

Distr.: General
20 December 2004
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والخمسون
البند ١١٥ من جدول الأعمال
وحدة التفتيش المشتركة

تفويض السلطة والمساءلة الجزء الثاني: سلسلة الإدارة من أجل النتائج
في منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة
المعنون "تفويض السلطة والمساءلة الجزء الثاني: سلسلة الإدارة من أجل النتائج في منظومة
الأمم المتحدة" (JIU/REP/2004).

JIU/REP/2004/7

الأصل: بالانكليزية

تفويض السلطة والمسائلة:
الجزء الثاني من
سلسلة الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة

من إعداد
إيفين فونتين أورتيز
إيون غوريتا
فيكتور فيسليخ

تقرير وحدة التفتيش المشتركة



جنيف

٢٠٠٤

المحتويات

الفقرات الصفحة

٤	٥-١	أولا - مقدمة
٥	٣٨-٦	ثانيا - تفويض السلطة
٢١	٦٩-٣٩	ثالثا - المساءلة

أولاً - مقدمة

١ - جاء في الجزء الأول من هذا التقرير أن أحد جوانب التركيز الرئيسية لعملية الإصلاح الأخيرة لممارسات العمل في الأمم المتحدة كان الأخذ التدريجي بأساليب الميزنة المستندة إلى النتائج في معظم المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة. ويمكن العثور على استعراض مبكر لتجربة المنظمات في مجال الميزنة المستندة إلى النتائج في تقرير صدر عن وحدة التفتيش المشتركة في عام ١٩٩٩ حدد "فهماً مشتركاً متنامياً وتأييداً قوياً لاستخدام أساليب الميزنة المستندة إلى النتائج كوسيلة لتحقيق مزيد من الشفافية للميزانية ومزيد من المساءلة عن طريق التركيز على النتائج واستخدام مؤشرات الأداء لربط الأداء بالميزانية"^(١). وفي فترة السنوات الخمس تقريباً التي أعقبت صدور هذا التقرير، استمر الأخذ بالنهج الموجه إلى النتائج، وإن كان في بعض المنظمات أكثر من غيرها، بهدف إقامة نظام للإدارة المستندة إلى النتائج يشمل كل وجه من وجوه العمل.

٢ - ويتسم بأهمية خاصة تطبيق هذا النظام على الهياكل القائمة لإدارة الموارد البشرية، التي يجب هي أيضاً إصلاحها إذا أريد لها أن تفضي إلى نهج يستند إلى النتائج حقاً. وبناء على تحليل هذه الهياكل، حدد المفتشون مسائل تفويض السلطة والمساءلة (ترد مناقشتها أدناه)، وإدارة الأداء والترتيبات التعاقدية (ترد مناقشتها في الجزء الثالث) بوصفها مسائل أساسية لتطوير نظام متين للإدارة المستندة إلى النتائج، مع وجود عوامل مشتركة بين هذه الجوانب الأربعة لإدارة الموارد البشرية. إلا أن المفتشين يدركون أن هناك مسائل أخرى، مثل تنقل الموظفين وتعيينهم وتطوير قدراتهم، تؤثر أيضاً في أداء الأفراد والمنظمات، وإن كان هذا التقرير يكتفي بمناقشتها مناقشة عرضية.

٣ - وفي حقيقة الأمر، أجمت أغلبية منظمات الأمم المتحدة إصلاحات هامة في ميدان إدارة الموارد البشرية في العقد الأخير، واعتمدت لجنة الخدمة المدنية الدولية في عام ٢٠٠٠ إطاراً لإدارة الموارد البشرية يمكنها من وضع سياسات فعالة في مجال الموارد البشرية وربطها بأهداف المنظمات^(٢). ولئن كان من السابق لأوانه محاولة تقييم أثر هذه الإصلاحات الأخيرة، فإن الوحدة تأمل المساهمة في تنفيذ التغييرات المقترحة بأن تعرض في هذا التقرير، كما فعلت في الجزء الأول، قائمة بعوامل النجاح الحاسمة يمكن من خلالها تطبيق المفاهيم الموضوعية في السنوات الأخيرة، ولا سيما المفاهيم التي أوردتها لجنة الخدمة المدنية الدولية في إطارها، ويمكن الاعتماد عليها في تطوير إطار حقيقي لتفويض السلطة والمساءلة.

(١) JIU/REP/99/3، الاستنتاج هاء.

(٢) A/55/30.

٤ - واختير الشكل نفسه لعرض أطر تتضمن أمثلة محددة من السياسات أو العمليات أو الممارسات التي تشمل فيما يبدو عاملاً واحداً أو أكثر من عوامل النجاح هذه. وتناقش أيضاً التحديات والصعوبات الرئيسية التي تواجهها بعض المنظمات في سعيها إلى تنفيذ هذه السياسات الجديدة. وقد وردت المعايير المحددة في هذا الجزء وفي الجزأين الآخرين من التقرير في الاستعراض الذي صدر بصورة منفصلة. وعلى وجه العموم، لما كان هذا الجزء من التقرير، وهو الثاني، قد أعد بالتزامن مع الجزأين الأول والثالث، فإن المنهجية المطبقة في بحثه وصياغته هي المنهجية الموصوفة في وثيقة الاستعراض. ويشار بوجه خاص إلى أن مسودة مبكرة من هذا النص عرضت للمناقشة في اجتماع عمل عقد في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ كان مفتوحاً لجميع المسؤولين المعنيين في المنظمات المشاركة في الوحدة التي كان معظمها ممثلاً. وكانت المشاركة النشطة والبناءة في هذا الاجتماع عاملاً هاماً من عوامل إتمام هذا الإطار المعياري.

٥ - ويود المفتشون أن يتقدموا بالشكر إلى كل من ساهم في هذا التقرير.

ثانياً - تفويض السلطة

٦ - تفويض السلطة شرط لا بد منه لنجاح تنفيذ الإدارة المستندة إلى النتائج. ولمساءلة المديرين عن النتائج لا بد من تمكينهم على النحو الواجب من خلال التفويض الواضح للسلطة في جميع المجالات، وخاصة في إدارة الموارد البشرية. وقد سبق أن نوقشت هذه القضايا بشيء من التفصيل في تقرير لوحة التفتيش المشتركة عن تفويض السلطة في الموارد البشرية والمالية في الأمم المتحدة، وهو تقرير حظيت توصياته بإقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة^(٣). وبوجه أعم، يبرز إطار لجنة الخدمة المدنية الدولية الحاجة إلى تمكين الموظفين للمشاركة في القرارات التي تمس منظماتهم باعتبار ذلك أحد المبادئ التي يقوم عليها أسلوب الإدارة المطلوب للحكم السديد^(٤).

٧ - والهدف الرئيسي لتفويض السلطة هو التشجيع على استخدام الموارد بصورة أكفأ وتيسير نشوء منظمات أكثر مرونة واستجابة، ومن ثم تعزيز الأداء بوجه عام. ولما كان الأداء يتحسن عندما تُفوض إلى أوثق الناس صلة بالعمل صلاحيات ومسؤوليات إدارية مباشرة، فإن منظمات القطاع الخاص الرائدة تحرص على أن توفر العمليات الداخلية

(٣) JIU/REP/2000/6؛ مقرر الجمعية العامة ٤٨١/٥٥ المؤرخ ١٤ حزيران/يونيه ٢٠٠١. A/55/49، المجلد الثالث، الصفحة ١٣٤.

(٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ٣٠، الوثيقة A/55/30، المرفق الثاني.

للمديرين ما يلزمهم من سلطة ومرونة للمساهمة في رسالة المنظمة. وكما سبق أن لاحظت وحدة التفتيش المشتركة، شهدت السنوات الأخيرة أيضاً اتجاهات ملحوظاً في الإدارات العامة نحو إيجاد أسلوب إداري أكثر ثقة وأقل تقييداً من خلال زيادة تفويض السلطة لمديري الموظفين. ولم تعد الدعوة الآن إلى تفويض السلطة للمديرين توحياً للملاءمة التي كانت دائماً موجودة بالنسبة لعدد من الإجراءات الإدارية، بل إلى تغيير كامل في النظم الإدارية^(٥).

٨ - ومن الضروري التمييز منذ البداية بين تفويض السلطة الحقيقي، الذي يعني نقل صلاحيات صنع القرار، واللامركزية التي يمكن فهمها على أنها مجرد توزيع مسؤوليات إدارية بين وحدات الأمانة الموجودة في مواقع جغرافية مختلفة. أما في منظمات الأمم المتحدة، التي ظلت فترة طويلة في ظل قيادة مركزية، فقد ارتبط تفويض السلطة في كثير من الأحيان باللامركزية وغالباً ما طبقت المنظمات ذات الحضور الميداني القوي، ومع ذلك فإن مبادئ تفويض السلطة تصلح أيضاً لمكاتب المقر وينبغي تطبيقها فيها.

ما هي عوامل النجاح الحاسمة لتفويض السلطة؟

ألف - سلسلة القيادة الرأسية

٩ - يمكن في معظم المنظمات التابعة لمنظمة الأمم المتحدة تتبع سلسلة القيادة الرأسية تبعاً واضحاً من الهيئات التشريعية إلى الرئيس التنفيذي نزولاً عبر مختلف فروع الأمانة في هيكل متدرج. وينص ميثاق المنظمة أو دستورها أو الوثيقة القانونية المكافئة على السلطة والمسؤولية العامة للرئيس التنفيذي بصفته كبير الموظفين الإداريين في المنظمة، كما يمكن أن يجيز لهذا الرئيس التنفيذي تفويض جزء من سلطته للمستوى التالي في سلسلة القيادة. ولكن عندما تتم التعيينات في المناصب الرفيعة الأخرى في المنظمة، بالإضافة إلى منصب الرئيس التنفيذي، عن طريق عملية انتخاب تقوم بها الهيئات التشريعية، يمكن أن تصبح سلسلة القيادة غامضة ومبهمة. وهذا هو الحال في الاتحاد الدولي للاتصالات حيث ينتخب مؤتمر المفوضين المسؤولين الذين يشغلون المناصب العليا الخمسة، وفي منظمة الصحة العالمية حيث تقوم الهيئات التشريعية بتعيين المدير العام والمديرين الإقليميين الستة.

١٠ - إن آليات الرقابة والإقرار المفرطة والإدارة الجزئية عوائق تقف دون الانتقال إلى ثقافة الإدارة المستندة إلى النتائج. ولذلك، ينبغي تنقيح الأنظمة والقواعد القائمة لتيسير الإصلاحات.

(٥) JIU/REP/2000/6.

المعيار ١

سلسلة القيادة الرأسية واضحة لا لبس فيها.

باء - تحديد السلطات المراد تفويضها

١١ - لم يكن مألوفاً في منظمات الأمم المتحدة أن يشجّع المديرون على إدارة شؤون موظفيهم إدارة كاملة، كما أن المديرين لم يظهروا حماساً لذلك، حتى إن مكاتب الموارد البشرية اضطرت إلى تخصيص معظم مواردها للقيام بذلك بدلاً من التركيز على قضايا استراتيجية. بيد أن هناك اتجاهًا في بعض المنظمات لمنح المديرين مزيداً من الصلاحيات في استخدام الموارد البشرية، ولا سيما في اختيار المرشحين كما هو مبين أدناه.

