

Distr.: General
29 January 2010
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الجمعية العامة
الدورة الرابعة والستون
البند ١٣٠ من جدول الأعمال
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي
للأمم المتحدة

نحو نظام للمساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة

تقرير الأمين العام

موجز

تمثل المساءلة التزام المنظمة وموظفيها بالخضوع للمحاسبة على تحقيق نتائج معينة تم تحديدها عن طريق توزيع المسؤولية بصورة واضحة وشفافة، رهناً بتوافر الموارد وبما تفرضه العوامل الخارجية من قيود. وتشمل المساءلة تحقيق الأهداف والنتائج وفقاً للولايات الموكلة، والإبلاغ عن نتائج الأداء بتراهة ودقة، وتعهّد الأموال، وجميع جوانب الأداء تمشياً مع الأنظمة والقواعد والمعايير، بما في ذلك وجود نظام محدد بوضوح للمكافآت والجزاءات.

ويقدم هذا التقرير استجابة لقرار الجمعية العامة ٢٧٦/٦٣، الذي طلبت فيه الدول الأعضاء إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً شاملاً عن المساءلة، بما يشمل ١١ موضوعاً محدداً. وعلاوة على اقتراح تعريف مصطلح "الشفافية"، يتضمن التقرير ثماني توصيات لتعزيز المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة، ترد مبنيةً في الفروع ذات الصلة بالموضوع وفي قائمة كاملة في نهاية التقرير. ويتضمن المرفق الأول توصيفاً لنظام المساءلة الحالي في الأمانة العامة للأمم المتحدة. ويقترح المرفق الثاني خطة وخريطة طريق مفصلتين لتنفيذ إطار إدارة



المخاطر في المؤسسة والرقابة الداخلية. ويبيّن المرفق الثالث تصدّي الإدارة لأوجه القصور التي اعترت الرصد الداخلي والتفتيش والمساءلة فيما يتعلق بإدارة برنامج النفط مقابل الغذاء. ويطلب الأمين العام إلى الجمعية العامة أن تقرّ عناصر نظام المساءلة في الأمانة العامة على النحو المبين في هذا التقرير، وما يرتبط به من تدابير لزيادة المساءلة.

المحتويات

الصفحة

٤	.....	مقدمة	-	أولاً
٦	.....	المسائل المثارة في الفقرة ٩ من قرار الجمعية العامة ٢٧٦/٦٣	-	ثانياً
٦	.....	تعريف المساءلة والأدوار والمسؤوليات	-	ألف
٩	.....	الإبلاغ عن الأداء	-	باء
١٢	.....	تنفيذ توصيات هيئات الرقابة	-	جيم
١٤	.....	المساءلة الشخصية والمؤسسية	-	دال
١٦	.....	عملية انتقاء كبار المديرين وتعيينهم	-	هاء
١٧	.....	إصلاح نظام تقييم الأداء	-	واو
١٨	.....	تفويض السلطة	-	زاي
٢٠	.....	تنفيذ إطار الإدارة القائمة على النتائج	-	حاء
٢٦	.....	نظام معلومات الإدارة القائمة على النتائج	-	طاء
٢٧	.....	إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والضوابط الداخلية	-	ياء
٣٠	.....	كيف يمكن لآليات المساءلة الحالية والمقترحة في الأمانة العامة أن تُعالج أوجه القصور في إدارة برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء	-	كاف
٣١	.....	الاستنتاجات	-	ثالثاً
٣٢	.....	التوصيات	-	رابعاً
				المرفقات
٣٤	.....	مكونات نظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة	-	الأول
٦٣	.....	إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والضوابط الداخلية	-	الثاني
٧٧	.....	تعزيز آليات المساءلة لدى الأمانة العامة لأوجه القصور في برنامج النفط مقابل الغذاء	-	الثالث

أولا - مقدمة

١ - يقدم هذا التقرير إلى الجمعية العامة عملاً بالقرار ٢٧٦/٦٣. وهو يتناول بوجه خاص المسائل المثارة في الفقرة ٩ من القرار والواردة أدناه، التي تشكل البنية الأساسية لهذا التقرير تيسيراً للرجوع إليها:

- (أ) تعريف المساءلة والأدوار والمسؤوليات؛
- (ب) الإبلاغ عن الأداء؛
- (ج) تنفيذ توصيات هيئات الرقابة؛
- (د) المساءلة الشخصية والمؤسسية؛
- (هـ) اختيار كبار المديرين وتعيينهم؛
- (و) إصلاح نظام تقييم الأداء؛
- (ز) تفويض السلطة؛
- (ح) تنفيذ إطار الإدارة القائمة على النتائج؛
- (ط) نظام المعلومات في مجال الإدارة القائمة على النتائج؛
- (ي) إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والضوابط الداخلية؛
- (ك) سبل تصدي آليات المساءلة الحالية والمقترحة لأوجه القصور التي اعترت إدارة برنامج النفط مقابل الغذاء.

٢ - قدمت الأمانة العامة في السنوات الأربع الماضية ثلاثة تقارير عن المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة^(١)، استعرضت فيها الإدارة والرقابة في الأمم المتحدة، وناقشت إطار المساءلة الأوسع نطاقاً في الأمانة العامة. وأنا أشاطر الدول الأعضاء الرأي بأن المساءلة ركيزة رئيسية من ركائز الإدارة الفعالة الكفؤة، تقتضي اهتماماً على أعلى مستوى. وأود أن أكرر التأكيد على أنني أظل ملتزماً تمام الالتزام بالنهوض بقدرته المنظمة في هذا الصدد. وألاحظ أيضاً التقدم الكبير الذي تم إحرازه في قضايا المساءلة على امتداد السنوات الأخيرة. ومن المنجزات التي تحققت إنشاء مكتب الأخلاقيات التابع للأمانة العامة للأمم المتحدة؛ وإنفاذ سياسة فعالة لحماية المبلغين عن الأعمال غير القانونية؛ وتنفيذ برنامج صارم لكشف الوضع

(١) تقرير الأمين العام عن تدابير تعزيز المساءلة في الأمم المتحدة (A/60/312)؛ وتقرير الأمين العام عن الاستعراض الشامل للإدارة والرقابة داخل الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة (A/60/883 و Add.1 و 2، و Add.1/Corr.1)؛ وتقرير الأمين العام عن إطار المساءلة، وإطار إدارة المخاطر في المؤسسة والرقابة الداخلية، وإطار الإدارة القائمة على النتائج (A/62/701 و Corr.1 و Add.1).

المالي؛ واعتماد نظام جديد للعدالة الداخلية؛ وتعزيز هيئات الرقابة المستقلة، بما يشمل إنشاء اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة. وما فتئت الأمانة العامة تعمل أيضا لزيادة حضورها للمساءلة عن تنفيذ النتائج، سواء على مستوى الموظفين أم على المستوى المؤسسي، ومن ذلك على سبيل المثال إصدار اتفاقات كبار المديرين والتقييمات السنوية لأدائهم نحو تحقيق الأهداف الواردة في هذه الاتفاقات، بالإضافة إلى إصدار التقرير المؤقت عن الأداء البرنامجي للسنة الأولى من فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، وإتاحته على شبكة الإنترنت للأمانة العامة.

٣ - بيد أنه ما زال هناك الكثير الذي ينبغي عمله. فقرار الجمعية العامة ٢٧٦/٦٣ يطلب إلي أن أقدم تدابير واضحة ومقترحات ملموسة بشأن طائفة من القضايا. وقد أدرجت تلك التوصيات في هذا التقرير حيثما تسنى ذلك، وقدمت معلومات عن أهم الإجراءات المتخذة على الصعيد الاستراتيجي وعلى صعيد السياسات بشأن المسائل التي تقع في نطاق اختصاصي منذ صدور تقريرتي السابق (A/62/701 و Corr.1).

٤ - غير أنني أعتقد أنه من المهم التروّي، في بعض الحالات، واستعراض الهياكل القائمة، في وضعها الأمثل والراهن على السواء، وصولاً إلى فهم أفضل للأساس الذي يقوم عليه نظام المساءلة المؤسسي. وتشكل وثائق التخطيط والإبلاغ، ولا سيما الإطار الاستراتيجي، والميزانية البرنامجية، وميزانيات حفظ السلام، وتقارير الأداء، شرطاً لا غنى عنه لكفالة مساءلة فعالة. ونحن في حاجة إلى إرساء فهم واضح ومشارك للإإنجازات المتوقعة والأهداف التي حددها الدول الأعضاء للمنظمة، وذلك من أجل موازنة عمليات الأمانة العامة ونواتجها وخدماتها. وما لم ترسم وثائق البرامج والتخطيط والميزانية معالم الطريق بشكل فعال، فإن سائر جهود التحسين المنصبة على الجوانب التنفيذية قد لا ترقى إلى مستوى التوقعات.

٥ - وقد بينت في هذا التقرير مواطن الضعف التي تعتور الهياكل القائمة، واقترحت سبل معالجتها. وتيسراً للرجوع إلى هذه التوصيات ووضعها في سياقها، قدمت لمحة عامة، في المرفق الأول، عن نظام المساءلة الحالي في الأمانة العامة للأمم المتحدة. ويتضمن المرفق الثاني خطة وخريطة طريق مفصلتين لتنفيذ إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والضوابط الداخلية الذي أقترحه. أما المرفق الثالث، فيتضمن لمحة عامة عما اتخذته الأمانة العامة من إجراءات لتعزيز آليات المساءلة لديها، بغية التصدي لأوجه القصور التي حددها لجنة التحقيق المستقلة من حيث الرصد الداخلي والتفتيش والمساءلة فيما يتعلق بإدارة برنامج النفط مقابل الغذاء.

٦ - إن التحدي المائل أمامنا جسيم: فتعزيز نظام المساءلة في منظمة معقدة كالأمم المتحدة يشكل مهمة شاقة وعملية متواصلة. وليس هناك خط نهاية محدد سلفاً، كما أنه ليس هناك طريق مرسوم يفضي إلى أفضل السبل للمضي قدماً، حيث من الأرجح أن الأهداف والمعايير ستتطور. بمرور الزمن في ظل نظام لا ينفك عن التغير هو نفسه لتلبية احتياجات

المنظمة المتنامية. ويجب على جميع أصحاب المصلحة أن يعملوا سويا لتحديد عناصر نظامنا المشترك للمساءلة، وتحديد الجوانب اللازم تعزيزها، والالتزام بعملية التحسين المستمر.

٧ - وفي إطار عملية التشاور التي بدأتها في معرض إعداد هذا التقرير، عقدت الأمانة العامة على امتداد ثلاثة أشهر ما يربو على ١٥ اجتماعا غير رسمي مع الدول الأعضاء، وكبار موظفي الأمانة العامة، وممثلين عن منظومة الأمم المتحدة من أجل مناقشة فحوى التقرير. ويتضمن هذا التقرير عصارة الأفكار المثارة خلال حواراتنا المتعلقة بقضية المساءلة. ويحدوني خالص الأمل أن التقرير سيساعد على المضي قدما بموارنا المستمر، وسيدفع عجلة مسيرتنا صوب أمم متحدة مساءلة بشكل أكبر.

ثانيا - المسائل المثارة في الفقرة ٩ من قرار الجمعية العامة ٢٧٦/٦٣

ألف - تعريف المساءلة والأدوار والمسؤوليات

٨ - ترد المبادئ الأساسية التي ترفد إطار المساءلة على نطاق الأمم المتحدة في ميثاق الأمم المتحدة، الذي ينص على مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، ويحدد الأجهزة الرئيسية والأدوار والمسؤوليات المنوطة بها.

٩ - وبموجب الميثاق، تتمتع الدول الأعضاء بصلاحيحة إسناد الولايات إلى الأمانة العامة، من خلال ما تصدره أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية من قرارات ومقررات. وعلاوة على ذلك، ينص الميثاق على أن الأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في الأمم المتحدة (المادة ٩٧)، وأن الولايات الصادرة عن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة توكل إليه من أجل تنفيذها (المادة ٩٨). ومن ثم، فالأمين العام مسؤول أمام الدول الأعضاء عن تنفيذ تلك الولايات.

١٠ - وعملا بالقرار ٢٧٦/٦٣، وبعد النظر في تعاريف المساءلة المعتمدة لدى سائر كيانات الأمم المتحدة^(٢)، أود أن أقترح التعريف التالي:

(٢) يستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تعريف المساءلة المعتمد لدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، وهو "الالتزام ببيان أن العمل قد أُنجز وفقا للقواعد والمعايير المتفق عليها أو بالإبلاغ بتراهاة ودقة عن نتائج الأداء مقارنة بالأدوار و/أو الخطط المشمولة بتكليف". ويعرّف صندوق الأمم المتحدة للسكان المساءلة على أنها "العملية التي تقضي بتحميل منظمات الخدمة العامة والأفراد العاملين فيها المسؤولية عن المقررات التي يتخذونها والأفعال التي يقومون بها، بما في ذلك تعهدهم للأموال العامة، ونزاهتهم، وجميع جوانب الأداء، طبقا للقواعد والمعايير المتفق عليها، والإبلاغ النزاهة والدقيق عن نتائج الأداء مقارنة بالأدوار و/أو الخطط المشمولة بتكليف". وتستخدم منظمة الأمم المتحدة للطفولة التعريف التالي: "المساءلة هي الالتزام ببيان أن العمل قد أُنجز وفقا للقواعد والمعايير المتفق عليها، وبأن نتائج الأداء قد تم الإبلاغ عنها بتراهاة ودقة".

المساءلة هي التزام المنظمة وموظفيها بالخضوع للمحاسبة على تحقيق نتائج معينة تحدد عن طريق توزيع المسؤولية بصورة واضحة وشفافة، رهناً بتوافر الموارد وبما تفرضه العوامل الخارجية من قيود. وتشمل المساءلة تحقيق الأهداف والنتائج وفقاً للولايات الموكلة، والإبلاغ عن نتائج الأداء بتراهة ودقة، وتعهد الأموال، وجميع جوانب الأداء وفقاً للأنظمة والقواعد والمعايير، بما في ذلك وجود نظام محدد بوضوح للمكافآت والجزاءات.

١١ - وأفهم أن تطبيق هذا التعريف في سياق الأمم المتحدة يستتبع إناطة الأمانة العامة للأمم المتحدة بعدد من الالتزامات، ولا سيما ما يلي:

(أ) أن تقوم بعملها في سبيل تحقيق الأهداف والنتائج المرسومة بوضوح في الولايات التي توكلها إليها الدول الأعضاء؛

(ب) أن تبلغ بتراهة ودقة عن نتائج الأداء مقارنة بالأدوار والخطط والأنشطة المشمولة بتكليف؛

(ج) أن تقوم بعملها وفقاً لأنظمة الأمم المتحدة وقواعدها وإجراءاتها؛

(د) أن تكفل تقييد الموظفين بأعلى مستوى من التراهة والمعايير الأخلاقية المتوقعة من الموظف المدني الدولي؛

(هـ) أن تحدد بوضوح نظاماً للمكافأة على الأداء المتميز والمعاقبة على التقصير في الأداء، وتعمل على إنفاذه.

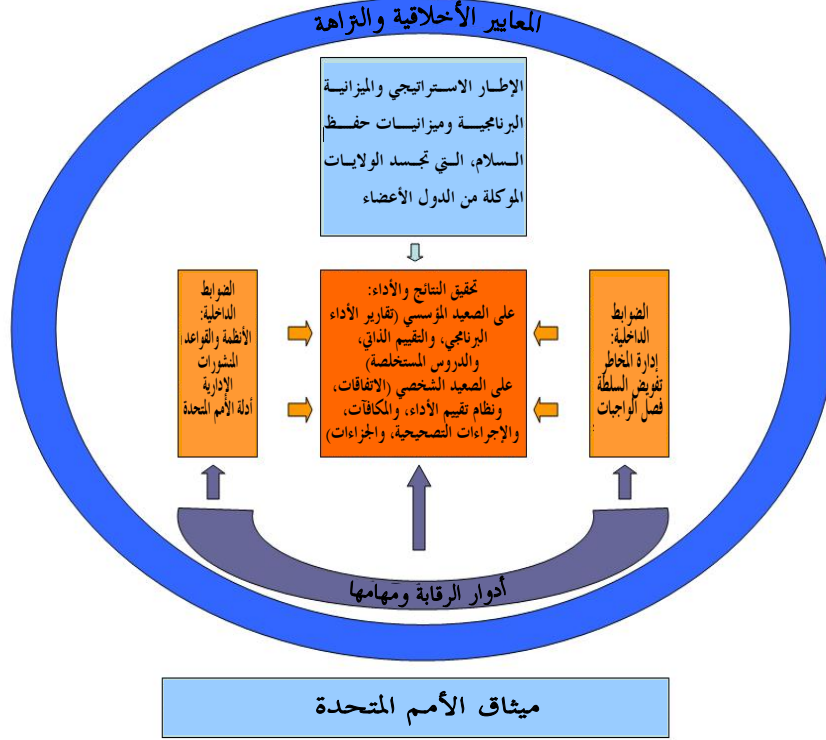
١٢ - وتتمثل نقطة الانطلاق من أجل تفعيل مفهوم المساءلة في الاتفاق المبرم، أساساً في شكل عهد، بين الدول الأعضاء والأمانة العامة على النحو المحسد في الإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية وميزانيات حفظ السلام. فالدول الأعضاء توكل الولايات اللازمة لتحقيق ما تنشده الأمم المتحدة من إنجازات على مدى دورة زمنية معينة باستخدام الموارد المخصصة. والأمانة العامة ملزمة بتحقيق النتائج المحددة على هذا النحو، رهناً بتوافر الموارد وبما تفرضه العوامل الخارجية من قيود لا قبل لها بها.

١٣ - وتتحقق هذه الأهداف والنتائج بطرق شتى، منها عمل موظفيها الملزمين بالتقيد بأعلى معايير السلوك الأخلاقي. والأمانة العامة ملزمة، في هذه العملية، باحترام القواعد والأنظمة واتباع مجموعة من الإجراءات التي تضمن سلامة سيرها. وتسعى هيئات الرقابة الداخلية والخارجية إلى تقديم ضمانات على مدى كفاية هذه العمليات وفعاليتها من خلال التقييم المستقل والموضوعي.

١٤ - ويرتكز هيكل المساءلة بالمنظمة على ستة عناصر، هي كالتالي:

- (أ) ميثاق الأمم المتحدة؛
 - (ب) الإطار الاستراتيجي، والميزانية البرنامجية، وميزانيات حفظ السلام (العهد)؛
 - (ج) تحقيق النتائج والأداء (بما في ذلك نظام المكافآت والجزاءات)؛
 - (د) النظم والضوابط الداخلية؛
 - (هـ) المعايير الأخلاقية والتمهيد؛
 - (و) أدوار الرقابة ومهامها.
- ١٥ - ويصف الرسم البياني أدناه ترابط هذه العناصر فيما بينها وفي إطار هيكل المساءلة الأوسع نطاقاً في الأمانة العامة.

الشكل هيكل المساءلة



١٦ - ويجدوني خالص الأمل أن المشاورات الواسعة النطاق التي أجرتها الأمانة العامة في إطار إعداد هذا التقرير قد أفلحت في إرساء فهم مشترك للهياكل القائمة، وأنها ستمكّن المنظمة من اعتماد تعريف المساءلة المبين أعلاه كنقطة انطلاق متفق عليها في الجهود التي ستبذل مستقبلاً لتعزيز المساءلة في الأمانة العامة^(٣).

باء - الإبلاغ عن الأداء

١٧ - تقوم الأمانة العامة، من خلال تقرير الأداء البرنامجي، بإبلاغ الجمعية العامة عن أدائها في سياق الأهداف المحددة في الميزانيات البرنامجية وذلك في نهاية كل فترة من فترات الستين (أو في سنة الميزانية)، أما الإدارات والمكاتب الممولة من حساب الدعم وبعثات حفظ السلام، فيتم الإبلاغ عن أدائها من خلال تقارير الأداء السنوية. ويحتوي تقرير الأداء البرنامجي على سرد للتقدم المحرز صوب تحقيق الأهداف والإنجازات المتوقعة من كل برنامج

(٣) للاطلاع على توصيف مفصل لعناصر نظام المساءلة الحالي، انظر المرفق الأول.

من البرامج وعلى تفسيرات لأي انحرافات عن المسار أو عدم تحقيق تقدم، حسب مقتضى الحال.

١٨ - ولقد طرحت الجمعية العامة، على مر السنين، عددا من التوصيات بشأن شكل تقرير الأداء البرنامجي، وحساب الدعم، وتقارير الأداء السنوية لبعثات حفظ السلام. وتدعو تلك التوصيات إلى تحسين التقييم النوعي لحالة تنفيذ البرامج وإلى كفالة أن يكون الإبلاغ أكثر اتساقا مع الأهداف والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز (انظر القرارين ٢٣٥/٦١ و ٢٧٥/٥٩).

١٩ - ولتعزيز نوعية الإبلاغ عن الأداء، ينبغي معالجة ثلاث مسائل عامة:

(أ) صياغة الأطر المنطقية؛

(ب) توقيت نشر تقرير الأداء البرنامجي؛

(ج) قدرة نظم المعلومات الإدارية الحالية على ربط النتائج المتحققة بالموارد المستخدمة.

٢٠ - وفي بعض الأحيان، تكون الأطر المنطقية، التي هي في صلب عملية تخطيط البرامج والميزنة، ضعيفة في صياغتها. وغالبا ما تكون أهداف المنظمة وأولوياتها الاستراتيجية العريضة غير مرتبطة بأهداف وأولويات من المستويات الأدنى، ولا تكون واضحة الصياغة، ولا يمكننا بلوغها. أما الإنجازات المتوقعة وما يرتبط بها من مؤشرات إنجاز، فتصاغ أحيانا على مستوى الأنشطة والنواتج، ولا تصلح بالضرورة لتحقيق الأهداف المحددة. ولا تشكل مؤشرات الإنجاز، دائما، مقاييس أداء يُعتدُّ بها. ولا تستند العوامل الخارجية إلى وجود تقييم ملائم للمخاطر^(٤).

٢١ - والواقع أن إصدار تقرير الأداء البرنامجي في نهاية الربع الأول من السنة التالية لفترة السنتين أمر يحد من درجة استفادة الدول الأعضاء منه في اتخاذ القرارات المتعلقة بالميزانية،

(٤) عُرِضت بعض مواطن الضعف هذه في تقارير سابقة للأمين العام وهيئات الرقابة، مثل تقرير الأمين العام عن إطار المساءلة، وإطار إدارة المخاطر في المؤسسة والرقابة الداخلية، وإطار الإدارة القائمة على النتائج: تقرير الأمين العام (A/62/701 و Corr.1)؛ وتقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية الذي يستعرض فيه موضوع الإدارة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة (A/63/268) وخلص فيه إلى أن "الإدارة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة عبء إداري قليل القيمة بالنسبة لقضايا المساءلة واتخاذ القرارات"؛ وتقرير وحدة التفتيش المشتركة عن تقييم الميزنة على أساس النتائج في عمليات حفظ السلام (JIU/REP/2006/1) انظر (A/60/709)؛ وسلسلة تقارير وحدة التفتيش المشتركة عن الإدارة القائمة على النتائج في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2004/5)؛ و JIU/REP/2004/6 و JIU/REP/2004/7 و JIU/REP/2004/8 و JIU/REP/2006/6، انظر A/59/617 و A/59/607 و A/59/631 و A/59/632 و A/61/805).

لأنه لا يصبح متاحاً إلا بعد أن تكون القرارات قد اتخذت بالفعل فيما يخص فترة السنتين المقبلة. وأود أن أشير أن التقييم الذي قدمته الأمانة العامة إلى الدول الأعضاء في الدورة السابعة والخمسين للجمعية العامة لا تزال له وجهته ومؤداه أن ”النظم القائمة للإبلاغ عن أداء البرامج وتقييمه ليس لها أي أثر عملي في الخطط والقرارات المستقبلية المتعلقة بتوزيع الموارد“.

٢٢ - وأخيراً، لا تربط نظم إدارة المعلومات الحالية المعلومات المتعلقة بالنتائج بالموارد المستخدمة على صعيدي البرامج أو البرامج الفرعية، الأمر الذي يصعب معه على الدول الأعضاء تقدير التكاليف المرتبطة بتنفيذ الولايات أو التوصل إلى نتائج محددة. وستدرج إحدى أدوات معالجة هذه المسألة - وهي نموذج الإدارة القائمة على النتائج - في نظام أوموجا (لتخطيط موارد المؤسسة).

التوصية

تمكيناً للدول الأعضاء من الاستناد بقدر أكبر إلى الأداء في اتخاذ القرارات بشأن الخطط والميزانيات البرنامجية، أعددتُ على سبيل التجربة تقريراً مؤقّتا عن الأداء البرنامجي يغطي السنة الأولى من فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وأقترح تكميل تقرير الأداء البرنامجي الشامل لفترة السنتين بتقرير مؤقت عن التقدم الذي أحرزته الأمانة العامة صوب تحقيق النتائج المتوقعة بنهاية السنة الأولى من كل فترة من فترات سنتين.

٢٣ - وتجدر الإشارة، مع ذلك، إلى أن تنفيذ تلك التوصية يكون أكثر فعالية لو أمكن أولاً معالجة المشاكل الأساسية المتعلقة بالأطر المنطقية، التي يستند إليها تقرير الأداء البرنامجي، بحيث تساعد المعلومات المقدمة من خلال هذا التقرير الدول الأعضاء على الوقوف على مدى تحقيق المنظمة لتلك الأهداف.

التوصية

أرجو من الدول الأعضاء أن تواصل دعم تنفيذ مشروع أوموجا الذي يشمل، في جملة ما يشمل، استحداث ما يلزم من أدوات إدارة المعلومات الممكن تبادل استعمالها بما يدعم على نحو فعال الميزنة القائمة على النتائج، وصولاً إلى الإدارة القائمة على النتائج.

جيم - تنفيذ توصيات هيئات الرقابة

٢٤ - لهيئات الرقابة دور هام تؤديه في إشاعة روح الامتثال والنزاهة وفي منع سوء الإدارة. فهي، بتقييمها على نحو مستقل، مدى ملاءمة وفعالية النظم والضوابط الداخلية إنما تقدم دعماً حيويًا للمديرين. وإنني لأعتقد اعتقاداً جازماً بأن إحدى المسؤوليات الهامة المنوطة بالمديرين في المنظمة هي تنفيذ جميع توصيات هيئات الرقابة التي تمت الموافقة عليها. ولقد أسندت إلى لجنة الإدارة مهمة الإشراف على الامتثال في هذا الصدد^(٥).

