة والتطورات العالمية الجديدة ، وتمشياً مع المواد ٥٥ و ٦٢ و ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة ، أن يشرع في إعداد دراسات وأجراء مشاورات مع جميع هيئات الإدارة المختصة بغية تحديد جدوى إنشاء آليات إنمائية إقليمية متعددة التخصصات ومتكاملة في منظومة الأمم المتحدة ، أو تحويل اللجان الإقليمية إلى لجان إقليمية لمنظومة الأمم المتحدة ، تمشياً مع الخطوط المؤقتة المقترحة في هذا التقرير .

التوصية ٧: تحقيق لامركزية أماكن انعقاد دورات هيئات الإدارة

عملاً بالممارسة التي بدأتها هيئات إدارة الأونكتاد والوكالة الدولية للطاقة الذرية والاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية والاتحاد البريدي العالمي واليونسكو ، قد يرغب المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، ومجلس إدارة برنامج الأمم

المتحدة الإنمائي ، والمجلس التنفيذي لليونسيف ، والمؤتمرات العامة للمنظمات الأخرى في بحث إمكانية عقد دوراتها ، بصفة دورية ، خارج مقار المنظمات ، على أساس التناوب الإقليمي ، وينبغي أن تضع الأمانات ، لهذا الغرض ، مجموعة من الحوافز التي تشجع الدول الأعضاء على استضافة الدورات التشريعية في أراضيها ، وذلك في سياق قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٤٠/٤٣ لعام ١٩٨٥ .

التوصية ٨: تحقيق لا مركزية مقار المنظمات بالتدريج

(أ) ينبغي أن تضع لجنة التنسيق الإدارية حدا أدنى من المعايير (مثل ملاءمة وكفاءة الهياكل الأساسية للجويستيات والامتلات ، والتسامح والانسجام العرقيين ، وشروط الأمن والسلامة ، والتكاليف والمستوى المعيشي ، واستعداد المدن أو الحكومات المضيفة وقدرتها على توفير المباني بدون إيجار أو المساهمة بقدر كبير في تكاليف النقل والإنشاء ، إلخ .) ، يجب أن تستوفيه الدول الأعضاء التي تستضيف حاليا ، أو ترغب في استضافة ، مقر أي منظمة أو بعض أقسامها ، لضمان أن تكون اتفاقات المقر الحالية والمقبلة موحدة وأن تفي تماما باحتياجات جميع الدول الأعضاء والمنظمات وموظفيها ؛

(ب) وعليه ، فإنه ينبغي ألا تعتبر مقار المنظمات دائمة ، بشكل رسمي أو بأي شكل آخر ، ويمكن أن يدرج بحث نقل بعض المقار على جداول أعمال هيئات الإدارة ، عقب تقديم عروض تنافسية لاستضافة المقار على أساس معايير تضعها لجنة التنسيق الإدارية وغيرها من الاعتبارات الواردة في هذا التقرير ، بعد إدخال ما يلزم من تعديلات عليها ، بحيث يكون الهدف النهائي هو زيادة الطابع العالمي لمواقع المقار ، لمصلحة المنظمات والمجتمع الدولي ؛

(ج) يمكن لهيئات إدارة المنظمات المعنية بالكامل بالمسائل المرتبطة بالتنمية أن تنظر في إمكانية النقل التدريجي لمقار هذه المنظمات أو بعض أقسامها إلى المناطق النامية ، رهنا بما ورد في (أ) و(ب) أعلاه . وينبغي أن يولى نفس الاعتبار في سياق هذه التوصية إلى البلدان الشمالية وإلى بلدان أوروبا الوسطى والشرقية وأسرة الدول المستقلة .

الحواشي

- (١) . ACC/1992/FB/R.20
- (٢) . DP/1991/69
- (٣) International Herald Tribune: العدد الصادر في ٢٦ أيار/مايو ١٩٩٢ .
- (٤) انظر تقرير الندوة الدولية بشأن التدريب ونقل التكنولوجيا ، نانسي ، أيار/مايو ١٩٨٠ .
- (٥) نذكر اثنتين من هذه الرابطة: الرابطة الدولية للمترجمين الشفويين المختصين بخدمة المؤتمرات ، والرابطة الدولية للمترجمين التحريريين المختصين بخدمة المؤتمرات ؛ وكلاهما يستخدم مختصر اسمها باللغة الفرنسية وهما على التوالي: AITC و AIIC .
- (٦) برنامج للسلم (A/47/277 ، ١٧ حزيران/يونيه ١٩٩٢) .

JIU/REP/92/6 (Part II)

تحقيق اللامركزية على معيد المؤسسات التابعة
لمنظومة الأمم المتحدة

الجزء الثاني: نهج مقارنة

من اعداد
اديب الداودي

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف
تشرين الاول/اكتوبر ١٩٩٢

نهج المقارنة

المحتويات

<u>المفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٦٤		ملحوظة
٦٥	١٢- ١	أولا - الامانة العامة للأمم المتحدة
٦٩	١٨-١٣	ثانيا - الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسة العامة ..
٧١	٢٦-١٩	ثالثا - منظمة الصحة العالمية
٧٣	٣٠-٢٧	رابعا - منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة
٧٦	٣٥-٣١	خامسا - منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة
٧٧	٤٠-٣٦	سادسا - منظمة العمل الدولية
٧٩	٤١	سابعا - الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية
٧٩	٤٤-٤٣	ثامنا - منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
٨٠	٤٩-٤٥	تاسعا - الوكالة الدولية للطاقة الذرية
٨٢	٥٤-٥٠	عاشرا - منظمات أخرى (منظمة الطيران المدني الدولية ، المنظمة البحرية الدولية ، المنظمة الدولية للأرصاد الجوية ، اتحاد البريد العالمي والمنظمة العالمية للملكية الفكرية)

المحتويات (تابع)

الصفحة

المرفقات

- ١ - توصيات اللجان الاقليمية بشأن تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢٣٥/٤٦ المتعلق باعادة تشكيل الامم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتملة بهما ٨٣
- ٢ - التدابير التي اتخذها المجلس التنفيذي لليونسكو في دورته السادسة والثلاثين بعد المائة المعقودة في ايار/مايو ١٩٩١ بشأن تحقيق اللامركزية ١٠٢
- ٣ - تعميم منظمة العمل الدولية بشأن قابلية الموظفين للانتقال بين الميدان والمقر من أجل الخدمة ١١٥

ملحوظة

يتضمن الجزء الأول من هذا التقرير وعنوانه "تخفيف تركّز المؤسسات والعمليات الادارية"، التحليل الرئيسي لقضايا اللامركزية المادية والوظيفية فيما يتعلق بمنظومة الأمم المتحدة. ويشمل الجزء الأول أيضا المقدمة العامة علاوة على استنتاجات المفتش وتوصياته. وهذا الجزء الثاني من التقرير وعنوانه "نهج مقارنة" يصف بإيجاز سياسات اللامركزية ونهجها وتجاربها على صعيد فرادى المؤسسات التابعة للمنظومة. وترد خلاصة المفتش بشأن هذه التجارب في الفصل الثالث من الجزء الأول من هذا التقرير. ويمكن بالتالي اعتبار هذا المجلد (الجزء الثاني) بمثابة الاضافة للجزء الأول الذي يشكل القسم الرئيسي من هذا التقرير.

أولا - الامانة العامة للأمم المتحدة

١ - في أعقاب القرار ٢١٣/٤١ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة والذي أعطى إشارة البدء بعملية اصلاح منظومة الأمم المتحدة وتجديدها ، بات هناك زخم واضح الآن لاعادة تشكيل وتنشيط هياكل الامانة العامة والالية الحكومية الدولية بالأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما . وتعلق جميع الدول الاعضاء أهمية كبرى على عملية اعادة التشكيل والتنشيط هذه كما ظهر بوضوح من البيانات وأوراق تحديد المواقف في الدورات المتتالية الاخيرة للجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وعلى وجه الخصوص في "الفريق العامل المخصص لتعزيز التعاون الدولي من أجل التنمية: دور منظومة الأمم المتحدة" .

٢ - وقد أدت المرحلة الاولى من اصلاحات الامانة العامة للأمم المتحدة ، التي استهلكت في اوائل عام ١٩٩٢ ، الى انشاء عدة إدارات رئيسية في مقر الأمم المتحدة ، يدمج كيانات تنظيمية كانت متفرقة في السابق . وفي تقرير الأمين العام عن أعمال المنظمة (A/47/1) لعام ١٩٩٢ ، يعلن الأمين العام بدء المرحلة الثانية من عملية اعادة التشكيل ، فيعرب عن "ايمانه القوي بأن تركيز الأمم المتحدة يجب أن يظل على "الميدان" الذي يجري فيه أعمال القرارات التي تتخذ في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية" . ويشير أيضا الى اعتزامه توسيع نطاق عملية الإصلاح لتشمل الأجزاء الأخرى في الأمم المتحدة بغية تحقيق "توزيع المسؤوليات على نطاق المنظومة وتحقيق التوازن بين المهام التي تؤدي في المقر والمهام التي تفضل بها اللجان الإقليمية وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة وبرامجها" .

٣ - وتوحي الفقرة السابقة بأن الاحكام المتعلقة باللجان الإقليمية والمتضمنة في الفصل الرابع من مرفق قرار الجمعية العامة ١٩٧/٣٢ ، والتي كررت في عهد أقرب في قرارات الجمعية ٢٦٤/٤٥ و ٢٨٥/٤٦ ، يجري أخيرا تنفيذها من قبل الأمين العام الذي يقرر اقرارا تاما بأن تركيز أنشطة الأمم المتحدة ينبغي أن يكون على الميدان .

٤ - والواقع الحال ، كما سبق للجان الإقليمية أن أشارت الى ذلك في عام ١٩٨٧^(١) ، أنه في حين تم إنجاز المرحلة الاولى من عملية اعادة التشكيل التي استهلكت بموجب القرار ١٩٧/٣٢ في غضون شهور ، "يلاحظ أنه لم يتم التوصل الى اتفاق يذكر خلال السنوات العشر من أجل تحقيق اللامركزية على صعيد المسؤوليات والموارد في اتجاه الاقاليم . وعلى الرغم من تأكيد الحكومات الاعضاء الذي لا لبس فيه في ملحة من قرارات الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بدءاً بعام ١٩٦٠ وانتهاء بقرار اعادة التشكيل الصادر عام ١٩٧٧ (١٩٧/٣٢) فإن اللامركزية لم تصبح سياسة تتوخاها الامانة العامة . ولم تفض المشاورات التي جرت بين المقر واللجان الإقليمية الى تحديد منتظم للأنشطة والموارد التي يمكن تحقيق اللامركزية على صعيدها ، كما لم تؤد الى أي تفويض ذي بال لمزيد من المرونة والمسؤولية الى اللجان الإقليمية" .

(١) مذكرة من الامانات التنفيذية للجان الإقليمية بشأن اجتماعها المعقود

في بانكوك ، ١٢-١٣ شباط/فبراير ١٩٨٧ .

٥ - وقد وثقت وحدة التفتيش المشتركة كافة الشواغل وبينت أنها تشاطر غيرها فيها في سلسلة من التقارير بشأن اللجان الاقليمية منذ ١٩٦٩ ، كما تم ابرازها منذ عهد قريب في توصيات مجالس ادارة اللجان الاقليمية ، المقدمة الى الدورة السابعة والاربعين للجمعية العامة^(٢) (انظر المرفق ١) .

٦ - وقد اشارت لجنة البرنامج والتنسيق واللجنة الاستشارية لشؤون الادارة والميزانية الى بعض العيوب الموضوعية التي تشوب المرحلة الاولى من عملية اصلاح الجارية ، بما في ذلك على وجه الخصوص: النهج الالي المتوخى في اعادة التشكيل وقوامه اساسا مزج للوحدات دون اعادة تشكيل مقابلة لتلك البرامج ؛ والافتقار الى علاقة واضحة بين مقتضيات اصلاح وتنفيذ البرنامج ؛ والنهج القائم على التجزئة مما يعكس الاستثمارية بدلا من الابتكار ؛ عدم كفاية الوزع المنطقي للموارد البشرية وموارد الميزانية لكي تعكس الاولويات المتطورة للمؤسسة ، وما الى ذلك . وايدى عدد من الوفود في اللجنة الخامسة للدورة السابعة والاربعين للجمعية العامة ملاحظات مماثلة .

٧ - وإذا اريد للمرحلة الثانية من عملية اصلاح ان تحقق رؤية الامين العام وما ينادي به من نهج أكثر تكاملا في معالجة القضايا الانمائية كما هو مذكور في عدة من تقاريره ، فيجب بالضرورة تلافي تلك العيوب التي اشارت اليها الدول الاعضاء في المرحلة الاولى . ولتحقيق هذه الغاية يجب مباشرة استعراض شمولي لطبيعة ونطاق واستمرارية ملائمة المهام والانشطة التي تؤديها اللجان الاقليمية وادارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاونكتاد بمفهوم خاصة . وليست القائمة حصرية بالطبع إلا أنه نظرا للطبيعة المتشابهة والمزدوجة بدون شك للعديد من المساعي التي تبذلها كيانات الامانة هذه ، يجب أن تتوفر للأمين العام فرصة أكبر كيما تترجم الامانة العامة الى واقع برنامجي ووظيفي رؤيته المتعلقة بنهج أكثر تكاملا للتنمية ، فتعمل على نحو متماسك تحدها روح التآزر وتركز مباشرة على المستوى الميداني .

٨ - من هذا المنظور ينبغي مرة أخرى التركيز على بعض المزايا الفريدة التي تتمتع بها اللجان الاقليمية:

(١) إنها تمثل الرابطة العضوية والحيوية بين البرامج والاستراتيجيات العالمية من جهة والحقائق الميدانية من جهة أخرى . وكما قيل في القسم الاول من الفصل الرابع من هذا التقرير ، لا يمكن أن يكون تطبيق الاستراتيجيات فعالا إلا بمقدار تكيفها مع الحقائق المعينة والملموسة لكل اقليم من الاقاليم من خلال تحليل موضوعي يشرى بشكل عام والتعاون التقني الميداني . واللجان الاقليمية في مركز افضل لتعميق بل لتوسيع تلك المهمة الحيوية بحكم قربها ماديا من بلدان اقاليم كل منها ولمعرفتها بتلك البلدان عن كثب ، بالإضافة الى شبكة المؤسسات الاقليمية ودون الاقليمية التابعة لها والداعمة لجهود التعاون والتكامل الاقتصاديين الاقليميين ، وهي جهود أهمها اليوم من أي وقت مضى ، لا سيما في البلدان النامية .

(٢) توصيات اللجان الاقليمية بشأن تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢٢٥/٤٦ (مرفق تقرير الامين العام عن إعادة تشكيل الامم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميدانين المتمثلة بهما (A/47/534)) .

(ب) تملك اللجان الاقليمية فيما بينها طائفة من التخصصات في اطار مشترك بين القطاعات ومتعدد التخصصات ، هو على الأرجح أوسع (وإن لم يكن بالضرورة أعمق) من إطار التخصصات التي تملكها ادارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والاونكتاد . ويعني هذا الأمر أن اللجان الاقليمية ، إذا جهزت أحسن التجهيز (وهو ما ليست عليه حال جميعها حتى الآن) ، يمكن أن توفر عن طريق عمليات تناضحية أغلب المدخلات الميدانية التي تحتاجها الكيانات العالمية من أجل مهامها التحليلية كما تحتاجها مجالس الادارة من أجل عمليات رسم سياساتها . وعليه ، وقياما على ذلك ، "ستفيد" جميع أجهزة رسم السياسة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي التابعة للأمم المتحدة إفادة كبيرة وبالمقدار ذاته من الكيانات العالمية كما من اللجان الاقليمية في سياق تكامل وظيفي اكبر لكيانات الامانة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتعلقة بهما . وهذا الاشتراط واضح في الفقرة ٢١ من الفصل الرابع من مرفق القرار ١٩٧/٢٣ الذي ينص على أنه "ينبغي للجان الاقليمية أن توفر مدخلات لعمليات تقرير السياسة التي تقوم بها على الصعيد العالمي أجهزة الأمم المتحدة المختصة ، وأن تشترك اشتراكا تاما في تنفيذ ما يتصل بها من قرارات تتخذها هذه الأجهزة بشأن السياسات والبرامج" .

(ج) ويتمثل أحد أهم الأسباب التي تسوقها الكيانات العالمية اعتراضا على مبدأ اللامركزية في اتجاه الميدان ، في ما تزعم من لزوم أن "تخدم" وتتبع مجالس ادارة كل منها في المقر . وعلى الرغم من أن هذه الكيانات تستطيع الحصول على المعلومات من المكاتب الميدانية ، فهي أميل بصورة عامة الى استقاء موادها التحليلية الخام من البعثات الدائمة في المقر أكثر من ميلها الى استقاء تلك المواد من اللجان الاقليمية التي تملك مثل هذه المواد "الجاهزة للتصوير" وفي سياق اقليمي متكامل ومتعدد التخصصات . أما عملية جمع البيانات وتجهيزها وهي مهمة منظومة الأمم المتحدة التي شددت عليها عدة وفود بالاضافة الى بلدان شمال أوروبا^(٣) فيمكن للجان الاقليمية أن تؤديها من خلال عمليات استقراء عن كثب وعلى أساس اقليمي ، على نحو أفضل وأسرع مما لو أدتها كيانات الأمم المتحدة ووكالاتها العالمية . وتحتاج هذه الميزة النسبية للجان بالتالي ، الى أن تعزز وتمثل دون أن تكرر الكيانات العالمية التي ينبغي أن تركز بصورة أفضل على المنهجيات والتحليل والخلاصات العالمية .

(د) وقد أنشأت اللجان الاقليمية بدرجات متباينة من النجاح والكفاءة ، علاقات تعاونية من خلال الوحدات المشتركة مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى (برنامج الأمم المتحدة الانمائي أو الموئل أو المركز المعني بالشركات عبر الوطنية ومع بعض الوكالات المتخصصة (منظمة الأمم المتحدة للزراعة والغذية واليونيدو)) . ولا تتمتع كيانات الأمم المتحدة العالمية بآليات مماثلة تعاونية عملية ومركزة على الميدان تربطها ببقية المنظومة . وإذا استطاعت اللجان أن تُنشئ المزيد من الدواشر أو الوحدات المشتركة مع وكالات الأمم المتحدة المتخصصة الملائمة فإنها سوف:

١١) تصبح "المراكز الرئيسية في منظومة الأمم المتحدة المعنية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية العامة كل في منطقتها" (١٩٧/٢٣) و"تمارس

(٣) انظر التقرير النهائي بشأن مقترحات مشاريع وإصلاحات الأمم المتحدة لبلدان شمال أوروبا ، مقدم من بلدان شمال أوروبا في الوثيقة A/C.2/46/7 .

قيادة المجموعة والنهوض بمسؤولية التنسيق والتعاون على الصعيد
الاقليمي" (المرجع نفسه) ؛
٣١ تدعم قدراتها التحليلية والبرنامجية والتشغيلية علاوة على أجهزتها
المتعددة القطاعات والتخصصات ؛
٣٢ تعزز بمقدار لا يستهان به ، ميزتها النسبية ازاء كيانات الأمم
المتحدة العالمية ومصارف التنمية المتعددة الاطراف ، على حد سواء ؛
٤١ تفي الى حد كبير ، وهو الامر الاهم ، باحدى أبرز توصيات هذا التقرير
المتعلقة بجدوى تجميع الهياكل والموارد الاقليمية لمنظومة الأمم
المتحدة ، بما في ذلك وحدات تقديم المساعدة التقنية المتمركزة في
المقر ، بغية تشكيل هياكل تنمية اقليمية متكاملة ومتعددة التخصصات
لمنظومة الأمم المتحدة ، تكون شبيهة بمصارف التنمية الاقليمية . وفي
هذه الحالة يمكن بكل بساطة اعادة تسمية هذه اللجان باللجان
الاقليمية لمنظومة الأمم المتحدة - لتفدو المقابل الاقليمي
التكنولوجي والاكثر تكاملا للجنة التنسيق الادارية . والمزايا التي
ستنشا عن مثل هذا التطور المؤسسي ، معددة في الفصل الرابع من
الجزء الاول من هذا التقرير .

٩ - وتختلف اللجان الاقليمية الخمس ، ابتداء من الآن ، اختلافا واضحا في بعض
النواحي من حيث قدراتها على التحليل والتنسيق وتنفيذ المشاريع ، ومن حيث كفاءتها
التشغيلية أيضا . وكما أشارت وحدة التفتيش المشتركة في السابق في تقاريرها بشأن
اللجان الاقليمية ، يجب أن تكون هذه اللجان جديرة بالمسؤوليات والادوار المرتبة لها
في الفصل الرابع من مرفق القرار ١٩٧/٢٢ . والواقع أنه حتى تتحول اللجان الى مراكز
ثقل حقيقية للتعاون على نطاق منظومة الأمم المتحدة على المستوى الاقليمي ، عليها أن
تشتهر بالتحليل الرفيع النوعية وصياغة الاستراتيجيات والبرامج علاوة على الفعالية
التشغيلية . ويلزمها أيضا تحديث الصفحات الشخصية للموظفين وحصر برامجها المتعددة
في الاولويات الملحة لاقليم كل منها . وسيتعين في جميع الحالات ، وبصورة خاصة فيما
يتعلق باللجان الاقليمية لافريقيا وأمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي ، اجراء تحول
واضح في اتجاه الاستراتيجيات الاقليمية لتنمية القطاع الخاص مع التشديد على خلق
الموارد المحلية وتعزيز الاستثمار والتنمية ، وعمليات التكامل الاقتصادي ومحو الامية
والقضاء على الفقر ؛ وما إلى ذلك .