استحدثت في الأمم المتحدة، سنة ٢٠٠٢، نظام جديد لاختيار الموظفين بهدف معن هو تغيير ثقافة المنظمة بزيادة تمكين الموظفين والمديرين من أداء مسؤولياتهم ومساءلتهم عما يتخذونه من تدابير والنتائج المترتبة عليها^(٦). ويشير الأمر الإداري الصادر لتنفيذ النظام إشارة واضحة إلى أن مسؤولية مديري البرامج لا تقتصر على إعداد معايير التقييم للوظائف فقط بل تشمل أيضاً تقييم المرشحين والقيام، عن طريق رئيس الإدارة/المكتب، باقتراح قائمة من المرشحين المؤهلين غير المصنفين الذين ثبتت أهليتهم لشغل الوظائف. وبينما كانت هيئات المراجعة المشتركة تستعرض سابقاً الحالات الفردية وتقر توصيات المديرين أو تستعيض عن مرشحيهم بمرشحين آخرين، يقتصر دور هيئات المراجعة في النظام الجديد على التثبيت مما إذا كان المرشحون المقترحون قد قُيموا على أساس معايير التقييم المعتمدة مسبقاً ومما إذا كانت الإجراءات الواجبة التطبيق قد اتبعت. ويستطيع رئيس الإدارة/المكتب حينئذ اختيار أي من هؤلاء المرشحين^(٧). وإذا كان من السابق لأوانه تقييم التأثير الفعلي للنظام الجديد فإنه يمكن اعتباره المحاولة الحقيقية الأولى في الأمم المتحدة لإنفاذ المسؤولية عن اختيار الموظفين برؤساء الإدارات مباشرة.

أما في مكتب العمل الدولي فتعتبر استراتيجية الموارد البشرية الجديدة مسؤولية مديري الموظفين ومساءلتهم عن قرارات التعيين عاملاً هاماً في عملية الاختيار والتعيين^(٨).

(٦) نشرة الأمين العام للأمم المتحدة، ST/SGB/2002/5.

(٧) الأمر الإداري للأمم المتحدة، ST/AI/2002/4.

(٨) "Results through development: a new personal and career development agenda for the ILO", (٨) .GB.276/PFA/16, para 20

ووقع في عام ٢٠٠٠ اتفاق جماعي بشأن إجراءات تجديد الموظفين يمنح مديري الموظفين صلاحيات أكبر في هذا الصدد. وأنشأ هذا الاتفاق إجراءً شاملاً للاختيار والتعيين تسند فيه إلى مدير الموظفين المسؤولية عن التقييم الفني للمهارات والخبرات المهنية للمرشحين المؤهلين لوظيفة شاغرة، وعن رفع توصية إلى المدير العام الذي يتخذ القرار النهائي^(٩).

١٢ - ويجب، عند منح المديرين سلطات جديدة، الانتباه جيداً إلى مستوى التفويض الأمثل. ففي الأمم المتحدة، مثلاً، ترى رابطات الموظفين وعدد من مديري البرامج أن تقدماً ملموساً أُحرز في السنوات الأخيرة، وأن تفويض السلطات بلغ مداه الأقصى. وهم يشيرون إلى أن تفويض السلطات على مستوى الإدارات أمر ممكن ولكن المشاكل ستثور إذا فوّضت السلطات داخل الإدارات. ويرى آخرون أنه لا تزال توجد فرص هامة لزيادة تفويض السلطات إلى مديري البرامج^(١٠).

١٣ - ومن ناحية أخرى، لا يزال بعض مديري البرامج يخشون تكليفهم ببعض المهام بدون منحهم السلطة اللازمة لذلك، ويخشون إناطة المهام الإدارية بالإدارات الفنية تحت ستار تفويض السلطة. وكما لوحظ أعلاه، إذا كان تفويض السلطة قد ارتبط أحياناً بتطبيق اللامركزية على المهام الإدارية ونقلها إلى وحدات الدعم الإداري الموجودة في الإدارات الفنية (مثل وحدات الدعم الإداري في منظمة الصحة العالمية أو المكاتب التنفيذية في الأمم المتحدة)، فمن المهم إيجاد تمييز واضح بين مجرد نقل الدعم الإداري ووضع مزيد من صلاحيات صنع القرار في أيدي مديري الموظفين.

١٤ - وقد يحدث أيضاً أن ما يُسمى بتفويض السلطة لا يعدو كونه تفويضاً بالتوقيع. ففي تفويض السلطة تُنقل المسؤوليات في مجال عمل معين من سلطة إدارية إلى أخرى، أما في تفويض التوقيع فيكتفي الممثل المأذون له باتخاذ القرارات باسم المفوض. وقد نوقش التمييز بين تفويض السلطة وتفويض التوقيع مناقشة مستفيضة في أمانة الاتحاد الدولي للاتصالات كجزء من عملية لتوضيح قضايا التفويض وتحديث الصكوك الإدارية^(١١). غير أن هذه المناقشة تنطبق على جميع المنظمات التي تعتمد الأخذ بالإدارة المستندة إلى النتائج، وينبغي الاعتراف بأن القيود الملازمة لتفويض التوقيع تقف عائقاً أمام النقل الحقيقي لصلاحيات صنع القرار.

(٩) "Collective agreement on resourcing procedures", GB.279/PFA/12, appendix V

(١٠) انظر تقييم أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية للأمم المتحدة الوارد في "استعراض الازدواجية والتعقيد والبيروقراطية في عمليات الأمم المتحدة وإجراءاتها الإدارية"، A/58/211، الفقرة ٣٥.

(١١) JIU/REP/2001/3، الفقرات ٥٣-٥٧.

١٥ - وتشمل المخاطر المرتبطة بتفويض السلطة خسائر محتملة في وفورات الحجم الكبير وتراجع الاتساق في تنفيذ سياسات المنظمات. وتتردد بعض المنظمات في تفويض السلطة في مجال التوظيف لأن ذلك قد يزيد من صعوبة تنفيذ السياسات العامة (في جملة أمور منها التوزيع الجغرافي أو التوازن بين الجنسين أو عمل الأزواج). وحتى عند إقرار الأهداف على مستوى الإدارات في بعض مجالات الموارد البشرية، قد يصعب بلوغ هذه الأهداف إذا كان رئيس كل مكتب/شعبة/فرع داخل الإدارة حراً في اتخاذ قرارات الاختيار. وقد يصعب أيضاً التوفيق بين القرارات التي يتخذها المديرون في مجال التوظيف والاشتراطات التنفيذية المرتبطة بالتنقل، وبخاصة في المنظمات ذات الوجود الميداني التي تتبع سياسات تناوب صارمة مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي.

١٦ - ولذلك تبقى السلطة النهائية لاختيار المرشحين، في عدة منظمات، وبخاصة في الفئة الفنية، بين يدي الرئيس التنفيذي. ويجدر بالذكر أن هيئات الإدارة نفسها تمتنع أحياناً عن التخلي عن السلطة في مسائل التوظيف لرؤساء الأمانات، بل إنها قيّدت هذه السلطة أحياناً، إما بزيادة عدد الأهداف التشريعية أو بالتشكيك في الخيارات الفردية التي قامت بها الأمانات. إن التفويض الحقيقي لإدارة الموارد البشرية في المنظمات يجب أن يتدرج من ذات مصادر السلطة، أي مجالس الإدارة، مروراً بالرؤساء التنفيذيين إلى رؤساء الإدارات ومديري الموظفين، ولا بد من التزام سياسي واضح على جميع المستويات لصالح هذا التفويض.

المعيار ٢

تفويض السلطة محدد بوضوح.

جيم - وثائق تفويض السلطة

١٧ - بذلت منظمات عديدة في السنوات الأخيرة جهوداً لتحديث وتبسيط قواعدها وأنظمتها الخاصة بالموظفين وكذلك قواعدها وأنظمتها المالية. ولكن بالإضافة إلى هذه القواعد والأنظمة، يوجد عدد كبير من الصكوك الإدارية الأخرى التي تتناول أشكال تفويض السلطة بالوصف، وهي صكوك يُضطر المديرون والموظفون إلى اصطفاؤها. وكثيراً ما أعرب المسؤولون للمفتشين الذين قابلوهم عن قلقهم من أن تكون التوجيهات المقدمة للمديرين أكثر وليس أقل مما ينبغي.

١٨ - ولذلك سعت بعض الأمانات إلى تلخيص السلطة المفوضة إلى أنواع معينة من المكاتب في وثيقة واحدة. وهذا هو الحال مثلاً في أمانة منظمة الأغذية والزراعة التي تم فيها توضيح المسؤوليات وخطوط القيادة للوحدات التنظيمية في جميع المواقع، سنة ١٩٩٩، من خلال إصدار "تعميم بشأن المسؤوليات والعلاقات"^(١٢). كما أصدرت إدارة العمليات في منظمة الأغذية والزراعة، سنة ٢٠٠٠، أمراً تنفيذياً عنوانه "مبادئ توجيهية للهيكل النموذجي، وتعريف الوحدات، وتوزيع المهام وإسنادها، والبيانات الوظيفية، وسير العمل، وتفويض السلطة في مكاتب إدارة العمليات"، وذلك من أجل توفير إرشادات عامة وتلبية الحاجة إلى تحسين تحديد سلسلة القرار في إدارة العمليات بعد إطلاق برنامجها الخاص بالتغيير التنظيمي^(١٣). وفي منظمة الصحة العالمية، وضعت إدارة خدمات الموارد البشرية في عام ٢٠٠٣ "قائمة لتفويض السلطة تتصل بلائحة موظفي المنظمة ومواردها البشرية". إلا أن المفتشين وجدوا أن الجهد الذي بذلته منظمة اليونسكو في هذا الصدد جدير بالذكر بوجه خاص.

أصدر المدير العام لليونسكو في عام ٢٠٠٢ مذكرة عنوانها "تفويض السلطة للمكاتب الميدانية"، يُشدد فيها على أن "الموظفين الذين تفوض إليهم سلطة معينة يجب أن يكونوا على معرفة بالأمر التي يُساءلون عنها ويجب أن يكون فهمهم لما هو متوقع منهم مطابقاً لفهم الموظفين الذين يفوضون إليهم السلطة"^(١٤). وأُرفق بالمذكرة جدول بالسلطات والمسؤوليات أعدته دائرة الرقابة الداخلية. ووجد المفتشون أن الجدول أداة تلخيصية مفيدة جداً توضح سلطات المكاتب الميدانية مقارنة بالمقر وتشرح المساءلات المتصلة بكل سلطة. ويجري العمل الآن على وضع جدول للسلطات على نطاق المنظمة سيجمع سلطات المكاتب الميدانية والمقر في إطار واحد.

١٩ - وينبغي استكمال هذه الوثائق الشاملة، عند الاقتضاء، بأوامر تفويض مفردة، تصف وصفاً لا لبس فيه المسؤوليات المحددة والسلطات الملازمة لها المفوضة إلى رؤساء الإدارات أو المكاتب. ففي الأمم المتحدة مثلاً تتخذ هذه الأوامر عادة شكل نشرة الأمين العام.

(١٢) منظمة الأغذية والزراعة، OCD/99/22.

(١٣) OD/2000/004، ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠.

(١٤) اليونسكو، DG/Note/02/11، ٢١ أيار/مايو ٢٠٠٢.

أما الوثيقة المقابلة في الاتحاد الدولي للاتصالات فتدعى أمر الخدمة^(١٥). ويجب تعميم جميع صكوك التفويض بصفة منتظمة ومراجعتها بصفة دورية توجيهاً للوضوح والاتساق.

٢٠ - ومن المهم، وإن لم يكن دائماً من الممكن، وجود اتساق في مستوى السلطة المفوضة إلى الموظفين المتماثلي الرتبة لاستخدام الموارد البشرية. وقد لاحظ المفتشون عدداً من الحالات، وخاصة في الشبكات اللامركزية للوكالات المتخصصة، تباينت فيها السلطة المفوضة إلى مديرين ينتمون إلى المستوى نفسه أو يحملون اللقب الوظيفي نفسه، ما أثار البلبلة والاستياء. وفي حالات أخرى، فوضت إلى المرؤوس سلطة أكبر من سلطة رئيسه، مما أثار خلطاً في المساءلات.

المعيار ٣

تفويض السلطة محدد بوضوح في الصكوك الإدارية العامة و/أو في أوامر التفويض المفردة، وهو متسق.

