

Distr.
GENERAL

A/51/810
27 February 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



الدورة الحادية والخمسون
البندان ١١٢ و ١٤١ من جدول الأعمال

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدةتقرير الأمين العام عن أنشطة مكتب المراقبة الداخلية

مذكرة من الأمين العام

- ١ - عملاً بقرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بء، يتشرف الأمين العام بأن يحيل، لعناية الجمعية العامة، التقرير المرفق، الذي تلقاه من وكيل الأمين العام لخدمات المراقبة الداخلية، عن "استعراض برنامج الأمم المتحدة للبيئة والممارسات الإدارية لأمانته، بما في ذلك مكتب الأمم المتحدة في نيروبي".
- ٢ - ويوافق الأمين العام على التوصيات الواردة في التقرير، حسبما أوجزت في الفصل الثامن. وقد أصدر التوجيهات اللازمة لمواصلة وتعجيل الإجراءات التصحيحية وغير ذلك من التدابير الجارية حالياً لمعالجة المسائل المتصلة بالهياكل والعمليات الإدارية. وفيما يتعلق بمسائل السياسات والبرمجة، يلاحظ الأمين العام أنه تم اعتماد الإعلان المتعلق بدور برنامج الأمم المتحدة للبيئة وولايته في الدورة التاسعة عشرة لمجلس إدارة البرنامج لكي يقدم إلى الدورة الاستثنائية للجمعية العامة التي سوف تنظر في جدول أعمال القرن ٢١. ويأمل الأمين العام في أن تسهم الدورة الاستثنائية للجمعية العامة في زيادة ترشيد الأدوار والأنشطة، وتعزيز التكامل داخل المنظمة وفي المنظومة ككل، في اثنين من المجالات ذات الأهمية الحيوية، وهما البيئة والتنمية المستدامة.



المرفق

تقرير مكتب المراقبة الداخلية عن استعراض برنامج الأمم
المتحدة للبيئة والممارسة الإدارية لأمانته، بما في ذلك
مكتب الأمم المتحدة في نيروبي

المحتويات

الصفحة	المقرات	
٦	٥ - ١	مقدمة - أولاً
٧	٣٤ - ٦	برنامج الأمم المتحدة للبيئة في حقبة ما بعد انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية: المفهوم، والدور، والأدوات - ثانياً
١٣	٧٠ - ٣٥	القضايا التنظيمية والإدارية - ثالثاً
١٩	٨٢ - ٧١	صياغة البرامج وإدارتها - رابعاً
٢٢	٩١ - ٨٣	آليات الإشراف والضوابط الداخلية - خامساً
٢٤	١١٨ - ٩٢	تقييم المشاريع والبرامج والتقييم المؤسسي - سادساً
٢٩	١٣٦ - ١١٩	مكتب الأمم المتحدة في نيروبي - سابعاً
٣٣	١٥٥ - ١٣٧	التوصيات - ثامناً
٣٧		التذييل

موجز

المسألة الأساسية التي تواجه برنامج الأمم المتحدة للبيئة تتمثل في الدور الذي يضطلع به في حقبة ما بعد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية. وإذ لم يتضح للموظفين والمهتمين بالبرنامج الدور الذي ينبغي أن يؤديه البرنامج، فقد ترتب على عدم الوضوح عواقب بالنسبة لطريقة صياغة البرامج وإدارتها؛ وبالنسبة لعملية تحجيم البرنامج الجارية؛ فضلا عن معنويات الموظفين وشعورهم بالانتماء. وينبغي أن تكون المسؤولية الأولى للإدارة هي التركيز على هذا الدور الجديد، وحصره في عدد أقل من الأولويات من أجل زيادة فعالية المنظمة وقدرتها على التأثير.

ولم تحدد بعد بالنسبة للمديرين الخيارات الصعبة اللازمة على الرغم مما يواجهونه من انخفاض الموارد. وهذه الحلقة المفرغة تعزى إلى أن الموارد المتاحة للمديرين أقل مما كان متاح لهم سابقا. واستغرقت عملية تشذيب البرامج وقتا طويلا من الموظفين. وبسبب ما تتطلبه هذه العملية من الوقت والجهد، صار الوقت المتاح للتفكير أو العمل البيئي أقل مما كان. وأدى ذلك إلى تقليل النتائج الملموسة وإلى تقويض ثقة الجهات المانحة وانخفاض المساهمات مما أفضى بدوره إلى زيادة تخفيض البرامج.

وعلى الرغم من الأوضاع المبينة أعلاه، فإن برنامج الأمم المتحدة للبيئة لا يزال يضطلع ببرامج تقدم مساهمة حقيقية. ويبدو أن برنامج الإنتاج الأنظف وبرامج قانون البيئة من بين هذه البرامج.

وهناك ما يدعو لدراسة امكانيات التكامل بين أنشطة مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) وإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. فالتوسع في عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مجال الاقتصاديات البيئية مع التخلي عن المسائل التجارية والبيئية هو الخيار الذي يوجد له أكبر مبرر تشريعي.

وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة هو الجهة الوحيدة في منظومة الأمم المتحدة التي تجد صعوبة في إنجاز ما هو متوقع منها بموجب ولايتها ومسؤولياتها عن التنسيق، وتزداد هذه الصعوبة حدة بسبب دور البرنامج الأصلي ذي الطابع الترويجي للغاية، ثم النقص الراهن المتعاطم في الموارد، وحالات الغموض التي تكتنف دوره بالإضافة إلى ما يبدو أنه اخفاق من الإدارة في عرض رسالتها على الجهات المانحة الرئيسية منذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، على نحو يقنع تلك الجهات بالسلامة الموضوعية لبرامجها، وقدرة برنامج البيئة على إدارة شؤونه.

وفي بعض الأحيان كانت العلاقة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقيات البيئية، لا سيما الاتفاقيات التي أبرمت منذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، مصدرا للمشاكل. غير أن هذه العلاقة تنطوي على إمكانية توفير الأساس اللازم لإنعاش الدور الاستراتيجي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة فيما يتعلق بدور البرنامج في توجيه التقدم الذي يحرز في تنفيذ جدول أعمال البيئة العالمية. ولا يزال يتعين على أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة دراسة هذه الإمكانيات واستغلالها بصورة تامة.

لا يتيح الهيكل التنظيمي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة إطارا مناسباً لتبسيط نشاط تلك المنظمة بطريقة تتسم بالفعالية والكفاءة. وتزداد المشكلة تعاقماً بسبب غياب الوثائق المتعلقة بحدود السلطات المخولة لكل مدير، وبسبب الغياب المتكرر والطويل للمديرة التنفيذية ونائب المدير التنفيذية عن المقر في نيروبي.

ولا تعمل أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة بصفة عامة، في بيئة تيسر تحقيق الفعالية والكفاءة. ويبدو أن معظم الأجهزة التي أنشأتها الأمانة لتحقيق أهداف وغايات برنامج الأمم المتحدة للبيئة غير وافيه بالغرض، من الناحية الإدارية والتنظيمية، وكذلك الحال بالنسبة للآليات الداخلية لإسداء المشورة والمراقبة والإدارة بصفة عامة. وهناك استثناء واحد وهو وحدة أمين المظالم.

وليست المسؤوليات الوظيفية لمختلف الإدارات الرئيسية واضحة تماماً، ومن الواضح أنه ليس هناك تفويض واضح للسلطة. وإن الأجهزة الداخلية لإسداء المشورة الجماعية معوقة تؤدي إلى تمييع المسؤولية وإعاقة تحقيق الكفاءة. وبالإضافة إلى ذلك، ليس هناك عرض متسق وشامل للميزانية البرنامجية، فيما يتعلق بالمشاركة العالمية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في المسائل البيئية. ويشوب التشتت مهمتي مراقبة التنفيذ وتقييم النتائج مما يتعذر معه وضع سياسات واضحة ومتسقة لتوزيع الموارد، أو للتأكد من أن الموارد تستخدم استخداماً فعالاً.

ولقد بدد برنامج الأمم المتحدة للبيئة موارد نادرة، ويرجع ذلك إلى جملة أمور منها الاستخدام المفرط للخبراء الاستشاريين/المستشارين مع قدر ضئيل للقيمة المضافة من الخدمات بالنسبة للمنظمة، وإنشاء وظائف في الرتب الأعلى مما أدى إلى توسيع قمة الأمانة فضلاً عن شغل هذه المناصب بدون وجود دليل واضح على كفاءة شاغل المنصب للاضطلاع بالمسؤولية المناطة به، وضعف وتشتت آلية مراقبة صرف الأموال.

وهناك إحساس بين بعض من تمت مقابلتهم، بمن فيهم بعض الأطراف صاحبة المصلحة، أن هناك مشكلة تتمثل في انعدام المصداقية بين كبار موظفي الإدارة وأغلبية الموظفين. وتلك حالة لا يجوز السماح باستمرارها. فلدى برنامج الأمم المتحدة للبيئة كثير من الموظفين الموهوبين والمتحمسين ولكن معنوياتهم منخفضة، وفي بعض الحالات تعتبر الروح المعنوية منخفضة للغاية وهناك موظفون أرفع تأهيلاً يسعون بنشاط لإيجاد عمل بديل.

وفعالية المكاتب القائمة خارج نيويورك متفاوتة. ويبدو أن بعضها يؤدي عمله بصورة جيدة. وبالنسبة لمكاتب أخرى مثل المكتب الإقليمي لأمريكا الشمالية، لا يبدو أن الانتاج والقيمة الظاهرة المضافة تعادل ما يمكن أن يتوقع منه.

ويتمتع مرفق ميركير (Mercure) للاتصالات، وهو هدية من الوكالة الأوروبية للنضاء بالقدرة الكامنة على تعزيز قدرة برنامج الأمم المتحدة للبيئة تعزيزاً قوياً للاتصال بالعالم الخارجي. ولكن حال دون بدء تشغيله مشكلة المواءمة بينه وبين مرافق الأمم المتحدة الأخرى بالإضافة إلى مشاكل قائمة مع البلد المضيف، على الرغم من التكاليف الجارية الكبيرة التي يتم تحملها دون أن يعود ذلك بأي نفع على برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

ولقد تفاقمت المشاكل التي يعاني منها برنامج الأمم المتحدة للبيئة بسبب ما لمكتب الأمم المتحدة في نيويورك المنشأ حديثاً من قدرة محدودة على توفير الخدمات المشتركة للبرنامج. واعتماد المكتب بصورة مفرطة على التمويل الطوعي (على موارد خارجة عن الميزانية) أمر غير ملائم كما أن تكوين موظفين غير كاف من حيث العدد والنوعية. لذلك لا يستطيع المكتب بهذه الحالة، إنجاز مسؤولياته على نحو واف بالغرض. وما لم يوجد حل لبعض المسائل الأساسية فإن احتمال تخفيف حدة المشكلة المتعلقة بقدرته سيظل احتمالاً ضعيفاً.

أولا - مقدمة

١ - في إطار برنامج الأمين العام للإصلاح الإداري، اضطلع فريق من مكتب المراقبة الداخلية بإجراء استعراض لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وللممارسات الإدارية في أمانته، وشمل ذلك مكتب الأمم المتحدة في نيروبي. وزار الفريق مقر برنامج الأمم المتحدة للبيئة في نيروبي في الفترة من ١٦ إلى ٢٤ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦. وتلت ذلك زيارة ليوم واحد لجنيف وباريس، حيث أجريت اتصالات مع مكاتب البرنامج وأمانات الاتفاقيات القائمة هناك.

٢ - وحاول الفريق، في الوقت المتاح له، أن يبحث فيما إذا كان برنامج عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة يتسم بحسن التخطيط والتنفيذ والتقييم، وما إذا كانت أمانته تعمل في بيئة تيسر تحقيق الكفاءة والفعالية. وفي ذلك الخصوص، أخذ الفريق في الاعتبار التوصية التي قدمتها لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الخامسة والثلاثين فيما يتعلق بالآثار المترتبة على إعادة تنظيم برنامج الأمم المتحدة للبيئة وحالته الإدارية^(١).

٣ - واجتمع الفريق إلى المديرية التنفيذية للبرنامج وأجرى مقابلات مستفيضة مع ٦١ من الموظفين، منهم رؤساء الشُعَب ومعظم موظفي السلك الإداري بالإضافة إلى ممثلي الموظفين. واطلع الفريق أيضا على آراء بعض ممثلي الدول الأعضاء في مجلس إدارة البرنامج.

٤ - ونظر الفريق، بعد إتمامه عمله الميداني، في عدد كبير من المراسلات الداخلية، والوثائق، والإصدارات الإدارية، وتوجيهات السياسة العامة، ومحاضر الجلسات، ونتائج المراجعة والتقييم والمواصفات الوظيفية. وتهدف النتائج والتوصيات التي توصل إليها الفريق إلى تمكين البرنامج من الاضطلاع بمسؤولياته بصورة أذجع، وإن كان تنفيذها يتطلب بذل جهود خاصة، من جانب الموظفين والإدارة على السواء في إطار من التعاون والتقييم الذاتي الصريح.

٥ - ويقدر الفريق تقديرا كبيرا ما أبداه الموظفون على اختلاف مستوياتهم من تعاون معه خلال فترة هذا الاستعراض. كما يعرب عن ارتياحه لما أعلنته الإدارة من استعداد لاتخاذ عدد من المبادرات لمعالجة مختلف المشاكل التي لمسها الفريق في مجالات الإدارة والهيكل التنظيمي ومهام المراقبة.

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٦ (A/50/6)، الفقرات ١٣٩

ثانيا - برنامج الأمم المتحدة للبيئة في حقبة ما بعد
انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة
والتنمية: المفهوم، والدور، والأدوات

معلومات أساسية

٦ - عندما أنشئ برنامج الأمم المتحدة للبيئة في عام ١٩٧٢، كان هو الوكالة الوحيدة المتعددة الأطراف المعنية بموضوع البيئة. وكان ينظر إليه على أنه يتمتع بدور متميز داخل منظومة الأمم المتحدة. وتجسد هذا الدور في تحديد المشاكل البيئية الناشئة والمساعدة على صياغة توافق دولي في الآراء بشأن حلها. ولكن في العقود التالية، ونظرا لزيادة الوعي بأن البيئة أصبحت من القضايا الأساسية بالنسبة للرأي العام الدولي، بدأ العديد من الوكالات الأخرى في الأمم المتحدة في الاهتمام بمجال البيئة وأخذ الدور الفريد الذي كان يضطلع به برنامج الأمم المتحدة للبيئة في التضاؤل باطراد.

٧ - وجاء انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية في ريو دي جانيرو عام ١٩٩٢ مثالا على ذلك. إذ لم يوكل لأمانة البرنامج سوى دور ضئيل في التحضير للمؤتمر. ومع ذلك، فقد اضطلع المؤتمر بدور هام في إيجاد توافق عالمي في الآراء بشأن حلول عدد من المسائل البيئية التي كان البرنامج قد ساعد على لفت الانتباه الدولي إليها. وفي المؤتمر، تم التسليم بالدور الذي تضطلع به البلدان النامية، كشركاء في تنفيذ توافق عالمي في الآراء بشأن بعض المسائل البيئية.