٢٥ - وتتولى إدارة الشؤون الإدارية رصد تنفيذ الإدارات للتوصيات المتعلقة بالرقابة، وتقوم كل ثلاثة أشهر بإبلاغ لجنة الإدارة عن حالة التنفيذ. وتقدم أيضاً هيئات الرقابة تقارير إلى لجنة البرنامج والتنسيق، واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، وإلى الجمعية العامة. وبالإضافة إلى ذلك، تتضمن مآلام الميزانية باباً يعكس الإجراءات التي تتخذها الإدارات استجابة للتوصيات المتعلقة بالرقابة. وهذا يتيح للدول الأعضاء اتخاذ قرارات مستنيرة فيما يتعلق بمنجزات المنظمة، ومستوى امتثالها للقواعد، والسياسات، والإجراءات.

٢٦ - وتلتزم المنظمة التزاماً كاملاً بتنفيذ توصيات هيئات الرقابة. ويسعدني إبلاغكم بأننا بدأنا نشهد اتجاهًا إيجابيًا في معدل تنفيذ هذه التوصيات. وجدير بالذكر أن هناك عملية رسمية تقبل الإدارة بموجها التوصيات أو لا تقبلها. وعلى المدير المعني أن يقدم، في حال عدم قبول التوصيات، تفسيراً مقنعاً لعدم القبول. وقد يحدث أن تصر هيئة الرقابة على ضرورة تنفيذ تلك التوصيات. وفي الحالات التي يستمر فيها الخلاف بين الإدارة وهيئة الرقابة المعنية، تُرفع القضية إلى لجنة الإدارة لبت فيها. وإفساح المجال للجنة الإدارة لاتخاذ قرار مستنير، وتحديد مسار العمل الممكن، فإنني أعتزم أن أطلب إجراء تقييم إلزامي لمدة خطورة الأثر الممكن أن يترتب على عدم قبول توصية ما. ويجب أن يُجرى هذا التقييم في سياق الإطار المقترح لإدارة المخاطر في المؤسسة، على النحو المبين في الفقرة (باء)، من هذا التقرير. وأود أن أؤكد أن الإدارة هي المسؤولة عن مغبة عدم التنفيذ.

٢٧ - وتمشياً مع الأهمية الخاصة التي يعلقها الأمين العام والدول الأعضاء على تنفيذ التوصيات المتعلقة بالرقابة في الوقت المناسب، وتحسين إدارة المنظمة في هذا المجال الحيوي، بدأت لجنة الإدارة، في عام ٢٠٠٩، تزيد من التعامل المباشر مع جميع هيئات الرقابة وعززت

(٥) من أجل كفالة تنفيذ توصيات هيئات الرقابة في الوقت المناسب، أضافت الأمانة العامة إلى المهام الأساسية للجنة الإدارة مسؤولية "كفالة إدماج النتائج والتوصيات المنبثقة من مجلس مراجعي الحسابات، ووحدة التفتيش المشتركة، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، في عمليات الإدارة التنفيذية، على نحو يتوخى فيه الفعالية، ومتابعة التوصيات المقبولة وتنفيذها في الوقت المناسب" (ST/SGB/2006/14).

معها الحوار. وعُقدت "اجتماعات تحاور"، في عام ٢٠٠٩، مع مجلس مراجعي الحسابات، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، واللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة. وستجتمع اللجنة، في أوائل عام ٢٠١٠، مع وحدة التفتيش المشتركة.

٢٨ - وكانت هذه الاجتماعات هي المرة الأولى التي تقوم فيها الإدارة العليا بإشراك هيئات الرقابة مباشرة في مناقشة قضايا متعلقة بالرقابة محل اهتمام مشترك، وتبادل وجهات النظر بشأنها، في هذا الإطار التعاوني. وكان من بين القضايا التي نوقشت شواغل الإدارة المتعلقة بضخامة عدد التوصيات، فضلا عن ازدواج التوصيات فيما بين هيئات الرقابة، والمخاطر/أوجه القصور العامة التي تعترض عمل هيئات الرقابة.

٢٩ - ولقي الحوار ترحيبا حارا من هيئات الرقابة باعتباره "تطورا مهما" من حيث علاقتها مع الإدارة العليا، ومسؤولياتها المتعلقة بالإبلاغ إلى الجمعية العامة. وتشمل النتائج المتوقعة من هذه السلسلة الأولى من اجتماعات الحوار تحديد المخاطر/أوجه القصور العامة التي تواجهها المنظمة، وتقييمها، وقيام الإدارة بوضع خطة للتصدي لها.

٣٠ - ودعما لهذا الحوار، تعزم إدارة الشؤون الإدارية، إجراء استعراضات لتحديد المخاطر العامة، والمخاطر التي يمكن إيجاد حلول عامة لها. وستوفر التحليلات العامة عندئذ الأساس لوضع مزيد من الحلول الشاملة لمسائل، وأوجه ضعف؛ على صعيد الأمانة العامة، وستوسع نطاق الرقابة الذي يتسم حاليا بالتجزؤ، حيث أنها تستند إلى بيانات يجري جمعها على مستوى كل إدارة على حدة.

٣١ - ولزيادة تعزيز نظام الرقابة، أنشأت الجمعية العامة، في قرارها ٢٤٨/٦٠ اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة بوصفها هيئة فرعية تابعة للجمعية، تؤدي مهام استشارية، وتساعد الجمعية في أداء مسؤولياتها المتعلقة بالرقابة. وقد أُقرت، بموجب القرار ٢٧٥/٦١، اختصاصات اللجنة المذكورة، ومن بينها أن تقوم اللجنة بإسداء المشورة إلى الجمعية بشأن التدابير اللازمة لكفالة امثال الإدارة للتوصيات المتعلقة بمراجعة الحسابات والتوصيات الأخرى المتعلقة بالرقابة.

٣٢ - وكتب رئيس لجنة الإدارة، في حزيران/يونيه ٢٠٠٨، إلى رئيس اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة يُعلمه بأن لجنة الإدارة هي الآلية الرفيعة المستوى التي أنشئت في إطار سلطتي لتدمج على نحو فعال النتائج التي تتوصل إليها هيئات الرقابة وتوصياتها في عمليات الإدارة التنفيذية. وتعهّد أيضا رئيس لجنة الإدارة بكفالة دعم تلك اللجنة لعمل اللجنة الاستشارية المستقلة وتعاونها معها في أداء دورها المهم في إسداء المشورة للجمعية العامة.

وتعترم لجنة الإدارة أن توجه، في عام ٢٠١٠، كل ثلاثة أشهر، رسالة إلى رئيس اللجنة الاستشارية بشأن التقدم المحرز في تنفيذ التوصيات المتعلقة بالرقابة.

التوصيات

أود أن أشجع الدول الأعضاء على مواصلة دعم عمل هيئات الرقابة التابعة للأمم المتحدة، لأنها تؤدي دوراً هاماً في تعزيز ثقافة الامتثال والنزاهة، وفي الردع عن سوء الإدارة في الأمم المتحدة.

وأود أيضاً أن أشجع الدول الأعضاء على مواصلة دعم العمل الذي تضطلع به لجنة الإدارة في سياق إدماج النتائج التي تتوصل إليها هيئات الرقابة والتوصيات الصادرة عنها في عمليات الإدارة التنفيذية على نحو يتوخى فيه الفعالية، وفي كفالة متابعة تلك التوصيات وتنفيذها في الوقت المناسب؛ وفي تعزيز الحوار مع هيئات الرقابة الذي بدأ عام ٢٠٠٩.

دال - المساءلة الشخصية والمؤسسية

٣٣ - تحدد الصلة الحاسمة التي تربط بين المساءلة المؤسسية والمساءلة الفردية من خلال خطط العمل الواردة في اتفاقات الأداء السنوية لكبار المديرين ونظام تقييم أداء الموظفين من جميع الرتب^(٦) دون رتبة الأمين العام المساعد. وبناء على ذلك، ستوزع مسؤولية تحقيق نتائج تتسق مع الغايات والأهداف التنظيمية المعتمدة عن طريق خطط العمل هذه المتعلقة بالرتب المتتالية للمديرين والموظفين.

٣٤ - وتشكل خطط العمل المترابطة التي يتفق عليها الموظفون والمديرون على تدرج مستوياتهم اللبنة الضرورية لمساءلة الموظفين عن تحقيق نتائج محددة. وأحد المبادئ الأساسية للمساءلة هو وضع الموارد اللازمة تحت تصرف كل مدير أو موظف ومنحه السلطة والسيطرة الكافية على تلك الموارد لتحقيق النتائج المقررة. ووفقاً لما بينه أحد التقارير السابقة عن المساءلة، "تتناسب المساءلة مباشرة مع المسؤوليات المناطة والسلطة الممنوحة" (A/C.5/49/1).

٣٥ - ولعل الدول الأعضاء تذكر أنني عززت نظام الاتفاقات مع كبار المديرين خلال السنوات العديدة المنصرمة. وفي عام ٢٠٠٨، وسعت نطاق استخدام اتفاق كبار المديرين ليشمل رتبة الأمين العام المساعد. وأتحت فيما بعد تقييمات الأداء الفردية على الشبكة

(٦) تناقش مسألة إصلاح آليات تقييم الأداء منفصلةً في الفرع (و) من هذا التقرير.

الداخلية للأمانة العامة لزيادة الشفافية إلى مستوى أعتقد بأنه لم يسبق له مثيل في أوساط المنظمات الدولية. وابتداء من عام ٢٠١٠ وإثر توصية قدمها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، سأوقع على اتفاقات مع ممثلي الخاصين ورؤساء البعثات في العمليات الميدانية التي تتولاها إدارات عمليات حفظ السلام، والدعم الميداني، والشؤون السياسية. وسيعتبر الاتفاق بمثابة آلية لتقييم أدائها وضمان حدود واضحة للإبلاغ والمساءلة.

٣٦ - وأعتقد أن تحسين عملية دمج أهداف اتفاقات كبار المديرين مع أهداف المنظمة ككل هو أمر حاسم الأهمية. ولما كان من المفروض أن يكون أداء الإدارة انعكاس لأداء المدير الأقدم، فإنني أعتزم وضع آلية يستعرض بموجبها مجلس الأداء الإداري تقرير الأداء البرنامجي واتفاقات كبار المديرين في آن واحد. ولهذا الغرض، قمت بتعديل اختصاصات هذا المجلس لتضمينها استعراض تقرير الأداء البرنامجي كمهمة من المهام التي يضطلع بها للربط بين أداء كل مدير أقدم وإدارته أو مكتبه.

٣٧ - وبالإضافة إلى ذلك، طلبت إلى إدارة الشؤون الإدارية أن تبحث عن وسائل وسبل لتربط استنتاجات وقرارات النظام الجديد لإقامة العدل بتقييمات أداء المديرين والموظفين على جميع المستويات. ويجدوني أيضاً الأمل بأن يُستفاد من تلك المعلومات في تحديد ومعالجة المسائل الإدارية العامة التي تؤثر على أداء المنظمة بأكملها. وستعتبر هذه العملية بمثابة آلية لرصد استخدام الموظفين من جميع الرتب لسلطة صنع القرار، وتبيان ذلك في تقييمات أدائهم وخطط عملهم المتصلة بالموارد البشرية متى اقتضى الأمر ذلك. فمثلاً إذا تبين وجود نمط من القرارات الخاطئة أو غير السليمة الصادرة عن أحد المديرين، سأتخذ الإجراء المناسب الذي يكفل مساءلة الموظف المسؤول.

٣٨ - وبالإضافة إلى ذلك، وفي سياق استراتيجية الدعم الميداني العامة المقترحة التي سنتظر فيها الجمعية العامة (انظر A/64/633) في مرحلة لاحقة من عام ٢٠١٠، سيولى الاعتبار لتدابير ترمي إلى تنمية ثقافة زيادة التمكين، التي ترتبط بإطار أقوى لمساءلة الموظفين الميدانيين والمكلفين بمسؤوليات الإدارة والشؤون الإدارية.

٣٩ - ويتضمن الأمر الإداري المتعلق بنظام تقييم الأداء والمبادئ التوجيهية المقترنة به والمتعلقة باستخدام نظام تقييم الأداء تفاصيل عملية التقييم الفردية بالإضافة إلى إجراءات من المقرر اتخاذها في حال ضعف الأداء. وتتفاوت هذه الإجراءات من وضع خطة لتحسين الأداء إلى إنهاء الخدمة بسبب الأداء غير المرضي.

٤٠ - ويعترف حالياً بالأداء المرضي لكل فرد من خلال تلقيه علاوة ضمن الرتبة ذاتها. غير أن هناك آليات قليلة جداً للاعتراف بالأفراد ذوي الأداء المرموق أو مكافأهم. وقد أذنت،

عقب إجراء استعراض شامل ومشاورات واسعة على نطاق الأمانة العامة في أوائل هذا العام، بتطبيق برنامج جوائز الأمم المتحدة في القرن ٢١ الذي سيعترف بالمبادرات البارزة المقدمة من فرد أو فريق من الأفراد. وسيتم البرنامج المنقح فمجاذاً مستويين هما جوائز مركزية وجوائز منظمة الأمم المتحدة في القرن ٢١، وبرنامج اعتراف لا مركزي يستطيع رؤساء الإدارات والمكاتب تنفيذه ضمن مجال المسؤولية الموكلة إليهم. وتقدم الترشيحات لجوائز الأمم المتحدة للقرن ٢١ لعام ٢٠١٠ في ثلاث فئات: 'أ' تغير المناخ/مراعاة البيئة؛ 'ب' تحسين خدمات العملاء؛ 'ج' مبادرات مشتركة بين الإدارات. وسيجري التركيز بوجه خاص على المساهمات التي تدعم أهداف الأمم المتحدة، وتبين الآثار والابتكارات الهامة، وتشكل ممارسات جيدة بالنسبة للمنظمة.

٤١ - ويجري رصد الأداء المؤسسي وإبلاغ الدول الأعضاء به عن طريق تقرير الأداء البرنامجي (انظر الفرع (باء)) ويتناول الفرع (حاء) المتعلق بإدارة القائمة على النتائج المسائل الأخرى ذات الصلة، كتلك التي تتعلق بالإطار الاستراتيجي والصلة القائمة بين الأداء وتوزيع الموارد.

هاء - عملية انتقاء كبار المديرين وتعيينهم

٤٢ - منحتني الدول الأعضاء، بموجب قرار الجمعية العامة ٢٢٦/٥١، السلطة التقديرية لتعيين الموظفين من رتبة وكيل الأمين العام والأمين العام المساعد، بالإضافة إلى المبعوثين الخاصين من جميع الرتب. وقد مارست هذه السلطة عن طيب خاطر وبعناية فائقة لكفالة الشفافية والحفاظ على الضمانات المؤسسية للعملية وفي الوقت ذاته حماية خصوصية المتقدمين لتلك الوظائف.

٤٣ - وفيما يلي الخطوات الرئيسية لعملية الانتقاء والتعيين:

(أ) يجري باستمرار استعراض الوظائف المتوقع فتح باب التعيين فيها بما يسمح ببدء عملية الانتقاء اللازمة في الوقت المناسب؛

(ب) يجري إقرار المعايير المحددة مسبقاً التي بموجبها يتم استعراض المرشحين وتبين في اختصاصات الفريق الذي سيجري المقابلات وتحال إلى الدول الأعضاء عند طلب تقديم الترشيحات؛

(ج) ضماناً لتقدم مجموعة مختلفة من المرشحين لهذه الوظائف، يرسل إخطار إلى الدول الأعضاء في مذكرة شفوية وينشر إعلان في وسائل الإعلام المطبوعة ومواقع الأمم المتحدة الإلكترونية، عند الاقتضاء، تكميلاً لجهودها الخاصة في البحث عن مرشحين؛

(د) تنفيذاً لرغبتي في إجراء عملية اختيار صارمة، أصبحت عملية النظر في المرشحين تشمل الاستعانة بفريق من كبار موظفي الأمم المتحدة الذين لديهم في هذا الصدد معرفة وخبرة اكتسبوها من أمانة الأمم المتحدة و/أو صناديقها وبرامجها، بالإضافة إلى خبراء خارجيين إذا اقتضت الحاجة، وذلك لاستعراض الترشيحات وإسداء المشورة؛

(هـ) عند اختتام هذه العملية، تُعرض علي أسماء أنسب المرشحين النهائيين، ومن بينهم أنتى واحدة على الأقل، لاتخاذ القرار النهائي؛

(و) أُجري بنفسني، عند الاقتضاء، مقابلات مع المرشحين النهائيين قبل أن أتخذ قرارني؛

(ز) فيما يتعلق ببعض الوظائف، يلزم التشاور مع هيئات حكومية دولية وتنفذ عملية التشاور وفقاً لذلك.

٤٤ - والواقع أن هذا النهج الواضح يعزز الموضوعية حيث ترفع إلي توصية تتضمن قائمة تصفية شاملة ومدروسة بصورة جيدة من كبار الشخصيات داخل المنظمة وخارجها معاً. كما أنه يعزز الشفافية بتوجيه اهتمام الدول الأعضاء، في الوقت المناسب، إلى الوظائف التي سيفتح باب التعيين فيها على نحو وشيك. ويهدف أيضاً إلى تمكينني من اختيار أكثر المرشحين كفاءة مع إيلاء الاعتبار اللازم للتوزيع الجغرافي وتمثيل المرأة في المنظمة.

واو - إصلاح نظام تقييم الأداء

٤٥ - يتمثل الهدف من نظام تقييم الأداء في ربط البرامج التي تقررها الجمعية العامة بخطط عمل تنفذ على مستوى الإدارة والقسم والشعبة وأخيراً الفرد، لتشكيل بذلك آلية مساءلة أساسية داخل المنظمة. ويحدد هذا النظام مساهمة كل فرد في تحقيق النتائج المتفق عليها والمساءلة بشأنها. ويتيح المجال للمديرين لكي يوضحوا الأهداف الفردية منذ بداية الدورة في خطة العمل، ويتابعوا الأداء بالحوار المتواصل، وقيموا الأداء في نهاية الدورة.

١٦ - ويعاني نظام تقييم الأداء المستخدم حالياً في المنظمة من مواطن ضعف تحد من فعاليته، ومنها:

(أ) عدم الاتساق في تفسير أو تطبيق معايير التصنيف؛

(ب) ضعف الصلة بين التعلم والتطوير الوظيفي والتخطيط لتعاقب الموظفين؛

(ج) وجود ثغرات في معرفة الموظفين والمديرين لنظام الأداء الإداري؛

(د) تفاوت امتثال مختلف الموظفين والمديرين لنظام تقييم الأداء؛

(هـ) وجود صعوبات تقنية في الاطلاع عن بُعد على الأداة الإلكترونية لنظام تقييم الأداء.

٤٧ - وريثما يجري تنقيح شامل لنظام إدارة الأداء، ستتخذ إدارة الشؤون الإدارية عدداً من التدابير القصيرة الأجل لتعزيز آلية تقييم الأداء. ويتصدر مكتب إدارة الموارد البشرية عملية استحداث أداة إلكترونية جديدة لإدارة الأداء في إطار نظام إدارة المواهب، من المقرر إطلاقها في ١ نيسان/أبريل ٢٠١٠.

٤٨ - وتتعلق أيضاً مسألة إدارة الأداء بثقافة المنظمة، التي تذهب أبعد من مجرد تطبيق النظم والأدوات المتاحة لتقييم أداء الموظفين. وأعتزم التشجيع على إحداث تغيير ثقافي داخل المنظمة يدرك الموظفون بموجبه أنهم سيساءلون عن جودة عملهم وأدائه في الوقت المناسب. ويدرك المشرفون أنهم سيساءلون عن إدارة موظفيهم بطريقة فعالة تحقق هذا الغرض. وسيكون التدريب ضروري لإحداث هذا التغيير الثقافي.

٤٩ - وسينظم تدريب إلزامي على إدارة الأداء لجميع الموظفين والمديرين، ولا سيما الذين يشرفون منهم على عمل الآخرين. ويجري في دورات تعلم إضافية تعزيز عناصر محددة في إدارة الأداء، مثل تقديم التعليقات وتحديد الأهداف والغايات ومعالجة ضعف الأداء. وأنا على ثقة من أن هذه التدابير ستزود الموظفين والمديرين بالمهارات المطلوبة لإدارة الأداء بمزيد من الفعالية.

٥٠ - وعملاً بقرار الجمعية العامة ٦٣/٢٥٠، أعتزم موافاة الجمعية العامة في دورتها الخامسة والستين بتقرير منفصل عن إصلاح نظام تقييم الأداء. وفي ضوء المشاورات الموسعة الجارية بين جميع الجهات المعنية في الوقت الراهن، سيتناول المقترح مسائل شتى مثل إنشاء آلية محتملة لتلقي التعليقات من كافة الاتجاهات؛ ووضع استراتيجية لتنظيم تدريب إلزامي للمديرين والمشرفين على الأداء (انظر ST/A1/2002/3)؛ وتعزيز دور لجنة الاستعراض الإداري ولجنة الرصد المشتركة؛ وإيجاد سبل مبتكرة لمكافأة الموظفين وتقدير عملهم وتحفيزهم وتعزيز سبل الانتصاف لمعالجة ضعف الأداء.

زاي - تفويض السلطة

٥١ - استندت على امتداد السنين في جهودي الرامية إلى تعزيز المساءلة على فرضية أن إعطاء المديرين المزيد من السلطة والمسؤولية في صنع القرار أمر ضروري من أجل تحسين إدارة الموارد البشرية والمالية. وبصفتي الأمين العام، طلبت إلى نائبة الأمين العام أن تشرف على مختلف الجوانب الإدارية للمنظمة وأن تتصرف بالنيابة عني في هذا الصدد. وفوضت

السلطة في مجالات الشؤون المالية وإدارة الموارد البشرية والشراء إلى رؤساء الإدارات والمكاتب والبعثات والمهيات القضائية من خلال وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية (انظر ST/AI/2004/1 و ST/SGB/151). ولقد أعلن عن منح هذه السلطة الأخيرة في رسالة تحدد نطاقها، والتوقعات المتعلقة بممارستها، وطريقة مراقبتها. فإدارة الشؤون الإدارية هي المسؤولة عن مراقبة ممارسة السلطة في هذه المجالات وعن مساعدة الموظفين على الاضطلاع بمسؤولياتهم على النحو الصحيح. ويمكن خفض مستوى السلطة أو سحبها إذا اقتضت الضرورة ذلك. وينطوي تفويض السلطة على ممارسة المسؤولية لضمان التطبيق الكامل للوائح الأمم المتحدة وقواعدها المعمول بها في هذا الصدد والأوامر الإدارية المرتبطة بها، ومن أمثلة ذلك تفويض السلطة المالية على النحو المنصوص عليه في الأمر الإداري ST/AI/2004/1. ويتم تفويض هذه السلطة بصفة شخصية، ويكون الفرد الذي تفوض له السلطة مسؤول بصورة مباشرة أمام الأمناء العاميين المساعدين في كل مجال من المجالات الوظيفية، وأمام وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية، وأمام الأمين العام في نهاية المطاف.

٥٢ - وقد ازدادت صعوبة مراقبة عمليات تفويض السلطة في مختلف المجالات مع ازدياد عمليات الأمانة العامة والبعثات الميدانية على مر السنين. وتنبع الصعوبات من عدم ملاءمة نظم المعلومات الإدارية التي لا تساعد على تنفيذ عملية تفويض السلطة بطريقة ميسرة وفعالة. وهذا ما يثقل نظام تفويض السلطة بعمليات معقدة، ولذلك يجري بذل جهود جديدة لتبسيط الترتيبات الحالية وتعزيز المساءلة. ومن ثم، أعترز توضيح مسؤوليات كافة الجهات المعنية وتبسيط الآليات بما يكفل تحقيق الفعالية والكفاءة في تفويض السلطة وذلك بالاستفادة من توصيات هيئات الرقابة في هذا الصدد^(٧). ومن تلك التوصيات العمل بتسلسل قيادي رأسي واضح، ووضع سياسات فعالة يسترشد بها في عمليات تفويض السلطة، وتوفير نظم دعم فعالة، وإنشاء مركز توثق فيه جميع عمليات تفويض السلطة، وتقييم الأداء بصورة مستمرة.

٥٣ - وبالإضافة إلى ذلك، أصدرت تعليماتي إلى إدارة الشؤون الإدارية كي تقود جهداً مشتركاً بين الإدارات لاستعراض واستكمال الأنواع الأخرى من تفويض السلطة القائمة في الأمانة العامة (الفنية منها والمؤسسية والتي تتم عن طريق التعيين) لتوضيح المسؤوليات في هذه المجالات وتحقيق المزيد من الكفاءة في تنفيذ عمليات التفويض هذه.

(٧) تقرير عملية المراجعة الذي أعده مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن إدارة عملية تفويض السلطات (AH2007/510/1) وتقرير وحدة التفتيش المشتركة (JIU/REP/2004/7)، انظر (A/59/631).

حاء - تنفيذ إطار الإدارة القائمة على النتائج

٥٤ - كانت وحدة التفتيش المشتركة أول من جاء بمفهوم "الإدارة القائمة على النتائج" إلى الأمانة العامة، ولم تقتصر في تعريفها لهذا المفهوم على عملية التخطيط والبرمجة والميزنة والتقييم، بل أدرجت فيه أيضا مسائل مثل تفويض السلطة والمسائلة وإدارة أداء الموظفين والعقود. وأعدت الوحدة سلسلة من التقارير عن الإدارة من أجل تحقيق النتائج^(٨) قدمت إلى لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الخامسة والأربعين. وأيدت الجمعية العامة في قرارها ٢٥٧/٦٠ ما خلصت إليه اللجنة من استنتاجات وما طرحته من توصيات في تلك الدورة. وتصدر الإشارة أيضا إلى أن الجمعية العامة أيدت في الفقرة ٣ من قرارها ٢٧٦/٦٣ استنتاجات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية وتوصياتها، وإلى أن اللجنة الاستشارية أوصت في الفقرة ٣٨ من تقريرها (A/63/457) بأن تؤيد الجمعية اقتراحي (انظر A/62/701 و Corr.1، الفقرة ١٠٤ (ب)) المتعلق بإطار للإدارة القائمة على النتائج، بما فيه مبادئه الخمسة، لتعزيز عمل الأمانة العامة على نحو يزداد فيه التركيز على النتائج، ذلك بكفالة تكامل دورة التخطيط الاستراتيجي والميزنة والرصد والتقييم وتعزيزها.

