

Distr.
GENERAL

A/51/884
23 April 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 بـ١٤ المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٤، يتشرف الأمين العام بأن يحيل، لعناية الجمعية العامة، التقرير المرفق، المرفوع إليه من وكيل الأمين العام لشؤون المراقبة الداخلية، بشأن استعراض الممارسات البرنامجية والإدارية لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل).
- ٢ - ويحيط الأمين العام علماً بالنتائج التي خلص إليها التقرير، كما يوافق على التوصيات الواردة به.



مرفق

تقرير مكتب المراقبة الداخلية بشأن استعراض الممارسات البرنامجية والإدارية لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)

موجز

يوجد مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، الى جانب برنامج الأمم المتحدة للبيئة في مجمع جييجيري بنيروبي. وتمر تلك المنظمة بمرحلة حرجة من مراحل عمرها؛ ولما كان الأمر كذلك، فإنها تحتاج إلى الاهتمام الشديد من قبل إدارتها ومن بأيديهم مصيرها، كلاهما. فهي، من ناحية، تعاني من أوجه قصور هامة في نظم الإدارة والملاك والنهج، ويلزمها الحزم والاستمرارية في الإدارة لتتغلب على تلك العوامل. ومن ناحية أخرى، فإن لولايتها الأساسية أهمية شديدة للكثيرين ممن بأيديهم مصير منظومة الأمم المتحدة، وإمكاناتها تتيح لها أن تؤدي دورا هاما في الأمم المتحدة بعد إصلاحها وإعادة هيكلتها.

ومنذ آذار/مارس ١٩٩٣ وحتى منتصف عام ١٩٩٦، كانت منظمة الموئل تعمل في بيئة لا تيسر الاستمرار أو الاتساق في الإدارة. ولمدة سنة تقريبا، كان المركز يعمل من خلال لجنة (هي اللجنة العليا للإدارة) تحت الإشراف العام للمدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة. وقد عين رئيس المركز الحالي في شباط/فبراير ١٩٩٤. وبعد ذلك، ونظرا للمسؤوليات الجسام الناشئة عن مشاركته في التحضير لمؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني)، فوض فريق تنفيذي، مؤلف من مسؤولين إثنين، في إدارة المركز. وقد صيغ التفويض صياغة عامة لم ترسم الحدود الفاصلة بين مسؤوليات كل من المسؤولين المعنيين، أو بين سلطاتهما أو إمكانيات مساءلتهما.

ونظرا لانعدام القيادة، نشأت أوجه قصور هامة في إدارة برامج المركز وموارده، البشرية منها والمالية. وقد أنشئ هيكل تنظيمي مختل، يركز عملية اتخاذ القرارات بشأن جميع البرامج تحت سلطة مدير برامج واحد، الأمر الذي أنشأ في الواقع "مركزا" داخل "المركز". ولم يؤدي التكوين التنظيمي الجديد إلى أي تحسن في تنسيق برنامج العمل أو تكامله أو الى مزيد من التناسب مع هيكل البرمجة. وقد انعكست فيه أوجه إزدواج غير ضرورية في المسؤوليات الفنية، الأمر الذي أوجد الفوضى وميَّح حدود المساءلة.

ومن الواضح عدم وجود أدوات داخلية توفر التوجيه الجماعي. ومن الواضح أيضا إنعدام الاتصال الأفقي والرأسي بين الجهات الفاعلة الرئيسية المسؤولة عن إنجاز البرامج واستغلال الموارد. وليس هناك ما يدل على مناقشة قضايا السياسة العامة في أي محفل بعينه. ولذلك، لا يبدو أن المسائل المتصلة بالاستراتيجية والأولويات ونقل الموارد وإنشاء الوحدات التنظيمية الجديدة كانت

موضع تفكير جماعي داخل المركز. وفي هذا الصدد، لاحظ فريق التفتيش أن المركز قد سعى على مدار السنين إلى إنشاء عدد من المكاتب الصغيرة في أماكن مختلفة بأوروبا وأمريكا اللاتينية وآسيا. وليس هناك ما يدل على أن هذه العملية قد تحققت كجزء من أي استراتيجية تقوم على سياسات عموماً. وفيما يختص بالقرارات المتصلة بمسائل الموظفين والمسائل المالية، يبدو أنها قد تشكلت خلف الأبواب المغلقة وأنها تفتقر إلى الشفافية. كما أن هناك دلائل توحى بأن القرارات المتخذة في بعض الأحيان قد اتخذت على أساس شخصي.

ولم يحقق مكتب تنسيق البرامج مهمته الأساسية، المتمثلتين في التنسيق والمراقبة. كما لا يوجد دليل على تلقي مختلف الشعب والوحدات في المركز أي توجيه منتظم من هذا المكتب، أو على تنسيق برنامج العمل وتكامله بطريقة من شأنها أن يدعم كل من عناصر البرنامج العناصر الأخرى. وهكذا، لا تنعكس الصلات القوية بين البحث والتعاون التقني انعكاساً كافياً، ولا توجد سوى قلة قليلة من الأمثلة الدالة على التعاون فيما بين الشعب لتوليد نواتج برنامج العمل. أما فيما يختص بالمراقبة، فلا يوجد نظام فعال لرصد التنفيذ وتقييم النتائج وتقديم التغذية العكسية إلى الإدارة العليا، أو لتحقيق أي من هذه المهام الثلاث. وتتفاقم المشكلة بفعل محدودية المراقبة من قبل الهيئة الحكومية الدولية المتخصصة، ألا وهي لجنة المستوطنات البشرية التي تنعقد مرة كل سنتين.

ويتصف نظام الرقابة الداخلية للموارد بالضعف والتشتت. ويزداد الأمر سوءاً بانعدام التزام الإدارة بعملية الرقابة الداخلية. وهذا يتجلى في تنسيب الموظفين وترقيتهم وفي مراقبة ملاك الموظفين، وكذلك في إرساء العقود. كما يتجلى في تسيير دفعة الإدارة بشأن تناول قضية تعارض في المصالح، وجه مراجعو الحسابات انتباه الإدارة إليها في مطلع عام ١٩٩٤. ويعتزم مكتب المراقبة الداخلية التحقيق في ذلك لتحديد مسؤولية أطراف القضية منذ البداية، ولجبر أي قرار إداري غير مناسب ربما يكون قد اتخذ في تلك الأثناء.

وقد تضافرت العوامل السالفة الذكر جميعها لكي توجد حالة من تدني الروح المعنوية في مختلف أنحاء الأمانة وبيئة عمل لا تساعد على تحقيق الكفاءة والفعالية. والبيئة التي من هذا النوع مسؤولة إلى حد بعيد عن تلاشي الاحتياطات، وعن تحول الوضع المالي للمركز إلى خزانة العجز من حيث حساب التأسيس وحساب النفقات الثابتة، والإضرار ببرنامج العمل وبثقة المانحين. ولذلك، تتصف الحالة في المركز بخطورتها وينبغي عدم السماح باستمرارها. وهي خطيرة نظراً لانعدام ما يضمن استعمال الموارد المتاحة له استعمالاً فعالاً يتسم بالكفاءة؛ وهي خطيرة أيضاً لأنه ليس ثمة شك في أن الأمانة تضم كثيراً من الموظفين المتحمسين المتمتعين بالمؤهلات الطيبة الذين يمكنهم إتيان عمل ذي أهمية فعلية لطائفة كبيرة من العملاء وممن بأيديهم مصير المركز.