١٠ - ولتحقيق هدف اللامركزية كما يدعو اليه هذا التقرير ، من الضروري بالتالي
اجراء استعراض شامل لهياكل برامج وعمليات اللجان الاقليمية فرادى وبالنظر الى
الكيانات العالمية ، بغرض القيام ، حيث يلزم الامر ، بصقل مضمون برامجها وزيادة
فعاليتها التنفيذية من جهة ، وتحقيق التكامل الوظيفي على جميع مستويات الامانة
العامة من جهة أخرى في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتعلقة بهما .
وتوحي المزايا النسبية المحددة في الفقرة ٨ اعلاه بأن الشطر الكبير من المدخلات

التي يحتاجها العمل التحليلي والمفاهيمي للكيانات العالمية كما تحتاجها مجالس الإدارة في المقر سيكون منشؤه الهياكل الميدانية ، مما يضمن بأن الوثائق المقدمة الى أجهزة رسم السياسات هي أكثر مصداقية وموضوعية لأنها مطلعة تمام الاطلاع على الحقائق والأبعاد الميدانية .

١١ - ويستشف مما سبق بأن دور برامج المقر والكيانات ذات الصلة ينبغي أن يقتصر على العمل المفاهيمي والمقارن والتلخيصي الرفيع المستوى ، وأن مهام تنفيذ المشاريع الممنوعة حاليا بإدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية (إدارة التعاون التقني لأغراض التنمية سابقا) ينبغي أن تضي عليها لا مركزية تامة تستند بموجبها إلى الأقاليم . وحيث يتعذر تحقيق لا مركزية المهام والوحدات وإنشطتها بالميدان دون أن يستتبع ذلك تكاليف إضافية ، فينبغي منع تركّزها في المقر ونقلها إلى أحد الأقاليم وإداؤها على الصعيد الإقليمي مما يعزز بالتالي التعاون بين الأقاليم والبلدان . وفي حين يمكن لمركز شؤون الشركات عبر الوطنية والمركز المعني بتسخير العلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية أن يبقيا لأسباب وجيهة في المقر ، فقد لا يمدق الأمر ذاته على جميع شعب إدارة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الأخرى . حيث يمكن أن يستقر بعض هذه الشعب في المناطق النامية مع الاستمرار في تقديم الخدمات إلى جميع البلدان وإلى الدول الأعضاء بكلفة أقل .

١٢ - وبالإضافة إلى ذلك تستطيع إدارات الشؤون السياسية والانسانية ومركز حقوق الانسان الإبقاء أيضا على حد أدنى من الخدمات المتعلقة بمعلومات الإنذار المبكر في إطار اللجان الإقليمية حيث من الجائز أن يعاد في نهاية الأمر تنظيمها في سياق التوصيات التي يرفعها هذا التقرير إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي .

ثانيا - الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسة العامة

١٣ - يضم هذا الفريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف وبرنامج الأغذية العالمي وصندوق الأمم المتحدة للسكان والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ، وهي أساسا منظمات للتمويل تستأثر في الوقت الحاضر بنسبة ٧٦ بالمائة من نفقات المنظومة على الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية . والفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسة العامة ، وهو فريق يتسم بلامركزية عالية المستوى من حيث توزيع الموظفين وشبكات المكاتب الميدانية في جميع أنحاء العالم ، علاوة على تفويض السلطة إلى الميدان ، كان بوضوح الرائد في تنفيذ القرار ٢١١/٤٤ للجمعية العامة للأمم المتحدة . وله أفرقة عاملة معنية بمواضيع محددة من مثل تبسيط الإجراءات ودورات البرامج وتنسيقها أو تقاسم المباني والخدمات المشتركة في الميدان .

١٤ - ويقر أعضاء الفريق المذكور بأن الطرائق الجديدة للتعاون التقني من مثل التنفيذ الحكومي/الوطني وبناء القدرات الوطنية والتحول إلى النهج البرنامجي ، تقتضي قدرة ميدانية أكبر وآليات تنفيذ تتمتع بالاتساق .

١٥ - وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، الذي يعتبر جهاز التمويل المركزي للأنشطة التنفيذية لأغراض التنمية التي تفضل بها منظومة الأمم المتحدة علاوة على أنه النقطة المركزية في تمثيل المنظومة على المستوى الوطني ، هو على الأرجح إحدى المؤسسات التي طرحت عليها قضية اللامركزية بصفة مباشرة . وفي الكلمة التي القاها مدير البرنامج أمام الدورة التاسعة والثلاثين لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في أيار/مايو ١٩٩٢ ، دعا إلى إتاحة "أقصى قدر ممكن من اللامركزية للمكتب الميداني الموحد (منظومة الأمم المتحدة) من طرف مقر كل مؤسسة من المؤسسات" ؛ وشدد على أنه لا يمكن تحقيق تنسيق حقيقي للبرامج إلا على المستوى الميداني .

١٦ - بالإضافة إلى ذلك ، أجرى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي استعراضاً شاملاً (٤) لإدارة لمقره وعملياته الميدانية بحيث يعزز استجابته في ظل طرائق التعاون التقني الجديدة . ونمت ورقة استراتيجيات داخلية بشأن اللامركزية على أنه "يصعب تصور بيئة يمكن أن يكون لمبدأ اللامركزية فيها قوة أعظم من منظمة تتوزع على ١١٥ بلداً وتقضي ولايتها بأن تكون مستجيبة وحساسة لاحتياجات كل بلد من هذه البلدان . وبهذا المعنى تكون اللامركزية جزءاً لا يتجزأ من المبادئ التي يركز عليها النظام التنفيذي للأمم المتحدة" .

١٧ - وسياسة اللامركزية التي يتوخاها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ستسترشد بالمبادئ العامة التالية المقترحة في ورقة الاستراتيجيات الداخلية:

- (أ) ينبغي أن تكون القدرة التشغيلية للمنظمة موضوعة انطلاقاً من المستوى القطري وفي اتجاه الخارج ؛
- (ب) ينبغي للقرارات الرئيسية المتعلقة بالإدارة فيما يخص استجابة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى احتياجات البلد ، أن تتخذ حيث ينفذ العمل ؛
- (ج) ينبغي أن يرتبط تحديد مواقع الوحدات في المقر والميدان ارتباطاً وثيقاً بالاحتياجات التقنية للبرنامج وبمبدأ فعالية التكاليف ؛
- (د) ينبغي للمهام أن تنفذ في الموضع الذي تكون فيه فعالة التكاليف وفعالة أكثر من غيره ، كما ينبغي التقليل إلى أدنى حد من الوظائف المزدوجة والزائدة أو إلغاؤها .
- (هـ) يجب إدارة المعلومات على أساس احتياجات الوحدات المختلفة من أجل اتخاذ القرارات على نحو واضح وتبسيط وظائف الدعم الأساسية في إطار سياسة معلومات إدارية متماسكة ومترابطة ؛
- (و) ينبغي للوظائف "الخطية" الداعمة للموارد أن تدمج إلى الحد الممكن ، في "الهياكل الخطية" ؛
- (ز) يجب أن تشدد اللامركزية على غلبة سياسات المنظمة على النهج الفردية للمكاتب أو الوحدات الميدانية ، مما يضمن المسؤولية والمساءلة ويبرزهما .

(٤) هيكل الإدارة العليا القائم على الاستراتيجيات لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (تقرير كينباوم) ، DP/1991/50 ، وتعليقات المدير عليه .

١٨ - وقد تبين هذه المبادئ ، اذا طبقت بالفعل ، جدية الغرض الذي يوجه نهج برنامج الأمم المتحدة الانمائي إزاء اللامركزية . ولما كان لآطار استراتيجية المنظمة من أجل تحقيق نظام من اللامركزية موجه الى النتائج ، عدة عناصر مشتركة مع السياسات القائمة للأعضاء الآخرين في الفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات العامة ، ولا سيما سياسات اليونيسيف ، فالمفتش مقتنع بأن الآطار يمكن أن يشكل قاعدة لمقل وتعزيز نهج موحد للفريق الاستشاري المشترك المعني بالسياسات العامة في اتجاه اللامركزية ، في مرحلة أولى ، ويصبح من ثم مبدأ أساسيا للسياسة على مستوى المنظومة بشأن هذه القضية .

ثالثا - منظمة الصحة العالمية

١٩ - هذه المنظمة جديرة بما عرف عنها من أنها نموذج فريد من اللامركزية بين وكالات الأمم المتحدة المتخصصة . وينشأ هذا النموذج عن عدة عوامل .

٢٠ - يبدو ، أولا ، أن تصميم دستور منظمة الصحة العالمية المعتمد في عام ١٩٤٦ ، قد تأثر تأثرا عميقا بالرغبة في استيعاب المنظمة الصحية للبلدان الأمريكية التي أعيدت تسميتها فيما بعد منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والتي سبق أن كانت قائمة بالفعل منذ عام ١٩١٧ ، متقدمة بذلك على منظمة الصحة العالمية بحوالي ٣٠ سنة . ولعل هذا الأمر يفسر السبب الذي يجعل الفصل الحادي عشر من الدستور (المواد من ٤٤ الى ٥٥) يمنح مكانة بارزة خاصة "للمنظمات الاقليمية" التي تتألف من لجنة اقليمية (جهاز رسم السياسات) ومكتب اقليمي (الامانة) . وهناك في الوقت الحاضر ست مؤسسات اقليمية قائمة في: افريقيا ، الأمريكتين ، وشرق البحر المتوسط وأوروبا وجنوب شرق آسيا وغرب المحيط الهادئ . وعلى الرغم من أن الدستور ينص على أن "كل مؤسسة اقليمية تكون جزءاً لا يتجزأ من المنظمة" ، فإن الهياكل الاقليمية تحتفظ بدرجة كبيرة من الاستقلالية إزاء المقر ، وتستمر منظمة الصحة للبلدان الأمريكية بصورة خاصة في العمل من حيث الادارة والميزانية باعتبارها منظمة مستقلة . وتمول منظمة الصحة العالمية في الوقت الحاضر حوالي ٢٥ في المائة فقط من ميزانيتها .

٢١ - ثانيا ، يعتبر المديرون الاقليميون الذين يرأسون المكاتب الاقليمية عنصرا رئيسيا آخر في نظام لا مركزي منظمة الصحة العالمية . وبموجب المادة ٥٨ من الدستور ، يعين المجلس التنفيذي لمنظمة الصحة العالمية هؤلاء المديرين بالاتفاق مع اللجان الاقليمية . بيد أنهم ينتخبون ، عمليا ، من قبل حكومات اقاليم كل منهم ويوافق المجلس التنفيذي على ذلك بصورة آلية . ولا يلعب المدير العام من ثم أي دور في اختيار وتعيين المديرين الاقليميين الذين يتوقع منهم ، من ناحية أخرى ، بموجب الدستور ، أن يكونوا مسؤولين أمامه بوصفه "كبير الموظفين التقنيين والاداريين في المنظمة" .

٢٢ - وهناك وكالة متخصصة أخرى مماثلة من وكالات الأمم المتحدة فيها عدة مناصب انتخابية ، هي الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية ، التي يقوم فيها مؤتمر المفوضين بانتخاب الأمين العام ونائب الأمين العام وثمانية موظفين آخرين ، على الرغم من توقع تخفيض هذا العدد في عام ١٩٩٤ . أما في منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية فيقوم المدير العام بتعيين نواب المدير العام بعد موافقة أجهزة رسم السياسات . ويختلف المديرون الاقليميون بمنظمة الصحة العالمية اختلافا كبيرا عن اندادهم المنتخبين في المنظمات الأخرى ، من حيث كونهم يتمتعون "بخصائص السيادة" : كالامر الدستوري ، والتشريع ، ومنطقة اقليمية استثنائية ودائرة نفوذ سياسية تشمل رؤساء الدول أو الحكومات ووزراء الصحة فيها وميزانية مستقلة وهيئة إدارية . وفي حين يمنح الدستور صراحة مسؤولية وسلطة شاملتين للمدير العام من أجل إدارة المنظمة ، فإن هذا الأخير يتقاسم في الحقيقة هذه الامتيازات مع المديرين الاقليميين الذين يظلمون بأدوار سياسية وإدارية ذات شأن . وعليه يتوقف النظام اللامركزي للمنظمة على علاقات السلطة السياسية بين المدير العام والمديرين الاقليميين ، فليس هناك على سبيل المثال أي أحكام دستورية أو كتيبات فيما يتعلق باتخاذ اجراءات تأديبية ضد المديرين الاقليميين في حالة سوء التصرف المهني الواضح . وهم يقومون بطرق عديدة بتحديد العلاقات العملية بين المدير العام والدول الاعضاء في أقاليم كل منهم .

٢٣ - فضلا عن ذلك ، يجري تعديل سياسة البرامج بمنظمة الصحة العالمية في اتجاه القاء مسؤولية تنفيذ البرامج على عاتق الدول الاعضاء في سياق "استراتيجيتها لتوفير الصحة للجميع بحلول عام ٢٠٠٠" على الصعيد العالمي . وبرامج المنظمة تحاكي وتدعم بصورة عامة البرامج الصحية للدول الاعضاء فيها . ويجري التركيز من ثم على نهج برنامجي ألا وهو نهج التعاون التقني ، الذي يزداد الالحاح على تطبيقه في المؤسسات الأخرى التابعة للمنظومة . وليس نموذج منظمة الصحة العالمية بالتالي مجرد مسألة هياكل لا مركزية فحسب بل هو بالأساس ، مسألة مفهوم وسياسة للبرامج .

٢٤ - ويدل على هذا الأمر بصراحة أكبر عامل آخر هو: الدور الرئيسي الذي تلعبه الميزانية العادية في تمويل التعاون التقني والميزنة البرنامجية . والمكاتب الاقليمية التي تمثل أذرع التعاون التقني للمنظمة كل في اقليمها ، ممولة بصورة أساسية من الميزانية العادية التي تخصص في الوقت الحاضر نسبة تقرب من ٦٠ في المائة منها لبرامج التعاون التقني . وجعل قرار جمعية الصحة العالمية ٤٨/٢٩ الصادر في عام ١٩٧٦ ، من الملزم تخصيص نسبة ٦٠ في المائة على الأقل من الميزانية البرنامجية العادية بالقيم الحقيقية من أجل توفير التعاون التقني وتقديم الخدمات للدول الاعضاء . وتنطلق عملية الميزنة البرنامجية من المستوى القطري بتحديد مخصصات لكل بلد وفقا لمجموعة من العوامل . وتشكل المخصصات القطرية المقترحة القاعدة لأعداد تقديرات الميزانية البرنامجية الاقليمية ، التي توافق عليها اللجان الاقليمية في كل اقليم في مرحلة أولى ، ويجمعها المقرر من بعد ذلك بغية موافقة المجلس التنفيذي وجمعية الصحة عليها .

٢٥ - وتمثل العوامل الآتية الذكر العناصر المحددة الرئيسية لنموذج اللامركزية على معيد منظمة الصحة العالمية الذي يبدو أنه يملك المقومات اللازمة ليعمل على نحو سليم في عالم مثالي . لكن في الواقع تجري الرياح بما لا تشتهي السفن ، وقد بُذلت محاولات عقيمة عدة في الماضي داخل منظمة الصحة العالمية ذاتها لتغيير النظام الحالي ، وإن بشكل متواضع ، وذلك بصورة خاصة لكفالة المزيد من الاستخدام الرشيد لموارد البرامج الشاملة للمنظمة وإن تزداد المساءلة عن الأعمال أمام المدير العام . ويجدر في هذا الصدد ، الاتيان على ذكر العقبات الرئيسية التالية:

١١' احتمال قيام معوقات ادارية بين مدير عام منتخب ومديرين اقليميين

منتخبين ؛

١٢' تتمتع منظمة الصحة العالمية في الواقع باللامركزية بانتقال

العمليات من المقر إلى المستوى الاقليمي وبقدر غير كاف إلى المستوى

القطري حيث تستلزم عملياتها التعزيز ؛

١٣' أدى النمط الالزامي الحالي في توزيع الميزانية البرنامجية العادية

بين المقر والاقاليم ، علاوة على الحقوق الآلية للحكومات في المخصصات

الميزانية القطرية ، الى تضيق كبير لخيارات المنظمة وقدرتها على

مواجهة اولويات برنامجية جديدة وجعل الموارد متمشية مع ما تتطلبه

المشاكل الكبرى وليس مع البلدان والاقاليم كما هو الشأن في الوقت

الحاضر ؛

١٤' وقد أفضى الى حد ما هذا التحكم المحدود للمقر في عملية توزيع

الميزانية البرنامجية العادية وتطبيقاتها الى تنامي اتجاه مركزية

البرامج الخارجة عن الميزانية في المقر على أساس أنها برامج

عالمية موجهة نحو التكنولوجيا المتطورة ومن الأفضل أن تقدم مباشرة

من المقر ؛

١٥' وتعمل المكاتب الإقليمية الى حد كبير بمعزل عن بعضها البعض وتبدو

أشد التحاماً بأقاليمها منها بالمنظمة ككل . وتتألف غالبية موظفي

هذه المكاتب ، فيما عدا استثناءات قليلة ، من أشخاص ينتمون الى

الاقاليم التي تقع فيها ، مما أدى الى إضعاف طابعها الدولي

عالمياً . ومما يفاقم هذا الوضع انتقال الموظفين بشكل محدود بين

الاقاليم وبين الاقاليم والمقر . كما أن بعض الموظفين الذين يعينهم

أحد المديرين الإقليميين قد لا يحظون بالقبول في إقليم آخر .

٢٦ - وستتناول هذه العقبات بالمزيد من المناقشة في تقرير مستقل بشأن نظام

اللامركزية في منظمة الصحة العالمية يصدره المفتش في وقت قريب .

رابعاً - منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

٢٧ - حظي موضوع اللامركزية اهتمام كبير في السنوات الماضية داخل منظمة الأمم

المتحدة للتربية والعلم والثقافة ، التي طالبت بصورة خاصة بوضع تقرير وحيدة

التفتيش المشتركة هذا . وفي غضون ذلك ، قامت اللجنة الخاصة التابعة للمجلس التنفيذي ، في نيسان/أبريل ١٩٩١ ، باستعراض دراسة داخلية معمقة كلغت جهة بإجرائها بشأن هذا الموضوع . والدراسة التي تعطي بياناً كاشفاً عن تجربة اليونسكو في اللامركزية عبر السنوات ، مختصرة بإيجاز أدناه :

(٥) الدراسة المعمقة بشأن تحقيق اللامركزية في اليونسكو

إن الدراسة التي أعدها اللجنة الخاصة التابعة للمجلس التنفيذي تقتضي بالتفصيل تاريخ سياسة اللامركزية وممارستها في اليونسكو منذ ١٩٤٧ . وهي تشير إلى عهد يرجع إلى الدورة الخامسة للمؤتمر العام لليونسكو حيث اعتبرت اللامركزية "مسألة ذات أهمية حيوية ينبغي لليونسكو أن تعالجها لتجعل أنشطتها أكثر فعالية" . وهكذا حدثت أولى تجارب اللامركزية منذ أربعين سنة خلت في قطاعي العلم والتكنولوجيا ، ثم في قطاع التربية .

وتلاحظ الدراسة من ناحية أخرى أنه على الرغم من المناقشات المتعددة بشأن الموضوع على مرّ العقود والقرارات الصادرة عن المؤتمر العام ، لم تنشأ عدة مكاتب إضافية في أجزاء مختلفة من العالم حتى أوائل الثمانينات . وكانت هذه الهياكل الجديدة "بارزة الطابع القطاعي" وخولت سلطة ودوراً محدودين جداً في صياغة برامج اليونسكو وتنفيذها .

وتعتبر الدراسة أن عام ١٩٨٧ شهد انطلاقة الجهود الحقيقية لتحقيق اللامركزية في المؤسسة . والزخم الجديد حققته "خطة أشمل لإصلاح هياكل وطرق وإجراءات عمل اليونسكو" ، وكان الهدف هو تعزيز وجودها في الدول الأعضاء علاوة على مشاركتها في الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية . وهذا الاتجاه الجديد الذي أيده المجلس التنفيذي والمؤتمر العام ، اتخذ حسبما ورد في الدراسة ، مثلاً في عدة تغييرات هيكلية ومبادرات أخرى داخل اليونسكو ، من مثل إنشاء مكتب لتنسيق الوحدات الميدانية وتعزيز مبدأ تشارك القطاعات أو تكامل المكاتب الميدانية وتحديث شبكات الاتصالات والإعلام واستخدام الحاسوب في السفر في مهام رسمية ، وما إلى ذلك .

وتثني الدراسة على هذه المبادرات بيد أنها تخلص إلى أن "مستوى اللامركزية الذي تحقق لا يزال غير مرض ولا يتفق تماماً لا مع النظرية ولا مع التطبيق . زد على ذلك أن الآثار التي يربتها قرار الجمعية العامة ٢١١/٤٤ على اليونسكو تدعو إلى إيلاء اهتمام خاص إلى موضوع اللامركزية وكيفية تحسينها وحدودها العملية" .

