

Distr.
GENERAL

A/51/785
27 January 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الحادية والخمسون
البند ٤٨ من جدول الأعمال

تعزيز منظومة الأمم المتحدة

رسالة مؤرخة ٢٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧ موجهة إلى
الأمين العام من الممثلين الدائمين لأيسلندا والدانمرك
والسويد وفنلندا والنرويج لدى الأمم المتحدة

نيابة عن حكومات بلدان الشمال الأوروبي الخمسة، أيسلندا والدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج،
نتشرف بأن نقدم إليكم طيا تقريرا مشتركاً لبلدان الشمال الأوروبي بعنوان "دور الأمم المتحدة في التنمية:
تعزيز الأمم المتحدة عن طريق التغيير: إنجاز ولايتها الاقتصادية والاجتماعية" (انظر المرفق).

وقد استهل وزراء التعاون الإنمائي في بلدان الشمال الأوروبي، في ٢٦ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦
مشروع بلدان الشمال الأوروبي لعام ١٩٩٦ لإصلاح الأمم المتحدة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي،
واعتمدوه في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦. وتبدي حكومات بلدان الشمال الأوروبي في التقرير المرفق
آراؤها المشتركة بشأن الحاجة إلى الإصلاح في خمسة مجالات، هي: عمل الأمم المتحدة على الصعيد
القطري؛ والعمليات المخاطلة بها على صعيد المقر؛ وإدارة منظومة الأمم المتحدة؛ والإصلاح المالي وكفاية
التمويل وإمكانية التبؤ به؛ والسياسات المتعلقة بالموظفين.

إن التزام بلدان الشمال تجاه الأمم المتحدة معروف جيدا. ونحن نلتمس السبل التي تجعل الأمم
المتحدة أكثر فعالية وملاءمة من أجل تعزيزها وتمكينها من إنجاز ولايتها الاقتصادية والاجتماعية بصورة
أفضل. والهدف من مشروع بلدان الشمال الأوروبي هو تقديم أفكار ومفاهيم ومقترنات من أجل تجديد
وتطوير القطاعين الاجتماعي والاقتصادي في الأمم المتحدة.

ولقد تأثرت الاستنتاجات والتوصيات التي تم التوصل إليها في المشروع بعملية تفاعلية ركزت على
التشاور مع البلدان والمنظمات المهتمة، بما في ذلك ثلاثة حلقات عمل إقليمية في جنوب آسيا وأمريكا
اللاتинية والجنوب الأفريقي، فضلاً عن المشاورات التي أجريت مع بلدان أخرى والحلقات الدراسية التي
عقدتها بلدان الشمال الأوروبي بشأن الإصلاح.

ونرجو ممتنين تعليم هذه الرسالة ومرافقها، بوصفهما وثيقة من وثائق الجمعية العامة، في إطار البند ٤٨ من جدول الأعمال.

(توقيع) بنى كمبرغ
السفير
الممثل الدائم للدانمرك
لدى الأمم المتحدة

(توقيع) غونار بالسون
السفير
الممثل الدائم لآيسلندا
لدى الأمم المتحدة

(توقيع) هانز جيكوب ببورن ليان
السفير
الممثل الدائم للترويج
لدى الأمم المتحدة

(توقيع) فريدريك فيلهلم برايتستاين
السفير
الممثل الدائم لفنلندا
لدى الأمم المتحدة

(توقيع) بيتر أوزفالد
السفير
الممثل الدائم للسويد
لدى الأمم المتحدة

المرفق

مشروع بلدان الشمال الأوروبي لعام ١٩٩٦
لإصلاح الأمم المتحدة في الميدانين
الاقتصادي والاجتماعي

دور الأمم المتحدة في التنمية

تعزيز الأمم المتحدة عن طريق التغيير:
إنجاز ولاليتها الاقتصادية والاجتماعية

المحتويات (تابع)

الصفحة

٦	.....	مقدمة
٦	.....	مساهمة بلدان الشمال الأوروبي في عملية الإصلاح
٧	.....	منطق الإصلاح
١٠	.....	موجز تنفيذي لمقترنات بلدان الشمال الأوروبي
١٠	.....	الصعيد القطري: دعم التنمية المتكاملة والملكية المحلية
١٠	.....	١ - صعيد المقر: الدعم المتكامل للعمليات المضطلع بها على الصعيد القطري
١٢	.....	٢ - إدارة الدول الأعضاء لمنظومة الأمم المتحدة
١٣	.....	٣ - إصلاح المالي وإمكانية التنبؤ بالتمويل
١٤	.....	٤ - تعيين الموظفين وإدارتهم
١٤	.....	٥ - دور الأمم المتحدة في التنمية
١٤	.....	ألف - التحديات التي تواجه التعاون الدولي
١٦	.....	باء - التحديات المؤسسية للأمم المتحدة
١٦	.....	جيم - مهمة الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي
١٨	.....	DAL - مبررات قضية الإصلاح
١٩	.....	١ - الصعيد القطري: دعم التنمية المتكاملة والملكية المحلية
١٩	.....	١-١ الإطار: مكان الأمم المتحدة في التفاعل بين المؤسسات الإنمائية
٢٠	.....	٢-١ أدوار الأمم المتحدة ووظائفها على الصعيد القطري
٢١	.....	٣-١ مقترنات بلدان الشمال الأوروبي: توحيد الأمم المتحدة على الصعيد القطري
٢٣	.....	٤-١ التحديات المقبلة: السير نحو التوحيد
٢٣	.....	٤ - صعيد المقر: الدعم المتكامل للعمليات المضطلع بها على الصعيد القطري
٢٣	.....	١-٢ الإطار: دعم التنفيذ المتكامل على الصعيد القطري
٢٤	.....	٢-٢ أدوار الأمم المتحدة ووظائفها على صعيد المقر
٢٥	.....	٣-٢ مقترنات بلدان الشمال الأوروبي: دمج الأمم المتحدة على صعيد المقر
٢٥	.....	٤-٣-٢ وضع المنظمات في هيكل مدمج
٢٦	.....	٢-٣-٢ مواءمة القواعد والإجراءات
٢٦	.....	٣-٣-٢ الوظائف المشتركة
٢٦	.....	٤-٣-٢ مبادئ عامة

المحتويات (تابع)

الصفحة

٢٧	الاحتفاظ بالهويات	٥-٣-٢
٢٧	التعاون مع الوكالات المتخصصة ومؤسسات بريتون وودز	٦-٣-٢
٢٨	إعادة تنظيم الأمانة العامة للأمم المتحدة	٧-٣-٢
٢٨	التحديات المقبلة: خطوات نحو التوحيد	٤-٢
٢٩	إدارة منظومة الأمم المتحدة	- ٣
٢٩	الإطار: تعزيز الإدارة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي	١-٣
٢٩	توضيح وظائف الإدارة	٢-٣
٣٠	مقترنات بلدان الشمال الأوروبي: توضيح دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في إطار نظام محسن لإدارة الأمم المتحدة	٣-٣
٣١	报 告 书 政 策	١-٣-٣
٣١	التنسيق	٢-٣-٣
٣٢	التنفيذ	٣-٣-٣
٣٣	التحديات المقبلة: إصلاح الإدارة والعمليات	٤-٣
٣٣	الإصلاح المالي وإمكانية التنبؤ بالتمويل	- ٤
٣٣	الإطار: التعقيد وعدم الاستقرار	١-٤
٣٩	المبادرات الحالية في مجال التمويل	٢-٤
٤٠	مقترنات بلدان الشمال الأوروبي: التنوع في إطار تعدد الأطراف	٣-٤
٤١	التحديات المقبلة: الموازنة بين التنوع والاتساق	٤-٤
٤٢	التوظيف وإدارة الموظفين	- ٥
٤٢	الإطار: قيود سلُّم بها وإصلاح جزئي	١-٥
٤٢	العناصر الرئيسية في مجال التوظيف وإدارة الموظفين	٢-٥
٤٣	مقترنات بلدان الشمال الأوروبي: إصلاحات مركزة في إطار نظام موحد للموظفين	٣-٥
٤٣	سياسة التوظيف	١-٣-٥
٤٣	المرونة في التوظيف لجعل الموظفين أكثر تخصصا	٢-٣-٥
٤٤	التقييم المنتظم للأداء	٢-٣-٥
٤٤	توحيد ممارسات وسياسات الموارد البشرية	٤-٣-٥
٤٤	جعل التعويض قادرا على المنافسة ومتصلة بالأداء	٥-٣-٥
٤٥	التحديات المقبلة: متابعة الإصلاح في إطار نظام معقد	٤-٥

A/51/785

Arabic

Page 6

مقدمة

مساهمة بلدان الشمال الأوروبي في عملية الإصلاح

إن توقعات بلدان الشمال الأوروبي كبيرة جدا فيما يتعلق بدور الأمم المتحدة في الميدانيين الاقتصادي والاجتماعي. ونحن نرى أن الأمم المتحدة ضرورة جوهرية لإرساء وتنفيذ معايير عالمية لمعيشة البشر، والسلوك الذي تنتهجه مؤسساتهم. وهدفنا في هذه الورقة هو تعزيز الأمم المتحدة بتمكينها من إنجاز ولايتها الاقتصادية والاجتماعية.

وقد نشرنا في عام ١٩٩١ المنشور المعنون "قضايا إصلاح الأمم المتحدة في الميدانيين الاقتصادي والاجتماعي، من منظور بلدان الشمال الأوروبي". وكان أحد الاستنتاجات التي تضمنها ذلك المنشور هو أنه "يلزم تقوية الشعور بالشراكة والاستعداد للقيام بالإصلاحات فيما بين أعضاء الأمم المتحدة". ولقد تم إنجاز الكثير منذ ذلك الوقت، على نحو ما يتبيّن مثلاً في اتخاذ الجمعية العامة للأمم المتحدة للقرارات ٤٥/٤٦ و ٤٨/٤٦ و ٥٠/٢٢٧. ومما يثلّج صدورنا الاحتمالات التي تبشر باتباع نهج متراّبط وشامل من أجل تجديد الأمم المتحدة في الميدانيين الاقتصادي والاجتماعي. بيد أننا نشعر بخيبة الأمل من جراء البطء الذي شاب التقدم حتى الآن. ويستهدف القرار الذي اتخذه بتجديد مشروع بلدان الشمال الأوروبي لصلاح الأمم المتحدة تطوير أفكار ومفاهيم للمناقشة فيما بين الشركاء في الشمال وفي الجنوب، فضلاً عن تقديم مقترنات بناءة ومحددة بالنسبة لعمليات الإصلاح ذات الصلة.

ونحن نوجز في هذه الورقة نتائج الجهود التي بذلناها في إعداد مخطط متراّبط للأمم المتحدة في المستقبل في الميدانيين الاقتصادي والاجتماعي، وللإصلاحات الالزمة للتحرك في هذا الاتجاه. بيد أن وضع جدول أعمال للإصلاح من هذا القبيل، ليس سوى نصف المهمة. وقد بدأنا في الوقت ذاته حواراً مع الدول الأخرى أعضاء في الأمم المتحدة ولا سيما في الجنوب، تحقيقاً لوحدة الهدف وتعزيزاً للشعور المشترك بذلك. ويرجع جزء مما تعانيه الأمم المتحدة إلى التعارض بين مهامها الآخذة في التزايد باستمرار وبين مواردها المتناقصة، ويرجع جزء آخر إلى أزمة الثقة بين الشمال والجنوب بشأن مستقبل الأمم المتحدة ذاته. ونحن نعتقد أن عواصم الدول الأعضاء يجب أن تشارك على نحو أكثر مباشرة في معالجة هذه الحالة. ونحن نسعى إلى تعزيز ذلك الحوار، وقد استفينا بصورة كبيرة في إعدادنا لهذه الورقة من سلسلة من الزيارات القطرية وحلقات العمل الإقليمية تمت خلال عام ١٩٩٦.

ويستند النهجان اللذان اتخذاهما في إعداد مقترنات الإصلاح وبناء الاختلافات فيما بين الدول الأعضاء إلى اقتناع مؤداته أن الحكم على الأمم المتحدة يجب أن يعتمد في نهاية المطاف على أثرها على الصعيد القطري ومدى أهميتها حسب تصور الدول المتقدمة النمو والدول النامية على السواء. ودور الأمم المتحدة في مجال تحديد المعايير ووضع جداول الأعمال دور مهم لشعوب جميع الدول الأعضاء ويجب أن

يظل كذلك. ويزيد السياق الحالي القائم على العولمة والتكامل في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي من الحاجة إلى الحوار الصريح والتعاون الدولي المستند إلى معايير.

وما برحنا منذ سنين نقدم الدعم إلى الأمم المتحدة تعزيزاً للتزامنا بالتنمية المستدامة وبتمكين أشد فئات البشر فقراً وحرماناً - أطفالاً ونساء ورجالاً. ونحن نركز في هذه الورقة، على دور الأمم المتحدة في مجال التنمية، ونجد أن من الضروريمواصلة التركيز على القضاء على الفقر، وعلى الأنشطة الإنمائية التنفيذية المباشرة، وبصفة رئيسية في أشد البلدان فقراً. كما نجد أن من الضروري الإبقاء على الصلات القائمة بين أنشطة الأمم المتحدة الإنمائية التنفيذية وأنشطتها في المجال العام لتحديد المعايير. ويجب أيضاً أن تكون هناك صلة قوية بين الأنشطة الإنمائية التنفيذية والعمليات الإنسانية. على أننا لا نتناول في هذه المرحلة قضايا الولاية الإنسانية للأمم المتحدة من جهة، ولا شؤون الإدارة الاقتصادية العالمية من جهة أخرى.

وتواصل بلدان الشمال الأوروبي تقديم حصة كبيرة من الأموال إلى الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. وقد عانت الأمم المتحدة من انخفاض التبرعات الأساسية لأنشطتها الإنمائية، مما أوجد فجوة آخذه في الاتساع بين المطلوبات من الأمم المتحدة ومهامها من جهة وبين مواردها وقدراتها من جهة أخرى. ونحن مقتنعون بضرورة الإصلاحات من أجل توفير قاعدة مالية أوسع نطاقاً وأكثر أمناً للأمم المتحدة.

منطق الإصلاح

إن أفضل سبيل فوري و مباشر لإعادة الثقة الأساسية للدول في منظومة الأمم المتحدة هو أن يظهر أثر واضح ومحسن لأنشطة الأمم المتحدة على الصعيد القطري. ونحن نرى أن هذا هو المعيار الذي ينبغي أن تقام به أنشطة الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي.

وقد أسهمت الأمم المتحدة بصورة حاسمة خلال التسعينيات في صياغة نهج أكثر تكاملاً للتنمية البشرية المستدامة، واعتماده عالمياً. والأمم المتحدة مسؤولة ومهمأة جيداً لدعم عملية تحويل هذه المعايير العالمية وغيرها إلى عمل، عن طريق الشعوب وحكوماتها في جميع أنحاء العالم. وفي الوقت ذاته يقع على الأمم المتحدة التزام بتقديم مساعدة للبلدان النامية في جهودها الإنمائية الوطنية. ومن الضروري عند بذل هذه الجهود التأكيد من جديد على الملكية المحلية وتنمية القدرات على الصعيد المحلي.

وتستند مقتراحاتنا المتعلقة بالإصلاح والموجزة فيما يلي، إلى منطق يتدرج صعوداً من أثر الأمم المتحدة وأهميتها على الصعيد القطري إلى هيكل الأمم المتحدة ومواردها.

ولكي تحقق أنشطة الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي أكبر تأثير ممكن، نعتقد أن الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة يلزم أن يركز موارده عن طريق توحيد وجوده على الصعيد القطري في مكتب واحد تابع للأمم المتحدة.

وعلى صعيد المقر، تصبح المهمة الرئيسية للجهاز الإنمائي للأمم المتحدة عندئذ هي دعم ما يقدمه جهاز الأمم المتحدة الموحد على الصعيد القطري من تعاون ومشورة متكاملين في مجال التنمية. ويلزم تحقيق التكامل الوظيفي بين صناديق الأمم المتحدة وبرامجها على صعيد المقر، لضمان أن تكون الرسائل الموجهة من مقر الأمم المتحدة متسقة وداعمة للعمليات الميدانية. وسيستند هذا التكامل إلى الخبرات الفنية والقدرات الخاصة لغرادي صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، فضلاً عن الوكالات المتخصصة.