ونظراً للمسؤولية الشديدة الجسامة التي تعين على رئيس المركز أن يتحملها بشأن التحضير لمؤتمر الموئل الثاني، ولمقدار الطاقة التنظيمية المحولة إلى هذه المهمة، قد تكون بعض أوجه القصور المشار إليها أعلاه مما لا يمكن تحاشيه. إلا أنه نظراً لخطورة المشكلات التي حددها فريق التفتيش، سوف يكون من المكروه السماح بأي استمرار للحالة الراهنة.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
٥	٥ - ١ مقدمة - أولا
٥	١٥ - ٦ المسائل الجوهرية - ثانيا
٧	٢١ - ١٦ مسائل التنظيم والملك - ثالثا
٩	٣٤ - ٢٢ مراقبة البرامج: الرصد والتقييم - رابعا
١٢	٥٠ - ٣٥ مسائل الإدارة والمراقبة الداخلية - خامسا
١٦	٧٢ - ٥١ الترصيات - سادسا
١٩ الخريطة التنظيمية - التذييل

أولا - مقدمة

- ١ - في إطار برنامج الأمين العام للإصلاح الإداري، أجرى فريق من مكتب المراقبة الداخلية استعراضاً لمركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل). وزار الفريق مقر الموئل في نيروبي في الفترة من ٢٤ أيلول/سبتمبر إلى ١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦. وتلت ذلك زيارة استغرقت يوماً واحداً إلى جنيف حيث أجري اتصال بمكتب الموئل الموجود هناك.
- ٢ - وحاول الفريق، خلال الوقت المتاح، أن يبحث ما إذا كان برنامج عمل الموئل قد صُمم ونُفذ وقيم على النحو المناسب وما إذا كانت الأمانة تعمل في بيئة تيسر الكفاءة والفعالية.
- ٣ - واجتمع الفريق برئيس المركز وأجرى مقابلات واسعة النطاق مع معظم الموظفين الذي يشغلون مناصب إدارية وكذلك مع الموظفين الذين أوكلت لهم مهام المراقبة المالية. والتمس الفريق أيضاً رأي بعض ممثلي الدول وأعضاء لجنة المستوطنات البشرية والجهات المانحة الرئيسية.
- ٤ - وبعد الانتهاء من العمل الميداني، درس الفريق كمية كبيرة من الرسائل الداخلية، والوثائق، والإصدارات الإدارية، وتوجيهات السياسة العامة، ومحاضر الاجتماعات، واستنتاجات مراجعة الحسابات والتقييم وأوصاف المهام. وقد وضعت الاستنتاجات والتوصيات لكي تمكن المركز من الاضطلاع بمسؤولياته على نحو أفضل. ويتطلب تنفيذها بذل الجهود الخاصة والتعاون والاستبطان السليم النية من جانب الموظفين والإدارة على حد سواء.
- ٥ - ويقدر الفريق حق التقدير ما قدمه له موظفو المركز من تعاون على مختلف المستويات أثناء هذا الاستعراض، وهو يلاحظ أيضاً مع الارتياح أن إدارة المركز تؤيد جميع التوصيات المقدمة.

ثانياً - المسائل الجوهرية

- ٦ - انتهى منذ فترة وجيزة بنجاح عقد مؤتمر عالمي للمستوطنات البشرية. ومع الولاية الجديدة الناشئة عن ذلك المؤتمر، يمكن للمركز أن يكون نفسه من جديد وأن تصبح لديه طاقة كامنة لكي يكون ذا أهمية بالنسبة لمجموعة واسعة من الزبائن من الحكومات في كل من البلدان المانحة والبلدان المستفيدة وبالنسبة للسلطات المحلية.
- ٧ - ويصف المركز نفسه بأنه "مسؤول عن وضع وتنفيذ برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية. وهو يؤدي، بصفته تلك دور مجمع بحوث داخل منظومة الأمم المتحدة، مستخدماً قدرته على البحث والتحليل التقني لتمكين الحكومات من تحسين عملية تنمية المستوطنات البشرية وإدارتها. وتجمع أنشطته التنفيذية بين تقديم المشورة التقنية، والبحوث التطبيقية والتدريب والإعلام".

٨ - وتمثل أهداف المركز المعلنة في "مساعدة الحكومات على وضع السياسات والاستراتيجيات الرامية إلى تحسين أحوال معيشة السكان في مجتمعاتها وذلك بتوسيع فرص الوصول إلى المأوى المناسب والهيكل الأساسية والخدمات بالنسبة للجميع... وتعزيز قدرة الحكومات الوطنية والسلطات المحلية على حشد الموارد العامة والخاصة وتحسين الأحوال البيئية الحضرية والإنتاجية".

٩ - وأصبح للمركز، بعد مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني) المعقود في استنبول في الفترة من ٣ إلى ١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٦، حسب بعض كبار المسؤولين فيه، ميزتان خاصتان. فهم يقولون إنه على عكس العديد من كيانات الأمم المتحدة، التي توفر القواعد وتحدد المعايير في مختلف المجالات والقطاعات التقنية ثم توفر التعاون التقني للحكومات دعماً لتلك المهمة، يمكن أن يوفر المركز خدمات ذات قيمة بالنسبة لكل من البلدان المتقدمة النمو والبلدان النامية. ويؤكدون أن المركز، بصفته تلك، يمكن أن يكون أشمل نطاقاً من بعض الوكالات القطاعية الأقدم عهداً في منظومة الأمم المتحدة. علاوة على ذلك، فإنهم يرون أنه، بإقامة علاقات مع السلطات المحلية والبلديات، التي أصبحت الجهات المحادثة المباشرة للموئل، فقد أضيفت إلى المجتمع الدولي فئة جديدة من المشاركين النشطين.

١٠ - وكافت هذه العناصر قيد الإدماج في عملية تفكير تلت مؤتمر استنبول وبدأت في الفترة التي تمت فيها زيارة البعثة. ويؤيد الفريق أن من الهام ومن الملح أن يفكر المركز من جديد في ذاته في فترة ما بعد استنبول. وينبغي عند قيامه بذلك، أن تشكل ضرورة تحسين الضوابط الداخلية وزيادة الكفاءة على نحو هام جزءاً من الرؤية النهائية التي ينبغي أن تتضمن أيضاً خطة واضحة لتنفيذها.

البرامج

١١ - يمول برنامج الأمم المتحدة الإنمائي جزءاً من برامج الموئل، ويمول الموئل ومؤسسة المستوطنات البشرية التي أدمجت في المركز في عام ١٩٧٧ جزءاً آخر، وتمول الصناديق الاستثمارية التي تنشئها جهة مانحة فردية، جزءاً ثالثاً. وتبلغ حصة الميزانية العادية قرابة ١٢ في المائة من الـ ١٠٠ مليون دولار التي يديرها المركز. وظل التمويل المقدم من البرنامج الإنمائي مستقراً نسبياً حول ٢٠ مليون دولار في السنة طيلة الفترة ١٩٩٠-١٩٩٥.

التحديد

١٢ - يمول البرنامج الإنمائي قرابة نصف مشاريع الموئل. أما المشاريع الممولة عن طريق أرقام التخطيط الإرشادية القطرية، فتحددها عملية البرمجة القطرية. وهناك بالإضافة إلى ذلك برامج أخرى، منها مثلاً بعض عناصر برنامج المدن المستدامة، تمول من موارد عالمية/إقليمية للبرنامج الإنمائي. وتحدد هذه البرامج عملية البرنامج الإنمائي ذات الصلة في البرامج المعروضة على المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي.