٢٨ - وجرّت مناقشة الموضوع مرة جديدة بتفصيل في دورة المجلس التنفيذي لليونسكو لعام ١٩٩٢ ، التي اعتمدت تدابير تحدد الإطار العام لسياسة اللامركزية في المنظمة . وينبغي لهذه السياسة :

(٥) وثيقة اليونسكو: 136 EX/SP/RAP/1 ، ١٢ نيسان/أبريل ، ١٩٩١ .

- (أ) أن تركز على الولاية الدستورية لليونسكو ومسؤولياتها الدولية فيما يتعلق بالتعاون الفكري ؛
- (ب) أن تضيء أثراً حفاضاً ومضاعفاً على أنشطتها ؛
- (ج) أن تعزز وجودها في كل إقليم من الأقاليم ؛
- (د) أن تكون مرنة وتكيف بما يتفق والسمات والأولويات الخاصة بكل إقليم ومنطقة دون إقليمية ؛
- (هـ) أن تدمج الأبعاد الإقليمية في الرؤية العالمية بحيث تحفز الإشراف المتبادل ؛
- (و) أن تفي على نحو أكثر فعالية باحتياجات الدول الأعضاء ؛
- (ز) أن تراعي كون اليونسكو ليست صندوقاً ولا مجرد وكالة للمساعدة التقنية ؛
- (ح) أن يكون وجود اليونسكو في الميدان انعكاساً لأهدافها العالمية والأدبية والفكرية بالإضافة إلى أنشطة التعاون التقني المعينة التي تظلم بها ؛
- (ط) أن تتحقق اللامركزية في السلطة والموارد فتنتقل لا من المقر إلى بعض المكاتب الإقليمية الكبرى فحسب بل تعم جميع الوحدات في كل إقليم ، مما يستلزم تغييراً في المواقف والممارسات علاوة على الإجراءات ؛
- (ي) ألا تؤدي اللامركزية بأي حال من الأحوال إلى قيام مؤسسات يونسكو معقّرة في الميدان ، وأن يؤدي تحسّن شبكات الاتصالات السلوكية واللامركزية إلى الاضطلاع بالأنشطة الميدانية على نحو أكثر فعالية ؛
- (ك) أن يكون موظفو اليونسكو في كل إقليم انعكاساً للطابع العالمي للمنظمة ، وما إلى ذلك ؛ (انظر المرفق ٢) .

٢٩ - وتكون لسياسة اللامركزية الأهداف التالية:

- (أ) حفز أعمال التشاور والمشاركة الفعالة من قبل الدول الأعضاء ولجانها الوطنية بالتعاون الوثيق مع الوحدات الميدانية في مجال تحديد وصياغة وتنفيذ وتقديم برامج ومشروعات المنظمة ، مع تعزيز التعاون بين اليونسكو والأوساط الفكرية في الدول الأعضاء ؛
- (ب) الإسهام في عملية الإصلاح الرامية إلى إدخال تغييرات في بنية الأمانة وإجراءاتها وأساليب عملها ؛
- (ج) تحسين قدرة الوحدات الميدانية على تحديد وتصميم وتنفيذ وتقييم أنشطة جديدة للبرنامج ومشروعات تنفيذية وخارجة عن الميزانية ؛
- (د) التعريف على نطاق أوسع بهرسالة اليونسكو وأهمية نشاطها ؛
- (هـ) تطويع برامج اليونسكو على نحو أفضل للظروف الخاصة بكل منطقة أو منطقة دون إقليمية أو بلد وتمكينها من تلبية طلبات الدول الأعضاء بمزيد من السرعة والفعالية ؛
- (و) زيادة فعالية اليونسكو على المستوى القطري مع مراعاة قرار الأمم المتحدة ٢١١/٤٤ الذي يدعو إلى مزيد من التكامل بين أنشطة وكالات الأمم المتحدة في مجال البرمجة القطرية .

٣٠ - وكانت إجراءات المتابعة التي اتخذها المدير العام منذ ١٩٩١ قد شملت بصورة خاصة تعزيز مكتب العلاقات الخارجية ومجموعة من التعليمات بشأن اللامركزية المتضمنة في الوثيقة DG/Note/92/3 . وتشدد هذه التعليمات خاصة على السمة المشتركة بين القطاعات للوحدات الميدانية لليونسكو ، والحاجة الى التفاعل على نحو أكثر فاعلية بين الدوائر الفكرية والتقنية على المستوى الميداني بما في ذلك المنظمات الحكومية الدولية وغير الحكومية وتنمية شبكات الموارد الإقليمية وتعزيزها ونشر المعلومات وتعزيز قدرات الإدارة والموارد للوحدات الميدانية ، وما الى ذلك . كما اتخذت المنظمة خطوات لتحسين المحف الشخصية للموظفين والكفاءة الفنية وسير العمل الإداري لهذه المكاتب . وصدرت تعميمات أخرى أكثر تحديدا توضح مسؤوليات الوحدات الميدانية وسلطاتها وأدوارها في جميع مجالات أنشطة اليونسكو .

خامسا - منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة

٣١ - على غرار اليونسكو ، قامت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة في السنوات القليلة الماضية بتكثيف جهودها في مجال تحقيق اللامركزية عملا بتوجيهات أجهزة رسم السياسات فيها . ومن حيث التغطية الجغرافية ، للمنظمة في الوقت الحاضر أكبر شبكة تمثيلية في منظومة الأمم المتحدة ، تضم ٧٤ ممثلا معتمدا في ما يزيد على ١٠٠ بلد ، بالإضافة الى خمسة مكاتب إقليمية . ويفترض في وحدة الدعم اللامركزية ، التي أنشئت في المقر منذ ١٩٨١ ، أن تمثل نقطة الاتصال الرئيسية في استراتيجية المنظمة .

٣٢ - والشبكة الميدانية تدعمها إدارة تطوير البرامج الميدانية ، التي "تلعب دورا مركزيا في وضع برنامج ميداني يقدم خدمات مرضية لجهود التنمية في البلدان الاعضاء بما يتفق والسياسات والاولويات الشاملة للمنظمة المتعلقة بتنمية الزراعة ومعايير الاسماك والحراجة" . وتؤدي الإدارة عددا من الوظائف التي يمكن أن تستهدفها اللامركزية بنقلها الى المستوى القطري أو الإقليمي . ويمدق هذا الامر خاصة على الهيئات الإقليمية التي يكون موقع عملها في الإدارة في حين قد يكون من الأنسب نقل موقع العمل هذا الى المكاتب الإقليمية . وتبقى إدارة البرامج والمشاريع الميدانية مركزة الى حد بالغ في المقر ، حيث يظطلع كل مسؤول من المسؤولين عن المناطق بعدد من المشاريع يتراوح متوسطه بين ٤٠ إلى ٥٠ مشروعا .

٣٣ - وهناك سمة أخرى من سمات اللامركزية في منظمة الأغذية والزراعة تتمثل في أنه ، في حين تقتضي المادة ٦ من دستور المنظمة تركيزاً إقليمياً شديداً إذ تدعو ، في جملة أمور ، إلى قيام "لجان إقليمية" و"مؤتمرات تقنية إقليمية" أو إلى إنشاء مكاتب إقليمية ، تطفئ على هذه الأخيرة شبكة من المكاتب الوطنية التي باتت رأس الحربة الحقيقي للامركزية . والمكاتب الإقليمية مسؤولة بصورة رئيسية عن الأنشطة المشتركة بين البلدان وعن تعزيز السياسات الإقليمية الداخلة في مجال اختصاص منظمة الأغذية والزراعة . كما أن هذه المكاتب مستبعدة من سلسلة القيادة والاتصالات

الروتينية بين المكاتب القطرية والمقر ، وقد خففت مؤخراً مخصصاتها من الموارد بغية تعزيز المكاتب القطرية . وهذا معاكس لنموذج اللامركزية المتبع في منظمة الصحة العالمية .

٣٤ - وتفيد مناقشات المفتش مع المسؤولين في منظمة الاغذية والزراعة بأن مجال المنظمة حديث العهد في مجال اللامركزية يستحق الشناء بصورة عامة إلا أنه ما يزال هناك الكثير مما ينبغي عمله نظراً لاستمرار تركُّز قدر كبير من الموارد والسلطة لدى المقر . وعلى سبيل المثال ، من شأن قيام المكاتب الإقليمية بدور تعاوني تقني أكبر دعماً للأنشطة القطرية ، أن يساعد لا فقط على تقوية المسوّغ المتمثل في جدوى التكاليف بالنسبة لهذه المكاتب بل سيخفف من ضغط العمل الذي يواجهه موظفو المقر . وحقيقة أن المكاتب القطرية لمنظمة الاغذية والزراعة تعاني من ضيق مالي شديد كما هو مذكور في تقرير ١٩٨٩ للجان البرامج والشؤون المالية المعنية باستعراض مرامي وعمليات منظمة الاغذية والزراعة ، قد تبرر اعتماد استراتيجية انتقائية للتمثيل القطري تقوم بوضوح على نظام من الاولويات يركز على المشاكل بدلاً من التركيز على التمثيل الجغرافي الواسع .

٣٥ - وعلاوة على ذلك ، قد تدعو الحاجة إلى إعادة النظر في نظام اللامركزية الحالي بغية الحد مما يراه المفتش أنه هياكل لا مركزية قائمة على الازدواجية أو التداخل . وقد يبدو من اللازم أن يعاد التحديد الادق للأدوار الاساسية لكل من الهيئات التالية فيما يتعلق بالعمليات الميدانية: مديرو المشاريع الوطنية وكبار المستشارين الفنيين ، المكاتب القطرية ، المكاتب الإقليمية ، الاقسام المشتركة بين منظمة الاغذية والزراعة واللجان الإقليمية التي يمكن أن تضطلع بمسؤوليات ووظائف المكاتب الإقليمية ، وحدة اللامركزية والمكاتب الإقليمية في المقر . وتمثل هذه الهيئات مجتمعة من ست طبقات مختلفة معنية باللامركزية . ويشار هنا ايضاً الى إحدى أهم التوصيات الواردة في هذا التقرير والمتعلقة بآليات التنمية الإقليمية المتكاملة لمنظومة الأمم المتحدة ، التي يمكن أن تؤدي الى تحقيق وفورات مهمة في التكاليف الشابتة لمنظمة الاغذية والزراعة بصفة خاصة وللمنظومة الأمم المتحدة بصورة عامة .

سادساً - منظمة العمل الدولية

٣٦ - تنص المادة ٢٨ من دستور منظمة العمل الدولية على أنه يجوز لمنظمة العمل الدولية أن تعقد أية مؤتمرات إقليمية وأن تنشئ أية أجهزة إقليمية قد يكون من المرغوب فيه إنشاؤها لتحقيق أهداف وأغراض المنظمة . وشمة في الوقت الحاضر خمسة مكاتب إقليمية (بما في ذلك المكتب الإقليمي الأوروبي الذي يقع في مقر منظمة العمل الدولية) . وتشرف هذه المكاتب على شبكة مؤلفة من ٣٥ مكتباً إقليمياً/قطرياً في البلدان النامية والمتقدمة ، وأربعة مراكز إقليمية للتدريب المهني وأربع فرق إقليمية للعمال وخمسة مراكز إقليمية لإدارة العمل .

٢٧ - وتمثل المؤتمرات الإقليمية التي تنعقد كل ٥ - ٦ سنوات واللجان الاستشارية الإقليمية التي تجتمع سنوياً ، آلية حكومية دولية مهمة في نموذج لا مركزية المنظمة . بيد أن هذه الآلية تقنية واستشارية صرف في علاقاتها بالمؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية ومجلس إدارتها . وفي هذا الصدد تختلف الهياكل الحكومية الدولية الإقليمية لمنظمة العمل الدولية من حيث ملطاتها ووظائفها عن اللجان الإقليمية لمنظمة العمل العالمية .

٢٨ - أجرت منظمة العمل الدولية منذ عام ١٩٨٥ دراسات بشأن برامج التعاون التقني لديها وهياكل ووظائف مراكزها الإقليمية والعلاقات بين المقر والوحدات الميدانية . وفي أعقاب إتمام هذه الدراسات ، اتخذت المنظمة خطوات لتعكس على النحو الأنسب طابعها ذا الجوانب الثلاثة في أنشطتها الميدانية ، وتمنح سلطة متزايدة لمكاتبها الميدانية ، وتشذب إجراءاتها الإدارية . وعلاوة على ذلك ، يجري تحويل المستشارين الإقليميين الذين يعتبرون عنصراً أساسياً في الهيكل اللامركزي لمنظمة العمل الدولية ، إلى أفرقة استشارية متعددة الاختصاصات تظطلع بولاية تجعل منظمة العمل الدولية أقرب ما يكون من الهيئات المكونة لها . وفي هذا الصدد ، يعتقد المفتش بأن المكتب الإقليمي للشرق الأوسط ، الذي لا يزال موجوداً بصورة مؤقتة في جنيف ينبغي أن يُنقل من جديد بحيث يقترب من الجهة التي أنشئ من أجلها ما دامت الحالة في لبنان قد عادت إلى طبيعتها الآن .

٢٩ - ومنذ عهد أقرب ، أصدر المدير العام تعميماً (الطبعة ٦ ، الرقم ٤٧٨ الصادر في ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٢) يرمي إلى تعزيز التوجه الميداني لمنظمة العمل الدولية ، وبصورة أخص تشجيع نظام لدوران الموظفين أثناء الخدمة في المقر والميدان وجعله رسمياً . وينص التعميم من جملة أمور ، على ما يلي:

"تستوجب الاتجاهات الجديدة لبرامج منظمة العمل الدولية إجراء تغييرات وتكييفات في العلاقات بين الميدان والمقر . وأصبح الحوار الانشط بين المنظمة ومكوناتها ضرورياً . وستنتقل خدمات المنظمة على الصعيد الوطني تدريجياً من نهج موجه إلى المشاريع إلى نهج يعتمد على البرامج . وستتطلب خدمة المكونات بمزيد من الفعالية والسرعة تعزيز البرامج الميدانية وزيادة تكامل البرامج في الميدان والبرامج التي يتم الاضطلاع بها في المقر ."

٤٠ - وهذا التعميم ، الوارد نمه الكامل في المرفق ٣ من هذا التقرير ، مهم من حيث كونه يسمي إلى إنشاء روح اللامركزية لدى منظمة العمل الدولية وموظفيها:

- أحداث التغييرات والتكييفات في المقر دعماً لزيادة الدفع في الميدان ؛

- تحقيق التكامل بين أنشطة البرامج العادية وبرنامج التعاون التقني ؛

- وضع مفهوم الخدمة الميدانية بوصفه جزءاً متاملاً من التخطيط والتطوير الوظيفيين ؛

- انشاء نهج قطري قائم على البرنامج في الميدان ؛
 - اعتماد دوران الموظفين على نحو منتظم بين المقر والمكاتب الميدانية ؛ وما إلى ذلك .
- ومن المؤكد أن هذه المبادرة تستحق أن تتخذ مثالا تحتذي به الوكالات الأخرى .

سابعاً - الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية

٤١ - لقد حقق الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية ، وهو وكالة مقيمة نسبياً من وكالات الأمم المتحدة تفضلع أساساً وعلى نحو شبه حصري بولايته المعايير والتنظيم ، تقدماً مثيراً للاعجاب منذ أواسط الثمانينات من أجل دمج قضايا التنمية في الاتجاه السائد لأنشطته . ولما كانت عدة دراسات للاتحاد العالمي للاتصالات السلكية واللاسلكية ، قد بينت الأثر الاجتماعي الاقتصادي العام للاتصالات السلكية واللاسلكية في عملية التنمية ، تحركت المنظمة في عام ١٩٨٩ لتعديل دستورها ولتنشئ مكتباً لتنمية الاتصالات السلكية واللاسلكية بوصفه جهازاً دائماً مستقلاً من أجهزة الاتحاد ، يعنى حمراً بالتعاون التقني . وقد أنشأ هذا المكتب إلى الآن اثني عشر مكتباً في الأقاليم والمناطق وهو يقدم المساعدة في شتى ميادين الاتصالات السلكية واللاسلكية ولا سيما مؤسسات التدريب ومشاريع الاتصال بالتوايح في البلدان النامية . وهناك مفهوم جديد لدى مكتب تنمية الاتصالات السلكية واللاسلكية ، مؤداه عقد مؤتمرات للتنمية الإقليمية والعالمية تناقش فيها سياسات تنمية الاتصالات السلكية واللاسلكية واستراتيجيات التمويل وتعتمد من جانب الحكومات ذاتها على المستويين العالمي والإقليمي على حد سواء .

ثامناً - منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية

٤٢ - تفضلع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية منذ ١٩٨٧ بإعادة تشكيل لأمانتها بغية تكييفها بحيث تعكس احتياجات التنمية في البلدان النامية وتعزز تركيزها الإقليمي والإقليمي ، في جملة أهداف . ويقوم بالتمثيل الميداني للمنظمة مديرون قطريون لليونيديو يبلغ عددهم ٣٦ مديراً في الوقت الحاضر . وبعد التوصل في عام ١٩٨٩ إلى مذكرة تفاهم بين منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، فيما يتعلق بدمج الخدمات الميدانية لليونيديو في المكتب الميداني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، أصبح الممثل المقيم للبرنامج المذكور ممثلاً لليونيديو الرسمي في الواقع في كل بلد ، وأصبح المدير القطري لليونيديو يقوم بأعمال نيابته في كل حالة . وهكذا تم دمج التمثيل الميداني لليونيديو دمجا تاما في المكاتب الميدانية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي . ويمكن تفسير هذا الترتيب بالاستناد إلى أن ما يقرب من ٨٠ في المائة من برنامج المديرين القطريين لليونيديو يمول من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إطار مخصصات الدعم القطاعية . وطبقاً لمذكرة التفاهم ، يجوز للمديرين القطريين لليونيديو أن يقيموا اتصالات مباشرة مع الحكومة المضيفة في جميع المسائل المتعلقة بوضع البرامج وصياغتها إلا أن عليهم

استخدام قناة اتصال برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في جميع مجالات النشاط الأخرى .
وتحتفظ اليونيدو بالمسؤولية عن الموظفين والإدارة المالية لبرنامج المديرين القطريين لليونيدو ، استناداً إلى نظامها الأساسي للموظفين ونظامها المالي ، بيد أنه يمكن لموظفي الدعم الملحقين بمكاتب المديرين القطريين لليونيدو ، إبرام اتفاقيات إما مع اليونيدو أو مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . وتعتمد اليونيدو اعتماداً كبيراً على سفار الموظفين الفنيين الذين تمدّها بهم مجاناً الحكومات المانحة . وسفار الموظفين الفنيين ، الذين يبلغ عددهم في جميع الأوقات نحو ٥٠ شخصاً ، يختارون من قبل منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية إلا أنهم يعملون بعقود من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي .

٤٣ - وفي مناقشات المغتصم مع الموظفين الرسميين لليونيدو لاحظ وجود تيار قوي من الآراء الساعية إلى إعادة النظر في مذكرة التفاهم مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، التي يراها العديد من المديرين القطريين لليونيدو بمثابة تقييد لا مبرر له لاستقلاليتهم التشغيلية . ويبدو أن هناك رغبة قوية في الميدان والمقر على حد سواء ، في توسيع التمثيل الميداني لليونيدو إلا أن مثل هذا التوسع سيكون صعب التحقيق في ظل الترتيبات المالية القائمة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وما دامت أجهزة رسم السياسات في اليونيدو مستمرة بسبب افتقارها إلى الموارد ، فسي معارضة استخدام الميزانية العادية لتمويل برنامج المديرين القطريين لليونيدو .

٤٤ - وتتمثل سمة أخرى لا يستهان بها من سمات اللامركزية على صعيد منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ، في شعبيها المشتركة مع اللجان الاقتصادية الإقليمية للأمم المتحدة في البلدان النامية . وبموجب هذه الترتيبات تقدم المنظمة الخدمات الاستشارية الإقليمية في مجال التنمية الصناعية إلى اللجان المذكورة وتفيد من المنظور المتعدد القطاعات لهذه الأخيرة بشأن قضايا التنمية الإقليمية .

تاسعا - الوكالة الدولية للطاقة الذرية

٤٥ - للوكالة الدولية للطاقة الذرية مكتبان إقليميان ، أحدهما في طوكيو والآخر في تورونتو . ويقدم المكتبان خدمات تفتيش فيما يتعلق بالضمانات في إقليم كل منهما بطريقة أكثر فعالية وكفاءة مما هو ممكن من مقر الوكالة في فيينا . ويرتبط هذان المكتبان ارتباطاً مباشراً بالإدارة المركزية للضمانات في الوكالة . وانتدب ثلاثة وعشرون موظفاً من أصل ٥٠٠ موظف تابع للإدارة ، للخدمة في المكتبين الإقليميين حيث يعملون على تسهيل تنفيذ عمليات التفتيش التي تقتضيها المادة ٣ من معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية ، كما يقدمون خدماتهم لأغراض أخرى يتفق عليها على نحو متبادل مع الدول الأعضاء .