٨ - ولدى إنشاء الآليات اللازمة لتنفيذ الحلول للمشاكل البيئية، أوكلت معظم المسؤولية عن متابعتها الى مرفق البيئة العالمية والى عدد من الاتفاقيات المتعلقة بمسائل بيئية أساسية محددة ومنها مثلا التنوع البيولوجي وتغير المناخ. أما مرفق البيئة العالمية فهو صندوق يسيطر عليه البنك الدولي، ويضطلع فيه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بدور صغير وإن كان محددا، في حين أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يقوم فيه بدور هامشي ثانوي. وتوحي الأرقام المتوافرة عن ١٩٩٦ بأن برنامج الأمم المتحدة للبيئة لا يصله سوى ما يزيد قليلا عن واحد في المائة من حافظة مشاريع مرفق البيئة العالمية.

الشركاء الجدد لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة

٩ - برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الذي كان يعتبر في الماضي "اللاعب" الوحيد للأمم المتحدة على الساحة البيئية المتعددة الأطراف، أصبح لديه حاليا شركاء ناشطون ضمن منظومة الأمم المتحدة، وهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة بالأمانة العامة، فضلا عن البنك الدولي. ولم يوكل الى برنامج الأمم المتحدة للبيئة سوى دور متواضع للغاية في إدارة مرفق البيئة العالمية.

١٠ - وكان ينظر في البداية الى برنامج الأمم المتحدة للبيئة على أنه "وسيط حفاز" ولكن بعد إنشاء البرنامج طرأت زيادة على عدد الكيانات غير الحكومية المعنية بالمسائل البيئية وتأثيرها، ومن ثم تعيين على البرنامج أن يمارس دوره كوسيط حفاز في غمار ساحة من الفعاليات والمؤثرات المتنافسة، فضلا عن

أن يتم ذلك في فترة اتسمت بالمنافسة بين الكيانات من أجل الاستئثار بالموارد المكرسة لحل المسائل البيئية، وقد واجهت الأطراف صاحبة المصلحة صعوبات في تقييم مدى فعالية البرنامج في ظل غياب منهجية قائمة لتقييم أثر البرامج كوسيط حفاز من هذا القبيل، أو للاختيار بالفعل بين مناهج الحفز المختلفة.

١١ - ثم أصبح اضطلاع البرنامج بدور الوسيط الحفاز أصعب اليوم كثيرا عما كان عليه منذ ٢٥ عاما. وبسبب ولايته وتاريخه، بات البرنامج معزولا بالفعل عن معظم الأنشطة التنفيذية التي تقوم بها منظومة الأمم المتحدة والمتصلة بالقضايا البيئية. ويزيد من ذلك صعوبة التدليل عمليا على إحرازه نتائج ملموسة.

١٢ - ومنذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، أيد عدد من الدول الأعضاء تعزيز لجنة التنمية المستدامة في مجالات تعدد أو كانت تعدد تقليديا، من محاور اهتمام برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

١٣ - بعد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية أثارَت الإدارة العليا موضوع الدور الجديد الذي يتعين أن يؤديه برنامج الأمم المتحدة للبيئة، استجابة إلى تحديات فترة ما بعد المؤتمر، وقد بذلت جهود ضخمة في برنامج الأمم المتحدة للبيئة لإعادة التفكير في دوره في ظل الظروف الجديدة. وأشركت الإدارة قطاعات كثيرة بالمنظمة في هذه العملية. كما بذلت جهود واسعة النطاق وباهظة التكاليف لإشراك جهات خارجية متمرسة للاطلاع على وجهات نظرها، بما في ذلك اللجوء إلى خبراء استشاريين رفيعي المستوى وعقد اجتماعات في بيلاجيو، إيطاليا ثم في كوبيه، سويسرا.

١٤ - وعلى الرغم من مرور أربع سنوات على انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية وعملية إعادة التفكير الذي شرع فيها برنامج البيئة لم تتوصل بعد الإدارة العليا ولا الأطراف صاحبة المصلحة بالمنظمة إلى اتفاق بشأن ما هو متوقع من تلك الوكالة ولا بشأن تهم واضح جديد ومقبول على نطاق واسع للدور الذي ينبغي أن يؤديه البرنامج في حقبة ما بعد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية.

١٥ - وقد أدى هذا الافتقار إلى التفاهم إلى تفاقم الوضع المضطرب أصلا وتمول معظم تكاليف أنشطة البرنامج من التبرعات. وتأتي معظم هذه المساهمات من عدد صغير من الجهات المانحة. وهناك أيضا مساهمة متواضعة من الميزانية العادية للأمم المتحدة ولكن معظم أنشطة البرنامج تمول من صندوق البيئة أو من الصناديق الاستثنائية، ولدى البرنامج منها أكثر من ٥٠ صندوقا. ولقد انخفضت المساهمات كثيرا لأسباب متعددة، بعضها ظرفية بغير شك ولكن بعضها الآخر يتعلق بعدم التأكد من دور البرنامج، أو الطريقة التي سيجري بها في المستقبل. وفي حقبة يطغى عليها الاتجاه نحو تقليص حجم الموارد، أدى ذلك إلى عرقلة عملية المفاضلة بين المهام التي يتعين على البرنامج أن يستبقها أو يركز عليها، وبين تلك التي ينبغي أن يستبعدا.

١٦ - وإزاء نقص الموارد، ناضل المديرون من أجل المحافظة على موظفيهم، غير أنه في عدد متزايد من الحالات لم يكن لديهم سوى القليل من الموارد المتاحة لأداء العمل ولم تتوفر الإرادة الإدارية أو السياسية للوقوف على الاختيارات الصعبة وتحديد الأولويات التي تتجاوز الحصص القطاعية الموضحة لمجلس الإدارة في دورته الثامنة عشرة.

١٧ - ونشأت عن هذه العملية حلقة مفرغة. ويشارك المديرون وموظفونهم في تقليص حجم برامجهم، ونظرا لما يتطلبه ذلك من وقت وطاقة، لم يعد يتوافر لهم إلا وقت قليل للقيام بالأعمال المتعلقة بالبيئة. وأدى ذلك إلى انخفاض في النتائج البارزة ومن ثم إلى انخفاض ثقة المانحين وبالتالي إلى مساهمات أقل أفضت بدورها إلى زيادة تقليص حجم البرامج.

قائمة الخيارات لحقبة ما بعد انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية

١٨ - بوسع برنامج الأمم المتحدة للبيئة مواصلة دوره بوصفه وسيطا حفازا على النشاط البيئي الدولي أو راعيا للأبحاث التطبيقية، وأن يؤدي دورا تنسيقيا في تعزيز تطبيق النتائج أو يكون بمثابة محور لسلسلة من شبكات المعلومات البيئية وبوسعه أيضا أن يحاول تغيير نفسه ليصبح وكالة منفذة في جهاز الأمم المتحدة الإنمائي.

١٩ - ونظرا لأن "العمل" يتطلب عادة موارد، وإذا لم يعد لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة دور مالي بسبب إنشاء مرفق البيئة العالمية، فإن أي دور حفاز سيتعين أن يكون محدودا للغاية. وفي مجال الأبحاث، لا يتمتع البرنامج بأي قدرة حقيقية للإشراف على الأبحاث وتوجيهها اللهم إلا في بعض المجالات المحدودة للغاية، وإن كان بمقدوره أن يرعى الأبحاث، مستفيدا من سمعته كجهة محايدة وموضوعية ليكون له دور في اختيار إدارة الأبحاث التطبيقية وطريقة استخدامها. ويبدو أن مكتب باريس، بفضل برنامج الإنتاج الأنظف الذي يعتمد، أظهر قدرا من النجاح في هذا الصدد.

٢٠ - ولم يتم إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة ليكون بمثابة وكالة منفذة لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي. وفي سنواته الأولى، واجه البرنامج معارضة شديدة من جهات أخرى عندما حاول أن يؤدي هذا الدور. وهناك دلائل تشير إلى أن بعض أجزاء البرنامج تريده أن يتحول إلى دور الوكالة المنفذة. وإذا كانت هناك أسباب استراتيجية لذلك، فإنها لم توضح للفريق. ولكن، إذا كان ينظر إلى هذا الدور كوسيلة لحل مشكلة نقص الموارد الشديد الذي تعاني منه برامجه، ينبغي الإشارة إلى أن الصناديق المتاحة لتقديم مساعدات مالية متعددة الأطراف على شكل منح آخذة في الانكماش، ومن شأن استراتيجية ترمي إلى دعم أي وكالة من الوكالات من خلال الريج المحقق من التكاليف العامة نتيجة اتباع هذا النهج، أن تصبح على ما يبدو عملية متزايدة الصعوبة.

العلاقة مع الصكوك: الشبكات والاتفاقيات

٢١ - ساعد برنامج الأمم المتحدة للبيئة منذ تأسيسه في عام ١٩٧٢ على إنشاء سلسلة من شبكات المعلومات العالمية مثل قاعدة البيانات العالمية للمعلومات عن الموارد، والنظام العالمي للرصد البيئي، ونظام الإحالة الدولي لمصادر المعلومات، مما يتيح إجراء اتصالات مع مختلف المؤسسات والأفراد النشطين في هذا الميدان على مستوى العالم. كما أن البرنامج هو المنظمة الأم لسلسلة من الاتفاقيات البيئية العالمية، مثل اتفاقية التنوع البيولوجي، واتفاقية بازل، واتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المعرضة للانقراض الخ، وقد غيرت هذه الاتفاقيات حالة القانون البيئي العالمي والطرق التي تتصرف بها الدول في الأعمال المتصلة ببعض الأنشطة الجوهرية.

٢٢ - وتمثل العلاقات بين الشبكات والاتفاقيات والطريقة التي تدار بها أداة قوية تنطوي على إمكانية استخدامها في إعادة التأكيد على دور فريد يؤديه برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وستعالج أدناه المسائل التنظيمية والإدارية المتعلقة بهذه الصكوك. غير أن النقطة التي يتعين توضيحها هنا تتمثل في دور هذه الصكوك في تنظير وعرض الرؤية الاستراتيجية ودور برنامج الأمم المتحدة للبيئة الذي يساهم في تحديد المشاكل البيئية العالمية الناشئة وهندسة التوصل إلى توافق حكومي دولي للأراء بشأن طريقة معالجتها.

٢٣ - وقد جرى النظر فعلا في هذه المسائل، فمثلا تبين مضبطة أول اجتماع للجنة استعراض البرامج في أيار/مايو ١٩٩٦ أن "الدعم الموضوعي والإداري للاتفاقيات التي يديرها برنامج الأمم المتحدة للبيئة"، كان هو البند الأول في برنامج العمل لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في عام ١٩٩٦ غير أنه لا يبدو أنه كان هناك اهتمام رئيسي بهذه الصكوك لدى إعادة التفكير في دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة على الرغم مما تنطوي عليه من أهمية تقنية وسياسية.

٢٤ - وفيما يتعلق بالشبكات، ففي حين أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة لا يستطيع تحديد برنامج عملها أو تمويلها، إلا أنه يستطيع أن يؤثر على جدول أعمالها وعلى المسائل التي تعالجها. فالبرنامج وحده يستطيع أن يكون له نظرة شاملة لعمل جميع شبكات المعلومات والصكوك البيئية، كما يستطيع دون غيره أن يستخلص النتائج لمعرفة مكامن الضعف في الصورة العامة ولمعرفة ما تشير إليه مختلف الصكوك بالنسبة لمشكلة عريضة ناشئة لم يحددها صك واحد أو شبكة معلومات واحدة.

٢٥ - وبالنسبة للاتفاقيات البيئية التي هي من الناحية الإدارية منبثقة عن برنامج الأمم المتحدة للبيئة، فإن لديها مؤتمراتها الخاصة المؤلفة من أطرافها، التي توجه محتويات وإدارة برنامجها. غير أن لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة دورا في عملها، وهو أحيانا دور مباشر وأحيانا غير مباشر. فمثلا، يعد المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة كبير مسؤولي اتفاقية بازل، بينما لاتفاقية التنوع الاحيائي أمين تنفيذي خاص بها وفي جميع الحالات، يشارك برنامج الأمم المتحدة للبيئة في كل اتفاقية وفي مؤتمرات الأطراف فيها، وهو بالفعل المنظمة الوحيدة التي تستطيع أن تعالج المسائل التي تهم الجميع. وبالإضافة إلى ذلك، فقد أعطى مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية ولاية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة لكي يؤدي هذا الدور.

٢٦ - وقد زود الفريق قبل نهاية الزيارة بمضابط الاجتماعات المتعلقة بتنسيق أمانات الاتفاقيات. وبالإضافة إلى ذلك، ثمة تقرير وضعه خبير استشاري ونظر فيه المجلس الإداري في عام ١٩٩٥ والهيئة التنسيقية للاتفاقيات، وأوصى بالفعل بأن يكون لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة دور موسع في تنسيق الاتفاقيات، وأشار إلى المجالات التي يحتل فيها البرنامج مكانة فريدة تتيح له تقديم خدمة لها قيمتها في هذا الصدد.

٢٧ - غير أنه، أثناء إقامة الفريق في نيروبي، لم يثر أي طرف، بخلاف أعضاء الفريق، مسألة العلاقة الاستراتيجية بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقيات. وما من أحد في البرنامج أعرب عن رأيه بأن العلاقة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقيات أداة استراتيجية يستطيع البرنامج من خلالها أن يكون له تأثير على جدول الأعمال البيئي العالمي. غير أنه يبدو أن لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة في هذا المجال مكانة فريدة، وهي مكانة تحتاج إلى أن يفكر فيها البرنامج وأن يفعل بصددها المزيد. وتمثل إحدى الإمكانيات في هذا المضمار في إنشاء "أمانة لأمانات الاتفاقيات" داخل برنامج الأمم المتحدة للبيئة لمعالجة تلك المسائل التي تتجاوز كل اتفاقية على حدة.

دور التنسيق ونتائجه

٢٨ - ربما تود إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة وأصحاب المصلحة في وجوده، إمعان التفكير فيما يعنيه التنسيق لا سيما عندما يكون للمنسق سلطة سياسية محدودة ولا يتمتع بحق الاعتراض على بنود الميزانية دون أن يكون تحت يده موارد مالية للإصرار على التنسيق أو للتشجيع عليه. ومن المفيد، بالنسبة لجميع المعنيين، إدراك ما ينطوي عليه التنسيق الناجح وما الذي يمكن عمله والإعراب عن التقدير الواجب عندما يتم إنجاز ما يمكن عمله.