دال - نُظُم المعلومات الإدارية

٢١ - لا توجد دائماً نُظُم معلومات إدارية لدعم تفويض السلطة. وعلى الرغم من أن منظمات عديدة تطوّر نُظُمًا متكاملة للمعلومات الإدارية بهدف الارتقاء بالعمليات الإدارية والمالية قدر الإمكان وتحسين المساءلة عن الموارد البشرية والمالية^(١٦)، كان الاتجاه نحو التركيز أولاً على تطوير العناصر المالية في نُظُم المعلومات الإدارية. ولا تزال منظمات كثيرة تعتمد على نُظُم موروثه للموارد البشرية (مثل منظمة الأغذية والزراعة والاتحاد الدولي للاتصالات ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) ومنظمة الصحة العالمية). أما النُظُم القائمة فكثيراً ما تُحاكي نُظُم المعلومات الإدارية المالية بدلاً من مراعاة احتياجات الموارد البشرية وقد لا تتضمن مكونات أساسية لإدارة الموارد البشرية، مثل إدارة الأداء وتطوير قدرات الموظفين. ويعترف بعض هذه المنظمات بالفجوة القائمة بين احتياجاتها لإدارة البيانات في مجال إدارة الموارد البشرية ونُظُم إدارة البيانات التي استُحدثت. وبالإضافة إلى ذلك، تستند النُظُم السابقة، مثل نظام المعلومات الإدارية المتكامل في الأمم المتحدة، إلى

(١٥) يُعرّف أمر الخدمة بأنه "إجراء إداري معياري يُشكل جزءاً لا يتجزأ من النظام القانوني الداخلي للمنظمة ويُنشئ حقوقاً أو واجبات لجميع الموظفين أو بعضهم" (أمر الخدمة رقم 00/1، الفقرة ٢-٢).

(١٦) JIU/REP/2002/9.

تكنولوجيا قديمة لا تستطيع تحمّل نوع المعلومات التي تولدها برمجيات قواعد البيانات الأحدث مثل نظام غالاكسي (Galaxy) أو النظام الإلكتروني لتقييم الأداء (e-PAS).

٢٢ - أما مسألة توقيت إطلاق نُظم المعلومات الإدارية الجديدة فهي مسألة حاسمة. ففي عدد من الحالات، أُجّل إطلاق نُظم المعلومات الجديدة بانتظار تبسيط العمليات الإدارية وإعادة تحديد السلطات. وفي حالات أخرى، أُقرّت العمليات الإدارية الجديدة والتفويض وتبين لاحقاً أنها غير متوافقة مع التطبيقات الجديدة أو مع نُظم تكنولوجيا المعلومات. لذلك لا بد من الاضطلاع بالأمرين في آن واحد.

يُلاحظ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن اعتماد نظام PeopleSoft الذي يتضمن آليات للرقابة سيسمح بتفويض سلطة التصديق على المعاملات الاعتيادية تفويضاً واضحاً إلى المستوى الذي تُجرى فيه المعاملة فعلاً. ولن يكون مطلوباً من المديرين سوى استعراض تقارير الحالات الاستثنائية بصفة منتظمة.

المعيار ٤

نُظم المعلومات الإدارية المناسبة تدعم تفويض السلطة.

هاء - الاطلاع على المعلومات

٢٣ - يجب أن يكون المديرين على الاطلاع دائماً وفوراً على أحدث المعلومات عن القواعد والأنظمة والسياسات والإجراءات المتصلة بإدارة مواردهم البشرية. وإذا كانت جميع منظمات الأمم المتحدة قد عرضت عدداً كبيراً من الوثائق الإدارية على شبكاتها الداخلية (إنترنت) وعممتها في بعض الحالات على أقراص مدججة (CD-ROM)، لم يضع جميعها بعد أدلة إدارية متاحة مباشرة على الحاسوب ومزودة بوظائف بحث متقدمة.

أعدّ في الأمم المتحدة دليل إلكتروني للموارد البشرية في عام ٢٠٠٠ وأُتيح لجميع الموظفين في عام ٢٠٠١ على الشبكتين الداخلية والدولية (إنترنت وإنترنت). ويتيح هذا الدليل الاطلاع على جميع القواعد والإجراءات الإدارية، بما في ذلك جميع المنشورات والتعميمات الإدارية، كما أنه يسمح للموظفين بالاطلاع إلكترونياً على أكثر من ١٥٠ استمارة تُستعمل للأغراض الإدارية وإمكانية ملئها على الشاشة. ويسمح فهرس المواضيع باسترجاع المعلومات بسهولة.

وفي سياق إصلاح إدارة الموارد البشرية، حدّثت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) دليلها الخاص بالموارد البشرية وهو متاح الآن على الحاسوب مباشرة.

كما أدرجت إدارة خدمات الموارد البشرية في منظمة الصحة العالمية في أنشطتها المقررة لفترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥ استحداث "دليل إلكتروني للموارد البشرية".

٢٤ - ومن المهم تحديث الوثائق والمبادئ التوجيهية الإدارية بصفة منتظمة لمراعاة السياسات الجديدة والتغيرات في مجال التفويض. ولاحظ المفتشون في عدد من الحالات أن الجهود التي بذلتها الأمانات لتحديث أدلتها الإدارية استغرقت سنوات عدة، لعدم تخصيص الموارد اللازمة لذلك في كثير من الأحيان، وأن وثائق عفا عليها الزمن لا تزال تُعطى للمديرين كأداة مرجعية. ولذلك ينبغي إسناد المسؤولية عن تحديث الأدلة وتوفير الموارد اللازمة لذلك إلى قسم إداري مركزي.

٢٥ - كما ينبغي أن تُتاح للمديرين إمكانية الاطلاع الفوري على معلومات شاملة عن وضع الموظفين الخاضعين لإشرافهم، على نحو يُعزز الشفافية والتواصل.

استُحدثت في المنظمة العالمية للملكية الفكرية في عام ٢٠٠٢ أداة إلكترونية جديدة لإدارة الموظفين اسمها **WIPO HR-View**، وهي أداة تسمح لفرادى المديرين، على أساس خاضع لضوابط، بالاطلاع المباشر من خلال الحاسوب على معلومات حديثة عن وضع الموارد البشرية الخاضعة لإشرافهم. ووسّع نطاق هذا التطبيق في عام ٢٠٠٤ بإضافة أداة جديدة على مستوى الوحدات للإبلاغ عن تعيّب الموظفين وساعات العمل الإضافي مزودة بوصلات مباشرة من التقارير الجديدة إلى المعلومات الخاصة بفرادى الموظفين.

المعيار ٥

تمكين المديرين من خلال الاطلاع المناسب على المعلومات.

واو - خدمات الدعم المركزية

٢٦ - إن دور خدمات الدعم المركزية في توفير كل من الخدمات الإدارية المشتركة والخدمات الاستشارية، فضلاً عن خدمات الرصد (ترد مناقشتها في الفصل الثالث (واو) أدناه) دور أساسي في نظام الإدارة المستندة إلى النتائج. فعن طريق توفير مكاتب المساعدة في

كل مجال من المجالات الإدارية (الموارد البشرية، الشؤون المالية، الشؤون القانونية، تكنولوجيا المعلومات، وما إلى ذلك)، تتيح خدمات الدعم المركزية للمديرين مجموعة واسعة من المعارف، فضلاً عن المشورة والتوجيه، يعتمدون عليها في صنع قراراتهم. ذلك أن بإمكان خدمات مكاتب المساعدة، إذا كانت تعمل جيداً، أن تتولى بعض الوظائف المسندة حالياً إلى مختلف المكاتب التنفيذية أو ما يكافئها من وحدات على مستوى الإدارات، مما يحقق وفراً مالياً ومكاسب في الكفاءة ومزيداً من الاتساق في تطبيق الأنظمة والقواعد المالية والخاصة بالموظفين.

٢٧ - وعليه سيتوقف نجاح تنفيذ تفويض السلطة، إلى حد بعيد، على كفاءة الدعم المقدم إلى فرادى المديرين سواء من الموظفين الإداريين المعيّنين تحت إشرافهم أو من الخدمات الإدارية المركزية. ويصدق هذا بوجه خاص على المديرين في الميدان الذين كثيراً ما يشعرون بالعزلة ويفتقرون إلى التوجيه. وطبق عدد من المنظمات اللامركزية على بعض خدمات الموارد البشرية فنقلها إلى المكاتب الإقليمية لتوفير التوجيه عن كثب للمديرين والموظفين في تلك المكاتب البعيدة عن المقر.

٢٨ - وخلص استعراض أجري مؤخراً في اللجان الإقليمية للأمم المتحدة إلى أنه إذا كانت توجد حاجة للمزيد من التفويض من المقر إلى الأمانات التنفيذية للجان ورؤساء الإدارة فإن مستوى التفويض الراهن داخل اللجان إلى مديري البرامج الفنية كافٍ ولا يستدعي أي تغيير. والواقع أن هيكل الشعب الفنية في اللجان الإقليمية، حيث يتولى مديرو الشعب إدارة شؤون الموظفين فضلاً عن تقديم النواتج الفنية، لا يسمح بتفويض مهام إضافية تزيد من أعبائهم الإدارية التي يرى البعض أنها زائدة عن حدها أصلاً^(١٧).

٢٩ - وتؤكد هذه النتيجة أن ما يحتاج إليه مديرو البرامج، أولاً وقبل كل شيء، هو دعم حسن التوقيت وعالي النوعية من الخدمات الإدارية المشتركة ومكاتب المساعدة. وينبغي إضفاء قدر معقول من المركزية على هذه الخدمات لتكتسب الكتلة الحرجة اللازمة لتحقيق الكفاءة من حيث التكلفة ومستوى كافيًا من الخبرة، على ألاّ تبلغ المركزية درجة تحول دون إدراك هذه الخدمات وعدم مراعاتها للاحتياجات المحددة لفرادى المديرين.

(١٧) أنشئ الفريق الفرعي المعني باللجان الإقليمية لاستعراض تفويض السلطة كجزء من اللجنة التوجيهية المشتركة بين المكاتب عملاً بالإجراء ٣٢ من برنامج الأمين العام لإجراء المزيد من التغييرات، A/57/387، الذي يطلب في جملة أمور "إجراء استعراض شامل للسلطة المفوضة بغية زيادة قدرة المديرين على إدارة الموارد المخصصة لهم". وكان الفريق الفرعي مؤلفاً من ممثلين عن اللجان الإقليمية الخمس وتولت تنسيقه اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي.

أنشأت اليونيسيف هياكل داعمة للمديرين في الميدان، منها مثلاً عقد اجتماعات لأفرقة الإدارة الإقليمية ثلاث مرات في السنة، بحيث يستطيع جميع الممثلين في منطقة بعينها مناقشة القضايا الإدارية. كما عينت موظفين للموارد البشرية الإقليمية في المكاتب الإقليمية لتقديم الإرشادات ورصد القرارات المتعلقة بالموارد البشرية التي يتخذها الممثلون المحليون.

٣٠ - وتماشياً مع سياسة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين التي تقضي بجعل اتخاذ القرارات المتعلقة بالعمليات أقرب إلى الميدان، أنشأت شعبة إدارة الموارد البشرية في المنظمة، في الفترة ١٩٩٩/٢٠٠٠، وحدات أمامية للموارد البشرية لدعم المديرين الإقليمية التي كانت موجودة آنذاك في إحدى المناطق. وخلصت عملية مراجعة أجزائها مكتب خدمات الرقابة الداخلية بالأمم المتحدة في عام ٢٠٠٣ إلى أن تطبيق اللامركزية على وظائف الموارد البشرية في المفوضية حقق فوائد عديدة، أهمها قرب موظفي الموارد البشرية من العمليات الميدانية. فهذا القرب يسمح بتحسين الاتصال الشخصي بالموظفين وزيادة مشاركة الموارد البشرية في معالجة شواغل الموظفين فضلاً عن المساعدة في الأنشطة الإدارية.

٣١ - إلا أن مراجعة الحسابات هذه خلصت أيضاً إلى أن عدداً من وظائف إدارة شؤون الموظفين لا تزال تستدعي موافقة المقر وأنه يُكتفى بتوجيهها عبر الوحدات الأمامية للموارد البشرية، مما يطيل فترة التجهيز الإجمالية. وبالإضافة إلى ذلك، لضمان إطلاع الموظفين في الوحدات الأمامية للموارد البشرية على أحدث التطورات والاستراتيجيات في مجال السياسة العامة، يجب توفير الرصد والتدريب والدعم العام من المقر، وهذا ليس بالأمر السهل نظراً للقيود على الميزانية والموارد^(١٨). ونتيجة لذلك، أُعيدت منذ ذلك الحين الوحدات الأمامية للموارد البشرية إلى المقر. ولذلك، يجب على المنظمات أن توازن بدقة بين الفوائد الناجمة عن تطبيق اللامركزية على خدمات دعم الموارد البشرية والفوائد الناجمة عن توفير وظائف الدعم المركزي من خلال مكاتب مساعدة يمكن الوصول إليها بسهولة من الميدان.