٥٥ - وعرفت وحدة التفتيش المشتركة الإدارة القائمة على النتائج بأنها "نهج إداري يركز على تحقيق النتائج؛ واستراتيجية إدارية واسعة النطاق تهدف إلى تغيير أسلوب عمل الوكالات، بحيث يكون الارتقاء بالأداء (تحقيق النتائج) هو التوجه الرئيسي"^(٩). والإدارة القائمة على النتائج، حسب تعريف مكتب الرقابة الداخلية (A/63/268، الفقرة ١)، "استراتيجية للإدارة تضمن بها الأمانة العامة أن تسهم عملياتها ونواتجها وخدماتها في تحقيق الإنجازات والأهداف المتوقعة المحددة تحديدا واضحا. وتركز الاستراتيجية على تحقيق النتائج وتحسين الأداء، ودمج الدروس المستفادة في قرارات الإدارة ورصد الأداء والإبلاغ عنه". ويتضح من التعريفين أن المفاهيم الرئيسية لتنفيذ الإدارة القائمة على النتائج هي صياغة الأهداف واختيار مؤشرات قياس التقدم المحرز نحو تحقيقها؛ وجمع وتحليل البيانات المتعلقة بالنتائج من أجل رصد الأداء؛ ودمج عمليات التقييم والدروس المستفادة من أجل اتخاذ القرارات الإدارية. وقد أيدت الجمعية العامة مبادئ إطار الإدارة القائمة على النتائج الذي اقترحتة لترسيخ ممارسة الإدارة القائمة على النتائج في الأمانة العامة. ويقوم هذا الإطار على مفهوم أن الإدارة القائمة على النتائج نهج إداري واسع النطاق يستعين بالمعلومات المتاحة عن

(٨) JIU/REP/2004/5 و JIU/REP/2004/6 و JIU/REP/2004/7 و JIU/REP/2004/8، انظر A/59/617 و A/59/607، و A/59/631 و A/59/632.

(٩) JIU/REP/2004/6، المربع ١؛ انظر A/59/607.

النتائج في التخطيط الاستراتيجي، واتخاذ القرارات المتعلقة بالموارد البشرية والميزانية، وقياس الأداء، والتعلم (A/62/701 و Corr.1، الفقرة ٦٥).

٥٦ - وتستند الإدارة القائمة على النتائج إلى نظام من العناصر المتتالية التي تنبني على "افتراض سلطة منطقية أو سلسلة من علاقات العلة والمعلول تمتد من المدخلات عبر النتائج إلى النتائج" (A/63/268، الفقرة ٣). غير أن هذه السلسلة، ببساطة العبارة، متقطعة في عدة مواضع منها في الأمانة العامة، الأمر الذي يحول دون إحراز تقدم في تنفيذ إطار الإدارة القائمة على النتائج بطريقة متماسكة ومنسقة، ويؤثر سلباً، في الوقت نفسه، على إطار المساءلة في الأمانة العامة.

٥٧ - ففي إطار الإدارة القائمة على النتائج أربع حلقات حاسمة يعترتها الضعف ويجب معالجتها من أجل المضي قدماً في تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج في الأمانة العامة.

٥٨ - وترد الحلقة الحاسمة الأولى في الجزء الأول من وثيقة الإطار الاستراتيجي الذي يحدد أهداف المنظمة. فخلال فترة السنتين ٢٠٠٦ - ٢٠٠٧، قررت الدول الأعضاء عدم اتخاذ أي قرار بشأن هذا الجزء وأن تطلب إلي أن أعد واقترح موجزاً للخطة يعكس أهداف المنظمة الأطول أجلاً استناداً إلى مجموعة من الأولويات التي تحددها الدول الأعضاء، مع مراعاة نتائج المؤتمرات ومؤتمرات القمة الحكومية الدولية، والمدخلات التي يقدمها مديرو البرامج المعينون، واستخدام المصطلحات والتعابير المتفق عليها على المستوى الحكومي الدولي. ووافقت الدول الأعضاء على الجزء الثاني فقط من وثيقة الإطار الاستراتيجي، أي الخطة البرنامجية لفترة السنتين. وحدث الأمر نفسه خلال فترة السنتين ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩. ولذلك لم يكن هناك بد من إعداد الميزانية البرنامجية في غياب الأهداف المقررة المحددة بوضوح التي كان ينبغي إبلاغ الأمانة العامة بها بموجب العهد القائم بين الدول الأعضاء والأمانة العامة. وبالنسبة لفترة السنتين ٢٠١٠ - ٢٠١١، أوصت لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الثامنة والأربعين بأن تواصل الجمعية العامة استعراض موجز الخطة (الجزء الأول) من الإطار المقترح للفترة ٢٠١٠ - ٢٠١١ بحيث يعكس بمزيد من الدقة أهداف المنظمة الأطول أجلاً استناداً إلى جميع الولايات التي وافقت عليها الدول الأعضاء. وطلبت اللجنة إلي أيضاً أن أقدم موجزات الخطط المقبلة (الجزء الأول) من الأطر الاستراتيجية المقترحة، مع المراعاة التامة للمبادئ التوجيهية التي أوردتها الجمعية العامة في قراراتها ٢٧٥/٥٩ و ٢٣٥/٦١ و ٢٢٤/٦٢، وفي القرارات اللاحقة الصادرة في هذا الصدد، لضمان أن تعبر تلك الموجزات بشكل أدق عن أهداف المنظمة الأطول أجلاً استناداً إلى جميع الولايات التي وافقت عليها الدول الأعضاء. وأيدت الجمعية العامة في قرارها ٢٤٧/٦٣ استنتاجات لجنة البرنامج والتنسيق وتوصياتها

بشأن الخطة البرنامجية المقترحة للفترة ٢٠١٠-٢٠١١، ووافقت على أولويات الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ الواردة في موجز الخطة. وأرجو من الدول الأعضاء مواصلة السعي وراء توافق للآراء يسمح باعتماد الوثيقة الكاملة للإطار الاستراتيجي لدورات الميزانيات المقبلة.

٥٩ - وتتعلق الحلقة الحاسمة الثانية بالأطر المنطقية لكل برنامج من البرامج الفرعية. ويمكن الاطلاع على هذه الأطر المنطقية في الجزء الثاني من وثيقة الإطار الاستراتيجي، أي الخطة البرنامجية لفترة السنتين، وهي واردة أيضا في الميزانية البرنامجية. ومن أوجه القصور في الأطر المنطقية للميزنة القائمة على النتائج ما يلي:

(أ) الأهداف والأولويات العامة المحددة على مستوى قمة المنظمة ليست دائما مرتبطة بنظيراتها على المستويات الأدنى، وهي أحيانا غير واضحة الصياغة أو لا سبيل إلى تحقيقها؛

(ب) بعض الإنجازات المتوقعة وما يرتبط بها من مؤشرات الإنجاز تُصاغ على مستوى الأنشطة والنواتج ولا تصلح بالضرورة لتحقيق الأهداف المحددة؛

(ج) بعض مقاييس الأداء غير موصولة بصورة مناسبة بما يقابلها من مؤشرات الإنجاز؛

(د) العوامل الخارجية لا تستند إلى تقييم مناسب للمخاطر^(١٠).

٦٠ - وتفيد الصيغة الحالية للأطر المنطقية تنفيذ نظام فعال للمساءلة في الأمانة العامة بعدة طرق، هي:

(أ) بالنظر إلى طبيعة العمل الذي تقوم به الأمانة العامة، فإن للجهات الفاعلة المتعددة والعوامل الخارجية تأثيرا حاسما في تحقيق العديد من النواتج والنتائج. وينبغي مضاعفة الجهود لإدراك ما للأمانة العامة من إسهام فريد ومحدد في تحقيق النتائج، وإبراز ذلك الإسهام بصورة دقيقة. وفي حين أن هذه المشكلة ملازمة لأي منهجية للإدارة القائمة على النتائج، فإنه من الممكن التخفيف من وطأها بوضع أطر منطقية جيدة الصياغة؛

(١٠) عرضت بعض مواطن الضعف هذه في تقارير سابقة لهيئات الرقابة، مثل تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية الذي يستعرض فيه موضوع الإدارة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة وخلص فيه إلى أن "الإدارة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة عبء إداري قليل القيمة بالنسبة لقضايا المساءلة واتخاذ القرارات" (A/63/268)؛ وتقييم وحدة التفتيش المشتركة للميزنة على أساس النتائج في عمليات حفظ السلام (JIU/REP/2006/1)، انظر (A/60/709)؛ ومجموعة تقارير وحدة التفتيش المشتركة المشار إليه أعلاه في الحاشية ٤.

(ب) لا وجود لرباط منطقي بين النتائج والنواتج، من جهة، وبين الأنشطة والنواتج، من جهة أخرى، في الإبلاغ عن الأداء. وهذا يجد من إمكانية التوصل إلى رؤية واضحة للآثار المتوخاة من الأنشطة والنواتج على مستوى الأهداف والإنجازات المتوقعة، ومن الإبلاغ عن إنجازها الفعلي على نحو يعتد به؛

(ج) لا تعكس مؤشرات الإنجاز في بعض الأحيان بشكل جيد ما إذا كانت الأهداف قد تحققت أو إلى أي مدى تم تحقيقها.

٦١ - أما الحلقة الحاسمة الثالثة اللازمة لوضع إطار فعال للإدارة القائمة على النتائج وما يرتبط بها من مساءلة، فقد تناولتها هيئات الرقابة في بعض التقارير المشار إليها في مواضع أخرى من هذا التقرير، وتتجسد في الرباط القائم بين النتائج وتخصيص الموارد. فلما كان تخصيص الموارد يتم على مستوى البرامج الفرعية سيئذ جهد في سياق تنفيذ مبادرة أو موحا لتحسين العلاقة بين الجوانب البرنامجية والمالية للبرامج والبرامج الفرعية، وفي سياق المضي في تقسيم الموارد وصولاً إلى مستوى النتائج المتوقعة (انظر أيضاً الفقرة ٦٩ أدناه).

٦٢ - وتتمثل الحلقة الحاسمة الرابعة في قدرة الأمانة العامة على تنفيذ عمليات التقييم الذاتي وعلى إدراج الدروس المستفادة في عملية وضع البرامج والتخطيط في المنظمة. ومع بدء العمل في الأمانة العامة بمنهجية الميزنة القائمة على النتائج، كان من المتوقع أن تصبح أدوات التقييم الذاتي وسيلة قوية لتحديد مدى أهمية تنفيذ البرامج وكفاءته وفعالته وأثره^(١١). وبالإضافة إلى التقييمات المستقلة التي يجريها مكتب خدمات الرقابة الداخلية ووحدة التفتيش المشتركة، دعت الدول الأعضاء في قرار الجمعية العامة ٢٤٧/٦٣ مديري البرامج إلى الوفاء بمسؤولياتهم فيما يتعلق بالتقييم الذاتي، وطلبت معلومات أكثر تفصيلاً عن نتائج الرصد والتقييم على مستوى الإدارات وعلى المستوى التنفيذي، مع القيام بوجه خاص بمراجعة كيفية تبادل الدروس المستفادة وتطبيقها في أنشطة التخطيط. وحتى الآن لا تزال القدرات المكرسة لهذه المهمة الهامة محدودة للغاية، ولم تخصص لها موارد إضافية. وقد خلص تقييم أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية لعملية استخلاص الدروس (E/AC.51/2009/5) إلى أن الأمانة العامة ضعيفة عموماً من هذه الناحية، وحدد عدة عقبات تعترض استخلاص الدروس بفعالية. بيد أنني أشعر بالتفاؤل لأن الجمعية العامة أعادت تأكيد أهمية تعزيز التقييم في منظومة الأمم المتحدة (انظر القرار ٣١١/٦٣)، وطلبت إلي أن أقدم إليها في دورتها الرابعة والستين

(١١) أشارت وحدة التفتيش المشتركة إلى أنه "ينبغي أن يشكل التقييم الذاتي عصب أي نظام فعال للتقييم من أجل تقديم تحليل لأداء المشاريع والبرامج في الوقت المناسب" (JIU/REP/2004/6)، الفقرة ٦٨؛ انظر (A/59/607).

مقترحات بشأن إيجاد طرائق لإنشاء آلية تقييم مستقلة على نطاق المنظومة من أجل تقييم الكفاءة والفعالية والأداء في المنظومة بأكملها، مع مراعاة مهام التقييم التي تنفذها مؤسسات الأمم المتحدة ووحدة التفتيش المشتركة وفريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، كل في مجال اختصاصه. وإني أعتزم طرح مسألة التقييم الذاتي في المناقشات الداخلية التي ستنبع من هذا التقرير واقتراح تدابير شاملة لمعالجة نقاط الضعف القائمة في نظم التقييم الذاتي ببعض أجزاء الأمانة العامة، مسترشداً في ذلك بعدة أمور منها أوجه التقدم الهامة التي حققتها إدارة عمليات حفظ السلام في هذا الصدد^(١٢).

٦٣ - ولدي اعتقاد راسخ بأن إحراز تقدم ملموس في تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج في الأمانة العامة سوف يعتمد إلى حد كبير على قوة الحلقات الحاسمة الأربع في سلسلة علاقات العلة والمعلول التي تقوم عليها الإدارة القائمة على النتائج على النحو الذي أوردته أعلاه. وأود أن أحث الدول الأعضاء على استكشاف السبل والوسائل الكفيلة بمعالجة هذه المسائل بصورة شاملة.

٦٤ - وبفضل ما تقدمه إدارة الشؤون الإدارية من دعم وإرشاد فنيين، تبذل الإدارات والمكاتب في جميع أجهزة الأمانة العامة جهوداً متضافرة لتعزيز جودة ما تقدمه كل منها من وثائق عن الإدارة القائمة على النتائج. ولزيادة النهوض بهذه العملية، هناك حاجة إلى قدرة مخصصة لهذا الغرض يمكنها تعزيز الفهم المشترك لمبادئ الإدارة القائمة على النتائج وتعزيز ثقافة الاعتماد على النتائج. وأكدت الجمعية العامة في قرارها ٦٤/٢٤٣ أن تحسين تنفيذ الميزة القائمة على النتائج من شأنه أن يعزز كلاً من الإدارة والمساءلة في الأمانة العامة، وشجعتني على مواصلة جهودي في هذا الصدد، وطلبت إلي أن أواصل تحسين إطار الميزة القائمة على النتائج. وبالإضافة إلى ذلك، أكدت الجمعية أهمية توفير التدريب الكافي لكفالة تنفيذ الميزة القائمة على النتائج بصورة كاملة. وفي ضوء الآراء التي أبدتها الدول الأعضاء وهيئات الرقابة المختصة بشأن استمرار عدم وجود ثقافة ناضجة تماماً للإدارة القائمة على النتائج، في رأيي، ألا نواصل الأخذ بنهج مخصص غير منسق وغير منهجي لتحقيق الإدارة القائمة على النتائج في جميع أجهزة المنظمة وجميع أنشطتها المتنوعة، إذا ما أردنا أن نكون منظمة تركز تماماً على تحقيق النتائج. والواقع أن الافتقار إلى القدرة آنفة الذكر طوال هذه

(١٢) أنشأت إدارة عمليات حفظ السلام وحدة للتقييم، ضمن شعبة السياسات العامة والتقييم والتدريب، توفر الخدمات لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني والبعثات الميدانية. وتنفذ هذه الوحدة عمليات تقييم لبرامج البعثات، وعمليات تقييم شاملة لعناصر مختارة من مختلف البعثات، وعمليات تقييم مفاجئة. وتُدمج النتائج الرئيسية التي تسفر عنها هذه التقييمات في عملية وضع السياسات، وفي أفضل الممارسات، والأنشطة التدريبية التي تسهم في التعزيز المؤسسي لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني.

السنوات كان له أثره في تباطؤ عملية تغيير الثقافة الإدارية. لذا، أقترح أن تنشأ في إدارة الشؤون الإدارية وحدة للإدارة القائمة على النتائج تقدم المساعدة والدعم للمديرين في جميع أجهزة الأمانة العامة، وتسند إليها المهام التالية:

- (أ) إدارة ومراقبة ودعم تنفيذ نظام الإدارة القائمة على النتائج داخل الأمم المتحدة، بما في ذلك في ما يتعلق بعمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة؛
- (ب) دعم عملية إعداد الأطر المنطقية في برامج الأمانة العامة، بما في ذلك عمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، لضمان التركيز بقدر كاف على النتائج المتوقعة والروابط الفعلية بين الأهداف والإنجازات المتوقعة والمؤشرات؛
- (ج) استعراض عنصر الرصد في دورة التخطيط، بما في ذلك استعراض شكل تقرير الأداء البرنامجي ومحتوياته؛
- (د) تنسيق المراقبة الداخلية المستمرة لأداء البرامج وتقديم التقارير عن ذلك؛
- (هـ) دعم الأمانة العامة وتوجيهها فيما تنفذه من برامج للتقييمات الذاتية والاستعانة بالدروس المستفادة؛
- (و) تحديث وتعزيز إجراءات الإدارة القائمة على النتائج ومبادئها التوجيهية (المعايير والمنهجية)؛
- (ز) إنشاء مصرف للمؤشرات وتعهده؛
- (ح) مراجعة صياغة النواتج وتعديلها توحيداً؛
- (ط) دعم شبكة من ممارسي الإدارة القائمة على النتائج/الميزنة القائمة على النتائج في جميع أجهزة الأمانة العامة، وتبادل المواد الإعلامية بشكل منتظم ومستمر؛
- (ي) توفير التدريب والتوجيه بشأن مفهوم الإدارة القائمة على النتائج، وإعداد الأطر الاستراتيجية والأطر المنطقية للميزانية، ورصد الأداء البرنامجي والتقييم الذاتي والاستعانة بالدروس المستفادة؛
- (ك) استعراض وتحديث وتعديل الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم (ST/SGB/2000/8)، حسب الاقتضاء؛

(ل) كفالة وجود روابط بين تخطيط البرامج والميزنة وآليات وأدوات الرصد والتقييم في الأمانة العامة، بما في ذلك في ما يتعلق بعمليات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، تحقيقاً لفعالية تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج داخل المنظمة؛

(م) تعهد نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق وتحديثه.

٦٥ - وسأكفل أيضاً أن يكون استعراض الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم، وهو من ضمن المسؤوليات المنوطة بالوحدة المخصصة للإدارة القائمة على النتائج، استعراضاً شاملاً يلتمس من ورائه همة المجال لتنفيذ منهجية الإدارة القائمة على النتائج بصورة كاملة ويهدف إلى تعزيز الإدارة والمساءلة في الأمانة العامة.

التوصية

أقترح إنشاء وحدة للإدارة القائمة على النتائج في مكتب تخطيط البرامج، والميزانيات في إدارة شؤون الإدارة على النحو المبين بالتفصيل في الفقرتين ٦٤ و ٦٥ أعلاه، وذلك لتقديم الدعم اللازم لكفالة فعالية تنفيذ منهجية الإدارة القائمة على النتائج في جميع أجهزة الأمانة العامة. وستعرض الاحتياجات من الموارد اللازمة في هذا الصدد من أجل وحدة الإدارة القائمة على النتائج في الوقت المناسب، حسب الاقتضاء.

طاء - نظام معلومات الإدارة القائمة على النتائج

٦٦ - تتمثل إحدى السمات الرئيسية لأي نظام فعال للميزنة القائمة على النتائج في القدرة على الربط بين الأهداف والنتائج والموارد. وتؤسفي ملاحظة أن نظم المعلومات الرئيسية المستخدمة حالياً في دورة التخطيط والبرمجة، والرصد والتقييم في المنظمة - نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق ونظام المعلومات الإدارية المتكامل، تفتقد إلى ذلك الربط.

٦٧ - وتجدر الإشارة إلى أن نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق هو نظام قائم على الإنترنت يستخدم في إعداد كل من الإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية وذلك لاستقاء المعلومات المتعلقة بمحتوى البرامج. ويستخدم هذا النظام أيضاً في رصد تنفيذ برنامج العمل، وتنظيم وتخزين البيانات المتعلقة بالأداء وإعداد تقرير الأداء البرنامجي. ولم يكن هذا هو الغرض المتوخى في الأصل من هذا النظام، فقد كان نطاقه وقت أن استحدثته إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية أضيق بكثير من ذلك حيث كان ينحصر في مساعدة كبار المديرين على تتبع تنفيذ نواتج البرامج واستيفاء شروط الإبلاغ إلى الجمعية العامة.

٦٨ - أما نظام المعلومات الإدارية المتكامل فهو يشكل النظام الإلكتروني الرئيسي لإدارة الموارد البشرية والمالية في الأمانة العامة للأمم المتحدة. ويدعم هذا النظام دوائر شؤون الموظفين، والشؤون المالية، وكشوف المرتبات، والمشتريات، والسفر والوظائف الإدارية ذات الصلة، وهو جزء أساسي في سير العديد من الأعمال الإدارية. ولا يتضمن نظام المعلومات الإدارية المتكامل معلومات عن البرامج ولا تربطه أي صلة بنظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق. ووجود هذه الثغرة الأساسية في نظام إدارة المعلومات بالمنظمة، إنما يفسر الصعوبات التي تواجهها الأمانة العامة في تقديم إجابات كلما سألت الدول الأعضاء عن التكلفة المترتبة على بلوغ هدف معين من الأهداف البرنامجية.

٦٩ - وينبغي معالجة هذه الحالة باستحداث نظام لإدارة المعلومات موثوق به لدعم الميزنة القائمة على النتائج، والإدارة القائمة على النتائج في نهاية المطاف. ويجب أن يوائم هذا النظام بين الموارد والأهداف والنتائج. فوجود نظام إداري فعال يربط بين الموارد والأهداف من شأنه أن يساعد أيضا على تقييم مستوى أداء البرامج مقارنة بالموارد التي أتيحت لها. ومن شأنه أيضا أن يسهل قياس أثر التغيرات في تخصيص الموارد على الأداء البرنامجي.

٧٠ - وفي سياق مشروع أوموجا، اقترحت إنشاء نظام إدارة متكامل ليكون وسيلة فعالة لنقل وتبادل المعلومات عبر العديد من وظائف المنظمة المختلفة. وكما ذكرت لدى عرضي لمسوغات مشروع أوموجا (A/64/380) فإنني أتوقع أن يكون تحسن الشفافية وتزويد الدول الأعضاء وكبار الإداريين أولا بأول بتقارير عن الإنفاق، والالتزامات والنتائج من بين المكاسب النوعية الرئيسية الناشئة عن هذا المستودع الموحد للمعلومات.

التوصية

أرجو من الدول الأعضاء مواصلة دعم تنفيذ مشروع أوموجا الذي سيربط بين الموارد والأهداف وسيسمح أيضا بتقييم مستوى أداء برنامج ما مقارنة بالموارد التي تم توفيرها له.

باء - إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والضوابط الداخلية

٧١ - تواجه الأمم المتحدة مستوى مخاطر متزايد نظرا لتعقيدات عملياتها وازدياد نطاق ولايتها. ومن ثم، يجري بالفعل النظر على مختلف المستويات في الأمم المتحدة في منهجية إدارة المخاطر، التي باتت عنصرا ملازما لعدة مسارات وعمليات. غير أن الإدارات والبرامج استحدثت منهجياتها الخاصة بأن اعتمدت معيارا أو عدة معايير من معايير إدارة المخاطر

المتاحة حاليا. ونتيجة لذلك، لا تشترك العمليات القائمة في منهجية متسقة لتحديد المخاطر وتقييمها والإبلاغ عنها والتصدي لها.

٧٢ - ولقد غدا الآن الترويج لاتباع طريقة تقوم على تقييم المخاطر في اتخاذ القرارات الإدارية والتخفيف من المخاطر أمرا مهما بشدة أكثر من أي وقت مضى. وأعتقد أن الوقت قد حان لتعزيز النهج الحالي للمنظمة من خلال اعتماد إطار متكامل لإدارة المخاطر في المؤسسة وللضوابط الداخلية ("الإطار") يوفر لجميع أجهزة الأمانة العامة منهجية لإدارة المخاطر متسقة وشاملة، وعملا بقرار الجمعية العامة ٢٧٦/٦٣، ترد في المرفق الثاني خريطة طريق وخطة تنفيذ لعملية إرساء هذا الإطار. ويتوقع أن تصبح خطة التنفيذ جاهزة في غضون سنتين تقريبا.

٧٣ - وإني أتوقع أن يزود هذا الإطار المنظمة بوسيلة أكثر فعالية لمعالجة كل من المخاطر الاستراتيجية المرتبطة بتنفيذ الولايات المحددة في ميثاق الأمم المتحدة، والمخاطر التشغيلية التي ينطوي عليها تقديم الدعم لتحقيق تلك الولايات. وحدير بالذكر أن هذا الإطار سيعزز كثيرا، متى نفذ، ممارسات الحوكمة والإدارة في الأمانة العامة. وسيعزز التركيز على الأهداف ويزيد من فعاليتها في بلوغ الأهداف المحددة والولايات التي كلفتنا بها الدول الأعضاء.

٧٤ - وتشكل إدارة المخاطر في المؤسسة المسؤولية الأساسية التي تشكل صلب الإدارة. ففي ظل الإطار المقترح، ستصبح أنشطة إدارة المخاطر الملازمة وتنظيم الضوابط الداخلية جزءا لا يتجزأ من مسارات وعمليات المنظمة بأسرها. وستتعزيز المساءلة وأداء الإدارة من خلال تحديد أدوار ومسؤوليات واضحة فيما يتعلق بإدارة المخاطر. ومن شأن الترويج لثقافة تقوم على تقييم المخاطر أن يتعزز بفضل وجود آلية لصنع القرار تكون أكثر إماما بالمخاطر. وستحسن الشفافية داخل المنظمة وتجاه الدول الأعضاء، حيث يتم الإبلاغ عن المخاطر بشكل واضح داخليا وخارجيا من خلال تقارير رسمية تقدمها الإدارة إلى أصحاب المصلحة المعنيين.

٧٥ - ومما سيحسن من فعالية الضوابط الداخلية الإقرار بأنه تقع على الإدارة مسؤولية تنفيذ تلك الضوابط وإدارة المخاطر على النحو المناسب. وبالإضافة إلى ذلك، سيتم تعزيز وظيفتي الحوكمة والرقابة لأنه ستصبح لكبار المديرين ومجالس الإدارة قدرة أكبر على اتخاذ قرارات مستنيرة فيما يتعلق بالموازنة بين المخاطر والمكاسب المتصلة بالبرامج القائمة والبرامج الجديدة.

٧٦ - ووفقا لأفضل الممارسات في كل من القطاعين الخاص والعام، فإنه ينبغي في حالة المنظمات العالمية التي اعتمدت أطرا لإدارة المخاطر في المؤسسة، إنشاء وظيفة مستقلة لإدارة

المخاطر في المؤسسة يشغلها كبير موظفي إدارة المخاطر، يكون مسؤولاً مباشرة أمام رئيس المنظمة. ووفقاً لهذه الرؤية، فإنه ينبغي إنشاء فريق تنظيمي جديد مستقل يتسم بالموضوعية لتسهيل الممارسات الفعالة في إدارة المخاطر. وبني أشجع الدول الأعضاء على أن تبقي هذا الهيكل قيد النظر على المدى المتوسط.