٤٦ - وتشغل الوكالة برنامج تعاون تقني ضخم قدر بزهاء ٥٠ مليون دولار في عام ١٩٩١ ، وهو يوفر الخبرة والتجهيز والتدريب في مجموعة واسعة من التطبيقات النووية . وكان قد قدم في ١٩٩١ ما مجموعه ١٦٠ شهر - عمل فردي من الخبرة من خلال مهمات قام بها ١٤٦٣ خبيراً ، كما تلقى ٢٣٥١ شخصاً التدريب بوصفهم زملاء أو مشاركين في الدورات التدريبية أو عن طريق الزيارات العلمية .

٤٧ - وفي حين تُوفر الأموال من أجل برنامج التعاون التقني على أساس تبرعات من الدول الأعضاء ، فإن إدارة التعاون التقني في الوكالة ، التي تبرمج المساعدة المطلوبة وتنفذها ، تمول من الميزانية العادية للوكالة . بالإضافة إلى ذلك ، تشترك جميع الإدارات في الوكالة اشتراكاً نشيطاً في التقييم والدعم التقني لبرنامج التعاون التقني ، كما تشكل المهام المتعلقة بالتعاون التقني جزءاً لا يتجزأ من مجموع عمل الموظفين التقنيين في جميع الإدارات الأساسية للوكالة الدولية للطاقة الذرية . وهم يوظفون في غالب الأحيان أيضاً بعثات للخبراء إلى البلدان النامية في إطار مختلف مشاريع التعاون التقني . وفلا عن أنشطة التعاون التقني للوكالة ، تقوم هذه الأخيرة كذلك بتشغيل برنامج بحث منسق منح من خلاله في عام ١٩٩١ ما مجموعه ٥٢١ عقداً للبحوث إلى العلماء والمعاهد في البلدان النامية .

٤٨ - ثم إن القسم المشترك بين منظمة الأغذية والزراعة والوكالة الدولية للطاقة الذرية يمثل ، فيما يرجح ، كياناً فريداً من نوعه في منظومة الأمم المتحدة ، وهو يُعنى بالتطبيقات النووية في مجال الزراعة ويشكل مثلاً ناجحاً للتعاون بين الوكالات . ويؤدي مختبر سيبيرسدورف التابع للوكالة في النمسا ، بالإضافة إلى ما يقوم به من عمل ويوفره من دعم في المجال العلمي لمشاريع التعاون التقني ، دور مركز التدريب وقد استقبل في عام ١٩٩١ زهاء ١٠٤ من الزملاء واستضاف ثلاث دورات تدريبية ، وبرنامج الدورات التدريبية التابع للوكالة يقوم مع ذلك على أساس اللامركزية إلى حد كبير: فمن أصل ما مجموعه ١٠٩ دورات تدريبية نظمتها الوكالة الدولية للطاقة الذرية في ١٩٩١ ، عقدت ٨٨ دورة منها في البلدان النامية . وعلى الرغم من أن معظم الإمكانيات التدريبية على التقنيات جدّ المتطورة التي تهتم بها الوكالة ، تحتاج في البلدان الصناعية ، فإن حوالي ٢٠ في المائة من حاملي الزمالات الفردية للوكالة ، موزعون على معاهد في البلدان النامية .

٤٩ - وما انفكت الوكالة تحفز بصورة نشطة التعاون الاقليمي . وفي ظل رعايتها ، ساعد اتفاق التعاون الاقليمي لآسيا والمحيط الهادئ ، الذي يضم ١٤ بلداً ، على النهوض الناجح بالتطبيقات السلمية للطاقة الذرية في ميداني الزراعة والطب ، وخصوصاً ، في الميدان الصناعي . وهناك برنامج مماثل يخوض أمريكا اللاتينية كما وضع مؤخراً برنامج آخر يخوض أفريقيا . ويرى المفتش أنه ينبغي للوكالة أن تزيد من تعزيز وجودها في الاقاليم النامية مستفيدة من التوصية ٦ الواردة في الجزء الأول من هذا التقرير ودون الإخلال بدورها الأساسي الذي ينص عليه دستورها .

عاشرا - منظمات أخرى

٥٠ - منظمة الطيران المدني الدولية ولها ستة مكاتب اقليمية يبدو أن دورها في التعاون التقني مقيد بجملة من العوامل الداخلية جرى استعراضها في تقرير حديث لوحدة التفتيش المشتركة وهو: "تقييم تطلعي لبرنامج التعاون التقني لمنظمة الطيران المدني الدولية" (JIU/REP/92/3) . وحث التقرير المنظمة على أن تتبع مثال الاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واللاسلكية عن طريق ادماج برنامج التعاون التقني لديها في برنامجها العادي بحيث تساعد البلدان النامية بشكل أكثر فعالية على أن تظطلع بدورها الكامل في تعزيز وتخطيط وتطوير نقل جوي دولي آمن ومنظم وفعال . وفي هذا الصدد ، ينبغي توجيه الشناء الى المنظمة البحرية الدولية على جهود الإصلاح الداخلي ، التي بذلتها في العقد الأخير بغية التوصل الى استراتيجية للتعاون التقني تقوم على شبكة من المؤسسات والأنشطة التدريبية في أنحاء العالم . وقد تخطت المنظمة بنجاح الحد الذي يفصل في الوكالات الصغيرة الأخرى بين التعاون التقني ووظائف وضع المعايير . وللمنظمة في الوقت الحاضر خمسة مستشارين اقليميين يمثلون ، إلى جانب الجامعة العالمية للملاحة البحرية في السويد والشبكات الاقليمية للتعاون التقني فيما بين البلدان النامية ، السمة الأساسية في استراتيجيتها القائمة على اللامركزية الواسعة والتعميم .

٥١ - المنظمة الدولية للأرصاد الجوية ولها ثلاثة مكاتب اقليمية صغيرة تظطلع بمسؤولية اعداد البرامج في افريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية . ويقع مكتب آسيا في جنيف . ويجري في الوقت الحاضر النظر الحثيث داخل المنظمة العالمية للأرصاد الجوية في تحقيق المزيد من اللامركزية .

٥٢ - اتحاد البريد العالمي يملك ، بموجب دستوره ، هياكل لا مركزية تضم الاتحادات البريدية الاقليمية التي تقوم بدور وصلات النقل التقني بين مقر المنظمة في بيرن (سويسرا) وإدارات البريد في الدول الأعضاء فيها . وبالإضافة الى ذلك ، أنشأ اتحاد البريد العالمي مؤخراً دوائر استشارية اقليمية تضم ستة خبراء في التعاون التقني .

٥٣ - المنظمة العالمية للملكية الفكرية ، وهي من أكثر المنظمات اتصافاً باللامركزية ، تذكر أن لها مكتبين صغيرين بعيداً عن مقرها في جنيف: أحدهما في نيويورك (وفيه موظف واحد) والآخر في فيينا (وفيه ثلاثة موظفين) . وتلاحظ المنظمة العالمية للملكية الفكرية بالإضافة إلى ذلك أن "تحقيق المزيد من اللامركزية بحد ذاته قد يستتبع تكاليف ثابتة باهظة وهو أمر قد يكون مكلفاً نسبياً لمنظمة صغيرة كهذه" . ولا يشترك المفتش في هذا الرأي ما دامت منظمات أخرى أصغر من المنظمة العالمية للملكية الفكرية ، مثل منظمة الملاحة الدولية واتحاد البريد العالمي ، قد تبين أن من الضروري والمجدي أن يكون لها وجود ميداني بالحد الأدنى ، ولا ينبغي النظر حصراً إلى اللامركزية من منظار التكاليف الشابتة .

٥٤ - ومع ذلك ، تحتاج المنظمة العالمية للملكية الفكرية بأن أنشطة البرامج لديها تعكس التفاعلات مع الدول الاعضاء ، ولا سيما من خلال الخدمات التي يقدمها زهاء ٥٢ مكتباً وطنياً وإقليمياً للبراءات ، وتكنولوجيا "CD-ROM" (الاسطوانة المتراصة - ذاكرة القراءة فقط) المتاحة للدول الاعضاء والاماكن الفسيحة لعقد الاجتماعات . بيد أن المفتش يرى أن طرق التفاعل هذه بين الاطراف العالمية المكونة للمنظمة تتوخى على صعيد جل المؤسسات التابعة لمنظومة الامم المتحدة ولا يمكن اعتبارها ، بالتالي ، بديلاً ملائماً للامركزية فعالة تتيح للموظفين الخدمة في الميدان من أجل العمل على تعزيز أنشطة التعاون التقني الأخذة في التوسع للمنظمة العالمية للملكية الفكرية .

* * * * *

المرفق ١

توصيات اللجان الاقليمية بشأن تنفيذ قرار الجمعية العامة
٢٣٥/٤٦ المتعلق بإعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في
الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتعلقة بهما

توصيات اللجان الاقليمية بشأن تنفيذ
قرار الجمعية العامة ٢٣٥/٤٦

١ - في الفقرة ٦ من مرفق القرار ٢٣٥/٤٦ المؤرخ في ١٣ نيسان/ابريل ١٩٩٣ بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتمثلة بهما ، دعت الجمعية العامة إلى تمكين اللجان الإقليمية بصورة كاملة من القيام بدورها في إطار سلطة الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي وتعزيز فعاليتها . وفي هذا السياق ، طُلب أيضا إلى اللجان الإقليمية تقديم توصيات لكي تنظر فيها الجمعية العامة في دورتها السابعة والأربعين .

٢ - وقد استجابت كل من اللجان الاقليمية الخمس لطلب الجمعية العامة هذا ، على النحو التالي:

(١) اللجنة الاقتصادية لأوروبا: اتخذت اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، في دورة استثنائية عقدت في ٥ تشرين الأول/اكتوبر ١٩٩٣ ، القرار ١ (١٩٩٣ - د ١) بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتمثلة بهما: تعزيز دور ومهام اللجان الإقليمية ، وبصفة خاصة اللجنة الاقتصادية لأوروبا ؛

(ب) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ: عن طريق القرار ١٢/٤٨ المؤرخ في ٢٣ نيسان/ابريل ١٩٩٣ ، أوعزت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ إلى اللجنة الاستشارية للممثلين الدائمين والممثلين الآخرين المعيّنين من قبل أعضاء اللجنة ، بالتماس آراء الأعضاء والأعضاء المنتسبين ، وصياغة استجابة لتقديمها إلى الجمعية العامة . وفي ٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٣ ، وافقت اللجنة الاستشارية على استجابتها لقرار الجمعية العامة ٢٣٥/٤٦ بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتمثلة بهما ؛

(ج) اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي: في ١٥ نيسان/ابريل ١٩٩٣ ، اتخذت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي القرار ٥٢٠ (د - ٢٤) بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي: دور ومهام اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ؛

(د) اللجنة الاقتصادية لأفريقيا: في ٢٣ نيسان/ابريل ١٩٩٣ ، اتخذ مؤتمر اللجنة الاقتصادية لأفريقيا القرار ٧٢٨ (د - ٢٧) بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي: تعزيز دور ومهام اللجان الإقليمية ،

والقرار ٧٢٦ (د - ٢٧) بشأن تعزيز اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لمواجهة تحديات التنمية في أفريقيا في التسعينات ؛
(هـ) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا : في ٢ ايلول/سبتمبر ١٩٩٢ ، اتخذت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا القرار ١٩١ (د - ١٦) بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتعلقة بهما .

٣- وترد أدناه نصوص القرارات والاستجابات السالفة الذكر .

أولا - القرار ١ (١٩٩٢ - د ١) المعلن "إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتعلقة بهما: تعزيز دور ومهام اللجان الإقليمية ، وبمقة خاصة اللجنة الاقتصادية لأوروبا" ، الذي اتخذته اللجنة الاقتصادية لأوروبا في ٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢

إن اللجنة الاقتصادية لأوروبا ،

إذ تشير إلى قرار الجمعية العامة ٢٣٥/٤٦ المؤرخ في ١٢ نيسان/أبريل ١٩٩٢ بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتعلقة بهما ، وإذ تلاحظ أنه يطلب إلى اللجان الإقليمية ، في الفقرة ٦ منه ، أن تقدم توصيات كي تنظر فيها الجمعية العامة في دورتها السابعة والأربعين بشأن تعزيز فعالية تلك اللجان ،

وإذ تضع في اعتبارها الولاية المنوطة بها للارتقاء بمستوى النشاط الاقتصادي الأوروبي والحفاظ على العلاقات بين البلدان الأوروبية وتعزيزها سواء فيما بينها أو مع بلدان العالم الأخرى ، وإذ تعي دورها كأداة لتنفيذ المبادئ والأهداف الواردة في ميثاق الأمم المتحدة على الصعيد الإقليمي ،

وإذ تلاحظ زيادة عضوية اللجنة الاقتصادية لأوروبا من ٢٤ عضوا في عام ١٩٩٠ إلى ٤٣ عضوا في الوقت الراهن ، من بينهم عدد كبير من الدول المستقلة حديثا ، ومن المحتمل حدوث زيادة أخرى ،

وإذ تدرك أن هذا التطور الذي حدث مؤخرا يضيف بُعدا جديدا إلى اللجنة وألقى بمطالب جديدة وعاجلة على كاهل اللجنة الاقتصادية لأوروبا وأمانتها ، من حيث التعاون والمساعدة الاقتصاديين ، ولا سيما في سياق العملية الانتقالية ،

واقترنا عنها بأن تعزيز التعاون في الميدان الاقتصادي والميادين المتصلة به داخل إطار اللجنة الاقتصادية لأوروبا يشكل مساهمة رئيسية من منظومة الأمم المتحدة في الجهود التي تبذل حاليا في المنطقة بغرض مساعدة بعض البلدان في مرحلة الانتقال التي تمر بها نحو الاقتصادات السوقية وادماجها في الاقتصاد العالمي ، ويمثل مساهمة هامة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية العالمية ،

وإن تأخذ في اعتبارها زيادة الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي في سبيل مساعدة الاقتصادات المارة بمرحلة انتقال ، عن طريق الإجراءات التي تتخذ في محافل أخرى من بينها على سبيل المثال صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومجموعة ال ٢٤ ،

وإن تلاحظ أن مؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا اعترف في ميشاق باريس من أجل أوروبا جديدة (تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠) وفي إعلان وقرارات مؤتمر قمة هلسنكي (تموز/يوليه ١٩٩٢) بوجود "دور رئيسي" تضطلع به اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، هي والبنك الأوروبي للإنشاء والتعمير ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ، في سبيل إقامة أوروبا جديدة ،

واقترنا عنها بضرورة ضمان مشاركة جميع الدول الاعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، استجابة لمقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤٣/١٩٩٢ ، مشاركة شاملة وفعالة في أعمال اللجنة ،

١ - توجه انتباه الجمعية العامة الى العناصر التالية:

- (أ) المزايا النسبية للجنة الاقتصادية لأوروبا بوصفها محفلا متعدد الاطراف للتعاون على صعيد أوروبا قاطبة في الميدان الاقتصادي والميادين المتصلة به ، مع وجود بعد هام ممتد عبر الأطلسي ، حيث تشارك كل الدول الاعضاء في ذلك على قدم المساواة ، وطول أمد التعاون فيما بين جميع بلدان منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، مما وفر للجنة ، على مدى السنوات ، معرفة عميقة بتلك البلدان وبمشاكلها وأولوياتها ، وجهازها الحكومي الدولي الراسخ وشبكاتها للاتصالات الحكومية ، وقدرتها على اتباع نهج متعدد التخصصات وعلى تكييف برنامج عملها ؛
- (ب) المساهمة الهامة المقدمة من اللجنة الاقتصادية لأوروبا في عملية إعادة تشكيل لجان الأمم المتحدة الإقليمية وتنشيطها ، المطلوبة في قراري الجمعية العامة ١٩٧/٢٢ و ٣٦٤/٤٥ ، عن طريق مقرري اللجنة سين (د - ٤٥) وماد (د - ٤٥) اللذين اتخذتا في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ ، استجابة للتغييرات السريعة والجذرية التي طرأت على المنطقة ، وذلك بعد إجراء استعراض متعمق لبرنامج وأساليب عملها ، أي بإنشاء خمسة مجالات ذات أولوية للعمل وبتبسيط هيكل وأنشطة اللجنة ؛

(ج) ضرورة تعزيز أنشطة التعاون والتنسيق بين اللجنة الاقتصادية لأوروبا والمنظمات والمؤسسات والبرامج الدولية الأخرى ، سواء داخل منظومة الأمم المتحدة أو خارجها ، بفرض تفادي ازدواجية في العمل وضمان استخدام الموارد على الوجه الأمثل ؛

٢ - تؤكد:

(أ) القلق الذي يساور الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا إزاء توفير الموارد الكافية في الوقت المناسب لخدمة القطاعات ذات الأولوية في اللجنة ، والمطلوبة في مقررها بـ (د - ٤٧) الأمر الذي تعرقل بوقف التوظيف الخارجي مؤقتاً ، وطول أمد إجراءات تعيين الموظفين ، والتأخير في توزيع مخصصات ميزانية اللجنة الاقتصادية لأوروبا ؛

(ب) أهمية سرعة وفعالية تنفيذ برنامج اللجنة الاقتصادية لأوروبا الذي بدأ فيه بموجب مقررات اللجنة دال (د - ٤٥) وسين (د - ٤٥) ودال (د - ٤٧) لصالح البلدان المارة بمرحلة انتقال وضرورة استكشاف السبل والوسائل الكفيلة بالإفراج عن موارد كافية لهذا البرنامج والحصول عليها ؛

٣ - توصي ، في ضوء الخبرة التي اكتسبتها اللجنة الاقتصادية لأوروبا منذ عملياتها الداخلية لإعادة التشكيل والتنشيط التي بدأت في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ ومن أجل مواصلة الوفاء ، مستقبلاً ، بولايتها بكفاءة ، باتخاذ التدابير التالية:

(أ) على النحو الموصى به في الفقرة ٢٦ من الفرع الرابع من مرفق قرار الجمعية العامة ١٩٧/٢٢ ، ينبغي أن تخول اللجنة الاقتصادية لأوروبا السلطة اللازمة من المقرر وأن تدرج لها اعتمادات مالية كافية في الميزانية لتمكين اللجنة من تنفيذ برنامج العمل الذي أنيط بها والاضطلاع بمسؤولياتها عن التنسيق والتعاون على الصعيد الإقليمي داخل منظومة الأمم المتحدة ، بالتعاون الوثيق مع الجهود التي تبذلها الهيئات الدولية الأخرى ذات الصلة ؛

(ب) تفادياً للازدواجية من جانب برامج الأمم المتحدة الأخرى في الأعمال الجارية في اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، وضماناً لزيادة ترشيد استخدام الموارد المتاحة ، ينبغي اتخاذ إجراءات لتوزيع المسؤوليات بمزيد من الفعالية وتحسين التوازن في المهام بين اللجنة من ناحية ، والمقر والبرامج العالمية خارج المقر من ناحية أخرى ؛

(ج) ينبغي أن تظل نتائج أنشطة اللجنة الاقتصادية لأوروبا تشكل مدخلات إقليمية لعمليات تقرير السياسة على الصعيد العالمي ولمؤتمرات أجهزة الأمم المتحدة المختصة ، وينبغي دعوة اللجنة إلى المشاركة على الوجه الكامل في التنفيذ على الصعيد الإقليمي للمقررات ذات الصلة التي تتخذها تلك الأجهزة بشأن السياسات والبرامج ؛

(د) ينبغي أن تظل نتائج الأنشطة البرنامجية والتنفيذية لمشاريع اللجنة الاقتصادية لأوروبا متاحة ، حسب الاقتضاء ، لصالح بلدان المناطق الأخرى ، عن طريق تعزيز برنامج الامتداد ، مثل قواعد الأمم المتحدة لتبادل البيانات الإلكترونية في

مجالات الإدارة والتجارة والنقل ، والتعاون الاقليمي مع اللجان الاقليمية الاخرى والبرامج العالمية للأمم المتحدة ؛

٤ - توصي أيضا بأن يجري بانتظام وكفاءة تقييم الأنشطة التي تفضلع بها أجهزة الأمم المتحدة ذات الصلة على الصعيد الاقليمي في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتمثلة بهما ، بغرض الارتقاء بنوعية العمل واستخدام الموارد المتاحة بكفاءة ؛

٥ - تقرر أن تحيل هذا القرار الى الدورة السابعة والاربعين للجمعية العامة للأمم المتحدة كمساهمة من اللجنة الاقتصادية لاوروبا في إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتمثلة بهما ، وهو ما تفضلع به الجمعية العامة حاليا .

ثانيا - استجابة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لاسيا والمحيط الهادئ لقرار الجمعية العامة ٢٣٥/٤٦ بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتمثلة بهما

في الدورة الثامنة والاربعين للجنة الاقتصادية والاجتماعية لاسيا والمحيط الهادئ ، المعقودة في بيجينغ في نيسان/ابريل ١٩٩٢ ، أحاطت اللجنة علما بقرار الجمعية العامة ٢٣٥/٤٦ بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتمثلة بهما . وركزت مناقشتها على الفقرة ٦ من مرفق ذلك القرار التي طُلب فيها الى اللجان الاقليمية تقديم توصيات لكي تنظر فيها الجمعية العامة في دورتها السابعة والاربعين .