المعيار ٦

تمكين المديرين من خلال خدمات الدعم المركزية المناسبة ومكاتب المساعدة.

(١٨) AR2003/601/10، ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣.

زاي- الكفاءات الإدارية

٣٢ - قامت منظمات عديدة، على مر السنوات، بترقية متخصصين أو خبراء فنيين جيلين إلى مناصب إدارية لم يكونوا بالضرورة مستعدين أو مناسبين لها. واعترف بعد ذلك بأن أداء الوظائف الإدارية أداءً فعالاً يتطلب كفاءات محددة تتجاوز المعرفة السليمة بالمجال التقني أو الفني المعني. وحاولت بعض المنظمات أن تحدد على وجه الدقة هذه الكفاءات الإدارية، وكان ذلك عادة ضمن إطار أوسع يتمثل في تطوير الكفاءات العامة لموظفيها.

بعد عملية شارك فيها الموظفون من جميع المستويات وفي جميع المواقع الجغرافية للأمانة العامة، حددت الأمم المتحدة، سنة ١٩٩٩، قيماً أساسية للمنظمة وكفاءات أساسية وإدارية، تشمل الكفاءات الرئيسية التالية لمديريها: القيادة والنظرة المستقبلية وتمكين الآخرين وبناء الثقة وإدارة الأداء وإصدار الأحكام/اتخاذ القرارات.

ووضعت أمانة منظمة الصحة العالمية "إطاراً عاماً للكفاءات" وأصدرته في عام ٢٠٠٤. ويحدد هذا الإطار الكفاءات الإدارية كما يلي: هيئة بيئية تمكينية ومشجعة؛ وضمان استخدام الموارد بفعالية؛ وبناء الشراكات وتعزيزها داخل المنظمة وخارجها.

وحددت اليونيسكو، كجزء من سياستها الجديدة لتقييم الأداء التي سيبدأ العمل بها في عام ٢٠٠٤، الكفاءات الإحدى عشرة التالية لكبار المديرين: النظرة المستقبلية والتفكير الاستراتيجي؛ تعبئة الموارد؛ بناء الشراكات؛ إدارة شؤون الموظفين؛ بناء الأفرقة؛ الابتكار؛ صنع القرارات؛ الاتصال والدعوة؛ تحقيق النتائج؛ إحداث التغييرات وإدارتها؛ التعلم وتقاسم المعارف.

ووضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إطار الكفاءات التالي لبرنامجها الخاص بتطوير قدرات القيادة: القيادة؛ المسؤولية والعمل الجماعي؛ مهارات الناس وحساسيتهم وتنوعهم؛ إقامة الشراكات والشبكات؛ التركيز على النتائج؛ الابتكار وإصدار الأحكام؛ الاتصال؛ المهارات المفاهيمية والتحليلية. ووضع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً إطاراً لكفاءات المنسقين المقيمين يحدد الكفاءات التالية المتوقعة من المنسقين المقيمين: تنفيذ التصورات؛ المنظور الاستراتيجي؛ الحظ على العمل؛ بناء العلاقات وإدامتها؛ تنمية الالتزام الجماعي؛ الاتصال؛ إدارة النزاعات والسيطرة على الإجهاد؛ التنظيم والتنسيق؛ المرونة في اتخاذ القرارات وإصدار الأحكام التحليلية.

وحددت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، في سياق نظامها الخاص بإدارة الحياة المهنية، الكفاءات الإدارية التالية: التخطيط الاستراتيجي؛ القيادة؛ إدارة الأداء؛ تدريب

الموظفين وتنمية قدراتهم؛ إدارة الموارد؛ الوعي السياسي والتنظيمي.

وحددت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ١٤ كفاءة إدارية يرد وصف واضح لكل منها في كتيب أصدره فرع إدارة الموارد البشرية في عام ٢٠٠٢.

وبميز إطار الكفاءات الذي وضعه صندوق الأمم المتحدة للسكان أربع مجموعات من الكفاءات الأساسية تنطبق على جميع موظفي المنظمة، وطائفة من الكفاءات الوظيفية تنطبق على جميع الموظفين العاملين في مجال وظيفي معيّن. ولا يحدد هذا الإطار مجموعة منفصلة من الكفاءات الإدارية.

وأتمّ برنامج الأغذية العالمي منذ فترة وجيزة إعداد إطار لكفاءات الموظفين من جميع المستويات، يشمل مجموعة من الكفاءات المنفصلة للمديرين، وشرع في تطبيقه.

٣٣- وعلى الرغم من أن التسمية الحرفية للكفاءات الإدارية وتصنيفها قد يختلفان اختلافاً طفيفاً من منظمة إلى أخرى، لمراعاة الاحتياجات والاختصاصات المحددة لكل منها، تعكس هذه الاختلافات تفاوتاً في التركيز وليس اختلافات حقيقية، وتوجد بين المهارات والسلوكيات المطلوبة من المديرين في جميع أقسام منظومة الأمم المتحدة قواسم مشتركة لافتة للنظر. ولكن يمكن القول أيضاً إن للأسلوب الإداري جانباً شخصياً وثقافياً، ويساور المفتشين بعض القلق لأن النهج الذي تتبعه المنظمات في تحديد الكفاءات الإدارية قد لا يراعي بما فيه الكفاية الاختلاف الثقافي بين المديرين المحتملين.

٣٤- وأقرت لجنة الخدمة المدنية الدولية ست كفاءات إدارية أساسية لهيئة الإدارة العليا المحتمل إنشاؤها، وما برح المسؤولون يعملون من خلال شبكة الموارد البشرية التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق من أجل إنشاء هذه الهيئة بهدف "تعزيز القدرات الإدارية والقيادية باعتبار ذلك جزءاً لا يتجزأ من تحسين أداء المنظمة". ويكون أصحاب المناصب في هيئة الإدارة العليا مسؤولين عادة عن قيادة برامج وأنشطة هامة و/أو توفير مشورة سياساتية رفيعة المستوى^(١٩). ويعترف المفتشون بأن هناك دعماً متزايداً لهذا المفهوم وبأن قضايا عديدة لا تزال تتطلب توضيحاً من مجلس الرؤساء التنفيذيين قبل عرض مقترحات ملموسة على الأجهزة التشريعية.

المعيار ٧

المديرون يشبتون الكفاءات اللازمة

حاء- التدريب على الإدارة

٣٥ - يجدر بالذكر أيضاً أن عدداً كبيراً من المناصب الرفيعة في منظمات الأمم المتحدة ستشعر في العقد القادم مع تقاعد جيل من المديرين. وتظهر إحصاءات جمعيتها أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين أنه في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، كان قد بلغ الخامسة والخمسين أو أكثر ٤,٤ في المائة من مجموع الموظفين من الرتبة ف-٥ و ٤٨,٨ في المائة من الموظفين من الرتبة مد-١ و ٥٨ في المائة من الموظفين من الرتبة مد-٢ في منظمات الأمم المتحدة^(٢٠). وإذا كان هذا الأمر يتيح فرصة جيدة لتجديد الموارد البشرية في المنظمات فإنه يعني أيضاً ترقية أعداد كبيرة من الموظفين من مناصب غير إدارية إلى مناصب إدارية في العقد القادم وأن كثيرين غيرهم سيلتحقون بالمنظمات لإدارة البرامج وشؤون الموظفين، آتين من خلفيات مهنية وثقافية متنوعة. وسيتعين توفير تدريب متخصص لكلتا الفئتين لضمان التطوير المناسب للكفاءات الإدارية التي تحدها كل منظمة من هذه المنظمات.

وضعت معظم المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة برامج متخصصة للتدريب الإداري، أو تقوم حالياً بتطوير برامج رائدة.

- الأمم المتحدة: برنامج التدريب على إدارة شؤون الموظفين.
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: برنامج تطوير قدرات القيادة؛ مركز تطوير الإدارة (جُرب للمرة الأولى سنة ٢٠٠٣).
- صندوق الأمم المتحدة للسكان: برنامج تعليم الإدارة (مخطط).
- مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين: برامج تعليم الإدارة.
- اليونيسيف: برنامج القيادة.
- برنامج الأغذية العالمي: برنامج تدريب الإدارة العليا.
- الوكالة الدولية للطاقة الذرية: المنهاج التعليمي لشهادات الإدارة.
- منظمة العمل الدولية: التدريب والتطوير في الإدارة والقيادة (برنامج رائد

(٢٠) "إحصاءات الموظفين"، CEB/2004/HLCM/15.

(مخطط).

- **اليونسكو:** برنامج القيادة وإدارة التغيير.
- **منظمة الصحة العالمية:** برنامج الإدارة العامة وتطوير القيادة.
- **الاتحاد الدولي للاتصالات:** برنامج شهادات الإدارة (مخطط).
- **منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية:** برنامج تطوير الكفاءات الإدارية وبرنامج التفوق المهني.

٣٦ - وخلصت دراسة أعدها مجلس مراجعي الحسابات مؤخراً إلى أن ١٧ في المائة من المشاركين في التدريب في أمانة الأمم المتحدة سنة ٢٠٠٢ التحقوا بدورات تدريبية على القيادة والإشراف الإداري بينما التحق ١٠ في المائة من المشاركين في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين سنة ٢٠٠١ ببرامج التعليم الإداري، بينما استأثر برنامج القيادة في اليونسيف سنة ٢٠٠١ بـ ١٨ في المائة من نفقات التدريب^(٢١). إلا أن هذه البيانات بوجه عام ليست متاحة بسهولة، كما توجد أوجه قصور في رصد وتقييم برامج التدريب وتقديم التقارير عنها إجمالاً. وقد أوصى مجلس مراجعي الحسابات، في جملة أمور، بأن تواصل منظمات الأمم المتحدة تطوير عملية تقييم التدريب بهدف تقييم أثره بطريقة أحسن تنظيمياً^(٢٢). ووجد المفتشون في تقييم أحد برامج التدريب الإداري في إحدى منظمات الأمم المتحدة أن المشاركين رأوا أن البرنامج كان له تأثير هام في سلوكهم الإداري وأن هذا التأثير ظهر أكثر ما ظهر فيما يخص التفويض وعقد الاجتماعات الفعالة والتوجيه والعمل الجماعي وتنظيم الوقت. وأبلغ معظم المشاركين أيضاً عن مشاهدة أمثلة من أوجه التحسّن في الممارسات الإدارية لأشخاص آخرين حضروا البرنامج^(٢٣).

٣٧ - وقد يكون من الصعب في حقيقة الأمر إجراء تقييم كامل للأثر الفعلي للبرامج الأخرى الخاصة بتطوير قدرات الموظفين التي تسعى إلى تغيير ذات ثقافة المنظمات المعنية، ذلك أن هذه البرامج لن تؤتي أكلها إلا بعد بضع سنوات. ولذلك قد تكون هذه البرامج أكثر فعالية إذا ما استهدفت أيضاً الموظفين في المناصب الإدارية الوسطى الذين سيرتقون غالباً إلى مناصب رفيعة في السنوات القليلة المقبلة، بدلاً من حصر نطاقها في كبار الموظفين،

(٢١) "تقرير مجلس مراجعي الحسابات عن إدارة تدريب الموظفين في الأمم المتحدة وصناده وبرامجه"، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، الفقرة ١١٣، الرسم البياني.

(٢٢) انظر الحاشية ٢١ أعلاه، الفقرتان ٢٦٨-٢٦٩.

(٢٣) وحدة التقييم وتحليل السياسات في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "استعراض برامج التعليم الإداري في المفوضية"، تموز/يوليه ٢٠٠٣.