٧٧ - وعلى المدى القصير، سيكمل التنفيذ الشامل لإطار فعال لإدارة المخاطر في المؤسسة للضوابط الداخلية في جميع أجهزة الأمانة العامة للأمم المتحدة من خلال وظيفة مكرسة لإدارة المخاطر والضوابط الداخلية في المؤسسة تحت مسمى قسم إدارة المخاطر والسيطرة عليها الذي اقترح إنشائه في مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية. وأود أن أؤكد أن الإدارة ستكون هي الجهة التي تتولى تسيير دفة الأنشطة المتعلقة بإدارة المخاطر والسيطرة عليها في الأمانة العامة. ولدعم الإدارة، سيقوم هذا القسم بما يلي:

(أ) توفير المساعدة لكيانات الأمانة العامة التي تتولى تنفيذ إجراءات إدارة المخاطر والسيطرة عليها؛

(ب) تجميع بيانات المخاطر من مختلف مواقع الوحدات؛

(ج) رصد المخاطر على نطاق الأمانة العامة للأمم المتحدة بشكل منتظم؛

(د) السعي بخطى حثيثة إلى اعتماد منهجيات متسقة لتقييم المخاطر؛

(هـ) تسيير تنفيذ تدابير معززة للمراقبة والتخفيف من حدة المخاطر على مستوى الإدارات والمكاتب، والبعثات والمحاكم، بالتعاون مع نقاط محلية مخصصة لتنسيق الشؤون المتعلقة بإدارة المخاطر والرقابة.

٧٨ - وأني مقتنع بضرورة الاستناد في التخطيط الاستراتيجي واتخاذ القرارات الإدارية إلى صورة تحليلية للمخاطر القائمة في المنظمة وبفعالية الضوابط الموضوعية. فأني عملية فعالة لإدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها ستصبح بمجرّد إرسائها وترسيخ جذورها في الأمانة العامة أداة هامة لتعزيز ثقافة الوعي بالمخاطر. ويجدوني أمل كبير في أن تستعين الدول الأعضاء بالمعلومات المتعلقة بإدارة المخاطر التي ستصبح متاحة في ظل الإطار المقترح للتخطيط الاستراتيجي وتخصيص الموارد وصنع القرارات.

التوصيات

أوصي بأن ينشأ في الأمانة العامة للأمم المتحدة إطار لإدارة المخاطر في المؤسسة وللضوابط الداخلية وفقاً لخريطة الطريق المقترحة، وذلك بهدف دمج هذا الإطار على

نحو كامل في العمليات الإدارية الرئيسية كالخطيط الاستراتيجي والتشغيلي، وإدارة العمليات والشؤون المالية وقياس الأداء وإدارته.

وتحقيقاً لتلك الغاية، أوصي كذلك بإنشاء وظيفة تكرس لإدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها، تحت مسمى، قسم إدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها في مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية. وستعرض في الوقت المناسب، حسب الاقتضاء، الاحتياجات من الموارد المرتبطة بإنشاء هذا القسم.

كاف - كيف يمكن لآليات المساءلة الحالية والمقترحة في الأمانة العامة أن تُعالج أوجه القصور في إدارة برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء^(١٣)

٧٩ - على الرغم من أن بعض أوجه قصور برنامج النفط مقابل الغذاء كانت خارج سيطرة الأمانة العامة للأمم المتحدة، فقد حددت لجنة التحقيق المستقلة مواطن ضعف عدة في إدارة البرنامج كان يمكن لو عولجت أن تُحسن الطريقة التي تُسير بها المنظمة أعمالها^(١٤). ويتناول هذا التقرير مواطن الضعف تلك التي حددتها اللجنة، وتدخل ضمن اختصاص الأمانة العامة، ومن بينها عدم كفاية تغطية المراجعة الداخلية للحسابات، وضعف تنفيذ توصيات مراجعي الحسابات، وعدم وجود لجنة مراجعة مستقلة، وتضارب المصالح، وضعف الرقابة الداخلية، وعدم كفاية رصد الوكالات لتنفيذ البرامج، وعدم الامتثال لقواعد الشراء، وضيق النطاق المحدد للمراجعة الخارجية للحسابات.

٨٠ - ويسعدني أن أبلغكم أنه في السنوات الأخيرة، ومنذ صدور تقارير لجنة التحقيق المستقلة، أدخلت تغييرات كثيرة على نظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة تعزز إلى حد كبير المساءلة في المنظمة، ويُرجح على الأرجح، بل ويمنع أوجه القصور التي كُشفت عنها في برنامج النفط مقابل الغذاء. وتشمل هذه التغييرات ما يلي:

(أ) **الرقابة** - أنشئت لجنة الإدارة. وتشمل المهام الرئيسية لهذه اللجنة، التي يرأسها نائب الأمين العام، '١' إجراء استعراض ربع سنوي لحالة تنفيذ مختلف التوصيات المقبولة الصادرة عن هيئات الرقابة؛ '٢' وتولي المسؤولية عن كفاية إدماج توصيات هيئات الرقابة في عملية الإدارة التنفيذية بطريقة فعالة؛

(١٣) يرد في المرفق الثالث، تقييم أكثر تفصيلاً، أعدّ وفقاً لأحكام الفقرة ٩ (ك) من قرار الجمعية العامة ٢٧٦/٦٣.

(١٤) انظر التقرير المؤقت للجنة التحقيق المستقلة، المؤرخ ٣ شباط/فبراير ٢٠٠٥، والتقرير المؤقت الثاني، المؤرخ ٢٩ آذار/مارس ٢٠٠٥، والتقرير المؤقت الثالث، المؤرخ ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٥، والتقرير المتعلق بإدارة برنامج النفط مقابل الغذاء، المؤرخ ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ (المجلد الثاني والثالث والرابع).

(ب) **المراجعة الداخلية/الخارجية للحسابات** - أنشئت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، وُحِدَتْ لها التزامات إبلاغ (قرار الجمعية العامة ٢٤٨/٦٠) واختصاصات (قرار الجمعية ٢٧٥/٦١) واضحة تشمل، في جملة أمور، استعراض ميزانيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية على أساس نهج تُراعى فيه عناصر المخاطرة في إدارة مهام الرقابة، وتقديم المشورة إلى الجمعية العامة بشأن إجراءات إدارة المخاطر وأوجه القصور المحتملة في إطار الضوابط الداخلية في الأمم المتحدة. ولقد سلّمت الجمعية العامة، في قرارها ١/٦٠ بالحاجة الملحة إلى إجراء تحسين كبير في عمليات الرقابة والإدارة، وقررت تعزيز خبرة وقدرة وموارد مكتب خدمات الرقابة الداخلية في مجال مراجعة الحسابات وإجراء التحقيقات بشكل واسع النطاق، وهذا ما حدث؛

(ج) **إدارة البرنامج** - أنشئ مكتب الأخلاقيات، ووضع السياسات المتصلة بالتضارب المحتمل في المصالح، والإفصاح المالي، وحماية المبلغين عن المخالفات (انظر ST/SGB/2006/6 و ST/SGB/2005/21)؛

(د) **رصد تنفيذ البرامج** - يمكن معالجة هذه النقطة من نقاط الضعف بوضع إطار قوي للإدارة القائمة على النتائج، من قبيل الإطار الوارد بيانه في الفرع (حاء) أعلاه؛

(هـ) **عملية الشراء** - قمت، في إطار جهود إصلاح نظام المشتريات في الأمانة العامة، باتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الرقابة الداخلية وتعزيز الأخلاقيات المهنية والتزاهة والإنصاف والشفافية في عملية الشراء، بما في ذلك إنشاء آلية مستقلة لاستعراض التحديات المتصلة بعمليات منح عقود الشراء.

٨١ - وعلاوة على ذلك، من شأن إطار إدارة المخاطر في المؤسسة المقترح في هذا التقرير أن يساعد على تحديد المجالات التي تنطوي على مخاطرة كبيرة، ووضع الاستراتيجيات اللازمة لتخفيف حدة هذه المخاطر.

ثالثا - الاستنتاجات

٨٢ - كما ذكرت آنفا في هذا التقرير، فإن المساءلة في الأمم المتحدة تنشأ من العهد القائم بين الدول الأعضاء والأمانة العامة، والذي يتجسد في الإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية وميزانيات حفظ السلام. فالدول الأعضاء تحدد الولايات المتعلقة بما يجب على الأمم المتحدة أن تحققه في دورة معينة باستخدام الموارد المخصصة لذلك. والأمانة العامة ملزمة بتحقيق النتائج المحددة وفقا لذلك، رهنا بتوافر الموارد، وبالقيود التي تفرضها عوامل خارجية خارجة عن نطاق سيطرتها.

٨٣ - وللوفاء بهذا العهد، يجب على جميع الجهات المعنية القيام بدورها. فالدول الأعضاء يجب أن تحدد ولايات واضحة ودقيقة وأن تخصص لها الموارد اللازمة، وأن تقر سلطة الأمانة العامة في تيسير تنفيذها. وأنا، في المقابل، منوط بي، بصفتي المسؤول الإداري الأول بالمنظمة بأن أستجيب للتوجيهات التي تقدمها الدول الأعضاء، وأن أقود الأمانة العامة في تنفيذ الولايات الموكولة إلينا. وأما الصكوك التي تكفل عمل المنظمة بطريقة خاضعة للمساءلة فلا بد من مواصلة صقلها وتطويرها.

٨٤ - إن ميثاق الأمم المتحدة يحدد أهدافا نبيلة للمنظمة. ويجب علينا أن نجتهد لتحقيق التميز وأن نتحمل المسؤولية الكاملة عن تصرفاتنا ونحن نضع على عاتقنا المسؤولية عن هذه الأهداف ونعمل على تحقيقها. فهذه أمانة في عنقنا علينا أن نؤديها لشعوب الأمم المتحدة.

رابعاً - التوصيات

٨٥ - تمكينا للدول الأعضاء من الاستناد بقدر أكبر إلى الأداء في اتخاذ القرارات بشأن الخطط والميزانيات البرنامجية، أعددت على سبيل التجربة تقريراً مؤقتاً عن الأداء البرنامجي يغطي السنة الأولى من فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩. وأقترح تكميل تقرير الأداء البرنامجي الشامل لفترة السنتين بتقرير مؤقت عن التقدم الذي أحرزته الأمانة العامة صوب تحقيق النتائج المتوقع بنهاية السنة الأولى من كل فترة من فترات السنتين.

٨٦ - وأرجو من الدول الأعضاء أن تواصل دعم تنفيذ مشروع أوموجا (نظام تخطيط الموارد في المؤسسة) الذي يشمل، ضمن ما يشمله، استحداث ما يلزم من أدوات إدارة المعلومات الممكن تبادل استعمالها بما يدعم على نحو فعال الميزنة القائمة على النتائج، وصولاً إلى الإدارة القائمة على النتائج، وذلك بربط الموارد بالأهداف وإجراء تقييم لمستوى أداء البرامج على أساس الموارد المقدمة لها.

٨٧ - وأشجع الدول الأعضاء على مواصلة دعم عمل هيئات الرقابة التابعة للأمم المتحدة، لأنها تؤدي دوراً هاماً في تعزيز ثقافة الامتثال والترهة، وفي الردع عن سوء الإدارة في الأمم المتحدة.

٨٨ - وأشجع الدول الأعضاء على مواصلة دعم العمل الذي تضطلع به لجنة الإدارة في إدماج سياق النتائج التي تتوصل إليها هيئات الرقابة والتوصيات الصادرة عنها في عمليات الإدارة التنفيذية، وفي كفاءة متابعة هذه التوصيات وتنفيذها في الوقت المناسب، وفي تعزيز الحوار مع هيئات الرقابة الذي بدأ عام ٢٠٠٩.

٨٩ - وأقترح إنشاء وحدة لإدارة النتائج في مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات التابع لإدارة الشؤون الإدارية، على النحو المبين بالتفصيل في الفقرتين ٦٤ و ٦٥ أعلاه، لتقديم الدعم اللازم لكفالة فعالية تنفيذ منهجية الإدارة القائمة على النتائج في جميع أجهزة الأمانة العامة. وستعرض الاحتياجات من الموارد اللازمة في هذا الصدد من أجل وحدة إدارة النتائج في الوقت المناسب، حسب الاقتضاء.

٩٠ - وأوصي بأن ينشأ في الأمانة العامة للأمم المتحدة إطار لإدارة المخاطر في المؤسسة للضوابط الداخلية وفقاً لخريطة الطريق المقترحة، وذلك بهدف إدماج هذا الإطار بالكامل في العمليات الإدارية الرئيسية، مثل التخطيط الاستراتيجي والتشغيلي، وإدارة العمليات والشؤون المالية، وقياس الأداء وإدارته.

٩١ - وتحقيقاً لتلك الغاية، أوصي كذلك بإنشاء وظيفة تركز لإدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها، تحت مسمى قسم إدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها، في مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية. وستعرض في الوقت المناسب، حسب الاقتضاء، الاحتياجات من الموارد المرتبطة بإنشاء هذا القسم.

٩٢ - وأقترح أن توافق الدول الأعضاء على مكونات نظام للمساءلة في الأمانة العامة على النحو المبين في هذا التقرير، وعلى تدابير تعزيز المساءلة المبينة فيه.

المرفق الأول

مكونات نظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة

أولا - مقدمة

١ - يوضح هذا المرفق العناصر الأساسية لنظام المساءلة في الأمم المتحدة، الذي يتكون من ستة عناصر مترابطة:

(أ) المساءلة كما ينص عليها ميثاق الأمم المتحدة؛

(ب) العهد القائم مع الدول الأعضاء: الإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية وميزانيات حفظ السلام؛

(ج) تحقيق النتائج والأداء (يشمل نظاما للمكافآت والجزاءات)؛

(د) النظم والضوابط الداخلية؛

(هـ) المعايير الأخلاقية والتزاهة؛

(و) أدوار الرقابة ووظائفها.

٢ - وفيما يخص كل مكون من هذه المكونات الستة، يوفر هذا المرفق، حسب الاقتضاء، لمحة عامة عن اللوائح والنظم والهياكل المعمول بها لكفالة حسن سير العمل في المنظمة. والغرض منه تزويد الدول الأعضاء بالأدوات التي تمكنها من الإشراف بفعالية على عمل المنظمة ومساءلتها عن تحقيق الأهداف والنتائج المحددة لها، ولتكون بمثابة دليل يمكن المديرين والموظفين، على جميع المستويات، من فهم العناصر الحالية لنظام المساءلة في الأمانة العامة بوضوح تام.

ثانيا - المساءلة كما ينص عليها ميثاق الأمم المتحدة

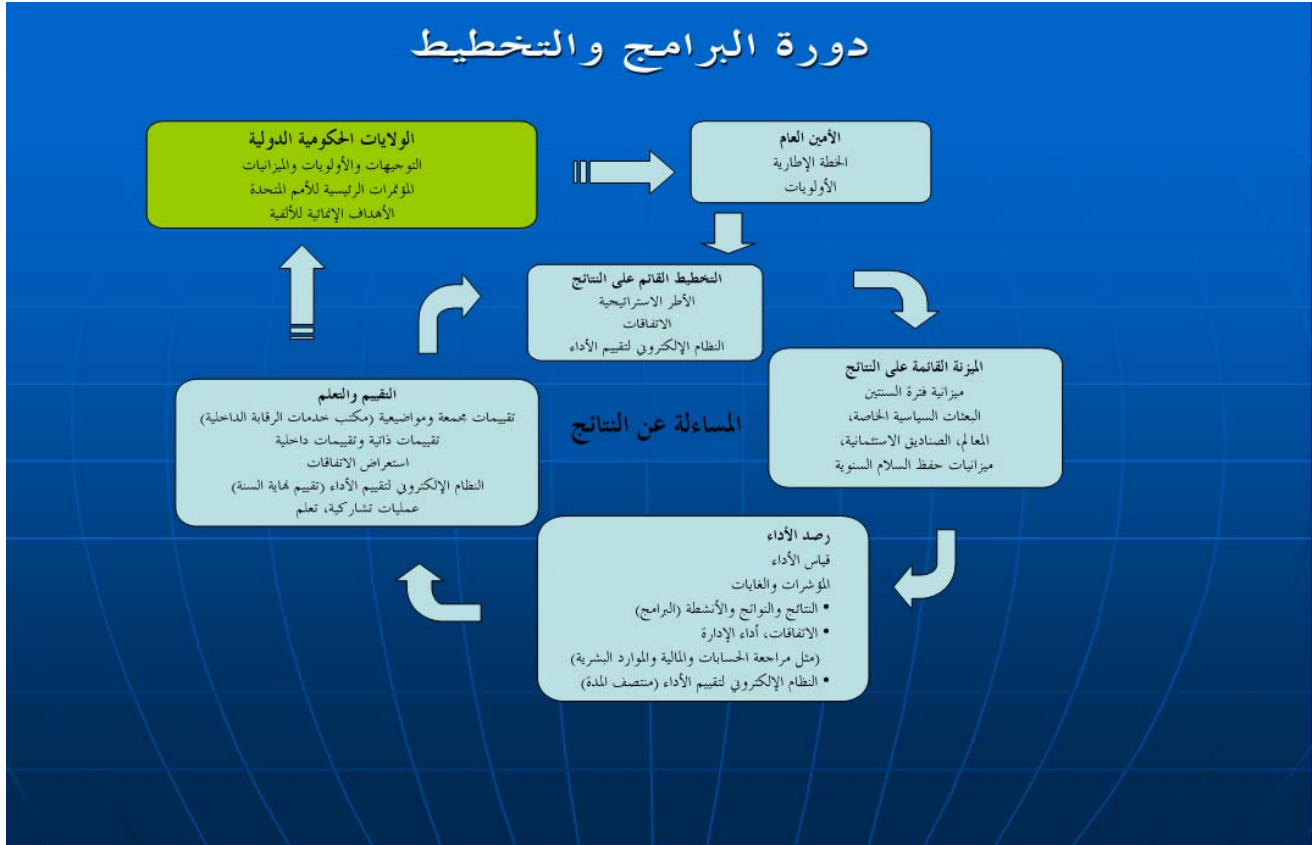
٣ - يشكل ميثاق الأمم المتحدة أساس نظام المساءلة في المنظمة. فهو يضع الدول الأعضاء في قلب المنظمة، ويجعلها مسؤولة عن تحديد الولايات للأمانة العامة من خلال القرارات والمقررات الصادرة عن أجهزتها التمثيلية. وينص الميثاق على أن الأمين العام هو المسؤول الإداري الأول للأمم المتحدة (المادة ٩٧). وتوكل إليه الولايات الصادرة عن الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة لتنفيذها (المادة ٩٨).

٤ - ويبرز، في إطار هذا الترتيب، هيكل تنظيمي يتضمن توزيع الأدوار والواجبات على النحو التالي: الدول الأعضاء مسؤولة عن تحديد الولايات للأمم المتحدة، على شكل

توجيهات وأولويات وغايات، والأمين العام مسؤول عن تنفيذ هذه الولايات والإبلاغ عن النتائج والموارد المستخدمة.

٥ - والأمين العام، وهو يضطلع بهذه المسؤوليات، ملزم بأن يعكس هذه الولايات في وثائق البرمجة والتخطيط للمنظمة (الإطار الاستراتيجي والميزانيات البرنامجية وميزانيات حفظ السلام)، ومديرو البرامج وفرادى الموظفين، كل حسب مسؤولياته، ملزمون بدورهم بإعداد خطط عمل من أجل تحقيق النتائج المحددة. وأثناء هذه العملية، يجب على الأمانة العامة أن ترصد الأداء باستمرار، وأن تعدل مسار التنفيذ عند الحاجة، وأن تجري تقييمات مستمرة، وأن تستخدم نتائج التقييم للتحسين والتعلم. وهذه عملية إثراء تهدف إلى تحقيق أفضل النتائج لصالح جميع الجهات المعنية، كما هو موضح في الرسم البياني أدناه.

الشكل
دورة البرامج والتخطيط



٦ - ويأتي في صميم نظام المساءلة في الأمانة العامة العهد أو الاتفاق القائم مع الدول الأعضاء، كما يعبر عنه الإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية وميزانيات حفظ السلام، ذلك أن هذه الوثائق تحدد بوضوح ما يجب على الأمم المتحدة أن تحققه من نتائج في دورة معينة باستخدام الموارد المخصصة لها من الدول الأعضاء.

ثالثاً - العهد القائم مع الدول الأعضاء: الإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية وميزانيات حفظ السلام

٧ - الإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية وميزانيات حفظ السلام مكونات أساسية لنظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة. فوثائق الأمانة العامة هذه هي بمثابة عهد مع الدول الأعضاء تلتزم الأمانة العامة بموجبه، رهنا بتوافر الموارد وبالمؤثرات الخارجية، بتحقيق نتائج محددة كلفتها بما الدول الأعضاء. ويركز النهج القائم على النتائج، الذي تعتمد الأمانة العامة في دورة البرمجة والميزنة، على تحقيق النتائج؛ وقياس الأداء وتقييمه وتقديم تقارير عنه؛ والتعلم المستمر.

ألف - الإطار الاستراتيجي

٨ - بين عامي ١٩٧٤ و ٢٠٠٦، كانت الخطة المتوسطة الأجل وثيقة التخطيط الرئيسية للأمم المتحدة. وترجمت الخطة المتوسطة الأجل توجهات وأهداف السياسة العامة المحددة في الولايات التشريعية للأجهزة الحكومية الدولية إلى برامج وبرامج فرعية. وانتقلت الخطة المتوسطة الأجل للفترة ١٩٩٨-٢٠٠١ نحو نهج قائم على النتائج، حيث ركزت على الأهداف أكثر من تركيزها على الأنشطة والنواتج، وسعت إلى الربط بشكل أوضح بين البرامج وأبواب الميزانية عن طريق مواءمة البرامج مع الوحدات التنظيمية الرئيسية.

٩ - وكانت الخطة المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٥ أول خطة تعكس تطبيق الإطار المنطقي، الذي شكّل هيكل الميزانيات البرنامجية لفترة السنتين. وحددت خطة ٢٠٠٢-٢٠٠٥ الأهداف والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز. وركز مديرو البرامج، في صياغة هذه الخطة، على الغاية من البرامج وليس فقط على النواتج الممكنة إنجازها.

١٠ - وفي عام ٢٠٠٢، قدم الأمين العام تقريره المعنون "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات" (A/57/387 و Corr.1)، الذي حدّد فيه عدداً من نقاط الضعف في عملية الميزنة والتخطيط. وتم تناول هذه النقاط في التقرير اللاحق المعنون "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات: جوانب التحسن في عملية التخطيط والميزنة الحالية" (A/58/395 و Corr.1). واقترح في ذلك التقرير تنقيح الخطة المتوسطة الأجل، بحيث

تعاد تسميتها "الجزء الأول، الخطة البرنامجية لفترة السنتين" و "الجزء الثاني، مخطط الميزانية"، ليشكلا معا "الإطار الاستراتيجي" للمنظمة، الذي يغطي فترة سنتين. وأيدت الجمعية العامة هذا الاقتراح في قرارها ٢٦٩/٥٨.

١١ - وبعد فترة اختبار، قررت الجمعية العامة، بموجب قرارها ٢٢٤/٦٢، الحفاظ على الإطار الاستراتيجي بوصفه التوجيه الرئيسي المتعلق بالسياسة العامة للأمم المتحدة اعتباراً من فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١، وتحسين شكل الجزء الأول من الإطار عن طريق التوسع في توضيح أولويات الأمم المتحدة وفقاً للقرارين ٢٣٥/٦١ و ٢٧٥/٥٩.

١٢ - وأصبح الإطار الاستراتيجي الآن أساس تخطيط البرامج والميزنة والرصد والتقييم في المنظمة^(٤). ويتم إعداد الجزء الأول على الصعيد المركزي، وهو جزء يسלט الضوء على التحديات المستقبلية للمنظمة، ويتضمن نظرة شاملة على الأحداث العالمية التي تتطلب اتخاذ إجراءات من جانب المجتمع الدولي، ويحدد الأهداف الطويلة الأجل التي يتعين تحقيقها بصورة جماعية من جانب المنظمة والدول الأعضاء، ويتضمن مقترحات الأمين العام بشأن الأولويات. ويحدد الجزء الثاني الأهداف والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز والاستراتيجية والولايات الخاصة بكل برنامج فرعي على حدة.

باء - الميزانية البرنامجية

١٣ - في الفترة بين عامي ١٩٤٥ و ١٩٧٤، كانت ميزانية الأمم المتحدة تنظم حسب وجه الإنفاق. وشابت منهجية ميزنة النفقات أوجه قصور، منها صعوبة تحديد كلفة البرامج وصعوبة معرفة الدول الأعضاء بمضمون البرامج. وطلبت الدول الأعضاء اعتماد تحسينات، ونتيجة لذلك، أدرج برنامج جديد لمنهجية الميزنة في فترة السنتين ١٩٧٤-١٩٧٥، يستخدم نهجاً برنامجياً بدلاً من النهج القائم على المدخلات والنواتج. وفي عام ١٩٩٣، عدلت الميزانية البرنامجية بهدف زيادة التركيز على العلاقات بين ولايات، وبرامج، وأبواب ميزانية الأمانة العامة، مما أدى إلى زيادة المساءلة في عملية الميزنة.

١٤ - وفي عام ١٩٩٧، قدم الأمين العام تقريراً عنوانه "تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح" (A/51/950 و Corr. 1 و Add 1-7)، اقترح فيه، ضمن جملة أمور، أن تشرع الدول الأعضاء في حوار يرمي إلى تحويل الميزانية البرنامجية للأمم المتحدة من نظام قائم على المحاسبة على أساس المدخلات إلى نهج قائم على النتائج. وفي إطار هذا النظام الجديد، تُحدد الجمعية العامة النتائج التي تتوقعها من المنظمة، في الحدود التي تسمح بها الميزانية ذات الصلة،

(أ) فيما يتعلق ببعثات حفظ السلام، الأساس هو الميزانيات البرنامجية لحفظ السلام.

وتكون الأمانة العامة مسؤولة عن تحقيق هذه النتائج، وتتم مساءلتها عن المدى الذي تبلغه. وفي وقت لاحق، قدم الأمين العام تقريراً بشأن الميزنة القائمة على النتائج (A/54/456)، التمس فيه تأييد الجمعية العامة لاتباع نهج تدريجي في إدراج العناصر القائمة على النتائج في تخطيط البرامج، والميزنة، ودورة الرصد والتقييم.

١٥ - وأيدت الجمعية العامة في قرارها ٢٣١/٥٥ تنفيذ الميزنة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة، وشددت على ضرورة تجسيد ولايات المنظمة وأهداف سياستها العامة وتوجهها وأولوياتها في أهداف البرامج، على أن يجري الربط بصورة مباشرة وواضحة بين الإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز من جهة، وأهداف المنظمة من جهة أخرى، تبعاً لنموذج الإطار المنطقي.

١٦ - وعلاوة على ذلك، أيدت الجمعية العامة في قرارها ٢٣١/٥٥، كمسألة ذات أولوية، تطوير تكنولوجيا المعلومات ونظم محاسبة التكاليف التي من شأنها أن تلبّي متطلبات منهجية الميزنة القائمة على النتائج، وكذلك برامج التدريب الأساسية للموظفين من أجل التنفيذ الفعال لنظام قائم على النتائج. لكن قدرة المنظمة على التنفيذ الكامل للميزنة القائمة على النتائج كانت محدودة.