ونظرا للحاجة الى اجراء دراسة شاملة ، فإن اللجنة ، من خلال قرارها ١٢/٤٨ ، أوعزت إلى اللجنة الاستشارية للممثلين الدائمين والممثلين الآخرين المعيّنين من قبل أعضاء اللجنة بالتماس آراء الاعضاء والاعضاء المنتسبين ، وصياغة استجابة لتقديمها الى الجمعية العامة . وبعد أن تلقت اللجنة الاستشارية الردود على الرسالة التي بعث بها الأمين التنفيذي بالنيابة عنها ، وافقت اللجنة على النقاط المحددة أدناه .

١ - لاحظ أعضاء اللجنة والاعضاء المنتسبون اليها أنه ينبغي تعزيز فعالية اللجان الاقليمية ، وخاصة تلك الواقعة في بلدان نامية ، من حيث الأنشطة التي تفضلع بها ، ومشاركتها في الأنشطة التنفيذية التي تفضلع بها منظومة الأمم المتحدة .

٢ - ينبغي ، في عملية إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي ، الجارية حاليا ، إيلاء الاعتبار على النحو الواجب لجدوى النهج الاقليمي المتعدد التخصصات والمتعدد القطاعات الذي يتسم به عمل اللجنة .

٣ - إن تعزيز مشاركة اللجان الاقليمية في منظومة الأمم المتحدة سيعكس مركزها المتميز فيما يتعلق بتحديد النهج المشتركة وترجمة هذه النهج الى مقترحات محددة بالنسبة لجميع الاطراف المعنية . ويمكن لهذه اللجان أيضا أن تسهم إسهاما ايجابيا في تعزيز الحوار البناء داخل منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٤ - يمكن تحسين عملية تعزيز اللجان الاقليمية وتحسين استجابتها لاحتياجات الاعضاء والاعضاء المنتسبين عن طريق بناء توافق في الآراء بدرجة أكبر ، وتوسيع نطاق المشاركة الديمقراطية ، والوضوح في جميع عمليات اتخاذ القرارات . وتجدر أيضا الإشارة الى أهمية الإرادة والالتزام السياسيين في تحسين التعاون الدولي ، لا سيما داخل منظومة الأمم المتحدة .

٥ - يود أعضاء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ والاعضاء المنتسبون اليها أن يؤكدوا للجمعية العامة أن التجربة التي مرت بها اللجنة مؤخرا فيما يتعلق بالموافقة على إنشاء هيكل فرعي حكومي دولي جديد للجنة ، والبدء في تنفيذه ، إنما تمثل إسهاما هاما في عملية إعادة التشكيل بالنسبة لكل من منطقة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ ومنظومة الأمم المتحدة ككل .

٦ - يرى أعضاء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ والاعضاء المنتسبون الى اللجنة أن النهج المواضيعي الجديد سيحسن بدرجة كبيرة من استجابة اللجنة لاحتياجات الاعضاء والاعضاء المنتسبين ، ومن ثم فإنه سيسهم في تنشيط الأمم المتحدة . ويعتقدون أيضا أن عملية إعادة التشكيل هذه ستسهم في استخدام الموارد بصورة فعالة ، وكذلك بصورة خاضعة للمساءلة وتتسم بالوضوح ، من أجل تحقيق أهداف اللجنة .

٧ - يسلّم الاعضاء في اللجنة والاعضاء المنتسبون اليها بأن تعزيز دور اللجان الاقليمية يجب أن يتحقق على الرغم من النمو الصغوي في الميزانية العادية للأمم المتحدة ، ويجب أن يعكس الهدف العام لمنظمة تتسم بالكفاءة ، وهو الأمر الذي تركز عليه عملية إعادة التشكيل والتنشيط .

٨ - لذلك يوصي الاعضاء في اللجنة والاعضاء المنتسبون اليها بأنه فيما يتعلق بالعملية التي تظطلع بها الجمعية العامة لإعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها

في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما ، ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار استصواب ما يلي:

(أ) زيادة اللامركزية عند تنفيذ الأنشطة في الهيكل التنظيمي الجديد للأمم المتحدة ، على أساس المفهوم الذي يفيد بأن مساعي المنظمة في هذين الميدانين يمكن أن تنفذ على الصعيدين الاقليمي ودون الاقليمي بشكل أكثر كفاءة وفعالية ؛

(ب) تحسين فرص حصول اللجنة على المزيد من الموارد في إطار برنامج الأمم المتحدة العادي للتعاون التقني تحت الباب ١٢ من الميزانية العادية ؛ وزيادة التمويل من برامج ووكالات منظومة الأمم المتحدة لأنشطة التعاون التقني الاقليمية التي تظطلع بها اللجنة ؛

(ج) تنقيح مخصصات اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ في موارد الميزانية العادية مع مراعاة نصيب المنطقة من سكان العالم ، ونطاقها الجغرافي ، وعضويتها الآخذة في الاتساع ، وتنوعها الاقتصادي والاجتماعي الكبير ، وعملية البرمجة الأنشطة التي تظطلع بها اللجنة ، وكذلك الجهود الرامية الى إعادة تشكيل برامج العمل استنادا الى نهج موضوعي ؛

(د) تحسين فعالية أنشطة التعاون التقني التي تقدمها الأمم المتحدة للبلدان ، عن طريق تعزيز القدرة التقنية والمالية للجنة على الاضطلاع بالأنشطة التنفيذية الملائمة والمتوازنة وبمشاريع التعاون التقني على الصعيدين الاقليمي ودون الاقليمي في آسيا والمحيط الهادئ . واللجنة ، بحكم الولاية المنوطة بها وفي ضوء إعادة توجيهها هيكليا ، هي في مركز أفضل للاستجابة بصورة فعالة للاحتياجات المتغيرة في المنطقة ؛

(هـ) تحسين التنسيق والمواءمة على نطاق الأمانة العامة عن طريق تعزيز أنشطة اللجان الاقليمية الرامية الى تقديم الدعم على نحو متبادل لأنشطة هيئات ووكالات منظومة الأمم المتحدة كل في منطقتها ، وذلك ، في جملة أمور ، عن طريق تكثيف الأنشطة المشتركة وعمليات البرمجة ، وتنسيق الاجتماعات ؛

(و) التقسيم الواضح للمسؤوليات بين اللجان الاقليمية ووكالات التمويل التابعة للأمم المتحدة بشأن مشاريع التعاون التقني الاقليمية ودون الاقليمية . وفي ضوء المقرر الذي اتخذته مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بخفض مخصصات هذا البرنامج وصندوق الأمم المتحدة للسكان بالنسبة لأرقام التخطيط الارشادية الاقليمية ، يجب إعطاء الأولوية للبرامج الاقليمية ودون الاقليمية من أجل تفادي الازدواجية المكلفة وذلك أثناء إعداد المشاريع ثم أثناء تنفيذها ورصدها ؛

(ز) إناطة اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ ولاية العمل بوصفها الوكالة المنفذة الرئيسية للبرامج الاقليمية ودون الاقليمية ، داخل منظومة الأمم المتحدة ، بغية إضفاء الطابع المركزي على تنسيق المهام وتقليل التكاليف . وقد حُدِّدَت اللجان الاقليمية بوصفها أجهزة التنسيق الرئيسية للمهام المشتركة بين الوكالات والأنشطة الاقليمية ، وبوصفها المراكز الرئيسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية عموما داخل منظومة الأمم المتحدة بالنسبة لمناطق هذه اللجان من أجل التنسيق على الصعيدين الاقليمي ودون الاقليمي . ولا ينبغي لهذه الولاية أن

تحرم اللجان الإقليمية من دعوة وكالات التمويل الأخرى التابعة للأمم المتحدة من العمل كقادة أفرقة بالنسبة لبرامج محددة ، حسب الاقتضاء ؛

(ج) تعزيز القدرة الفنية للجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ من أجل تحسين استجابتها التقنية للاحتياجات والطلبات المحددة للبلدان النامية ، وخاصة أقل البلدان نمواً ، والبلدان النامية غير الساحلية والبلدان النامية الجزرية ، وفيما يتصل بالقضايا الجديدة التي تحدها اللجنة والتي تشكل مثالا عليها الاقتصادات المحرومة من المزايا والمارة بمرحلة انتقال ؛

(ط) وضع قواعد أكثر اتساعاً بالطابع العملي والمرونة فيما يتعلق بتوفير الخبراء على سبيل الإعارة دون استرداد التكاليف على الصعيد الإقليمي من أجل زيادة استعدادات البلدان المانحة لرفع مستوى وأهمية مساهماتها العينية استجابة للاحتياجات ذات الأولوية ؛

(ي) من أجل تعزيز وزيادة فعالية المؤسسات الإقليمية تحت رعاية اللجنة الاقتصادية لآسيا والمحيط الهادئ ، ينبغي إيلاء الاعتبار لتوفير الدعم المالي من الميزانية العادية للأمم المتحدة ؛

(ك) توسيع نطاق المشاركة في دورات اللجنة وفي الاجتماعات الحكومية الدولية الإقليمية من جانب البلدان التي تتعرض لدفع تكاليف سفر باهظة ، وذلك عن طريق توفير أموال خاصة بتكاليف السفر من الميزانية العادية للبلدان غير الساحلية ، وأقل البلدان نمواً ، والبلدان النامية الجزرية في المحيط الهادئ .

ثالثاً - القرار ٥٢٠ (د - ٢٤) المعنون "إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي: دور ومهام اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي" الذي اتخذته اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في ١٥ نيسان/أبريل ١٩٩٢

إن اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ،
إذ تشير إلى قرارات الجمعية العامة ٢٣٧/٤٠ و ٢١٣/٤١ و ١٤٧/٤٢ بشأن استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة ،

وإذ تضع في اعتبارها قرارات الجمعية العامة ١٠٣/٤٤ و ١٧٧/٤٥ بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي ،

وإذ تضع في اعتبارها أيضاً الفرع رابعاً من مرفق قرار الجمعية العامة ٢٦٤/٤٥
الذي يدعو إلى إجراء استعراض ، في دورة الجمعية العامة السادسة والأربعين للهيئات الفرعية التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، بهدف تحديد الإجراءات الممكنة لإعادة التشكيل والتنشيط ، بغية تفادي الازدواجية ،

وإذ تلاحظ الخطوات التي سبق أن أعلن عنها الأمين العام فيما يتعلق بإعادة تشكيل الأمانة العامة من أجل الاستجابة على نحو فعال للتحديات التي تواجهها ،

وإذ تلاحظ أيضا قرار الجمعية العامة ٢٣٥/٤٦ ،

وإذ تشير إلى قرار اللجنة الجامعة ٤١٩ (PLEN.14) بشأن ترشيح الهيكل المؤسسي وخطه الاجتماعات في اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ، وقرارها ٢٨٩ (PLEN.19) بشأن الهيكل والمهام الحكومية الدولية للجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ،

وإذ تعيد تأكيد اقتناعها بأن الأنشطة التي كلفها بها قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٠٦ (د - ٦) تتسق اتساقا تاما مع الجهود الانمائية للبلدان الاعضاء فيها ، في اطار السياق الاوسع لبرنامج لتنشيط الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي ،

١ - تعرب عن تقديرها للعمل الفعال الذي تؤديه اللجنة ولمساهماتها البارزة في التفكير الاقتصادي وفي الجهود الانمائية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في كل من الميدانين التحليلي والتنفيذي وكذلك في مجال التعاون الاقتصادي داخل المنطقة والتعاون الاقتصادي الدولي ؛

٢ - تعرب عن اقتناعها بأن عملية إعادة التشكيل والتنشيط الجارية في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة ينبغي أن تولي الاعتبار على النحو الواجب لجدوى النهج الاقليمي ، والمتعدد التخصصات ، والمتعدد القطاعات الذي يتسم به عمل اللجنة ؛

٣ - توصي بأن تنظر الجمعية العامة ، في اطار عملية إعادة تشكيل وتنشيط الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي التي تفضلع بها في الوقت الراهن ، في استصواب ما يلي:

(أ) زيادة اللامركزية في تنفيذ الأنشطة في الهيكل التنظيمي الجديد الذي يجري إنشاؤه ، على أساس المفهوم الذي يفيد بأن مساعي المنظمة في هذين الميدانين يمكن أن تنفذ على الصعيدين الاقليمي ودون الاقليمي بشكل أكثر كفاءة وفعالية ؛

(ب) تحسين التنسيق والمواءمة على نطاق الأمانة العامة عن طريق تعزيز أنشطة اللجان الاقليمية الرامية إلى تقديم الدعم على نحو متبادل لأنشطة هيئات ووكالات منظومة الأمم المتحدة كل في منطقتها ، وذلك ، في جملة أمور ، عن طريق تكثيف الأنشطة المشتركة وعمليات البرمجة وتنسيق الاجتماعات ؛

(ج) التقسيم الواضح للمسؤوليات فيما يتعلق بأنشطة التعاون التقني الاقليمية بين اللجان الاقليمية من ناحية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم

المتحدة للسكان من ناحية أخرى ، لا سيما عن طريق طلب التنسيق قبل تقديم المشاريع والأنشطة الإقليمية إلى الحكومات ؛

(د) تحسين فعالية أنشطة التعاون التقني التي تقدمها الأمم المتحدة إلى البلدان - بواسطة البرنامج العادي للتعاون التقني - عن طريق زيادة اللامركزية فيما يتعلق بالموارد المخصصة للجنة تحت الباب ١٢ من الميزانية ، وعن طريق تعزيز قدرتها كوكالة مسؤولة عن تنفيذ الأنشطة التنفيذية ومشاريع التعاون التقني على الصعيد الإقليمي في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ، بحيث تجد اللجنة نفسها ، بحكم برنامج عملها ، في وضع أفضل لاتخاذ الإجراء اللازم ؛

٤ - تعرب عن اقتناعها بأن بساطة الهيكل الحكومي الدولي لمنظومة اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (التي تضم معهد أمريكا اللاتينية للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي والمركز الديموغرافي لأمريكا اللاتينية) وطريقة عقد دورات اللجنة مرة كل سنتين قد أظهرت فعاليتها في تحقيق أهداف اللجنة ؛

٥ - تقرر إحالة هذا القرار ، بالإضافة إلى الجزء ذي الصلة من تقرير الدورة الرابعة والعشرين للجنة ، والوثيقة المعنونة "إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي: دور ومهام اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (LC/G.1716/SES.24/18) ، كوثيقة معلومات أساسية ، إلى الهيئات الحكومية الدولية المكلفة في الوقت الراهن بعملية إعادة التشكيل .

رابعاً - قراران اتخذتهما مؤتمر وزراء اللجنة الاقتصادية لأفريقيا في ٢٢ نيسان/أبريل ١٩٩٢

ألف - القرار ٧٢٨ (د-٣٧) المعنون "إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي: تعزيز دور ومهام اللجان الإقليمية"

إن مؤتمر الوزراء ،

إذ يشير إلى اختصاصات اللجنة الاقتصادية لأفريقيا بالصفة المعتمدة بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٦٧ (د-٢٥) المؤرخ في ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٥٨ والمعدل بالجزء دال أولاً من القرار ٩٧٤ (د-٣٦) المؤرخ في تموز/يوليه ١٩٦٣ ، والقرار ١٣٤٣ (د-٤٥) المؤرخ في ١٨ تموز/يوليه ١٩٦٨ ، والقرار ٦٨/١٩٧٨ المؤرخ في ٤ آب/أغسطس ١٩٧٨ ،

وإذ يشير كذلك إلى مقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي بتأييد قرار مؤتمر وزراء اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ٧١٨ (د-٣٦) المؤرخ في ١٢ أيار/مايو ١٩٩١ بشأن إعادة تنشيط ولاية اللجنة الاقتصادية لأفريقيا وإطارها التنفيذي ،

وإن يأخذ في اعتباره قرارات الجمعية العامة ١٧٧/٤٥ المؤرخ في كانون الاول/ديسمبر ١٩٩٠ و ٢٦٤/٤٥ المؤرخ في ١٣ أيار/مايو ١٩٩١ و ٢٣٥/٤٦ المؤرخ في ١٣ نيسان/أبريل ١٩٩٢ بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما ، والتي تضمنت أنه ينبغي تمكين اللجان الإقليمية بصورة كاملة من القيام بدورها في إطار سلطة الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وتعزيز اللجان الموجودة في البلدان النامية في سياق الاهداف الشاملة لعملية إعادة التشكيل والتنشيط الجارية ،

واقترعاً منه بأن اللجنة الاقتصادية لأفريقيا تقوم بدور حفاز وحيوي في تنسيق وتنفيذ البرامج المشتركة بين الاقطار ، والمشاريع التي تستهدف تعزيز التعاون الاقليمي والتكامل ولا سيما عن طريق متابعة إنشاء الجماعة الاقتصادية الاوروبية ،

١ - يعيد تأكيد استمرار سلامة دور اللجان الاقتصادية الإقليمية بوصفها من أجهزة الأمم المتحدة الهامة لأغراض النهوض بالتنمية الاجتماعية - الاقتصادية في المنطقة الخاصة بكل منها ،

٢ - يناشد الأمين العام أن يمنح دور اللجان الإقليمية الحيوي ما يستحقه من الاعتراف في سياق إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها الجاري تنفيذها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي ،

باء - القرار ٧٣٦(د-٢٧) المعنون "تعزيز اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لمواجهة تحديات التنمية في افريقيا في التسعينات"

إن مؤتمر الوزراء ،

إذ يشير إلى اختصاصات اللجنة الاقتصادية بالصيغة المعتمدة بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٦٧١(د-٢٥) المؤرخ في ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٥٨ والمعدل بالفرع دال أولاً من القرار ٩٧٤(د-٣٦) المؤرخ في تموز/يوليه ١٩٦٣ ، والقرار ١٣٤٣(د-٤٥) المؤرخ في ١٨ تموز/يوليه ١٩٦٨ ، والقرار ٦٨/١٩٧٨ المؤرخ في ٤ آب/أغسطس ١٩٧٨ ،

وإن يشير كذلك إلى مختلف القرارات التي تترتب أشاراً على ولاية اللجنة وعملياتها بما في ذلك ، بوجه خاص ، قرار الجمعية العامة ١٩٧/٣٢ المؤرخ في ٢٠ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٧ بشأن إعادة تشكيل القطاعين الاقتصادي والاجتماعي في منظومة الأمم المتحدة ، وقرار الجمعية العامة ٢٠٢/٣٣ المؤرخ في ٢٩ كانون الثاني/يناير ١٩٧٩ و ٢١١/٤٤ المؤرخ في ٢١ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٩ ،

وإذ يلاحظ مع التقدير تأييد المجلس الاقتصادي والاجتماعي لقرار مؤتمر وزراء اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ٧١٨ (د-٢٦) بشأن إعادة تنشيط ولاية اللجنة الاقتصادية لأفريقيا وإطارها التنفيذي ،

وإذ يأخذ في الاعتبار قرارات الجمعية العامة ١٧٧/٤٥ المؤرخ في ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ ، و ٢٦٤/٤٥ المؤرخ في ١٣ أيار/مايو ١٩٩١ ، و ٢٢٥/٤٦ المؤرخ في ١٣ نيسان/أبريل ١٩٩٢ بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتعلقة بهما ، والتي تضمنت أنه ينبغي تمكين اللجان الإقليمية بصورة كاملة من القيام بدورها في إطار سلطة الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وتعزيز اللجان الموجودة في البلدان النامية في سياق الأهداف الشاملة لعملية إعادة التشكيل والتنشيط الجارية ،

وإذ يكرر تأكيد صحة التوجه العام لبرنامج عمل اللجنة بالصيغة المحددة في الخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٩٢-١٩٩٧ بما فيها البرامج الفرعية المنفردة المحددة ،

واقتراناً منه بأن التغييرات العديدة الهامة الجارية في الدول الأعضاء في اللجنة ، وفي البيئة الدولية وكذلك في منظومة الأمم المتحدة ككل مستحتم على اللجنة اتباع نهج جديدة في تنفيذ ولايتها وإقامة علاقات جديدة مع عملائها وشركائها ، وذلك بهدف زيادة أثرها ،

وقد درس التحليل المتعمق الذي أجراه الأمين التنفيذي بالنيابة للجنة الاقتصادية لأفريقيا على النحو الوارد في الوثيقة E/ECA/CM.18/4 المعنونة "اللجنة الاقتصادية لأفريقيا في التسعينات: إطار للسياسة العامة والإدارة لمواجهة تحديات التنمية في أفريقيا" ،

١ - يهنئ الأمين التنفيذي بالنيابة للجنة الاقتصادية لأفريقيا على المبادرة التي قام بها من أجل إنشاء فرقة عمل تتولى استعراض وتقييم توجهات السياسة العامة للجنة وبرامجها وقدرتها الإدارية ، وعلى التحليل الممتاز للقضايا ذات الصلة والاقتراحات المفيدة والابتكارية التي قدمها ؛

٢ - يطلب إلى الأمين التنفيذي للجنة ضمان وجود توازن واضح وملحوظ بين أنشطة البحث والأنشطة التنفيذية لمانة اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ، وتركيز تلك الأنشطة كلها التي تفضلع بها اللجنة تركيزاً قوياً على الواقع والخصائص المميزة للمنطقة الأفريقية ، وعلى المناطق دون الإقليمية كل على حدة ؛