ويجب تحسين إدارة الدول الأعضاء، للأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، لبلوغ الصيغة المثلثى لدور الأمم المتحدة في دعم تحويل القواعد والمعايير العالمية إلى أعمال تنجزها الشعوب والحكومات في كل البلدان. وتوضيح مهام الإدارة على صعد السياسات والتنسيق والتنفيذ، على التوالي، سيتيح لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة التركيز على تقديم الدعم النشط للعمليات الموحدة على الصعيد القطري.

وتحتسبط الأمم المتحدة أن تضطلع بأنشطتها على الصعيد القطري وعلى صعيد المقر، إذا توفر لها التمويل الكافي الذي يمكن التنبيء به. وليس من المرجح أن تتطلب المهام الموصوفة أعلاه أموالاً أقل مما هو متاح حالياً للأمم المتحدة، بيد أن التوحيد والدمج المقترن للأمم المتحدة سيمكنها من تحويل مواردها من الخدمات الإدارية إلى الأنشطة التنفيذية، وفي حالات كثيرة من المقر إلى الصعيد القطري. وقد يتبع هذا النظام أيضاً اجتذاب مزيد من الأموال الأساسية الأكثر استقراراً إلى الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. ويلزم في الوقت ذاته من البحث عن مصادر وطرائق تمويل جديدة للتمويل.

ومن منطلق التسليم بأن أهمية كفاية الموظفين بالنسبة للأداء العام للأمم المتحدة تك足 على الأقل أهمية فعالية الهياكل ووضوح الإدارة وكفاية الأموال، فإن من اللازم العمل على زيادة المرونة المتصلة بالأداء في تعين الموظفين. ويعني هذا تعزيز الأعمال الجارية حالياً في الأمم المتحدة من أجل تحقيق الشفافية في تعين الموظفين، وتقدير الأداء بصورة منتظمة تركز على النتائج المحققة، وانتهاج ممارسات وسياسات موحدة في مجال الموارد البشرية.

وما برحت بلدان الشمال الأوروبي تدرك الحاجة إلى الحوار الصريح فيما بين الدول الأعضاء من أجل بناء قاعدة واسعة ومتينة لكي يمكن مواصلة الجهود وتجديدها في هذا الاتجاه. ويجب التغلب على أزمة الثقة الحالية بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية لتحول محلها شراكة موطدة ومعززة فيما بين الدول. ويجب على هذه الشراكة العالمية من أجل التنمية أن تؤكد مجدداً التعهد الوارد في الميثاق باستخدام

الأجهزة الدولية في تعزيز التقدم الاقتصادي والاجتماعي لجميع الشعوب، وعليها أن تحدد التغييرات الازمة لتعزيز الأمم المتحدة وتنسيطها وتحسين قدرتها على إنجاز ولايتها والتصدي للتحديات العالمية في القرن الحادي والعشرين.

ونحن نأمل ونؤمن مخلصين أن هذه المقترفات ستتشجع على إجراء مزيد من المناقشات البناءة وستسهم في تجديد الأمم المتحدة وإصلاحها.

تامبيري ، فنلندا، ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦

ماتس كارلسون	إيلين مارغريت لوج	هيليopi أسطرسون
وزير الدولة	وزيرة الدولة	وكيل الوزارة الدائم
السويد	السفيرة	أيسلندا
	الدانمرك	

فروود فور فانغ	كيرستي لنتونين
وزير الدولة للتعاون الإنمائي	وكيل الوزارة للتعاون الإنمائي الدولي
النرويج	

موجز تفاصيلي لمقترحات بلدان الشمال الأوروبي

١ - الصعيد القطري: دعم التنمية المتكاملة والملكية المحلية

(أ) ينبغي أن يكون الدور الأساسي للأمم المتحدة على الصعيد القطري هو بذل التشجيع والدعم لصوغ سياسات إنسانية وطنية وتعزيز القدرات الوطنية في إطار معايير والتزامات متفق عليها عالميا. ولتحسين فعالية الأمم المتحدة في هذا الدور، يتمنى عليها أن تحقق مزيداً من الاتساق في أنشطتها المعيارية والتنفيذية.

(ب) على الصعيد القطري، ينبغي أن يفضي دمج وجود الأمم المتحدة وأنشطتها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي إلى إيجاد جهاز إنساني واحد موحد للأمم المتحدة، وينتظر مكتب واحد لها.

(ج) ينبغي ألا يمس اندماج وكالات الأمم المتحدة هوية تلك المنظمات. وينبغي أن يكون الهدف هو التوحيد الفعال للمنظومة وينبغي أن تعمل الأمم المتحدة مع البلد المضيف، ضمن إطار مشترك على صعيد السياسات، على تعزيز عدد محدود من مجالات الأنشطة ذات الأولوية.

(د) يجب أن يكون لجميع أعضاء الجهاز الإنساني للأمم المتحدة، أي الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة، ممثل واحد مشترك على الصعيد القطري. وينبغي أن تعمل الوكالات المتخصصة كجهات استشارية للبلد المضيف.

(ه) ينبغي أن يشمل اندماج الأمم المتحدة على الصعيد القطري أماكن عمل مشتركة، وإدارة مشتركة، وعمليات متوازنة للبرمجة والميزنة وتحديد الأولويات. وتواؤم برامج الأنشطة وميزانتها يتطلب أن تتفق صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة على نهج مشترك لتطبيق لامركزية السلطة داخل هيكل كل منها.

٢ - صعيد المقر: الدعم المتكامل للعمليات المضطلع بها على الصعيد القطري

(أ) يتطلب توحيد أنشطة منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري دمجاً وظيفياً على صعيد المقر، بما في ذلك تحسين تواؤم الإجراءات داخل جهاز الأمم المتحدة الإنساني بأسره. وينبغي أن يكون ذلك نقطة البداية لإصلاح مقر الأمم المتحدة. وينبغي إجراء تقييم لمدى ما يتطلبه الدمج الوظيفي من دمج هيكلی وتنظيمي أيضاً.

(ب) وينبغي أن يجري دمج مقار صناديق وبرامج الأمم المتحدة على مراحل: أولاً، الشروع في تقييم الحاجة إلى الدمج الهيكلي لدعم التوحيد على الصعيد القطري؛ وثانياً، مواءمة ودمج عدد من العمليات

التخطيطية والإدارية، وهو أمر فعال من حيث التكلفة حتى داخل الهياكل الحالية؛ وثالثاً، تقرير مدى وشكل الدمج الهيكلاني اللازم على صعيد المقر لتحقيق أكبر أثر ممكن على الصعيد القطري.

(ج) ينبغي أن تكون جميع الصناديق والبرامج التنفيذية جزءاً من عملية الدمج الوظيفي على صعيد المقر وأن تصبح جزءاً من هيكل نهائي موحد. وينبغي تنسيق منظمات الأمم المتحدة الأخرى، مثل الوكالات الإنسانية والمتخصصة، تنسيناً وثيقاً بقدر الإمكان، مع هذا الدمج الوظيفي والهيكل الموحد النهائي.

(د) ينبغي لجميع مؤسسات الأمم المتحدة أن توافق ما تطبقه من معايير تصميم البرامج والمشاريع والموافقة عليها وتنفيذها ورصدتها وتقييمها، وقواعد تفويض السلطة للمكاتب القطرية، وعمليات الميزانية ونظمها.

(ه) ينبغي، كجزء من الدمج الوظيفي، إدماج عدد من المهام في إطار واحد، والقيام بها على نحو مشترك قدر الإمكان: الخدمات الإدارية؛ البرمجة والميزنة وتحديد معايير تحصيص الموارد؛ والبرامج القطرية؛ وتطبيق إطار مشترك للسياسات.

(و) ينبغي أن يستند الدمج الوظيفي إلى المبادئ العامة التالية: عدد قليل من المستويات الإدارية؛ والقدر الضروري من الموظفين الأساسيين، مع الاعتماد على إنجاز المهام عن طريق التعاقد الخارجي والتعيينات القصيرة الأمد؛ وتحسين التوازن بين موظفي المقر وموظفي الميدان؛ وزيادة تفويض المهام والمسؤوليات إلى المكاتب القطرية.

(ز) يمكن لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها أن تحتفظ بهويتها الفردية، بينما يوجه أنشطتها إطار مشترك للسياسات. وبناءً على تحديد أكثر دقة لأدوار المؤسسات وولاياتها، وتقسيم أوضاع المسؤوليات فيما بينها، ينبغي لكل مؤسسة أن تتبع أنشطة جمع الأموال في إطار برنامج موحد للأمم المتحدة لأنشطة الإنمائية في الميدان الاقتصادي والاجتماعي.

(ح) ينبغي استخدام أشكال جديدة للتعاون مع الوكالات المتخصصة، التي ينبغي أن تكون مراكز للخبرات الرفيعة تركز بصورة رئيسية على مهامها المعيارية.

(ط) ينبغي توثيق التعاون بين الأمم المتحدة ومؤسسات بريتون وودز ومنظمة التجارة العالمية على صعيد السياسات والصعديين التنفيذي والقطري، ومن ذلك مثلاً التعاون في سياق التنفيذ المشترك لبرامج عمل المؤتمرات الرئيسية للأمم المتحدة.

(ي) ينبغي أن يكون هناك ترابط في هيأكل الأمانة العامة للأمم المتحدة وفي العمليات المضطلع بها على الصعيد القطري، وينبغي دمج إدارة المعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات، وإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة، وإدارة خدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية في وحدة واحدة بالأمانة العامة، يرأسها وكيل للأمين العام يكون مسؤولاً عن المسائل الاقتصادية والاجتماعية وينبغي أن يعمل وكيل الأمين العام هذا أيضاً بوصفه الأمين التنفيذي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٣ - إدارة الدول الأعضاء لمنظومة الأمم المتحدة

(أ) بغية تهيئة إدارة أفضل لمنظومة الأمم المتحدة موحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، ينبغي العمل على زيادة دمج الآليات الحكومية الدولية مع وضع تقسيم أفضل للعمل بين هيئات الإدارة المختلفة. وينبغي أن يكون الهدف من ذلك هو تركيز عملية تقرير السياسات في الجمعية العامة لـأعضاء المستويات العليا في هيئات الإدارة من مسائل البرمجة والتنفيذ، ومن ثم تمكين المستويات الأدنى منها في هيئات الإدارة من التركيز على الاستراتيجيات والبرامج والميزانيات.

(ب) ينبغي تعزيز دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي بوصفه منسقاً للتقارير والتوصيات لتجنب التداخل في مناقشات السياسات مع الجمعية العامة. ولهذا السبب نفسه، ينبغي دمج جداول أعمال اللجانتين الثانية والثالثة للجمعية العامة، ومنع الازدواجية في العمل مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

(ج) ينبغي أن يكون للمجلس الاقتصادي والاجتماعي دور هام في أعمال المتابعة المنسقة لنتائج المؤتمرات العالمية ومبادرات الأمم المتحدة الرئيسية الأخرى في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميدانين المتصلة بهما، ورصد تنفيذ تلك النتائج.

(د) ينبغي أن ينعقد المجلس الاقتصادي والاجتماعي كلما لزم ذلك لمعالجة التطورات الملحة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميدانين المتصلة بهما، التي قد تتطلب التوجيه والتنسيق من جانب المجلس. ويقوم مكتب نشط، وهو عنصر مهم في زيادة تعزيز المجلس، بعد التشاور مع البلدان الأعضاء، بالبت فيما إذا كان الأمر كذلك، ويضع الترتيبات اللازمة لعقد الدورات، بتعاون وثيق مع وكيل الأمين العام المقترح تخصيصه للمسائل الاقتصادية والاجتماعية.

(ه) ينبغي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، استناداً إلى مقررات الجمعية العامة بشأن السياسات، أن يوفر التوجيه العملي بشأن السياسات لجميع أقسام منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الوكالات المتخصصة واللجان الإقليمية. وينبغي أن يشمل دور المجلس تجاه الأنشطة التنفيذية لمنظمة الأمم المتحدة المتابعة المنسقة لاستعراضات السياسات التي تجري كل ثلاثة سنوات.

(و) ينبغي أن يمارس المجلس الاقتصادي والاجتماعي سلطته كاملة تجاه هيئاته الفرعية. وينبغي أن تنفذ الصناديق والبرامج المقررات التي اتخذها المجلس مؤخرا والتي يدعو فيها إلى عقد اجتماعات مشتركة للمجالس التنفيذية. أما على المستوى التنفيذي، فينبغي أن يكون الهدف النهائي هو إيجاد هيئة موحدة لإدارة جهاز إيمائي مدمج للأمم المتحدة، استجابة للخيار الطويل الأجل المتمثل في وكالة إيمائية فردية للأمم المتحدة.

(ز) ونحن نؤيد الاستعراض الشامل الذي بدأ بالفعل لولايات اللجان الفنية وتكوينها ومهامها وأساليب عملها. وينبغي لكل من هذه اللجان أن تزود المجلس بالمشورة الفنية في ميدان اختصاصها، وأن تساعده في متابعة المؤتمرات الدولية ومبادرات الأمم المتحدة الرئيسية الأخرى.

٤ - الإصلاح المالي وإمكانية التبرؤ بالتمويل

(أ) ينبغي أن يكون الحكم على الإصلاحات في تمويل أعمال صناديق الأمم المتحدة وبرامجها مبنيا على قدرتها على تلبية المتطلبات الجوهرية التالية:

- كفالة توافر الموارد على أساس متواصل ومتناهٍ به;
- إيجاد رابطة بين الاتفاق على حجم النشاط وتقاسم التمويل;
- تحقيق مساهمة جميع البلدان في تمويل المنظومة;
- اعتبار العمل المعياري الذي تقوم به الأمم المتحدة وأجهزتها الإدارية المشتركة مسؤولة مالية مشتركة لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

(ب) ينبغي أن يستمر العمل للتوصل إلى مزيج يشمل النظام الحالي للتبرعات، وإعلانات التبرع التي يتتفق عليها بين الدول المشتركة بعد المفاوضات، والاشتراكات من جميع الدول الأعضاء على أساس جدول للأنصبة المقررة.

(ج) يلزم دراسة مصادر جديدة للتمويل وينبغي التشجيع على ذلك.

(د) يتبع أن تجتاز جميع مصادر التمويل التي سينظر فيها اختبار السماح لمنظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري بأن تحتفظ بطابعها المتعدد الأطراف، والتمكين من تطوير برامج متراقبة ومرنة للأمم المتحدة.

٥ - تعيين الموظفين وإدارتهم

- (أ) ينبغي للإصلاح أن يهدف بصورة خاصة إلى زيادة المرونة المتصلة بالأداء في نظام تعيين الموظفين وتنميتهم داخل الأمم المتحدة.
- (ب) ينبغي أن يجري التعيين بأسلوب أكثر بساطة وشفافية ومساءلة، وبخاصة بالنسبة للمناصب الكبيرة. وينبغي النظر في تحديد مدة الخدمة للمناصب العليا، والتوسيع في استخدام العقود المحدودة المدة.
- (ج) ينبغي أن تضع الأمم المتحدة سياسة جديدة وأكثر مرونة للتوظيف وتنمية الموظفين، وأن تقلل من تعيين الموظفين الدائمين بالأمم المتحدة مع التعاقد مع المرشحين من ذوي المقدرة الفنية بشروط أكثر مرونة.
- (د) ينبغي تطبيق وتعزيز نظام موحد لإدارة الموظفين، بما في ذلك نظام لتقدير موظفي الأمم المتحدة. وينبغي أن يشمل هذا النظام الأمانة العامة، والصناديق والبرامج، والوكالات المتخصصة، وأن ينضي إلى إيجاد معين مشترك للموارد البشرية.