١ - من الميزنة القائمة على النتائج إلى الإدارة القائمة على النتائج

١٧ - كانت وحدة التفتيش المشتركة أول من أدرج مفهوم الإدارة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة، ولم تقتصر في تعريفها لهذا المفهوم على عملية التخطيط والبرمجة والميزنة والتقييم، بل أدرجت فيه أيضاً تفويض السلطة، والمساءلة، وإدارة أداء الموظفين، والعقود. وأعدت وحدة التفتيش المشتركة سلسلة من التقارير عن الإدارة من أجل تحقيق النتائج^(ب)، قدمت إلى لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الخامسة والأربعين. وعلاوة على ذلك، أجرى الأمين العام دراسة للإدارة القائمة على النتائج أفضت إلى اقتراح إجراءات للتحسين، كاستعراض الأقران للإطار الاستراتيجي والأطر المنطقية لكفالة تحسين القدرة على امتلاك زمام الأمور، واستخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج بشكل أفضل في الإدارة وصنع القرار (A/62/701 و Corr. 1). وفي هذا السياق، وفيما لم يكن قد تم بعد استيعاب الميزنة القائمة على النتائج بشكل تام في الأمانة العامة وفي ظل عدم توفر مجموعة شاملة من القواعد والنظم المالية التي تتمشى تماماً مع منهجية الميزنة القائمة على النتائج، شكل تنفيذ نظام شامل للإدارة القائمة على النتائج تحدياً كبيراً.

١٨ - ومع ذلك، أيدت الجمعية العامة، في قرارها ٢٥٧/٦٠، الاستنتاجات والتوصيات الصادرة عن الدورة الخامسة والأربعين للجنة البرنامج والتنسيق، بما في ذلك الإطار المعياري

الذي اقترحتته وحدة التفتيش المشتركة كأداة متاحة للأمين العام وهيئات الرقابة لقياس التقدم المحرز نحو تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة. وهكذا، أصبحت الإدارة القائمة على النتائج، في عام ٢٠٠٦، من الولايات التي يتعين على الأمانة العامة للأمم المتحدة أن تنفذها. وفي عام ٢٠٠٩، أكدت الجمعية مجدداً في القرار ٢٧٦/٦٣ عزمها على تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج داخل الأمانة العامة.

١٩ - وتشمل الإجراءات المحددة لتنفيذ الإدارة القائمة على النتائج استعراض الأطر المنطقية للإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية بصورة دورية، لكفالة تحسين الروابط بين الأهداف والإنجازات المتوقعة والمؤشرات، والقدرة على امتلاك زمام الأمور وتحسين استخدام المعلومات المتعلقة بالنتائج من جانب الهيئات الحكومية الدولية والإدارة العليا. ولئن كانت السياسات والمعايير الرئيسية التي يمكن أن تتأسس عليها أمانة عامة أكثر تركيزاً على تحقيق النتائج قائمة بالفعل، فما زال الأمر يستلزم تعزيز الدعم والتوجيه المستمر وزيادة اتساق الإجراءات وتوفير مزيد من أدوات التدريب.

رابعاً - تحقيق النتائج والأداء

٢٠ - ينطوي العنصر الثالث لنظام المساءلة على التزام بالتحقيق الفعلي للنتائج المحددة في وثائق التخطيط، رهناً بالقيود التي تفرضها محدودية الموارد وعناصر المخاطرة الخارجة عن سيطرة المنظمة. وبالتالي، فإن الأمانة العامة ملزمة بالسعي إلى تحقيق الأهداف المتفق عليها، وتحقيق النتائج، في إطار الامتثال للنظم والقواعد والسياسات والإجراءات المحددة.

ألف - الأداء المؤسسي

١ - تقرير الأداء البرنامجي

٢١ - تقدم الأمانة العامة^(ج) تقارير أدائها إلى الجمعية العامة في سياق الأهداف المحددة في الميزانيات البرنامجية في نهاية كل فترة سنتين في شكل تقرير الأداء البرنامجي. ويذكر في هذا الصدد أن النظم والقواعد المالية التي تحكم تخطيط البرامج، والجوانب البرنامجية للميزانية، ورصد التنفيذ وأساليب التقييم (ST/SGB/2000/8) هي التي تحكم مضمون تقرير الأداء

(ب) JIU/REP/2004/5، و JIU/REP/2004/6، و JIU/REP/2004/7، و JIU/REP/2004/8. انظر A/59/617، و A/59/607، و A/59/607، و A/59/631، و A/59/632.

(ج) تقدم بعثات حفظ السلام تقارير أدائها سنوياً بشكل منفصل، باستخدام المبادئ التوجيهية نفسها المحددة في النظم والقواعد المالية التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وطرق التقييم.

البرنامجي وعدد مرات صدوره. ويتضمن ذلك التقرير تقييماً للتقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف والإنجازات المتوقعة لكل برنامج، فضلاً عن شروح لعدم إحراز تقدم حيثما ينطبق ذلك.

٢٢ - ويخضع مديرو البرامج للمساءلة عن تحقيق الأهداف والنتائج وتنفيذ النواتج. وهم مسؤولون، أيضاً، عن تقديم تقارير نزيهة ودقيقة بشأن هذه المسائل. وترصد الأمانة العامة هذه الإنجازات وتوافي الدول الأعضاء عن طريق لجنة البرنامج والتنسيق بتقارير بشأن النتائج التي تحققت. ويجري مكتب خدمات الرقابة الداخلية عمليات مراجعة مفصلة ومخصصة لتنفيذ النواتج والنتائج التي أفاد كل من مديري البرامج بتحققها.

٢ - التقييم الذاتي والدروس المستفادة

٢٣ - استدعى إدراج الميزنة القائمة على النتائج في الأمانة العامة وضع مجموعة شاملة من مؤشرات الأداء لجميع البرامج، بما في ذلك بعثات حفظ السلام، وتحسين أنشطة الرصد والتقييم. وأصبح التقييم الذاتي أداة لرصد مدى ملائمة وكفاءة وفعالية وأثر تنفيذ البرامج. وبدءاً من فترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧، طلب إلى مديري البرامج أن يدرجوا في مقترحات الميزانية الموارد الكافية لإجراء تقييم فعال لأداء برامجهم (انظر A/60/312).

٢٤ - وشددت الجمعية العامة في قرارها ٢٥٤/٦٠ على أهمية إعداد مديري البرامج لتقييمات موضوعية لأداء البرامج، وعلى أهمية إقرار مكتب خدمات الرقابة الداخلية لتقارير مديري البرامج. وفي وقت لاحق، خلصت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (انظر A/61/605)، في جملة أمور، إلى أن ثمة ميزة في تعزيز القدرة على التقييم على مستوى إدارة البرامج (أي التقييم الذاتي). لكن القدرات المكرسة لهذه المهمة الهامة لا تزال محدودة جداً حتى الآن، إذ لم تتوفر بعد الموارد الإضافية اللازمة لتعزيز وظائف التقييم.

٢٥ - لكن الحال ليست كذلك في مجال عمليات حفظ السلام حيث إنه استجابةً لتوصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية (انظر A/58/746 و A/61/743) واستناداً إلى تقييم إدارة عمليات حفظ السلام، شكّلت وحدة تقييم داخل شعبة السياسة العامة والتقييم والتدريب داخل الإدارة المذكورة، وتوفر هذه الوحدة خدمات لإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، والبعثات الميدانية، كما تنفذ تقييمات برامج البعثات، وتقييمات شاملة لعناصر مختارة في جميع البعثات، وتقييمات عاجلة. ويستفاد من الاستنتاجات الرئيسية لهذه التقييمات في إعداد السياسات، وأفضل الممارسات والأنشطة التدريبية التي تسهم في تعزيز إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني على الصعيد المؤسسي.

باء - الأداء الفردي

٢٦ - وتبرز الصلة الحاسمة بين المساءلة المؤسسية والمساءلة الفردية عبر اتفاقات الأداء السنوية لكبار المديرين ووثائق تقييم أداء الموظفين على جميع المستويات دون رتبة الأمين العام المساعد. ويتمثل جوهر هذا النظام في المفهوم القائل إن خطط العمل المتمشية مع الأهداف والنتائج التي تقرها المنظمة تتدرج باستمرار عبر جميع المستويات المتابعة للمديرين والموظفين معاً.

٢٧ - وتشكل هذه السلسلة المترابطة من خطط العمل المتفق عليها بين الموظفين، والمديرين على تدرج مستوياتهم البنات الأساسية والجوهرية لإخضاع المنظمة والموظفين للمساءلة عن تحقيق النتائج المطلوبة. وهذا مبدأ أساسي من مبادئ المساءلة، أي أن يتمتع كل مشرف أو موظف بالسلطة والسيطرة على الموارد اللازمة لتحقيق النتائج المتوقعة. ومن دون هذه السلطة وهذه السيطرة، لا يمكن أن تكون هناك أي مسؤولية حقيقية أو مساءلة.

١ - الاتفاقات مع كبار المسؤولين

٢٨ - تشكل اتفاقات الأداء عقوداً سنوية بين الأمين العام وشاغلي أعلى المناصب من العاملين معه. وتدمج هذه الاتفاقات في وثيقة واحدة الأهداف والنتائج المتوقعة وما يرتبط بها من مقاييس الأداء الخاصة بكل إدارة ضمن الإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية. وبالإضافة إلى ذلك، طلب الأمين العام إلى المديرين أن يدرجوا في الاتفاقات التي يوقعونها معه مختلف الأهداف الإدارية كتلك المتعلقة بتنفيذ توصيات هيئات الرقابة والمسائل المتصلة بالإدارة المالية.

٢٩ - ومنذ عام ٢٠٠٦، وقع الأمين العام اتفاقات أداء سنوية مع معظم شاغلي أعلى المناصب من العاملين معه (أي من يشغلون وظائف برتبة وكيل أمين عام). وفي عام ٢٠٠٨، تم توسيع نطاق هذه الاتفاقات لتشمل كبار المسؤولين برتبة أمين عام مساعد، حيث يوقع هؤلاء اتفاقات الأداء مع وكلاء الأمين العام المشرفين عليهم.

٣٠ - وفي نهاية كل دورة تقييمية، يجري مجلس الأداء الإداري تقييماً لأداء كل من كبار المديرين فيقارن أداءه بالأهداف المحددة في الاتفاق وخطة العمل المتعلقة بالموارد البشرية ويبلغ الأمين العام بما يتوصل إليه من نتائج. واستناداً إلى هذه النتائج، يطلب الأمين العام إلى كبار المديرين تقديم خطة عمل مفصلة إلى المجلس لمعالجة نقاط الضعف التي يجري تحديدها في تقييمات الأداء. وتُجرى إدارة الدعم الميداني حالياً استعراضاً لتنفيذ خطة العمل المتعلقة بالموارد البشرية في العمليات الميدانية لكفالة خضوع القيادات للمساءلة بدرجة أكبر.

٣١ - وتُحفظ سجلات بالاتفاقات في الملفات الرسمية الخاصة بكبار المديرين. وإذا أظهر التقييم نواحي قصور في أداء أحد كبار المديرين، قد يؤدي هذا إلى اتخاذ الأمين العام إجراءات إدارية ضد المدير المعني. وبالإضافة إلى ذلك، تُنشر الاتفاقات وتقييمات الأداء الفردي على الشبكة الداخلية للأمانة العامة، مما يسبغ على الأمانة العامة مزيداً من الشفافية بقدر لم تسبقها إليه، حسب علم الأمانة العامة، أي منظمة دولية أخرى.

٣٢ - ويشجّع كبار المديرين على إطلاع موظفيهم على ما وقعوه من اتفاقات لكفالة أن يوائم الموظفون بجميع رتبهم خطط عملهم السنوية مع الاتفاقات المبرمة على صعيد الإدارة. فبذلك يكفل كبار المديرين أن ينتقل الالتزام بتحقيق النتائج المتفق عليها على صعيد المنظمة من كبار المديرين إلى فرادى الموظفين وبالتالي يُدرج تحقيق هذه النتائج في خطط عمل الموظفين.

٢ - نظام تقييم الأداء

٣٣ - في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤، أيدت الجمعية العامة في قرارها ٢١٨/٤٨ ألف توصيات لجنة البرنامج والتنسيق بشأن "إنشاء نظام للمساءلة والمسؤولية يتسم بالشفافية والفعالية" ونصّت على وجوب أن يتضمن هذا النظام تقييماً لأداء جميع الموظفين. واستجابة لذلك، نفذت الأمانة العامة نظام تقييم الأداء في نيسان/أبريل ١٩٩٦، واستحدثت نسخة إلكترونية منه أصبح استخدامها إلزامياً في ١ نيسان/أبريل ٢٠٠٣.

٣٤ - ويتوخى من النظام الإلكتروني لتقييم الأداء ربط البرامج الصادر بها تكليف من الجمعية العامة بخطط العمل على مستوى الإدارات والشعب والأقسام وصولاً إلى الأفراد، ليشكل ذلك آلية أساسية للمساءلة داخل المنظمة. ويتيح النظام الوقوف على إسهام كل فرد في تحقيق النتائج المتفق عليها ومساءلته عن تحقيق هذه النتائج. وتمكن عملية تقييم الأداء المديرين من أن يوضحوا خطة العمل عند بداية الدورة الأهداف الفردية، وأن يكفلوا ألا يجيد الأداء عن المسار السليم وذلك من خلال الحوار المستمر، وتقييم الأداء في نهاية الدورة.

٣٥ - وخلال جميع مراحل هذه العملية، يجري تشجيع المساءلة والمسؤولية الفردية بما يتسق والسلطة الفعلية على الموارد المعنية. وصُممت طائفة واسعة النطاق من برامج التعلم الإبداعي وبرامج تطوير المنظمة لتساعد، على نحو منهجي وتدرجي، في بناء القدرات الإدارية والقيادية في مجال إدارة الأداء.

٣٦ - ويرصد امتثال الإدارات لنظام تقييم الأداء من خلال خطط العمل المتعلقة بالموارد البشرية. ولقد تم تزويد الإدارات والمكاتب بإمكانيات الرصد والإبلاغ وتقديم الدعم وذلك بهدف زيادة الامتثال في المواعيد المقررة لهذا العنصر البالغ الأهمية في نظام المساءلة.

٣ - المكافآت والإجراءات التصحيحية والجزاءات

٣٧ - لا تُمنح حالياً من منظور إدارة الأداء الفردي أي مكافآت اعترافاً بجهود الموظفين المتفوقين الأداء، ربما باستثناء حصولهم على علاوة داخل الرتبة. أما بالنسبة إلى الإجراءات التصحيحية والجزاءات، فيمكن تطبيقها سواء في حالات التقصير في الأداء أو الانحراف عن المبادئ والقيم التي تحكم سلوك الموظفين وتصرفاتهم والتي ترد في ميثاق الأمم المتحدة، ومعايير السلوك الخاصة بالخدمة الميدانية الدولية (انظر ST/SGB/2002/13، المرفق، الفرع الخامس)، والنظام الأساسي والنظام الإداري للموظفين.

٣٨ - وفيما يتعلق بالإجراءات التصحيحية المتخذة إزاء الأداء غير المرضي،، يتضمن سلم تقييم الأداء حالياً درجتين للدلالة على أن الموظف "يفي جزئياً بتوقعات الأداء" أو "لا يفي بتوقعات الأداء". وفي حالة حصول الموظف على الدرجة الأولى، يُطلب إلى المديرين كفالة وضع خطة شاملة ومفصلة لتحسين أداء الموظف، على أن يجري الاجتماع معه بانتظام لإعطائه ملاحظات بشأن أدائه. وقد يترتب على حصول الموظف لسنتين متتاليتين على درجة "يفي جزئياً بتوقعات الأداء" عدم منحه العلاوة المستحقة داخل الرتبة. أما فيما يتعلق بالدرجة الثانية، فقد تشمل العواقب حجب العلاوة داخل الرتبة أو عدم تجديد العقود المحددة المدة أو إنهاء الوظيفة بسبب الخدمة غير المرضية.

٣٩ - أما فيما يتعلق بفرض جزاءات بسبب الانحراف عن المبادئ والقيم التي تحكم سلوك الموظفين المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة ومعايير السلوك الخاصة بالخدمة المدنية الدولية والنظامين الأساسيين والإداريين للموظفين، فإنه يجوز أن تجري الكيانات التالية داخل الأمانة العامة تحريات وتحقيقات إدارية: رؤساء المكاتب ومديرو البرامج؛ وإدارة شؤون السلامة والأمن؛ وفي بعثات حفظ السلام: وحدة التحقيقات الخاصة أو عنصر شرطة الأمم المتحدة أو أفرقة ومجالس التحقيق المخصصة؛ ومكتب الأخلاقيات. وهذه المهام موجودة بالإضافة إلى دور التحقيق الأولي الموكل إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية وفقاً للولايات الصادرة عن الجمعية العامة. وفي حالات الانحرافات التي لا تصل إلى مستوى سوء السلوك، ولكن يلزم معالجتها إدارياً، كأن تكون مثلاً مسألة متعلقة بالأداء تتولى الإدارة المعنية أو المكتب المعني في المعتاد معالجة هذه المسألة بدعم نشط من مكتب إدارة الموارد البشرية. وعندما يظهر التحقيق أدلة على سوء السلوك (أي مخالفة أنظمة الأمم المتحدة وقواعدها

ومنشوراتها الإدارية)، تحال القضية إلى مكتب إدارة الموارد البشرية ليتم التعامل معها وفقاً للإجراءات المتبعة في المسائل التأديبية. وتوضح الفقرات ١١٨-١٢٠ أدناه كيفية اتخاذ الإجراءات التصحيحية عندما تبلغ إحدى الهيئات الإشرافية عن وقوع إساءة ما.

خامساً - النظم والضوابط الداخلية

٤٠ - إن أهداف الأمم المتحدة منصوص عليها بشكل واضح في المادة ١ من الميثاق. والموظفون ملزمون، في إطار تحقيق هذه الأهداف، باحترام الأنظمة والقواعد والسياسات ومتابعة العمليات والإجراءات، وهي مجموعة من النظم والضوابط الداخلية التي تضمن حسن سير العمل في المنظمة.

٤١ - وهذه النظم والضوابط مصممة لتوفير ضمانات معقولة فيما يتعلق بتحقيق أهداف المنظمة من حيث الفعالية التشغيلية، والاستخدام الرشيد للموارد، والإبلاغ المالي الموثوق، والامتثال للأنظمة والقواعد والسياسات ذات الصلة.

ألف - الأنظمة والقواعد والمبادئ التوجيهية التي تحدد كيف ينبغي اتخاذ الإجراءات في المنظمة

١ - النظامان الأساسيان والإداري للموظفين ودليل الموارد البشرية

٤٢ - هناك تسلسل هرمي راسخ من القواعد التي تحكم جميع المسائل ذات الصلة بموظفي الأمانة العامة. فالإطار القانوني أو التسلسل الهرمي لقواعد الأمم المتحدة يتألف من ميثاق الأمم المتحدة، والنظامين الأساسيين والإداريين للموظفين، والمنشورات الإدارية، وذلك على النحو المبين أدناه.

(أ) ميثاق الأمم المتحدة والنظامان الأساسيان والإداري للموظفين

٤٣ - إن ميثاق الأمم المتحدة هو المصدر الأساسي للقوانين المتصلة بموظفي المنظمة. وينص الميثاق على المبادئ الواسعة النطاق المتعلقة بالموظفين، ويحدد الدور الذي يضطلع به الأمين العام في المسائل المتعلقة بتنظيم وإدارة شؤون الموظفين.

٤٤ - ويتضمن النظام الأساسي للموظفين الشروط الأساسية لخدمة موظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة وحقوقهم وواجباتهم والتزاماتهم الأساسية. وهو يمثل المبادئ العامة لسياسة الموارد البشرية الواجب اتباعها في تعيين موظفي الأمانة العامة وإدارة شؤونها. (ST/SGB/2009/6، النطاق والغرض). أما النظام الإداري للموظفين الذي وضعته الإدارة وقامت بتعديله، فهو يملأ ما نص عليه النظام الأساسي للموظفين فيما يتعلق بحقوق

الموظفين والتزاماتهم وواجباتهم وشروط خدمتهم. ويذكر في هذا الصدد أن النظام الأساسي يحتل مرتبة أعلى في التسلسل الهرمي للقواعد القانونية؛ وهذا يعني على وجه التحديد وجوب أن يكون النظام الإداري للموظفين والتعديلات التي يُقترح إجراؤها عليه متماشية مع النظام الأساسي للموظفين.

٤٥ - وفي حالة تعارض النظامين، يتم تغليب النظام الأساسي للموظفين، وتُسقط أي أحكام في النظام الإداري تنتهك النظام الأساسي. كما أن أي تعديلات يجريها الأمين العام على النظام الإداري للموظفين تبقى مؤقتة إلى أن تُبلغ بها الجمعية العامة التي قد تصدر توجيهاً بسحب هذه التغييرات أو تعديلها.

(ب) دليل الموارد البشرية

٤٦ - يحتوى دليل الموارد البشرية على أحكام النظام الأساسي والنظام الإداري بأكملها وعلى جميع نشرات الأمين العام والأوامر الإدارية والتعميمات الإعلامية المتصلة بإدارة الموارد البشرية، ويتضمن كل عنصر من عناصر الدليل إشارات إلى العناصر الأخرى يمكن الانتقال عبرها من عنصر إلى آخر بواسطة نظام الوصلات الإلكترونية. ويقوم مكتب إدارة الموارد البشرية بتعهد هذا الدليل بصيغته الإلكترونية وهو متاح على الموقع الشبكي للأمم المتحدة (www.un.org/hr/English).

٢ - النظام المالي والقواعد المالية ودليل المالية

٤٧ - يوفر النظام المالي والقواعد المالية (ST/SGB/2003/7) وثيقة شاملة تعد بمثابة مصدر واحد لسياسات الإدارة المالية للمنظمة. ويشكل هذا النظام والقواعد الأساس الذي تُبنى عليه الممارسات السليمة في مجال الإدارة المالية. ومن خلال النظام المالي، تصدر الجمعية العامة التوجيهات التشريعية الواسعة النطاق التي تنظم الإدارة المالية للأمم المتحدة. وفي إطار النظام المالي، يقوم الأمين العام بصياغة القواعد المالية وإصدارها. وتحدد القواعد المالية البارامترات التي يتعين على الموظفين مباشرة مسؤولياتهم في إطارها.

٤٨ - ويتيح النظام المالي والقواعد المالية تفويض سلطة الإدارة المالية بشكل منهجي وفقاً للمفهوم التالي: يفوض الأمين العام سلطة ومسؤولية تنفيذ النظام المالي والقواعد المالية إلى وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية، الذي يقوم بدوره بتفويض سلطة ومسؤولية تنفيذ النظام المالي والقواعد المالية بموجب أمر إداري (ST/AI/2004/1) إلى الأمين العام المساعد والمراقب المالي وإلى الأمين العام المساعد لخدمات الدعم المركزي.

٤٩ - ويرسي أيضا، النظام المالي والقواعد المالية أسس المسؤولية عن إدارة ممتلكات المنظمة المستهلكة وغير المستهلكة. ويشمل هذا جميع نظم استلام الأصول وتسجيلها والانتفاع بها وحفظها وصيانتها والتصرف فيها.

٥٠ - وجميع موظفي الأمم المتحدة ملزمون بالامتثال للنظام المالي والقواعد المالية وللأوامر الإدارية الصادرة فيما يتصل بها. وأي موظف يخالف النظام المالي والقواعد المالية أو الأوامر الإدارية المتصلة بها قد يخضع للمساءلة الشخصية ويتحمل المسؤولية المالية عن تصرفاته.

الدليل المالي

٥١ - يُستخدم الدليل المالي بالاقتران مع الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم وغيرها من المبادئ التوجيهية ذات الصلة لكفالة الإدارة السليمة للموارد المالية للمنظمة. ويصف الدليل كافة الإجراءات التنظيمية ذات الصلة بالشؤون المالية وشؤون الميزانية بدءاً من الميثاق ومروراً بسلطة ومسؤولية الإدارة وعملية وضع الميزانية وتحديد الأنصبة المقررة والموارد الخارجة عن الميزانية والتبرعات وإدارة النقدية والاستثمارات والمحاسبة والإبلاغ المالي والمشتريات ومراجعة الحسابات وصولاً إلى الأخلاقيات.

٣ - دليل المشتريات

٥٢ - ينظم النظام المالي والقواعد المالية أيضا عمليات الشراء التي تضطلع بها المنظمة^(د). وترد توجيهات إدارية إضافية تتعلق بالمهام الشرائية وبالموظفين العاملين في مجال المشتريات وعمليات الشراء في دليل مشتريات الأمم المتحدة الذي يمكن الاطلاع عليه على الموقع www.un.org/Depts/ptd/manual.htm.

٤ - المنشورات الإدارية

٥٣ - من الآليات الأخرى التي تستخدمها الإدارة في وضع السياسات والإجراءات الداخلية وإبلاغ الموظفين بها، نشرات الأمين العام والأوامر الإدارية والتعميمات الإعلامية، بهذا التسلسل الهرمي. وتوفر هذه المنشورات الإدارية مزيداً من المعلومات عن الأنظمة والقواعد والسياسات المتبعة في المنظمة.

(د) لا سيما البنود ٥-١٢ إلى ٥-١٤ والقواعد ١٠٥-١٣ إلى ١٠٥-١٩ و ١٠٥-٢٢ إلى ١٠٥-٢٣.

٥ - الأدلة والمبادئ التوجيهية الخاصة بحفظ السلام

٥٤ - أصدرت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني الأدلة والمبادئ التوجيهية التالية لتكون بمثابة ضوابط داخلية إضافية لبعثات حفظ السلام: دليل النقل السري؛ الإجراءات الميدانية؛ دليل الطيران؛ دليل تصفية البعثات؛ والمبادئ التوجيهية لعملية التخطيط للبعثات المتكاملة؛ دليل إدارة الممتلكات الخاص ببعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام؛ دليل المعدات المملوكة للوحدات؛ والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالإجراءات المالية الميدانية.

باء - الهياكل التنظيمية لكفالة أداء الأمم المتحدة

١ - اختيار الموظفين والتعاقد معهم

(أ) الموظفون

٥٥ - يُستقدم الموظفون عادة لشغل وظائف الأمم المتحدة ويُرقون إليها، عن طريق نظام غالاكسي (Galaxy) الإلكتروني المتاح على الإنترنت الذي يُستخدم للإعلان عن الشواغر وإدارة عمليات استقدام المرشحين واختيارهم وإدراجهم في القائمة. أما المرشحون الخارجيون الذين اجتازوا بنجاح الامتحانات التنافسية الوطنية والمرشحون الداخليون الذين اجتازوا بنجاح عملية امتحانات الترقى من فئة الخدمات العامة إلى الفئة الفنية، وهي عملية يطغى عليها الطابع التنافسي، فيمكن توظيفهم مباشرة في أدنى رتبة في الفئة الفنية (ف-٢). وتجري جميع عمليات الاستقدام والترقية الأخرى عن طريق نظام غالاكسي.