كما حدث في بعض المنظمات. إلا أن برامج التطوير الإداري تتطلب من المنظمات عادة الاستعانة بخبرات خارجية مكلفة، وبطبيعة الحال تحد قيود الميزانية المفروضة على صناديق تطوير قدرات الموظفين من نطاقها^(٢٤). ففي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مثلاً، تشير التقديرات إلى أن مبلغاً قدره ١,٥ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة أنفق على تطوير وتنفيذ برامج التعليم الإداري ما بين استهلاكها (في عام ١٩٩٩) وأواسط عام ٢٠٠٣، ما يشكل إنفاقاً يبلغ في المتوسط ١٨٣٠ دولاراً لكل مشارك^(٢٥). وقُدّرت تكلفة برنامج التدريب الإداري في منظمة العمل الدولية بـ ١,٨ مليون دولار عن ثلاث سنوات، بعد تقدير تكلفة وضع برامج الإدارة الأولية وتنفيذها بنحو ٣٠٠.٠٠٠ دولار. إلا أن مراجع الحسابات الخارجي للمنظمة لاحظ أن هذا المبلغ لن يغطي سوى ١٨٠ مديراً وأن البرنامج قد يحتاج إلى توسيع نطاقه وإطالة أمده لتدريب جميع المديرين الحاليين والمقبليين. وقُدّرت تكلفة البرنامج المحتملة بنحو مليون دولار في السنة^(٢٦).

٣٨ - وبالنظر إلى هذه التكاليف، قد يلزم إيلاء الاعتبار لتوسيع نطاق دور كلية موظفي منظومة الأمم المتحدة في هذا المجال، هذه الكلية التي سبق للأمين العام أن شدد على ما لها من إمكانات في إيجاد ثقافة إدارية مشتركة عبر منظمات الأمم المتحدة^(٢٧). ويلاحظ المفتشون أن عدة منظمات استهلت فعلاً مناقشات مع الكلية للتعاون على عدد من مبادرات التطوير الإداري، تشمل برنامجاً للقيادة الرفيعة المستوى خاص بكبار المديرين في جميع أقسام المنظومة. وأشارت الأمم المتحدة أيضاً إلى أنها تشترك مع الكلية في مشروع معنون "التعلم المستند إلى النتائج" يراد به توفير نموذج لتقييم أثر البرامج التدريبية ومردودها الاستثماري.

المعيار ٨

تمكين المديرين من خلال التدريب المناسب.

(٢٤) تقدر أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين النسبة المئوية من المرتبات/الأجور التي تُنفق على التدريب في منظومة الأمم المتحدة إجمالاً بـ ١ في المائة فقط.

(٢٥) انظر الحاشية ٢٣ أعلاه.

(٢٦) GB.286/PFA/14.

(٢٧) انظر الحاشية ١٧ أعلاه، الفقرة ١٨٨.

ثالثاً - المساءلة

٣٩ - لاحظ المفتشون أن أحد الشواغل الرئيسية المثارة فيما يتعلق بتفويض السلطة، وخاصة من جانب ممثلي الموظفين في مختلف المنظمات، أن زيادة تمكين المديرين يمكن أن تؤدي إلى اتخاذ قرارات اعتباطية وإساءة استعمال السلطة في بعض الحالات، إن لم توجد آليات مساءلة فعالة^(٢٨). وكما ذكرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية التابعة للجمعية العامة فإن "تفويض السلطة ليس مرادفاً للتخفي عن المسؤولية"^(٢٩). أما الأمين العام للأمم المتحدة فقد أكد أن المساءلة عن استعمال الموارد هي جزء لا يتجزأ من ثقافة التمكين في المنظمة^(٣٠). لذلك، لئن كان يوجد توافق قوي في الآراء على الحاجة إلى نظام للمساءلة متين وموثوق به لا يوجد بالضرورة فهم مشترك لما يعنيه أو ينطوي عليه هذا النظام.

٤٠ - وتعرف لجنة الخدمة المدنية الدولية المساءلة في إطارها الخاص بإدارة الموارد البشرية بأنها "مفهوم يتضمن تحمل جميع المسؤوليات واحترام الالتزامات إعمالاً لحق التصرف؛ وإيصال النواتج التي يكون الموظف مسؤولاً عنها خلال فترة زمنية وبموجب قواعد محددة تتعلق بالتكاليف والنوعية؛ والعمل وفقاً لنظم وقواعد المؤسسة؛ ودعم المرؤوسين، والإشراف وتحمل المسؤولية بالنسبة للمهام المفوضة؛ وتحمل المسؤولية الشخصية عن أوجه القصور الشخصية، وحيثما ينطبق ذلك، أوجه قصور وحدة العمل"^(٣١).

٤١ - كما يمكن تعريف المساءلة تعريفاً أبسطاً بأنها "عملية يكون فيها الشخص "ألف" مسؤولاً أمام الشخص "باء" عن العمل "سين" (حيث إن "سين" عمل أسنده الشخص "باء" ووافق عليه الشخص "ألف")"^(٣٢). ومن المؤسف أن لمصطلح "المساءلة" في كثير من الأحيان دلالات سلبية في منظومة الأمم المتحدة، مع أنه إذا نُظر إليه من منظور بناء يمكن أن يساعد على تهيئة مناخ مواتٍ للتجريب والتغيير وإيجاد الحلول لأن الناس يمكن أن يعتمد بعضهم

(٢٨) يظهر الحكم رقم 914v الصادر عن المحكمة الإدارية للأمم المتحدة (القضية ١٠٢٢ GORDON/PELANNE)، مثلاً، أن نظام المساءلة الراهن لا يضمن تحمّل الأفراد تبعات أعمالهم لأنه نظام تقديري (الصفحة ١٠، الفقرتان ٩ و ١٠).

(٢٩) A/56/7، الفقرة ثامناً-٢٧.

(٣٠) A/53/414، الفقرة ٦.

(٣١) مسرد المصطلحات لإطار الموارد البشرية، A/55/30.

(٣٢) دائرة الإدارة العامة في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، "Accountability in public organizations - Changing accountability relations: Politics, Consumers and the Market"، 1997.

على بعض اللوفاء بالتزامات الأداء واتفاقات الاتصال والشعور بدعم الآخرين وثقتهم فيهم^(٣٣).

٤٢ - وقد ذكر أن أكثر ما يشجع الموظفين على العمل ويزيد من فعاليتهم ليس تقاضي أجور تنافسية فحسب ولا الترتيبات التعاقدية ولا حتى نظام تقييم الأداء أو عملية الاختيار أو ترتيبات العمل/الأسرة، بل ثقافة المنظمة^(٣٤). ويتفق المفتشون كل الاتفاق مع هذا التحليل بل يذهبون إلى أبعد من ذلك بالقول إن العنصر الأساسي لثقافة المنظمة المستندة إلى النتائج والمفهوم الذي تنبثق منه جميع المفاهيم الأخرى هو المساءلة.

٤٣ - ويرى المفتشون أن العناصر الرئيسية لنظام المساءلة هي: ١٠` المسؤولية وتحمل تبعات، و٢٠` الإبلاغ، و٣٠` الرصد، و٤٠` إقامة العدل. وفيما يتعلق بالعنصر الأول، متى أُعد الترتيب المتدرج للنتائج المتوقعة وأدرك كل فرد الأعمال التي يُساءل عنها والشخص الذي يسأله وجب عليه أن يتحمل المسؤولية والتبعة عن استخدام الموارد المخصصة له بفعالية وكفاءة لأداء مهام تنفيذ البرامج والأنشطة. وستكون نوعية أداء الموظفين للمهام والمسؤوليات المسندة إليهم، على النحو المبين في تقرير تقييم أداء كل واحد كل منهم، مقياساً لتقييم أعمالهم اللاحقة، على نحو ما يناقشه الجزء الثالث من هذا التقرير. ويشير العنصر الثاني إلى التزام جميع الموظفين والمديرين على كافة المستويات، بمن فيهم الرؤساء التنفيذيون، باطلاع رؤسائهم بصفة منتظمة على الإجراءات المتخذة لتنفيذ البرامج والأنشطة المنوطة بهم. ويتناول العنصر الثالث الواجبات المتصلة برصد الإجراءات التي يتخذها الرؤوسون في تنفيذ المهام المسندة إليهم. وأخيراً، يجب أن تكون أي آلية للمساءلة مدعومة بنظام لإقامة العدل موثوق به وفعال ومستقل ونزيه.

ما هي عوامل النجاح الحاسمة لنظام المساءلة؟

ألف - الإطار القانوني

٤٤ - متى اتخذت المنظمة قراراً سياسياً بالتحول إلى نظام الإدارة المستندة إلى النتائج، وجبت مراجعة وتنقيح الأنظمة والقواعد المناسبة والإجراءات والصكوك الإدارية ذات الصلة

(٣٣) M. Samuel, "The Accountability Revolution", 2001

(٣٤) ورقة مناقشة أعدتها أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين بعنوان "النموذج الجديد للموارد البشرية"، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣. تُعرّف الورقة ثقافة المنظمة بأنها نمط من المعتقدات والمواقف والافتراضات والمعايير والقيم المشتركة في منظمة من المنظمات، وقد لا تكون مبيّنة بوضوح ولكنها في غياب تعليمات مباشرة ترسم للناس طريقة التصرف والتفاعل وتؤثر بقوة على أساليب أداء المهام.

وفقاً لذلك. والهدف من ذلك هو إيجاد إطار قانوني لنظام المساءلة إجمالاً يشمل بوجه خاص نظام إقامة العدل.

المعيار ١
وضع إطار قانوني واضح لنظام المساءلة، بما في ذلك نظام إقامة العدل، بما يتفق مع النظام المعتمد للإدارة المستندة إلى النتائج.

باء - المساءلة الموجهة نحو الأداء

٤٥ - لا يزال مصطلح المساءلة يُفهم في أغلب الأحيان، في منظومة الأمم المتحدة، بمعناه الضيق وهو امتثال القواعد المالية والإجراءات الرسمية واستخدام الأموال، ولذلك يُعتقد أحياناً أن المقصود بالإشراف هو مراجعة الحسابات المالية التقليدية فقط. وعليه، في الحالات التي توجد فيها لجان مساءلة، يكاد عملها يقتصر على قضايا الأمانة المالية. غير أن المساءلة ينبغي أن تقتصر الآن أيضاً بتحقيق النتائج. وتجب الاستعاضة عن المساءلة التقليدية التي تقوم على اللوم والمواجهة وتركز على تلافي النواحي السلبية بنمط جديد من المساءلة ذات التركيز الإيجابي على توجيه السلوك المناسب لدى المديرين ومواصلة تشجيعهم على الأداء، كما هو مبين في الجدول الوارد أدناه نقلاً عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٣٥). ويجب أيضاً أن توفر أنشطة الرصد (انظر الفرع ١٠٠) دعماً استراتيجياً للإدارة وأن تركز على النتائج وعلى الامتثال.

إعادة تصميم إطار المساءلة		
المساءلة التقليدية	المساءلة المستندة إلى الأداء	
التركيز على تلافي العمل السلبي	التركيز إيجابي، يشجع على الإجراء السليم	التصور
تفتيش	توجيه	النطاق
متقطع	مستمر	التوقيت
استجابي	استباقي	دور الضوابط
استمرار الحال	التكيف	الهدف

OECD Public Management Service, "Issues and Perspectives: Performance-based accountability in Spain's (٣٥) public service", 1997.

المعيار ٢

نظم المساءلة الموجهة نحو الأداء تحل محل النظم التقليدية المستندة إلى الامتثال.

جيم - المساءلة على كافة المستويات

٤٦ - سبق لوحدة التفتيش المشتركة أن لاحظت أنه ما دامت السلسلة الرئيسية غير منقطعة يمكن تفويض السلطة وإنفاذ المساءلة لأنه يمكن تتبعها فرداً فرداً، هبوطاً أو صعوداً في المنظمة. وكلما تشعبت خطوط المساءلة صعب تفويض السلطة ومساءلة الناس^(٣٦). ومن ثم فإن أنجع آليات المساءلة هي الآليات التي تشكل جزءاً أصيلاً من هيكل تدرج الإدارة، وإن رؤساء الوحدات التنظيمية الرئيسية، سواء عرفت باسم الإدارات أو المجموعات أو المكاتب أو القطاعات أو أي مسمى آخر، هم من يجب أن يتحمل المسؤولية الأولى عن نتائجها.