دور الأمم المتحدة في التنمية

تواجه الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما صعوبة متزايدة؛ إذ تنقصها القدرة والموارد اللازمة لكي تنهض على الوجه المناسب بالمهام الضخمة المنوطة بها. وقد أدى التفاوت بين القدرة والمهام، الذي نما على مدى نصف قرن، إلى نشوء حلقة مفرغة، إذ أن التهميش المتصور للأمم المتحدة يجعلها أقل اجتذاباً لل蔓حين، مما ينضي إلى انخفاض التبرعات. وهذا بدوره يضعف قدرتها بقدر أكبر. وقبل أن تنتقل إلى مقتراحات الإصلاح المحددة، سنوجز التطورات التي أدت إلى هذه الحالة التي لا بد فيها من الإصلاح إذا كان للأمم المتحدة أن تفي بالتوقعات العالمية لدى دولها الأعضاء.

ألف - التحديات التي تواجه التعاون الدولي

تبغ التحديات الرئيسية التي يواجهها المجتمع الدولي في ختام هذا القرن من اتجاهات عالمية، مثل تحرير التجارة، وتزايد الترابط الإيكولوجي، ومن عوامل مستمرة مثل انتشار الفقر على نطاق واسع، وشدة التفاوتات الاجتماعية بين الدول وفي داخلها. والتحديات التي تجاهله المجتمع الدولي والمذكورة فيما يلي لها أهمية خاصة بالنسبة إلى عمل الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. ويعين أن يكون التصدي لهذه التحديات عن طريق شراكة عالمية قوية بين البلدان الصناعية، والبلدان النامية، والمؤسسات الحكومية الدولية.

استمرار الفقر وتزايداته: إن انتشار الفقر على نطاق واسع هو السبب الرئيسي لمعاناة الإنسان. فهناك أكثر من ١,٣ بليون من البشر يعيشون في فقر مدقع بدخل يومي يقل عن دولار واحد من دولارات

الولايات المتحدة الأمريكية، والعدد آخذ في الارتفاع. وتشير التنبؤات إلى أن نصف سكان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى سيكونون في حالة فقر مدقع لدى حلول عام ٢٠٠٠. وقد تضاعفت الفجوة في معدل الدخل الفردي بين العالم المتقدم النمو والعالم النامي ثلث مرات منذ عام ١٩٦٠. وتدل هذه الأرقام بوضوح على أن الفجوة بين أشد البلدان فقرا في العالم النامي وبين البلدان الصناعية ليست آخذة في التقلص. وتتجه لتركيز الاستثمارات الأجنبية المباشرة وبشكل هائل في البلدان المتوسطة الدخل فإن من غير المحتمل أن يؤدي ازدياد التجارة بحد ذاته إلى القضاء على مشكلة الفقر. وقد أخذت بلدان عديدة من أقل البلدان نموا تصبح مهمة بصورة متزايدة في الاقتصاد العالمي، ولا يرجح أن تستفيد في الأجل القصير من تحرير التجارة الدولية وتحركات رأس المال. ولهذا فإن الكفاح من أجل القضاء على الفقر يبرز بوصفه المجال الرئيسي الذي يتطلب تدخلاً عاماً دولياً.

المشاكل العالمية: في عالم يزداد فيه الترابط، لا تستطيع فرادى البلدان أن تعالج وحدتها وبصورة كافية بعض القضايا الرئيسية مثل صون البيئة العالمية؛ ومنع وقوع المنازعات العنيفة وحلها؛ وتأمين شروط حرية وعادلة للتجارة الدولية؛ ومكافحة الجريمة الدولية، والاتجار بالمخدرات، والأوبئة المتصلة بالصحة. وهذه المسائل تحتاج إلى عمل المؤسسات المتعددة الأطراف، بما في ذلك عملها كمحفل لاعتماد معايير واتفاقات عالمية، وقيامها بمجموعة متنوعة من الخدمات التنفيذية لدعم ترجمة هذه المعايير والاتفاقيات إلى أعمال.

نحو نهج إنمائي متكامل يستند إلى معايير: أخذ يتشكل حالياً جدول للأولويات المؤدية إلى اتباع نهج جديد متكامل يستند إلى معايير في مجال التنمية. وقد قدمت المؤتمرات العالمية للأمم المتحدة التي عقدت في التسعينات، على الرغم من تركيزها القطاعي والموضوعي، إسهامات هامة في تحقيق ذلك. ويتسم هذا النهج بتركيزه على البشر وبأنه عبر قطاعي. والهدف هو التنمية البشرية من خلال تزويد الناس بالقدرة، وتعزيز خياراتهم، وتمكينهم من النهوض على الوجه المناسب بمعيشتهم اليومية على أساس مستدام.

وتتوفر الأمم المتحدة محفلًا تفاوبياً لجميع الدول الأعضاء، تسعى في إطاره إلى تحقيق مثل ومعايير مشتركة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية. وهذه المعايير العالمية تنطبق على جميع البلدان. ومما ينبغي تأكيده أن تنفيذ المعايير وتعزيز التنمية هما مسؤولية وطنية، بينما يقوم المجتمع الدولي بدور مساند يركز على الدعوة وتنمية القدرات في مؤسسات الحكم المحلي والمجتمع المدني. كما أن الدعم الدولي، الذي يشمل الحوار بشأن السياسات، وتنمية القدرات، والتعاون التقني، ودعم الخدمات الوطنية لتنسيق المعونة، فضلاً عن الدعم المالي، يتعمّن في حالات كثيرة أن يتجاوز القطاعات الحكومية التقليدية، وفقاً للطبيعة المتكاملة للنهج الإنمائي الناشئ.

باء - التحديات المؤسسية للأمم المتحدة

في عام ١٩٤٥، كان تحقيق السلام والأمن وصونهما هما الهدف الأعلى للأمم المتحدة. وكان ينظر آنذاك إلى مسؤولياتها في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي على أنها تدعم هذا الهدف الرئيسي. وقد تغير هذا التصور حالياً. فالاليوم، لا يزال السلام هو الهدف الأعلى، ولكن هناك تسلیماً بالقيمة الجوهرية لتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية والأمن الإنساني.

وكثيراً ما كان رد الفعل الدولي في الأمم المتحدة للتحديات الناشئة هو إنشاء مؤسسات ووحدات جديدة للتصدي لها. وكان لا مناص من أن يؤدي هذا إلى التكاثر المؤسسي بل وإلى التجزؤ المؤسسي. مع تضاعف المهام والوحدات، تناقصت سلطة الإدارة وصنع القرار على الصعيد المركزي. ونتيجة لذلك، أصبحت الأمم المتحدة تعاني من مشاكل مثل تداخل الولايات والوظائف فيما بين الصناديق والبرامج والوكالات، فضلاً عن ازدواجية المناقشات وتشتت السلطات بين مختلف مستويات الأجهزة الحكومية الدولية.

وفي الوقت نفسه، ظهر تقسيم جديد للعمل في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. فقد أصبح البنك الدولي يعمل في كثير من المجالات التقليدية للأمم المتحدة، وكذلك في معظم الميدانين الجديدة. وأصبح ملحوظاً انتقال بعض المهام من الأمم المتحدة إلى البنك. كما أن الدور المعياري في مسائل التجارة الدولية تركز في منظمة التجارة العالمية.

وبالنظر إلى خطر الإفراط أو التهميش من حيث تحويل المهام، يلزم إجراء إصلاحات شاملة لمنظومة الأمم المتحدة لتمكينها من إنحاز ولاليتها وتلبية التطلعات الكبيرة لدى دولها الأعضاء.

جيم - مهمة الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي

إن الأمم المتحدة هي الإطار الرئيسي للتعاون العالمي. وإن تعدد جوانب المهام التي تضطلع بها الأمم المتحدة واتساع نطاق التمثيل فيها وحيثتها تعطيها دوراً فريداً بين المنظمات الحكومية الدولية. وبإضافة إلى المهمة الأساسية لصون السلام والأمن العالميين، يسلم ميثاق الأمم المتحدة بأهمية الحاسمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويدعو إلى التعاون الدولي لتحقيق ذلك.

والقوة الرئيسية للأمم المتحدة تكمن في شرعيتها، التي تستمد من هيكلها العالمي والديمقراطى. وتتمتع الأمم المتحدة بميزات واضحة ومتصلة بوصفها محفلاً للتوصل إلى اتفاقيات دولية وإقرار معاهدات واتفاقيات ذات نطاق عالمي. وهذا هو الدور المعياري للأمم المتحدة، الذي ينطبق بالتساوي على جميع الدول الأعضاء. غير أن المعايير لا تؤسس في فراغ. فلا بد من أن تعتمد وتنفذ من قبل شعوب ومؤسسات الدول الأعضاء، سواءً كان ذلك بدعم تنفيذي دولي أو بدونه.

و ضمن الإطار العام للمعايير العالمية، يوجد للأمم المتحدة أيضاً دور تنفيذى، تساعد من خلاله على ترجمة المعايير والسياسات المعتمدة على الصعيد الحكومي الدولي في محافل الأمم المتحدة إلى أعمال على

الصعيدين الوطني والمحلّي. وفي مجال الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية وأنشطة الإغاثة الإنسانية، تقوم جهات فاعلة أخرى ثانوية ومتعددة الأطراff بمهام مماثلة بمستوى كثيراً ما يضارع مستوى الأمم المتحدة بل ويفوقه. وهذا لا يحرّم منظومة الأمم المتحدة من الأدوار التنفيذية بل يزيد من الحاجة إلى الإنجاز الفعال للخدمات الإنمائية التي تضطلع بها، وربط تلك الخدمات بالوظائف المعيارية للمنظمة، فضلاً عن الحاجة إلى وضع تقسيم واضح للعمل بين الأمم المتحدة والمنظمات التنفيذية الأخرى.

الوظائف المعيارية للأمم المتحدة: هناك احتياجات وتحديات لا تستطيع فرادى الدول الأعضاء أن تعالجها منفردة، وأصبح مسلماً بأنها مسائل تخص المسؤولية الدولية. ومع تزايد الترابط العالمي، تزداد الحاجة إلى المعايير والالتزامات العالمية (التي تتجسد أحياناً في صكوك ملزمة قانوناً). وهذا ينطبق على البلدان النامية والمتقدمة النمو على حد سواء.

ونزعة العولمة تتطلب قياماً عالمية، وهي في الوقت نفسه تسهم في إيجادها. وتتوفر الأمم المتحدة ساحة لهذه الاحتياجات والقيم: إذ أنها توفر منصة فريدة للحوار، ويجري فيها وضع جداول الأعمال العالمية، وصوغ الفهم المشترك، وصوغ القيم المشتركة، ووضع الاتفاقيات الدولية، ورصد هذه الاتفاقيات وتنفيذها، أي أنها في الواقع قطاع عام ناشئ يعني بالخدمات العامة الدولية. وترى بلدان الشمال الأوروبي أنه ينبغي صون هذه الوظائف وتعزيزها. وإذا عجزت الأمم المتحدة عن إنجاز هذه الوظائف، فسوف توضع المعايير في محافل أخرى أو يصيّبها الإهمال، مما ستكون له عواقب وخيمة علينا جميعاً.

وفي السنوات الأخيرة، عزّزت الوظائف المعيارية للأمم المتحدة من خلال مؤتمرات عالمية، عقدت فيها التزامات جديدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك مجالات التعليم، والطفل، والبيئة، وحقوق الإنسان، والسكان، والتنمية الاجتماعية، والمرأة، والموئل البشري، والأغذية. وقد أدت هذه المؤتمرات وغيرها من مبادرات الأمم المتحدة إلى عدد من الإنجازات على صعيد التقدم بالمعايير والقيم العالمية. ليس أقلها شأننا تمكين الناس والمجتمع المدني. وتمثل المتابعة المتكاملة، بالمعنى الواسع للكلمة، للمؤتمرات التي عقدتها منظومة الأمم المتحدة تحدياً بالغ الأهمية سيختبر فيه مدى تماسك المنظمة العالمية وفعاليتها.

الوظائف التنفيذية للأمم المتحدة: تقع المسؤلية الكاملة عن الامتثال للمعايير والقواعد المتفق عليها دولياً على عاتق الحكومات الوطنية. ووجود آليات فعالة لمساعدة الحكومات في هذا الجهد هو أفضل وسيلة يؤمن بها المجتمع الدولي تنفيذ المعايير والقواعد المقبولة عالمياً. وينبغي للمجتمع الدولي أن يقدم الدعم لكفالة ترجمة هذه المعايير إلى واقع. وفي بلدان كثيرة يمثل التعاون التقني وسيلة هامة لتحقيق ذلك. وفي بلدان أخرى، يمثل الحوار بشأن السياسات الأداة الرئيسية لذلك. والوجود الواسع النطاق للأمم المتحدة يضعها في موقف قوي يمكنها من القيام بهذه المهمة بشرط أن يتوفّر لها التنظيم المناسب وما يكفي من الموظفين. وينبغي اعتبار دعم ترجمة القواعد والمعايير من خلال إداء المشورة بشأن السياسات وعن

طريق البرامج التنفيذية على نحو يناسب ظروف كل بلد على حدة، من المهام وجوانب القوة الرئيسية للأمم المتحدة.

الوظائف الداعمة للوظائف المعيارية والتنفيذية للأمم المتحدة: يجب أن يستند وضع المعايير، والبرامج التنفيذية، إلى معرفة واسعة لمختلف حقائق الواقع الوطني. وجمع البيانات الاقتصادية والاجتماعية وتحليلها ييسر ان الأدوار المعيارية والتنفيذية للأمم المتحدة، وذلك بإنتاج بيانات موثوقة وقابلة للمقارنة وصالحة لجميع الدول الأعضاء. وبوصف الأمم المتحدة منظمة عالمية ولها وجود يكاد يكون عالميا، فإنها تتمتع بمزية في جمع البيانات وتحليلها وفي وضع معايير وصيغ إحصائية موحدة. ومع وفرة البيانات التي أصبحت متيسرة نتيجة للثورة التي اعتبرت تكنولوجيا المعلومات، يستمر تزايد الحاجة إلى أنشطة التحليل الرأقي المستوى. وينبغي أن تستفيد الأمم المتحدة من التكوين المتعدد الثقافات لموظفيها وذلك باستحداث نهج تحليلي تجمع بين المنظورات الثقافية والعلمية المختلفة وتوازن بينها.

وكما أن للأمم المتحدة مسؤولية تنفيذية في الانتقال بكل حالة من حالات الطوارئ إلى حالة أكثر استقرارا، فإن لها دورا سياسيا في السعي إلى منع تحول الحالة المستقرة إلى حالة طوارئ. و تستطيع الأمم المتحدة أن تستخدم وجودها شبه العالمي لتعزيز نظم الإنذار المبكر لتنبيه المجتمع العالمي إلى أي أزمة اجتماعية ناشئة، وبهذا يمكن من العمل قبل أن ينفجر الأضطراب الاجتماعي ويتحول إلى نزاع صريح.

والميدان الإنساني هو الميدان الذي تصل فيه منظومة الأمم المتحدة بيد المساعدة بطريق مباشر جدا إلى فرادي البشر ذوي الحاجة. ولا تزال المثل الإنسانية المحسدة في ميثاق الأمم المتحدة، وما تلاه من إعادة تأكيد الولاية الإنسانية للأمم المتحدة في قرار الجمعية العامة ١٦٢/٤٨، والتنفيذ الذي تضطلع به وكالات الأمم المتحدة في الميدان، أكثر الأدوات أهمية لحفظ على دعم الرأي العام العالمي للأمم المتحدة. والنقل المفاجئ للمسؤوليات فيما بين الوكالات في المراحل المختلفة لحالات النزاع يفضي إلى مشاكل انتقالية خطيرة. وينبغي للوكالات الإنسانية أن تعمل جاهدة على أن تظل موجودة في البلد طوال فترة النزاع. فالأعمال الإنسانية العادلة الطويلة الأجل يمكن أن تستمر في بعض أنحاء البلد بينما قد يتحتم تعليقها في مناطق النزاع. وإن وجود الأمم المتحدة الدائم على الصعيد القطري يجعلها مهيئة جدا لمعالجة المراحل الانتقالية في فترتي ما قبل النزاع وما بعده. واستنادا إلى عملية المجلس الاقتصادي والاجتماعي الجارية حاليا، سيجري تناول مسائل الإصلاح في الميدان الإنساني في مرحلة لاحقة.