٥٦ - وتُجرى عمليات الاستقدام والتنسيب والترقية وتنقل الموظفين وفقا للأحكام المحددة في الوثيقة ST/AI/2006/3/Rev.1. ويعدّ مديرو البرامج الإعلانات عن الشواغر ويجيزها مكتب إدارة الموارد البشرية قبل نشرها في نظام غالاكسي. واعتبارا من ١ نيسان/أبريل ٢٠١٠ ستُنشر إعلانات الشواغر في نظام إنسبيرا الجديد لإدارة المواهب. فقد وضعت نماذج عامة لتوصيف الوظائف الغرض منها تبسيط إعداد إعلانات الشواغر فيما يخص معظم الوظائف في منظومة الأمم المتحدة وضمان اتساقها. وبعد النظر على النحو الواجب في قائمة المرشحين المؤهلين من مجموعة المتقدمين لشغل الوظائف، يرسل مدير البرنامج إلى هيئات الاستعراض المركزية قائمة بأسماء المرشحين الموصى بهم لتقوم باستعراضها. فتتظر هذه الهيئات في ما إذا كانت قائمة الأسماء الموصى بها، المشار إليها بتعبير "الاقتراح"، أعدت وفقا للإجراءات السليمة وما إذا كانت متسقة مع معايير التقييم الذي سبق وأن وافقت

عليها هيئة الاستعراض المعنية. وترصد أيضا مدى مراعاة المعيارين الجغرافي والجنساني في هذه العملية.

٥٧ - ويتخذ قرارات اختيار المرشحين رئيس الإدارة أو رئيس المكتب بعد أن تفيد هيئة الاستعراض المركزية بأنه تم تطبيق معايير التقييم واتباع الإجراءات المعمول بها على النحو الواجب. ويستند نظام الاختيار إلى المفهوم الأساسي المتمثل في أن رؤساء الإدارات ورؤساء المكاتب، الذين يتحملون المسؤولية عن تحقيق نتائج موضوعية في إطار برامج عملهم ويخضعون للمساءلة بشأنها، يجب أن يكونوا مسؤولين أيضا عن اتخاذ القرار النهائي المتعلق باختيار الموظفين الذين سيضطلعون بتنفيذ برامج العمل تلك.

(ب) المتعاقدون والخبراء الاستشاريون

٥٨ - المتعاقدون من الأفراد هم أشخاص تدخل المنظمة من وقت لآخر في ارتباطات معهم بموجب عقود مؤقتة لتوفير خبرة أو مهارات أو معارف تتعلق بأداء مهمة أو عمل محدد. لقاء دفع أتعاب شاملة. والخبير الاستشاري هو فرد معترف به كحجة أو أخصائي في ميدان معين، ترتبط معه الأمم المتحدة بموجب عقد مؤقت ليقوم بإسداء المشورة للأمانة العامة أو تقديم خدمات استشارية إليها، وتكون مهاراته أو معارفه عادة غير متوافرة لدى موظفي المنظمة الدائمين ولا تكون للأمانة العامة حاجة مستمرة إليه. وتحكم الوثيقة ST/AI/1999/7 عملية التعاقد مع الخبراء الاستشاريين والأفراد.

٥٩ - في سياق عملية الاختيار تقوم الإدارة في المعتاد باختيار مرشح واحد من ثلاثة مرشحين مؤهلين على أقل تقدير وتقدم تعليلا للاختيار المقترح قبل قيام المكتب التنفيذي التابع لها بتجهيز اتفاق الخدمات الخاصة. وبموجب البند ٥-٦ (ب) من الوثيقة ST/AI/2006/3/Rev.1، لا يجوز للخبراء الاستشاريين أو المتعاقدين الأفراد التقدم بطلب التعيين أو التعيين بالفعل في أي وظيفة في الأمانة العامة خلال ستة أشهر من انتهاء خدمتهم الحالية.

٢ - الفصل بين المهام

٦٠ - يوجد لدى الأمانة العامة نظام للفصل بين المهام يتوخى منه تعزيز الضوابط الداخلية وتقليل خطر الوقوع في الأخطاء والمخالفات. وبموجب هذا النظام لا ينفرد فرد واحد بالسلطة في جميع مراحل اتخاذ قرار ما أو إجراء معاملة ما ينطوي على استخدام موارد المنظمة. ويقلص هذا من إمكانية أن يخل فرد واحد بالأنظمة أو القواعد أو الإجراءات بما يتسبب في خسائر مالية للمنظمة.

٦١ - وترد أدناه بعض أهم النظم المتبعة في الفصل بين المهام في الأمانة العامة للأمم المتحدة.

(أ) هيئات الاستعراض المركزية^(هـ)

٦٢ - في مجال اختيار الموظفين، يفصل بين المهام على النحو التالي: يتولى رئيس الإدارة أو المكتب المسؤولية عن استقدام الموظفين واختيارهم وترقيتهم تحت إشرافه؛ وتتولى هيئات الاستعراض المركزية المسؤولية عن رصد نزاهة العملية التي تُفضي إلى تحديد المرشحين المناسبين واختيارهم. ويرد، بالتفصيل بيان كيفية الفصل بين المهام، في الفقرات السابقة التي تشرح أدوار مختلف الفاعلين في عملية استقدام الموظفين.

(ب) عملية التعيين

٦٣ - عملية التعيين هي إجراء بإصدار إذن، بمعزل عن إجراءات الاختيار، صُمم لضمان أن تتوفر لدى جميع الموظفين الذين يؤدون مهام كبيرة في إدارة الموارد المالية والبشرية والمادية، المؤهلات والخبرة المطلوبة لتنفيذ ما يُكلفون به من مسؤوليات. وتُرسى عملية التعيين هذه فعلياً آلية مزدوجة للمساءلة في المنظمة يكون الموظفون الذين يؤدون مهام إدارية مسؤولين، في إطارها، أمام رؤساء الإدارات التابعين لها، لكنهم مسؤولون أيضاً أمام إدارة الشؤون الإدارية فيما يتعلق بالامتثال لجميع الأنظمة والقواعد والإجراءات ذات الصلة التي تحكم عملهم. وخلال عام ٢٠٠٩، خضعت هذه العملية لتقييم شامل بهدف استحداث إجراءات تعيين جديدة ومبسطة وأسرع.

(ج) الفصل بين مهام التصديق ومهام الاعتماد

٦٤ - في إطار هذا النظام، يوقع موظف تصديق مُعين لهذا الغرض، على جميع الالتزامات بتخصيص الموارد والالتزامات بالأداء، والنفقات التي تنطوي على استخدام موارد الأمانة العامة. وعقب التصديق، يجب أن يوقع موظف اعتماد يُعين حسب الأصول، على إثبات التعهدات وتسجيل النفقات في الحسابات وتجهيز المدفوعات. وتُسند صلاحيات ومسؤوليات التصديق والاعتماد على أساس شخصي ولا يمكن تفويضها. ولا يمكن لموظف التصديق ممارسة مهام الاعتماد كما لا يمكن لموظف الاعتماد ممارسة مهام التصديق في المعاملة نفسها.

(هـ) فريق الاستعراض الرفيع المستوى هو الهيئة الاستشارية الدائمة المنشأة لتقديم التوصيات إلى الأمين العام بشأن التعيينات والترقيات للوظائف من الرتبة مد-٢ (ST/SGB/2009/2).

(د) الموظفون المعتمدة توقيعاتهم لدى المصارف

٦٥ - يكفل الموظفون المعتمدة توقيعاتهم لدى المصارف وجود الأموال الكافية في الحسابات المصرفية حينما تُقدم الشيكات وأي أوامر دفع أخرى للصرف، والتحقق من أن أوامر الدفع هذه محررة على النحو السليم لأمر المدفوع له المسمى ويكفلون أن الشيكات وغيرها من الصكوك المصرفية محفوظة وأنها تُعدم على النحو السليم بعد انقضاء صلاحيتها. ولا يمكن للموظفين المعتمدة توقيعاتهم لدى المصارف ممارسة مهام الاعتماد، الأمر الذي ينشئ نظاما فعالا للفصل بين المهام بحيث لا يمكن أن يكون الموظف الذي جهز أمر الدفع أو اعتمده هو الشخص نفسه الذي يوقع على الشيكات باسم المنظمة. وتُسند صلاحية الموظف المعتمد توقيعه لدى المصارف على أساس شخصي ولا يمكن تفويضها.

(هـ) موظف طلبات الشراء وموظف المشتريات

٦٦ - فيما يتعلق بعملية الشراء، تُفصل مهام طلب الشراء عن مهام الشراء. أما موظف طلبات الشراء فيقوم بتحضير الوصف الشامل للبضائع أو الخدمات التي ستُشترى ويحدد فترة زمنية معقولة يتعين خلالها القيام بالعمل أو تقديم الخدمة. ثم يُقدّم طلب الشراء إلى موظف المشتريات الذي يُنفذ سائر الإجراءات التي تتطلبها عملية الشراء دون أي تدخل من موظف طلبات الشراء.

(و) لجنة العقود

٦٧ - تتولى لجنة مستقلة استعراض أهم إجراءات الشراء في إطار الأمم المتحدة. فوفقا للنظام المالي والقواعد المالية، يقوم وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية بإنشاء لجان استعراض في المقر وفي أماكن أخرى لإسداء المشورة كتابة إليه بشأن إجراءات الشراء المفضية إلى منح عقود الشراء أو تعديلها. وتعمل هذه اللجان على ضمان أن تتوافر في إجراءات الشراء المقترحة، شروط عدة من بينها الإنصاف والنزاهة والشفافية.

(ز) مجالس حصر الممتلكات

٦٨ - ينص النظام المالي والقواعد المالية على إنشاء مجالس حصر الممتلكات لإسداء المشورة كتابة لوكيل الأمين العام للشؤون الإدارية فيما يتعلق بفقدان ممتلكات الأمم المتحدة أو تلفها أو غير ذلك من حالات عدم التطابق. وتحدد هذه المجالس أيضا درجة المسؤولية، إن وجدت، التي تقع على أي مسؤول من مسؤولي الأمم المتحدة أو طرف آخر عن أي فقدان أو تلف أو حالة عدم تطابق.

٦٩ - ويخضع بيع اللوازم أو المعدات أو الممتلكات الأخرى التي يُعلن أنها زائدة عن الحاجة أو غير صالحة للاستعمال لموافقة أحد هذه المجالس (وليس لقرار مسؤول واحد في المنظمة) وتتم عن طريق العطاءات التنافسية ما لم يقرر مجلس حصر الممتلكات المعني خلاف ذلك. ويسري المبدأ نفسه على التصرف في أصول عمليات حفظ السلام وتصريفها التي تخضع بدورها لهذه اللوائح والقواعد. وفي هذه الحالة الأخيرة، يجب تقديم تقرير إلى الجمعية العامة عن التصرف النهائي في أصول كل عملية من عمليات حفظ السلام تتم تصفيتها.

٣ - تفويض السلطة^(١)

٧٠ - تُستمد سلطة الأمين العام من ميثاق الأمم المتحدة الذي ينص على أن الأمين العام هو المسؤول الإداري الأول للمنظمة. وفي إطار هذه السلطة، تندرج أربعة أنواع من تفويض السلطة في الأمانة العامة للأمم المتحدة هي: التفويض الإداري والتفويض الموضوعي والتفويض المؤسسي والتفويض بالتعيين.

٧١ - ويقصد بالتفويض الإداري إلى السلطة التي يتم تحويلها لإدارة الموارد المالية والأصول المادية والموارد البشرية داخل الأمانة العامة. ويمكن تفويض هذه السلطة على أساس شخصي أو بحكم المهام التي يضطلع بها الموظف داخل المنظمة.

٧٢ - ويشكل النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة (ST/SGB/2003/7) المصدر الرئيسي لتفويض السلطة في المسائل المالية. فهذه القواعد تنص على أن كل موظف يخالف النظام المالي أو القواعد المالية أو الأوامر الإدارية الصادرة بصددتها يعتبر مسؤولاً مسؤولاً شخصية ومالية عن أعماله (القاعدة ١٠٢-٢). ووفقاً لذلك، تُفوض سلطة إدارة المسائل المالية في الأمانة العامة إلى أحد الموظفين خطياً على أساس شخصي بدلاً من أن تُفوض بحكم المكتب الذي يعمل فيه ذلك الموظف أو المهام التي يزاؤها. وفي مجال المشتريات، تُفوض السلطة أيضاً على أساس شخصي عن طريق رسالة شخصية لتفويض سلطة الشراء؛ ويحدث هذا أيضاً في مجال إدارة الأصول المادية.

٧٣ - وفي مجال الموارد البشرية، يسود تفويض السلطة لأداء مهام معينة، حيث يقوم مكتب إدارة الموارد البشرية باستعراض قدرات موظفي الموارد البشرية ويبيّن تفويض السلطة خلال عملية التعيين.

(و) استُمدت إسهامات مهمة في هذا التحليل من تقرير لجنة التفتيش المشتركة المعنون "تفويض السلطة والمسائلة الجزء الثاني: سلسلة الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2004/7)، انظر (A/59/631).

٧٤ - ويقصد بالتفويض الموضوعي للسلطة تحويل رؤساء الإدارات سلطة تنفيذ برنامج عمل الأمانة العامة. ويرد تعريف هذا النوع من التفويض في نشرات الأمين العام التي تتناول وصفا لتنظيم وهيكل الإدارة أو المكتب، وتقدم وصفا مفصلا للأنشطة الموضوعية التي تُسند مسؤولية تنفيذها لمجال تلك الإدارة أو المكتب.

٧٥ - ويقصد بالتفويض المؤسسي تحويل كيانات بعيدة عن المقر السلطة الإدارية تحت إشراف إدارة الشؤون الإدارية في المقر. ويشمل هذا السلطة المخولة لمختلف إدارات الأمانة العامة، مثل اللجان الإقليمية الخمس، التي مُنحت درجات مختلفة من السلطة الإدارية فيما يتعلق بالمسائل المالية (بما فيها الشراء) ومسائل الموارد البشرية. وينطبق هذا أيضا على عمليات حفظ السلام والبعثات الخاصة، فضلا عن مشاريع التعاون التقني التي في إطارها مُنحت درجات مختلفة من السلطة لوكالات منفذة.

٧٦ - أما تفويض السلطة بالتعيين فيقصد به السلطة التي يخولها الأمين العام أو أي مسؤول كبير آخر من مسؤولي المنظمة، إلى لجنة أو فرقة أو فريق عامل للإشراف على مهمة أو مجموعة مهام أو القيام بتنفيذها. ومن بين أهم اللجان ذات الصلة بالإدارة القائمة في الأمانة العامة، لجنة السياسات، واللجنة الإدارية، وفريق كبار الموظفين الإداريين، ومجلس الأداء الإداري، واللجنة التوجيهية المعنية بتنفيذ تدابير إدارة التغيير (انظر ST/SGB/1997/5 و ST/SGB/2005/13 و ST/SGB/2005/16 و ST/SGB/2006/14).

جيم - كفاءة الإنصاف في أداء النظم والضوابط الداخلية بالأمانة العامة

١ - أمين المظالم

٧٧ - أنشئ مكتب أمين المظالم بالأمم المتحدة في عام ٢٠٠٢ لتوفير آلية مكرسة لموظفي الأمم المتحدة، حيثما تواجدوا، لتسوية المنازعات المتعلقة بالعمل بطريقة غير رسمية في إطار سري ونزيه ومحيد (ST/SGB/2002/12). وعندما تطرح منازعة بعينها أو مجموعة مسائل، مشكلة منهجية، يجوز أن يقدم المكتب توصيات بإدخال تغييرات على السياسات أو الممارسات. ويقدم أمين المظالم إلى الأمين العام تقارير منتظمة عن أنشطة المكتب وي طرح المسائل ذات الصلة التي تنشأ مع الإدارة والموظفين لتيسير تسوية النزاعات. ويقدم الأمين العام تقريرا سنويا إلى الجمعية العامة عن أنشطة المكتب.

٧٨ - وفي إطار الإصلاح الأخير الذي أدخل على نظام إقامة العدل، أنشأت الجمعية العامة مكتب أمين مظالم واحد متكامل ولا مركزي للأمانة العامة للأمم المتحدة، وصناديقها وبرامجها ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (القرار ٦٢/٢٢٨). ويضم المكتب

الجديد، الذي أصبح منذئذ يُعرف باسم مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة، شعبة وساطة وسبعة فروع إقليمية.

٢ - إقامة العدل

٧٩ - اعتباراً من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٩، بدأت الأمم المتحدة نظاماً جديداً للعدل الداخلي. ويشكل هذا النظام الجديد للعدل الداخلي الذي يتسم بالاستقلالية والمهنية واللامركزية عنصراً محورياً في الجهود الرامية إلى كفاءة النزاهة وتحسين المساءلة. ولقد استند في إصلاح نظام العدل في الأمم المتحدة إلى توصية قدمها فريق خبراء خارجي وإلى مشاورات جرت مع الموظفين من خلال لجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة. وأُرسى هيكل النظام الجديد في ثلاث قرارات أصدرتها الجمعية العامة هي: ٢٦١/٦١، و ٢٢٨/٦٢، و ٢٥٣/٦٣.

٧٠ - ويقوم النظام الجديد على دعامين: أحدهما غير رسمية والأخرى رسمية. وتركز الدعامة الأولى على حل المنازعات من خلال وسائل غير رسمية، أي غير قضائية. وتتألف الدعامة الثانية، أي النظام الرسمي، من مستويين من الاستعراض القضائي المستقل الذي تجريه محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الاستئناف التابعة للأمم المتحدة.

(أ) النظام غير الرسمي:

٨١ - ورغم أن الحل غير الرسمي للمنازعات ليس جديداً على الأمم المتحدة، يجري الآن تكريس مزيد من الاهتمام والموارد للترويج لثقافة قوامها التسوية غير الرسمية. ويلتمس من وراء هذا المنحى الجديد الذي يجري في إطاره التركيز على الحل غير الرسمي للمنازعات إلى حل المشاكل في مرحلة مبكرة، بما يقلل بالتالي من عدد القضايا التي ستعرض على النظام الرسمي. وفي صلب النظام غير الرسمي يقع أمين الأمم المتحدة للمظالم وخدمات الوساطة، بما في ذلك شعبة الوساطة التي تمتلك موارد للوساطة في كثير من المناطق. والوساطة عملية غير رسمية وتتسم بالسرية يساعد فيها وسيطٌ مدربٌ الأطراف على التوصل إلى تسوية تفاوضية لمنازعاتها.

٨٢ - ويمكن السعي في الوساطة وفي غيرها من أشكال الحل غير الرسمي للمنازعات في أي وقت خلال هذه العملية، حتى بعد أن تكون القضية قيد النظر في النظام الرسمي. ويجوز لقضاة محكمة الأمم المتحدة للمنازعات، أن تقوم بموافقة الطرفين، بإحالة القضية قيد نظر المحكمة إلى أمين المظالم للتوسط فيها. وإذا لم يتم التوصل إلى تسوية، تحال القضية مرة أخرى إلى النظام الرسمي للفصل فيها. وبمجرد الموافقة على التسويات التفاوضية ووضعها في صيغتها

النهائية، تصبح ملزمة للطرفين. ويمكن لطرف ما السعي لإنفاذ تسوية تم التوصل إليها عن طريق الوساطة، بتقديم التماس إلى محكمة المنازعات.

(ب) النظام الرسمي

٨٣ - يمثل النظام الرسمي تحولاً هاماً عن النظام السابق القائم على استعراض الأقران. ففي النظام القديم، كانت مجالس الطعون المشتركة واللجان التأديبية المشتركة تستعرض وقائع قضية معينة وتقدم توصيات إلى الأمين العام الذي كان بإمكانه قبول تلك التوصيات أو رفضها. وكان بإمكان الموظف أيضاً الطعن في نتيجة غير مرضية لدى المحكمة الإدارية للأمم المتحدة، التي تصدر قراراً ملزماً بشأن هذه المسألة. وقد أصبح هذا النظام غير عملي في سياق منظمةٍ أوسع وأكثر تنوعاً من الناحية التشغيلية وتتسم بقدر أكبر من اللامركزية وهذا ما أصبحت عليه الأمم المتحدة اليوم.

٨٤ - ويلتمس من وراء النظام الجديد معالجة هذه المشاكل من خلال عملية قضائية ذات مستويين يُصدر بموجبها قضاة أكفاء مهنيون الأحكام يساعدهم في ذلك موظفون قانونيون مهنيون. ويمثل موظفون قانونيون مهنيون الموظفون في الطعون التي يقدمونها. ويجوز لأي موظف الطعن في قرار إداري، بما في ذلك القرار بفرض إجراء تأديبي، في النظام الرسمي. ويتألف النظام الرسمي من عدة عناصر: مكتب إقامة العدل؛ والهيئة القضائية لمحكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف؛ وقلمي محكمة المنازعات ومحكمة الاستئناف؛ ومكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين. ويتميز كل عنصر من النظام الرسمي بالاستقلالية والمهنية.

٨٥ - وفي سياق النظام الجديد للعدل الداخلي، أنشأت الجمعية العامة وحدة التقييم الإداري في إدارة الشؤون الإدارية. والغرض من الوحدة هو تقييم عملية اتخاذ القرارات الإدارية لكفالة تماشيها مع الأنظمة، أو القواعد أو التعليمات الإدارية، وتحديد الاتجاهات الناشئة والمشاكل العامة بحيث يمكن للإدارة اتخاذ إجراءات تصحيحية سريعة.

٨٦ - والأمانة العامة بإنشائها للنظام الجديد وتوسيع نطاق بعض الآليات لضمان النزاهة في سير عملها وضوابطها الداخلية، إنما تقرّ بضرورة زيادة إطلاع الموظفين على الأدوار التي تضطلع بها مختلف الهيئات تفادياً للالتباس وازدواجية العمل الذي تؤديه مختلف النظم والآليات.

١' المحكمتان

٨٧ - محكمة الأمم المتحدة للمنازعات هي محكمة ابتدائية تعمل على أساس التفرغ في جنيف ونيروبي ونيويورك. وتتألف هذه المحكمة من خمسة قضاة مهنيين مستقلين تماماً، يعمل

ثلاثة منهم على أساس التفرغ، واثنان لنصف الوقت. والقضاة ليسوا بموظفين ولا يجوز تعيينهم في أية وظيفة في الأمم المتحدة بعد انتهاء فترة خدمتهم. ويدعم قلما المحكمتين ولهما مقر في جنيف ونيروبي ونيويورك محكمة المنازعات. ويتمثل دور محكمة المنازعات في دراسة وقائع القضية. وقد تدعو لعقد جلسات استماع شفوية، عادة ما تكون علنية. وتصدر محكمة المنازعات أحكاما ملزمة، مع أنه يجوز للموظفين والأمين العام على حد سواء استئنافها، وفقا للنظام الأساسي لمحكمة الأمم المتحدة للاستئناف.

٨٨ - أما محكمة الأمم المتحدة للاستئناف فهي محكمة من المستوى الثاني تتولى مراجعة الأحكام في ظل النظام الجديد. والغرض من هذه المحكمة استعراض الأحكام التي تصدرها محكمة المنازعات للوقوف على الخطأ، وليس بغرض الاستماع إلى القضايا من جديد. ويتيح النظام الأساسي لمحكمة الاستئناف لهذه المحكمة الاستماع إلى دعاوى الاستئناف التي يقيمها أي من الطرفين عندما يمكن إثبات أن محكمة المنازعات تجاوزت صلاحيتها، أو ارتكبت خطأ في مسألة قانونية أو إجرائية، أو خلصت إلى نتيجة اتضح تماما أنها غير منطقية. وتتألف محكمة الاستئناف من سبعة قضاة. ولكل واحد منهم ما لا يقل عن ١٥ سنة من الخبرة القضائية في دائرة اختصاص وطنية أو دولية.

٢' مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين

٨٩ - يمثل مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين تحسنا جوهريا في التمثيل القانوني للموظفين الذين يسعون إلى استئناف قرار إداري أو يخضعون لعقوبة تأديبية. ويعمل لدى المكتب سبعة موظفين قانونيين متفرغين في أديس أبابا وبيروت وجنيف ونيروبي وفي المكتب الرئيسي بنيويورك. وفيما يمثل المكتب التزاما أكبر بالمبدأ القاضي بأنه ينبغي للموظفين الحصول على المشورة والتمثيل القانونيين المهنيين، فمن المتوقع إمكانية أن يتجاوز حجم الطلبات قدرة المكتب وأن يكون بعض الموظفين بحاجة للاستفادة من المساعدة المقدمة من المتطوعين من الموظفين الموجودين في الخدمة أو الموظفين السابقين ذوي الخبرة القانونية.

٣' مكتب إقامة العدل

٩٠ - يتولى مكتب إقامة العدل الذي يتمتع بالاستقلالية التامة ويرأسه مدير تنفيذي، مسؤولية تنسيق سير عمل النظام الرسمي عموما. ويشكل مكتب تقديم المساعدة القانونية للموظفين وقلما محكمة الأمم المتحدة للمنازعات ومحكمة الأمم المتحدة للاستئناف جزءا من مكتب إقامة العدل، الذي يوجد مقره في نيويورك، وله وجود في أديس أبابا وبيروت وجنيف ونيروبي من خلال قلبي المحكمتين ومكتب تقديم المساعدة القانونية.

٤' التقييم الإداري

٩١ - تمثل مرحلة التقييم الإداري، وهي استعراض لقرارات إدارية مطعون فيها تجريه وحدة التقييم الإداري في إدارة الشؤون الإدارية، نقطة البدء لأية قضية في النظام الرسمي. وتتيح عملية الاستعراض لإدارة الشؤون الإدارية تقييم ما إذا كان قرار مطعون فيه قد أُتخذ وفقا للأنظمة، أو القواعد أو التعليمات الإدارية.

٩٢ - وإذا خلصت وحدة التقييم الإداري إلى أن قرارا خاطئا قد أُتخذ، فسوف تكفل الإدارة تغيير القرار أو تقديم التعويض المناسب. وتتيح هذه المرحلة للإدارة تصحيح خطئها أو تقديم تعويضات مرضية، مما يقلل من عدد القضايا التي في طريقها للعرض على النظام الرسمي. ويتيح التقييم الإداري أيضا للإدارة الوقوف على المشاكل ذات الطابع العام، واتخاذ الإجراءات التصحيحية، وإنفاذ المساءلة.

خامسا - المعايير الأخلاقية والتزاهة

٩٣ - يشكل العنصر الأخلاقي عاملا رئيسيا في نظام المساءلة - وعلى وجه الخصوص الآليات والسياسات والمبادئ والقيم التي تضع معايير السلوك والتصرف لموظفي الأمم المتحدة. وترد القيم والمبادئ الأساسية التي تحكم سلوك الموظفين وتصرفاتهم، في ميثاق الأمم المتحدة، وفي معايير السلوك في الخدمة المدنية الدولية (انظر ST/SGB/2002/13، المرفق، الفرع خامسا)، وفي النظامين الأساسي والإداري للموظفين.