١٣ - ويمول النصف الآخر من الأنشطة التي يضطلع بها الموئل في مجال التعاون التقني من الصناديق الاستثنائية. وهنا يبدو التحديد أكثر اعتمادا على ما هو معروض. فمعروف عن بعض الجهات المانحة أنها مستعدة لتمويل العمل في مجالات معينة وتود بعض الجهات المستفيدة الانتفاع من الدعم المقدم في هذه المجالات وهكذا ينشأ صندوق لتلبية هذه الاحتياجات. وهناك أيضا بعض الروابط القائمة بين مشاريع محددة وبرنامج بحوث الموئل، ولكن رغم أنه قيل إنه توجد، بصفة دائمة تقريبا، رابطة من ذلك القبيل، فإنه ليس من الواضح تماما أنها توجد في الواقع. والانطباع الواضح الذي أحرز من استعراض الوثائق وكذلك من المقابلات التي أجريت مع الموظفين، أنه لا يوجد في الموئل الكثير من الروابط الفعلية بين مهام البحث والمهام البرنامجية. وينبغي طرق هذه المسألة في أية عملية تستهدف إعادة تكوين المؤسسة.

التضافر في التصميم والتقييم

١٤ - لم يتمكن الفريق من دراسة برامج الموئل بالتفصيل. بيد أنه يبدو أنه سجل بالفعل، في السنوات الأخيرة، افتقار نسبي إلى زخم مركزي، وفي حين أن بعض البرامج محددة بشكل واضح وتستجيب لاحتياجات محددة بشكل ثابت داخل البلدان المستفيدة، يبدو أن بعضها أكثر اعتمادا على ما هو معروض.

١٥ - علاوة على ذلك، ليس من الواضح أن جميع الإمكانيات المتاحة لتضافر البرامج مستغلة. فعلى سبيل المثال، ونتيجة لعملية بدأت من الداخل، اعترفت إدارة الموئل بأن هناك تشابها كبيرا بين برنامج المدن المستدامة وبرنامج التنمية المجتمعية يمكن أن يبرر قدرا من الترشيد وإعادة توزيع الموارد. ولوحظ أيضا من عملية الاستعراض الداخلي أن برنامج المستوطنات والهياكل الأساسية والبيئة هو برنامج لبناء القدرات، شأنه في ذلك شأن برنامج المدن المستدامة وبرنامج التنمية المجتمعية. وهذا شيء جميل، ولكن لم يستخلص على ما يبدو أن هناك حاجة واضحة إلى اعتماد نهج منظم إزاء بناء القدرات في جميع الحالات الثلاث.

ثالثا - مسائل التنظيم والملاك

١٦ - يتكون الهيكل التنظيمي للمركز من مكاتب رئيسيين، ويرأس كلا منهما مسؤول أقدم برتبة مد - ٢ (انظر تذييل هذا التقرير). وأهم هذين المكاتبين من حيث الحجم والتأثير العام هو مكتب تنسيق البرامج الذي يشرف على جميع أنشطة التعاون الفني والتقني، فضلا عن إشرافه على مهام الإعلام والتحرير والرصد والتقييم. ومن ثم يضم هذا المكتب ٨٢ موظفا من الفئة الفنية، أي ما يزيد عن ٨٠ في المائة من الملاك الكلي للمركز من موظفي الفئة الفنية (١٠٤ موظفين). أما المكتب الثاني، فإن المهام التي يؤديها لها طابع الدعم البرنامجي، إذ يضم معا مسؤولياته كمكتب أممي ومسؤوليات وحدة البرامج الخاصة والوحدة الإدارية، والعلاقات الخارجية، وإدارة الصناديق.

١٧ - وقد تفحص الفريق المهام التي يضطلع بها المكاتبان وعناصرهما ولم يجد أي أساس منطقي برنامجي أو إداري يبرر هذا الهيكل التنظيمي المعوج، الذي لا يتسق أيضا مع الهيكل البرنامجي. أما مسؤولية العناصر التنظيمية المختلفة، فهي معروضة بعبارات عامة لا تحدد سلطة كل منها ولا تعين صلات الترابط

والتعاضد بين الشعب والقطاعات والوحدات المختلفة. كما تخلو الخريطة التنظيمية من المكاتب المختلفة الموجودة خارج نيروبي. ومن غير الواضح المهام والمسؤوليات التي تضطلع بها هذه المكاتب وكذلك الصلات التي تربطها بمقر المركز. ويرى الفريق أن الهيكل التنظيمي للمركز لا يوفر صورة واضحة لمسارات السلطة القائمة. ويضعف من هذه الحالة الأنفة الذكر عدم وجود تفويض واضح للسلطة الى مستويات الإدارة المختلفة، وتكاثر الوحدات الصغيرة، والازدواج في المسؤوليات الوظيفية بين مديري البرامج، وعدم الاتساق بين توصيفات الوظائف والمسؤوليات الفعلية التي يضطلع بها شاغلوها، ووجود عدد من الموظفين الأقدم بدون مسؤوليات وظيفية ظاهرة.

١٨ - ويرى الفريق أن وجود تفويض كتابي للسلطات أمر جوهري بصفة خاصة في المركز، حيث أن كل الأنشطة الفنية مجمعة تحت إدارة مدير واحد، وبالنظر الى اضطراب مدير المركز الى التغيب بصورة متواترة بسبب مشاركته بقدر ضخم في الأعمال التحضيرية للموئل الثاني. وذلك بالإضافة الى عدم وجود إطار مؤسسي للتوجيه الجماعي يرشد عملية صنع القرار.

١٩ - وتوجد بضع أدوات قليلة لمساعدة رئيس المركز في توفير التوجيه والمشورة. ففي حزيران/يونيه ١٩٩٤، أعلن الرئيس إنشاء فريق تنفيذي، مؤلف من أقدم اثنين من الموظفين لمساعدته في الإدارة العامة للمركز. وأنشأ الرئيس أيضا فريقا مؤلفا من كبار المديرين شمل رؤساء الشعب ومسؤولي أمانة الموئل الثاني. ولم يصادف الفريق التفتيش أي وثيقة تتضمن وصفا لدور ومهام فريق كبار المديرين. وقد تبين من استعراض محاضر اجتماعات ذلك الفريق أنه يشغل أساسا في الأعمال التحضيرية والجوانب التنظيمية للموئل الثاني. أما مسائل تحقيق الترابط والتنسيق المتصلة بإعداد برنامج عمل المركز فقد عهد بها الى أفرقة عاملة مشتركة بين الشعب، ينشئها مدير مكتب تنسيق البرامج وتقدم تقاريرها اليه. ولا يوجد ما يشير الى درجة مشاركة فريق كبار المديرين في عملية صياغة البرامج أو في تشكيل سياسات و/أو أولويات العمل على نحو يعكس ولاية المركز فيما بعد الموئل الثاني. وفي هذا الصدد، لاحظ الفريق أنه قد أنشئت في ١٦ آب/أغسطس ١٩٩٦، لجنة لاستعراض البرامج مهمتها تقديم المشورة والتوصيات بشأن نوعية تصميم المشاريع الى مدير مكتب تنسيق البرامج، الذي يتولى أيضا رئاسة هذه اللجنة. ولا يبدو أن اللجنة تؤدي أي دور بشأن صياغة البرامج وتنسيقها وتحقيق التكامل فيما بينها عموما. فعملها أقرب الى عمل فريق لتقييم المشاريع بلا سلطة تخول له اعتماد المشاريع.