دال - مبررات قضية الإصلاح

إذا كان للأمم المتحدة أن تتبوأ دورها بوصفها الإطار المركزي للتعاون المتعدد الأطراف، فإن هناك حاجة عاجلة إلى تطوير منظومة الأمم المتحدة على نحو يجعلها أكثر تكاملا وفعالية في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك الإغاثة في حالات الطوارئ، والتعاون الإنمائي الطويل الأجل، والانتقال بين هذين المجالين. وقد بذلت جهود إصلاحية لتحسين تنسيق الأنشطة ولتعزيز إدارة الوظائف المعيارية

والتنفيذية للمنظمة. غير أن الطابع الجزئي لهذه الإصلاحات، مقترونا بالبطء في تنفيذها، قد حد من أثرها. وسواء أخذت هذه الإصلاحات منفردة أو مجتمعة، فإنها لم تستطع إقناع الدول الأعضاء بأن النتائج المنجزة سوف تمكن منظومة الأمم المتحدة من أن تصل إلى مستوى التوقعات المرجوة منها.

ولا بد لجهود إصلاح الأمم المتحدة من أن تعيد بناء أساس الثقة في منظومة الأمم المتحدة، فيوجد هذا بدوره مناخاً مناسباً لتعزيز وتوسيع القاعدة المالية للمنظمة. أما إذا جاءت الإصلاحات غير كافية، فإن مقدمي الدعم للميزانية الأساسية سينزعون إلى البحث عن قنوات أخرى يوجهون إليها أموالهم.

وأفضل طريقة فورية لإعادة تأسيس هذه الثقة هي إظهار الأثر الواضح لأنشطة الأمم المتحدة على الصعيد القطري. وهذا هو المعيار الذي ينبغي أن تقاس به أنشطة الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. ويمكن تقييم هذا الأثر على أساس عاملين إثنين: أولهما، قدرة الأمم المتحدة على ترجمة المعايير والاتفاقات والأولويات العالمية على صعيد السياسات إلى مشورة مفيدة بشأن السياسات تسددها جميع الحكومات؛ وثانيهما، قدرة منظومة الأمم المتحدة على تأسيس وتنفيذ البرامج التنفيذية لدعم جهود الدول الأعضاء الرامية إلى تنفيذ المعايير والاتفاقات والأولويات العالمية على صعيد السياسات.

١ - الصعيد القطري: دعم التنمية المتكاملة والملكية المحلية

١-١ الإطار: مكان الأمم المتحدة في التفاعل بين المؤسسات الإنمائية

تواجه شعوب حكومات الدول الأعضاء مجموعة متزايدة التنوع من المؤسسات الإنمائية المحلية والوطنية، التي كثيراً ما يدعمها عدد كبير من المنظمات الثنائية والمنظمات المتعددة الأطراف والمنظمات غير الحكومية. وقد اتفق المجتمع الإنمائي الدولي على أن تكون جميع الجهود الإنمائية ملكاً لشعوب البلدان النامية ومؤسساتها، في ظل المسؤلية الكاملة لحكوماتها.

وبغية كفالة أن تكون الجهود الإنمائية المتكاملة ملكاً للمجتمع المحلي، ينبغي أن تتمشى أنشطة الوكالات الدولية مع الأولويات الإنمائية التي تحددها البلدان، وأن تدمج في أنشطة المؤسسات المحلية، كما ينبغي أن تكون لهذه المؤسسات القدرة على تحديد الأولويات الإنمائية والقدرة على إدارة هذه الأنشطة. وحيث أن الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة في معظم البلدان تعد صغيرة نسبياً من حيث الكم، فإن التحدي الذي تواجهه الأمم المتحدة يكمن في الإنجاز الفعال للخدمات، وفي دعم تنمية القدرات في مؤسسات البلدان المعنية.

وينبغي أن تدعم العمليات التي تضطلع بها الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي المؤسسات القائمة بالفعل على الصعيد القطري. وقد تكون الأمم المتحدة قد أسهمت في الماضي في التنوع المؤسسي من خلال القيام بأدوار مجرأة. وينبغي أن تستجيب الأمم المتحدة لاحتياجات المتغيرة للبلدان الأعضاء على نحو يناسب هذه الاحتياجات وبشكل كفء. وينبغي أن تكون الأمم المتحدة التي تتعامل معها

البلدان النامية منظمة موحدة قادرة على الاستجابة، لا منظمة مجرأة بسبب الحاجز النظمي والإداري، والتنافس بين الوكالات، والتقطيع غير الواضح للعمل. ويتعين أن تكون منظمة الأمم المتحدة مرنة فيما يتعلق بقدرتها على تصميم البرامج وفقاً لاحتياجات البلدان المضيفة وأولوياتها، مع إيلاء الاعتبار لما تبذله تلك البلدان من جهود لتطبيق المتفق عليه عالمياً من القواعد والمعايير، وأولويات السياسات. وفضلاً عن ذلك ينبغي للأمم المتحدة على الصعيد القطري، أن تحدد، في الإطار المعياري الذي توفره العملية الحكومية الدولية عدداً من المجالات ذات الأولوية، بالتعاون الوثيق مع البلد المضيف.

٤-١ أدوار الأمم المتحدة ووظائفها على الصعيد القطري

للأمم المتحدة دور هام في إسداء المشورة في مجال السياسات وفي دعم الجهود التنفيذية والخدمات المختلفة ذات الصلة بالوظائف التي ينبغي أن تضطلع بها البلدان لكي تترجم المعايير المتفق عليها دولياً إلى عمل واقع بالنسبة لشعوب هذه البلدان، وهذه الوظائف هي: تقرير السياسات الوطنية، وتحديد الأولويات، وإعداد الاستراتيجيات، والقيام بأعمال البرمجة والميزنة، وتنفيذ البرامج، ورصدها وتقييمها، وما إلى ذلك. ومما يعزز تأثير الأمم المتحدة أن تعمل كمنظمة موحدة على الصعيد القطري، ويرجع ذلك لأسباب عديدة ليس أقلها أن ذلك يعزز مركز الأمم المتحدة بالنسبة للعناصر الفاعلة الأخرى التي تشارك في مجال التعاون الإنمائي على الصعيد القطري. وهناك خمس حجج أساسية تؤيد إنشاء تمثيل موحد للأمم المتحدة على الصعيد القطري، هي:

١ - لا يتوافر لدى الحكومات الوقت الكافي والموارد الكافية للتعامل مع المشورة والمدخلات التي توفرها المجموعة المتنوعة الكاملة من أجهزة الأمم المتحدة. وفي حين أن الحكومة هي المسئولة عن مهمة إدارة التعاون الدولي، ينبغي أن تكون الأمم المتحدة هي المسئولة عن تنسيق جهود الأمم المتحدة.

٢ - دعت المؤتمرات الدولية وغيرها من المبادرات التي اتخذت خلال التسعينيات إلى اتباع نهج متكملاً في مجال التنمية، ويتجلّى ذلك في أعمال الأمم المتحدة وفي غيرها من الأعمال التي يضطلع بها في مجال وضع مناهيم إنمائية جديدة (التنمية البشرية، والتنمية المستدامة، وتنمية القدرات وما إلى ذلك)، والتي تدعو إلى تطبيق نهج متكملاً.

٣ - تفضل الوكالات الدولية الإنمائية الأخرى، بما فيها البنك الدولي، أن تكون الأمم المتحدة منظمة موحدة تعامل معها كشريك في تقييم الاحتياجات التي ينفرد بها كل بلد في مجال التعاون الإنمائي. ومن ثم فإن التجزء يزيد من مخاطر تهميش الأمم المتحدة على الصعيد القطري.

٤ - تعقد الدول الأعضاء آملاً كبيرة على الآخر الذي يمكن أن يتحقق من الجهود التي تبذلها الأمم المتحدة، في حين أن موارد الأمم المتحدة ستظل محدودة. وتحتاج الأمم المتحدة إلى قدر ضروري من

الموارد البشرية والمالية لتحقيق التأثير الأمثل لما تقوم به من عمليات. ونظرًا إلى القيود المالية، لن يمكن توفير هذا القدر من الموارد إلا من خلال مواصلة تركيز الجهود في فرادي البلدان.

٥ - من خلال التوحد والتشارك في برمجة الأنشطة وميزنتها، سيكون مطلوباً من صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة أن تتبع نهجاً مشتركة في تعاونها مع الحكومات، وذلك مثلاً فيما يتعلق بمفهوم التنفيذ الوطني وطريقة القيام به.

ويتطلب النهج المتكامل للتنمية أن تقدم الأمم المتحدة مدخلات وخدمات عبر قطاعية. والحد من الفقر، وإيجاد فرص العمل، وإدارة الموارد المستدامة، وتوطيد العدل، أمثلة للمهام التي ينبغي القيام بها عبر جميع القطاعات من خلال الأنشطة المضطلع بها على جميع الصعد الفنية وهي: تقرير السياسات، وتحديد الأولويات، وأعمال البرمجة، والأعمال التنفيذية، وما إلى ذلك. وفي الماضي، لم تكن الآثار الهيكلية للطابع عبر القطاعي لمهام الأمم المتحدة متجلية على نحو كافٍ في وجود الأمم المتحدة على الصعيد القطري.

٣-١ مقترنات بلدان الشمال الأوروبي: توحيد الأمم المتحدة على الصعيد القطري
إذا أريد أن تكون الأمم المتحدة فعالة في مجال التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية، فإنها يجب أن تحقق اتساقاً في العمل، سواءً على الصعيد المعياري أو الصعيد التنفيذي، أكبر بكثير مما هو عليه الحال الآن. وسيتطلب ذلك عملية فعالة ومستدامة لزيادة التكامل على الصعيد القطري، وزيادة الدمج على صعيد المقر. وعلى الصعيد القطري، فقترح أن يؤدي هذا التكامل إلى إيجاد جهاز إإنمائي واحد للأمم المتحدة، ينبغي أن ينتمي في مكتب واحد للأمم المتحدة في البلد.

ويمكن أن يتم التكامل بين وكالات الأمم المتحدة على الصعيد القطري دون مساس بهوية تلك المؤسسات، ولكن يظل الهدف هو التوحيد الفعلي للمنظومة. وينبغي أن يكون الدور الرئيسي الذي تضطلع به الأمم المتحدة، هو بذل التشجيع والدعم لتنمية القدرات الوطنية في مجال صوغ السياسات وتنفيذ الالتزامات المتفق عليها عالمياً. وفي هذا الإطار، ينبغي للأمم المتحدة أن تقوم، بالاشتراك مع الحكومة المضيفة، بتعيين عدد محدود من مجالات النشاط ذات الأولوية.

وسيعود التصميم المتكامل والتعاون الفعال فيما بين الوكالات بكثير من الفوائد على نوعية وتأثير برامج الأمم المتحدة ومشاريعها، مع استنادها إلى المهام حسنة التحديد في مجال الخدمات التي توفرها المؤسسات المختلفة التابعة للجهاز الإنمائي للأمم المتحدة في مجالات المواضيع ذات الأولوية. ونحن نقترح إنشاء عملية برمجة وميزنة متكاملة للجهاز الإنمائي للأمم المتحدة على الصعيد القطري.

ولتحقيق هذه الأهداف نقترح أن يمثل كل أعضاء الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة، أي الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة، ممثل واحد على الصعيد القطري، ينبغي أن تكون له نفس المسؤوليات تجاه

جميع المنظمات، ويجب أن يكون ممثل الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة مدعوما فيما يقوم به من أعمال، بفريق متعدد التخصصات يكون تشكيله سواء من الناحية الموضوعية أو الهيكلية ملائما للدور الذي تضطلع به الأمم المتحدة في مجال تلبية احتياجات فرادي البلدان. ويجب زيادة الاستفادة من الخبرات المحلية والشبكات المقاومة بين مكاتب الأمم المتحدة القطرية على نحو يكفل توافر الخبرة اللازمة لتلبية الاحتياجات القطرية.

وينبغي أن يعين الأمين العام ممثل الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة الذي يجب أن يقوم أيضا بمهام الممثل المقيم للأمين العام. وبصفته هذه، يتبعن على ممثل الأمم المتحدة أن يعمل على أن تتمكن الأمم المتحدة في مجملها من الاستجابة للظروف الناشئة أو المتغيرة في البلد في الوقت المناسب وبشكل متسق ومرن.

وستوفر العناصر التالية الأساسية الذي يستند إليه في تحقيق تكامل الأمم المتحدة على الصعيد القطري:

- أماكن عمل مشتركة لكل صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة؛
 - برمجة وميزنة متكاملتان للأنشطة، وتحديد مشترك للأولويات، وتقسيم متفق عليه للأعمال والمسؤوليات فيما بين وكالات الأمم المتحدة؛
 - إدارة مشتركة، بما فيها الميزانيات الإدارية والخدمات المالية، والموظفو، بما في ذلك الخدمات الاجتماعية، والمشتريات، وحساب المرتبات، والدعم بتكنولوجيا المعلومات، وخدمات السفر، وأعمال الشحن والتخلص الجمركي، والنقل، والمهام القنصلية.
- وتتطلب البرمجة والميزنة المتكاملتان للأنشطة أن تطبق صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة نهجا موحدا فيما يتعلق بتحقيق اللامركزية في الهيكل الخاصة بكل منها. وعلى هذا الأساس، تقوم الأجزاء المختلفة من التمثيل الموحد للأمم المتحدة بالاضطلاع بمسؤولياتها المحددة. والوضع الأمثل في هذا الصدد هو أن يتم تمويل الجهاز الإداري المشترك على الصعيد القطري من خلال أنصبة مقررة تدفعها كل الدول الأعضاء. وقبل تحقيق ذلك، ينبغي أن يكفل التوصل إلى توزيع منصف للتکاليف بين جميع مؤسسات الأمم المتحدة.

٤-١ التحديات المقبلة: السير نحو التوحيد

يسلم على نطاق واسع بالمشكلة التي تمثلها تجزؤ الأمم المتحدة، وقد صدرت مجموعة من البيانات بشأن السياسات تؤيد العمل على توحيد تمثيل الأمم المتحدة على الصعيد القطري. كما أن السند التشريعي اللازم للعمل في هذا الاتجاه قائم، أو هو على الأقل قائم جزئيا، ويتجلى ذلك بوضوح في قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ١٢٠/٥٠ بشأن استعراض السياسات كل ثلاثة سنوات، من حيث الحاجة إلى إنشاء إطار مشترك للبرمجة القطرية، ومن حيث توفير استجابة متسقة للخطط والأولويات الوطنية، من أجل تجنب الازدواج وتعزيز التكامل، ومن أجل إنشاء خدمات مشتركة في إطار أماكن عمل مشتركة، وتعزيز الدور الذي يضطلع به منسقو الأمم المتحدة المقيمين جنبا إلى جنب مع لجان مشتركة على الصعيد الميداني. وينبغي أن تعزز هذه التوصيات من خلال تحسين متابعة الدول الأعضاء لتنفيذها.

وهكذا، فإن التكامل على الصعيد القطري سيتضمن منح سلطة إدارية للممثل المقيم في مجال التوحيد والبرمجة والميزنة المتكاملتين، والإدارة المشتركة. وينبغي العمل، بالتعاون الوثيق مع جميع أقسام منظومة الأمم المتحدة، من أجل التوصل إلى أكثر السبل فعالية لتحقيق هذا التكامل، مع الاحتفاظ بهوية فرادي مؤسسات الأمم المتحدة. وينطبق الشيء نفسه على أشكال ومدى إدماج كل الوكالات الإنسانية للأمم المتحدة في التمثيل الموحد للأمم المتحدة على الصعيد القطري.

٢ - صعيد المقر: الدعم المتكامل للعمليات المضطلع بها على الصعيد القطري

١-٢ الإطار: دعم التنفيذ المتكامل على الصعيد القطري

ينبغي أن يكون الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة على صعيد المقر داعماً لمهام المعايير والتنفيذية للأمم المتحدة على السواء. فهو قادر على دعم ترجمة المعايير والأولويات العالمية إلى عمل يؤثر تأثيراً مباشراً وإيجابياً على شعوب البلدان الأعضاء. ولتحقيق ذلك، ينبغي استيفاء الشروط التالية:

١ - يجب أن تدعم هيكل مقر الأمم المتحدة التمثيل الموحد للأمم المتحدة على الصعيد القطري. ويطلب ذلك من المقر قدرًا من التكامل ومن الدعم والمساعدة المتsequين للعمليات الميدانية.