٩٤ - ولقد وُضعت مدونة جديدة لقواعد السلوك على نطاق المنظومة وقُدّمت إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والستين، (A/64/316، المرفق). ومدونة قواعد السلوك هي بيان موجز، يحدد بوضوح القيم والمبادئ الأساسية المعمول بها في سياق أداء مهام الأمم المتحدة ومسؤولياتها. وإضافة إلى ذلك، ثمة مدونة لقواعد السلوك، هي معايير السلوك في الخدمة المدنية الدولية، تنص على مبادئ توجيهية لا بد أن يسترشد بها الموظفين في سلوكهم بما يتماشى مع وضعهم كموظفين مدنيين دوليين.

ألف - مكتب الأخلاقيات

٩٥ - عملا بالوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ (قرار الجمعية العامة ١/٦٠) وفي سياق المبادرات الرامية إلى الإصلاح الإداري الشامل، أنشئ مكتب الأخلاقيات في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦. ويضع المكتب المعايير، والبرامج التدريبية والتعليمية ويقوم متوخيا احترام الخصوصية بتقديم المشورة والتوجيه إلى الموظفين بشأن المسائل الأخلاقية من قبيل تضارب المصالح. ويشرف المكتب أيضا على الخط الهاتفي للمساعدة فيما يخص الأخلاقيات،

ويضطلع بالمسؤولية المتعلقة بحماية الموظفين من الانتقام بسبب إبلاغهم عن سوء سلوك أو التعاون مع التحقيقات المأذون بها حسب الأصول، ويدير برنامج الإقرارات المالية.

١ - تعزيز المعايير الأخلاقية

٩٦ - يقوم مكتب الأخلاقيات بالتعاون مع مكتب إدارة الموارد البشرية بتشجيع التدريب المتعلق بالمسائل الأخلاقية بغية تعزيز الأخلاقيات والتزاهة والمساءلة، ورفع مستوى الوعي بها. ويضع المكتب برامج التدريب ويستعرضها ويعتمدها، ويسعى إلى إدماج مسائل التزاهة والأخلاقيات في نطاق أوسع يغطي أنشطة تدريب الموظفين وتطويرهم، بما في ذلك البرامج التوجيهية للموظفين الجدد.

٩٧ - ويضطلع مكتب الأخلاقيات بدور مهم في تقديم المشورة، مع احترام الخصوصية، والتوجيه للموظفين فرادى وجماعات، ولإدارات والمكاتب. ويمكن للموظفين الاتصال بمكتب الأخلاقيات لمناقشة تضارب المصالح كان فعلياً أو ظاهرياً أو محتملاً، من قبيل تضارب المصالح المتصل بالنشاطات الخارجية، أو قيود ما بعد انتهاء الخدمة، أو قبول الهدايا. ولا يحل مكتب الأخلاقيات محل الآليات القائمة فيما يتعلق بالإبلاغ عن سوء السلوك أو تسوية المظالم. وبدلاً من ذلك يتيح الفرص للموظفين والإدارة لطلب المشورة، بشكل خصوصي، فيما يتعلق بالحالات المحتملة المتصلة بالمسائل الأخلاقية أو تضارب المصالح.

٢ - الإقرار المالي

٩٨ - يدير مكتب الأخلاقيات برنامج الإقرارات المالية بغية الحفاظ على ثقة الجمهور في نزاهة المنظمة وتعزيز هذه الثقة. والغرض الرئيسي من برنامج الإقرارات المالية هو كفالة إمكانية الوقوف على أي حالات يحتمل أن تكون منطوية على تضارب في المصالح ينشأ عن حيازة الموظفين أوراق مالية أو انتماءاتهم الخاصة أو أنشطتهم الخارجية، وإسداء المشورة بشأن إدارة تلك الحالات، مع مراعاة صالح الأمم المتحدة على أفضل وجه. وهذا ما يمكن أن يؤدي إلى إسداء المشورة للموظفين، على سبيل المثال، لكي يتخذوا إجراءات من قبيل تصفية بعض من تلك الحيازات أو التوقف عن ممارسة نشاط معين.

٩٩ - ودخل البرنامج الأولي للإقرارات المالية حيز التنفيذ في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٩. إلا أن النشرة الحالية بشأن الإقرارات المالية وبيانات الإعلان عن المصالح (ST/SGB/2006/6) التي بدأ نفاذها في ١ أيار/مايو ٢٠٠٦، خفضت عتبات الإبلاغ المالي ووسعت نطاق الالتزام بالإبلاغ فيما يخص زوجات الموظفين والأطفال المعالين. ووسعت أيضاً نطاق السياسة العامة لتشمل جميع الموظفين من رتبة مد-١/م-٦ وما فوق، والموظفين (بغض النظر عن رتبتهم)

الذين تشمل مهامهم الرئيسية عمليات المشتريات أو الاستثمار، والموظفين الذين بإمكانهم الحصول على معلومات سرية تتعلق بالمشتريات أو الاستثمار، والموظفين العاملين في مكتب الأخلاقيات. ويجال أي موظف لا يتمثل لتقديم الإقرار في إطار برنامج الإقرارات، إلى مكتب إدارة الموارد البشرية لاتخاذ الإجراءات التأديبية الممكنة.

١٠٠ - ومنذ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، شجع الأمين العام كبار موظفي الأمم المتحدة (برتبة أمين عام مساعدة وما فوق) على إصدار بيانات الإقرارات المالية العامة الطوعية. والإقرارات العامة الطوعية الخاصة بوكلاء الأمين العام ومساعديه منشورة على الموقع الشبكي للأمين العام.

٣ - الحماية من الانتقام

١٠١ - دخلت سياسة الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء السلوك والتعاون في أعمال مراجعة الحسابات أو أعمال التحقيق المأذون بها وفق الأصول حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ (ST/SGB/2005/21). وتضفي هذه السياسة طابعا رسميا على التدابير المتخذة لحماية الموظفين المعرضين للتهديد بالانتقام أو ضحايا الانتقام بسبب إبلاغهم على النحو الواجب عن سوء سلوك في بيئة عملهم، أو تعاونهم مع أعمال مراجعة الحسابات أو أعمال التحقيق المأذون بها وفق الأصول. وإن قرر مكتب الأخلاقيات أن هناك حالة موثوقة للانتقام أو التهديد به، فإنه يحيل المسألة كتابة إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية للتحقيق، ويخطر الشاكي خطيا على الفور. وتُعامل كل الشكاوى وفقا لإجراءات محددة تكفل السرية والاهتمام العاجل.

٤ - الاتساق على نطاق المنظومة في مجال الأخلاقيات

١٠٢ - أنشئت لجنة الأمم المتحدة للأخلاقيات (انظر ST/SGB/2007/11) في ١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ لتضع مجموعة موحدة من المعايير والسياسات الأخلاقية للأمانة العامة وللهيئات والبرامج ذات الإدارة المستقلة. وتتشاور اللجنة بشأن الحالات والمسائل المهمة التي تترتب عليها آثار على نطاق الأمم المتحدة ويعرضها أي من مكاتب الأخلاقيات أو رئيس لجنة الأخلاقيات.

١٠٣ - وتبادل لجنة الأمم المتحدة للأخلاقيات المعلومات عن وضع السياسات وتنفيذها بهدف تعزيز نهج متسق في تطبيق المعايير والسياسات الأخلاقية في الأمم المتحدة. وتبذل اللجنة جهودها من أجل مواءمة السياسات المتعلقة بالحماية والتدريب، وتنسيق برامج الإفصاح المالي، واستعراض التقارير السنوية للمنظمات الأعضاء.

سابعاً - الأدوار والمهام الرقابية

١٠٤ - تضطلع الإدارة في المقام الأول بالمسؤولية عن رصد النظم والضوابط الداخلية من أجل كفاءة أن تتمكن المنظمة من تحقيق أهدافها بأسلوب يتسم بالكفاءة والشفافية. وتضطلع الأجهزة الرقابية بدور هام في تعزيز ثقافة الامتثال والتزاهة وفي ردع سوء الإدارة والفساد. وتقوم تلك الأجهزة، في سياق اضطلاعها بمهامها، بتوفير دعم بالغ الأهمية للإدارة من خلال إجراء تقييم مستقل لكفاية تلك النظم والضوابط الداخلية وفعاليتها. ويبين هذا الفرع دور المساءلة الذي تضطلع به الأجهزة الرقابية الرئيسية في الأمانة العامة، ويناقش النهج والتدابير التي تعزز من تنفيذ توصيات الأجهزة الرقابية في الوقت المناسب.

ألف - الأدوار والمهام الرقابية في الأمانة العامة للأمم المتحدة فيما يتصل بالمساءلة

١٠٥ - يضطلع بالمهام الرقابية في الأمانة العامة مجلس مراجعي الحسابات، ووحدة التفتيش المشتركة، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، واللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة^(٤). وفيما يلي وصف لكل من تلك الأجهزة الأربعة.

١ - مجلس مراجعي الحسابات

١٠٦ - أنشأت الجمعية العامة، بموجب قرارها ٧٤ (د-١)، مجلس مراجعي الحسابات للقيام بمراجعة حسابات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها وتقديم التقارير عن استنتاجاته وتوصياته إلى الجمعية من خلال اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية. وتختص المسؤولية الأساسية للمجلس بأعمال المراجعة المالية والتحقق من الامتثال. والمجلس مطالب بأمر من بينها التأكد من مدى أمانة البيانات المالية في عرض المركز المالي في نهاية الفترة ونتائج عمليات الفترة المنتهية؛ ومن أن البيانات المالية أعدت وفقاً للمبادئ المحاسبية المذكورة؛ وأن المبادئ المحاسبية قد طبقت على أساس متسق مع مبادئ الفترات المالية السابقة؛ وأن المعاملات أُجريت وفقاً للنظام المالي وللنقد التشريعي.

١٠٧ - وبالإضافة إلى ذلك، فإن مجلس مراجعي الحسابات مأذون له بالرقابة على الأداء بموجب النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة (ST/SGB/2003/7). وفي هذا الخصوص، فإن للمجلس أن يبدي ملاحظات فيما يتعلق بكفاءة الإجراءات المالية والنظام المحاسبي والضوابط المالية الداخلية، وفيما يتعلق بإدارة المنظمة وتنظيمها بوجه عام.

(ز) تعمل اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، باعتبارها هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة، بصفة استشارية متخصصة، وتساعد الجمعية على الاضطلاع بمسؤولياتها المتعلقة بالرقابة (انظر القرار ٢٤٨/٦٠، الجزء الثالث عشر).

٢ - وحدة التفتيش المشتركة

١٠٨ - تعد وحدة التفتيش المشتركة لمنظومة الأمم المتحدة الهيئة الخارجية المستقلة الوحيدة التي تعمل على نطاق المنظومة في مجالات التفتيش والتقييم والتحقيق. وهي مسؤولة أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة وكذلك أمام الأجهزة التشريعية المختصة للوكالات المتخصصة والمؤسسات الدولية الأخرى داخل منظومة الأمم المتحدة، التي قبلت نظامها الأساسي (قرار الجمعية العامة ١٩٢/٣١، المرفق).

١٠٩ - ومن خلال التفتيش والتقييم الراميين إلى تحسين الإدارة وطرائق العمل وتحقيق المزيد من التنسيق فيما بين المنظمات، تعرض وحدة التفتيش المشتركة وجهة نظر مستقلة. وتقترح الوحدة إصلاحات وتقدم توصيات بما تراه ضروريا، وتصدر تقارير إلى الأجهزة المختصة في المنظمة بهدف مساعدتها على الاضطلاع بمسؤولياتها في مجال الإدارة الرشيدة، وتوجه مذكرات ورسائل إدارية إلى الرؤساء التنفيذيين. وتسعى الوحدة من خلال عملها إلى مساعدة المنظمات على تحسين الكفاءة والفعالية في تحقيق ولاياتها التشريعية وأهدافها، وتحدد أفضل الممارسات، وتيسر تقاسم المعلومات والمعارف في كل أنحاء المنظومة.

٣ - مكتب خدمات الرقابة الداخلية

١١٠ - تتمثل ولاية مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تعزيز الإدارة الرشيدة والمساءلة في المنظمة عن طريق توفير أعمال الرقابة المستقلة والموضوعية. وأنشئ المكتب في تموز/يوليه ١٩٩٤ باعتباره مكتبا مستقلا من الناحية التشغيلية من أجل مساعدة الأمين العام على الاضطلاع بمسؤولياته في مجال الرقابة الداخلية إزاء موارد المنظمة وموظفيها من خلال أعمال الرصد والمراجعة الداخلية والتفتيش والتقييم والتحقيق. وتُستعرض الولاية كل خمس سنوات على النحو المقرر في قرارات الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ باء و ٢٤٤/٥٤ و ٢٧٢/٥٩.

١١١ - ويساعد مكتب خدمات الرقابة الداخلية المنظمة على حماية أصولها، ويعمل على ضمان أن تتمثل الأنشطة البرنامجية لجميع قرارات المنظمة وأنظمتها وقواعدها وسياساتها ذات الصلة. ويضطلع المكتب بدور هام في منع أعمال الغش والتبديد وإساءة التصرف ومخالفة الواجب الرسمي وسوء الإدارة، وفي الكشف عن تلك الأعمال.

٤ - اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة

١١٢ - عقب مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، لاحظت الجمعية العامة الحاجة إلى اتخاذ تدابير إضافية من أجل تعزيز استقلال أجهزة الرقابة، وطلبت إلى الأمين العام أن يقدم مقترحات تفصيلية في دورتها الستين عن إنشاء لجنة استشارية مستقلة للرقابة. وقدم الأمين

العام تلك المقترحات في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ (انظر A/60/568 و Corr.1 و 2). وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، قررت الجمعية العامة (القرار ٢٤٨/٦٠، الجزء الثالث عشر) إنشاء اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة باعتبارها هيئة استشارية مستقلة جديدة للرقابة في الأمم المتحدة، وبصفتها هيئة فرعية تابعة للجمعية.

١١٣ - وتعمل اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة بصفة استشارية متخصصة لا بصفة تنفيذية، وتساعد الجمعية العامة على الاضطلاع بمسؤوليات الرقابة المنوطة بها. وتضطلع اللجنة تحديدا بالمسؤولية عن إسداء المشورة للجمعية بخصوص نطاق المراجعة والمهام الرقابية الأخرى، ولا سيما التي يقوم بها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ونتائجها وفعاليتها؛ وبخصوص التدابير الرامية إلى كفالة امتثال الإدارة للتوصيات المتعلقة بالمراجعة وبغيرها من أوجه الرقابة؛ ومختلف المسائل المتعلقة بإدارة المخاطر والضوابط الداخلية والتشغيل والحاسبة والإفصاح. بالإضافة إلى ذلك، تسدي اللجنة المشورة إلى الجمعية بخصوص التدابير الرامية إلى زيادة التعاون فيما بين هيئات الرقابة في الأمم المتحدة وتيسيره.

باء - تنفيذ التوصيات وتحديد المسائل العامة

١١٤ - من أجل كفالة أن تُنفذ توصيات هيئات الرقابة في الوقت المناسب، قرر الأمين العام تعديل اختصاصات لجنة الإدارة (انظر ST/SGB/2005/16) ليدرج في الوظائف الأساسية للجنة "كفالة إدماج نتائج وتوصيات مجلس مراجعي الحسابات ووحدة التفتيش المشتركة ومكتب خدمات الرقابة الداخلية على نحو فعال في عمليات الإدارة التنفيذية، ومتابعة التوصيات التي تم قبولها وتنفيذها في الوقت المناسب" (انظر ST/SGB/2006/14).

١١٥ - وترصد إدارة الشؤون الإدارية تنفيذ الإدارات للتوصيات المتعلقة بالرقابة، وتقدم تقارير عن حالة التنفيذ إلى لجنة الإدارة كل ثلاثة أشهر. وتُدْرَج أيضا تقارير هيئات الرقابة في العملية الحكومية الدولية من خلال لجنة البرنامج والتنسيق و/أو اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية و/أو اللجنة الخامسة. ويمكن ذلك الدول الأعضاء من اتخاذ قرارات مستنيرة فيما يتعلق بإنجازات المنظمة ومستوى امتثالها للقواعد والسياسات والإجراءات.

١١٦ - وتسعى إدارة الشؤون الإدارية إلى تعزيز جهودها في مجال الرصد من خلال التنمية التدريجية للقدرة على إجراء استعراضات للمسائل العامة التي يمكن أن تستفيد من حلول عامة. وسيتجاوز التحليل العام النهج الجزأ في رصد تنفيذ فرادى الإدارات للتوصيات، وسيوفر الأساس لحلول شاملة للمشاكل وأوجه الضعف على نطاق الأمانة العامة. ومن المتوقع أن تُقدَّم إلى لجنة الإدارة بصفة دورية تقارير تحدد أوجه الضعف العامة والحلول المقترحة، من أجل الحصول على توجيهات وقرارات من اللجنة بشأن تنفيذ الحلول المقترحة.

١١٧ - وتضطلع هيئات الرقابة أيضا بدور هام في كفالة إمكانية تنفيذ التوصيات، وذلك بطرق من بينها: طرح توصيات تشتمل على مقترح لتنفيذها يتسم بالوضوح وقابلية التطبيق؛ وتوفير الآليات التي تعزز اتخاذ الإجراءات وأعمال المتابعة بشأن التوصيات المتعلقة بالرقابة، وتدعم من الانضباط في السعي إلى التنفيذ الكامل في الوقت المناسب؛ والتركيز على المسائل البالغة الأهمية وذات الأثر الكبير على فعالية الأداء في تقارير الرقابة، وتجنب الزيادة المفرطة في عدد التوصيات بما قد يحدث "أثر المزاخمة" ويهتق قدرة الأمانة العامة على الاستجابة؛ وتطبيق نهج رقابي متسق ومراع لعناصر المخاطرة يكفل منح الأولوية للتوصيات/المحالات العالية المخاطر.

جيم - اتخاذ إجراءات تصحيحية عند إبلاغ هيئات الرقابة عن حدوث تجاوزات

١١٨ - استنادا إلى نتائج التحقيقات التي تجريها إحدى هيئات الرقابة في سوء سلوك مزعوم (مخالفة أنظمة الأمم المتحدة وقواعدها ومنشوراتها الإدارية مثلا)، تتخذ المنظمة الإجراءات (التأديبي أو الإداري) المناسب ضد الموظفين. وفي حالات معينة لا يصل فيها السلوك المبلغ عنه إلى مستوى سوء السلوك وإنما يتعين التعامل معه إداريا، مثل المسائل المتعلقة بالأداء، تُعالج المسألة عادة من قبل الإدارة أو المكتب المعني مع مشاركة مكتب إدارة الموارد البشرية بشكل فاعل. وعندما تظهر أدلة على سوء السلوك (مخالفة أنظمة الأمم المتحدة وقواعدها ومنشوراتها الإدارية مثلا) عقب إجراء التحقيق، تحال المسألة إلى مكتب إدارة الموارد البشرية لمعالجتها وفقا للإجراءات المتبعة في المسائل التأديبية.

١١٩ - وفي الظروف التي توجد فيها مزاعم مقنعة باحتمال ارتكاب جريمة، تمر الحالات بعملية تقييم دقيقة من المنظورين القانوني والسياساتي قبل اقتراح الإجراء الملائم على الأمين العام ليتخذ قراره. ويمكن لذلك الإجراء أن يشمل إحالة المسألة إلى السلطات الوطنية للدول الأعضاء لإجراء المزيد من التحقيقات و/أو اتخاذ إجراء قانوني. وفور اتخاذ قرار بإحالة المسألة إلى السلطات الوطنية، ينفذ مكتب الشؤون القانونية القرار وفقا لذلك.

١٢٠ - وتبلغ تفاصيل الحالات التي يثبت فيها سوء السلوك و/أو السلوك الإجرامي سنويا إلى الجمعية العامة وجميع موظفي الأمم المتحدة، وفقا لقرار الجمعية العامة ٢٨٧/٥٩.

إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والضوابط الداخلية

أولاً - مقدمة وتعريف

١ - تعرف إدارة المخاطر في المؤسسة على أنها عملية مصممة لتحديد الأحداث التي يمكن أن تؤثر على المنظمة، وإدارة المخاطر ذات الصلة من أجل توفير تأمين معقول فيما يتعلق بتحقيق أهداف المنظمة. وهذه العملية تمتلكها وتنفذها القيادة العليا في المنظمة، وتُطبق في وضع الاستراتيجيات في جميع أنحاء المنظمة. ويعتبر النظام الفعال للضوابط الداخلية جزءاً لا يتجزأ من إدارة المخاطر في المؤسسة.

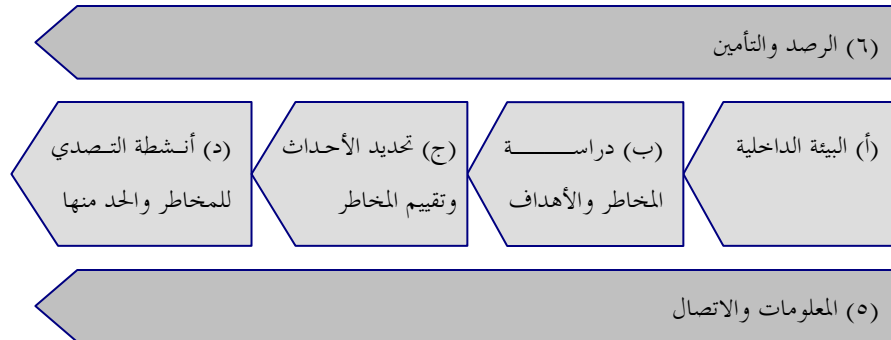
٢ - ويقترح هذا النص اعتماد إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والضوابط الداخلية الذي يجسد جميع أهم المواصفات التي أوصت بها لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريدواي^(أ)، ولجنة معايير الضوابط الداخلية التابعة للمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات^(ب)، واللجنة التوجيهية المستقلة المعنية بالاستعراض الشامل للإدارة والرقابة داخل منظومة الأمم المتحدة (A/60/883/Add.1 و 2). وتتمثل المكونات الرئيسية لعملية إدارة المخاطر فيما يلي: (أ) البيئة الداخلية؛ (ب) دراسة المخاطر والأهداف؛ (ج) تحديد الأحداث وتقييم المخاطر؛ (د) أنشطة التصدي للمخاطر والحد منها؛ (هـ) المعلومات والاتصال؛ (و) الرصد والتأمين. ويرد أدناه شكل وتوصيف لتلك العناصر.

(أ) "Enterprise Risk Management - Integrated Framework", Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, September 2004. [”إدارة المخاطر في المؤسسة: الإطار المتكامل“، لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريدواي (أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤)].

(ب) "Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector", Internal Control Standards Committee of the International Organization of Supreme Audit Institutions, 2004 and 2007. [”المبادئ التوجيهية لمعايير المراقبة الداخلية للقطاع العام“، اللجنة المعنية بمعايير الرقابة الداخلية التابعة للمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات (٢٠٠٤ و ٢٠٠٧)].

الشكل الأول

إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والضوابط الداخلية



٣ - ومن أجل تنفيذ الإطار وتوفير مستوى ملائم من الرقابة على التنفيذ، يقترح في هذه الوثيقة إنشاء وظيفة مكرسة لإدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها تحت مسمى قسم إدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها، في مكتب وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية.

ثانياً - إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والضوابط الداخلية

ألف - البيئة الداخلية

٤ - إن الدعم والالتزام القويين من الجمعية العامة والأمين العام وكبار الموظفين أمران أساسيان لإرساء دعائم عمليات فعالة في مجال إدارة المخاطر والسيطرة عليها. وبينما يرتكز الإطار المستدام بامتلاك ناصية الإدارة وخضوعها للمساءلة بشكل تام على صعيد الأمانة العامة بأسرها، فإن السبيل الوحيد لتنفيذه بنجاح هو توافر تأييد كبار الموظفين ودعمهم المستمر والجلبي. ولا بد كذلك من دعم إدارة المخاطر والحد منها بتسخير ما يكفي من الموارد على جميع مستويات المنظمة.

٥ - وكخطوة أولى نحو تنفيذ الإطار الشامل، ينبغي أن تضع الأمانة العامة سياسة عامة لإدارة المخاطر في المؤسسة والحد منها، تبيّن الغاية منها وآليات الإدارة والمبادئ الدالة على السبيل إلى اعتماد الإطار. ويتعيّن تنفيذ السياسة بشكل فردي في مختلف الإدارات، حسب مستوى المخاطر وسياقها وفي ضوء تقييم المخاطر.

٦ - وستسترشد عملية صوغ السياسة بالمبادئ التالية:

(أ) **الإدماج** - ينبغي إدماج إدارة المخاطر بشكل صريح في العمليات القائمة. ويتعيّن إبداء قدر ملائم من المرونة في تنفيذ الاستراتيجيات وتخصيص الموارد ذات الصلة

من خلال النظر على النحو المناسب في المخاطر التي من شأنها أن تؤثر في تحقيق أهداف كل وحدة تنظيمية على حدة، وأهداف الأمانة العامة على مستوى الكيان؛

(ب) **الاتساق** - ينبغي أن تنتهج المنظمة، في إطار عملية صنع قراراتها، أسلوباً متسقاً لتحديد المخاطر المرتبطة بأي من عملياتها ووظائفها وتقييم هذه المخاطر والتخفيف من حدتها ورصدها والإبلاغ عنها؛

(ج) **التكامل** - يتعين كفاءة التكامل التام بين إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والرقابة الداخلية وبين العمليات التنفيذية الرئيسية، من قبيل التخطيط الاستراتيجي، وإدارة العمليات والإدارة المالية، وقياس الأداء وإدارته؛

(د) **امتلاك ناصية الإدارة** - لزيادة المساءلة، لا بد أن تكون كل من الجهات التي تواجه المخاطر والإدارة على بينة تامة من المخاطر التي تؤثر في عملياتها، وأن تبدي ما يكفي من المرونة لتقرير مسار العمل الملائم لإدارة تلك المخاطر؛

(هـ) **ثقافة الوعي بالمخاطر** - ينبغي العمل على ترسيخ ثقافة تركز على المخاطر وتنحو إلى تحقيق النتائج، بغية الانتقال بالأمانة العامة من المرحلة الحالية التي تسود فيها ثقافة النفور من ركوب المخاطر إلى مرحلة الوعي بالمخاطر، حيث تُتخذ القرارات بناء على التقييم المنهجي للمخاطر والمنافع؛

(و) **الإبلاغ** - يتعين تقديم معلومات كافية على شتى مستويات المنظمة بأسرها إلى كبار الموظفين، والأمين العام، والجمعية العامة. وبفضل هذه المعلومات والمشورة التي تسديها اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، سيكون بوسع الدول الأعضاء والأمين العام الاضطلاع بمسؤوليات الإدارة والرقابة بفعالية، كل حسب صلاحياته، واتخاذ القرارات المتعلقة بتعديل نظام الضوابط الداخلية.