٢٠ - ويرى الفريق أن عدم وجود محفل للحوار البناء، عن طريق أدوات جماعية تنشأ لهذا الغرض، أوجد فجوة واسعة بين مستويات الإدارة العليا والوسطى والدنيا. والأهم من ذلك، أن هذا الوضع مهد السبيل أمام اتباع نهج انفرادي في الإدارة يتصف أحيانا بالطابع الشخصي. وفي هذا الصدد، تبين النتائج أن عملية صنع القرار، طوال السنوات الثلاث الماضية، قد شكلها في أكثر الحالات مدير مكتب تنسيق البرامج، الذي أصبح، بسبب عدم وضوح من المسؤول عن المركز أثناء غياب رئيس المركز، المدير الفعلي للمركز. وهناك أدلة كافية على أن هذا الوضع جعل المسألة غير واضحة وأسهم بقدر غير ضئيل في إيجاد عدد من جوانب الشذوذ التي اكتشفتها الفريق في الممارسات الإدارية.

٢١ - وفيما يتعلق بالملاك، لاحظ الفريق أن جدول الملك لا يتضمن موظفي المشاريع الموجودين خارج نيروبي، ومن ثم فإنه لا يعطي صورة شاملة لجميع الموظفين الخاضعين لإدارة الممثل. ولاحظ الفريق أيضا أن ٤٠ في المائة على الأقل من ملك المركز من وظائف الفئة الفنية يتألف من وظائف من الفئة المحلية (موظفي مشاريع المساعدة التقنية الخاضعين للمجموعة ٢٠٠ من قواعد النظام الإداري للموظفين) ممولة من مصادر خارجة عن الميزانية، أي من المؤسسات والصناديق الاستثمارية وبنود التكاليف غير المباشرة وغير ذلك من الترتيبات الثنائية. ووظائف هذه الفئة لا تخضع لدرجة الصرامة التي تفرضها قواعد الأمم المتحدة وأنظمتها فيما يتعلق بالتوظيف والترقية. وهذه الوظائف تديرها أساسا على صعيد محلي أمانة الممثل. ويعم وسط الموظفين شعور بأن التقدم والترقي في سلك هذه الفئة أصبحا في السنوات الأخيرة يتسمان بطابع مخصص وتعسفي مما أثار السخط والاضطراب. ويرى الفريق أن من الضروري إيجاد آلية ومعايير أكثر شفافية للتوظيف والترقية فيما يتعلق بوظائف الفئة المحلية، على الأقل حفاظا على التماثل من حيث المعايير والنوعية.

رابعاً - مراقبة البرامج: الرصد والتقييم

٢٢ - إن المسؤولية عن مراقبة البرامج موكلة إلى مكتب تنسيق البرامج. وتخامر الفريق، استنادا إلى ما أجراه من استجابات وتحليل، شكوك عديدة بشأن النهوض الفعال بهذه المسؤوليات. وليس هناك دليل هام على وجود جهود متضافرة لتنسيق برنامج العمل. وبالتالي، فإن الأنشطة المقترحة من الشعبتين الرئيسيتين، أي شعبة التعاون التقني وشعبة البحث والتطوير لا تبدو منسقة أو متكاملة في إطار هيكل برنامجي شامل. ونتيجة لذلك، لا يوجد دعم متبادل فيما بين البرامج، ويجري تشتيت الموارد. وفي الواقع، فإن كل واحدة من الشعبتين تعمل مستقلة عن الأخرى إلى حد بعيد. ويرى الفريق أن عدم وجود نهج متكامل ومتسق لصياغة البرنامج لا يبشر بخير في وضع يتسم بمحدودية الموارد المالية ويقتضي بذل كل جهد ممكن من أجل زيادة تركيز برنامج العمل، من خلال تكافل الأنشطة، لكي يتسنى تحقيق أقصى أثر للبرامج. وجددير بالملاحظة، في هذا الصدد، أن بعض الوفود أعربت في الدورة الخامسة عشرة للجنة المستوطنات البشرية عن قلقها لكون المركز ينزع إلى تشتيت موارده على أنشطة عرضية إلى حد بعيد بالنسبة لولايته، وعن الأمل في أن يظل برنامج العمل مركزا على تنمية المستوطنات البشرية بوصفها هدفه الرئيسي.

٢٣ - وبخصوص رصد تنفيذ البرامج، أخطر الفريق بأن الأنشطة البحثية للمركز تتضمن عنصر الرصد. ولم تعرض على الفريق أي نتائج تكون قد ترتبت على ذلك، أو أي توضيح للطريقة التي تم بها في الماضي تعديل محتوى البحث أو إدارته نتيجة لهذا الرصد الداخلي. والاستنتاج، بالتالي، هو أن الرصد سلبي، على أفضل تقدير، عوضا عن أن يكون عاملا فاعلا.

٢٤ - استعرض الفريق عددا كبيرا من الأنشطة/النواتج المبلغ عنها بوصفها منفذة في سياق الميزانية البرنامجية المقترحة للفترة ١٩٩٤ - ١٩٩٥. وفي حالات عديدة، كانت الموارد التي أبلغ بأنها "استُعملت" لإنجاز نواتج محددة مبالغاً فيها بصورة جلية. وفي حالات أخرى، كانت النواتج التي أبلغ بأنها "نُفذت" نواتج مشاريع للتعاون التقني. ومع ذلك، فإن محتواها وثيق الصلة بالعمل الأساسي للمركز ومن الأفضل تحديدها في الميزانية البرنامجية بوصفها أنشطة جوهرية. ويعتقد الفريق أنه ينبغي توضيح هذه المسألة، عن طريق سرد النواتج في عرض الميزانية البرنامجية بمزيد من الوضوح، وكذلك الفصل في التقارير بين الأنشطة من النوع الأساسي الوارد سردها في وثيقة الميزانية البرنامجية وتلك التي تنبثق فيما بعد عن أنشطة تنفيذية.

٢٥ - نظراً لعدم وجود نظام داخلي يُعتبر فيه الرصد أداة للتنظيم الإداري، كانت التقارير الواردة من المركز لأغراض الإدراج في تقرير الأمين العام لفترة السنتين عن أداء البرامج ناقصة، وفي بعض الأحيان مضللة. وفي هذا الصدد، لم يعثر الفريق على أي إرشاد أو توجيهات من مكتب تنسيق البرامج إلى المسؤولين الإداريين من أجل كفاءة أن تجرى عملية الإبلاغ بطريقة مسؤولة وموثوقة.

٢٦ - وفي الواقع، لم يعثر الفريق على أي نظام لتقييم الأداء التنظيمي في هدفين أساسيين اثنين للموئل، هما هدف تحسين أحوال معيشة الناس في مجتمعاتهم المحلية وهدف تعزيز قدرة الحكومات الوطنية على تعبئة الموارد من القطاعين العام والخاص لتحسين الأوضاع البيئية والإنتاجية في المناطق الحضرية.

٢٧ - لم تبد بوضوح للفريق الصلة بين الأهداف العامة وعمل موظفي المستوطنات البشرية ورؤساء كل منهم في شعبي التعاون التقني والبحث والتطوير. وحتى على مستوى المشاريع، لا يوجد سوى نظام لمراقبة النفقات المحملة على ميزانيات المشاريع، ويبدو أن هذا النظام يعاني من نقص في معدات التجهيز الإلكتروني للبيانات. ولم يشعر الفريق لدى التحادث مع المسؤولين الإداريين أنهم يقومون بمراقبة التقدم المحرز في بلوغ أهداف المشروع أو البرامج الذي يتحملون المسؤولية عنه، ناهيك عن التقدم في تحقيق أهداف المنظمة. وثمة حالة استثنائية واحدة، هي برنامج المدن المستدامة. إذ يبدو أن هذا البرنامج محكم التصميم ويستند إلى أولويات عالمية حقيقية في حين يستجيب للاحتياجات الوطنية، كما يبدو أن إدارته تجري على نحو جيد وبحماس.