٢ - ينبغي أن يكون للمقر القدرة على وضع معايير عالمية جديدة وكذلك على المساعدة على ترجمتها إلى أنشطة ذات صلة على الصعيدين الإقليمي والقطري. ويطلب ذلك كناءة في التحليل وفي إعداد السياسات وكذلك في التنفيذ والرصد والمتابعة.

٣ - ينبغي أن يكون الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة، بما في ذلك الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة، على قدر كافٍ من الكفاءة فيما يتعلق بالجوانب الإنمائية ذات الأولوية، لكي يعترف به كشريك كفوء من جانب غيره من العناصر الفاعلة العامة وغير العامة في جهاز التعاون الإنمائي الدولي.

و هذه الشروط غير مستوفاة حالياً بالقدر الكافي. فمنظومة الأمم المتحدة مجزأة على الصعيد المؤسسي إلى عديد من الصناديق، والبرامج، والوكالات المتخصصة، والجان الاقتصادي الإقليمي، وإدارات منفصلة في الامانة العامة للأمم المتحدة، وإن كانت مترابطة ترابطاً وثيقاً. وللصناديق، والبرامج، والوكالات خطوط مختلطة للسلطة تربط بين مقارها وجودتها على الصعيد القطري. وقد تعطل تقسيم العمل المستهدف أصلاً بين هيئات للأمم المتحدة تعد السياسات وتقوم بالتحليلات وهيئات أخرى للأمم المتحدة تقوم بتنفيذ البرامج والعمليات. أصبح الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة يتولى مهام حاسمة كثيرة إلى حد أنه أصبح هناك تناوت واضح حتماً بين أهدافه وهيكله وموارده.

٢-٢ أدوار الأمم المتحدة ووظائفها على صعيد المقر

يفطي ميثاق الأمم المتحدة وولايات مختلف الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة مجموعة كاملة من الأنشطة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، تدرج في إطار دورين مهمين هما تحديد المعايير والعمليات. ونعتقد أن الدورين متذاعمان فيما بينهما ومدمجان في رسالة الأمم المتحدة المتمثلة في دعم ترجمة المعايير العالمية إلى عمل.

ويقوم الهيكل الحالي للأمم المتحدة على أساس مقدمة منطقية مفادها أن كلاً من صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة له ميدان اختصاصه، الذي يكون عادةً ذا طبيعة قطاعية أو مواضيعية، ومعظمها مسند إليه ولاية الاضطلاع بأنشطة في ميدانه من خلال هيكل دعم رأسية. وبالنظر إلى المهام الحالية للأمم المتحدة، بل وفي إطار الأمم المتحدة التي تتوخاها بلدان الشمال الأوروبي المستقبلي، لم يعد هذا التقسيم الواضح المقصود أصلاً للمؤسسات ممكناً، بل ولا مستصوباً. وينبغي لكل من صناديق وبرامج الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة أن يقوم بدورين محددين يتطلبان إدماج خبراتهم الإنمائية:

١ - ينبعي لجميع صناديق وبرامج الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة أن تسهم، كل من منظوره الفردي، في صياغة تفاصيل نهج متكامل إزاء التنمية. وبعد ذلك ينبعي إيصال العمل على صعيد المقر إلى مكاتب الأمم المتحدة القطرية بطريقة موحدة، حتى لا يشغل الموظفون الميدانيون بالكثير من الآراء المختلفة بل وربما المتعارضة.

٢ - ويقوم معظم صناديق وبرامج الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة بعدة أدوار للنهوض بالتنمية، تختلف باختلاف مهامها ووظائفها. ومن ثم لا بد أن تشمل أنشطة مؤسسات الأمم المتحدة على صعيد المقر نفس نطاق الوظائف المشمولة على الصعيد القطري.

وباختصار، تقتضي ضرورة دمج المناظير المتعددة بشأن التنمية المتكاملة في إطار الوظائف المتعددة للنهوض بالتنمية، إقامة خطوط اتصال لتوجيه رسائل منسقة، ومن الأفضل أن تكون موحدة، من

مقر الأمم المتحدة، وعلى الأقل من مقار الصناديق والبرامج، إلى المكاتب القطرية الموحدة المقترحة التابعة للأمم المتحدة.

وفي هذا السياق، ينبغي ملاحظة أن هذه الورقة لا تتناول الهيأكل والأنشطة على الصعيد الإقليمي بسبب العمل الجاري بشأن دور وتنظيم لجان الأمم المتحدة ومكاتبها على الصعيد الإقليمي. إلا أن المقترفات لا تتولى دوراً يتعين القيام به على الصعيد الإقليمي للأغراض التنفيذية.

٣-٢ مقترفات بلدان الشمال الأوروبي: دمج الأمم المتحدة على صعيد المقر

يقتضي توحيد أنشطة منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري دمجاً وظيفياً على صعيد المقر، بما في ذلك جعل الإجراءات أكثر تواؤماً. وهذه هي نقطة البدء الأساسية لإصلاح مقر الأمم المتحدة. وتولى أولوية عليا لإجراء تقييم لمدى ما يقتضيه الدمج الوظيفي من دمج هيكلية وتنظيمية أيضاً. ونحن نقترح نهجاً مرحلياً لدمج صناديق الأمم المتحدة وبرامجها على صعيد المقر في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي: أولاً، بدءاً بـ تقييم الحاجة إلى الدمج الهيكلي دعماً للتوجه على الصعيد القطري؛ ثانياً، تنسيق دمج عدد من عمليات التخطيط والعمليات الإدارية، الأمر الذي يؤدي إلى تحقيق الفعالية من حيث التكلفة حتى في ظل الهيأكل الحالية؛ ثالثاً، اتخاذ قرار بشأن مدى وشكل الدمج الهيكلي على صعيد المقر لتحقيق أكبر أثر ممكن على الصعيد القطري.

ويستخدم مصطلح "الدمج" للتدليل على أننا لا نقترح في المرحلة الحالية إعادة تنظيم مقر الأمم المتحدة في شكل وكالة إثنائية واحدة. ولكن نظل فكرة تنظيم الأمم المتحدة في شكل وكالة إثنائية واحدة خياراً طويلاً الأجل. وتنطوي مقترفاتنا للدمج الوظيفي على إقامة صلات وثيقة فعالة فيما بين صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، تدمح تماماً في إطارها بعض الوظائف والأنشطة ومن ثم تصبح مشتركة أو عامة بالنسبة لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها المعنية، بينما ينبغي، في المدى القريب، تحسين التوازن بين الوظائف الأخرى. وترتدي أدناه بشيءٍ من التفصيل الآثار المتوقعة على هذا النهج.

١-٣-٢ وضع المنظمات في هيكل مدمج

إننا نقترح أن يدرس التقييم الوظائف والمهام التي يتعين الإضطلاع بها على صعيد المقر، وأن توضع الاستنتاجات بالنسبة للهيأكل التنظيمية على هذا الأساس وحده. ونقترح كذلك أن تشترك جميع الصناديق والبرامج التنفيذية في عملية الدمج الوظيفي على صعيد المقر وأن تصبح جزءاً من هيكل موحد في النهاية. وينبغي أن تواءم المؤسسات الأخرى، التي من قبيل الوكالات الإنسانية والمتخصصة، بشكل وثيق مع هذا الهيكل الموحد بقدر الإمكان. وهناك حاجة لمزيد من التحليل والحووار بشأن طرق ووسائل القيام بذلك التنسيق المعزز. ونود أن نشدد على أن الاتجاه إلى الدمج الوظيفي وربما الهيكل ينبغي ألا يؤدي إلى زيادة التعقيد الإداري.

٤-٣-٢ مواءمة القواعد والإجراءات

ينبغي أن تتحقق صناديق الأمم المتحدة وبرامجها وكذلك الوكالات المتخصصة التوازن بين قواعدها وإجراءاتها في عدة ميادين:

• ينبع أن تعمل جميع مؤسسات الأمم المتحدة ذات الصلة على مواءمة معاييرها الخاصة بتصميم البرامج والمشاريع والموافقة عليها وتنفيذها ورصدها وتقييمها:

• ينبع أن توافق جميع مؤسسات الأمم المتحدة ذات الصلة قواعدها بشأن تفويض السلطات للمكاتب القطرية:

• ينبع أن توافق جميع مؤسسات الأمم المتحدة ذات الصلة عملياتها ونظمها المتعلقة بالميزانية.

٤-٣-٣ الوظائف المشتركة

ينبغي إدماج عدد من الوظائف والمهام والاضطلاع بها بشكل مشترك، بقدر الإمكان، وذلك كجزء من الدمج الوظيفي للخدمات وأنشطة البرمجة والميزنة:

• الخدمات الإدارية، بما في ذلك شؤون الموظفين، والإدارة المالية، ودعم المكاتب القطرية:

• البرمجة والميزنة، وتحديد المعايير المتعلقة بتخصيص الموارد للمكاتب القطرية وتوزيعها عليها:

• إعداد برامج قطرية مشتركة لأنشطة جميع المؤسسات. وينبغي القيام بعملية مشتركة لتناول البرامج القطرية، تنفذ بالتعاون الوثيق مع الدول الأعضاء في هيئات الإدارة:

• وضع إطار مشترك للسياسات، لتوجيهه لأنشطة الهيكل الموحد. وينبغي أن يوضع هذا الإطار بالتعاون الوثيق مع جميع المؤسسات.

٤-٣-٤ مبادئ عامة

ينبغي أن يقوم الدمج الوظيفي والدمج الهيكلي اللاحق له في نهاية الأمر على أساس المبادئ العامة التالية، مع مراعاة الاختلاف في المهام والأدوار فيما بين المؤسسات:

- ينبغي أن يحتوي الهيكل الإداري على أقل عدد ممكن من الطبقات سواء داخل المقر أو بين المقر والصعيد القطري؛
- ينبغي أن يكون ملاك الموظفين الأساسية المشتركة محدوداً. وينبغي التوسيع في إسناد أداء المهام إلى مصادر خارجية وكذلك تعين موظفين بعقود قصيرة الأجل لتأدية مهام محددة؛
- ينبغي أن تبذل جميع المؤسسات جهودها للحد من حجم المقر وتدعم المكاتب القطرية. ومن شأن توفير الخدمات على نحو مشترك أن يمكن المؤسسات من إعادة توزيع موظفي المقر للقيام بالمهام الميدانية وأو المعيارية أو مهام البرمجة؛
- ينبغي زيادة الالتمازية على نحو ينقل مزيداً من المهام وموظفي البرامج والمسؤوليات إلى المكاتب القطرية.

٥-٣-٢ الاحتفاظ بالهويات

بمستطاع صناديق الأمم المتحدة وبرامجها أن تحفظ بالياتها المنفردة في حين ينبغي أن تسترشد أنشطتها بإطار مشترك للسياسات. وينبغي لكل مؤسسة أن تركز اهتمامها تركيزاً دقيقاً في سياق هذا الإطار. وينبغي أن تكشف الجهود لتحديد مهام كل مؤسسة بشكل أوضح، وأن تحدد الأدوار والولايات ويعتمد تقسيم واضح للمؤسسات. ويتعين على كل مؤسسة أن تقدم على أنشطة جمع الأموال استناداً إلى تحديد أدق للمجال الذي تركز عليه. وينبغي أن تعد المؤسسات مقررات بشأن ميزانياتها البرنامجية وصناديقها الاستثمارية الخاصة في هيئات إدارتها. وينبغي أن تسترشد هذه المقررات بإطار المشتركة للسياسات المذكور أعلاه. وبالإضافة لذلك، هناك حاجة إلى مزيد من الآليات لدعم برنامج الأمم المتحدة لأنشطة الإنمائية في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. ويطلب تصميم الآليات المحسنة وما يتصل بها من هيئات إدارية مزيداً من التحليل والمناقشة.

٦-٣-٢ التعاون مع الوكالات المتخصصة ومؤسسات بريطون وودز

ينبغي أن يقام شكل جديد من التعاون مع الوكالات المتخصصة. وينبغي أن تكون تلك الوكالات مراكز للخبرة الرفيعة تركز أساساً على مهامها المعيارية. أما أنشطتها التنفيذية، إن وجدت، فينبغي أن تكون مرتبطة بوضوح بالعمل المعياري على صعيد مقارها وأن تنبع مع الصناديق والبرامج. وعلى الصعيد القطري، ينبغي أن تعمل الوكالات المتخصصة كجهات استشارية للبلد المضيف من خلال مثل الأمم المتحدة، ومن ثم ينبغي أن تصبح ضمن المكتب الموحد للأمم المتحدة.

وينبغي إقامة تعاون أوسع بين الأمم المتحدة ومؤسسات بريطون وودز ومنظمة التجارة الدولية، على أساس ولادة كل منها، وتفصيل علاقاتها المتبادلة، وتحديد مواضيع معينة للتعاون. ومن الطرق الممكنة لتعزيز

التعاون، زيادة تطوير الآليات من أجل تعزيز التعاون، والمشاركة في تنفيذ برامج عمل المؤتمرات الرئيسية التي تعقدها الأمم المتحدة، وقيام مؤسسات بريطون وودز بإعداد وتقديم التقارير إلى الأمم المتحدة، وتبادل المعلومات وزيادة التنسيق بين الأمم المتحدة ومؤسسات بريطون وودز على صعيد الميدان. غير أنه ينبغي الاعتراف بأن التعاون الأمثل لن يتحقق إلا إذا حستت الأمم المتحدة من أدائها العام واكتسبت قدرًا أكبر من المصداقية ووثاقة الصلة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي.

٧-٣-٢ إعادة تنظيم الأمانة العامة للأمم المتحدة

إصلاح الأمانة العامة للأمم المتحدة هو أساساً من اختصاص الأمين العام. وقد بذلت جهود كبيرة ولكن بقي الكثير الذي يتطلب عمله. وثمة علاقة متبادلة بين ترابط هيكل الأمانة العامة وترتبط العمليات المضطلع بها على الصعيد القطري. وينبغي أن تنظم وحدات الأمانة العامة المعنية بالقضايا الاقتصادية والاجتماعية (إدارات الأمم المتحدة للمعلومات الاقتصادية والاجتماعية وتحليل السياسات، ولتنسيق السياسات والتنمية المستدامة، ولخدمات الدعم والإدارة من أجل التنمية) بطريقة تجعلها أكثر فعالية وفعلاً. إذ أن الهيكل المتجزئ الذي يضم هذه الإدارات يضعف المقدرة التحليلية للأمانة العامة ويحرم العمليات الميدانية من هيكل معياري مترابط.

إن الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والجامعة الفنية والمنظمات التنفيذية بحاجة إلى أمانة عامة كافية. ونحن نقترح أن تدمج الأقسام ذات الصلة من وحدات الأمانة العامة الثلاث. وينبغي أن يرأس الوحدة المدمجة في الأمانة العامة وكيل واحد للأمين العام يكون مسؤولاً عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية (وبذلك يحل محل وكلاً للأمين العام الحاليين في هذا الميدان). وينبغي أن يعمل وكيل الأمين العام هذا أيضاً بوصفه الأمين التنفيذي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

ومن شأن منصب وكيل الأمين العام الجديد أن يكفل الأداء السليم لأقسام الأمانة العامة التي تتناول القضايا الاقتصادية والاجتماعية، ويوضح العلاقة مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي والصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة. ويعزى جزء من فشل المحاولة السابقة لتوحيد وظائف الأمانة العامة إلى أن الصلة بين المدير العام والصناديق والبرامج - أي بين الجانب المعياري والجانب التنفيذي - كانت ضعيفة جداً. ووضع منصب وكيل الأمين العام الجديد بوصفه الأمين التنفيذي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي سيد عم الصلة بين الأمانة العامة والأئية الحكومية الدولية والأنشطة التنفيذية. وسيشمل هذا الدور تقديم تقارير تحليلية واقتراح مقررات ومتابعة تنفيذ المقررات وكفالة تنفيذها.