٢٩ - وبالإضافة إلى ذلك، إذا أريد لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يؤدي دوره التنسيقي تجاه منظومة الأمم المتحدة، والحكومات، والشركات الخاصة والكيانات الأخرى، ولكي يكون، كما يقترح الفريق، أكثر نشاطا في تنسيق الاتفاقيات، فإنه يحتاج حينئذ إلى موارد للاضطلاع بهذا الدور. ويحتاج أيضا إلى إعداد نفسه ليقدّم تقارير موضوعية وتحليلية سليمة إلى الجمعية العامة عن طريق المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

دور المكاتب الواقعة خارج نيروبي

٣٠ - شمل عمل الفريق بحث الوضع في مكاتب جنيف وباريس ونيويورك ولكن الذي خضع للدراسة كان عينة صغيرة أكثر من اللازم لا تكفي للحكم على مجمل العملية المتعلقة بتعزيز المكاتب الإقليمية للبرنامج في ضوء تكاليفات مجلس الإدارة. غير أنه يبدو بالفعل أن العملية في باريس أدت إلى إنجازات ملموسة، ويعود ذلك إلى حد كبير إلى المكتب، لا سيما في مجال الإنتاج الأنظف، وأنها تدار إدارة جيدة في ضوء الظروف المالية التي تمر بها المنظمة. أما تحديد إنتاجية المكتبيين الآخرين اللذين تمت زيارتهما فلم تكن على نفس القدر من السهولة. وتعالج في موضع آخر الالتباسات المرتبطة بوجود بعض المهام التي يضطلع بها في نيروبي بينما يتم الإشراف عليها من جنيف. وبالنسبة لمكتب نيويورك، فإن معظم نواتجه من النوع

الوسيط، وغير الملموس إلى حد ما، ولا ينطوي على أهمية بارزة. والنتيجة التي تفرض نفسها هي أن نفس مستوى النتائج، لا سيما مسؤوليات الاتصال، يمكن تحقيقه بمنشأة أصغر حجماً.

التكامل مع عمل الكيانات الأخرى

٣١ - الاقتصادات البيئية، والتجارة والبيئة، وإدارة موارد المياه العذبة تشكل جميعاً أمثلة على المواضيع التي تظهر في كل من برنامج عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة وفي عمل برنامج وأهداف كيانات أخرى للأمم المتحدة مثل إدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة. ولا يعد أي منها وكالة منفذة لها دور مباشر في الأنشطة التنفيذية ومن ثم لديها حاجة إلى الاضطلاع بهذا العمل دعماً لهذه الأنشطة التنفيذية. وبناء عليه، ربما تدعو الحاجة إلى استكشاف الفائدة المباشرة لهذه الأنشطة بالنسبة للاهتمامات الدولية بالمسائل البيئية.

٣٢ - ولبرنامج الأمم المتحدة للبيئة أن يدعي على نحو مشروع بأنه مكلف بموجب الفقرة ٢٨-٢٢ (ج) من جدول أعمال القرن ٢١، بالتركيز على تطوير وتعزيز استخدام تقنيات من قبيل المحاسبة المتعلقة بالموارد الطبيعية والاقتصاديات البيئية^(١)، غير أنه في مجال التجارة، يذكر جدول أعمال القرن ٢١ بوضوح في الفقرة ٢٦-٢٨ أنه "ينبغي لمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، أخذاً في اعتباره أهمية الترابط بين التنمية والتجارة الدولية والبيئة، أن يقوم بدور هام في تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١ وفقاً لولايته في مجال التنمية المستدامة، التي جرى تمديدها في دورة المؤتمر الثامنة"^(٢).

٣٣ - وعليه، فإن مزيداً من استكشاف أوجه التكامل بين عمل الأونكتاد، وإدارة تنسيق السياسات والتنمية المستدامة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة أمر ضروري، مع إمكانية قيام برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتركيز عمله وتوسيعه في مجال اقتصاديات البيئة، وهو السيناريو الذي توجد له أكثر الأسانيد التشريعية.

خصائص الإدارة

٣٤ - لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة مجلس إدارة يجتمع كل سنتين في نيروبي. ويوصفه جزءاً من الأمانة العامة للأمم المتحدة، يعين الأمين العام مديره التنفيذي بموافقة الدول الأعضاء. وفي الغترات الواقعة بين اجتماعات مجلس الإدارة، توجد لجنة من الممثلين الدائمين التي تؤدي دوراً معترفاً به في متابعة تنفيذ قرارات مجلس الإدارة مع القائمين على إدارة البرنامج، على الرغم من أنها ليست مسؤولة رسمياً أمام المجلس.

(٢) انظر تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢ (منشور الأمم المتحدة، رقم المبيع E.93.I.8 والتصويب) المجلد الأول: القرارات التي اتخذها المؤتمر، القرار ١، المرفق الثاني، الفقرة ٢٨-٢٢ (ج).

(٣) المرجع نفسه، الفقرة ٢٨-٢٦.

ثالثا - القضايا التنظيمية والإدارية

اللامركزية

٢٥ - برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو هيئة تتمتع باللامركزية إذ يؤدي قرابة ٦٠ في المائة من موظفي البرنامج أعمالهم من مقره في نيروبي والبقية من الأمانة العامة لست اتفاقيات، والمكاتب الإقليمية ووحدات تنسيقية أخرى. ويتضح من ذلك أن موظفي برنامج الأمم المتحدة للبيئة موزعون في أربع قارات مع تركيز شديد في أفريقيا وأوروبا.

٢٦ - وفي ضوء هذه اللامركزية في مهام البرنامج صار من الضروري أن يؤدي مهامه بهيكل تنظيمي جيد التوثيق مما يكفل تعيين حدود السلطات والمسؤولية في المجالات الرئيسية للمساءلة التنظيمية عن النتائج. كذلك يجعل هذا الوضع أن من الضروري إسناد السلطة والمسؤولية بصورة واضحة على مختلف مستويات الإدارة.

٢٧ - وتشير الدراسة التي أجراها الفريق للخارطة التنظيمية لبرنامج للبيئة، (انظر التذييل) ومسائل أخرى ذات صلة بتحديد المسؤوليات الوظيفية، إلى أن هذه المهام والسلطات محددة بصورة عامة على مستوى الشُعَب وبدرجة أقل على مستوى ما دون الشُعَب، حيث تشكل تجمعات من الموظفين مجموعات رئيسية مسؤولة عن أداء مهام محددة في إطار المسؤولية العامة للشعبة. كذلك فإن الروابط بين المهام والمسؤوليات الموزعة على الشُعَب الرئيسية الثلاث لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ليست واضحة. ومما يزيد الحالة تفاقم الافتقار الواضح للروابط الأفقية فيما بين الشُعَب الرئيسية بمقر البرنامج، حيث يجري وضع البرامج، وأمانات الاتفاقيات والمكاتب الإقليمية والوحدات الأخرى الموجودة خارج نيروبي.

٢٨ - وقد لاحظ الفريق أن إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة أدخلت ما مجموعه ستة تغييرات تنظيمية منذ كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، اثنان منها ينطويان على تغييرات جوهرية للهيكل التنظيمي. وأدخل هذان التغييران في مطلع عامي ١٩٩٥ و ١٩٩٦. أما التغييرات الأخرى جميعها فمحدودة من حيث طابعها وتتألف من تعديلات طفيفة أدخلت على مسؤوليات بعض الوحدات التنظيمية. وتشير المعلومات التي أبلغت إلى الفريق إلى أن هذه التغييرات التنظيمية لم تدخل بالتشاور مع الأطراف المعنية أو قسم شؤون الموظفين المعني في جميع الحالات. ولم يعثر الفريق على أدلة موثقة تشير إلى العكس.

المسؤوليات ومستويات الرتب

٢٩ - تشير دراسة أجريت لأحدث خارطة تنظيمية في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ وكذلك جدول ملاك الموظفين المناظر لأمانة برنامج البيئة إلى الملاحظات التالية: جدول ملاك موظفي برنامج الأمم المتحدة للبيئة شديد التكدس عند قمته. فهناك ٢٢ وظيفة من الرتبة مد - ٢، بما في ذلك الاتفاقيات. ومن بين هذه الوظائف، توجد ١٢ وظيفة في نيروبي. وفي حين أن من المتصور أنه يلزم إتاحة رتب عالية المستوى لاجتذاب الموظفين الذين تكون لديهم معارف أو تجارب علمية خاصة، يلاحظ الفريق أن معظم هذه الوظائف

مشغولة من قبل، أو مسندة إلى أفراد يقومون بتنفيذ برامج إدارية وتنسيقية. لذلك يرى الفريق أن معظم هذه الوظائف لا تملك مبررات الرتبة مد - ٢.

٤٠ - وفضلا عن ذلك، تكشف الخارطة التنظيمية لبرنامج البيئة في حالات عديدة عن مسؤوليات متماثلة يجرى الاضطلاع بها من قبل موظفين في رتب أدنى (انظر التذييل). لذلك لم يعثر الفريق على وصف للمهام مبوب كما ينبغي بالنسبة لجميع الوظائف الرئيسية لإتاحة إجراء مقارنة لمستويات المسؤولية ذات الصلة الخاصة بكل من أولئك الموظفين من ناحية وما يؤدونه فعلا من مهام، من ناحية أخرى.

٤١ - وكما هو مبين في التذييل، تتألف أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في نيروبي من ثلاث شعب رئيسية، يتولى رئاسة كل منها مدير تنفيذي مساعد برتبة مد - ٢. ويتولى أحد هؤلاء المديرين الاضطلاع بالمسؤولية الإضافية للمدير الإداري. ويشمل ذلك توجيه البرامج وإنجازها بصفة عامة، وضمان تحقيق التكامل في وضع برامج برنامج البيئة والإشراف على جميع النواتج بصفة عامة. ولاحظ الفريق أن المسؤوليات المناطة بالمدير الإداري، بحكم ما أسند إليه من مهام ذات طابع مفرط الشمول، تتداخل مع مسؤوليات نائب المدير التنفيذي ومسؤوليات رئيس دائرة التخطيط والمساءلة المؤسسية.

٤٢ - وبالإضافة إلى الشعب الرئيسية الثلاث يشمل الهيكل التنظيمي برنامج شعبة خدمات الدعم الذي يجمع بين بعض وظائف المكتب التنفيذي ووظائف وحدة للتخطيط المؤسسي ومكتب الرصد والتقييم. ويرى الفريق أن هذه الوظائف لا تنسجم مع بعضها البعض وينبغي توزيعها على النحو المقترح أدناه. ولاحظ الفريق كذلك أن هذه الشعبة يتولى رئاستها موظف برتبة ف - ٥ يشرف على عمل موظفين في الرتبة مد - ١.

قنوات السلطة

٤٣ - فيما يتعلق بالقناة المخصصة لوظيفتي السلطة والإشراف تعرض الخارطة التنظيمية خمسة منسقين تنفيذيين يوجد أربعة منهم في شعبة البرامج. وهم مديرون بحكم مناصبهم لمجموعة من الوحدات التنظيمية التي تدخل ضمن نطاق اختصاصهم. ويقوم مديرو هذه الوحدات بتقديم تقاريرهم إلى المنسق التنفيذي بوصفه المشرف المباشر عليهم ويوافق على طلباتهم للتصريح بالسفر.

٤٤ - ويتضمن جدول ملاك موظفي شعبة البرامج سبع وظائف من الرتبة مد - ٢ ويبين أن بعض مديري الوحدات التنظيمية داخل هذه الشعبة متساوون من حيث الأقدمية مع المنسق التنفيذي الذي يشرف عليهم ومع المدير التنفيذي للشعبة ككل.

٤٥ - لم يستطع الفريق أن يضح إمكانية قيام منسقين يوجدون في مكان واحد بالإشراف على وحدات تنظيمية وأنشطة توجد في مكان آخر وبإدارتها بكفاءة. فعلى سبيل المثال، تقوم وحدة الاتصالات البيئية، التي يوجد مقرها في نيروبي، بتقديم تقاريرها إلى منسق العولمة الذي يوجد مقره في جنيف. كذلك تقوم

شعبة تعبئة الموارد التي يوجد مقرها في زيروبي بتقديم تقاريرها إلى مشرف يوجد في جنيف، بينما يتولى منسق يوجد في زيروبي إدارة المركز الدولي للتكنولوجيا البيئية الذي يوجد مقره في اليابان.

٤٦ - ولم توضح المهام والمسؤوليات المناطة بنواب مساعدي المديرين التنفيذيين المدرجين في إطار شعبة البرامج وشعبة تقييم المعلومات البيئية في أي مكان كما أن أدوارهم لا تزال غير واضحة. كذلك لا تعكس الخارطة التنظيمية المسؤولية الادارية لنائب المدير التنفيذي.

٤٧ - والاستنتاجات التي توصل إليها الفريق هي أن هذا الهيكل التنظيمي لا يتماشى مع هيكل البرنامج مما يطمس حدود المساءلة. كذلك لا يوجد وضوح فيما يتعلق بالمسؤوليات الخاصة بكل من العناصر المكونة داخل كل شعبة؛ مما يتعذر معه تحديد مدى التجانس والتكامل في عملها. وفي حين أن أوجه هذا التجانس واضحة فيما بين العناصر التي تعالج مسائل المياه والأراضي والتنوع البيولوجي والغلاف الجوي فهي أقل وضوحاً فيما يتعلق بمجموعة اقتصاديات القانون البيئي والاقتصاديات البيئية أو المجموعة التي تضم المركز الدولي للتكنولوجيا البيئية وبرنامج الكيماويات. لذلك يرى الفريق أن الدور التكاملية في هذه الحالات، وهو دور أنيطت المسؤولية عنه بالمنسقين ما برح يشير التساؤل.

٤٨ - ولا يعكس الهيكل التنظيمي الروابط القائمة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة والاتفاقيات. وكما لوحظ أعلاه، يرى الفريق أن هذه الاتفاقيات تشكل أداة هامة لتعزيز أهداف وأولويات برنامج الأمم المتحدة للبيئة. لذلك فإن غياب روابط واضحة بين البرنامج وأمانات الاتفاقيات المختصة يشير إلى أن تلك الأمانات تؤدي مهامها خارج إطار المسار الرئيسي لأنشطة برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

٤٩ - وموجز القول هو أن الهيكل التنظيمي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة لا يتيح إطاراً مناسباً لإدارة نشاط المنظمات المعنية بطريقة تحقق الكفاءة والفعالية. وثمة عاملان رئيسيان يؤديان إلى تفاقم هذه المشكلة وهما: أولاً، انعدام خطوط السلطة بصورة موثقة تبين حدود السلطة المخولة، والمدير المخولة له. وثانياً، تواتر حالات الغياب المطول للمديرة التنفيذية ونائب المديرة التنفيذية عن المقر في زيروبي. وفي هذا الصدد، أبدى بعض كبار الموظفين صراحة قلقهم بشأن حالات الغياب المطول هذه مما يتعذر معه الاتصال بالمديرة التنفيذية لأغراض المشاورة بشأن المسائل العاجلة حينما تكون غائبة عن زيروبي.

٥٠ - ويرى الفريق أن تسمية أحد رؤساء الشعب لمنصب المدير التنفيذي والموظف المسؤول لدى غياب المدير التنفيذي ونائب المدير التنفيذي هو حل مؤقت يمكن اللجوء إليه فقط في الحالات الاستثنائية عندما يكون كل من المدير التنفيذي ونائبه غائبين في وقت واحد. بيد أنه فيما يتعلق ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة يبدو أن هذا الترتيب ثابت. ولهذا يلزم ضمان وجود المدير التنفيذي أو نائب المدير التنفيذي في جميع الأوقات بالمقر.