٣ - يطلب أيضا إلى الأمين التنفيذي للجنة ضمان اعتمادها اعتمادا كاملا في أنشطتها على نظم البيانات والمعلومات الصحيحة من خلال تعزيز الشبكة الافريقية لمعلومات التنمية التي ينبغي تزويدها بالموارد المالية الكافية ؛

٤ - يطلب كذلك إلى الأمين التنفيذي التأكد من أن يكون تنفيذ جميع البرامج الفرعية الواردة في برنامج عمل اللجنة موجهاً نحو بلوغ جميع المؤشرات الاساسية المحددة المتعلقة بتحقيق أهداف اللجنة الاقتصادية لافريقيا فيما يتعلق بتميز دورها في مجال تقديم الخدمات الاستشارية بشأن القضايا الاجتماعية - الاقتصادية ؛ وتعزيز التعاون والتكامل على الصعيد الاقليمي ؛ وتحسين كفاءة القطاع العام ؛ وتعزيز المبادرات الخاصة والقدرة على تنظيم المشاريع ؛ وتعزيز تطوير ونشر واستخدام العلم والتكنولوجيا ؛ وضمان تحقيق توازن مستصوب بين إمدادات الأغذية ، والسكان ، والمستوطنات البشرية والبيئة ؛ وتعزيز التنمية ذات المحور الانساني ؛ وضمان تحقيق التحول الهيكلي والتنوع في الاقتصادات الافريقية ؛ وتعزيز دور المرأة في التنمية ؛

٥ - يرحب بعملية التشاور المستمر والوثيق بين الامانة والدول الاعضاء والمانحين من خلال الاجتماعات الاعلامية التي تعقد بصورة منتظمة بما في ذلك مع ممثليها في اديس أبابا ، اثيوبيا ؛

٦ - يوصي بالقيام ، في حدود الموارد المتاحة ، بإنشاء آلية استشارية لتقديم المشورة للأمين التنفيذي حول تجميع المؤتمرات حسب المواضيع المحددة بما في ذلك وضع الجداول الزمنية للمؤتمرات والاجتماعات والحلقات الدراسية وحلقات العمل والتحضير لها مع مراعاة الحاجة إلى تنسيقها مع تلك التي تعقدتها منظمة الوحدة الافريقية ومصرف التنمية الافريقي تفادياً للازدواجية ولتحقيق مزيد من الفعالية ؛

٧ - يحث الأمين التنفيذي للجنة بالنيابة على استكشاف كل الإمكانات لإقامة علاقات اللجنة أو تعزيز هذه العلاقات مع المنظمات الافريقية الحكومية الدولية ووكالات الأمم المتحدة المتخصصة والوكالات الشنائية والمتعددة الأطراف للتعاون الانمائي والمنظمات غير الحكومية بما في ذلك ، بصفة خاصة ، إقليمية إنشاء وحدات مشتركة أو برامج خاصة مع مختلف وكالات الأمم المتحدة المتخصصة وإنشاء وحدة خاصة ضمن أمانة اللجنة الاقتصادية لافريقيا لتنسيق أنشطة اللجنة الاقتصادية لافريقيا المشتركة المتزايدة مع المنظمات غير الحكومية ؛

٨ - يعرب عن تقديره للجمعية العامة لتوفيرها موارد إضافية لمراكز البرمجة والتنفيذ المتعددة الجنسيات ويوصي بالتالي بأن يقوم وفقاً لقرار مؤتمر وزراء اللجنة الاقتصادية لافريقيا ٧٠٢(د-٢٥) المؤرخ في ١٩ أيار/مايو ١٩٩٠ بشأن تحويل وتعزيز مراكز البرمجة والتنفيذ المتعددة الجنسيات التابعة للجنة الاقتصادية

لافريقيا بزيادة تعزيز هذه المراكز عن طريق إعادة توزيع الموارد وإعطائها مهام محددة فيما يتعلق بالمساعدة التقنية والخدمات الاستشارية لتنفيذ انشروعات المشتركة للدول الأعضاء تحت إطار المنظمات الحكومية الدولية في مناطقها دون الإقليمية المختلفة ، ومن ثم تمكينها من العمل كمراكز تنسيق دون إقليمية رئيسية لجمع ونشر المعلومات حول كل أوجه التعاون والتكامل الاقتصاديين ؛

٩ - يعرب أيضاً عن امتنانه للجمعية العامة للمنحة التي قدمت إلى المعهد الأفريقي للتنمية الاقتصادية والتخطيط لتمويل أربع وظائف إضافية لفترة السنتين ١٩٩٢-١٩٩٣ وتمكينه بالتالي من المساهمة في عملية تعزيز القدرة التنفيذية للجنة على التصدي للتحديات التي تواجه أفريقيا في التسعينات ، ويطلب إعادة وزع الموارد بما يمكن المعهد من الاضطلاع بمسؤوليات إضافية ؛

١٠ - يطلب إلى الأمين التنفيذي أن يقوم ، بالتعاون الوثيق مع الأمين العام لمنظمة الوحدة الأفريقية ، بإجراء دراسة وافية للمشاكل والقيود التي تواجه المؤسسات التي ترعاها اللجنة الاقتصادية لأفريقيا ، وأن يقوم بعد ذلك بتقديم مقترحات محددة بهدف تخفيف حدة مختلف المشاكل بما في ذلك النظر في حلول بديلة مثل إدماج بعض المؤسسات ؛

١١ - يناشد الجهات المانحة الشئانية والمتعددة الأطراف أن تزيد من مساعدتها المالية وغيرها من أشكال المساعدة المقدمة إلى اللجنة الاقتصادية لأفريقيا لتمكينها من تحمل مسؤولياتها إزاء الدول الأعضاء عن طريق الاضطلاع بأنشطة تنفيذية ممولة من خارج الميزانية ؛

١٢ - يطلب إلى الأمين التنفيذي أن يجري ، حسب الاقتضاء ، إصلاحات في هيكل الأمانة بغية تحقيق الاتساق التام مع التوجهات الجديدة الموصى بها في هذا القرار ، بغية زيادة كفاءة الأمانة وقدرتها على العمل كأداة فعالة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أفريقيا ؛

١٣ - يطلب إلى الأمين التنفيذي أن يقدم تقريراً عن التقدم المحرز في تنفيذ هذا القرار إلى الاجتماع التاسع عشر لمؤتمر وزراء اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والدورة الثامنة والعشرين للجنة .

خامساً - القرار ١٩١ (د-١٦) المعنون "إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما" الذي اتخذته اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا في ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٢

إن اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ،
إذ تشير إلى قرار الجمعية العامة ١٩٧/٢٣ ، المؤرخ في ٢٠ كانون الاول/ديسمبر ١٩٧٧ ، بشأن إعادة تشكيل القطاعين الاقتصادي والاجتماعي في منظومة الأمم المتحدة ، والدور الرئيسي الذي ينوطه باللجان الإقليمية فيما يتعلق بتنسيق أنشطة المنظومة كل في منطقتها ،

وإذ تشير أيضا إلى قراري الجمعية العامة ٣٦٤/٤٥ ، المؤرخ في ١٣ أيار/مايو ١٩٩١ ، و٢٣٥/٤٦ ، المؤرخ في ١٣ نيسان/أبريل ١٩٩٢ ، بشأن إعادة تشكيل الأمم المتحدة وتنشيطها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما ، ولا سيما الفقرة ٦ من مرفق القرار ٢٣٥/٤٦ ، المتعلقة بتعزيز اللجان الإقليمية ،

وإذ تشير كذلك إلى اختصاصات اللجنة الواردة في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٨١٨ (د-٥٥) ، المؤرخ في ٩ آب/أغسطس ١٩٧٣ ،

وإذ تشير إلى قرار اللجنة ١٧٥ (د-١٥) ، المؤرخ في ١٨ أيار/مايو ١٩٨٩ ، بشأن تعزيز دور وأداء اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ،

وإذ تدرك المزايا التي ستنتج عن قدرة اللجان الإقليمية في الأنشطة التنفيذية ، ولا سيما على الصعيد الإقليمي ،

وإذ تحيط علما بالخطوات التي اتخذها الأمين العام من قبل في مجال إعادة تشكيل هيكل الامانة العامة ،

١ - تعرب عن تقديرها للأسلوب الذي دلت به الامانة التنفيذية للجنة
العقبات التي اعترضتها نتيجة للأحداث الأخيرة في المنطقة ، فاستمادت بذلك مستوى من
الاداء العملي يقارب مستوى أدائها قبل الأزمة ، خلال فترة وجيزة نسبياً ؛

٢ - تشني على الامانة التنفيذية للخدمات القيمة التي أسدتها لبلدان
المنطقة في عقد اجتماعات هامة وتقديم خدمات استشارية ، وإعداد تقارير تحليلية ؛

٣ - تكرّر الإعراب عن اقتناعها بأن للجنة دوراً رئيسياً تظطلع به داخل منظومة الأمم المتحدة ، بالتنسيق مع غيرها من الهيئات المعنية ، لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة ؛

٤ - توصي بتعزيز إمكانيات اللجنة فيما يتعلق بتنسيق الأنشطة الإنمائية والمبادرة بها وتنفيذها لصالح الدول الأعضاء ؛

٥ - توصي أيضا ، في هذا الصدد ، بأن تكون الأهداف التالية جزءاً من عملية إعادة التشكيل الجارية حالياً في الأمم المتحدة:

(أ) تحقيق اللامركزية بالنسبة للأنشطة التي يمكن أن تظطلع بها اللجان الإقليمية بفعالية أكبر ، وكذلك بالنسبة للموارد البشرية والمالية المطلوبة (مثل الخدمات الاستشارية الإقليمية) ؛

(ب) تحسين ترتيبات تنسيق الأنشطة الإنمائية التي تظطلع بها أطراف داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها ، عن طريق تبادل المعلومات بين الوكالات والمؤسسات المعنية ؛

(ج) تعزيز البرمجة المشتركة لأنشطة الأمم المتحدة المتصلة باللجان الإقليمية ، وكذلك تعزيز المشاركة النشطة للجان الإقليمية في عملية البرمجة والميزنة حسبما تتصل بأنشطتها ، كالقيام ، مثلاً بتمثيل اللجان الإقليمية في عضوية مجلس تخطيط البرامج وميزنتها^(١) ؛

(د) تعزيز دور اللجان الإقليمية كوكالات منفذة لمشاريع التعاون التقني الإقليمية ودون الإقليمية بمفّة خاصة ؛

(هـ) تأكيد الفرق بين الوكالات الممولة والوكالات المنفذة ؛

(و) السعي الى الاضطلاع بأنشطة مشتركة مع المؤسسات الأخرى التابعة لمنظومة الأمم المتحدة ، حسب الاقتضاء .

٦ - تخول الأمين التنفيذي إعادة تنظيم أمانة اللجنة ، بالتشاور مع الأمين العام لزيادة فعالية أنشطتها ؛

(١) بالإشارة إلى تقرير الأمين العام عن التعاون الإقليمي (E/1992/65) ،

الفقرة ١٦٩ (ج) .

٧ - تدعو الدول الاعضاء إلى تجميع حساب المساهمات المالية للأنشطة الإقليمية للجنة من أجل تعزيز الأنشطة التنفيذية التي تقوم بها لصالح بلدان المنطقة ، وتطلب إلى الأمين التنفيذي متابعة ذلك مع الدول الاعضاء ؛

٨ - تقرر إحالة هذا القرار وتقرير اللجنة عن هذا الموضوع (ب) ، إلى الهيئات الحكومية الدولية القائمة بعملية إعادة التشكيل الجارية للأمانة العامة للأمم المتحدة .

المرفق ٢

التدابير التي اتخذها المجلس التنفيذي لليونسكو في دورته
السادسة والثلاثين بعد المائة المعقودة في ايار/مايو ١٩٩١
بشأن تحقيق اللامركزية

البند ٣-٣ الدراسة المعمقة بشأن تحقيق اللامركزية (Corr.1 و 136 EX/SP/RAP/1)
في ختام المناقشة التي دارت حول هذه المسألة ، أوصت اللجنة الخاصة المجلس التنفيذي بأن يعتمد مشروع القرار التالي:

إن المجلس التنفيذي ،

- ١ - إذ يضع في اعتباره الدور الهام الذي تؤديه عملية تحقيق اللامركزية في الجهود الرامية إلى إصلاح بنية المنظمة وأجرائها وأصاليها عملها ؛
- ٢ - وإذ يذكر بقرارات المؤتمر العام والمجلس التنفيذي المؤيدة لسياسة تحقيق اللامركزية ، ولا سيما القرار ٢٢/م٢٥ ، ١٥ والقرار ١٢٢م ت ٣/ ، ١ ، (٤)٥ ؛
- ٣ - وإذ يسلم بأن القرار ٢١١/٤٤ الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة يقتضي أن تعزز اليونسكو وجودها في الدول الأعضاء للمشاركة في عمليات البرمجة القطرية ولزيادة فعاليتها فيما يتعلق باحتياجات كل دولة عضو ؛
- ٤ - وقد لاحظ التقرير الأولي الذي أعده المدير العام بشأن اللامركزية والوارد في الوثيقة 135 EX/25 والتدابير التي سبق أن اتخذها لترشيد وتحسين إجراءات وطرق عمل المنظمة تلبية لتلك القرارات ؛
- ٥ - واقترنا منه بأن سياسة سليمة لتحقيق اللامركزية تنفذ وفقا لعملية ملائمة ومرنة تراعي خصائص كل منطقة ، من شأنها أن تسهم في تعزيز الطابع العالمي لرسالة اليونسكو تمشيا مع دورها كوكالة دولية للتعاون الفكري ؛
- ٦ - وقد درس تقرير الفريق العامل التابع للجنة الخاصة بشأن اللامركزية ؛
- ٧ - يهنئ الفريق العامل على جودة تقريره ؛
- ٨ - يؤيد التوصيات الأصلية الصادرة عن اللجنة الخاصة والمرفقة بهذا المقرر ؛
- ٩ - يلاحظ أنه سيلزم أن توضع ، في ضوء تقرير الفريق العامل ، سياسة واضحة واستراتيجية عمل أكثر تفصيلا لتحقيق اللامركزية ، مع مراعاة الآثار المالية وغيرها من الآثار المترتبة ؛
- ١٠ - يدعو الفريق العامل التابع للجنة الخاصة إلى القيام ، بالتعاون مع المدير العام ، باستكشاف نموذج اللامركزية الذي يلائم على النحو الأفضل خصائص كل منطقة ومنطقة إقليمية في إطار القيود المالية القائمة وبتقديم تقريراً عن ذلك إلى الدورة السابعة والثلاثين بعد المائة .

القسم الأول: التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة لتحقيق اللامركزية

- ١ - إن اليونسكو بحاجة إلى سياسة حقيقية لتطبيق اللامركزية تعد بالتشاور اللازم وتماص استناداً إلى المهام الموكولة إلى اليونسكو بموجب ميثاقها التأسيسي وبناءً

على دورها كمنظمة دولية للتعاون الفكري ، فتكون من ثم عاملا حافزا وتحدث آثارا مضاعفة بالنسبة لنشاط المنظمة ومهامها ، فتعزز وجودها في مختلف مناطق العالم وتمكّنها من الوفاء بمزيد من الفعالية باحتياجات الدول الاعضاء .

٢ - إن سياسة سليمة لتحقيق اللامركزية لا ينبغي أن توضع تلبية لاحتياجات غير متكررة أو لضغوط ظرفية ، بل ينبغي أن ترسم ضمن الاطار العام لبرنامج عمل المنظمة وكأحد العناصر الأساسية لاصلاح بنائها واجراءاتها واساليب العمل فيها . وينظر إلى اللامركزية بوصفها أداة عمل ، واستراتيجية ، وآلية عمل لتعزيز كفاءة ونوعية عمل اليونسكو . انها وسيلة وليست غاية في حد ذاتها .

٣ - ينبغي أن تصاغ سياسة تحقيق اللامركزية على النحو الذي ييسّر التفاعل بين المنظور الاقليمي والرؤية العالمية الناشئة ومن ثمّ تنشط الاثراء المتبادل . ويجب أن تتحدد درجة اللامركزية في ضوء الاهداف والغايات العامة التي تنسجها اليونسكو على نحو ما هو مكرس في دستورها ، خاصة فيما يتعلق بولايتها المحددة بشأن التعاون الفكري وكيفية العمل على تحقيق هذه الاهداف والغايات بصورة أوسع وأكثر كفاءة على معيد الدول الاعضاء .

٤ - ينبغي أن تكون سياسة تحقيق اللامركزية مرنة ، بمعنى أنه ينبغي أن تكيف بما يتفق والسمات والاولويات الخاصة بكل منطقة ومنطقة دون اقليمية في العالم .

٥ - ينبغي أن تأخذ سياسة اللامركزية في الحسبان أن اليونسكو ليست صندوقا ولا مجرد وكالة للمساعدة التقنية ، وإنما هي وكالة للتعاون الثقافي .

٦ - يجب أن تضع عملية تحقيق اللامركزية في الاعتبار تنوع البرامج الواجب تنفيذها فضلا عن خصائص كل منطقة ومنطقة دون اقليمية وبلد ، ويجب أن تحقق في كافة الاحوال قيام شراكة مع الدوائر الفكرية المحلية .

٧ - يجب أن ينفذ تحقيق اللامركزية كعملية واضحة الاهداف وبما يتمشى مع تعزيز المكاتب الميدانية من جميع النواحي . ومن الشروط السابقة لتنفيذها ما يتمثل في توفر روح لا مركزية في كافة قطاعات الامانة قادرة على خلق موقف موات للعملية . ويؤمل في امكان أن تحقق هذه العملية اهدافها في غضون فترة زمنية معقولة ، أي في غضون سنتين أو أربع .

٨ - ونومي ، في المرحلة الراهنة ، بأن يُعتبر ما يلي من ضمن غايات أو أهداف عملية اللامركزية:

(١) حفز اعمال التشاور والمشاركة الفعالة من قبل الدول الاعضاء ولجانها الوطنية بالتعاون الوثيق مع الوحدات الميدانية في مجال تحديد وصياغة وتنفيذ

وتقييم برامج ومشروعات المنظمة ، مع تعزيز التعاون بين اليونسكو والأوساط الفكرية في الدول الأعضاء ؛
(ب) الاسهام في عملية الاصلاح الرامية الى ادخال تغييرات في بنية الامانة واجراءاتها واساليب عملها ؛
(ج) تحسين قدرة الوحدات الميدانية على تحديد وتمهيم وتنفيذ وتقييم أنشطة جديدة للبرنامج ومشروعات تنفيذية وخارجة عن الميزانية ؛
(د) التعريف على نطاق اوسع برسالة اليونسكو واهمية نشاطها ؛
(هـ) تطوير برامج اليونسكو على نحو افضل للظروف الخاصة بكل منطقة او منطقة دون اقليمية او بلد وتمكينها من تلبية طلبات الدول الاعضاء بمزيد من السرعة والفعالية ؛
(و) زيادة فعالية اليونسكو على المستوى القطري مع مراعاة قرار الامم المتحدة ٢١١/٤٤ الذي يدعو الى مزيد من التكامل بين أنشطة وكالات الامم المتحدة في مجال البرمجة القطرية ، مع مراعاة رسالتها وقدرتها .

٩ - لن يكون بالإمكان إدارة عملية اللامركزية إدارة فعّالة إلا إذا قام مدير/رؤساء المكاتب الميدانية ، بالاطلاع بالسلطة وتحمل المسؤولية فيما يتعلق بجميع الموظفين والبرامج والمشاريع المنوطة بتلك المكاتب ، بصرف النظر عن قطاعات المقر التي استحصل منها على الموارد . وعلى غرار ذلك ، يقتضي الإدارة الفعّالة للامركزية أيضا ، ان يكون المقدار الكافي من سلطة اتخاذ القرارات في الميدان ، منوطا بالعاملين فيه .

١٠ - وإننا نومي ، مشددين تشديداً خاصاً ، بان يؤخذ في الاعتبار ولاغراض سياسة اللامركزية ، أنه بموجب ميثاق اللجان الوطنية كما أقرّه المؤتمر العام ، ينبغي للجان الوطنية أن تفضل دور هام في عملية تنفيذ اللامركزية بوصف هذه اللجان الاجهزة انسب الجهات لإقامة الصلات بين اليونسكو والسلطات الوطنية والدوائر الاكاديمية والعلمية والفنية في الدول الاعضاء . والمفروض في اللجان الوطنية ، إن هي تلقت الدعم الواجب من حكومتها ، وعند الضرورة ، من خلال الإجراء المنصوص عليه في الفقرة ٣ من المادة السابعة من دستور اليونسكو ، أن تكون من أداة لتيسير تنفيذ سياسة اللامركزية فتنسق أعمالها عن كثب مع المكاتب التي أنشأتها اليونسكو في الميدان ومع حكومات كل منها . ولهذا الغرض ، ينبغي للمجلس التنفيذي والمدير العام أن يضعوا استراتيجية محددة من أجل مساعدة الحكومات على كفالة أن تكون لجانها الوطنية قادرة على الوفاء بمسؤولياتها الدستورية وفقاً لما نمت عليه المادة السابعة من دستور اليونسكو .