٤-٢ التحديات المقبلة: خطوات نحو التوحيد

تدرك بلدان الشمال الأوروبي أن المقترنات بشأن الإصلاح على صعيد مقر الأمم المتحدة تتطلب دقة أكبر في تعريف الهيكل الموحد والنهج التدريجي المتبع في التوصل إليه. ومن الأهمية الحيوية أن يهدف إصلاح الأنشطة التنفيذية في المقر إلى تقديم أقصى دعم ممكن للأنشطة الميدانية، وبخاصة تحسين الأداء

من خلال توحيد جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على الصعيد القطري. ويمكن تنفيذ كثير من تدابير الإصلاح المقترحة في المستقبل القريب، بيد أن التعريف التام للهيكل المدمج على صعيد المقر يتطلب مزيداً من التحليل والمناقشة داخل منظومة الأمم المتحدة. وسيكون هذا أيضاً هو السياق الذي يدرس فيه عندئذ خيار إنشاء وكالة إنمائية واحدة للأمم المتحدة.

٣ - إدارة منظومة الأمم المتحدة

١-٣ الإطار: تعزيز الإدارة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي

توازى مع تكاثر مؤسسات الأمم المتحدة خلال العقود الماضية أن أصبح هيكل الإدارة على نفس القدر من التعقيد. وبينما أسمى هذا إسهاماً كبيراً في دور الأمم المتحدة بوصفها محفلاً وفي صوغ القواعد والمعايير الدولية وصقلها، فإنه أدى أيضاً إلى تقليل الشفافية والمساءلة في الأمم المتحدة، بما في ذلك عملياتها. ولا يوجد ازدواج المهام وتداخلها فيما بين هيئات الأمم المتحدة التنفيذية فحسب، بل وفيما بين هيئات الإدارة فيها أيضاً. فلا تزال توجد مسائل تجري دراستها هي نفسها وبأسلوب مماثل في عدة هيئات للإدارة، أي الجمعية العامة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، واللجان الفنية، وال المجالس التنفيذية، وكذلك في هيئات إدارة الوكالات المتخصصة. وتشمل كل هيئة من هيئات الإدارة دورات عامة، ودورات للجان فرعية مختلفة، تتناول أحياناً المسائل ذاتها.

وقد جرى في السنوات الأخيرة معالجة بعض المشاكل المشار إليها أعلاه في إطار محاولات استهدفت إصلاح نظام الإدارة، وبخاصة بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والمجالس التنفيذية للصناديق والبرامج. غير أنه يتطلب متابعة السير في هذا الطريق لتعزيز الفعالية وتبسيط هيكل الإدارة. وهذا أمر لازم بصفة خاصة نظراً لوجود عدة اتجاهات أخذ التفاعل فيما بينها يوجد متطلبات جديدة بشأن نوعية الإدارة: ضرورة التكامل في فهم التنمية والنهج المتبع تجاهها؛ وال الحاجة إلى التحدي للمشاكل العالمية في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي بأسلوب متكامل وفعال؛ زيادة التركيز على الحوار وتنمية القدرات في مجال التعاون الإنمائي، والاعتراف بالحاجة إلى إدماج قضايا التنمية مع المساعدة الإنسانية ومنع المنازعات وما إلى ذلك.

٤-٣ توضيح وظائف الإدارة

تجد بلدان الشمال الأوروبي أن من المفيد التمييز بين ثلاثة أنواع من الإدارة في الأمم المتحدة وفيما يتعلق بها:

١ - مجال السياسات: وضع جداول الأعمال والقواعد والمعايير من خلال الحوار والتفاوض؛ وتقدير السياسات؛ والإشراف على الهيئات الفرعية في منظومة الأمم المتحدة. وهذه هي المهام الأساسية للجمعية العامة ومؤتمرات الأمم المتحدة والهيئات المختلفة لوضع المعاهدات.

- التنسيق: التوجيه في مجال السياسات؛ وتنسيق الأنشطة الحكومية الدولية والمشتركة بين الوكالات والتنفيذية، ولا سيما من حيث اتصالها بتنفيذ مؤتمرات الأمم المتحدة، بما في ذلك تقييم التحليلات وجمع البيانات؛ وتحديد الأولويات فيما يتعلق بالموارد والأنشطة؛ وتدبيج الخطط المتوسطة الأجل والميزانيات. وهذه المهام يتولاها أساساً المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

- التنفيذ: تفسير السياسات وإعدادها وتطبيقها؛ صوغ الاستراتيجيات؛ واعتماد البرامج والميزانيات؛ والإشراف على إدارة العمليات؛ والرصد والتقييم. وهذه المهام تتولاها هيئات إدارة صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها.

والتحدي القائم هو إيجاد هيكل للإدارة تتوافق الحالات التي تراول فيها هيئات الإدارة في مستويات السلطة المختلفة أنواع الإدارة الثلاثة هذه كلها. والهدف هو تقليل مشاركة هيئات الإدارة على المستوى أعلى في المهام التي يحسن أن تتولاها هيئات الإدارة على المستوى الأدنى. والحالة السادسة اليوم، هي أن هيئات الإدارة على المستوى أعلى تنزع إلى شغل نفسها بمناقشة مسائل التنفيذ والإدارة التنفيذية. أما إذا اقتصرت هيئات الإدارة على المستوى أعلى على تقرير السياسات والإشراف، فإن هيئات الإدارة في المستوى الأدنى، ولا سيما المجالس التنفيذية والصناديق والبرامج، ستكون قادرة على التركيز على صوغ الاستراتيجيات والبرمجة والميزانية. وينبغي أن توفر اللجان الفنية الخبرة القطاعية. وتهدف مقترنات الإصلاح المذكورة فيما يلي إلى تحقيق هذا التوضيح وإلى بيان النتائج المترتبة على ذلك، وبخاصة بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

٣-٣ مقترنات بلدان الشمال الأوروبي: توضيح دور المجلس الاقتصادي والاجتماعي في إطار نظام محسن لإدارة الأمم المتحدة

إن وجود نظام فعال لإدارة منظومة الأمم المتحدة يسهم في إيجاد شعور مشترك بالثقة بأنشطة المنظومة وسياساتها وبالمسؤولية عنها وبملكيتها. وفي إطار الأمم المتحدة الأكثر تكاملاً وتوحداً، ينبغي أن تقوم الآليات الحكومية الدولية بتوفير التوجيه بشأن مسائل السياسات، ومسائل التنسيق، والاستراتيجيات والبرامج التنفيذية، والخطط الإدارية والمالية، والميزانيات، وأن تسمم قبل كل ذلك في رصد تنفيذها.

ونحن نقترح إجراء المزيد من دمج الآليات الحكومية الدولية وكذلك تحسين تقسيم العمل بين هيئات الإدارة المختلفة. وينبغي أن يكون الهدف هو تركيز تقرير السياسات في الجمعية العامة، وإعطاء هيئات الإدارة على المستوى أعلى من مسائل البرمجة والتنفيذ، ومن ثم تمكين هيئات الإدارة على المستوى الأدنى من التركيز على الاستراتيجيات والبرامج والميزانيات. وريثما يتم ذلك، يلزم تحسين التنسيق بين هيئات الإدارة القائمة. وترت أدنى مناقشة لذلك بالنسبة لأنواع الإدارة الثلاثة المحددة أعلاه.

١-٣-٣ تقرير السياسات

تقوم بمهام الإدارة هذه أساساً الجمعية العامة، ومؤتمرات القمة والمؤتمرات الدولية التي تعقدها الأمم المتحدة. ويضاف إلى ذلك الدور الذي يتضطلع به هيئات الإدارة في كثير من الوكالات المتخصصة في تحديد القواعد والمعايير.

ويلزم معالجة المشاكل الملاحظة في العلاقة بين الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي لتحسين كفاءة المنظومة بأسرها. والتكامل الحق بين هاتين الهيئةتين يجب أن يأخذ في الاعتبار دور الجمعية العامة في تقرير السياسات ودور المجلس في التنسيق وتوجيه السياسات. ونحن نقترح تعزيز الدور الذي يتضطلع به المجلس بوصفه مصفاة للتقارير والتوصيات بغية تضليل التداخل مع الجمعية العامة في المناقشات المتعلقة بالسياسات. ولهذا السبب نفسه، ينبغي دمج جدولى أعمال اللجنتين الثانية والثالثة للجمعية العامة.

٢-٣-٣ التنسيق

يعتبر أن يعزز المجلس الاقتصادي والاجتماعي دوره التنسيقي وفقاً لأحكام الميثاق. ونحن نقترح أن يكون أحد أدوار المجلس الهامة كفالة تنسيق متابعة الأمم المتحدة للنتائج ورصد تنفيذ المؤتمرات العالمية في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميدانين المتصلة بهما.

وينبغي أن يوفر المجلس التوجيه الواضح لمنظومة الأمم المتحدة بشأن السياسات والمسائل التنفيذية. ونحن نقترح أن ينعقد المجلس كلما لزم ذلك لتناول التطورات العاجلة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميدانين المتصلة بهما، التي قد تتطلب التوجيه والتنسيق من جانب المجلس. وينبغي أن يتولى المكتب القائم للمجلس تقدير ذلك الظرف متى ينشأ، ويتخذ الاستعدادات الضرورية للدورات، بالتعاون الوثيق مع وكيل الأمين العام المقترن للمسائل الاقتصادية والاجتماعية، بوصفه الأمين التنفيذي للمجلس.

وينبغي أن يوفر المجلس التوجيه في مجال السياسات للدول الأعضاء وكذلك لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها ولجانها الفنية والإقليمية، مستندًا إلى دور تحديد السياسات الذي تتواره الجمعية العامة. ويعتبر أن تتصدر التقارير المتعلقة بالأنشطة والمشورة المقدمة بشأن ترجمة التوجيهات المتعلقة بالسياسات إلى عمل من الهيئات الفرعية إلى المجلس لاستعراضها وتقديرها وإحالتها، متى يكون ذلك مناسباً، إلى الجمعية العامة. وينبغي أن يجتمع المجلس التقارير القطاعية والتنفيذية والصادرة عن الوكالات في تقرير موحد عن التنمية. ومن المهم الاعتماد على الجهود الجارية لإصلاح المجلس الاقتصادي والاجتماعي وتعزيز نتائجها فيما يتعلق بقدرة المجلس في مجال صنع القرار. وينبغي أن تنفذ دون إبطاء المقررات المتعلقة بتحسين الإعداد للاجتماعات الموضوعية، وتحسين عملية الإبلاغ، وزيادة تركيز جداول الأعمال، وزيادة فعالية المكتب.

ونحن نقترح أن يوفر المجلس الاقتصادي والاجتماعي التوجيه في مجال السياسات لجميع أقسام منظومة الأمم المتحدة، بما في ذلك الوكالات المتخصصة واللجان الإقليمية.

وينبغي أن يكون دور المجلس تجاه الأنشطة التنفيذية لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي، هو توفير محفل للحوار بشأن المسائل الاقتصادية والاجتماعية، وأن يكون مركزاً على المتابعة المنسقة لاستعراضات السياسات التي تجريها الجمعية العامة كل ثلاثة سنوات للأنشطة التنفيذية، وعلى المناقشات المحددة المتعلقة بكيفية كفالة المتابعة المنسقة على الصعيد القطري من جانب الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة للمؤتمرات الدولية الرئيسية ومبادرات الأمم المتحدة الرئيسية الأخرى.

وقد شرعت اللجان الإقليمية في إجراء دراسة لأنشطتها وأولوياتها وبرامجها وموظفيها. ومن المهم أن يدرس هذا الاستعراض دراسة دقيقة، كما هو مقصود منه، كفاءة اللجان وفعاليتها من حيث التكلفة. وعلاوة على ذلك، ينبغي تقييم اللجان الإقليمية من حيث الدور الذي ينبغي أن تقوم به بالنسبة لوظائف الأمم المتحدة المعاييرية والتنفيذية.

وقد تقرر بالفعل في الأمم المتحدة أنه ينبغيمواصلة استعراض الهيكل الفرعي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بغية تقييم ما إن كانت مهامه يمكن أن يستوعبها المجلس ومحافل أخرى. ونحن نؤيد الاقتراح الداعي إلى إجراء مثل هذا الاستعراض الشامل لولايات اللجان الفنية وتكوينها ومهامها وأساليب عملها. وينبغي التركيز بصفة خاصة في هذا الاستعراض على دور اللجان الفنية بوصفها هيئات استشارية للمجلس. وينبغي أن تتناول كل لجنة الأوجه الخاصة بها من كل مسألة من المسائل عبر القطاعية، بناءً على برامج عمل متعددة السنوات. كما ينبغي أن تقدم اللجنة المشورة الفنية بشأن مضمون الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة.

٣-٣-٣ التنفيذ

ونحن نقترح أن يمارس المجلس سلطته كاملة تجاه هيئاته الفرعية. أما بالنسبة للصناديق والبرامج فيلزم تحسين التوازن بين الميزانيات. ويتعين أن تقوم الصناديق والبرامج بتضفي ما اتخذها المجلس مؤخراً من مقررات تدعو إلى عقد اجتماعات مشتركة للمجالس التنفيذية. ونحن نقترح أن يكون الهدف النهائي، على الصعيد التنفيذي، هو إيجاد هيئة إدارة موحدة للجهاز الإنمائي المدمج للأمم المتحدة. وهذا يتصل اتصالاً وثيقاً بخيار إنشاء وكالة إنمائية واحدة للأمم المتحدة.

ومن المهم بالمثل تحسين التوجيه المقدم من المجلس للجانه وهيئات الخبراء التابعة له. وينبغي للمجلس، بناءً على برامج عمل متعددة السنوات وعلى ترتيب الأولويات الذي تضعه اللجان الفنية، أن يكفل التنسيق وتوفير أنساب المدخلات لمداولاته. وعلى اللجان الفنية أن تقدم للمجلس المشورة الفنية وأن تساعده في تنفيذ ومتابعة المؤتمرات الدولية. وينبغي للجان أن تقوم، تساعدها في ذلك أمانة عامه معززة،

برصد تنفيذ التزامات المتفق عليها، وتقديم توصيات بشأن السبل الممكنة لحل ما ينشأ من مشاكل بشأن السياسات وأو التنسيق. وينبغي أن ينظر المجلس في التوصيات المتصلة بالتنسيق وأن يقدم التوصيات المتعلقة بالسياسات إلى الجمعية العامة لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنها.

٤-٣ التحديات المقبلة: إصلاح الإدارة والعمليات

إن هيئات الإدارة في منظومة الأمم المتحدة هي الواسطة الحاملة لمقترنات الإصلاح المقدمة في هذه الورقة من بلدان الشمال الأوروبي، كما أنها هدف لها. ونحن نعتقد أن المقررات الرامية إلى تعزيز توحيد الأمم المتحدة على الصعيد القطري والدمج الوظيفي في مقر الأمم المتحدة يمكن أن تمضي قدماً مستقلة نسبياً عن المقررات المتعلقة باستعراض هيئات الإدارة وإصلاحها.

ونحن إذ نقدم المقترنات الرامية إلى إصلاح الإدارة كما أجملناها أعلاه، فإننا نعتقد بأنه يلزم المزيد من العمل للتوصل إلى أكبر قدر من الفعالية في تقسيم المسؤولية بين أنواع الإدارة الثلاثة المجمعة في الفرع ٢-٣. وبالإضافة إلى المسائل المطروحة أعلاه، نرحب في التنبية إلى الحاجة إلى تحسين الصلات بين هيئات إدارة الوكالات المتخصصة وإدارة الأمم المتحدة بأسرها.

٤ - الإصلاح المالي وإمكانية التتبؤ بالتمويل ٤-١ الإطار: التعقيد وعدم الاستقرار

هناك حاجة إلى إحداث زيادة كبيرة في موارد الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية على أساس يمكن التتبؤ به ومستمر ومضمون، وذلك بما يتناسب مع احتياجات البلدان النامية. كما أن الحاجة ماسة إلى العمل بكل جهد على بلوغ الهدف المتفق عليه، وهو تخصيص ٧٪ في المائة من الناتج القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية، في أقرب وقت ممكن. والبلدان النامية هي المسؤولة عن العمليات الإنمائية الخاصة بها، بيد أن الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية تمثل مسؤولية مشتركة لجميع البلدان. وينبغي أن تقوم الشراكة بين البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية على أساس من الولايات والمدائح والأولويات المتفق عليها لمنظومه الأمم المتحدة في ميدان التنمية. وينبغي أن تظهر جميع البلدان التزامها فيما يتعلق بالصناديق والبرامج وينبه في هذا الصدد إلى أهمية التقاسم المنصف للأعباء فيما بين البلدان المتقدمة النمو.