٥١ - يؤدي مفهوم المدير الإداري إلى تهميش دور نائب المدير التنفيذي الذي ينبغي أن يمارس مسؤولياته بوصفه المسؤول الثاني في مجال القيادة. وينبغي العودة إلى هذه المسألة لا سيما وأن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يمر بحالة انتقال، وبإعادة النظر في دوره وإعادة تشكيل هيكله، بكل ما تنطوي عليه هذه العملية من مشاكل إدارية وتنظيمية.

معالجة جدول ملاك الموظفين

٥٢ - أمضى الفريق وقتاً في محاولة للتوفيق بين مسؤوليات مختلف الوحدات التابعة للشعب حسب الوصف الوارد في التوجيهات التنفيذية التي صدرت خلال عام ١٩٩٦ فيما يتعلق بجدول ملاك الموظفين، من ناحية، والرصد التنظيمي، من ناحية أخرى. ولكن هذه المحاولة لم تكلل بالنجاح.

٥٣ - وقد جاء في التوجيهات، وأو في جدول ملاك الموظفين، عدد من المسؤوليات لا يرد له ذكر في الخارطة التنظيمية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. فهناك الوحدة المشتركة بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة وإدارة الشؤون الإنسانية، واللجنة العلمية المعنية بآثار الإشعاعات الذرية، ووحدة التنسيق لمنطقة البحر المتوسط، ووحدة التنسيق الإقليمي للبرنامج البيئي في منطقة البحر الكاريبي، والسجل الدولي للكيمياءات المحتملة السمية، ووحدة وثائق الاشتراكات ومجلس الإدارة، ومكتب الاتصال للجامعة العربية، ومركز التنسيق المعني بقضايا الجنسين، ومنسق المكاتب الإقليمية. ولاحظ الفريق أيضاً أن خطوط المسؤولية الموضحة في الخارطة التنظيمية لا تنطبق باستمرار مع نفاذها في جدول ملاك الموظفين. وقد تعذر على الفريق، في هذا الصدد، تحديد الصلة بين الأنشطة المقررة للتنفيذ والموارد من الموظفين المطلوب تخصيصها لهذه الأنشطة.

٥٤ - وبسبب الارتباك الناشئ عن الوضع السابق وصفه، سعى الفريق إلى تحديد المركز المنوط بمسؤولية مراقبة ملاك الموظفين. لكن محاولاته على هذا الجانب باءت أيضاً بالفشل. ولم يستطع أي من المستجوبين بخصوص هذه المسألة أو بخصوص مسألة التوصيفات الوظيفية محل النظر تقديم إجابة شافية. لذلك، ظلت الأسطة التي تستعلم عن الجهة التي تأذن بإعادة توزيع الوظائف من مجال إلى آخر والأسباب التي يستند إليها لتبريرها، دون إجابة واضحة.

٥٥ - وأفيد الفريق أيضاً عن إلغاء بعض الوحدات وإنشاء وظائف جديدة على مدى العامين الماضيين. ولم يجد الفريق منطلقاً أو مؤشراً واضحاً يستدل منه على أن هذه التغييرات تستجيب لمشروع محدد المعالم لتحسين النوعية. ومثلاً على ذلك، إلغاء وحدة التوعية والتدريب في مجال البيئة بحجة قلة الموارد وتوزيع أعمالها ضمن البرامج الفرعية المختلفة. ولاحظ الفريق عدم إلغاء وظيفة رئيس الوحدة، فيما لاحظ أنه جرى في الوقت نفسه استخدامها لتسيب المستشار الخاص المعني بالمواطنة البيئية العالمية في إطار شعبة السياسات واللاقات الخارجية. ويوجد مقر شاغل هذه الوظيفة في المكسيك، وهو يقدم تقاريره إلى المديرية التنفيذية. وفي ضوء هذه الظروف، لم يسع الفريق إلا أن يستنتج أن مثل هذه التغييرات تجري بقرارات تنفيذية وأن الدوافع الكامنة وراءها لا تزال غير معلومة.

٥٦ - وتؤدي مثل هذه الممارسات إلى طمس معالم المساواة وإحداث بعض الارتباك سواء بين موظفي الأمانة أو على مستوى الدول الأعضاء. وأعرب أعضاء لجنة الممثلين الدائمين الذين سعي الفريق إلى سماع آرائهم عن قلقهم إزاء عدم قدرتهم الحصول في بعض الأحيان على معلومات واضحة وموثوقة تمكّنهم من النهوض بمسؤولياتهم التشريعية.

نظرة شاملة

٥٧ - ينعكس عدم دقة الهيكل التنظيمي للأمانة وقلة شفافيته على الميزانية البرنامجية ذاتها. ولم يستطع الفريق أن يعثر على وثيقة واحدة مقدمة إلى الهيئات التشريعية تتضمن صورة كاملة للأنشطة والموارد المناظرة لها موزعة حسب البرنامج الفرعي. وينطبق هذا الوضع خاصة على المبالغ الضخمة من الموارد المتأتية من الاتفاقات الثنائية والصناديق الاستثنائية. ولاحظ الفريق أيضا أن أنشطة تخطيط البرامج ورصدها وتقييمها وإدارة الصناديق لا ترد في أي وثيقة من وثائق الميزانية، رغم ضخامة الموارد المعتمدة لها.

٥٨ - ويرى الفريق أن هذه الحالة لا تخدم المسؤولية العالمية للبرنامج باعتباره جهة حفز وتنسيق وحث بالنسبة للإجراءات المتعلقة بالبيئة. كما أنها تمنع الدول الأعضاء من النظر في الموارد والأنشطة التي تقترحها الأمانة في منظوراتها الكلية. كما لاحظ الفريق عدم وجود وثيقة واحدة على الجانب التنفيذي تعرض في صورة شاملة عمليات التنفيذ والمنجزات المتحققة خلال دورة ميزانية بعينها. والحال هكذا، لم يتج في التقرير المقدم من الأمين العام إلى الجمعية العامة عن الأداء البرنامجي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة عرض صورة واقية عن الأنشطة التي نفذها البرنامج أو إعطاء مؤشر موثوق عن شهور العمل المستغرقة للاضطلاع بها.

آليات التوجيه الجماعي

٥٩ - ثمة قضية تنظيمية تتعلق بالأدوات الداخلية التي تقصد لإعطاء التوجيه الشامل للمدير التنفيذي في إدارة برنامج العمل المنوط ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وأهم هذه الأدوات هي المجلس الإداري، واللجنة التنفيذية، ولجنة تنسيق البرنامج، وفريق إقرار المشاريع.

٦٠ - والمجلس الإداري هو المحفل الأرفع لاتخاذ القرار، وهو مسؤول عن جميع القرارات المهمة في مجال السياسات والبرامج وتخصيص الموارد. ورغم أن هذا المجلس يعقد اجتماعاته منذ عام ١٩٩٤، لم ترد أهدافه مفصلة إلا مؤخرا في التوجيه التنفيذي رقم ٢ لعام ١٩٩٦. ويجتمع المجلس لكي يضمن لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة التوجيه الاستراتيجي وفلسفة الإدارة والنظم الإدارية والموارد والهيكل الأساسية اللازمة لتحقيق النواتج التي تفي بولايته. ويجتمع المجلس الإداري، حسبما هو مقرر، أربع مرات في السنة برئاسة المدير التنفيذي، وتتألف عضويته من أربعة وعشرين موظفا بمن فيهم نائب المدير التنفيذي، والمديرون الإقليميون، والمنسق التنفيذي، والمديرون التنفيذيون المساعدون، والمديرون.

٦١ - وتتولى اللجنة التنفيذية توجيه عمليات البرنامج على أساس أسبوعي، في إطار السياسات العامة والتوجيهات التي يقرها المجلس الإداري. وجميع أعضاء اللجنة العشرة أعضاء أيضا في المجلس الإداري.

٦٢ - وأُنشئت لجنة تنسيق البرنامج في آذار/مارس ١٩٩٦ لتعزيز ورصد وتأمين تنفيذ البرامج بطريقة منسقة ومدمجة مع مراعاة القرارات التي يصدرها كل من مجلس الإدارة والهيئة الإدارية. وتتضمن عضوية اللجنة، التي يرأسها المدير الإداري، ثلاثة عشر موظفا ستة منهم أعضاء أيضا في المجلس الإداري واللجنة التنفيذية. وتجتمع اللجنة حسب المقرر مرتين أو أكثر شهريا في مقر البرنامج.

٦٣ - وأُنشئ فريق إقرار المشاريع في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥ ليحل محل لجنة مراجعة المشاريع المنشأة قبلا في آذار/مارس ١٩٩٤. ويتألف الفريق الذي يجتمع برئاسة نائب المدير التنفيذي من ثلاثة مديرين تنفيذيين مساعدين، ورئيس فرع إدارة الصناديق، ورئيس دائرة التخطيط المشترك والمساءلة. ويضطلع الفريق بمسؤولية تأمين سلامة المشاريع من النواحي التقنية والمالية والسياسية وكفالة قدرتها على تحقيق النتائج المقترحة وانسجامها مع ولاية البرنامج ومع برنامج العمل المعتمد، وتكاملها مع المشاريع الأخرى التي تنفذ في إطار البرامج الفرعية المختلفة.

٦٤ - وبغية استيعاب الطريقة التي يجري بها تشغيل آليات التوجيه الجماعي تلك، فحص الفريق صلاحيات وتكوين ومحاضر اجتماعات كل من المجلس الإداري واللجنة التنفيذية ولجنة تنسيق البرنامج وفريق إقرار المشاريع. وفي سياق الفحص كشف عن وجود كم كبير من التكرار في وظائف اللجان الأربع. وتبين أيضا أن الآلية القائمة حاليا بطيئة الحركة، وأنها تتسبب في ضياع وقت عدد لا يستهان به من كبار الموظفين. وأهم من ذلك، أن هذه الآلية تؤدي إلى تشتيت المسؤولية بسبب اشتغالها على مستويات متعددة لاتخاذ القرار. وبهذا الوصف يبدو النظام مفتقرا إلى الكفاءة والفعالية من الناحية العملية.

٦٥ - فعلى سبيل المثال، يكفل المجلس الإداري تجميع كبار موظفي أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة من مختلف المواقع أربع مرات في السنة ولعدة أيام. وباستعراض مضابط الجلسات التي أتيحت للفريق يتضح تكريس جزء مهم من مناقشاتها لإعطاء المشتركين إشارات عن أنشطة المديرية التنفيذية وتقديم معلومات عامة عن آخر التطورات، بما في ذلك ما يتعلق بالحالة المالية. وبالنظر إلى جسامه مصاريف السفر التي يجري تكبدها في كل اجتماع للمجلس الإداري، يتحتم طرح سؤال عن القيمة التي تتحقق مقابل الأموال التي تنفق. ويلاحظ الفريق أن أمانات الاتفاقيات لا تدعى لحضور اجتماعات المجلس الإداري، وأن إغفال دعوتها يدعم الرأي الذي أعرب عنه سابقا بخصوص الافتقار إلى جهد واضح من جانب أمانة البرنامج لتنظيم صلاتها مع الاتفاقيات بحيث تكون هذه الصلات أداة لتعزيز جدول الأعمال العالمي للبرنامج في مجال البيئة.

٦٦ - ويتعين أن يتجه المجلس الإداري في عمله إلى إيلاء قدر أكبر من الاهتمام لتضايي السياسة العامة، بما في ذلك الأولويات البرنامجية وتخصيص الموارد. ولكي يتاح للمجلس أداء دوره في صياغة توجه

استراتيجي متناسق للبرنامج، يستحسن أن يجري إشراك الاتفاقيات في هذه العملية إشراكا كاملا. عند ذلك، يمكن قصر اجتماعات المجلس المذكور على اجتماعين في السنة، ما لم تستجد قضايا تستدعي إعادة النظر في السياسات أو الاستراتيجيات المتبعة.

٦٧ - ولا بد أن يرسل سلفا إلى جميع المشتركين جدول الأعمال والوثائق الضرورية التي توضح وتوثق مختلف البنود، ولا بد من استطلاع آرائهم من أجل مناقشتها في اجتماعات المجلس الإداري. واهتداء بالآراء التي يعرب عنها في اجتماع المجلس، وتوافق الآراء الذي يتحقق حول بعض المواضيع، تتخذ المديرية التنفيذية قرارها بشأن أفضل أساليب العمل التي يتعين اتباعها، وتفيد جميع المشتركين بقرارها، مقرونا بتحديد واضح لمسؤوليات الأفراد الذين يطلب منهم التصرف على أساس قرارات محددة وتقديم تقارير عن ذلك إليها.

٦٨ - وباتباع هذا النهج، تنتفي الحاجة إلى اللجنة التنفيذية التي تجتمع الآن على أساس أسبوعي لمتابعة القرارات المتخذة في المجلس الإداري. ومن العسير فهم المنطق الذي أنشئت على أساسه هذه اللجنة التي تتألف في الأساس من جميع أعضاء المجلس الإداري باستثناء مديري المكاتب الإقليمية الخمسة.

٦٩ - وتنسحب هذه الشكوك أيضا على مدى الأهمية التي تشكلها لجنة تنسيق البرنامج التي تجتمع مرتين شهريا لرصد وتأمين تنفيذ برنامج منسق للعمل. وتتزايد خاصة في الحالات التي يجري فيها تمثيل أعضاء اللجنة بأعضاء مناوبين، أو ينتظر من هؤلاء الأعضاء إن كانوا بعيدين عن المقر المشاركة في مناقشاتها عبر الهاتف. ويرى الفريق أن مهام الرصد والتنسيق تدخل في صميم المهام الإدارية، ومن ثم ينبغي أن يضطلع بها كجزء من آلية المراقبة الداخلية في الوحدة التنظيمية المعنية، ولا يمكن إحالتها إلى مداورات لجنة من اللجان.

٧٠ - وينطبق الشيء نفسه وبدرجة أكبر على لجنة تنسيق البرنامج، إذا ما وضع بعين الاعتبار أن الجانب الأكبر من برنامج العمل المنوط ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة يتألف من مشاريع تدخل في نطاق اختصاص فريق إقرار المشاريع، الذي أوكلت إليه مهمة تنسيق ودمج المشاريع المختلفة في البرامج الفرعية المختلفة.

رابعا - صياغة البرامج وإدارتها

تصميم البرامج والمشاريع

٧١ - عند زيارة الفريق كان برنامج الأمم المتحدة للبيئة بصدد تقليص برنامج العمل كيما يتفق والموارد المتاحة. وكان برنامج العمل لفترة السنتين ١٩٩٦ - ١٩٩٧ قد وضع أصلا في حدود ١٠٥ ملايين من الدولارات ثم خفض إلى ٩٠ مليون دولار، ويعاد النظر فيه حاليا لينخفض إلى ٦٢,٥ مليون دولار. وليس من شأن ذلك أن يتيح للمنظمة تقديم صورة متكاملة فيما يتعلق بصياغة البرامج والمشاريع وتوصيلها وتقييمها.