القسم الثاني: التوصيات المتعلقة ببنية المكاتب الميدانية ومهامها

١ - ينبغي أن تحدد بوضوح ، في اطار شبكة المكاتب الميدانية لليونسكو ، "نقطة اتصال" لكل دولة عضو ، تقيمها اليونسكو رسمياً ، ويعهد اليها بتمثيل المنظمة

بأكملها وتزود بالمعلومات التامة والملائمة ، لتكون وسيط المنظمة خارج المقرر . ويمكن أن يغطي مجال اختصاصها عدة دول أعضاء . (والمذكرة DDG/M/91/Memo 237 ، التي عمت مؤخراً في الأمانة ، تنسجم تماماً مع هذه التوصية) .

٢ - ونوصي باعتماد صيغة المكتب المتكامل المشترك بين القطاعات . أما معرفة ما إذا كان ينبغي التركيز ، في المرحلة الأولى ، على المكاتب الإقليمية أو دون الإقليمية ، فهذه مسألة يتعين التصدي لها في ضوء احتياجات كل إقليم .

٣ - ومن شأن نموذج "المكاتب المتكاملة" والتفاعل بين المكاتب والمؤسسات في إقليم ما أن يبدل المعالم الحالية لبعض المكاتب الإقليمية التي تختص بقطاع واحد . وينبغي أن يمثل كل مكتب ميداني من مكاتب اليونسكو أهم قطاعات المنظمة وأن يضم موظفوه عدداً أدنى أساسياً من الاختصاصيين ("عددًا كافيًا") في مجالات اختصاص اليونسكو ، مع التركيز على أكثر المجالات صلة بأولويات المنطقة أو المنطقة الفرعية . وينبغي أن ينعكس في تشكيل الموظفين الطابع الدولي لليونسكو ، مع ضرورة الاعتراف أيضاً بالخبرات الوطنية والإقليمية التي ينبغي أن يفسح لها المجال بين الموظفين المهنيين في المكاتب الإقليمية ودون الإقليمية . والمفهوم أن تعزيز الموظفين في المكاتب الإقليمية ينبغي ألا يضعف "العدد الكافي" من الاختصاصيين في المقر لأغراض البرامج .

٤ - ونوصي بأن تتخلى اليونسكو عن الشكل الدبلوماسي الصرف للتمثيل بواسطة شخص واحد ، الذي لا تترتب عليه عملياً أي فائدة . ولما باتت تلك المكاتب الآن مرتبطة بقطاعات البرامج في الوثيقة ٢٦/م ٥ ، ينبغي إنطاقتها بمسؤوليات برنامجية معينة . وينبغي تحديد وتقرير دورها وسلطاتها فيما يتعلق بالمكاتب الإقليمية ودون الإقليمية والمقر . ويفترض كل هذا سلفاً ، ألا تتم إعادة التجميع إلا بعد التفاوض مع الدول الأعضاء المعنية ما دامت ستكون هي المستفيدة الأخيرة من هذه الاستراتيجية الجديدة .

٥ - وينبغي أن يطلق في المستقبل على المكاتب الميدانية لليونسكو اسم مكاتب اليونسكو فقط وليها اسم المدينة التي يقع فيها مكتب اليونسكو: نيروبي ، مكتب اليونسكو - بانكوك ، مكتب اليونسكو - كراكاس ، مكتب اليونسكو - سنتياغو ، مكتب اليونسكو - القاهرة وما إلى ذلك .

٦ - وينبغي تعزيز موظفي المكاتب الميدانية ، حيث يلزم ، موظفين من المقر ومن المكاتب الإقليمية الأخرى لمهام قصيرة الأجل ، دون استبعاد عمليات الانتخاب لفتترات أطول في إطار سياسة تناوب حقيقي للموظفين .

٧ - وبغية تعزيز الموظفين في المكاتب الميدانية ، أحطنا علماً بإنشاء فئة جديدة من الموظفين المهنيين ، تتألف من مهنيين وطنيين يعينون لفترات محددة ،

ويتقاضون مرتبات تتماشى مع مستوى مرتبات موظفي هذه الفئة في وكالات الأمم المتحدة الأخرى ، بالإضافة إلى التأمين الصحي والتأمين على الحياة وغيرها من المزايا التي يمكن أن تجعل هذه الوظائف جذابة . وينبغي كذلك تفويض سلطة توظيف مثل هؤلاء الموظفين المهنيين الوطنيين ، إلى مديري/رؤساء المكاتب الميدانية كما هو الشأن بالنسبة للمستشارين . وينبغي البحث في توظيف المهنيين من الإقليم للعمل في المكاتب الإقليمية ودون الإقليمية ، بالشروط ذاتها .

٨ - ونومي بأن يتم اختيار الموظفين المهنيين الذين ينقلون إلى المكاتب الميدانية من بين أكفأ موظفي المقر وأكثرهم خبرة . وفي المستقبل ، ينبغي أن تتوافر لدى معظم موظفي اليونسكو وإخصائيتها خبرة في المقر وخارج المقر . وينبغي تطبيق سياسة دوران الموظفين بين المقر وخارجه لتحقيق هذه الغاية . وينبغي أن تمثل الخبرة المكتسبة خارج المقر عنصراً أساسياً في تقييم الموظفين وترقيتهم .

٩ - ونومي ، اعتماداً على توافق الآراء بشأن سياسة اللامركزية الجديدة ، بضرورة تكثيف الزيارات المنتظمة التي يقوم بها موظفو المقر الملائمون للمكاتب الميدانية ، بغية الوقوف على مسيرة اللامركزية . كما نومي بأن يجري في كل منطقة تقييم معمق لكل مكتب ميداني لليونسكو من جانب أفرقة مؤلفة من موظفين ذوي خبرة في المنطقة وخبراء استشاريين مستقلين ، على أن تعهد إليها المهام التالية:

- (أ) القيام في الموقع بدراسة طبيعة مهام المكتب وبنيته وتشغيله وأساليب عمله وأوضاع الموظفين فيه ، في سياق الأهداف المحددة ذات الأولوية ؛
- (ب) تقييم الوسائل الموضوعة تحت تصرفه للاضطلاع بالمهام المسندة إليه ؛
- (ج) ملاحظة ما تم تحقيقه في مجال اللامركزية ؛
- (د) تقديم ما يقتضيه الأمر من توصيات في كل منطقة بشأن إعادة تنظيم الوحدات القائمة ، أو إعادة تجميعها وفقاً للسياسة الجديدة في مجال تحقيق اللامركزية ، بما في ذلك إمكانية إغلاق عدد منها أو إعادة تنظيمها ؛
- (هـ) تقديم التوصيات بشأن ملاءمة أو عدم ملاءمة أحياء وظيفية المنسق الإقليمي ، في بعض المناطق على الأقل ؛
- (و) تقييم فعالية روابط الاتصال وتدابير تقاسم المعلومات مع شركاء اليونسكو في الدول الأعضاء .

وينبغي أن تشارك المكاتب الميدانية في عمليات التقييم هذه ، التي ينبغي أن تشمل أيضاً أقسام المقر ووحداته المعنية باللامركزية . ومن شأن عمليات التقييم المعمقة هذه والمضطلع بها بالتشاور مع البلد المضيف والبلدان المعنية ، أن تؤدي ، في جملة أمور ، إلى تمكين المدير العام من التفاوض بشأن إعادة تنظيم هذه المكاتب أو إغلاقها ، حسبما وحيث ما يقتضيه الأمر .

القسم الثالث: التوصيات المتعلقة بالدعم الذي يتعين على المقر أن يقدمه السي

عملية تحقيق اللامركزية

١ - بالنظر إلى أن المكاتب الميدانية تظطلع بالمزيد من المهام البرنامجية ، ينبغي أن تركز سلسلة القيادة التي تملها بالمقر على الجانب البرنامجي لعملها ، مع الاستمرار في توفير التنسيق اللازم للمهام الإدارية دون المساس طبعاً ، بالسلطات والمهام الموكلة إليها .

٢ - ويرى فريق العمل أن هناك حاجة - سواء في المقر أو خارجه - لتبسيط الدور والمسؤوليات المسندة الى مكتب تنسيق الوحدات الميدانية فيما يتعلق بتحقيق اللامركزية ، مع مراعاة كون مكتب تنسيق الوحدات الميدانية قد انشأ لدعم سياسة تحقيق اللامركزية عن طريق اتخاذ التدابير العملية .

٣ - ونوصي بتعزيز مشاركة المكاتب الميدانية بصورة منتظمة في إعداد الوثيقتين م/٤ وم/٥ . وينبغي أن تكون هذه المشاركة حقيقية لا مجرد مسألة شكلية . وفي هذا الصدد ، يوصي الفريق بأن تحاط المكاتب الميدانية علماً في الوقت المناسب بالتدابير المتخذة في اعداد هاتين الوثيقتين بدءاً بالمرحلة التي يتقدم فيها المدير العام بمقترحاته الاولى ، بحيث يتسنى لها تقديم اسهامها في الوقت المناسب حتى يتمكن المقر من مراعاتها . ويتعين على المقر بدوره أن يرسل الى المكاتب الميدانية تعليقاته على هذه الاسهامات ، بوصفها جزءاً من عملية تبادل للمعلومات لا غنى عنها .

٤ - ويتعين على المقر أن يحسن نوعية ردوده على المكاتب الميدانية وأن يراعي المواعيد المحددة لها . فبهذه الطريقة وحدها ، يمكن اقامة حوار بناء ومفيد بين المقر ومكاتبه الاقليمية والتغلب بالتالي على الشعور بالعزلة الذي ينتاب عدداً من هذه المكاتب . ولن يتحقق الحوار عن طريق المطالبة بالمزيد والمزيد من التقارير بل بالاكثفاء بعدد معقول من التقارير وباتخاذ التدابير اللازمة لضمان قراءتها والتعليق عليها من قبل المقر . فالتقارير نصف السنوية التي يرسلها مديرو الوحدات الميدانية الى المقر على سبيل المثال ينبغي أن يعلق المقر عليها ، كما ينبغي أن ترسل تعليقاته الى المديرين المعنيين بلا ابطاء .

٥ - ويتعين على القطاعات في المقر أن تعزز مشاركة المكاتب الميدانية في اعداد وتنفيذ "خطط تنفيذ البرنامج" الاقليمية ودون الاقليمية .

٦ - ونظراً لاولوية الانشطة الميدانية التي ينبغي الحفاظ عليها إلى أبعد حد ممكن ، يتعين على المقر ، متى اتخذت قرارات بتخفيض الميزانية ، عدم الغاء البرامج أو المشاريع كما يتعين عليه ألا يجمد الوظائف المهنية أو وظائف الدعم دون إعلام المكاتب الميدانية أو استشارتها مسبقاً بهذا الشأن .

القسم الرابع: توصيات إدارية ومالية محددة

١ - يتعين على مديري المكاتب الإقليمية ودون الإقليمية أن يخولوا السلطة وينهضوا بالمسؤولية فيما يتعلق بجميع الموظفين والبرامج والمشروعات المسندة إلى هذه المكاتب ، بغض النظر عن قطاع المقر الذي يقدم الموارد . وعليه ، ينبغي أن يكون هناك ميزانية واحدة للتكاليف الإدارية لكل مكتب ، تكون خاضعة لحلطة المدير الشاملة . ومن الملاحظ أن مثل هذا التدبير منصوص عليه في الوثيقة DDG/M/91/Memo 236 لفترة السنتين المقبلة . وينبغي الاستمرار في تطبيق التدابير بغية تسهيل آلية العمل الإداري اليومي ، من مثل بنية الترميز المبسطة . ومن شأن هذا الأمر أن يعزز الدرجة المطلوبة من الاستقلالية من أجل تنفيذ الأنشطة الميدانية بنجاح .

٢ - إن النجاح في تحقيق اللامركزية مرتين بتنظيم إداري ومالي سليم للمكاتب الميدانية . ولذلك نوصي بأن يقوم المدير العام باستعراض الترتيبات الجارية بشأن جميع المكاتب الميدانية وأن يعين موظفين إداريين أكفاء قادرين على معالجة المسائل المالية والإدارية بفعالية ، في المكاتب ذات المسؤوليات الكبيرة فيما يخص الميزانية والتوظيف . وينبغي أن يكون هؤلاء الموظفون ملمين تماما بالاجراءات الادارية والمالية المتبعة في المقر ، مما يعني أنه ينبغي أن تتوافر لديهم خبرة في المقر لبضع سنوات على الأقل قبل أن يتم نقلهم إلى المكاتب الميدانية . وينبغي أن تتوافر لدى الموظف الإداري المعين في هذه المكاتب خبرة في معالجة برامج الميزانية العادية والبرامج الخارجة عن الميزانية على السواء .

٣ - وينبغي أن يغوض المقر إلى المكاتب الميدانية سلطات كافية لتمكينها من الاضطلاع على نحو كامل بالمهام الموكلة اليها ومن اتخاذ القرارات الميدانية في اطار السياق العام للأهداف المتوخاة من الأنشطة والمشروعات التي جرى التفويض بتنفيذها . فتفويض السلطات هذا من شأنه أن يمثل دليلا على الثقة التي يتعين على المقر أن يضعها في مديري المكاتب . ويتعين على المدير العام أن يقوم ، واضعا في الاعتبار الحاجة إلى إدارة المكاتب الميدانية إدارة سليمة من خلال تفويض ما يلائم من السلطات والموارد ، مما يتطلب بالمقابل محاسبة ذات طبيعة تقنية ومالية على السواء بالاستناد إلى نظام فعال للتبليغ والاعلام ، بكفالة التنفيذ الكامل للتدابير المتخذة لتحقيق هذه الأغراض بموجب التعميمات الإداريين رقم ١٧٤١ و ١٧٤٢ ، الصادرين في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠ ، فضلا عن ذلك ، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن مسؤوليات مديري أو رؤساء المكاتب الميدانية ستعزز في اطار سياسة تحقيق اللامركزية ، إذ سيمثلون جميعا اليونسكو ككل أو على المستوى المشترك بين القطاعات في علاقاتهم مع الدول والمنظمات الأخرى . وبالتالي فإن الثقة أمر جوهري .

٤ - وينبغي أن يحاط مديرو المكاتب الميدانية علماً بمصرة كاملة وفي الوقت المناسب بأي موضوع يتعلق باليونسكو في البلد أو المنطقة الفرعية أو المنطقة التي يعملون فيها . وإنما نوصي بشدة بأن يحاطوا علماً بجميع البعثات التي يوفدها المقرر وبجميع الاتصالات والمفاوضات الجارية . فما من امر يقوّض ملطة ومصادقية المديرين مثل موقف تطلع فيه السلطات الوطنية قبلهم على ما تقوم به اليونسكو . وبالإضافة الى ذلك ، ينبغي ان تؤدي اللامركزية الى تمكين المكاتب الإقليمية من الاضطلاع بمسؤولية عدد اكبر من البعثات في مناطقها مما يخفف الحاجة الى ايفاد هذه البعثات من المقر . ومن شأن النظام الجديد المتمثل في وضع خطط كل شهرين للبعثات الميدانية ان يسهم في التغلب على هذه المشكلات .

٥ - كما انه من المستصوب ان يزود مكتب اعلام الجمهور المكاتب الميدانية بمزيد من النشرات الاعلامية والترويجية عن برامج اليونسكو لتوزيعها على وسائل الاعلام ومن خلال الشبكات التعليمية . والهدف من ذلك هو العمل على زيادة التعريف باليونسكو في الدول الاعضاء . ومن المهم ايضاً ، ان ترسل اللجان الوطنية والمكاتب الميدانية الى مكتب إعلام الجمهور المعلومات (بشكل نصوي او صور او افلام فيديو ، وما الى ذلك) ، التي يمكن ان توزع على مناطق اخرى من العالم .

٦ - ويمكن ان يكون برنامج المساهمة ، كلياً او جزئياً ، لا مركزياً على نحو مفيد لا سيما فيما يتعلق بالطلبات الوطنية ودون الإقليمية . ولتحقيق هذه الغاية ، وبصرف النظر عن تبليغ الوحدات الميدانية بانتظام بحالات الموافقة على الطلبات المقدمة من الدول الاعضاء والتي تغطيها الوحدات الميدانية ، ينبغي دراسة إمكانية إشراك المكاتب الميدانية تدريجياً في تقييم هذه الطلبات والموافقة عليها ، مع مراعاة قدرتها واهليتها . ويتمين ان يشكل هذا الامر جزءاً من الجهود المبذولة للاستجابة بمصرة أسرع وأكثر فعالية ، للطلبات التي تقدمها الدول الاعضاء في إطار هذا البرنامج . كما نوصي بضرورة ان يتم دفع الاموال المخصصة للمؤسسات الوطنية في إطار برنامج المساهمة ، وفقاً لتعليمات الدولة العضو التي تقع هذه المؤسسات في إقليمها . وينبغي عدم إرسال هذه الاموال عن طريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عندما يكون المكتب الميداني لليونسكو في ذلك البلد ، قادراً إدارياً ومالياً على القيام بذلك .

٧ - كما ينبغي تحقيق لا مركزية مشروعات صندوق الأمم المتحدة للمكان بمصرة كاملة .

٨ - وينبغي ان تكون للمكاتب الميدانية ميزانية تنفيذية كافية لتتمكن من مواجهة تكاليف صيانة المباني ايضاً ، إذا كان البلد المضيف لا يتحمل هذه التكاليف . وينبغي

أن تكون هذه الميزانية منمغلة عن الاموال التي تقدمها القطاعات والمخمة للأنشطة البرنامجية .

٩ - وينبغي في مجال توزيع تكاليف الدعم ، أن يبذل قصارى الجهد لتعزيز اشتراك المكاتب الميدانية في المساهمة في الأنشطة الخارجة عن الميزانية ، بما يتناسب ومسؤولياتها المتنامية . اما اللائحة القائلة بأن تخص للمكاتب الميدانية نسبة ٥٠ في المائة على الأقل من النفقات الادارية من المشاريع الخارجة عن الميزانية ، التي تنفذها (خلاف تلك التي يمولها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) ، فينبغي أن تطبق على قدم المساواة بين جميع المكاتب الميدانية . وفيما يتعلق بتوزيع النفقات الإدارية حميلة تنفيذ الوحدات الميدانية لمشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، ينبغي تعزيز التركيز على تطبيق المبدأ ذاته . وفي جميع الاحوال ، ينبغي أن تتخذ القرارات بشأن تقاسم النفقات الادارية بين الوحدات في المقر وخارجه ، بطريقة تراعى فيها مسؤولياتها وإنجازاتها الفعلية مراعاة تامة .

١٠ - وينبغي أن تتوافر لدى المكاتب أموال كافية مخصصة على وجه التحديد لمواجهة مصروفات سفر مديريها الى البلدان التي يوفدون اليها كممثلين لليونسكو . وينبغي أن يتسنى للمديرين أن يقوموا بمفقتهم ممثلين ، بزيارتين على الأقل في السنة الى كل دولة عضو من الدول المعتمدين فيها .

١١ - وينبغي أن تحتفظ المكاتب الاقليمية بايرادات مبيعات مطبوعاتها الخاصة من أجل تعزيز نشاط اصدار المطبوعات ؛ وفيما يتعلق ببعض هذه المكاتب ، تحوّل هذه الايرادات في الوقت الراهن الى المقر الذي لا يخص دائما الاعتمادات الكافية للمكاتب في إطار هذا البند ، الأمر الذي يفرض على هذه المكاتب الاستعانة بأموال خارجة عن الميزانية لمطبوعاتها . وينبغي وضع الترتيبات المناسبة ، إن لم تكن قائمة فعلا ، لتوفير الموارد الكافية للمكاتب كيما تغطي التكاليف التي تتكبدها عند اضطلاعها ببيع مطبوعات المقر . وأما تكاليف المطبوعات التي يصدرها المكتب الاقليمي بناء على طلب المقر ، فيتعين ردها الى المكتب .

١٢ - ويجب أن يكون حجم حساب السلفة المستديمة متناسبا مع الأنشطة التي يجري التفويض بتنفيذها . وثمة جانب آخر تتمين مراعاته فيما يتعلق بتحديد الحد الأقصى لحساب السلفة المستديمة وهو التقلب المستمر لقيمة العملات . ولتحقيق هذه الغاية ، تؤيد اعتماد النظام الحالي الذي توضع بموجبه الحدود القصوى لحساب السلفة المستديمة على أساس متوسط الإنفاق المتوقع لكل شهرين ونصف الشهر ونوصي بضرورة تنقيح هذه الحدود القصوى وتسويتها وفقاً لتفّير الظروف . وعلاوة على ذلك ، ينبغي توفير ملفات خاصة حسبما تقتضي الحاجة ، لضمان إمكانية تنفيذ أنشطة ومشاريع محددة تنفيذاً فعالاً ، دون إغفال الحاجة الى تجنب تشتت الموارد النقدية للمنظمة ومخاطر تكبد الخسائر في عملية الصرف بسبب المفالاة في حيازة العملات الوطنية .