وقد تحول تمويل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية لمنظومه الأمم المتحدة بمرور الوقت إلى ترتيب معقد يشمل ميزانيات تمويل بأنصبة مقررة وأموال خارجة عن الميزانيات ومساهمات تقدمها البلدان المستفيدة وتبرعات معلنة ودعم مالي من مصادر غير حكومية. ويمثل تنوع هذا النظام أحد جوانب قوته، بيد أن هناك عدداً من أوجه الترتيبات الحالية لتمويل الأنشطة الإنمائية للأمم المتحدة يفوق فعالية النظام ويهدد استدامته، ويمكن تلخيص هذه الجوانب السلبية في ثلاث عبارات هي فرط الاعتماد على بعض المصادر، وعدم الاستقرار، والتعنت. ويمثل الانخفاض المزعج في مستوى التمويل المتعدد الأطراف لأغراض التنمية دليلاً مؤسفاً على هذه الجوانب السلبية.

فروط الاعتماد على بعض المصادر: الأمم المتحدة منظمة عالمية، ولكن نظام التمويل لأنشطتها الاقتصادية والاجتماعية لا يعكس هذه الحقيقة؛ إذ أن ١٥ أو ١٠ دولة فقط من دولها الأعضاء البالغ عددها ١٨٥ دولة هي التي تحمل عبء المسؤولية الرئيسية عن توفير الأموال الكافية للمنظمة، ويدفع أقل من عشرة بلدان ما يتراوح بين ٨٠ و ٩٠ في المائة من الميزانية الأساسية للصناديق والبرامج الرئيسية. وهناك خطر واضح في أن تعتمد هذه الصناديق والبرامج اعتماداً مفرطاً على عدد قليل من البلدان المساهمة في تمويلها. ونود في هذا الصدد أن نشير إلى المساهمات الكبيرة التي تقدمها بلدان الشمال الأوروبي لصناديق الأمم المتحدة وبرامجها (انظر الجداول الواردة في الصفحات ٣٤-٣٧).

الجدوال: الأرقام بملايين دولارات الولايات المتحدة

برنامـج الـأمم المـتحدة الإنـمائـي

١٩٩٥		١٩٩٤		١٩٩٣		البلد
النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	
٢٧	٢٥٠	٢٧	٢٤٣	٢٦	٢٣٤	بلدان الشمال الأوروبي
١١	١٠٥	١١	١٠٠	١١	٩٦	اليابان
١١	١٠٣	١٠	٩٤	١٠	٨٧	هولندا
١٠	٩٤	٩	٨٣	٩	٨٢	ألمانيا
٥	٥٠	١٢	١١٣	١٤	١٢٥	الولايات المتحدة الأمريكية
٥	٤٥	٥	٤٥	٣	٣١	سويسرا
٤	٣٧	٤	٣٩	٥	٤٤	المملكة المتحدة
٣	٢٢	٣	٣٠	٥	٤١	كندا
٧٧	٩٢٩	٨١	٩١٨	٨١	٩٠٩	المجموع

صندوق الأمم المتحدة للسكان

١٩٩٥		١٩٩٤		١٩٩٣		البلد
النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	
٢٧	٧٩	٢٨	٧١	٣١	٦٧	بلدان الشمال الأوروبي
١٧	٥١	١٩	٤٩	٢١	٤٥	اليابان
١٧	٥٠	١٦	٤٠	٧	١٥	الولايات المتحدة الأمريكية
١٢	٣٦	١٢	٢٩	١٣	٢٨	هولندا
١١	٢٣	١١	٢٧	١٢	٢٦	ألمانيا
٤	١٢	٤	١١	٥	١١	المملكة المتحدة
٣	١٠	٤	١٠	٤	٩	كندا
٩٢	٢٩٤	٩٣	٢٥٥	٩٣	٢١٦	المجموع

منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)

١٩٩٥		١٩٩٤		١٩٩٣		البلد
النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	
٣١	١١٠	٣١	١١١	٢٩	١٠٤	بلدان الشمال الأوروبي
٢٨	١٠٠	٢٨	١٠٠	٢٨	١٠٠	الولايات المتحدة الأمريكية
٨	٢٩	٨	٢٨	٧	٢٦	اليابان
٧	٢٦	٦	٢٣	٦	٢٠	هولندا
٤	١٣	٤	١٣	٤	١٤	المملكة المتحدة
٤	١٣	٤	١٣	٣	١١	سويسرا
٣	١٢	٥	١٨	٧	٢٤	إيطاليا
٣	١٠	٤	١٣	٤	١٤	كندا
٨٨	٣٥٤	٨٩	٣٦١	٨٧	٣٥٨	المجموع

برنامج الأغذية العالمي

١٩٩٤-١٩٩٣		١٩٩٢-١٩٩١		البلد
النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	
٣٦	١١١٨	٣٦	١٠١٢	الولايات المتحدة الأمريكية
١٧	٥٣٦	٢٢	٦٠٣	اللجنة الأوروبية
٨	٢٥٠	٩	٢٥٧	كندا
٧	٢١٧	٣	٨٨	اليابان
٦	١٩١	٨	٢٢٣	بلدان الشمال الأوروبي
٥	١٦٠	٥	١٣١	هولندا
٤	١٣٩	٤	١١١	ألمانيا
٣	٩٩	٢	٦١	المملكة المتحدة
٣	٨٥	٣	٨٨	استراليا
٩٠	٣١٠٥	٩٢	٢٨٠٠	المجموع

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

١٩٩٥		١٩٩٤		البلد
النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	
٢٦	٢٢٦	٢٤	٢٥٦	الولايات المتحدة الأمريكية
١٧	١٤٩	٢٢	٢٣٧	اللجنة الأوروبية
١٦	١٣٦	١٥	١٦١	بلدان الشمال الأوروبي
١١	٩٧	١١	١٢١	اليابان
٩	٧٣	٦	٦٠	هولندا
٦	٥٠	٦	٦٨	المملكة المتحدة
٢	١٩	٢	٢٢	سويسرا
٢	١٧	١	١٥	ألمانيا
٨٩	٨٦٣	٨٨	١٠٦٩	المجموع

وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (أونروا)

١٩٩٥		١٩٩٤		١٩٩٣		البلد
النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	
٢٨	٧٠	٣٠	٧٢	٣٥	٦٧	الولايات المتحدة الأمريكية
٢٥	٦١	٢٦	٦١	٦	١١	اللجنة الأوروبية
١٦	٣٩	١٦	٣٨	١٤	٢٧	بلدان الشمال الأوروبي
٨	٢١	٨	٢٠	١١	٢١	اليابان
٤	١٠	٤	٩	٤	٧	سويسرا
٤	٩	٤	٩	٥	١٠	المملكة المتحدة
٨٥	٢٤٧	٨٨	٢٣٩	٧٤	١٩٣	المجموع

برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات

١٩٩٥		١٩٩٤		١٩٩٣		البلد
النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	
٢٠	١٢,٥	٢٦	١٢,٦	٢٨	١٥,٣	إيطاليا
١٦	١٠,١	١٣	٦,١	١٦	٨,٧	المملكة المتحدة
١٣	٨,٣	١٤	٦,٩	١٧	٩,٥	بلدان الشمال الأوروبي
١٢	٧,٤	١٢	٥,٨	٣	١,٨	ألمانيا
١٠	٦,١	٣	١,٣	٤	٢,١	اللجنة الأوروبية
٩	٥,٩	٩	٤,٣	١٣	٧,٢	الولايات المتحدة الأمريكية
٦	٤,٠	١٢	٥,٥	٨	٤,٥	اليابان
٣	١,٧	٤	١,٩	٣	١,٨	فرنسا
٩٠	٦٢,٤	٩٣	٤٧,٨	٩٣	٥٤,٨	المجموع

صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة

١٩٩٥		١٩٩٤		١٩٩٣		البلد
النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	النسبة المئوية	المبلغ	
٣٤	٥,٢	٢٧	٢,٨	٢٦	٢,٦	هولندا
١٥	٢,٣	١٧	١,٨	١٩	١,٩	بلدان الشمال الأوروبي
١١	١,٧	صفر	صفر	صفر	صفر	اليابان
٨	١,٢	٣	٠,٣	٢	٠,٢	سويسرا
٨	١,١	٨	٠,٨	٨	٠,٨	ألمانيا
٧	١,١	١١	١,١	١٢	١,٢	كندا
٦	١,٠	١٠	١,٠	١٠	١,٠	الولايات المتحدة الأمريكية
٤	٠,٦	صفر	صفر	صفر	صفر	بلجيكا
٩٤	١٥,٠	٧٥	١٠,٣	٧٧	١٠,٠	المجموع

عدم الاستقرار: إن نظام إعلان التبرعات السنوي لتمويل الأنشطة الإنمائية التي تضطلع بها الأمم المتحدة قد أسرهم في الواقع في إضعاف نظام التمويل. وقد أخذت إمكانية التبرع بالتلبرعات تتضاءل بشكل متزايد. وعندما تتعرض ميزانيات التعاون الإنمائي الوطني للتخفيف، تلجأ الحكومات إلى خفض تبرعاتها الأساسية لصناديق وبرامج الأمم المتحدة، في الوقت الذي تبقى فيه على الالتزامات المتعددة الأطراف الأخرى، لأن المساهمات المقدمة لمؤسسات التمويل الدولية يحرى التفاوض عليها ويتم الالتزام بها على أساس متعدد السنوات. وهذا يضعف بشكل متزايد الوضع التمويلي للأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في ميدان التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

الافتت: إن إحدى المشاكل ذات الصلة بالموضوع هي أن التركيز المتزايد على التمويل من مصادر خارجة عن الميزانية بدلًا من دعم الميزانية الأساسية ينفي إلى تفتيت النظام وإلى إضعاف دور هيئات الإدارة. كما أنه يزيد من صعوبة وضع برامج متراقبة للدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة للحكومات.

وهناك تحد آخر يتمثل في الاتجاه الملحوظ نحو التمويل الموصي، الذي كثيراً ما يجذب قدرًا من الموارد أكبر مما يحصل عليه التمويل الأساسي. والقضايا والمواضيع عبر القطاعية التي تعالجها المؤتمرات العالمية يجعل من الضروري إجراء مزيد من الدراسة لهذا الجانب. فعلى سبيل المثال، ما الذي يحدث لتمويل الأنشطة التي لا تغطيها المؤتمرات العالمية مباشرة ولكن يكون لها دور كبير في تنفيذ وظائف الأمم المتحدة المعيارية على الصعيد القطري؟ وتوفير التمويل الكافي للمواضيع عبر القطاعية أمر مطلوب ولكنه يجب أن يكون مكملاً للتمويل العادي.

ويمكن القول بأن إيجاد نظام موحد بقدر أكبر للأمم المتحدة سيؤدي، بفضل ما يحدثه من أثر إيجابي بارز على التنمية الوطنية، إلى تيسير إيجاد حلول فعالة للمشاكل المتعلقة بتوفير التمويل الكافي والمستقر والمرن.

٤- المبادرات الحالية في مجال التمويل

إذا أريد معالجة المشاكل المتمثلة في فرط الاعتماد على بعض المصادر وعدم الاستقرار والافتت في تمويل الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في ميدان التنمية الاقتصادية والاجتماعية ينبغي أن تكون عملية التغيير منسجمة مع ما قررته الجمعية العامة، في القرار ٢٢٧/٥٠، بشأن الشروع في دراسة آليات جديدة للتمويل. ويجب أن تكون الخطوة الأولى في هذه العملية هي وضع معيار واضح وشامل لترتيبيات التمويل تلك. ويجب أن تبدأ هذه المناقشات في الجمعية العامة وفي المجلس الاقتصادي والاجتماعي وفي الصناديق والبرامج. وينص القرار أيضًا على أنه يجب "على هيئة إدارة كل برنامج وصندوق أن تتخذ القرارات المتعلقة بترتيبيات التمويل الخاصة به". ونتيجة لذلك، فإن أي تغييرات مقتربة يجب أن تتيح بعض المرونة لهيئات الإدارة في استخدام مصادر التمويل المختلفة.

وقد اتفق في مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية على أن "تسعي البلدان إلى تعبئة موارد مالية جديدة وإضافية تكون كافية وقابلة للتبؤ بها على السواء، وتم تعبئتها على نحو يتيح توفير أكبر قدر ممكن من هذه الموارد". وفي دورة المجلس الاقتصادي والاجتماعي لعام ١٩٩٦، طلب إلى الأمين العام أن يعد تقريراً عن "جميع جوانب الأفكار الجديدة والمبتكرة لتدبير الأموال للالتزامات والأولويات المتفق عليها عالمياً" لمناقشته في دورة عام ١٩٩٧.

وتتحمل الدول الأعضاء المسؤلية الأساسية عن تمويل أنشطة الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي. وبالإضافة إلى ذلك، هناك عدة آليات جديدة للتمويل، المناقشة مستمرة بشأنها حالياً. وتشمل هذه الأفكار فرض ضريبة عالمية على استخدام الطاقة غير المتجدد، وفرض رسوم على استخدام البطاقات الاستثمارية، والسفر الجوي والشحن الجوي، وخدمات الاتصالات اللاسلكية الدولية، واستخدام شبكة الإنترنت، والخدمات البريدية ومعاملات الأسواق المالية. ويتمثل اقتراح آخر في زيادة إشراك القطاع الخاص في تمويل الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة.

وتمثل الشواغل الإنسانية والمشاكل البيئية والتجارة والتنمية حالياً ظواهر متراقبة فيما بينها إلى حد كبير. وتتعرض العلاقة بين ما هو خاص وما هو عام إلى تغير مستمر. وفضلاً عن ذلك، يمكن القول بأن القطاع الخاص يستفيد بطريق غير مباشر من أنشطة الأمم المتحدة لأنها تساهم في إيجاد أوضاع اجتماعية ومؤسسية تساعد على الاستثمار وعلى التنمية الاقتصادية وينبغي أن تواصل الأمم المتحدة دراستها لموارد القطاع الخاص المحتملة لتمويل أنشطتها التنفيذية.

٤- مقترنات بلدان الشمال الأوروبي: التنوع في إطار تعدد الأطراف

نحن تقترح أن يحكم على الإصلاح في تمويل صناديق الأمم المتحدة وبرامجها على أساس قدرته على تلبية الاحتياجات الأساسية التالية:

- ينبع أن يضمن توافر الموارد على أساس مستمر ويمكن التنبؤ به;
- ينبع أن يسهل إيجاد رابطة بين أي اتفاق بشأن حجم الأنشطة وتقاسم العبء المالي. إذ أن من الضروري أن تكون المقررات التي تلزم المؤسسات بزيادة مستويات نشاطها أو بالاضطلاع بأنشطة في مجالات جديدة مرتبطة بمقررات لتوفير الموارد المالية اللازمة (كمثال على هذا النهج، يعتبر مرفق البيئة العالمية استجابة ممولة بشكل واضح للالتزامات الدولية في القطاع البيئي).
- ينبع أن ينطوي على التسليم بأنه في حين أن معظم الموارد لا تزال تأتي من البلدان الصناعية، فإن من المهم أن تساهم جميع البلدان في تمويل النظام؛

ينبغي أن ينطوي على التسلیم بوجوب أن تكون الأجهزة الإدارية على الصعيد القطري وفي المقر مسؤولية مالية لجميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

وبإضافة إلى ذلك، فإن تلبية الحاجة إلى زيادة إمكانية التنبؤ والمرورة في ترتيبات تمويل الأمم المتحدة تتطلب بذل جهود مستمرة للوصول إلى المزيد من موارد التمويل المتنوعة، وذلك في إطار معزز من المبادئ التوجيهية التي تكفل المحافظة على الطابع المتعدد الأطراف لنشاط الأمم المتحدة في مجال التعاون الإنمائي. وهذا بدوره يستدعي الجمع بين ما يلي:

- النظام الحالي للتبرعات:
- إعلان تبرعات يتفق عليها بين البلدان المشاركة بعد مفاوضات:
- دفع اشتراكات من جميع الدول الأعضاء على أساس جدول للأنصبة المقررة. وينبغي أن يغطي هذا البند الأخير التكاليف الإدارية الأساسية.