٤٧ - وهذا بدوره يعني أن على الرؤساء التنفيذيين للأمانات أن يتوصلوا إلى اتفاقات بشأن الأداء مع فرادى المديرين في المناصب العليا. وقد تحول العديد من الإدارات العامة الوطنية وعدد من منظمات الأمم المتحدة إلى إقامة اتفاقات الأداء الدورية هذه لكبار المديرين، الذين يتم تقييمهم على أساس مجموعة متوازنة من التدابير يمكن أن تشمل، بالإضافة إلى نتائج البرامج، رضا المستهلكين وآراء موظفيهم. إلا أن منظمات الأمم المتحدة لم يقيم جميعها بذلك. ففي بعض الأمانات لا توجد أية وثيقة تنص على توقعات الأداء الخاصة بالمناصب الرفيعة المستوى، بل لا يوجد أحياناً وصف وظيفي لهذه المناصب. وقد ينجم عن ذلك وضع تكون فيه مساءلة كبار المديرين أقل وضوحاً من مساءلة الموظفين في المستويات الأدنى. ويود المفتشون التأكيد على وجوب مساءلة كل شخص، بمن في ذلك الرؤساء التنفيذيون وكبار موظفيهم، لذلك لا بد من تحديد المساءلات الخاصة بجميع الموظفين تحديداً لا لیس فيه. كما ينبغي أن تكفل مساءلة كبار المديرين بناء قرارات التوظيف والتنسيب والنقل والترقية على الكفاءات المهنية حصراً، وعدم خضوع هذه القرارات لاعتبارات سياسية غير الاعتبارات التي وافقت عليها صراحة الأجهزة التشريعية وأصدرت بها تشريعات.

في الأمم المتحدة، وضع الأمين العام موضع التنفيذ، ابتداء من عام ٢٠٠٢، أداة جديدة اسمها خطة إدارة البرامج توجب على رؤساء الإدارات أن يحددوا بوضوح الأهداف والنتائج المراد تحقيقها. وهذه الخطط التي تبين المساهمات التي على رئيس الإدارة أن يقدمها إلى المنظمة مشفوعة بمؤشرات أداء قابلة للقياس لكل هدف تكملها في مجال الموارد البشرية

(٣٦) انظر الحاشية ٣ أعلاه.

خطط عمل يوافق عليها رئيس الإدارة ومكتب إدارة الموارد البشرية، وتتضمن خطط العمل هذه أهدافاً محددة في المجالات الرئيسية مثل معدلات الشواغل، والتوزيع الجغرافي، والتوازن بين الجنسين، والتنقل، وإدارة الأداء، وتطوير قدرات الموظفين^(٣٧).

وفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين يوقع المديرون في المقر وفي الميدان "عهوداً" و"اتفاقات مساءلة" مع شعبة إدارة الموارد تحدد نطاق ومضمون السلطة المفوضة إليهم في ميدان الموارد البشرية أو تجهيز الحسابات وما يترتب عليها من مسؤوليات^(٣٨).

كما ترمع أمانة اليونسكو اعتماد اتفاقات أداء تشمل فترات سنتين لكل قطاع ودائرة مركزية وشعبة ومكتب ميداني، وتبين النتائج الرئيسية التي ستحققها الوحدة التنفيذية خلال فترة سنتين معينة، وهي اتفاقات يراد بها أن تصبح آليات مساءلة مركزية للموظفين من الرتبة مد-١ وما فوق.

وذكرت أمانة برنامج الأغذية العالمي مؤخراً أنها تُسائل المديرين عما يبذلونه من جهود لتحسين تمثيل النساء والأفراد من البلدان الناقصة التمثيل. وأفضى اعتماد الإدارة المستندة إلى النتائج إلى فرض اشتراط على المديرين هو أن يبينوا في خطط الأداء نُهجهم إزاء قضايا وأهداف التوظيف؛ ويقيّم المديرين على أساس هذه الخطط في استعراضات الأداء السنوية^(٣٩).

المعيار ٣

المساءلة تنطبق على جميع المستويات، من أعلاها إلى أدناها. فالرؤساء التنفيذيون ورؤساء الوحدات التنظيمية الرئيسية هم إذن أول من يُساءل عن النتائج التي يتوقع منهم إنجازها.

(٣٧) تقرير الأمين العام عن المساءلة والمسؤولية، A/55/270، وعن إصلاح إدارة الموارد البشرية، A/55/253.

(٣٨) انظر الحاشية ٣ أعلاه.

(٣٩) WFP/EB.1/2004/4-B.

دال - التزام القيادة

٤٨ - أنشأ الأمين العام للأمم المتحدة سنة ٢٠٠٠ فريقاً للمساءلة، وأعلن عن الفريق على نطاق واسع باعتباره أداة أساسية لضمان المساءلة في الأمانة العامة. وحُدِّدت أغراض الفريق ووظائفه تحديداً دقيقاً كما يلي:

- استعراض تحليل القضايا الإدارية الهامة والتوصيات التي تعدها كل سنة إدارة الشؤون الإدارية على أساس تقارير هيئات الرقابة الداخلية والخارجية؛
- تحديد الإجراءات اللازم اتخاذها لمعالجة قضايا المساءلة المثارة؛
- تحديد الإجراءات اللازم اتخاذها لمعالجة مواطن الضعف الإدارية العامة والمخالفات وما إلى ذلك؛
- التوصية بأوجه العلاج المناسبة ورصد تنفيذها^(٤٠).

٤٩ - بيد أن الفريق لم يجتمع سوى مرة واحدة، وبدلاً من أن يتناول المسائل العامة لملاحظات الرقابة وفقاً لاختصاصاته، ركز على بعض قضايا الاحتيايل وسوء الإدارة. وقد انقضت الآن مدة ولاية أعضاء الفريق ولم يُعد تشكيله. ومن المؤسف أنه لم تتحقق التوقعات التي أثارها إنشاء الفريق، حيث إن فشله ربما أضعف مصداقية سلسلة المساءلة بأكملها التي صُمِّمت للأمانة العامة بعناية ودقة متناهيتين في العقد الماضي. إلا أن القرارات التي اتخذها الأمين العام في آذار/مارس ٢٠٠٤ على أثر صدور تقرير فريق المساءلة عن الحالة الأمنية في العراق أثبت التزامه المتواصل بإرساء ثقافة المساءلة في الأمانة العامة، مع ما يترتب عليها من تبعات مباشرة بالنسبة للأفراد الذين ثبتت مسؤوليتهم عن حالات الفشل التي حددها الفريق.

في ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، أنشأ الأمين العام للأمم المتحدة فريق المساءلة عن الحالة الأمنية في العراق لكي يجري تحقيقاً مستقلاً ويطبق تدابير مساءلة لمراجعة مسؤوليات جميع الأفراد والمنظمات/المكاتب/الكيانات المعنية بأمن عملية الأمم المتحدة في العراق. وكان على الفريق، بوجه خاص، أن ينظر في الطريقة التي كان يمكن بها لموظفي مقر الأمم المتحدة في بغداد، بالتصرف أو بالامتناع عن التصرف، أن يحولوا دون وقوع الهجوم الإرهابي على مبنى المقر في آب/أغسطس ٢٠٠٣ أو أن يخففوا من أثره أو يقللوا من عدد القتلى والإصابات بين الموظفين.

(٤٠) نشرة الأمين العام، ST/SGB/2000/14.

وفي آذار/مارس ٢٠٠٤، أعلن الأمين العام، بعد استعراض النتائج والاستنتاجات التي خلص إليها الفريق، اتخاذ جملة تدابير منها دعوة مسؤول كبير في الأمم المتحدة إلى الاستقالة ونقل موظفين آخرين إلى مناصب لا تنطوي على أية مسؤولية عن الشؤون الأمنية.

المعيار ٤

الالتزام الثابت بالقيادة

هاء - تقييم الكفاءات الإدارية وتحقيق النتائج

٥٠ - من الممكن قياس مدى تحقيق النتائج الكمية إذا ما صُممت مؤشرات مناسبة، ولكن من الصعب التقييم الدقيق لمدى إثبات المديرين الكفاءات المطلوبة في استخدام مواردهم البشرية. وقد أنشأت منظمات عديدة للمديرين آليات "تغذية مرتدة على نطاق ٣٦٠ درجة" (تقييم شامل متعدد) يمكن أن تشمل قياسات لنوعية بيئة العمل وقيادة البرامج ويمكن أن يوفرها الموظفون الخاضعون لإشراف هؤلاء المديرين و/أو الأقران و/أو المدير المباشر لكل منهم. وعلى الرغم من أن آلية التغذية المرتدة تُستعمل أحياناً ضمن إطار برامج التطوير الإداري (في الأمم المتحدة وبرنامج الأغذية العالمي مثلاً) فإن بعض المنظمات تستعمله كجزء لا يتجزأ من نظام التقييم الرسمي. ويحذر آخرون من أن استخدام التغذية المرتدة على نطاق ٣٦٠ درجة لتقييم الأداء يمكن أن يقوض الغرض من العملية وأن الردود يمكن أن تعكس استياءً عاماً لا صلة به بالمدير الجاري تقييمه. إلا أن الجميع متفق على الجدوى العامة لآلية "التغذية المرتدة نحو الأعلى" لتحسين الاتصال بين الرؤساء ومرؤوسيه.

٥١ - وتختلف الآراء أيضاً حول ما إذا كان يجب اختيار المشاركين في عملية التقييم على نطاق ٣٦٠ درجة اختياراً عشوائياً لتلافي تأثير المدير في العملية، وحول ما إذا كان ينبغي السماح للمشاركين بإغفال هويتهم (وهو خيار تؤيده الأغلبية لأن إغفال الهوية يُعتبر عاملاً هاماً في تحقيق معدل عالٍ من الردود). ومن المهم في كلتا الحالتين اتخاذ تدابير بناء على نتائج التغذية المرتدة لضمان استمرار مصداقية العملية.

في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، استُحدث نظام تقييم النتائج والكفاءات في عام ٢٠٠٠ فنقل الإدارة المستندة إلى النتائج إلى مستوى الموظف الفرد وعزز مفهوم المساءلة الشائبة الاتجاه بين الموظفين والمديرين باعتماد التغذية المرتدة على نطاق ٣٦٠ درجة. وبحلول نهاية عام ٢٠٠١، قُيِّم بموجب عملية التغذية المرتدة على نطاق ٣٦٠ درجة ٢٥٥

موظفاً رفيع المستوى (١١٧ منهم في المقر و١٣٨ في المكاتب القطرية). ويشير مدير البرنامج إلى أن اعتماد نظام التغذية المرتدة على نطاق ٣٦٠ درجة صُمم خصيصاً لتعزيز الأداء والمساءلة وأنه استُحدث تقييم للأداء أكثر منهجية لجميع المديرين يعتمد على مجموعة متوازنة من معلومات تقييم الأداء والاستقصاءات العامة والتقارير السنوية الموجهة نحو النتائج^(٤١). وفي البنك الدولي، تُستعمل التغذية المرتدة على نطاق ٣٦٠ درجة كعنصر يدخل في تقييم السلوك الإداري في إطار تقييم الأداء العام، وهو الإطار المؤسسي لمناقشة الأداء وتقييمه.

المعيار ٥

المساءلة لا تستند إلى تقييم درجة تحقيق النتائج المتوقعة فحسب بل تستند أيضاً إلى تقييم الكفاءات الإدارية المتجلية في تحقيق هذه النتائج، مقيسة مثلاً من خلال آلية التغذية المرتدة على نطاق ٣٦٠ درجة.