١٣ - وتعتبر الحاجة إلى الإبلاغ في الوقت المناسب عن انفاق المكاتب الميدانية وتسجيل ذلك في حسابات المقر ، امرين اساسيين بالنسبة للإدارة المالية الكاملة للمنظمة . وينبغي للمكاتب الميدانية أن تبقي نظم المحاسبة لديها مستوفاة ، بغية رصد الميزانيات والإلتزامات المالية والحسابات المصرفية الخاصة بها . فإن تم ذلك ، امكن إرسال تقارير الإنفاق وفقاً للتعليمات السائدة خلال ايام العمل العشرة التالية لنهاية كل شهر ، مما يتيح تجميع الموارد من المقر في الوقت المناسب . وفي حالة عدم التمكن من إرسال بعض المستندات أو الإيمالات قبل الموعد الاقصى المحدد للتبليغ ، ينبغي للمكتب الميداني أن يعلّل المشكلة ، كما ينبغي في مثل هذه الظروف ، الا يؤخر المقر عملية التجميع . ويتعين على المقر الاستثمار في الممارسة الجارية بأن تجمّع موارد كل مكتب إقليمي يعاني من التأخير في خدمات الحقيبة الدبلوماسية ، على اساس بعث رسالة بالتلخيص أو رسالة الكترونية تؤكد إرسال تقرير السلفة المستديمة . بالإضافة الى ذلك ، ينبغي وكما هو متوخى في الوقت الحاضر ، اعتماد نظام للتجميع الذاتي على اساس اختياري فيما يتعلق بالمكاتب التي تقوم بالتبليغ في الوقت المناسب وبطريقة تنم عن الانضباط ، يفتح بموجبه تسهيل الرصيد المفري الذي يتيح للمكتب الحصول المباشر وبالقدر الكافي وإن كان محدوداً ، على الموارد النقدية المودعة في حساب مصرفي مركزي للمقر .

١٤ - وينبغي أن يمنح مديرو المكاتب الميدانية سلطات كافية ، في حدود الميزانية المقررة ، للترخيص لموظفي مكاتبهم بالسفر والقيام بمهام في المنطقة أو المنطقة الفرعية المعنية ، على أن ترسل صورة من الاذن الى المقر . ولتحقيق هذه الغاية ، ينبغي أن تنفذ تنفيذاً تاماً ، احكام التعميم الإداري رقم ١٧٤٢ الصادر في ٣٠ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٩٠ والتي توضح تفويض السلطات هذا إلى المكاتب الميدانية وتؤكد .

١٥ - ويجدر تحقيق اللامركزية بمدد كافة الشؤون المتعلقة بالتعيينات والتدريب فيما يخص موظفي الدعم المحليين (فئة الخدمة العامة) .

١٦ - وينبغي على ضوء الزيادة العامة في التكاليف ، أن يعاد النظر في المبالغ التي يجوز للمديرين انفاقها محلياً دون الحصول على اذن سابق من المقر . كما ينبغي ايضاً إعادة النظر في الحد الاقصى لشراء المعدات المحلية . وينبغي الاستثمار في الوقت الحاضر ، في تطبيق التعميم الإداري رقم ١٧٤٢ الصادر في ٣٠ تشرين الاول/اكتوبر ١٩٩٠ والذي ضاعف الحد الاقصى لشراء المعدات المحلية ليبلغ ٢٠ ٠٠٠ دولار بمدد كل بند .

١٧ - ويمكن أن تفضل المكاتب الميدانية بالاشتراك مع اللجان الوطنية بدور هام في الاعلان عن الوظائف الشاغرة ، بالتنسيق الوثيق مع السلطات الوطنية . ونوصي بأن تحتفظ بسجل للمرشحين المحليين الذين يمكن أن يشغلوا وظائف الفئة المهنية في اليونسكو ، وأن يرسل هذا السجل دورياً ، إلى قسم التوظيف في إدارة شؤون الموظفين بغية إدماجها في السجل المركزي .

١٨ - ونرى ان الكثير من المشكلات وحالات التأخير الراهنة في مجال الشؤون الادارية والمالية يمكن التغلب عليها الى حد كبير عندما يتسنى ربط المكاتب الميدانية بالحاسب المركزي في المقر ، إذ سيتيح لهم ذلك الوصول مباشرة الى البيانات المالية والادارية المختزنة في هذا الحاسب وييسر لهم تحديد ارتباطاتهم على اساس بيانات مستوفاة فيما يخص الميزانية . ولذا فإننا نوصي ببذل كل جهد ممكن للتعجيل بإقامة هذا الوصل البالغ الاهمية الذي سيكون عاملا رئيسيا في عملية تحقيق اللامركزية . كما نوصي بدعم جهود المقر في تطوير نظام تبادل المعلومات وقواعد البيانات الاقليمية الخاصة بالادارة . وبالإضافة الى ذلك فإننا ننظر باهتمام كبير الى الفائدة المرجوة بالنسبة لتبادل المعلومات ، من مركز اليونسكو لتبادل المعلومات لدى بلوغه مستوى الاداء الكامل .

١٩ - ونوصي بأن تسعى الامانة لوضع نماذج قائمة على الخبرة بالتعاون مع عدة مكاتب مختارة ، بغية إتاحة اجراء دراسات تحليلية لنسبة الفائدة الى التكلفة في مجال تحقيق اللامركزية ، وتحديد النموذج (او النماذج) الانسب لكل منطقة .

القسم الخامس: توصيات تتعلق خاصة بدور اللجان الوطنية في مجال تحقيق اللامركزية

١ - ينبغي أن تكون اللجان الوطنية من بين أهم العناصر المنفذة لعملية تحقيق اللامركزية ، بعد حصولها على الدعم اللازم من قبل الدول الاعضاء التي تنتمي اليها وبمساندة اليونسكو ، وفقا لما جاء في التوصية رقم ٨ الواردة في القسم الاول . وينبغي كذلك تشجيع التعاون والدعم المتبادل بين اللجان الوطنية من خلال اتفاقات شائبة أو غيرها من الترتيبات .

٢ - ونرى انه لا حاجة الى انشاء بنى اقليمية جديدة لليونسكو في بعض المناطق التي تتميز بقربها من المقر . ومن الواضح أن الجهة التي ينبغي التعامل معها في هذه المناطق هي اللجان الوطنية .

٣ - ونوصي ، واضعين في الاعتبار ، ميثاق اللجان الوطنية ، بأن تفضل اللجان الوطنية بتنفيذ مجموعة من أنشطة البرنامج أو أن تقوم بدور الوسيط بين مقر المنظمة والجهات الاخرى القادرة على الاضطلاع بمسؤولية تنفيذ هذه الأنشطة ، بما في ذلك الجامعات والمنظمات غير الحكومية واندية اليونسكو والوساط الفكرية .

٤ - ومع التسليم بأن لكل دولة عضو أن تحدد بنية لجنتها الوطنية ، فإننا نوصي بالأخذ بالبنية المشتركة بين الوزارات التي وردت الإشارة اليها في الميثاق التأسيسي لليونسكو . وعلى ضوء تجربة بعض البلدان لهذه البنية ، قد يستحسن أن تعتمد بلدان أخرى إلى إعادة النظر في تبعية لجنتها لوزارة واحدة في الوقت الحاضر وأن تشركها على نحو أوثق في مهام وزارات الخارجية والتخطيط والتعاون المتعدد الاطراف فتتيح لها بذلك الاطلاع على القرارات المتعلقة بتوزيع أنشطة التعاون الخارجي .

٥ - وينبغي أن تعتمد المكاتب الميدانية لليونسكو الى زيادة التنسيق مع اللجان الوطنية وتحسين علاقاتها معها في مجال الاعلام . وعلى وحدات المقر ان تزودها في الوقت المناسب بالمعلومات عن المهام والمشروعات وغير ذلك من الأنشطة التي تنفذ في بلد كل منها . كما يجب اتاحة الفرصة لامانات هذه اللجان لزيارة مقر اليونسكو بصورة منتظمة للتعرف بصورة افضل على سير العمل في المنظمة ، وتشجيع قدر اكبر من التعاون المقدم من اليونسكو الى بلدانهم .

٦ - وينبغي احاطة اللجان الوطنية علما بالطلبات التي تقدمها الدول الاعضاء في اطار برنامج المساهمة . كما ينبغي اطلاعها على القرارات التي تتخذ بشأن هذه الطلبات بالاشتراك مع الوحدات الميدانية لليونسكو .

٧ - ويجب ان تشجع اليونسكو اجراء اتصالات اوثق بين اللجان الوطنية المنتهية الى منطقة او منطقة فرعية واحدة سعيا الى اشراكها بقدر اكبر في اعداد الوثيقتين م/٤ وم/٥ ومياغة السياسات الاقليمية ودون الاقليمية . ولعل من المفيد ان تجتمع هذه اللجان اكبر عدد ممكن من المرات برعاية اليونسكو ويمكن ان تتولى مكاتب اليونسكو في المنطقة او المنطقة الفرعية المعنية تنسيق اجتماعات هذه اللجان .

القسم السادس: التوصيات المتعلقة بالعلاقات بين برنامج الأمم المتحدة الانمائي

واليونسكو في الميدان

١ - نظرا للانخفاض الملحوظ في مشاركة اليونسكو في تنفيذ المشروعات التنفيذية الممولة من برنامج الأمم المتحدة الانمائي ، ولما جاء في التقارير التي تلقاها فريق العمل من أن ممثلي برنامج الأمم المتحدة الانمائي المقيمين لا يشركون اليونسكو إلا بدرجة ضئيلة في برمجة هذه المشروعات الميدانية ، فإننا نوصي باستعراض العلاقات بين برنامج الأمم المتحدة الانمائي واليونسكو على أعلى مستوى ممكن حتى يتسنى توضيحها وجعلها بناءة بقدر اكبر مع قيام المنظميتين باصدار تعليمات محددة في هذا الصدد الى ممثليهما الميدانيين من أجل التوصل الى نتائج افضل .

٢ - ونوصي الدول الاعضاء الراغبة حقا في أن تشارك اليونسكو بقدر اكبر في مشروعات برنامج الأمم المتحدة الانمائي بأن تعرب عن هذه الرغبة بجلاء في اجتماعات مجلس ادارة برنامج الأمم المتحدة الانمائي ، وعندما تقوم كل منها بوضع برامجها القطرية . وينبغي أن يطلب إلى برنامج الأمم المتحدة الانمائي رفع مستوى ارقام التخطيط الإرشادية القطرية مما يتيح توفير المزيد من الاموال للمشاريع المتمثلة بمجالات اختصاص اليونسكو وفقاً لأولويات الحكومات المعنية .

المرفق الثالث

تعميم منظمة العمل الدولية بشأن قابلية الموظفين
للانتقال بين الميدان والمقر من أجل الخدمة

تعميم منظمة العمل الدولية

الرقم: ٤٧٩
التاريخ: ١٩٩٢/٤/١٥

السلسلة: ٦ - شؤون الموظفين
الف (١): التوزيع:

قابلية الموظفين للانتقال بين الميدان والمقر من أجل الخدمة

١ - تستوجب الاتجاهات الجديدة لبرامج منظمة العمل الدولية إجراء تغييرات وتكييفات في العلاقات بين الميدان والمقر . وأصبح الحوار الانشط بين المنظمة ومكوناتها ضرورياً . وستتقل خدمات المنظمة على الصعيد الوطني تدريجياً من منح موجه إلى المشاريع إلى نهج يعتمد على البرامج . وستتطلب خدمة المكونات بمزيد من الفعالية والسرعة تعزيز البرامج الميدانية وزيادة تكامل البرامج في الميدان والبرامج التي يتم الاضطلاع بها في المقر . ومن الاساسي بالنسبة لموظفي المنظمة ، سواء في المقر أو في الميدان ، أن يكون لديهم إلمام جيد بالعمل على الصعيد الوطني . وبالمثل ، يحتاج موظفو المنظمة إلى الخبرة في المقر لمتابعة الاتجاهات السياسية الجديدة ، والتغييرات في التوجهات التقنية ، التي تؤثر على قدرة المنظمة على تقديم الخدمات ، ولإلمام بوجه أكمل بالاساس الثلاثي للمنظمة . وتوجد فرص كافية ، في المجالين الاداري والتقني معاً ، لإمكان انتداب معظم الموظفين مرة واحدة على الأقل للخدمة في الميدان ، وإتاحة فرص متكافئة للموظفين الذين أمضوا معظم حياتهم الوظيفية في الميدان للخدمة في المقر . وينبغي أن تكون الخدمة الميدانية جزءاً لا يتجزأ من التخطيط والتطوير الوظيفيين . ولذلك قررت إمداد مبادئ توجيهية وتعليمات بشأن السياسة العامة الجديدة لتسهيل دوران الموظفين ، تبين أدناه . ويستكمل هذا التعميم سابقه الوارد في السلسلة ٦ ، رقم ١٨٠ ، والمعنون "نقل الموظفين بين جنيف والميدان" ويحل محله . ولا ينطبق هذا التعميم على خبراء التعاون التقني .

مبادئ عامة

٢ - إن الخدمة في كل المقر والميدان أساسية للموظفين في الفئة الفنية في معظم مجالات العمل . وستكون مثل هذه الخدمة شرطاً مسبقاً لازماً لجميع المناصب الادارية في المقر تقريباً . وسيمارس المدير العام سلطته التقديرية عند تقرير التعيين في الوظائف العليا والوظائف الادارية بحيث لا يشارّ الموظفون الذين لم تمنح لهم فرص معقولة للخدمة الميدانية . والخدمة الميدانية هامة أيضاً للوظائف الفنية في المستويات الأخرى وستؤخذ في الاعتبار في معايير الاختيار لجميع الوظائف ذات الملة .

(١) نسخة لكل موظف .

٣ - وينبغي أن تكون للموظفين الفنيين في الميدان خبرة بالمقر . وستكون خبرة المقر عادة شرطاً مسبقاً لازماً للتعيين في وظائف الفئة الفنية في الميدان ، باستثناء مشاريع التعاون التقني الحقيقية التي تموّل من مصادر خارجة عن الميزانية .

٤ - وبمقتضى الفقرة ٩ من المادة ١ من النظام الاساسي للموظفين ، للمدير العام سلطة تعيين الموظفين في وظائف بالمقر او بالميدان بما يتفق مع مصالح المنظمة . ودون إخلال بهذه السلطة الاساسية ، يُستطلع رأي الموظفين المعنيين بشأن النقل بين مراكز العمل ، ويُستطلع رأي مجلس الاختيار بشأن الوظائف التي تدخل في اختصاصه .

٥ - وستأخذ المنظمة الاعتبارات الشخصية مثل المحائل المتملة بالاسرة في الاعتبار في القرارات المتعلقة بتخطيط الدوران وتوقيته .

٦ - ووفقاً للفقرة ٣ من المادة ٤ من النظام الاساسي للموظفين ، لا ينطبق الدوران على الموظفين من الخدمات العامة والموظفين المحليين . ومع ذلك ، سيجري تقصي اتخاذ تدابير منمغلة لتيسير التعيين قصير الاجل للخدمة في الميدان وفي المقر كجزء من تدريب الموظفين والتطوير الوظيفي .

تدابير محددة

٧ - يتم عادة إلحاق جميع الموظفين المعينين حديثاً في الفئة الفنية بمغمة مبدئية بالمقر . ويخطر بوضوح الموظفون الذين يتوقع بقاؤهم في الخدمة مدة طويلة بأنه سيتم تعيين عليهم الخدمة بالميدان . وتُبذل جميع الجهود لتعيينهم للخدمة بالميدان خلال فترة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات من تاريخ التحاقهم بالمنظمة .

٨ - وستتخذ مجموعة من التدابير لتيسير تنفيذ سياسة الدوران . وتشمل هذه التدابير:

(أ) رصد الوظائف الشاغرة في الميدان وفي المقر ، والاعلان عن الوظائف الشاغرة المتوقعة ورصد طلبات النقل بين مراكز العمل لإتاحة التخطيط للنقل السلس . وينبغي أن تكون خطط انتقال الموظفين بين مراكز العمل جزءاً من الاستعراضات الجارية لشغل الوظائف التي تقوم بها إدارة شؤون الموظفين . وبقدر الامكان ، ينبغي أن توضع الخطط قبل ذلك بوقت كاف ، وليكن سنة واحدة ، لتعزيز التخطيط الوظيفي فضلاً عن إتاحة تحديد اوضاع الموظفين الذين ينتهي انتدابهم للخدمة بالميدان .

(ب) سيتم بالنسبة للموظفين الفنيين الموجودين بالخدمة ، لا سيما الذين لا تزال امامهم سنوات كثيرة من الخدمة بالمنظمة ، حُصم على التماس الانتداب للخدمة بالميدان ،

- (ج) ستعرض على مجلس الاختيار اقتراحات بالنقل في إطار نفس الرتبة دون حاجة إلى امتحان تنافسي داخلي فيما يتعلق بالوظائف الشاغرة المناسبة في المقر وذلك لتمكين الموظفين من العودة بعد الخدمة في الميدان . وستقدم شعبة النهوض بشؤون الموظفين تحليلاً فيما يخص الموظفين الواجب نقلهم لضمان نظر المجلس في طلبات جميع الموظفين بالميدان الذين يرغبون في النقل بالاسلوب المناسب ؛
- (د) تشغل الوظائف الشاغرة بالميدان عادة بناء على سابقة أو بالنقل بنفس الرتبة ، وفي حالة المناصب الادارية عن طريق طلب الترشيحات . ولا يحول هذا دون إمكان اختيار احد الموظفين مباشرة للخدمة في الميدان إذا اقتضت مصالح المنظمة ؛
- (هـ) سيدعى مديرو البرامج إلى القيام مع إدارة شؤون الموظفين باستعراض أي توصية قد تؤدي إلى التوظيف للتأكد من عدم إمكان شغل الوظيفة الشاغرة بأحد الموظفين الموجودين بالخدمة ، سواء بالمقر أو بالميدان ؛
- (و) سيدعى مديرو البرامج إلى القيام ، مع كل موظف لدى استعراض فترة السنتين أو لدى تقييم الأداء ، باستعراض إمكانيات الانتداب للخدمة في الميدان . وينبغي إرفاق موجز مختصر لهذه المناقشات مع استعراض فترة السنتين أو تقييم الأداء الذي يقدم إلى شعبة النهوض بشؤون الموظفين ؛
- (ز) تكون مدة الخدمة عند الانتداب لأدائها في الميدان عادة من ثلاث إلى خمس سنوات .

٩ - عندما يؤدي الدوران المتمثل بالميدان عن طريق الاختيار المباشر إلى الانتداب للعمل في رتبة أعلى من رتبة الموظف ، يتلقى الموظف عادة علاوة خاصة . ورمهاً بحصول هذا الموظف على تقييم أداء إيجابي بعد سنة واحدة ، يثبت في الرتبة الأعلى ويحتفظ بهذه الرتبة عند نقله إلى المقر .

١٠ - ويجوز ، وفقاً لطبيعة الانتداب للخدمة ومدى اتصاله بأهداف وبرامج المنظمة ، أن يحتسب الانتداب للعمل في مشاريع التعاون التقني أو في الميدان مع وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة كخدمة ميدانية لأغراض هذا التعميم . ويعود الموظفون الذين انتدبوا على هذا النحو إلى رتبهم السابقة لدى عودتهم إلى المقر ، ما لم يفوزوا في امتحان تنافسي يتعلق برتبة مختلفة .

تدابير داعمة وعملية

١١ - لتشجيع الدوران ولوضعه تماماً في سياق التخطيط الوظيفي ، تنشأ دائرة للاستشارات الفردية ولتقديم المشورة . ويعين موظف لشؤون الانتقال والتطوير الوظيفي في شعبة النهوض بشؤون الموظفين . ويقدم هذا الموظف معلومات وتوجيهات بشأن الانتداب للخدمة في الميدان وفي المقر ويساعد في تخطيط الوظائف مع مراعاة ما قد ينشأ من المشاكل والقضايا العملية المتعلقة بالمسؤوليات العائلية ، مثل تعليم الأطفال .

١٢ - تبذل المنظمة قمارى جهودها لتيسير إمكانيات الانتقال . ولقد دعيـت إدارة الموظفين إلى بحث واتخاذ جملة من التدابير ، منها بعـشات قصيرة الأجل إلى مراكز الخدمة الميدانية ، وبعـشات إلى المقر والمكاتب الإقليمية على أساس أكثر انتظاماً ، وأجهزة خاصة محدودة لمعالجة المسائل المتعلقة بإعادة الإمكان ، وطرق لتحسين الأحكام الراهنة المتعلقة بتخزين الامتعة الشخصية ونقلها .

١٣ - وطلبت أيضاً من برنامج تدريب الموظفين بالمنظمة أن يـزيد التأكيد على تدابير تيسير الانتقال . وتشمل التدابير ذات الأولوية برامج تدريبية لرفع مستوى الكفاءات لدى النقل ثانية إلى المقر أو النقل إلى الميدان . وستوضع قريباً برامج أخرى مثل تدريب مديري المكاتب الإقليمية على المسائل المالية والإدارية وشؤون الموظفين ، فضلاً عن تدريب لغوي مكثف .

* * * * *

١٤ - ولقد أوعزت إلى إدارة شؤون الموظفين بتنفيذ هذه السياسة فوراً وبإيلاء الأولوية في المقام الأول للعمل على أن ينقل إلى المقر الموظفون الذين أدوا خدمة طويلة في الميدان . وستقدم لي إدارة شؤون الموظفين تقريراً كل ستة أشهر بشأن التقدم الإجمالي المحرز . واعوّل على مساهمة جميع الموظفين من جميع المستويات من أجل التعاون الكامل مع إدارة شؤون الموظفين على تنفيذ هذه السياسة .

ميشيل هانسن
المدير العام

- - - - -