٧٢ - وقد خفضت المجالات البرنامجية الرئيسية الإثنا عشر التي كانت قائمة عندما تسلمت الإدارة الحالية العمل في عام ١٩٩٢، مع بعض خطوات التدخل، إلى خمسة مجالات، ولكل منها منسق تنفيذي. وقصد بذلك الإجراء تعزيز التنسيق والتفاعل والتصدي لانطباع ساد بأن برنامج الأمم المتحدة للبيئة كان يتألف من ١٢ ميدانا منفصلا مع تآزر غير كاف فيما بينها. ولم تكن طبيعة التنسيق المطلوب إجراؤه بالضبط واضحة دائما في بعض الحالات، كما ذكر من قبل، ويبدو أن مسمى المنسقين المقيمين قد استخدم كتبرير لتنسيق وظائف من الرتبة مد - ٢، أكثر منه مؤشرا على تعقيد القضايا العلمية التقنية أو الإدارية المتصلة بالتنسيق التي يتعين أن يعالجها شاغل الوظيفة.

٧٣ - وكان مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة في دورته الثامنة عشرة لعام ١٩٩٥ قد اعتمد برنامج الفترة ١٩٩٦ - ١٩٩٧^(٤). ويشمل الموارد المقدمة من صندوق البيئة وهو صندوق تبرعات يديره البرنامج. ويرد في وثيقة مفصلة وصف لبرنامج العمل يشمل معظم، وليس جميع، أنشطة برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

٧٤ - وفي عام ١٩٩٥ وافق مجلس الإدارة على توزيع الموارد فيما بين مجالات الأولوية المختلفة التي اقترحتها إدارة البرنامج. وفي إطار تقليص البرنامج بعد ذلك استخدمت الإدارة الحصص المئوية المخصصة لكل من مجالات الأولوية في تحديد مقدار الاستقطاع في كل مجال.

٧٥ - وينبغي ملاحظة الممارسة المتبعة داخل برنامج البيئة لتمويل جميع الأنشطة إلى مشاريع. فبمجرد اعتماد مجلس الإدارة برنامج العمل، يتعين تقسيمه إلى عناصر مشاريع ثم يجري تقييمه والموافقة عليه داخليا. وهذا يشغل الوحدات التشغيلية في أعمال كثيرة. وفي حالات كثيرة يكون هذا الجهد ضروريا أو يكون على الأقل فعالا من حيث التكلفة، لو كان قد تقرر تمويل هذا النشاط مثلا من مصادر خارجية تقتضي إعدادا دقيقا للمشروع يكون من الواضح بمكان. لكن بالنسبة للمهام العادية لأمانة برنامج البيئة التي تتكرر دونما تغيير من عام إلى عام تقريبا، ينبغي أن يكون اعتماد مجلس الإدارة لبرنامج العمل كافيا لأن يستمر برنامج الأمم المتحدة للبيئة في نشاطه دون تداخل الأعباء أو ضياع الوقت في تحول كل نشاط ليصبح واحدا من المشاريع.

٧٦ - إن مشروع تقرير التقييم لعام ١٩٩٥ يتكلم عن ٤٦٩ مشروعا "حيا". وهذا عبء كبير على الإدارة، حتى وإن أوحى التجربة في بعض مواقع أخرى بأن الكثير من هذه المشاريع قد اكتمل فنيا وبقيت مهمة إلغائه من الحاسوب. أما ممارسة "تقليص حجم البرامج" وهي جزء من "استعراض منتصف المدة" الذي يجري تنفيذه، فقد تنبأت فيما علم الفريق بتخفيض في "عدد المشاريع" إلى ما يزيد قليلا عن ١٠٠ مشروع. ولعل هذه المبادرة الإدارية السليمة تساعد في زيادة مقدرة المديرين على البدء بتحمل المسؤولية عن الأنشطة الداخلة في اختصاص كل منهم.

(٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ٢٥ (A/50/25)، المرفق، المقرر

رصد البرامج والمشاريع

٧٧ - من المفارقات أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وهو منظمة اضطلعت على مدى الأعوام العشرين الماضية بدور رئيسي في وضع النظم المصممة لرصد البيئة العالمية، ليس به نظام داخلي مميز لرصد التقدم الفني المحرز في مشاريعه أو برامجها ولما تتمخض عنه هذه البرامج أو المشاريع من نتائج.

٧٨ - صحيح أن هناك نظام للإبلاغ عن النفقات والإنجاز لمكتب إدارة الصندوق، وأن آحاد المديرين يهتمون بالقضايا المتعلقة بحسن سير المشاريع وبأوجه الإنفاق عليها ولديهم المعلومات المتصلة بذلك، غير أن الفريق لم يتمكن من العثور على أي نظام يسمح للمدير على أي مستوى بأن يتأكد من التقدم الفني المحرز على ضوء الأهداف المقررة. فإن لم يكن المديرون على علم بما ينجز بالفعل لأصبح من العسير عليهم أو على المسؤولين عن الإشراف أن يعرفوا ما إذا كان الأداء يواكب التوقعات، وإذا لم يكن الأمر كذلك أن يفعلوا شيئاً إزاءه.

٧٩ - والدليل على صحة هذا الافتراض تقدمه محاضر فريق اعتماد المشاريع فهي تدل على أن التقييم كان مركزاً على ضمان توافق المستندات مع متطلبات التمويل أكثر من التركيز على ضرورة تزويد المديرين بالأهداف والنواتج والموارد الواضحة التي تتناسب مع المهمة، وبخطة عمل لتحقيق النتائج وبنظام للإبلاغ عن التقدم المحرز في سبيلها. والخطوة الأولى لضمان تحسين أداء البرامج والمشاريع هي إجراء عملية تقييم تكافئ على المقترحات الجيدة التصميم فنياً والواضحة المعالم في إدارتها بقدر ما تسمح به الظروف وتطرح طرائق بسيطة للإبلاغ عن النتائج التي توفر وقت المدير.

٨٠ - وقد ادعى بعض المديرين أنهم ينهكون في التنفيذ لدرجة عدم القدرة على توفير الطاقة اللازمة لنظام رسمي يعالج مسألة الجودة، وهذا الادعاء ينطوي ضمناً على رأي تقني مفاده أنهم يعرفون متى يسير البرنامج سيرا حسنا ومتى لا يكون كذلك وأنهم لا يحتاجون لإضاعة الوقت والمجهود في معرفة التقدم المحرز نحو تحقيق النتائج باستخدام معايير ومقاييس مستقلة أو للتدليل على حدوث هذا التقدم أمام المراقبين الخارجيين.

بناء القدرات

٨١ - مجال بناء القدرات هو من المجالات التي يوضح برنامج الأمم المتحدة للبيئة أنه يعمل فيها بنشاط. وقد كشف البحث في هذا الموضوع عن الافتقار إلى فهم مشترك ومحدد بوضوح لبناء القدرات في المنظمة. وما تحدث عنه معظم من شملتهم المقابلة هو شكل من أشكال التدريب. ولم يكن ثمة استعراض ولا تقدير أو تقييم شاف للقدرات البيئية التي بنيت حتى اليوم.

٨٢ - ومن استثناءات هذا الحكم، جزئياً على الأقل، برنامج القانون البيئي. كما يبدو أن بعض المحاولات قد بذلت بشكل منهجي بواسطة برنامج الصناعة القائم في باريس ولكن يبقى هناك الكثير مما ينبغي عمله. بيد أنه لو رغب برنامج البيئة في أن يواصل عملياً نشاطاً في ميدان بناء القدرات فلا بد له أن يحدد ما يعنيه بالقدرة في الميدان المحدد الذي يتصدى له (مثل القانون البيئي، أو إدارة شبكات المعلومات البيئية) وأن يخرج بمجموعة وسائل متكاملة لتحقيقها مع بعض المؤشرات الواضحة للنجاح. وقد طالبت الجمعية

العامه في قرارها ١٢٠/٥٠ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ وطالب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٤٧/٩٦ المؤرخ ٢٦ تموز/يوليه ١٩٩٦ جهاز الأمم المتحدة الإنمائي بإعطاء الطابع العملي لمفاهيم بناء القدرات وتعزيز استدامة بناء القدرات حتى يستجيب برنامج الأمم المتحدة للبيئة للمتطلبات على مستوى المنظومة.

خامسا - آليات الإشراف والضوابط الداخلية

٨٣ - تشير الأدوات المتاحة للإشراف على البرامج على مستوى صياغة البرامج وتنفيذها وتنسيقها وتقييم نتائجها، إلى حالات تشتت لا مبرر لها. فثمة مراكز مسؤولية مختلفة للإشراف على البرامج في برنامج الأمم المتحدة للبيئة. فمدير الإدارة مسؤول عن التكامل بين وضع البرامج والرصد الشامل لها في برنامج الأمم المتحدة للبيئة. كما أن لجنة البرنامج والتنسيق تشترك أيضا في التنسيق والرصد. وفي الوقت نفسه يعمل المنسقون التنفيذيون في أنشطة تنسيق ذات طابع متعدد التخصصات. وأخيرا فإن دائرة التخطيط المشترك والمساءلة التي تعمل في إطار شعبة خدمات دعم البرنامج تشترك أيضا في الأنشطة المتعلقة بتخطيط البرامج ورصد التنفيذ. ويضاف إلى هذا أن الدائرة مسؤولة عن تقييم المشاريع والبرامج الفرعية.

٨٤ - ومع التسليم بأن ثمة تعاونا وثيقا قد يقوم بين مراكز المسؤولية المذكورة آنفا، يبقى مع هذا أن الافتقار إلى محور تنسيق للإشراف على البرامج داخل الهيكل التنظيمي لبرنامج للبيئة يحرم المدير التنفيذي من أداة إدارية لا غنى عنها للمساعدة في ممارسة قدراته/قدراتها التنفيذية. كما أنه يشكل عائقا في وجه وضع سياسات واضحة لتخصيص الموارد للتصدي للأولويات.

٨٥ - وقد استعرض الفريق دور دائرة التخطيط المشترك والمساءلة بوصفها أداة تنسيق البرامج والإشراف عليها. وقد شملت اختصاصات المكتب، الذي أنشئ في عام ١٩٩٤، التشجيع على تخطيط البرامج موجه نحو تحقيق النتائج، وتصميم وإدارة نظام منسق لرصد التقدم المحرز وقياس المنجزات والإبلاغ والتقييم. وللمكتب رئيس برتبة مد - ١ يعمل في إطار شعبة خدمات دعم البرنامج؛ ويتألف المكتب من ١٠ وظائف من الفئة الفنية وتسبع وظائف من فئة الخدمات العامة موزعة بين أربع وحدات مميزة هي: وحدة التخطيط الاستراتيجي والبرمجة والميزانية، ووحدة المساءلة والرصد والإبلاغ، ووحدة تصميم المشاريع وتقييمها، ووحدة تطوير النظم والإدارة.

٨٦ - وتوحي النتائج التي خلص إليها الفريق بأن دور الإدارة المركزية المتوخى لدائرة التخطيط المشترك والمساءلة عند إنشائها في عام ١٩٩٤ قد تضاعف تضاعفا شديدا في عام ١٩٩٥. وقد تحقق هذا التضائل في المسؤولية من خلال وضع الدائرة ضمن شعبة خدمات دعم البرنامج في حين أنها كانت أصلا مصممة لتتبع المدير التنفيذي مباشرة. وعلى هذا أنحصر دور الدائرة في تطوير العمليات والعمل كميسر للإجراءات دون مشاركة فعلية من جانبه أو بقليل من المشاركة. ويرى الفريق أن الوضع الراهن يعزى أساسا إلى عدم الالتزام من جانب إدارة برنامج البيئة باعتماد جعل المراقبة أسلوبا إداريا.

٨٧ - وكما ذكر آنفا، فالكثير من المهام التي كان من المنتظر أن تصدرها وتنسقها الدائرة المشتركة ما لبثت أن أسندت إلى مواقع مسؤولية أخرى في شتى أنحاء الأمانة. ونتيجة لهذا أصبح من المتعين ممارسة المسؤوليات الموكلة للدائرة المشتركة بمقتضى اختصاصاتها، دون توافر السلطة اللازمة. ثم إن هذا الوضع اقترن بإلغاء وحدة التخطيط الاستراتيجي والبرمجة والميزانية في عام ١٩٩٦ مما زاد من إضعاف قدرة الدائرة. ويتضح تأثير الوضع المشار إليه أعلاه بشكل جلي في مجالات رصد التنفيذ والتقييم.

٨٨ - وينظر إلى ممارسة الرصد على أنها مجرد آلية إبلاغ ذات طابع ميكانيكي إلى حد ما، يقصد بها الإسهام في تقرير فترة السنتين الذي يقدمه الأمين العام عن أداء البرنامج. ومن ثم، لا تقوم الدائرة السالفة الذكر باستعراض نقدي لما تتلقاه من تقارير الشعب؛ وإنما توفق ببساطة بينها وبين المتطلبات المتعلقة بشكل الإبلاغ عن أداء البرنامج دون أي تقييم أو تحليل لمحتواها.

٨٩ - واستعرض الفريق عددا كبيرا من الأنشطة المبلغ عن تنفيذها خلال فترة السنتين ١٩٩٤ - ١٩٩٥ ولم يملك سوى أن يتولد لديه الانطباع بأن التقرير يعطي صورة مضللة من حيث ما نفذه موظفو برنامج الأمم المتحدة للبيئة بالفعل خلال الفترة قيد النظر، بالمقارنة مع ما كان مبرمجا. ومما يزيد الوضع الفعلي غموضا ذلك العدد الكبير من الأنشطة المبلغ عن تنفيذها التي نفذها، بالمشاركة أو على سبيل الحصر، شركاء برنامج البيئة ومنظمات أخرى. والواقع أن المسؤولية عن التنفيذ النهائي لكثير من الأنشطة لم تكن دائما واضحة التحديد سواء في مرحلة البرمجة أو في مرحلة الإبلاغ بعد ذلك.

٩٠ - هذا الافتقار إلى الوضوح تجلى أيضا في الإبلاغ عن الموارد المستخدمة. وقد وجد الفريق أن الإفادة عن أشهر العمل المستغرقة في أداء الأنشطة كانت في الغالب إما منقوصة وإما مبالغيا فيها. وبالمثل، توحى استنتاجات الفريق بأن الأداء اعتمد في كثير من الحالات على استخدام أعداد كبيرة من الخبراء الاستشاريين. بيد أن أشهر العمل المناظرة لم تنعكس في الإبلاغ عن أداء البرامج. وإنصافا لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة يلزم الاعتراف بأن شروط الإبلاغ الحالية لا تفيده كثيرا في مساعيه الرامية إلى تقديم عرض متماسك لما يقوم به وما ينجزه.

٩١ - وكأنت الإدارة التنظيمية والمالية لأمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة موضوعا لسلسلة من مراجعات الحسابات الداخلية والخارجية على مدى العامين الماضيين. وقد طرح مجلس مراجعي الحسابات مجموعة من الملاحظات على عدد من قضايا الإدارة والتنظيم في تقرير قدم إلى الجمعية العامة^(٥)، وتمشى هذه المسائل إلى حد كبير مع استنتاجات الفريق. وقد أحيط الفريق علما بالمبادرات التي اتخذتها إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة للاستجابة إلى توصيات مجلس المراجعين. وفي رأي الفريق، فإن معظم هذه المبادرات يبقى على مستوى إعلان النوايا ويتعين ترجمته إلى نتائج ملموسة.

الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ٥ واو

(٥)

(A/51/5/Add.6).