واو - نظم الرصد

٥٢ - تقدم الأمانة العامة للأمم المتحدة تعريفاً مفيداً للرصد لأنه "عملية متابعة لعدد من المخرجات والنتائج المنتقاة سلفاً والمحددة تحديداً جيداً والتحقق منها على أساس متواصل، فضلاً عن العمليات التي تم من خلالها بلوغ تلك النتائج، وذلك بهدف تأمين معلومات راهنة وصحيحة وذات صلة عن الأعمال الجارية"^(٤٢). ومع تحول المنظمات إلى الإدارة المستندة إلى النتائج، تصبح وظيفة الرصد وما يرتبط بها من أنشطة إبلاغ جزءاً لا يتجزأ من جميع الأنشطة (انظر الجزء الأول من هذا التقرير). ويصدق هذا بوجه خاص على إدارة الموارد البشرية التي يُعترف فيها على نطاق واسع بالحاجة إلى تحسين قدرات الرصد باعتبارها مفتاح التنفيذ الناجح لإطار المساءلة السليم. ولقد لاحظ المفتشون تحولاً في الدور، الصريح والضمني، الذي تضطلع به دوائر الموارد البشرية في العديد من المنظمات التي زاروها، مع توجيه تركيز جديد على الرصد بدلاً من إدارة شؤون الموظفين مباشرة.

٥٣ - ولكن من المهم أن يقترن ذلك بتحول نموذجي آخر في الطبيعة المتصورة لوظيفة الرصد نفسها التي ينبغي اعتبارها "توجيهية" بقدر ما هي "رقابية" وينبغي أن تركز على النتائج بقدر ما تركز على الامتثال. وعليه، يجب أن توفر أنشطة الرصد دعماً استراتيجياً للإدارة ولا ينبغي أن تفضي إلى شروط إبلاغ مفرطة ولا أن تضيف مستوى جديداً من الإشراف.

(٤١) DP/2002/CRP.2 وDP/2003/CRP.8.

(٤٢) A/57/276، الفقرة ٦.

٥٤ - وبالإضافة إلى ذلك، إذا كان الرصد الفعال يقتضي تخصيص موارد لذلك فإن هذه الموارد ليست متاحة دائماً، ولا سيما لرصد القرارات الخاصة بالموارد البشرية التي يتخذها المدبرون في المكاتب الميدانية. ولذا يتفق المفتشون مع التقييم الذي خلص إليه مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومفاده أن الرصد يجب "توجيهه" إلى المجالات التي تعد حيوية للمنظمات، وأن "تقديم تقارير الحالات الاستثنائية"، القائم على استراتيجية إدارة المخاطر، يزيد الكفاءة في رصد امتثال السياسات والأنظمة والقواعد والمبادئ التوجيهية والإجراءات والممارسات الخاصة بالموارد البشرية^(٤٣). ومن شأن تنفيذ النظم الجديدة للمعلومات الإدارية في ميدان الموارد البشرية في منظمات لا تزال تعتمد على تطبيقات متعددة عفا عليها الزمن بدلاً من النظم المتكاملة أن يؤدي بدرجة كبيرة أيضاً إلى زيادة وتيسير الإبلاغ عن سياسات الموارد البشرية ورصدها وكذلك تعزيز الشفافية في المعاملات.

أنشأ مكتب إدارة الموارد البشرية في الأمم المتحدة قسماً للتخطيط والرصد في شعبة الخدمات التنفيذية تشمل وظائفه ما يلي:

- رصد واستعراض جميع إجراءات الموظفين المتصلة بالإدارة العادية للموارد البشرية؛
- توفير المساعدة للإدارات والمكاتب في حل المشاكل؛ وتطبيق قواعد الموارد البشرية تطبيقاً أكفأ وأسرع؛
- توفير المساعدة في تنظيم الرصد الذاتي؛
- عقد نحو ١٠٠ اجتماع رسمي للرصد مع الإدارات والمكاتب وبعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة خلال فترة السنتين الراهنة^(٤٤).

وقد تبدو الموارد المخصصة للقسم (أربع وظائف من الفئة الفنية) شحيحة بالنسبة لاختصاصاته الطموحة^(٤٥)، إلا أن المفتشين يعتبرون أن إنشاءه والصياغة المتأنية لاستراتيجية ترمي إلى بناء نظام رصد أشمل^(٤٦) يشكّلان خطوتين أوليين هامتين يمكن تكرارهما على نحو مجدٍ في منظمات أخرى.

(٤٣) A/57/726، الفقرة ٥٥.

(٤٤) A/57/276 و A/58/6، الفرع ٢٩ جيم.

(٤٥) انظر تعليقات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في الوثيقة A/58/7، الفقرة ثامناً - ٣٦.

(٤٦) كما ورد وصفه في الوثيقة A/57/276.

٥٥ - وهناك قضية منهجية أخرى تتسم بالأهمية لأنشطة الرصد هي تواترها الدوري. فكثيراً ما يُجرى الرصد بعد فوات الأوان فيتعذر اتخاذ تدابير تصحيحية. ولا بد من تحليل النواقص الملاحظة في تنفيذ الخطط والأهداف المتفق عليها تحليلاً متواصلاً ومراعاة ذلك في التخطيط للدورة التالية. ومن المهم بوجه خاص أن يخضع كل تفويض جديد للسلطة للرصد في الأشهر التالية له.

بعد تفويض السلطة لإدارة شؤون الموظفين المعينين محلياً إلى الميدان في عام ١٩٩٩، أوفدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بعثات إلى ما يزيد عن ٢٠ بلداً في السنة نفسها لرصد عملية التفويض^(٤٧).

وفي الأمم المتحدة، وضعت إدارة الشؤون الإدارية أداة (نظام الإبلاغ عن إدارة العناصر الرئيسية) تزود المديرين بمؤشرات أساسية لتوفير معلومات آنية على الحاسوب مباشرة عن الأداء الإداري وتنبههم إلى أي انحراف عن المهل الزمنية والأهداف الأخرى المقررة، بما في ذلك للموارد البشرية. ويهدف نظام الإبلاغ هذا أيضاً إلى المقارنة بالمتوسطات على نطاق المنظمة. كما يستعمل نظام الإبلاغ هذا نظم المعلومات القائمة، مثل نظام المعلومات الإدارية المتكامل ونظام غالاكسي، للحصول على بيانات آلية يقوم بتوليها لعرض مؤشرات تمكن المديرين من التركيز على المجالات التي تتطلب اتخاذ إجراءات.

المعيار ٦

وجود نظم رصد فعالة.

زاي - الإشراف

٥٦ - على الرغم من ضرورة تحول التركيز الرئيسي لأنشطة الرصد إلى النتائج يجب إدراك المخاطر التي تنطوي عليها زيادة تفويض السلطة وتقييمها تقيماً دقيقاً، كما يجب أن يقترن تفويض السلطة بتدابير معززة لمنع أمور منها الاحتيال وسوء استعمال الأموال. فعلى سبيل المثال واجهت اليونيسيف، التي كانت من رواد تفويض السلطة إلى مديري البرامج في الميدان، قضايا رقابية خطيرة عندما اضطرت إلى إنهاء خدمة ٢٥ موظفاً من موظفيها في أحد المكاتب القطرية، كان من بينهم الممثل المقيم. وبموجب الإدارة المستندة إلى النتائج تفوض إلى المديرين سلطة واسعة النطاق على الموارد البشرية التي يديرونها، ما يزيد من احتمالات إساءة استعمال تلك السلطة. ولذلك ينبغي أن تتحقق المنظمات مما إذا كانت آليات

(٤٧) UNHCR Global Report 1999, Organizational Development and Management

الإشراف والرقابة القائمة مناسبة من حيث الاستقلال والولاية وهيكل الإبلاغ والموظفين والقوة المهنية لمعالجة متطلبات الإدارة المستندة إلى النتائج واتخاذ الإجراءات التصحيحية إذا لزم الأمر^(٤٨).

٥٧ - وبالإضافة إلى التحقق من كفاية آليات الرقابة القائمة لمنع احتمالات إساءة استعمال السلطة المفوضة حديثاً، يجب أيضاً بذل جهود لتعزيز السلوك الأخلاقي للموظفين على كافة المستويات، ولا سيما كبار المديرين. ولذلك يجب أن تصبح صياغة مدونات قواعد السلوك والمعايير الأخلاقية ونشرها وإنفاذها إحدى الأولويات الاستراتيجية للمنظمات في تطوير ثقافة المساءلة.

اعتمدت لجنة الخدمة المدنية الدولية "معايير السلوك للخدمة المدنية الدولية" في عام ٢٠٠١، ورحبت بها الجمعية العامة في قرارها A/RES/56/244 المؤرخ ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١. وحرصاً على إعلام جميع موظفي الأمم المتحدة بمعايير السلوك، عُممت هذه المعايير في نشرة للأمين العام في عام ٢٠٠٢، بالاقتران مع الأحكام ذات الصلة من الميثاق ومن اتفاقية الامتيازات والحصانات بشأن مركز الموظفين وحقوقهم وواجباتهم الأساسية مشفوعة بشروح، كما عُممت أنظمة وقواعد الموظفين ذات الصلة مشفوعة هي أيضاً بشروح^(٤٩). وفي الأمم المتحدة، استُهلّت في عام ٢٠٠٣ المبادرة المتعلقة بالتزاهة في المنظمة. والمبادرة عبارة عن جهد تعاوني يشارك فيه مكتب خدمات الرقابة الداخلية وإدارات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. وترمي المبادرة إلى تعزيز فهم المديرين والموظفين التزاماتهم ومسؤولياتهم فيما يتعلق بالتزاهة والأخلاقيات المهنية. وكجزء من المبادرة، أجرى فريق من الخبراء الاستشاريين الخارجيين المستقلين استقصاء لتصور التزاهة بهدف الوقوف على تصورات الموظفين ومواقفهم من التزاهة وقُدمت دورة تدريبية في الأخلاقيات لعدد من كبار المديرين.

أما مدونة قواعد السلوك في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين "فالغرض منها أن تكون دليلاً إرشادياً للموظفين لاتخاذ القرارات الأخلاقية في حياتهم المهنية...". وتحدد المدونة قيماً ومبادئ توجيهية أساسية، كما تتضمن إعلان التزام من كل موظف فرد.

(٤٨) انظر تقرير وحدة التفتيش المشتركة "زيادة التناسق من أجل تعزيز المراقبة في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/98/2).

(٤٩) نشرة الأمين العام للأمم المتحدة، ST/SGB/2002/13.

ويقوم المدير العام لمنظمة الصحة العالمية بإعداد سياسة جديدة لدرء الاحتيال، ترمي بوجه خاص إلى درء زيادة عمليات الاحتيال التي قد تحدث في المكاتب الميدانية نتيجة تفويض سلطات جديدة إليها. وقد اتخذت خطوات أولى لإصدار توجيهات إلى جميع المكاتب. كما عقدت جلسات للتوعية بالاحتيال مع كبار الموظفين ومن بينهم الممثلون القطريون للمنظمة^(٥٠). وأعلن المدير العام لمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية هو أيضاً عن نيته إعداد استراتيجية لمنع الاحتيال في إطار برنامج المنظمة المتوسط الأجل للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٧.

٥٨ - وينبغي توفير قنوات يسهل على الموظفين، بمن فيهم الموظفون في الميدان، الوصول إليها للإبلاغ عن حالات الاحتيال والسلوك اللاأخلاقي وإساءة استعمال الأموال وغيرها من أنواع التجاوزات. وينبغي توفير حماية فعالة للموظفين الذي يقدمون هذه التقارير من التدابير الانتقامية المحتملة.

المعيار ٧

وجود نظم إشراف قوية.

حاء - إقامة العدل

٥٩ - تصدت وحدة التفتيش المشتركة في عدة مناسبات لمسألة إقامة العدل في منظمة الأمم المتحدة، شأنها شأن اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية^(٥١). وطلبت الجمعية العامة الآن إلى وحدة التفتيش المشتركة أن تستعرض موضوعاً محدداً هو موضوع مواءمة النظامين الأساسيين للمحكمة الإدارية للأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وهو موضوع يتناوله تقرير منفصل^(٥٢). ولذلك لا يتناول هذا التقرير بالدرس المتعمق هذه المسألة المعقدة، مسألة إقامة العدل في منظمات الأمم المتحدة. إلا أن المفتشين يودون تأكيد بضع نقاط لا بد منها لكي يصبح نظام إقامة العدل عنصراً أساسياً في إيجاد مساءلة حقيقية، كما دعت إلى ذلك اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية. فهم يودون الإعراب عن قلقهم الناشئ عن مقابلاتهم مع المسؤولين وممثلي الموظفين من تدهور عمل النظام على مر

(٥٠) Report of the Internal Auditor, EBAC9/3 Add.1, December 2003.