التقييم والذاكرة المؤسسية

٢٨ - تقيم المشاريع والبرامج رسمياً في لجنة استعراض البرامج. وقد أنشئت اللجنة في ١٦ آب/ أغسطس ١٩٩٦ وكانت في تاريخ زيارة فريق التفتيش قد اجتمعت مرتين. ويبدو أن استعراض البرامج والمشاريع كان قبل إنشائها يجري على أساس مخصص وتعود كلمة الفصل في ذلك إلى رئيس شعبة التعاون التقني. وهكذا، فإن من الصعب الخلوص إلى أن ثمة معايير واضحة استخدمت على نحو متسق في تقييم مقترح مشروع أو أنه قد استفيد كثيراً من الدروس المستخلصة بشأن التنفيذ أو الفعالية.

٢٩ - ويكفي، مثالا على ذلك، أنه كان هناك تقييم مشترك أجرته الوكالة الدانمركية للتنمية الدولية والموئل لبرنامج تدريبي لقادة الجماعات المحلية. وهو البرنامج الذي أنفقت عليه الوكالة الدانمركية للتنمية الدولية والموئل حوالي ٧ ملايين دولار في الفترة ١٩٨٨-١٩٩٤.

٣٠ - وخلص التقييم إلى أن:

"البرنامج قد أنجز مجموعة زاخرة من الأنشطة التي يحتمل أن تساهم في تحديد استراتيجيات المأوى المحلية، ولكن المشاكل المتصلة بالصعوبات السياسية والاقتصادية قُدرت تقديرا ناقصا منذ بداية البرنامج. وتشير وثائق المشاريع إلى أن تصاميم المشاريع عادة ما كانت غير دقيقة سواء على مستوى البرامج أو المشاريع. ويعزى ذلك إلى ضرورة توخي المرونة لمراعاة أولويات الجماعات المحلية. ولم يشمل تصميم البرامج الأموال الاستثمارية لتحسين التخطيط العمراني. ولذا فإن المشاريع القطرية تعمل جميعها بتوازٍ وثيق مع البرامج الاستثمارية [الممولة من المانحين]، وقد ساهمت قطعاً في زيادة فعالية هذه البرامج. ولم يتسن إلا على نطاق ضيق جدا جمع الموارد من داخل الجماعات المحلية ذاتها لتحسين التخطيط العمراني."

٣١ - ولاحظ التقييم أيضا أن:

"حجم البحوث التي اضطلع بها البرنامج غير كاف لكي يحظى بالتقدير. ويبدو أن هناك نقصاً في القدرة على معالجة المفاهيم الأساسية إلى أقصى حد للاستراتيجية العالمية للمأوى، وفي ذلك مشكلة مرتبطة على الأرجح بولاية الموئل المتمثلة في ترويج تلك الاستراتيجية على نحو نشط. لم يقدم البرنامج أي مساهمات هامة في محافل المناقشة البحثية الدولية الرئيسية بشأن المشاركة."

٣٢ - ولا يستطيع الفريق الحكم على مدى صحة هذه الاستنتاجات، لكنها تبدو له سليمة وقائمة على أساس تحليل فني، ومع ذلك فإنها لم تترك فيما يبدو أي أثر في الذاكرة المؤسسية للموئل. ولا يوجد في الواقع دليل كاف على أن للموئل ذاكرة مؤسسية، أي القدرة إما على أن يقدم، في شكل مقتضب الدروس الأساسية المستفادة من العمل في ميدان المستوطنات البشرية على امتداد السنوات الـ ٢٥ الأخيرة أو على إنشاء نظام محوسب يتضمن قائمة بأسماء الخبراء استناداً إلى المعرفة المسجلة والمتاحة داخل الموئل، يكون من شأنه أن يجيب على الأسئلة المطروحة بطريقة غير منظمة في هذا المجال. وفي هذا الصدد، أعلم الفريق بأن المركز ليس له أي وحدة مركزية للمراجع متعلقة بالتقارير والنواتج المنبثقة عن المشاريع عبر السنين. ويرى الفريق أنه، لكي يكون الموئل مستودع المعرفة والحكمة الأساسيين في مجال المستوطنات البشرية، يتعين معالجة هذا الجانب كجزء من إعادة التصميم في طور ما بعد استنبول.

٣٣ - ويمكن اتخاذ خطوة بسيطة في هذا الاتجاه تتمثل في القيام، بطريقة مقتضبة وبسيطة، بتسجيل الدروس الرئيسية المستفادة من خبرة الممثل على امتداد السنوات الخمس الأخيرة فيما لا يقل عن مجالين أساسيين سينشط فيهما الممثل في المستقبل المنظور، والنظر بعد ذلك فيما إذا كانت تلك الدروس قد حسّنت التصميم والتنفيذ للبرامج والمشاريع.

٣٤ - يشغل وظيفة أمين لجنة استعراض البرامج موظف التقييم المعين حديثا، وهو الآن مشارك بحكم المنصب في تقييم المشاريع. ومن المستصوب إشراك مكتب التقييم في تصميم نظام التقييم والموافقة، لفصل المقترحات الجيدة عن تلك التي تقل عنها جودة، وإشراكه فيما بعد في تقييم مدى نجاح ذلك النظام. بيد أنه، نظرا لضرورة أن تضمن وظيفة التقييم للإدارة العليا وأصحاب المصالح نزاهة عمليات التقييم والتنفيذ والنتائج المنبثقة عنها، فإن من المستصوب أن يُطلب إلى مكتب التقييم أن يدلي برأيه، في طور تقديم المقترحات، بشأن المواضيع التي سيتمين عليه تقييمها في الوقت المناسب.

خامسا - مسائل الإدارة والمراقبة الداخلية

٣٥ - كان التنظيم الإداري والإدارة المالية للمركز موضوعا لمجموعة من عمليات مراجعة الحسابات الداخلية والخارجية أجريت في الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥. وقد حددت تقارير مراجعة الحسابات عددا كبيرا من أوجه القصور الإداري التي شملت مسائل عامة تتصل بالمراقبة في المركز وسلطت الضوء على استعمال لاتفاقيات القروض القابلة للسداد بصورة لا مبرر لها، وكون المراقبة التي يخضع لها اختيار استخدام الخبرة الفنية من الخارج غير وافية بالغرض مما يفضي إلى زيادة الأتعاب، واختيار مرشحين ليس لديهم مؤهلات كافية. واستعرض الفريق المبادرات التي قامت بها الإدارة لعلاج أوجه القصور السابق ذكرها وخلص إلى أن الإجراءات المحددة التي اتخذت حتى الآن أقل من اللازم وفات أوانها.

٣٦ - ويرى الفريق أن هذه الحالة يمكن عزوها إلى عاملين رئيسيين أولهما سبب في الآخر. فأولا وقبل كل شيء يأتي الموقف العام للإدارة والموظفين في المناصب العليا إزاء مسألة المساءلة، فضلا عن وعيهم بأهداف المراقبة الداخلية وبضرورة التقيد بالإجراءات المتصلة بها. واستنادا إلى المقابلات التي أجريت والأدلة الموثقة الأخرى، تشير النتائج التي خلص إليها الفريق إلى أنه كثيرا ما تُعتبر الضوابط الداخلية أدوات بيروقراطية معطلة. فقد اختار مدير تنظيمي ذات مرة أن يتجاهل ملاحظة مهمة لمراجعي الحسابات ناعتا إياها بأنها "تكاد تكون ماكراة".