سادسا - تقييم المشاريع والبرامج والتقييم المؤسسي

٩٢ - لدى برنامج الأمم المتحدة للبيئة بنية للتقييم أضعف مما لدى معظم كيانات الأمم المتحدة الأخرى. ويرجع ذلك إلى مستوى موظفي البرنامج وموقعه وولايته. ويبدو أن وظيفة التقييم لم يسبق أن حظيت باهتمام يذكر في الإدارة التشغيلية أو الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

٩٣ - ويوجد حاليا موظف فني واحد في دائرة للتخطيط المشترك والمساءلة، وضعت في إطار شعبة خدمات دعم البرامج. وقبل ذلك كانت وظيفة التقييم جزءا من مكتب المدير التنفيذي. وفي الوقت الحاضر، يقوم مكتب التقييم بالدائرة المذكورة بعدة مهام؛ بعضها يتصل بتحريك مقترحات المشاريع والبرامج، أي المشاركة في إعداد المشاريع وفي عملية التقييم. كما يحاول هذا المكتب أن يلقي نظرة شاملة على منجزات برنامج البيئة من خلال تقرير سنوي للتقييم.

٩٤ - ومع التسليم بأن بعض عناصر هذا الترتيب تنسجم مع التوصيات التي أعربت عنها وحدة التفتيش المشتركة، فإنه يبدو أن الأداء حتى هذا التاريخ لم يصل إلى الدرجة الأمثل. فأعمال التقييم التي أنجزتها الدائرة طيلة سنواتها الأربع الماضية لم ترجع بفائدة تذكر لإغناء عملية النقد الداخلي في برنامج الأمم المتحدة للبيئة كما لا يبدو أنه كان يطلب منها ذلك. وقد تركزت الجهود إلى حد أكبر على عملية التقييم وتقييم البرامج والمشاريع الجارية.

٩٥ - وقد أفادت التجربة في بعض وكالات الأمم المتحدة الأخرى بأنه قد يلزم أن تشارك أي وحدة للتقييم في سنواتها الأولى في إنشاء عملية مناسبة لإعداد المشاريع والبرامج وفي وضع نظام للرصد والتقييم بالنسبة لتلك البرامج والمشاريع. غير أنه حالما يتم تحقيق ذلك ويستطاع تحويله إلى وحدات تنفيذية للإدارة، يمكن أن تهتم دائرة التقييم بمسائل فعالية الاستراتيجيات والسياسات والفعالية التنفيذية عموماً. ولو كانت لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وظيفة كهذه لخمس سنوات خلت قادرة على فحص استراتيجيته وخبرته في ضوء الولايات والظروف المتغيرة، لاستطاع أن يكون في موقع أفضل لمواجهة الأزمة التي يصادفها اليوم.

٩٦ - وفي ضوء ندرة الموارد المتاحة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة يلزم تحقيق استخدام استراتيجي أفضل للتقييم. فمسؤولية تصميم نظام لرصد الأنشطة التنفيذية وتقييمها ينبغي أن تظل إحدى وظائف التقييم، لكن الوحدات التنفيذية ينبغي أن ترصد وتقيم الأنشطة التي تكون مسؤولة عنها. ولتحقيق ذلك يلزم أن تكون لكل برنامج أو نشاط رئيسي أهداف واضحة ومؤشرات للتقدم قابلة للملاحظة ومباشرة وبسيطة وأصلية وتستعمل منذ البداية.

٩٧ - مثل هذه الأهداف والمؤشرات من شأنها أن تساعد القائمين على الإدارة على تحمل مسؤولية التدليل بوضوح على أهمية أنشطتهم أثناء تقدمها. وتركز وظيفة التقييم على أثر أنشطة رئيسية محددة

يدعمها برنامج الأمم المتحدة للبيئة وعلى المسائل الاستراتيجية ومسائل السياسات. وللمحافظة على الحد اللازم من الموضوعية، يستصوب فصل وظيفة تخطيط المشاريع والتقييم عن وظيفة دعم البرامج.

٩٨ - ولاحظ الفريق أنه من أصل ما مجموعه ٣٧ مشروعاً كان يعتزم تقييمها في عام ١٩٩٥ كجزء من خطة عمل دائرة التخطيط المشترك والمساءلة، تم الاضطلاع بـ ١٧ مشروعاً فقط. والأسباب التي برر بها ذلك الصعوبات المالية التي تحد من استخدام الخبراء الاستشاريين. وفي حين أنه يمكن أن تكون هذه العقوبات قد أسهمت في هذا النقص، فإن الوضع الراهن يؤيد رأي الفريق القائل بأن إيمان الإدارة بالتقييم واستخدامه أداة لاستجلاء اختيار الأنشطة بغرض كفاءة المساءلة وبوصف ذلك موجها لإدارة العمليات يبدو عرضة للتساؤل.

مؤشرات الأداء

٩٩ - أحاط الفريق علماً بالجهود التي تبذلها دائرة التخطيط المشترك والمساءلة للبدء في استعمال مفهوم مؤشرات الأداء في عملية تخطيط البرامج. وهكذا فإن الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧ تعرض، في إطار كل برنامج فرعي، النتائج التي سيتم احرازها وما يناسب ذلك من مؤشرات للتحقق من هذه النتائج. ويشني الفريق على هذا الجهد الأول.

١٠٠ - غير أن كثيراً من المنظمين لم يشتركوا اشتراكاً كاملاً في تعريف وتوسيع هذه الأهداف التي يفترض أن يمارسوا الإدارة من أجلها. وعندما جاء وقت تنفيذ المشاريع لم يستعملوا هذه الأهداف لممارسة الإدارة وفقاً لها. وإذا اشترك جميع المنظمين في المستقبل في صياغة مؤشرات الأداء، وتمت المحافظة عليها بسيطة ومباشرة، ثم استعملت بالفعل كأساس للإدارة وفي تقييم للأداء، فإنها ستوجه برنامج العمل في مسار تحقيق النتائج المرجوة.

١٠١ - وهناك مركزان للمسؤولية يستخدمان الأدوات المؤسسية للمراقبة المالية في برنامج الأمم المتحدة للبيئة؛ الأول شعبة خدمات دعم البرامج التي تعمل، على نحو ما ذكر من قبل، بوصفها مكتبا تنفيذياً وتقوم بإدارة صندوق البيئة والصناديق الاستثمارية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. والثاني مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، الذي يعمل بصورة أساسية على الاستفادة من موارد المنظمة دون قدر يذكر من المراقبة أو دون مراقبة ما، لكنه يمارس بعض المراقبة من خلال إدارته لجميع شؤون الموظفين ومنها الوظائف التي تحدث في إطار صندوق البيئة.

١٠٢ - لذلك فمن المعقول الاستنتاج بأن شعبة خدمات دعم البرامج هي مركز المسؤولية الرئيسي لإدارة ومراقبة الموارد المالية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. كذلك فإن هذه الشعبة مسؤولة عن الترخيص للصناديق بما في ذلك رصد فعالية الاستفادة منها، ووضع وتنفيذ إجراءات ومبادئ توجيهية إدارية ومالية واضحة لتحقيق الكفاءة في التنسيق بين برنامج الأمم المتحدة للبيئة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي.

استخدام الخبراء الاستشاريين

١٠٣ - توجي الأرقام التي أتاحت للفريق بأن مجموع المصروفات المنفقة على عمليات الخبرة الاستشارية في فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥ كان في حدود ٧ ملايين دولار. لذلك وجد أن من المناسب دراسة عدد كبير من عقود الخبرة الاستشارية المبرمة خلال تلك الفترة وتلك التي تم التعاقد بشأنها في الجزء الأول من عام ١٩٩٦. وقد كشفت النتائج التي أفضت إليها هذه الدراسة عن وجود نقاط ضعف كبيرة في آلية المراقبة.

١٠٤ - وقد وجدت حالات لم تحدد فيها أجور الخبير الاستشاري في اتفاق الخدمات الخاصة. وفي حالات أخرى بدا أن الأجور الواردة في الاتفاق المذكور كانت أعلى بما لا يتناسب مع الخدمات التي ستقدم. وفضلا عن ذلك، وجد الفريق عددا من الحالات التي لم توفر فيها اختصاصات الخبير الاستشاري معلومات كافية عن العمل الذي يتوقع أن ينجز أو عن الموعد النهائي لإنجازه.

١٠٥ - وقد واجه الفريق عموما صعوبة في الحصول على جميع المعلومات اللازمة لدراسة كفاءة المراقبة الإدارية في مجال الاستفادة من الخبراء الاستشاريين. ولم تتمكن الإدارة من توفير كثير من المعلومات الأساسية. وفي عدة حالات لم يكن بالإمكان إتاحة اتفاق الخدمات الخاصة أو قدم اتفاق معدل بدلا من الاتفاق الأصلي. وفي حالات أخرى، لم تظهر الاختصاصات في اتفاق الخدمات الخاصة، أو كان عنوان الوثيقة المقدمة لا يتفق مع العنوان الوارد في الاتفاق. وفي تلك الحالات، تعذر على الفريق أن يقدر طبيعة الخدمة التي يفترض تقديمها أو ما إذا كانت قد قدمت أصلا.

١٠٦ - وفي بضع حالات، لم يستطع الفريق التحقق من أن الوثائق المقدمة للاستعراض كانت فعلا من عمل الخبراء الاستشاريين. وكانت هناك حالة محددة لم يتفق فيها الاسم المكتوب باليد على الوثيقة المقدمة للفريق مع الاسم الوارد في اتفاق الخدمات الخاصة المرفق. وعثر الفريق على عدد من الحالات التي لم تقدم فيها الإدارة تقارير الخبراء الاستشاريين رغم أنه ذكر بالتحديد في نص الاتفاق أن هذه التقارير واجبة التقديم.

١٠٧ - وفيما يتصل بمسألة المراقبة البرنامجية والمالية، عثر الفريق على عدد من الحالات الشاذة في الممارسات الإدارية التي قد تشير إلى وجود نقاط ضعف في إدارة الموارد وافتقار إلى الشفافية فيما يتعلق بالأساس المنطقي للإجراءات المتخذة. وقد كان ذلك واضحا في الاستفادة من الموارد المتجمعة من المصاريف العامة؛ وإفراط اللجوء إلى المستشارين الذين يتقاضون أجورا مرتفعة؛ وشغل الوظائف قبل نشر الإعلانات عن الشواغر أو قبل أن يجري مجلس التعيين والترقية استعراضه؛ وإعادة توزيع الموظفين من وظيفة إلى وظيفة أخرى مختلفة تمام الاختلاف دون ذكر، حسب الأصول، للمواصفات المعتمدة لتلك الوظيفة. ولاحظ الفريق عدم وجود معايير أو مبادئ توجيهية بصدد استعمال الموارد العامة. وأعرب بعض المديرين في أمانات الاتفاقيات عن قلقهم بشأن الضائقة النسبية لمقدار الدعم الذي يتلقونه بالمقارنة مع احتياجاتهم وبالمقارنة مع مقدار الموارد العامة التي تولدها أنشطتهم وتدرها على برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

١٠٨ - كما لوحظ عدم وجود مبادئ توجيهية أو إطار للاختصاصات في مستوى مبالغ الاتعاب الخاصة باتفاقات الخدمة الخاصة المدفوعة للأفراد عن الخدمات الاستشارية. ففي بعض الحالات ظل المستشارون يعملون من خلال سلسلة من التكاليفات بمهام في إطار اتفاقات مختلفة. وفي حالات أخرى، كانت الخدمات التي قدمها هؤلاء المستشارون تتعلق بالمهام الإدارية الأساسية، التي تدخل ضمن مسؤولية كبار موظفي الأمانة العامة.

١٠٩ - وفي حالة معينة واحدة، لاحظ الفريق أن ثمة مستشار كانت لديه مهام تمثيلية وسلطة واسعة على أنشطة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، في حين أنه كان يعمل في إطار عقد من عقود الشركات. وقد أبلغ الفريق بأن مدير البرنامج المعني وجد من الصعب التوفيق بين مسؤولياته ومسؤوليات المستشار وقرر أن يقدم استقالته. وفي حين أن الفريق لم يستطع التعليق على وجهة كل من الحالات التي عرضت عليه بسبب غياب المعلومات أو ابتسارها فيما يتعلق بنتيجة الخدمات المقدمة، فإن الفريق يشعر بالقلق إزاء عدم وجود معايير لتحديد مستوى الاتعاب المدفوع عن مثل هذه الخدمات الاستشارية (مثلاً، ما يزيد على ١٥٠ ٠٠٠ دولار). كما يشعر بقلق مماثل بشأن العملية التي يكلف بموجبها بعض هؤلاء المستشارين بالعمل. ولا يبدو أن القرار المتخذ باستخدامهم يستند إلى مقارنة بين تعقّد المهام وبين المهارات والخبرات المطلوبة للاضطلاع بها.

١١٠ - ويكتسي غياب معايير لاختيار المستشارين ودفع أجورهم، بأهمية خاصة عندما يأذن بصرف الأموال عدد كبير من الموظفين الذين يجيزون ذلك الصرف ويوافقون عليه. وفي الحقيقة، لدى برنامج الأمم المتحدة للبيئة ما مجموعه ٥٣ موظفاً من موظفي التصديق و ٢٥ موظفاً للموافقة وهم يأذنون بصرف الأموال من ٤٢٢ حساباً مختلفاً. وقد يكون هناك ما يبرر ذلك نظراً للطبيعة اللامركزية لأعمال برنامج البيئة، لكنه يلزم وجود بعض البارامترات من حيث المبادئ التوجيهية وإرساء المعايير لمساعدة الموظفين على إصدار أحكامهم، وفي الوقت ذاته لكفالة الانسجام وتزويد الإدارة بأطر مرجعية لرصد التقيد بهذه المعايير أو حالات الخروج عنها.

١١١ - كذلك يبدو الضعف في آلية المراقبة على صرف الأموال واضحاً في حالة السفر. ففي إحدى الحالات، ظل أحد كبار المديرين في بعثة خارج مقر عمله لفترة ٢٢٥ يوم عمل خلال الأشهر الـ ١٥ الأولى من عمله مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة (أي أكثر من ٨٠ في المائة من الوقت). ولا ينكر الفريق الحاجة إلى السفر المتكرر للاضطلاع ببعض المسؤوليات، لكن الغياب المطول لمدير عن مقر عمله أو عملها يثير سؤالين، الأول يتعلق بالإدارة والثاني بالاستخدام الأمثل للموارد. وفي هذه الحالة بالذات، كان من الأنسب اللجوء إلى اتفاق للخدمات الخاصة.

١١٢ - وبالنسبة لملاء الشواغر، توحى المعلومات التي تم الحصول عليها أنه بتاريخ ١٨ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦ كان الملاك يضم نحو ٢٠ موظفاً لم يفيدوا من استعراض وموافقة مجلس التعيين والترقية. أما رتب القائمين على العمل فقد تراوحت بين ف - ٢ و مد - ١. كذلك فإن المعلومات المتاحة للفريق توحى بأنه لدى ملاء بعض الشواغر لم يجر استعراض للنظراء المستوفين للشروط. ولاحظ الفريق أنه في عدد من الحالات

كان من الصعب التأكد من أن مواصفات الوظيفة تبرر تعييننا في رتبة أرفع ومن أن الموظف الذي شغلها يلبي متطلبات تلك الوظيفة.