(٥١) JIU/REP/2002/5 و JIU/REP/2000/1 و A/57/736.

(٥٢) قرار الجمعية العامة ٣٠٧/٥٧.

السنين تدهوراً أثر سلباً في حماس الموظفين وفي التكاليف الكبيرة التي تتحملها منظمات الأمم المتحدة.

٦٠ - وتُفهم إقامة العدل، بمعناها الأضيق، بأنها عملية المقاضاة. ولكن من المهم التشديد على معناها الأوسع الذي يشمل إجراءات ما قبل المقاضاة وإدارة شؤون الموظفين إدارة مناسبة. وينبغي أن يهدف النظام إلى تيسير تسوية المنازعات في مرحلة مبكرة قبل اللجوء إلى عملية المقاضاة الرسمية، وذلك من خلال زيادة اللجوء إلى الوسائل التالية: ١) محاولة المصالحة المبكرة بين المدير والموظف من خلال مناقشات ثنائية وجهاً لوجه؛ و٢) الوساطة؛ و٣) المراجعة الإدارية؛ و٤) عرض القضية على هيئات الطعون؛ و٥) عملية المقاضاة.

٦١ - ومن المحتمل أن يؤدي التنفيذ الكامل لإدارة المستندة إلى النتائج، ولا سيما نظم إدارة الأداء الجديدة، مقرونة بنظم جديدة للمكافأة على أساس الأداء، إلى زيادة هامة في عدد الطعون في مرحلة أولى. ولذلك لا بد من بذل جهود حازمة لتسريع الإجراءات الراهنة لمعالجة هذه الطعون، وكذلك لضمان احتواء عدد الطعون التي تبلغ مرحلة المقاضاة عند مستوى معقول من خلال زيادة جهود التوفيق والوساطة. وينبغي تشجيع الوساطة، ويؤيد المفتشون تعزيز وظائف التوفيق والوساطة والتفاوض بالطرق غير الرسمية.

أنشأت المنظمات التالية في السنوات الأخيرة وظيفة أمين مظالم: الأمم المتحدة، واليونسيف، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (يشمل أيضاً صندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، بالإضافة إلى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. وتضع المنظمة العالمية للملكية الفكرية حالياً اختصاصات لأمين مظالم.

أما مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين واليونسكو والاتحاد الدولي للاتصالات فقد عيّنت وسطاء. وتجدر الإشارة بوجه خاص إلى استعانة صندوق النقد الدولي بوسيط خارجي.

٦٢ - ويتبين من الإطار السابق أن هناك مجالاً للبس في استعمال مصطلحي "أمين المظالم" و"الوسيط"، ووجد المفتشون أن المصطلحين مترادفان في بعض المنظمات، بينما يميلان معاني مختلفة اختلافاً كبيراً في منظمات أخرى. ويعتبر ممثلو الموظفين، بوجه خاص، أمين المظالم بمثابة "رقيب" يجمع المعلومات عن العلاقات بين الموظفين والإدارة ويقدم ملاحظات

إلى أعلى مستويات الإدارة بهدف تشجيع التغيير في ثقافة الإدارة، بينما تُعنى وظيفة الوسيط بتسوية المنازعات بين الموظف ومديره (مديره). ويرى ممثلو الموظفين أنه ينبغي أن يكون في المنظمات أمين مظالم ووسيط (وسطاء). ويتفق هذا الرأي مع توصية وردت في تقرير حديث لوحدة التفتيش المشتركة نظراً في إجراءات الطعن الداخلية غير الرسمية في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، ومفاد هذه التوصية أن على كل منظمة لم تفعل ذلك بعد أن تنشئ وظيفة أمين مظالم مستقلة ومركزية يشغلها موظف كبير يعينه الرئيس التنفيذي، بالتشاور مع ممثلي الموظفين، لولاية واحدة غير قابلة للتجديد مدتها خمس سنوات، ويتم دور هذه المهمة، في كل مركز رئيسي من مراكز العمل، شخص أو فريق مسؤول، على أساس عدم التفرغ، عن مهام التوفيق والوساطة والتفاوض بالطرق غير الرسمية، بتوجيه وإشراف عامين من أمين المظالم^(٥٣).

٦٣ - وفي السياق الوطني ينتشر أيضاً استخدام التحكيم، إذ توافق الأطراف المعنية على التقيد بقرارات المحكم الملزومة. وفي منظومة الأمم المتحدة، كما ورد أعلاه، يفضل اللجوء إلى الوساطة في المرحلة السابقة لعملية المقاضاة، إذ يقوم وسيط محايد بتيسير توصيل الخصوم إلى اتفاق غير ملزم. ولما كان التحكيم ملزماً أمكن استعماله بديلاً من المقاضاة، وقد يسمح إذا ما استعمل في منظومة الأمم المتحدة بخفض التكاليف وتخفيف عبء العمل المتراكم على المحاكم. ومع أن المفتشين لا يقدمون اقتراحاً رسمياً في هذه المرحلة ينبغي المضي في استكشاف هذا البديل.

٦٤ - وينبغي أن يكون لنظام إقامة العدل هيكل ونطاق وسلطة كافية لضمان المساءلة وامتثال الولايات والسياسات والأنظمة والقواعد. ولكن بسبب نقص الشفافية والكفاءة المهنية يُنظر على نطاق واسع إلى نظام العدالة الداخلية الحالي في منظومة الأمم المتحدة على أنه عاجز عن أداء هذه الوظيفة. وفي النظم الوطنية لأحكام القضاء، تُعدّ التشريعات الصادرة عن الهيئات المعنية بوضع السياسات أو الهيئات التشريعية الإجراءات غير القانونية وتبعاتها. أما في منظومة الأمم المتحدة فإن الأنظمة والقواعد الخاصة بالموظفين والشؤون المالية تتناول قضايا سوء السلوك والتدابير التأديبية بطريقة سطحية إلى حد ما. وتتوسع هذه الأنظمة قليلاً في تناول القضايا المنطوية على مخالفات مالية وإن ظل يشوبها بعض الغموض. ونتيجة لذلك، لا يتوفر للكيانات المنشأة لمعالجة هذه القضايا (لجان الطعون المشتركة، المجالس، وما إليها) إلا قدر يسير من التوجيه، فتضطر في كثير من الأحيان إلى أداء عمل

(٥٣) JIU/REP/2002/5، التوصية ٢.

المُخَلَّف والقاضي في آن واحد، إذ لا تبت فحسب فيما إذا كان المدير أو الموظف لم يتقيد بمعايير وقواعد المنظمة، بل تقدم أيضاً توصيات بشأن العقوبات الواجب توقيعها.

٦٥ - ويعتقد المفتشون أيضاً بوجود تحسين ضمان استقلال نظام إقامة العدل وبضرورة اتخاذ تدابير لتبسيط إجراءات الطعن وآليات التأديب. وقد يجدر بالمنظمات أن تنظر، بوجه خاص، في تبسيط آليات الطعن الراهنة بسبل منها توفير قناة وحيدة للطعون المتعلقة بأداء الموظفين، أياً كانت طبيعتها (الطعن في التقييم، والطعن في القرارات الإدارية، وما إلى ذلك) وفي تعزيز الكفاءة المهنية لأعضاء هيئات الطعن واستقلالهم (بضم أشخاص ليسوا أعضاء في المنظمة المعنية مثلاً). ويرجح أن تؤدي هذه الإصلاحات إلى خفض التكاليف بوجه عام.

٦٦ - وقد جلبت الإصلاحات الأخيرة فعلاً بعض التحسينات إلى نظام إقامة العدل. فعلى سبيل المثال، قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها A/RES/57/307 أنه يجوز للموظف الاستعانة بمحامٍ خارجي لمساعدته في عملية المقاضاة على نحو يزيد من استقلال النظام، وإن كان ذلك ينطوي على احتمال زيادة عدد القضايا وبالتالي التكاليف. إلا أن المفتشين يعتقدون أنه ما زال يتعين عمل الكثير، بما في ذلك مراجعة قواعد الموظفين التي تثير عدداً مبالغاً فيه من الطعون، وتعزيز هيئات الطعن الداخلي لزيادة استقلالها. ويرى المفتشون أيضاً أنه ينبغي للمحاكم الإدارية تحديد الطلبات العابثة وفرض غرامات مالية على الطرف/الأطراف المعنية (نسبة مئوية معقولة من المرتب)، وأنه ينبغي إدراج ذلك في تقييم أداء الفرد المعني (الأفراد المعنيين). كما ينبغي استعراض أداء المديرين الذين تسفر قراراتهم عن نجاح طعون عديدة مقدمة من مختلف الموظفين استعراضاً متأنياً.

٦٧ - ويود المفتشون أيضاً توجيه الانتباه إلى ما أوصت به الجمعية العامة من ضرورة إقامة صلة واضحة بين إقامة العدل والمسؤولية والمساءلة في الأمانات عندما تترتب على قرارات المحكمة الإدارية خسائر تتحملها المنظمة بسبب وقوع مخالفات إدارية. كما طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يضع، على سبيل الأولوية، نظاماً فعالاً للمسؤولية والمساءلة الشخصية لاستعادة الخسائر المالية التي تتكبدها المنظمة جرّاء ما يصدر عن المسؤولين في الأمانة العامة للأمم المتحدة من مخالفات إدارية أو إجراءات خاطئة أو إهمال جسيم تستتبع صدور أحكام عن المحكمة الإدارية^(٥٤).

٦٨ - وفي هذا الصدد، أبلغت الأمانة العامة للأمم المتحدة المفتشين أن مشروع أمر إداري أعد لتنفيذ القواعد ١١٢-٣ و ٢١٢-٢ و ٣١٢-٢ من النظام الإداري للموظفين، والقاعدة

(٥٤) انظر الحاشية ٥٣ أعلاه.

١٠١-٢ من النظام المالي المتعلقة بالمسؤولية المالية للموظفين. وستُبلغ إلى الجمعية العامة في دورتها التاسعة والخمسين تعديلات القواعد ١١٠-٥ و ١١٠-٦ و ١١٠-٧ من النظام الإداري للموظفين، وهي تعديلات توسّع نطاق اختصاص اللجنة التأديبية المشتركة للنظر في القضايا المتصلة بالمسؤولية المالية عن الإهمال الجسيم.

٦٩ - ويجب تشجيع المديرين على التماس المشورة من وحدات خدمات الدعم المركزية، وعندما تثور منازعات نتيجة أداء المديرين لمسؤولياتهم، يجب طمأننتهم بالحصول على دعم كامل من وحدات الخدمات المركزية للموارد البشرية ومن هيئات الرقابة متى انتهت وحدات الخدمات المركزية إلى أن المديرين تصرفوا تصرفاً سليماً في حدود القيود المفروضة عليهم. وفي هذه الظروف، ينبغي أن تتولى وحدات خدمات الموارد البشرية معالجة جميع الطعون في المقام الأول، على نحو يعفي المديرين من المشاركة في مداوالات مديدة ومستغرقة للوقت في آليات الطعن. وعليه، إذا كان ينبغي مساءلة المديرين عن القرارات غير الصائبة فإنه ينبغي أيضاً مساءلة وحدات الخدمات المركزية للموارد البشرية عن توفير المشورة والتوجيه المناسبين لهم ورصد قراراتهم رصداً مستمراً، ذلك أن احتمال إساءة تفسير القواعد مرتبط ارتباطاً واضحاً بنوعية الخدمات التي تقدمها هذه الوحدات المركزية.

المعيار ٨

وجود نظام لإقامة العدل يتسم بالشفافية والسرعة والاستقلال والإنصاف.