٣٧ - وثانيا، فإن المكتب التنفيذي أضعف من أن يعالج بثقة المشاكل الإدارية المعقدة للمركز، ناهيك عن معالجة أوجه الضعف التي تراكمت على مر السنين أو من أن يضع إجراءات إدارية سليمة. فرتبة الرئيس (ف - ٤) أدنى من الرتبة التي تتيح ممارسة السلطة اللازمة، والأدنى من ذلك عندما يكون شاغل هذه الوظيفة في الرتبة ف - ٣ يشرف على موظف من الرتبة ف - ٤ وآخر من الرتبة ف - ٢ وثالث من الرتبة ف - ١. ونحن نرى أنه ينبغي النهوض بمستوى الموظفين في المكتب التنفيذي بتدريبهم على مسائل

الميزنة وإدارة شؤون الموظفين. ومن شأن ذلك أن يمكّن المكتب من إسداء المشورة الملائمة بشأن جميع المسائل المتصلة بالصلاحيات المخولة لرئيس المركز وفيما يتصل بإدارة شؤون الموظفين والنظام المالي.

٢٨ - ويود الفريق أن يؤكد على أن تعزيز المكتب التنفيذي لن يؤدي وحده إلى التحسن المطلوب في التنظيم الإداري والإدارة المالية للمركز. لذلك، يرى الفريق أن من المهم للغاية أن تقوم الإدارة بدعم واتخاذ موقف إيجابي إزاء عملية المراقبة الداخلية، كجزء لا يتجزأ من الإجراءات الإدارية السليمة. وأن التصور الحالي بأن المراقبة الداخلية تحظى حالياً بقدر كبير من القبول يقوم في حد ذاته دليلاً، في نظر الموظفين على أن الإدارة تأخذ بيئة العمل بجدية.

٣٩ - والعديد من الحالات الشاذة التي لوحظت في مجالي إدارة الموارد البشرية وإدارة الموارد المالية لا تدل على أن أمانة المركز تؤدي عملها في جو ييسر الكفاءة والفعالية. ويرى الفريق أن الحالة السائدة في المركز خطيرة وينبغي ألا تستمر. وسبب هذه الخطورة هو أن الحالات الشاذة ليست حالات متفرقة ولكنها تمثل نمطا يشمل جميع جوانب إدارة الموارد في المركز. وترد في الفقرات التالية أمثلة على هذه الحالات الشاذة.

٤٠ - لم يلمس الفريق أي جهود للحد من ملاك الموظفين في الحدود المنصوص عليها في الميزانية البرنامجية. ولم يلمس أيضاً التقيد بالقواعد الأساسية للنظام الإداري للموظفين. ومن أمثلة ذلك: (أ) تكليف مستشارين تقنيين (خاضعين للمجموعة ٢٠٠ من قواعد النظام الإداري للموظفين) بالقيام بمهام تنفيذية ينبغي أن يقوم بها موظفون خاضعون للمجموعة ١٠٠؛ (ب) استمرار هذه المهام مدداً تزيد كثيراً عن عامين دون الإعلان عن الوظائف، وعلى الرغم من الحكم الصريح الصادر عن مكتب إدارة الموارد البشرية بشأن المسألة والذي جرى إبلاغه للإدارة؛ (ج) الاستعانة بخدمات الخبراء الاستشاريين لمدد طويلة لأداء مهام تنفيذية؛ (د) تعيين مرشحين من الخارج في وظائف ثابتة لمدد تزيد على ١٢ شهراً؛ (هـ) تنسيب موظفين في وظائف دون وصف المهام و/أو في وظائف غير موجودة في الخريطة التنظيمية؛ (و) تنسيب موظفين في وظائف موجودة ذات مهام محددة وتكليفهم بأداء مهام مختلفة عنها تماماً؛ (ز) نقل موظفين دائمين من الميزانية العادية إلى وظائف ممولة من الموارد الخارجة عن الميزانية أو من النفقات الثابتة دون علمهم أو تقديم تبرير واضح؛ (ح) والمبالغة في الواجبات والمسؤوليات لدى إعداد وصف مهام الوظائف لتبرير رفع رتبة الوظيفة.

٤١ - وفيما يتعلق بالإدارة المالية، لاحظ الفريق أن سلطة صرف الأموال مخولة لاثني عشر موظفاً من موظفي المصادقة دون اتباع أي نظام للمراقبة العامة المركزية من أجل رصد الحالة على ما يبدو. ويصدق ذلك بصورة أكبر على حسابات المشاريع. ويرى الفريق أن ضعف المراقبة الداخلية يفسر إلى حد كبير منح مجموعة من العقود بطريقة تثير التساؤل في السنوات الأخيرة. وكانت هذه العقود، بالإضافة إلى ممارسات مالية أخرى، موضع ملاحظات عديدة لمراجعي الحسابات. ويتجلى هذا الضعف أيضاً في الطريقة التي تعالج بها خدمات الخبراء الاستشاريين. وقد أوضح استعراض معظم خدمات الخبراء الاستشاريين التي قدمت

في فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥ أنها مشوبة بحالات قصور وحالات شاذة. ولم تستطع الإدارة في كثير من الحالات أن تزود الفريق بجميع المواد المطلوبة اللازمة للاستعراض المذكور. وفي حالات معينة، لم تُقدم للاستعراض أية عقود أصلية من العقود الممنوحة في إطار اتفاقات القروض القابلة للسداد أو اتفاقات الخدمة الخاصة. وفي حالات أخرى كانت الاختصاصات غامضة فيما يتعلق بطبيعة النواتج النهائية المقرر تقديمها. وكان عدم وجود ما يبين الاختصاصات أو استكمالها، أمراً مزعجاً للغاية بالنظر إلى الممارسة المتمثلة في إدخال تعديلات كثيرة على العقود الأصلية، مما جعل مجموع المبالغ المدفوعة للخبير الاستشاري يصل إلى مئات الآلاف من الدولارات. وفضلاً عن ذلك، لم يتسن تقديم جميع تقارير الخبراء الاستشاريين إلى الفريق لاستعراضها، حتى في الحالات التي ينص فيها اتفاق الخدمة الخاصة نصاً واضحاً على أن النواتج النهائي المتوقع في صورة تقرير. كما كانت هناك حالات لم تكن التقارير المقدمة فيها متصلة بالمهام التي اضطلع بها الخبير الاستشاري. ولذا لم يكن من الممكن دائماً تحديد ما إذا كان المركز يجني ثمار الأموال التي دفعها. وفي هذا الصدد، لاحظ الفريق أن المبالغ المخصصة للعقود والخدمات في فترة السنتين ١٩٩٤-١٩٩٥ تصل إلى نحو ١٢,٨ مليون دولار، أي إلى ١٢ في المائة من مجموع الموارد المتاحة للمركز. ويرى الفريق أن موظفي المصادقة وموظفي الاعتماد يتبعون في تصريف شؤون خدمات الخبراء الاستشاريين إجراءات تشير التساؤل.