وينبغي أن تكون المساهمات الخارجية عن الميزانية مكملة لـأموال الميزانية الأساسية. ويجب أن تكون جميع الأنشطة المملوكة داخلة في الإطار والولاية المحددين للمؤسسة وأن تكون متفقة مع المبادئ التوجيهية العامة التي تقررها هيئة الإدار.

ونحن نرى وجوب التشجيع على مواصلة دراسة مصادر جديدة للتمويل. وسوف نسعى إلى الوصول إلى اتفاق عالمي بشأن تدبير موارد جديدة للتمويل. ويمكن النظر في البدء بنظام طوعي كخطوة أولى نحو إيجاد نظام عالمي، ويمكن إجراء مزيد من الدراسة لفكرة الرسوم الطوعية، المتعلقة بـ"سلعة" دولية أو بعوامل خارجية، لاستخدامها في غرض دولي مشترك متفق عليه. وكما ذكر آنفا، يجب أن تجتاز جميع مصادر التمويل الجديدة المطروحة للنظر اختبار تمكينها منظومة الأمم المتحدة على الصعيد القطري من الاحتفاظ بطابعها المتعدد الأطراف، وأن تتيح للأمم المتحدة وضع برامج متراقبة ومترنة على الصعيد القطري.

٤-٤ التحديات المقبلة: الموازنة بين التنوع والاتساق

يتمثل التحدي في تنوع الطريقة التي تحصل بها منظومة الأمم المتحدة على الأموال في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في تحقيق التوازن بين الحاجة إلى جعل النظام مبتكرًا وقابلًا للتكييف وبين الحاجة إلى ضمان أن تظل البرامج مرتبطة ارتباطاً مباشرًا بمهمة الأمم المتحدة وقواعدها، مع الإبقاء على جوانب القوة الأساسية للعمل المتعدد الأطراف. ولا ينفي تثبيط الابتكارات إذا كان مؤداها الحد من عدم إمكانية التنبؤ بالميزانيات، أو التنوع على نحو يتجاوز المجموعة القليلة من البلدان الداعمة الرئيسية، أو

الحد من نزعة التفتت الناجمة عن الإفراط في تحديد وجهة بعض الأموال الخارجة عن الميزانية. وينبغي تشجيع التنويع في التمويل ما دام يتم في إطار مبادئ توجيهية قوية بحيث تكون المهمة الأساسية للأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، ولا سيما إذا كان يعزز دور التمويل الأساسي.

٥ - التوظيف وإدارة الموظفين

١-٥ الإطار: قيود سلّم بها وإصلاح جزئي

إن كون موظفي الأمم المتحدة معينين من أكثر من ١٧٠ بلداً عضواً هو أحد مواطن القوة الرئيسية للأمم المتحدة. غير أن من الضوري الموازنة بين المبادئ الهامة للعالمية التنظيمية ومبادئ التوظيف الضرورية المتمثلة في المقدرة والخبرة والكفاءة. ولا بد من احترام أحكام ميثاق الأمم المتحدة المتصلة بضرورة توافر أعلى معايير الكفاءة والمقدرة والنزاهة بين موظفي الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، فإن عدم كفاية الموضوعية والاتساق في معايير التوظيف يؤدي إلى تقليل الشفافية، ويجعل عملية التوظيف أكثر تعرضاً للضغط السياسي من جانب الدول الأعضاء.

وحتى تستطيع الأمم المتحدة تحقيق أكبر تأثير ممكن على الصعيد القطري، يتطلب عليها ألا تقتصر على اجتذاب الموظفين الأكفاء والاحتفاظ بهم فحسب، بل إن تنمي مقدرتهم على أساس متواصل أيضاً. وإن بلدان الشمال الأوروبي، بتأييدها لإيجاد منظومة موحدة للأمم المتحدة على الصعيد القطري ومنظومة مدمجة للأمم المتحدة على صعيد المقر، تهدف إلى أن تؤدي مقتراحاتها لصلاح الأمم المتحدة إلى زيادة الأثر المحقق على الصعيد القطري. وإذا كان موظفو الأمم المتحدة الذين سيضطلعون بهذه الأنشطة الموحدة في مجالات البرمجة والميزنة والرصد والتقييم تناقصهم المقدرة، فإن إمكانية تحقيق هذا الأثر المحسن ستتصبح في خطر. ومن ثم فإن أهمية الموظفين المقدرين بالنسبة لفعالية الشاملة للأمم المتحدة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي تمثل أهمية الهياكل التنظيمية والتمويل والإدارة. ووفقاً لذلك، فإن المقتراحات الإصلاحية المقدمة من بلدان الشمال الأوروبي تتضمن كجزء لا يتجزأ منها مبادرة لتحسين إدارة الموارد البشرية وتنميتها.

٢-٥ العناصر الرئيسية في مجال التوظيف وإدارة الموظفين

من المفيد تحديد بعض العناصر الرئيسية في عمليات وسياسات التوظيف وإدارة الموظفين، التي تبدو مهمة بصورة خاصة لفعالية منظومة الأمم المتحدة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي. وهذه العناصر هي الشفافية في توظيف كبار شاغلي الرتب العليا، والمرونة في تعيين الموظفين الأكثر تخصصاً، وتقييم الأداء على نحو منتظم يركز على النتائج المحققة وتوحيد ممارسات وسياسات الموارد البشرية على نطاق المنظومة، وجعل التعويض قادراً على المنافسة ومتصلة بالأداء. وعلى مدار العقد الماضي، ظلت تحليلات استخدام الموارد البشرية في منظومة الأمم المتحدة تدل باستمرار على وجود مواطن ضعف بالقياس إلى هذه العناصر. وعلى الرغم من المبادرات الأخيرة في مجالات مثل تقييم الأداء، فإن كثيراً من مواطن الضعف هذه لا يزال قائماً.

٣-٥ مقترنات بلدان الشمال الأوروبي: إصلاحات مركزة في إطار نظام موحد للموظفين

إننا نقترح سلسلة من مبادرات الإصلاح التي تهدف بصورة خاصة إلى زيادة المرونة المتصلة بالأداء في مجال التوظيف وتنمية قدرات الموظفين داخل منظومة الأمم المتحدة. ويقصد بهذه المبادرات أن تنتهي إلى إيجاد إجراءات أكثر مرونة وحداثة للتوظيف وتنمية قدرات الموظفين، مع السماح في الوقت نفسه بقدر أكبر من تنقل الموظفين داخل منظومة موحدة للأمم المتحدة. وهناك مقترنات محددة تتصل بكل عنصر من عناصر عملية التوظيف وتنمية قدرات الموظفين وإدارتهم.

١-٣-٥ سياسة التوظيف

ينبغي أن تكون نوعيات ومؤهلات المرشحين لجميع الوظائف المرجع الأساسي الذي يبني عليه في النهاية اختيار أحد هم وتعيينه. وينبغي أن تقاس النوعيات والمؤهلات من حيث مقدرة المرشح على تنفيذ استراتيجية حديثة للإدارة. ومن المهم بصفة أساسية أن يكون المرشحون على درجة فائقة من التأهيل من الناحيتين الفنية والإدارية معاً. وفيما يتعلق بالإجراءات الإدارية التي تسبق تعيين المرشح، فهناك حاجة عامة إلى توضيح وتبسيط التوجيهات المتعلقة بهذه العملية، وإلى زيادة مستويات الشفافية والمساءلة. وينبغي تحقيق ذلك بوضع توصيفات مفصلة للوظيفة وبيانات للمهارات الأساسية المطلوبة وجعلها متاحة على نطاق واسع لفترة كافية قبل التوظيف في أي منصب كبير من مناصب الإدارة.

وينبغي مراعاة تحديد مدة الخدمة بالنسبة للمناصب العليا. وهذا من شأنه أن يقلل احتمالات "الاحتياطات الوطنية" لوظائف معينة. وينبغي بالمثل النظر في التوسيع في استخدام العقود المحدودة المدة.

٤-٣-٥ المرونة في التوظيف لجعل الموظفين أكثر تخصصاً

ينبغي تحسين درجة التناسب بين مؤهلات الموظفين الحاليين في الأمم المتحدة وأعباء الخدمات الإنمائية المطلوبة على نحو يكفل توافر الموارد الملائمة من الموظفين لتلبية احتياجات النهج المتكامل لتعزيز التنمية على الصعيد القطري.

ولذلك، فإننا نقترح أن تضع الأمم المتحدة سياسة جديدة وأكثر مرونة للتوظيف وتنمية قدرات الموظفين. ويمكن أن تشمل هذه السياسة أهدافاً عددياً للانتقال إلى استخدام أشكال العقود الأقل استدامة، وأن تتضمن تقليلياً للتوظيف اللااختصاصيين في الوظائف التنفيذية واستخدام أشكال أكثر مرونة للتعاقد مع المرشحين ذوي المقدرة التقنية. وفي الوظائف التنفيذية، ينبغي أن تكون المكافأة على مدى الفعالية في المجالات البرنامجية الفنية لا على الكفاءة الإدارية والتقييد بالإجراءات. ولا يعني هذا بالضرورة نفيًا لفكرة وجود نواة أساسية من موظفي الخدمة المدنية الدائمين المؤهلين في الأمم المتحدة، بل يعني وجود ملاك مركزي أصغر حجماً يتكون من موظفين فنيين يركزون أساساً على السياسات.

وقد بدأت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مؤخراً في استخدام أشكال جديدة من العقود المتوسطة الأجل لموظفي الرتب المتوسطة والعليا. ويستهدف هذا إتاحة التوسيع في استخدام الموارد البشرية إما من القطاع الخاص أو من القطاع الحكومي، وتوفير مزيد من المرونة في توظيف ذوي الخبرات التقنية في مجال خاصة. وينظر إلى هذه التدابير على أنها متممة لفكرة وجود خدمة مدنية دولية دائمة، وليس بدليلاً لها. ونحن نؤيد تنفيذ هذه الممارسات الجديدة للتوظيف في الأقسام الأخرى أيضاً من منظمة الأمم المتحدة.

٣-٣-٥ التقييم المنتظم للأداء

في حين أن عدداً من وكالات الأمم المتحدة بدأ بالفعل، أو يشرع حالياً، في تطبيق نظم جديدة لتقييم أداء الموظفين، فإن عدم التنفيذ والاستغلال الشاملين لنظم تقييم الأداء لا يزال يمثل مشكلة حرجية. ومنظومة الأمم المتحدة بوجه عام تفتقر من جوانب مختلفة إلى ثقافة إدارية تساعد على التنفيذ الكامل لنظام مفيد لتقييم أداء الموظفين واستغلاله بصورة رشيدة. ونحن نقترح إجراء استعراض شامل لنظام تقييم أداء موظفي الأمم المتحدة للمبادئ التوجيهية المتصلة به.

٤-٣-٥ توحيد ممارسات وسياسات الموارد البشرية

من المهم لجعل أنشطة الأمم المتحدة تحقق أكبر أثر ممكن على الصعيد القطري في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، تنمية مقدرة الموظفين على أساس متواصل. ويصدق هذا بصورة خاصة بالنسبة للمهارات المتصلة بالأنشطة البرنامجية، مثل البرمجة والرصد والتقييم، ذاتها عن المهارات الاجتماعية - الانثربولوجية الضرورية. وإيجاد جهاز موحد للأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي على الصعيد القطري يتطلب أيضاً تنمية روح الفريق في عمل الأمم المتحدة وتنمية الإحساس بملكية البرامج المشتركة للأمم المتحدة.

ونحن نقترح إيجاد نظام أكثر توحداً لإدارة للموظفين، تشمل الأمانة العامة، والصناديق والبرامج، والوكالات المتخصصة. ويقوم هذا النظام على قاعدة تتكون من معين مشترك للموارد البشرية، تستطيع جميع الوكالات، بل وينبغي لها، أن تعتمد عليه فيما يتعلق بالتوظيف والترقية. ومن ثم ينبغي تصميم الحوافز الوظيفية على نحو يكفل تحويل ولاة الموظفين من الوكالة أو البرنامج إلى منظومة الأمم المتحدة بأسرها. وهذا شرط لتمكن المكاتب القطرية الموحدة من العمل. كما ينبغي أن تشمل هذه الإدارة الموحدة للموظفين آليات على نطاق المنظومة لتناوب الوظائف بين مؤسسات الأمم المتحدة، وبين الصعيد القطري وصعيد المقر، وأيضاً بين الأمم المتحدة والشركات الخاصة وغيرها من المؤسسات المتعددة الأطراف.

٥-٣-٥ جعل التعويض قادراً على المنافسة ومتصللاً بالأداء

لقد حاولت الأمم المتحدة أن تظل رواتبها متناسبة مع أعلى مستويات الرواتب المعمول بها في نظم الخدمة المدنية الوطنية، إلا أن هذا المبدأ قد اضمحل بصورة خطيرة. وهناك منظمات أخرى متعددة

الأطراف مثل مؤسسات بريتون وودز تدفع رواتب أعلى بكثير من رواتب الأمم المتحدة. وقد يكمن حل الاختلال الناتج عن هذا الوضع في الجمع بين الرواتب التنافسية التي تحدد بصورة فردية (ويمكن أن تشمل حواجز للأداء، بشرط إيجاد نظم ملائمة لتقدير الأداء) وعقود التوظيف الأكثر مرنة. ويمكن أن يشمل تحسين ظروف التوظيف تحسين بدلات السكن والتعليم والضمان الاجتماعي، وتحسين إمكانيات الاندماج الاجتماعي لموظفي الأمم المتحدة وأسرهم، فيما يتعلق مثلاً بتوظيف الزوج وإجازات الأمومة أو الآباء وما إلى ذلك، وتحسين إمكانيات التدريب وتنمية القدرات. ونحن نقترح أن تقوم وكالات الأمم المتحدة الناشطة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي بدراسة مجموعة الخيارات المتاحة لتحسين القدرة التنافسية للتعويض المقرر لموظفي الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك جعل الرواتب قادرة على المنافسة وتحسين ظروف التوظيف.

٤-٥ التحديات المقبلة: متابعة الإصلاح في إطار نظام معقد

إن تنفيذ التغييرات الموصوفة آنفاً في مجموعة من المؤسسات يتطلب اقتران الالتزام من جانب الدول الأعضاء والمشاركة والملكية من جانب الموظفين، وكذلك استجلاب خبرات دولية ذات نوعية عالية في إدارة الموارد البشرية. وسيلزم أن تتناول إصلاحات ملاك الموظفين إعادة ترتيب موظفي المقر وأحياناً إعادة توزيعهم للعمل على صعيد الميدان نظراً إلى ما ينبغي أن يصحب عملية إيجاد مكاتب قطرية موحدة من تقليل لتركيز المهام في المقر. وسيلزم تنفيذ المقترنات بأسلوب يكفل أن يكون الموظفون الوطنيون التابعون للأمم المتحدة قادرين على الإسهام بأكبر قدر ممكن في العمل في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي.

ونحن نقترح وضع أساس تحليلي أكثر متانة للتغييرات في مجال التوظيف وتنمية قدرات الموظفين، ويمكن أن يكون ذلك من خلال دراسة مستقلة يقوم بها خبراء استشاريون لنظام إدارة وتنمية الموارد البشرية للأمم المتحدة. ويمكن أن تبين الدراسة مواطن القوة والضعف في إدارة الموارد البشرية للأمم المتحدة وأن تتخض عن أفكار وتوصيات وجداول زمنية محددة للتنفيذ. وي ينبغي أن يتم ذلك في إطار حوار وثيق مع موظفي الأمم المتحدة للاستفادة من خبرتهم وإيجاد إحساس بالملكية إزاء عملية التغيير.