١١٣ - ولقد تجلت الحالة الموصوفة أعلاه في مجمل بيئة العمل داخل برنامج الأمم المتحدة للبيئة. ويصدق هذا بصورة خاصة عندما يجتمع الافتقار إلى الشفافية وإلى الإدارة المناسبة للموارد الشحيحة مع وجود أزمة مالية حادة ستؤثر في نهاية المطاف على وظائف عدد كبير من الموظفين قبل نهاية فترة السنتين الحالية. ويزيد تفاقم هذه الحالة عندما لا تنظر الإدارة إلى العلاقات بين الموظفين والإدارة وإلى العملية الاستشارية الداخلية على نحو ملحوظ بوصفها أدوات أساسية لكسب دعم وتفهم الموظفين عموماً من أجل التصدي للتحديات التي تواجهها المنظمة.

١١٤ - ولاحظ الفريق أن اللجنة الاستشارية المشتركة لم تجتمع إلا مرتين خلال الأشهر العشرة الأولى من عام ١٩٩٦. كما لاحظ أنه وجهت رسالة إلى الإدارة من ممثلي الموظفين في آذار/مارس ١٩٩٦ أثيرت فيها أسئلة وشواغل أساسية بشأن تخفيض الوظائف، وجاء الرد عليها في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، أي بعد أكثر من ٥ أشهر.

١١٥ - وبالنسبة لألية التعيين والترقية، لاحظ الفريق أن رئيس مجلس التعيين والترقية لم يكن لديه سابق علم يذكر بإجراءات الأمم المتحدة أو سياساتها التي تنظم التعيين والترقية. والحقيقة أن الموظف الذي عيّن للاضطلاع بهذه المسؤولية لم يكن قد التحق بالمنظمة إلا قبل ثلاثة أشهر. ولاحظ الفريق أيضاً أن الإدارة أخذت على عاتقها اتخاذ القرار بشأن حالات النقل الفرعية دون إحالة هذه الحالات إلى مجلس التعيين والترقية. وقد تم تصحيح هذه الحالة في خريف عام ١٩٩٦ بعد تبادل مطول للرسائل دام ثلاثة أشهر بين رئيس رابطة موظفي برنامج البيئة وبين الإدارة. وفي هذه الأثناء أجريت أربع حالات من النقل الفرعي بقرار تنظيمي، أي دون اتباع الإجراءات الأصولية.

١١٦ - ويرى الفريق أن عدم تقدير الإدارة لدور الألية الاستشارية المشتركة وندرة المعلومات المتوافرة عن المسائل الهامة التي تؤثر في الموظفين هما إلى حد بعيد سبب القلق وجو انعدام الثقة الذي يخيم على معظم أنحاء أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

١١٧ - إن الصورة السائدة في برنامج الأمم المتحدة للبيئة هي أن القرارات المتعلقة بالاستفادة من الموارد المالية والبشرية للمنظمة تتخذ خلف أبواب مغلقة بواسطة مجموعة صغيرة من الأفراد تحظى بثقة المديرية التنفيذية، وهؤلاء ليسوا دوماً جزءاً من الأمانة العامة. ولم يجد الفريق أي مؤشر قوي يدل على ما يناقض هذه الصورة. وهذا الوضع يدعو إلى القلق على وجه الخصوص عندما يتعلق الأمر بالتشاور الإلزامي بين إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة ودائرة الموارد البشرية في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي. ويرى الفريق، أن المسؤولية عن كثير من حالات الخلل التي لوحظت يعود نوعاً ما إلى تأخر أو محدودية اشتراك الدائرة في المسائل المتعلقة بالتعيينات وحالات إعادة التعيين والترقيات.

وحدة أمين المظالم

١١٨ - على الرغم مما ذكر أعلاه، ينبغي الاعتراف على النحو الواجب بفضل الإدارة العليا لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة لمبادرتها في إنشاء وحدة أمين المظالم. وهذا المرفق يعمل فيه موظفان فنيان، يتقاضى الأول أجره من برنامج الأمم المتحدة للبيئة ويتقاضى الثاني أجره من مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، ويبدو أنه يستجيب إلى حاجة حقيقية لدى الموظفين وقد يكون بالفعل قد قدم شيئا من الاسهام في التخفيف من انخفاض معنويات الموظفين في مجمع جييجيري خلال السنوات الأربع الماضية.

سابعاً - مكتب الأمم المتحدة في نيروبي

١١٩ - هناك موضوع أخير يود الفريق أن يتناوله هو مسألة مكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومسؤولياته بوصفه الجهة التي تقدم الخدمات الإدارية إلى برنامج الأمم المتحدة للبيئة وإلى الموئل وكذلك لمنظمات الأمم المتحدة الأخرى في نيروبي. وتجدر الإشارة إلى أن الأمين العام دعا، في تقريره المقدم إلى الجمعية العامة بشأن إعادة تشكيل الأمانة العامة للأمم المتحدة (A/49/336)، إلى تعزيز وجود الأمم المتحدة في نيروبي، من خلال وسائل منها إدماج الخدمات الإدارية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والموئل والخدمات المشتركة في نيروبي، في مكتب واحد، هو مكتب الأمم المتحدة في نيروبي. وفيما بعد أفردت ميزانية الأمم المتحدة البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧^(١) لمكتب الأمم المتحدة في نيروبي بابا مستقلا من أبواب الميزانية (٢٦ حاء)، يمول من الموارد المحولة من أبواب ميزانية برنامج الأمم المتحدة للبيئة والموئل والخدمات المشتركة. وهكذا تحقق إنشاء مكتب الأمم المتحدة في نيروبي اعتبارا من ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٦، وأصبحت نيروبي مقر العمل الثالث التي تشمل مكتبا من هذا النوع حيث يوجد المكتبان الآخران في كل من جنيف وفيينا.

١٢٠ - ويتألف نطاق الخدمات الإدارية التي تقع ضمن مسؤولية مكتب الأمم المتحدة في نيروبي من إدارة الموارد البشرية، والشؤون المالية، وخدمات المؤتمرات، والخدمات الالكترونية (التي تشمل التجهيز الالكتروني للبيانات وشبكات الكمبيوتر، والاتصالات)، وخدمات الدعم العامة التي تضم مجالات كالعقود والمشتريات، والسفر والنقل، والمباني والإدارة الأرضية، والأمن، وقلم التسجيل، والبريد، والهاتف. غير أن هناك عددا من الوظائف ذات الطبيعة الإدارية التي يحتفظ بها برنامج الأمم المتحدة للبيئة والموئل. وهكذا تواصل كل من المنظمتين تحملها مسؤولية وضع ميزانية مواردها. وللإطلاع بهذه المسؤوليات، لدى برنامج الأمم المتحدة للبيئة والموئل وحدتا الميزانية الخاصتان بهما، وموظفو التصديق للإذن باستعمال الأموال. وشعبة خدمات دعم البرامج في برنامج الأمم المتحدة للبيئة مسؤولة عن عملية الميزنة وهي تشكل نقطة الاتصال الرئيسية مع مكتب الأمم المتحدة في نيروبي.

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، المحلق رقم ٦ (A/50/6/Rev.1).

١٢١ - يبلغ مجموع ملاك الموظفين في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي ٢٢٨ موظفاً، بما في ذلك ١٠٠ وظيفة فنية و ٢١٨ وظيفة من فئة الخدمات العامة. ومن هذه الوظائف، يمول ٦٨ في المائة من الموارد الآتية من خارج الميزانية، بصورة أساسية من برنامج الأمم المتحدة للبيئة. ومن الجدير بالملاحظة أنه قبل استحداث مكتب الأمم المتحدة في نيروبي كان لدى الدوائر الإدارية المستقلة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة والموئل والخدمات المشتركة التابعة للأمم المتحدة في نيروبي قوة تتألف في مجموعها من ٢٨٧ وظيفة. والفرق البالغ ٥٩ وظيفة أو ١٥ في المائة يمثل الوفورات الرئيسية التي تمخض عنها إنشاء مكتب الأمم المتحدة في نيروبي.

١٢٢ - وقد عمل الفريق، لدى استعراضه لمكتب الأمم المتحدة في نيروبي، على أن يحدد القدرة على كفاءة أداء الخدمات للمنظمات التي تتعامل معه. ولاحظ الفريق أن مكتب الأمم المتحدة في نيروبي ظل، منذ بدء عملياته، يواجه عدداً من الصعوبات، ترجع جزئياً إلى الطريقة التي تم بها تشكيل المكتب الجديد وتمويله، كما تعزى جزئياً إلى ما تتصوره المنظمات المتعاملة مع المكتب، ولا سيما برنامج الأمم المتحدة للبيئة، بشأن مسؤوليات المكتب في مختلف المجالات.

١٢٣ - أولاً وقبل كل شيء، لدى تحديد المزيج الوظيفي الصحيح من حيث عدد ونوعية الموظفين اللازمين في عدة مجالات هامة، يبدو أن عملية تخفيض الوظائف التي تمخضت عن إدماج العناصر الثلاثة التي شكلت مكتب الأمم المتحدة في نيروبي لم تسترشد بتحليل لتدفق العمل وعبء العمل. ولا يبدو أيضاً أنها استرشدت بالخبرة التي تم اكتسابها في مكنتي فيينا وجنيف. وفضلاً عن ذلك، فرغم أن قرار المضي بإنشاء مكتب نيروبي اتخذ في نهاية عام ١٩٩٤، مع إتاحة فترة أولية كافية للتخطيط لنقل العمليات إلى المكتب الجديد، لاحظ الفريق أنه ما زالت هناك كثير من نقاط الضعف التي يلزم معالجتها والمسائل التي لا بد من توضيحها فيما يتعلق بالروابط الوظيفية والمساءلة بين مكتب الأمم المتحدة في نيروبي والمنظمات المتعاملة معه في مجالات شؤون الموظفين والمالية والاتصالات السلوكية واللاسلكية.

١٢٤ - وقد لاحظ الفريق أن مسؤولية رئيس مكتب الأمم المتحدة في نيروبي في مجال شؤون الموظفين والمسائل المالية ينقصها الوضوح من حيث العلاقة مع مسؤوليات المديرية التنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، التي هي على رأس المكتب وعلى رأس الموئل أيضاً، وتمارس السلطات المفوض بها من مقر الأمم المتحدة في مجال شؤون الموظفين والمالية. كما لاحظ الفريق أن رئاسة دائرة الموارد البشرية ثبتت في وظيفتها في آب/أغسطس ١٩٩٦، أي بعد إنشاء مركز الأمم المتحدة في نيروبي بسبعة أشهر. وفضلاً عن ذلك، تم شغل وظيفة رئيس مكتب الأمم المتحدة في نيروبي برتبة أدنى مما يلزم (ف - ٥)، بعد مغادرة الموظف الذي شغلها من قبل (مد - ١). أما بالنسبة لوظيفة رئيس دائرة إدارة الموارد المالية فما زالت شاغرة. ويقوم بتصريف واجبات هذه الوظيفة موظف استقبلي لأكثر من سنة بعد سن التقاعد.

١٢٥ - ويرى الفريق أن الحالة الموصوفة أعلاه أخطرت إدماج مختلف دوائر المكتب ليصبح كيانا متماسكاً قادراً على تخطي المشاكل الأولية التي تنشأ من جراء تخفيض الوظائف وعلى الاستجابة، في الوقت ذاته،

لطلبات الجهات المتعاملة معه. وهكذا أحاط الفريق، في مجال شؤون الموظفين، علما بالجهود الحميدة التي بذلتها رئيسة دائرة الموارد البشرية المعينة حديثا من حيث إضفاء الطابع المؤسسي على القواعد والإجراءات الخاصة بإدارة الموظفين، ومنها التنسيب والتعيين والتوصيف الوظيفي وما إلى ذلك، واستكمالها. غير أن الفريق يرى أن مواصلة هذه الجهود، وأهم من ذلك دعم القواعد والإجراءات الناضجة لمسائل الموظفين، تتوقف إلى حد بعيد على مدى التأييد والالتزام اللذين يقدمهما إلى هذه العملية كل من رؤساء المكاتب في نيروبي.

١٢٦ - وفي مجال المالية، هناك مشكلات شتى سيكون من شأنها على وجه التأكيد، إذا ما استمرت بدون حل، إلحاق المزيد من الاضطراب بمهام هذه الدائرة. فأولا، وعلى نحو ما لوحظ أعلاه، تُنفذ المسؤوليات التي تضطلع بها دائرة إدارة الموارد المالية من خلال ترتيبات مرحلية رغم أن الموظفين العاملين بالدائرة، وهم منقولون من برنامج الأمم المتحدة للبيئة والموئل لم يجر بعد إدماجهم من حيث المهام ولم تُدقق واجباتهم ولم يتم إعداد توصيف لوظائفهم. ونتيجة لذلك، لا يزال الموظفون السابقون المنتمون إلى البرنامج والموئل يؤديون الأنشطة المالية المتصلة بمكاتبهم السابقة. وثانيا، يختلف النظامان المحوسبان المعدان لكشوف المرتبات والحسابات والمحولات إلى المكتب من برنامج البيئة والموئل، اختلافا كاملا، فأحدهما معد إعدادا خالصا على أساس الحاسوب الشخصي بينما يشوب الآخر عيوب في التصميم تجعله بطيئا ومرهقا للغاية. وجرى إبلاغ الفريق بأن معالجة هذه المشكلة سوف تستلزم الكثير من النفقات. ونجم عن ذلك تعطيل واسع النطاق في تسجيل المعاملات المالية، ثم تفاقم الأمر بسبب الأعطال المتكررة في شبكة الحاسوب التي غالبا ما تستمر عدة ساعات. وتقع الشبكة تحت مسؤولية برنامج البيئة. وثالثا، يتوزع موظفو الشؤون المالية التابعون للدائرة في مبان شتى في مجمع جييجيري، مما يخلق مشاكل في الاتصال والإشراف.

١٢٧ - وفيما يتعلق بخدمات المؤتمرات أبلغ الفريق أنه منذ إنشاء مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، لم تلتق خدمات المؤتمرات أي مساهمة من الموئل الذي استمر في الاعتماد على مترجميه وعلى خدمات المؤتمرات من المقر ومن مكتب جنيف. وجرى إبلاغ الفريق أيضا أن برنامج البيئة قرر، في ضوء الأزمة المالية الخانقة التي يمر بها، أن يجري تخفيضا جذريا في عدد وظائف خدمات المؤتمرات الممولة من صندوق البيئة.

١٢٨ - ومن ثم، فاعتبارا من ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٧، جرى تخفيض مساهمة برنامج البيئة في خدمات المؤتمرات حيث ستُخفض الوظائف من الفئة الفنية من ٢٠ وظيفة لتصبح وظيفتين من نفس الفئة والوظائف من فئة الخدمات العامة من ٢٧ وظيفة لتصبح ٥ وظائف. وأبلغ الفريق أنه يجري اقتراح طرق جديدة لتوزيع تكلفة خدمات المؤتمرات على المستخدمين لكفالة توفير خدمة تامة في ظل تقاسم منصف للتكاليف. ورغم وجهة هذه المقترحات، فإن النجاح في تنفيذها سيعتمد على مدى توافر الاعتماد المالي الكافي بالميزانية البرنامجية للفترة ١٩٩٦-١٩٩٧ في المنظمات العميلة، خصوصا الموئل. بيد أنه على المدى الطويل، سيعتمد ورود خدمات المؤتمرات بمكتب الأمم المتحدة في نيروبي، من حيث مبرر وجودها في نهاية المطاف، على مدى فعالية تكاليف الخدمات المقدمة إلى العملاء.