٤٢ - ويرى الفريق أن الحالة المذكورة تسببت إلى حد كبير في الصعوبات المالية التي يواجهها المركز. وتتجلى هذه الصعوبات في التوزيع غير المتوازن للموارد، حيث تخصص حصة متزايدة للنفقات الأخرى المتعلقة بأنشطة دعم البرامج، وفي تجاوز استخدام الإيرادات العامة (٨٦ في المائة) في الإنفاق على الوظائف (أي ٢٣ في المائة من مجموع موظفي المركز). ويرى الفريق أيضاً أن الإحساس بسوء الإدارة المالية لا بد أن يكون قد أسهم في إحجام الجهات المانحة في السنوات الأخيرة عن تقديم مزيد من المساهمات العامة للمؤسسة إلى أن يتضح أن المركز لديه آلية كفؤة للحد من الإنفاق وترشيده.

٤٣ - ولاحظ الفريق أن إدارة المركز تعي تماماً الاختلال المذكور في نمط الإنفاق وأسبابه. فقد قام رئيس المركز في آذار/مارس ١٩٩٦ بإنشاء فريق للاستعراض يتألف من كبار المديرين لدراسة الحالة المالية للمركز وتقديم مقترحات بإجراءات تصحيحية. وخلص ذلك الفريق في تقريره إلى أن هناك عدة مشاكل متأصلة تستدعي إجراء مراجعة تامة لعملية تخصيص الموارد البشرية والمالية داخل المركز. وأوضح أن هذه الحالة تهدد قدرة المركز على كفاءة الاضطلاع بالأنشطة الرئيسية المبرمجة في إطار الميزانية المعتمدة للفترة ١٩٩٦-١٩٩٧ وقدم بعض التوصيات والمقترحات لعلاج الحالة.

٤٤ - ولم يقف الفريق على أي وثيقة أو مستند يعكس موقف الإدارة أو رد فعلها على الاقتراحات التي قدمها فريق الاستعراض. وإذا نفذت هذه الاقتراحات، فإنها قد تتيح التحكم في الحالة ولكن لفترة لن تكون طويلة. ولعل الحل على الأمد الطويل يتوقف كثيراً على التزام الإدارة بضرورة وأهمية المراقبة الداخلية. كما يتوقف على القيام، على سبيل الأولوية، بوضع هياكل أساسية مناسبة للمراقبة الداخلية في شكل نظام محوسب متكامل بين موظفي التصديق على المشاريع من جهة، والوحدة الإدارية في الموئل

ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي، من جهة أخرى، ويتسم النظام بالنقص في الوقت الراهن، مما يتسبب في تأخيرات تصل أحيانا إلى ثلاثة أشهر في تسوية حساب النفقات النهائية المندرجة في شتى المشاريع. كما تصبح مراقبة ملاك الموظفين أكثر صعوبة لانعدام التواصل بين مديري البرامج والمسؤولين عن مسائل الميزانية والموظفين.

٤٥ - وتابع الفريق، أثناء استعراضه، الملاحظات السابقة التي أبدتها القسم الأفريقي التابع لشعبة المراجعة الداخلية للحسابات والإدارة (شعبة المشورة والمراجعة الإدارية/مكتب المراقبة الداخلية) والتي أحيلت إلى إدارة المركز في شباط/فبراير ١٩٩٤. وفي تقرير مستقل، أثار مراجعو الحسابات حالة خطيرة من حالات التضارب المحتمل في المصالح بين مسؤول في المركز وشركة للخبرة الاستشارية تُمنح بانتظام عقودا مهمة تحت إشراف ذلك المسؤول ذاته. وفي هذا الصدد، أوصى مراجعو الحسابات الإدارة بإجراء تحقيق شامل في المسألة للثبوت من مسؤولية موظف المركز المعني بالأمر عن ارتكاب أي إجراء غير سليم وتعزيز المراقبة على الاستعانة بمتعاقدين من الأفراد أو الشركات من ذوي الصلة الوثيقة بموظفين في المركز.

٤٦ - ولاحظ الفريق أن رد فعل الإدارة على الملاحظات الواردة أعلاه كان ردا باردا بل سلبيا أحيانا. والواقع أن الأمور استمرت على النحو المعهود طيلة عام ١٩٩٤. ولم تتخذ الإدارة إجراءات ملموسة إلا بعد سنة من ذلك، عندما أنشأت فريقا للتحقيق في المسألة التي أثارها مراجعو الحسابات. واجتمع الفريق في شباط/فبراير ١٩٩٥ واستنتج أن ثمة فعلا تضاربا في المصالح كان يستدعي قدرا أكبر من المراقبة المناسبة على جميع المستويات في المركز بما يكفل كف يد الموظف المعني عن أداء مهمتي الإشراف والتصديق على جميع العقود المقدمة إلى الشركة المعنية. أما مسألة المسؤولية عن الإجراءات غير السليمة، فاعتبرها الفريق مشكلا عاما. وقدم تقرير الفريق إلى إدارة المركز وإلى إدارة شؤون الإدارة والتنظيم في مقر الأمم المتحدة.

٤٧ - ولعله من الأمور التي تبعث على الاستغراب، أن الإدارة لم تعمل شيئا يذكر لمعالجة المسألة، على الرغم من توصيات فريق التحقيق الذي أنشأته. ويستفاد من الأدلة التي قدمت إلى الفريق أن الأمور استمرت على النحو المعهود طيلة عام ١٩٩٥ ومنحت العقود إلى نفس شركة الخبرة الاستشارية. وظل الموظف الذي كان شريكا في الشركة قبل الالتحاق بالأمم المتحدة يضطلع بنفس المسؤوليات وأوصت الإدارة بترقيته إلى مرتبة أعلى. وهذا ما دفع رئيس الشؤون الإدارية في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي إلى الإعراب عن قلقه العميق إلى الإدارة في ٢٧ شباط/فبراير ١٩٩٦، وإلى التوصية بالألا يمنح أي عقد للشركة المعنية، ما دام الموظف يمارس عمله.

٤٨ - ولما زار الفريق المركز في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، كان لا يزال هناك دليل غير كاف على أن المشكلة قد تمت تسويتها. وعلاوة على ذلك، فني المناقشة التي جرت بشأن هذه المسألة مع كبار المسؤولين الإداريين في المركز، لم يتلق الفريق أي جواب أو إشارة قاطعة بأن إجراء وشيكا سيتخذ لتسوية مسألة

تضارب المصالح. وفي ظل هذه الظروف لم يعد في وسع الفريق أن يوافق على استنتاجات فريق التحقيق، المشار إليها سابقا، والتي عزت المسؤولية عن ذلك إلى مشكلة تتعلق بالنظام. ويرى الفريق أن عدم اكتراث الإدارة المتواصل بجميع النتائج والاستنتاجات والتوصيات لوضع حد لهذه الحالة الشاذة لموضع شك كبير. وأنه لموضع شك أكبر عندما تكون المسألة مسألة أخلاق أساسا. ولا بد من إجراء تحقيق خاص في الظروف التي أدت إلى هذه الحالة.

٤٩ - ومن الإجراءات الأخرى التي هي موضع شك كبير أيضا قرار الإدارة تكليف موظف كبير بمهام أخرى ما فتئ، بحكم مسؤوليته، يحث الإدارة منذ شباط/فبراير ١٩٩٤ على معالجة مسألة تضارب المصالح. ونقل هذا الموظف من مهام هو مؤهل لأدائها بكفاءة أكبر من غيرها ليؤدي واجبات تنطوي على مسؤوليات غير محددة بوضوح في المكتب الأممي ليست، فيما يبدو، استجابة لأي خطة لتحسين النوعية. ولم يتمكن الفريق من العثور على أي أساس قوي لعملية التكليف بمهام أخرى هذه، وأنه لا يسعه سوى أن يخلص إلى أن هذا الإجراء كان ذا طابع تأديبي و/أو للسماح باستمرار حالة عدم الاكتراث بمسألة تضارب المصالح ولتسيير الأعمال على النحو المعتاد.