١٢٩ - وزادت فداحة الصعوبات التشغيلية المذكورة أعلاه لأن بعض الوظائف الإشرافية الأساسية في المكتب ممولة من خلال التبرعات. ويرى الفريق أن هذا لا يوفر ثباتا أو سلطة كافية في مكتب يحاول تثبيت أقدامه بوصفه مصدرا لتقديم خدمات ذات جودة لعملائه وبوصفه حفيظا على القواعد والأنظمة التي تحكم شؤون العاملين والشؤون المالية.

١٣٠ - وبالإضافة إلى ذلك، لاحظ الفريق وجود بعض التداخل في المسؤوليات في مجال خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية. ومن ثم، فنيما يقدم المكتب جزءا من الاتصالات السلكية واللاسلكية لعملائه مثل البريد الصوتي، والفاكس، والتلكس والبرقيات، فإن الخدمات الأخرى من الاتصالات السلكية واللاسلكية، التي تندرج في إطار مشروع ميركوير تدخل ضمن مسؤولية برنامج البيئة الذي يضطلع أيضا بالمسؤولية عن صيانة هياكل المشروع الأساسية وتطويرها.

١٣١ - وقد وافق مجلس الإدارة في مقره ٣٨/١٧^(٧) على اقتراح المديرية التنفيذية بإبرام اتفاق مع المشاركين في مشروع ميركوير بالتشاور المسبق التام مع حكومة كينيا وبموافقتها، مع مراعاة مرافق الاتصالات السلكية واللاسلكية القائمة، لكي يتسنى تنفيذ المشروع بسرعة، وكان المجلس بصدد قبول هدية من الوكالة الغضائية الأوروبية، وهي عبارة عن مرفق شبكة اتصالات سلكية ولاسلكية عبر الساتل تتكون من ١٦ محطة أرضية مع ما يلزم من برامجيات الحاسوب قُدرت تكلفتها بـ ١٢ مليون دولار. وقد صُممت لتزويد برنامج البيئة بالقدرة على أن يستقبل ويرسل عالميا كميات كبيرة من البيانات المرتبطة بمهمة الرصد البيئي التي يقوم بها. وقد حُمِلَ الفريق على الاعتقاد بصفة غير رسمية بأنه مصمم للتغلب على بعض صعوبات الاتصالات المتعلقة بموقع برنامج البيئة.

١٣٢ - وفي وقت زيارة الفريق، جرى تركيب اثنين من أطباق الساتل الكبيرة وهما جاهزان للعمل في مجمع برنامج البيئة في نيروبي. وجرى التوصل لاتفاقات لإقامة محطتين أرضيتين في بييجين وسان خوسيه (كوستاريكا). وكان من المقرر تركيب جميع المحطات الأرضية بنهاية عام ١٩٩٦ أو أوائل عام ١٩٩٧. وبدأ نفاذ إيجارات الساتل اعتبارا من نيسان/أبريل ١٩٩٦ وبحلول شباط/فبراير ١٩٩٧ سيبلغ ما أنفقه البرنامج عليها ٢٦٢ ٠٠٠ دولار. بيد أن النظام لم يُستخدم منذ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، أساسا لأن الإجراءات القانونية والإدارية الضرورية مع البلد المضيف لم تكن قد استكملت بعد. ويجدر في هذا الشأن ملاحظة أن وكيل الأمين العام لمكتب المراقبة الداخلية كان قد اجتمع مع كبار المسؤولين بالحكومة الكينية خلال وجوده في نيروبي وناقش ضرورة اتخاذ قرار مبكر بشأن هذه المسألة.

١٣٣ - وتشير المناقشات التي جرت فيما بعد مع أولئك المسؤولين حول هذه المسائل بمقر الأمم المتحدة إلى أن هنالك درجة من عدم التوافق بين النظام الذي تسير عليه الأمم المتحدة وذلك الذي يسير عليه برنامج البيئة ولكنها تنبئ أيضا بأنه تجري محادثات مكثفة بين برنامج البيئة وشعبة الخدمات الإلكترونية

(٧) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والأربعون، الملحق رقم ٢٥ (A/48/25).

بالأمانة العامة للتوصل إلى حل بناء وفعال من حيث التكلفة. ومن المهم أيضا أن يلاحظ أولا أن تكنولوجيا الاتصالات السلكية واللاسلكية ما برحت تتغير على نحو سريع للغاية، مما يجعل التخطيط للنظم الرئيسية صعبا، وثانيا أن خطط منظومة الأمم المتحدة من أجل "نظام محوري" عالمي قد تطورت في ضوء التغير التكنولوجي وتقلص الميزانيات. ولا يزال يحق التساؤل عن السبب في أن مسائل التوافق وموافقة الحكومة المضيفة على التشغيل لم تحل بالكامل قبل أن يطلب إلى مجلس إدارة برنامج البيئة الموافقة على الهدية. ولا مناص من أن تتخذ الجهات المسؤولة داخل أمانة الأمم المتحدة وبرنامج البيئة قرارا في هذا الشأن. ويلاحظ الفريق أن إدارة البرنامج قد اتخذت خطوات لعرض المسألة بشكل نشط في دورة مجلس إدارته في شباط/فبراير ١٩٩٧.

١٣٤ - وعموما، يرى الفريق أن تطوير استحداث مكتب الأمم المتحدة في نيروبي لم يحرز حتى الآن أي تقدم ملموس إزاء تحقيق الأهداف الأساسية التي أنشئ من أجلها، وهي تعزيز وجود الأمم المتحدة في نيروبي وتوفير خدمات جيدة لعملائه، مع العمل في الوقت ذاته على تحقيق وفورات جمّة.

١٣٥ - ويبدو أن الحماس الذي أبدته إدارة برنامج البيئة إزاء المشروع أثناء مرحلته الإنشائية قد تلاشى فجأة. ولم يتولد لدى الفريق، في واقع الأمر، الانطباع بأن إدارة البرنامج والموئل، وهما العميلان الأساسيان بين المنظمات، يحدوهما الحرص على نجاح المكتب. إذ يُنظر إلى المكتب، من أوجه شتى، على أنه مكتب تجهيز لا يحظى سوى بقليل من سلطة اتخاذ القرار أو ليس لديه قط هذه السلطة. وكلما طالت هذه النظرة ازداد تعرض المكتب للتهميش وتعرضت مسؤولياته وسلطاته للتعدي عليها.

١٣٦ - ولا مناص من أن تولي إدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية بمقر الأمم المتحدة اهتمامها الفوري لهذه المسألة. أولا، لكفالة اضطلاع المكتب على الوجه المناسب بالسلطات المخولة إليه، وثانيا لتحديد ما إذا كان ملاك المكتب ومصادر تمويله كافيين لاضطلاع المكتب بكفاءة بالمهام الموكلة إليه. وإدارة الشؤون الإدارية والتنظيمية مدعوة، في هذا الصدد، لأن توفد إلى نيروبي في أسرع وقت ممكن، مسؤولا إداريا متمرسا ليجري تقييما دقيقا لحالة المكتب ومتطلبات استمراره. وستشمل مسؤوليات هذا المسؤول إعداد خطة عمل لرفع مستوى أداء المكتب مستفيدا من خبرة مكتب الأمم المتحدة في جنيف ومكتب الأمم المتحدة في فيينا.

ثامنا - التوصيات

١٣٧ - يحتاج الأمر إلى أن تستوضح الإدارة العليا لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، من الأطراف صاحبة المصلحة، على سبيل الاستعجال، دور البرنامج ومهامه في حقبة ما بعد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية (SP-96-001-1).

١٢٨ - يعمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة على ترجمة هذا الدور الموضح، إلى خطة عمل واضحة للسنوات الخمس القادمة، على أن تتضمن الخطة أهدافا ومؤشرات أساسية للتقدم قابلة للقياس، أو على الأقل للملاحظة، بحيث يمكن تطبيقها على كل برنامج ووحدة تنفيذية. ويعمل المديرون على جميع المستويات على استخدامها في إدارتهم لأعمالهم (SP-96-001-2).

١٢٩ - يتم اتخاذ خطوات فورية لترجمة الدور العام للبرنامج بوصفه عنصرا حافزا، ومنسقا، ومشجعا على العمل في مجال البيئة، في وثيقة وحيدة للميزانية البرنامجية (SP-001-3[a]). ولا بد من العمل، في الوقت نفسه، على اتخاذ إجراء عاجل لوضع نظام مراقبة للبرامج يتمتع بما يلزم من السلطة لكفالة تنسيق وتنفيذ برنامج عمل متكامل وشامل. وينبغي لنظام برنامج الأمم المتحدة للبيئة، الخاص بالرصد والتقييم، أن يجمع البيانات الأساسية عن الأداء وأن يوفر الاستجابات المرتجعة بالنسبة له إلى القائمين بالإدارة على جميع المستويات في التوقيت المناسب حتى يتوفر لهم التوجيه فيما يتعلق بتوزيع الموارد ويسمح بتقديم الحوافز في مقابل حسن الأداء. وينبغي للوحدات المسؤولة عن ذلك أن تقدم تقاريرها مباشرة إلى المدير التنفيذي (SP-96-001-3[b]).

١٤٠ - تدعو الحاجة إلى تعزيز وحدة الاقتصاديات البيئية (SP-96-001-4).

١٤١ - يعاد النظر في العلاقة بين أمانات الاتفاقيات البيئية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. ومن شأن وفاء البرنامج بالولاية التي أناطها به جدول أعمال القرن ٢١ في تنسيق أنشطة الأمانات، أن يشكل أداة مفيدة في تحقيق الأهداف الأوسع للبرنامج. فإذا ما قرر البرنامج أن يؤدي هذه الدور، ينبغي له إذن أن يعد نفسه للاضطلاع به (SP-96-001-5).

١٤٢ - تعمل الإدارة على تقييم الهيكل التنظيمي بهدف التخفيف من تكديس الموظفين عند قمة الهيكل مع كفالة تلاؤمه بشكل أفضل مع برنامج العمل. ووصف مهام كل وحدة ومسؤولياتها بوضوح، وكفالة التآزر بين هذه المهام، وتفاذي حصر توزيع الموارد في مسارات ضيقة للغاية، ووضع تسلسل واضح للسلطات (SP-96-001-6).

١٤٣ - يتم تبسيط أعمال اللجان العديدة المنشأة لتوفير التوجيه الجماعي بشأن المسائل البرنامجية والإدارية، ويجرى تخفيض عددها، وتحديد مهام كل منها تحديدا جيدا (SP-96-001-7).

١٤٤ - يتطلب الإصلاح التنظيمي والإداري لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة إدارة حازمة. وإذا اقتضت مهام المدير التنفيذي أن يقضي معظم وقته في السفر، فيجب أن يقوم، في مقر البرنامج، نائب عنه يتمتع بالسلطة والعزم على وضع التغييرات موضع التنفيذ (SP-96-001-8).

- ١٤٥ - قد يرغب البرنامج في أن يكون لديه مكتب مستقل للتقييم يقدم التقارير إلى مجلس الإدارة وتربطه بالمجلس علاقة مماثلة لتلك التي تربط مكتب المراقبة الداخلية بالجمعية العامة (SP-96-001-9).
- ١٤٦ - الموارد المخصصة للتقييم ضئيلة جدا وينبغي استخدامها لأغراض استراتيجية، بحيث يمكن توفير احتياجات المسألة فيما يتم توضيح المسائل ذات الصلة (SP-96-001-10).
- ١٤٧ - يعيد البرنامج النظر في ممارسته المتعلقة بتحويل جميع أنشطته إلى مشاريع (SP-96-001-11).
- ١٤٨ - يبدو أن مركز البرنامج في مرفق البيئة العالمية ضئيل للغاية، ومن ثم، ففي إطار الاستعراض الذي تجريه الجمعية العامة للأمم المتحدة في عام ١٩٩٧ لمتابعة نتائج مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ينبغي أن يشجع البرنامج على بحث إعادة النظر في العلاقة القائمة بين الوكالات التنفيذية لمرفق البيئة العالمية (SP-96-001-12).
- ١٤٩ - ينبغي أن تحل مسألة مرفق ميركير للاتصالات السلكية واللاسلكية، على سبيل الاستعجال، وأن يحل البرنامج والأمانة العامة للأمم المتحدة أي مسائل معلقة خاصة بالمواءمة بين نظامي الأمم المتحدة وبرنامج البيئة مع تقديم التوصيات إلى الأطراف والهيئات التشريعية المعنية بشأن ما يجب اتخاذه من خطوات، إن لم يتم التوصل في المستقبل القريب إلى التشغيل التام والفعال من حيث التكاليف للنظام (SP-96-001-13).
- ١٥٠ - في مجال النظر في مسؤوليات البرنامج التنسيقية، على البرنامج أن يسترعي انتباه الدول الأعضاء إلى أهمية بحث الموازنة بين المهام المنوطة وبين الموارد والقدرات التنظيمية للبرنامج (SP-96-001-14).
- ١٥١ - يعاد النظر في التثقت الحاصل في سلطة الموافقة المالية بما يكفل التماسك المالي للبرنامج. وتوضع مبادئ توجيهية واضحة بشأن الصرف على الخبراء الاستشاريين/المستشارين وعلى إنشاء الوظائف (SP-96-001-15).
- ١٥٢ - من الضروري الامتثال لتوصيات مجلس مراجعي الحسابات ومنحها الأولوية التي تستحقها (SP-96-001-16).
- ١٥٣ - يعاد النظر في أعمال آلية التعيين والترقية وفي عضويتها. وقد يكون إنشاء لجنيتين، واحدة لشؤون موظفي الفئة الفنية والأخرى لشؤون موظفي فئة الخدمات العامة، خطوة على طريق التخفيف من صعوبة هذه العملية (SP-96-001-17).
- ١٥٤ - تؤسس عملية التشاور بين الموظفين والإدارة العليا على أساس سليم، بما يكفل أن تسود روح من التعاون الحقيقي والاحترام المتبادل (SP-96-001-18).

١٥٥ - يبذل جهد ثابت لوضع مكتب الأمم المتحدة في نيروبي على الطريق الصحيح. ويشمل ذلك تفويضا مناسباً للسلطات، وتعزيز قدرات الموظفين من خلال التدريب، وتوفير أساس مستقر من الموارد لكفالة تواجد مستمر لكتلة محورية مؤسسية. وكخطوة أولى في هذا الاتجاه، يقدم المقر مساعدة عاجلة من خلال انتداب واحد من كبار المديرين إلى نيروبي يكون متمتعاً بخبرة مشهود بها في إنشاء وتشغيل نواتج الخدمات المشتركة في الأمم المتحدة (SP-96-001-19).

(توقيع) كارل ث. باشكي

وكيل الأمين العام لمكتب المراقبة الداخلية