٥٠ - ويرى الفريق أن هناك مؤشرات كافية تدل على "إجراء غير ملائم" المسؤولون عنه هم أفراد وليس نظام، لتبرير إجراء تحقيق في المسألة. وفي غضون ذلك، وريثما ينتهي التحقيق، ينبغي الامتثال لتوصيات رئيس الشؤون الإدارية في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي المؤرخة ٢٧ شباط/فبراير ١٩٩٦ والموجهة إلى الموظف المسؤول عن المركز.

سادسا - التوصيات

٥١ - يقوم المركز حاليا باستعراض برنامجه لمعالجة احتياجات ما بعد الموئل الثاني. وينبغي أن يكون البرنامج الجديد أكثر تركيزا وأحسن تكاملا، ويعكس الروابط القوية بين البحث والتعاون التقني. وينبغي أيضا أن يشمل وظائف المكاتب الميدانية ضمن هيكل البرمجة العام. (SP-96-002-1)

٥٢ - وينبغي إعادة تنظيم أمانة المركز وفقا للخطوط البرنامجية المتفق عليها. وأي عملية إعادة تنظيم ينبغي أن تكون أكثر تناسقا مع هيكل البرنامج وعناصره التنظيمية الداعمة لبعضها بعضا. وينبغي أيضا أن تراعى فيها القيود المترتبة على ندرة الموارد، وتتفادى تجزئة تلك الموارد على وحدات صغيرة. (SP-96-002-2)

٥٣ - وينبغي صياغة وظائف مختلف العناصر التنظيمية، فضلا عن تسلسل السلطة والروابط فيما بينها بوضوح في وثيقة تتاح إلى جميع الموظفين. (SP-96-002-3)

- ٥٤ - وينبغي أن يكون تعزيز الأنشطة الإقليمية جزءاً من استراتيجية سياسية واضحة، كما ينبغي أن تتقيد بالمعايير التي حددتها لجنة المستوطنات البشرية في قرارها ٧/١٥ في دورتها الخامسة عشرة. (SP-96-002-4)
- ٥٥ - ينبغي توثيق السلطات المنوطة إلى المسؤولين الأقدم ورؤساء الشعب، كما ينبغي توضيح مسؤولياتهم وسبل مساءلتهم بصورة جلية. (SP-96-002-5)
- ٥٦ - وتدعو الحاجة إلى وجود آلية لرصد الأداء التنظيمي وتقييمه. وتقديم تقرير بشأنه إلى رئيس المركز مباشرة. وينبغي توفير السلطة والقدرة لهذه الآلية من أجل تقييم كفاءة وفعالية وأثر التحليل والبحث التقنيين للموئل. فضلاً عن أنشطة التعاون التقني التي يضطلع بها، وفعاليتها في تحقيق أهداف المنظمة. (SP-96-002-6)
- ٥٧ - ينبغي للموئل أن يفصل مهمة تقييم المشاريع عن مهمة الرصد والتقييم. (SP-96-002-7)
- ٥٨ - ثمة حاجة ملحة لوجود ذاكرة مؤسسية تخدم احتياجات الوحدات التشغيلية وأصحاب المصلحة. (SP-96-002-8)
- ٥٩ - تعد إضافة النظر في الدروس المستفادة إلى عملية تصميم المشاريع مهمة مثل زيادة دقة عملية التقييم. (SP-96-002-9)
- ٦٠ - ينبغي أن يتم تعيين وترقية الموظفين في وظائف الفئة "المحلية" عن طريق هيئة استعراضية ووفقاً لمعايير محددة بوضوح. (SP-96-002-10)
- ٦١ - يجب الإقلاع فوراً عن تكليف المستشارين المعيّنين بموجب المجموعة ٧٠٠ من قواعد النظام الإداري للموظفين بالاضطلاع بمهام تنفيذية، أو الإشراف على موظفي المجموعة ١٠٠ من قواعد النظام الإداري للموظفين. (SP-96-002-11)
- ٦٢ - ينبغي إعادة تقييم مؤهلات موظفي الوظائف العليا في كل من فئتي الوظائف "الفنية" و "المحلية"، للتأكد من صلاحيتهم للاضطلاع بمسؤوليات الوظائف التي يشغلونها. (SP-96-002-12)
- ٦٣ - ينبغي القيام باستعراض لتوصيف الوظائف لمضاهاة المهام بالمسؤوليات الفعلية المضطلع بها، والقضاء على أي ازدواجية لا ضرورة لها. (SP-96-002-13)

٦٤ - ينبغي القيام على الفور بوضع آليات لعقد الاجتماعات العادية لهيئة الإدارة وآليات مؤسسية داخلية أخرى، بغية إسداء المشورة للإدارة بشأن مواضيع السياسات العامة المتعلقة بالبرامج وتنفيذها. (SP-96-002-14)

٦٥ - ينبغي للإدارة أن تستثمر الوقت في إنشاء وتحسين الاتصالات الأفقية والرأسية داخل الأمانة من أجل وضع حد للتجزئة. (SP-96-002-15)

٦٦ - من الضروري زيادة الشفافية والمعلومات بشأن جميع المسائل المهمة التي تشغل الموظفين، وذلك عن طريق المنشورات العادية و/أو عقد اجتماعات للموظفين. (SP-96-002-16)

٦٧ - ولتعزيز الرقابة المالية، ينبغي الفصل بصورة جلية بين مسؤوليات التصديق ومسؤوليات الموافقة. وبالتالي ينبغي أن يوافق القسم المالي في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي على جميع الحسابات بصرف النظر عن مصدر التمويل. وينبغي أيضا أن يراقب المكتب جداول ملاك الموظفين. كما ينبغي أن تتخذ مسؤوليات التصديق المتعلقة بحسابات الميزانية العادية، وحسابات المؤسسة والحسابات الإدارية، طابعا مركزيا في "مكتب التنظيم والإدارة في الصندوق" الذي سيجمع بين إدارة الصندوق والمكتب التنفيذي الصغير. وينبغي ألا يصادق موظفو إدارة البرنامج العاملون في مختلف مجموعات مشاريع التعاون التقني، إلا على الحسابات التي تخص مشاريع كل منهم فقط. (SP-96-002-17)

٦٨ - ينبغي استعراض توزيع تكاليف دعم المصروفات الثابتة بين البرامج وأوجه الإنفاق، من جانب اللجنة المنشأة لهذا الغرض. (SP-96-002-18)

٦٩ - ينبغي أن يعطي الامتثال لتوصيات مراجعة الحسابات الأولوية التي يستحقها. (SP-96-002-19)

٧٠ - ينبغي إقامة نظام الربط الشبكي المحلي المتكامل للحواسيب أو غيره من التدابير على أساس الأولوية، من أجل تيسير التواصل بين مكاتب إدارة البرامج وإدارة الصناديق وقسم الشؤون المالية والحسابات. (SP-96-002-20)

٧١ - ينبغي إدخال التدريب في مجال الإدارة في مختلف المستويات الإدارية، وفي مكان العمل للموظفين الإداريين. (SP-96-002-21)

٧٢ - ينبغي أن تقوم إدارة التنظيم والإدارة برصد السلطات المنفوضة لإدارة المركز بدقة، لتأمين ممارستها على النحو السليم. (SP-96-002-22)

(توقيع) كارل ف. باشكه

الأمين العام المساعد للمراقبة الداخلية

التذييل
مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)
الخريطة التنظيمية
اعتباراً من آب/أغسطس ١٩٩١