باء - النظر في المخاطر والأهداف

٧ - تبدأ عملية تقييم المخاطر بتحديد المخاطر المحدقة بالاستراتيجيات والخطط والأهداف الأساسية، التي ستستخدم في نهاية المطاف لتحديد درجة الأولوية التي ينبغي إعطاؤها للمخاطر وتقرير ما يتعين اتخاذه من إجراءات إدارية وتنفيذية من أنشطة للتخفيف من حدة الآثار. ولهذا الغاية، تتولى الأمانة العامة تحديد بيئة مخاطرها، بما يشمل توصيفاً رفيع المستوى لجميع المخاطر التي تهم المنظمة. وتقوم كل إدارة ومكتب ولجنة وبعثة ومحكمة، بصفتها مجموعات فرعية ضمن بيئة المخاطر للأمانة العامة للأمم المتحدة، بوضع فهرس مخاطر خاص بها، على أن يصمم بشكل يراعي هوية الوحدة التنظيمية قيد النظر. وتسهّل هذه العملية

اعتماد لغة موحدة في مجال المخاطر، تتيح للأمانة العامة جمع المعلومات بشأن المخاطر وتقييمها على مستويات متعددة عبر المنظمة بأسرها، بطريقة متسقة ومتكاملة. وهي تمكن أيضاً كبار الموظفين من إدراك ما تخلفه شتى استراتيجيات التصدي البديلة من أثر على نطاق المنظومة برمتها، بالإضافة إلى تقييم الفعالية العامة للضوابط والتدابير القائمة الرامية إلى التخفيف من حدة المخاطر.

٨ - وقد تضمنت بيئة مخاطر الأمانة العامة التي وضعت في عام ٢٠٠٨ فهرساً يحتوي على ١١٦ خطراً في خمسة مجالات رئيسية للمخاطر، هي: (أ) المجال الاستراتيجي؛ (ب) ومجال الإدارة؛ (ج) والمجال العملياتي؛ (د) ومجال الامتثال؛ (هـ) والمجال المالي (انظر الجدول ١ أدناه).

٩ - ومن الضروري تجميع كل المعلومات عن المخاطر الهامة المتعلقة بعملية تقييم المخاطر، وذلك في مستودع مركزي، هو سجل مخاطر الأمانة العامة. وينبغي أن يشمل السجل بيئة المخاطر (فئة المخاطر، والفئة الفرعية للمخاطر، والمخاطر، وتعريف المخاطر)، والمعلومات المتعلقة بنتائج التصنيف، والعوامل المساهمة في المخاطر، والعناصر الدافعة. وعلى كل وحدة أن تتعهد الفئة الفرعية للمخاطر المتصلة بما ضمن سجل المخاطر، مع تبيان أي تغييرات ذات بال تطرأ في بيئة المخاطر. ويجب إجراء استعراض شامل مرة في السنة على الأقل، بالاقتران مع تقييمات المخاطر الدورية.

١٠ - وبعد تحديد أهداف تقييم المخاطر ونطاقه، يجب أن تتولى الأمانة العامة وضع معايير لتحديد درجات لقياس المخاطر. وتذهب أفضل الممارسات في هذا المضمار إلى أنه ينبغي قياس المخاطر استناداً إلى الأثر والاحتمال وفعالية الضوابط. ويصف الأثر النتيجة المحتملة أو التأثير المحتمل لحدث ما. أما الاحتمال فيصنّف إمكانية وقوع حدث معين. وتصنّف فعالية وسائل السيطرة عليه النظرة إلى فعالية الضوابط والعمليات والأنشطة الرامية إلى إدارة الخطر أو التخفيف من حدته. وتعرّف الضوابط في هذا السياق بأنها العمليات التي ينفذها كبار الموظفين لتقديم ضمان معقول بشأن تحقيق الأهداف الموكلة إليهم. وللحصول على معلومات بشأن معايير تحديد الدرجات التي تطبقها الأمانة العامة للأمم المتحدة لقياس الأثر والاحتمال ومستوى فعالية الضوابط الداخلية، انظر الجدول ٢ أدناه.

جيم - تحديد الأحداث وتقييم المخاطر

١١ - يتعين تحديد الأحداث المحتملة عن طريق جمع المعلومات من كبار الموظفين ومن الموظفين العاملين في الوحدة التنظيمية التي تضطلع بتقييم المخاطر. ويمكن القيام بذلك من خلال المقابلات الفردية، وحلقات العمل، واستبيانات المخاطر، وعمليات المسح. ومن

الجائز أيضا تحديد المخاطر عن طريق استعراض سائر المصادر ذات الصلة، بما في ذلك تحليلات سير العمليات، وتقارير مراجعة الحسابات، وتقارير الإبلاغ عن الحوادث، والدروس المستخلصة.

١٢ - وسيجري عندئذ تقييم كل خطر من المخاطر المحددة على حدة، وفقا لمعايير تصنيف المخاطر والضوابط التي سبق تحديدها. وكخطوة أولى، سيجري تقييم كل خطر وفقا لدرجات يقاس بها مدى احتمال وقوعه وأثره، استنادا إلى المعلومات المستمدة من المقابلات أو حلقات العمل أو عمليات المسح أو تحليلات العمليات، دون النظر في أي من الضوابط القائمة التي وضعت للتخفيف من حدة الخطر (تصنيف الخطر المتأصل). وينبغي عندئذ الحصول على المدخلات الملائمة لتقييم فعالية الضوابط الموضوعية أو العمليات القائمة من أجل التخفيف من حدة الخطر. ويرهن التقييم السليم للضوابط بالفهم التام للهدف المنشود منها: أي كيف يتوقع أن تخفض احتمال وقوع خطر محدد أو تخفف أثره، وفعاليتها على أرض الواقع.

١٣ - وإن النظر في مدى التعرض للمخاطر المتأصلة من ناحية، وفي مستوى فعالية الضوابط من ناحية أخرى، هو الذي يحدد مستوى المخاطر التي لم تؤخذ في الحسبان^(ج). ومن اللازم إقرار نتائج عمليات تحديد تلك المخاطر في إطار حلقة عمل مكرسة لهذا الغرض لتمكين الإدارة من بلورة فهم مشترك للمخاطر المحددة ومدى جسامتها.

دال - أنشطة التصدي للمخاطر والسيطرة عليها

١٤ - تحدد التصنيفات المتعلقة بالأثر والاحتمال، والمستمدة من تقييم المخاطر المحددة، المدى الإجمالي للتعرض للمخاطر المتأصلة، وبعد النظر في تدابير السيطرة على تلك المخاطر، فإنها تحدد مدى التعرض للمخاطر التي لم تؤخذ في الحسبان. ويمكن تصنيف المخاطر الناشئة في مستويات ثلاثة:

(أ) المستوى الأول - تقتضي أشد المخاطر جسامته إيلاء الاهتمام على مستوى رفيع، ولذلك، يبلغ الأمين العام عنها من خلال لجنة الإدارة، ويتولى الأمين العام إبلاغ الجمعية العامة؛

(ج) وفقا للتعريف الوارد في الإطار الذي وضعته لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة تريديواي، تعني المخاطر التي تؤخذ في الحسبان المخاطر التي لم تشملها إجراءات الإدارة الرامية إلى الحد من احتمال الخطر أو أثره، وينبغي بالتالي أن تشكل نقطة الانطلاق لتحديد أسلوب التصدي الملائم.

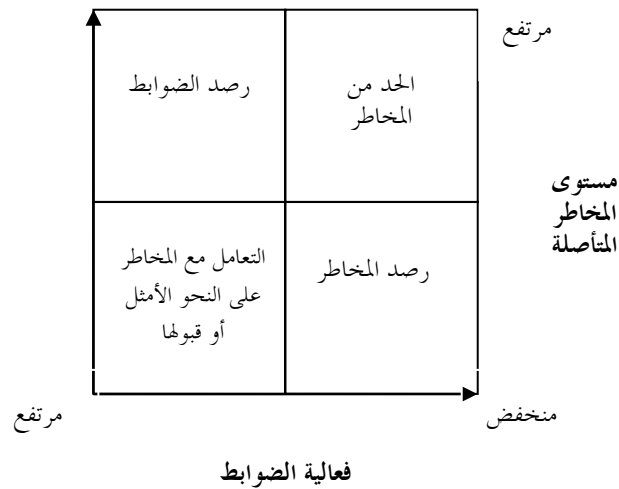
(ب) **المستوى الثاني** - تتطلب المخاطر المتوسطة عادةً اتخاذ تدابير محددة للتصحيح أو الرصد، تحت مسؤولية الجهة التي تواجه الخطر ونقطة الاتصال المحلية المعنية بالمخاطر والرقابة. ويتعين أن يبلغ بوجود هذه المخاطر كل من قسم إدارة المخاطر في المؤسسة، ورئيس الإدارة أو المكتب المسؤول عن المجال قيد التقييم.

(ج) **المستوى الثالث** - ينبغي أن ترصد المخاطر التي يتوقع أن تسفر عن درجة منخفضة نسبيًا من التعرض للمخاطر وعن خطر متبقٍ ضئيل، وذلك بشكل دوري لضمان استقرار مستوى الخطر.

١٥ - وتمثل خريطة شدة المخاطر المتبقية المبينة أدناه في شكل رسم بياني مؤلف من أربعة مربعات، نتائج تقييم المخاطر، ولا سيما المخاطر التي لم تؤخذ في الحسبان التي تحسب على أساس مدى التعرض للمخاطر ومستوى فعالية الضوابط. ومن شأن هذه الخريطة أن تساعد الإدارة في تحديد الاستراتيجيات الملائمة للتصدي للمخاطر وتدابير التخفيف من حدتها.

الشكل الثاني

خريطة شدة المخاطر المتبقية



١٦ - ويتعين أن يجري قسم إدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها مقارنةً بين نواتج التقييم المستمدة من مختلف الوحدات، وقياسها في ضوء معايير تحديد الدرجات على مستوى الكيان للحصول على نتيجة تقييم المخاطر على مستوى الكيان.

هاء - المعلومات والإبلاغ

١٧ - ينبغي تقديم المعلومات ذات الصلة بالمخاطر والضوابط، مشفوعةً بالتفاصيل الملائمة على صعيد المنظمة بأسرها، من أجل دعم اتخاذ القرارات المفضية إلى تنفيذ الولايات والأهداف المقررة. وبوجه خاص، ينبغي أن توفر خريطة المخاطر المحدقة بالمنظمة وفعالية الضوابط الموضوعة القوة الدافعة لتحفيز الإدارة على تنفيذ أنشطة خطة التصدي للمخاطر واتخاذ القرارات، كما ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار عند تحديد التمويل وتقديم طلبات تخصيص الموارد كجزء من الإطار الاستراتيجي وعملية الميزنة. وعلى هذا المنوال، ستصبح عملية إدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها بشكل فعال وسيلةً لترسيخ ثقافة مرتكزة على مواجهة المخاطر بفضل توافر القدرة على اتخاذ قرارات أكثر استنارة في ضوء المخاطر الماثلة، حيث سيجري النظر بشكل صريح في مدى جسامته المخاطر وفعالية الضوابط المكرسة لمواجهتها، وذلك عند تقييم البرامج ومخصصات الميزانية ذات الصلة.

١٨ - وقد تتباين المخاطر التي ينبغي التصدي لها ومستوى التفصيل المطلوب ووتيرة الإبلاغ بتباين الجهات المستهدفة، كما أنها قد تتوقف على مسؤوليات إدارة المخاطر والسيطرة عليها المنوطة بكل منها. وينبغي أن يتلقى مديرو البرامج المسؤولين عن إدارة مخاطر محددة على المستوى المحلي معلومات مفصلة تغطي المجال الواقع تحت مسؤوليتهم. أما المعلومات عن المخاطر والسيطرة على المخاطر التي يرى أنها شديدة الأهمية، فينبغي أن تقدم إلى الأمين العام عن طريق لجنة الإدارة، وذلك في شكل موجز يشمل الكيان بأسره. وسيقدم الأمين العام تقريراً عن المعلومات المتعلقة بإدارة المخاطر في المؤسسة إلى الجمعية العامة، حسب الاقتضاء.

واو - الرصد والضمان

١٩ - لما كانت عملية تقييم المخاطر تعتمد على نظرة الإدارة لفعالية الرقابة، فمن اللازم تنفيذ قدر كافٍ من أنشطة الضمان لإقرار التقييم وتقديم الضمان إزاء فعالية الضوابط الموضوعة ومدى ملاءمة أساليب معالجة المخاطر. وينبغي أن تقدم نقاط الاتصال المحلية المعنية بالمخاطر والرقابة وقسم إدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها المساعدة إلى الإدارة في تنفيذ أنشطة الرصد والإبلاغ الجارية في هذا الصدد.

٢٠ - وسيكون مكتب خدمات الرقابة الداخلية مسؤولاً، وفقاً للولاية الموكلة إليه، عن التقييم المستقل لفعالية بيئة الرقابة، بما في ذلك التقييم الدوري لتنفيذ إطار فعال لإدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها. وستكون شعبة المراجعة الداخلية للحسابات التابعة للمكتب مسؤولةً أيضاً عن استعراض نتائج عملية تقييم المخاطر، وستنظر في حصيلتها في سياق ممارستها لمهام التخطيط لمراجعة الحسابات.

٢١ - وفي إطار أنشطة الضمان التي يضطلع بها مجلس مراجعي الحسابات فيما يتعلق بالتقارير المالية للمنظمة، سيصبح بإمكان المجلس أن يستخدم نتائج تقييم المخاطر باعتبارها عنصراً مهماً في تقييمه لنظام الضوابط الداخلية للمنظمة.

٢٢ - ويعدّ وجود الآليات المناسبة لإدارة المخاطر أمراً حيوياً لاعتماد إطار فعال لإدارة المخاطر. وبينما تعود المسؤولية عن الإدارة اليومية للمخاطر والضوابط إلى جميع المديرين والموظفين، تؤول المسؤولية العامة عن تنفيذ إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والرقابة الداخلية في الأمانة العامة إلى الأمين العام في نهاية المطاف. وعلى مستوى كل إدارة أو مكتب أو لجنة أو بعثة أو محكمة على حدة، تعود المسؤولية عن التنفيذ الفعال لممارسات إدارة المخاطر والسيطرة عليها إلى المسؤول الأقدم في كل منها. وفي إطار الاتفاقات القائمة بين كبار المديرين والأمين العام، يتعين أن يؤكد كل مسؤول أقدم، في كل سنة، من خلال تقرير التصديق، مسؤوليته عن إقامة بيئة قوية للرقابة الداخلية وتعهدها، وذلك في ضوء نتائج عملية تقييم المخاطر. وتتولّى الجمعية العامة، بناء على مشورة اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، توفير الرقابة على إدارة المخاطر، مع كفالة أن يعتمد كبار الموظفين إطاراً فعالاً لإدارة المخاطر في المؤسسة وللضوابط الداخلية ويتعهدوا بشؤونهم. ويرد التوصيف المفصل للآليات المحددة لإدارة المخاطر وأدوارها ومسؤولياتها في وثيقة عنوانها "إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها"، ستقدم إلى اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة في شباط/فبراير ٢٠١٠.

ثالثاً - خطة التنفيذ والجداول الزمنية

٢٣ - من المتوقع أن تستغرق خطة التنفيذ المبدئية، التي ستشمل توفير الموارد البشرية والتكنولوجية اللازمة، حوالي عامين. ويمكن الشروع في التنفيذ الأولي الذي يتألف من أربع مراحل في كانون الثاني/يناير ٢٠١٢ ليكتمل بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، وذلك بافتراض موافقة الجمعية العامة على ذلك رسمياً بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١ (انظر الشكل ٣). ولما كانت عملية تمارين تقييم المخاطر في وحدات تنظيمية مختارة ستبدأ وفقاً لنهج مرحلي بمجرد إنشاء قسم إدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها، فإنه من المقدر أن يستغرق التنفيذ الكامل للإطار واعتماده على نطاق الأمم المتحدة على الصعيد العالمي من ثلاث إلى أربع سنوات إضافية، وذلك رهناً بتوافر الموارد اللازمة.

الشكل الثالث
خطة التنفيذ

٢٠١٣				٢٠١٢			
كانون الثاني/ شباط/ آذار/ يناير فبراير مارس	تشرين الأول/ الثاني/ الأول/ أكتوبر نوفمبر ديسمبر	تشرين الأول/ الثاني/ الأول/ أكتوبر نوفمبر ديسمبر	كانون الثاني/ شباط/ آذار/ يناير فبراير مارس	كانون الثاني/ شباط/ آذار/ يناير فبراير مارس	تشرين الأول/ الثاني/ الأول/ أكتوبر نوفمبر ديسمبر	تشرين الأول/ الثاني/ الأول/ أكتوبر نوفمبر ديسمبر	كانون الثاني/ شباط/ آذار/ يناير فبراير مارس
							(١) التخطيط: بحلول أيار/مايو ٢٠١٢
							(٢) التعيين: بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢
							الإعلان
							عملية الاختيار
(٣) حل تكنولوجي: حزيران/يونيه ٢٠١٢ - كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣							
التدريب				الاختيار (عملية المشتريات): بحلول أيار/مايو ٢٠١٣			
التنفيذ: بحلول تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣							
(٤) التدريب على إدارة المخاطر في المؤسسة كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ جار							
التنفيذ: جار				التخطيط: بحلول حزيران/يونيه ٢٠١٣			

١ - التخطيط (٥ أشهر)

- التخطيط التفصيلي للتنفيذ
- صياغة وثائق إضافية، بما في ذلك وضع الصيغة النهائية لكتيبات السياسات والإجراءات التفصيلية، استنادا إلى المبادئ والممارسات المبينة في الإطار
- تحديد الاحتياجات من الحلول التكنولوجية

٢ - التوظيف (١٢ شهرا)

- إعداد الإعلانات عن الوظائف الشاغرة ونشرها
- اختيار الموظفين وتعيينهم
- تعيين جهات تنسيق محلية في مجال إدارة المخاطر والسيطرة عليها

٣ - اقتناء الحل التكنولوجي وتنفيذه (١٩ شهرا)

- تحديد الحل التكنولوجي في أعقاب عملية المشتريات بالأمم المتحدة
- تنفيذ النظم
- التدريب على تكنولوجيا المعلومات

٤ - التدريب على إدارة المخاطر في المؤسسة والسيطرة عليها (جار)

- وضع نماذج تدريبية ونشرها على الصعيد العالمي
- برنامج على الإنترنت لجميع الموظفين يقدم معرفة عملية أساسية عن إدارة المخاطر في المؤسسة
- برنامج تدريب المدربين للموظفين الذين سيشاركون على نحو أكبر في تنفيذ الإطار

الجدول ١
حيز المخاطر بالأمانة العامة للأمم المتحدة

١ -	الاستراتيجية	٢ -	الإدارة	٣ -	العمليات	٣ -	العمليات (تابع)	٤ -	الامتنال
١-١	التخطيط وتخصيص الموارد	١-٢	الإدارة	١-٣	إدارة البرامج	٣-٤	خدمات الدعم	١-٤	الجوانب القانونية
١-١-١	الرؤية والولاية	١-١-٢	طابع الإدارة العليا	١-١-٣	الدعوة	١-٤-٣	التمويل	١-١-٤	العقد
٢-١-١	التخطيط الاستراتيجي	٢-١-٢	الأمانة العامة والمجالس واللجان	٢-١-٣	أنشطة الاتصال	٢-٤-٣	الترجمة التحريرية والشفوية	٢-١-٤	الملكية الفكرية
٣-١-١	الميزنة	٣-١-٢	بيعة الرقابة	٣-١-٣	التنمية الاقتصادية والاجتماعية	٣-٤-٣	المشتريات	٣-١-٤	مكافحة الفساد
٤-١-١	تخصيص اعتمادات الميزانية	٤-١-٢	اتخاذ القرار - الجمعية العامة، مجلس الأمن واللجان	٤-١-٣	إدارة المؤتمرات	٤-٤-٣	إدارة شؤون الموردين	٤-١-٤	القانون الدولي
٥-١-١	استراتيجية وتخطيط الموارد البشرية	٥-١-٢	الهيكلة التنظيمي	٥-١-٣	أنشطة البحث والتحليل والمشورة	٥-٤-٣	إدارة الأصول والمخزون	٥-١-٤	الخصوصية
٦-١-١	تنفيذ التخطيط والتكامل	٦-١-٢	قياس الأداء	٦-١-٣	وضع السياسات	٦-٤-٣	إدارة المرافق والعقارات		
٧-١-١	التزامن على نطاق المنظمة	٧-١-٢	إدارة الأداء	٧-١-٣	أنشطة التعاون والاتصال المشتركة بين الوكالات	٧-٤-٣	المخطط العام لتحديد مبادئ المقر	٢-٤	الجوانب التنظيمية
٨-١-١	تداخل الولايات	٨-١-٢	العمليات المشتركة بين الوكالات وعقد الشراكات	٢-٣	أنشطة البعثات	٨-٤-٣	استمرارية العمل	١-٢-٤	السياسات والقرارات الداخلية
٩-١-١	الاستعانة بمصادر خارجية	٩-١-٢	الشفافية	١-٢-٣	السلام والأمن الدوليان	٩-٤-٣	الأنشطة التجارية	٢-٢-٤	علاقات العمل في الأمم المتحدة
		١٠-١-٢	القيادة والإدارة	٢-٢-٣	الدعم الانتخابي	١٠-٤-٣	المساعدة القانونية	٣-٢-٤	لوائح البلد المضيف
٢-١	الأجهزة الرئيسية والأعضاء والشركاء	١١-١-٢	المساءلة	٣-٢-٣	سيادة القانون	١١-٤-٣	إدارة المحاكم والدعم القانوني		
١-٢-١	الجمعية العامة والدول الأعضاء	١٢-١-٢	التفويض	٤-٢-٣	الاستجابة في حالات الكوارث والمساعدة الإنسانية	١٢-٤-٣	إدارة وحدة الاحتجاز	٥ -	الشؤون المالية
٢-٢-١	الشركاء والجهات المنتسبة والوكالات والجهات المانحة			٥-٢-٣	تخطيط البعثات			١-٥	التمويل والاستثمارات

١ -	الاستراتيجية	٢ -	الإدارة	٣ -	العمليات	٣ -	العمليات (تابع)	٤ -	الامتثال
٣-٢-١	العلاقات على نطاق المنظمة	٢-٢	السلوكيات الأخلاقية	٦-٢-٣	بدء البعثات	٥-٣	الموارد البشرية	١-١-٥	المساهمات المالية
		١-٢-٢	الأخلاقيات	٧-٢-٣	تصفية البعثات	١-٥-٣	تخصيص الموارد وتوافرها	٢-١-٥	التمويل من موارد خارجة عن الميزانية
٣-١	العوامل الداخلية والخارجية	٢-٢-٢	الغش والأعمال غير القانونية	٨-٢-٣	اللوجستيات	٢-٥-٣	تعيين الموظفين والتعاقد معهم والاحتفاظ بهم	٣-١-٥	الصناديق الاستثمارية - الحصيلة النقدية
١-٣-١	المناخ السياسي - الخارجي	٣-٢-٢	تضارب المصالح	٩-٢-٣	العمليات الجوية والبرية والبحرية	٣-٥-٣	تخطيط تعاقب الموظفين والترقيات	٤-١-٥	إدارة الصناديق الاستثمارية
٢-٣-١	المناخ السياسي - الداخلي	٤-٢-٢	السلوك المهني والسرية	١٠-٢-٣	الهندسة	٤-٥-٣	السلوك والانضباط	٥-١-٥	إدارة صندوق المخزن والإبلاغ
٣-٣-١	العوامل الاقتصادية - أسعار السلع الأساسية			١١-٢-٣	الاتصالات	٥-٥-٣	تنمية القدرات والأداء	٦-١-٥	إدارة النقدية
٤-٣-١	أحداث فريدة (أي الأوبئة، والأزمات، والانتخابات، البيئية)	٣-٢	الاتصالات والعلاقات العامة	١٢-٢-٣	تعيين الموظفين في البعثات	٦-٥-٣	التعويضات والمزايا	٧-١-٥	الاستثمارات
٥-٣-١	التحولات في المنظمة	١-٣-٢	علاقات وسائط الإعلام وشؤون الإعلام	١٣-٢-٣	توسيع مهام البعثات	٧-٥-٣	الخدمات الطبية	٨-١-٥	الأسواق المالية
		٢-٣-٢	الاتصالات في الأزمات			٨-٥-٣	السلامة والأمن	٩-١-٥	التأمين
		٣-٣-٢	الاتصال بالموظفين	٣-٣	المحاكم الدولية	٩-٥-٣	التدريب		
		٤-٢-٢	البث الإذاعي والتلفزيوني	١-٣-٣	التحقيقات والمقاضاة	١٠-٥-٣	التنقل	٢-٥	المحاسبة والإبلاغ
		٥-٣-٢	الاتصالات التكنولوجية	٢-٣-٣	المحاكمات ودعاوى الاستئناف	٦-٣	الملكية الفكرية	١-٢-٥	إدارة الشؤون المالية والإبلاغ
				٣-٣-٣	حماية الشهود	١-٦-٣	إدارة المعارف	٢-٢-٥	المحاسبة العامة
		٤-٢	السمعة	٤-٣-٣	استراتيجية الإنجاز	٢-٦-٣	إدارة المعلومات والوثائق	٣-٢-٥	الضوابط المالية
		١-٤-٢	رأي الجمهور ودعمه وسمعة المنظمة	٥-٣-٣	القدرة والأنشطة المتبقية	٧-٣	مصادر المعلومات وتكنولوجيا المعلومات	٤-٢-٥	إدارة الخسوم والمصروفات
		٢-٤-٢	تخطيط وإدارة الأزمات والطوارئ			١-٧-٣	استراتيجية تكنولوجيا المعلومات وتطبيقات النظم	٥-٢-٥	استرداد ضرائب الموظفين
						٢-٧-٣	أمن تكنولوجيا المعلومات وإمكانية الاستخدام		
						٣-٧-٣	توافر تكنولوجيا المعلومات واستمراريتها		
						٤-٧-٣	سلامة تكنولوجيا المعلومات		
						٥-٧-٣	الهيكل الأساسية لتكنولوجيا المعلومات ونظمها		

معايير تحديد درجات في الأمانة العامة للأمم المتحدة لقياس أثر فعالية الضوابط وإمكانية تحققها ومستواها

الأثر

الدرجة	التصنيف	توصيف الأثر					التعافي	
		المدة	نطاقه في المنظمة والعمليات	الأثر على السمعة	الأثر على العمليات	الأثر المالي (مقياساً) نسبة إلى (الميزانية)		
٥	بالغ الشدة	فقدان أرواح (الموظفون، الشركاء، وعامة السكان)	أثر يتحمل ألا يمكن التعافي منه	على نطاق المنظمة. عدم القدرة على مواصلة عمليات إنجاز الأعمال العادية على نطاق المنظمة	تقارير في وسائط الإعلام الدولية لأكثر من أسبوع	عدم القدرة على إنجاز المهمة أو العمليات لأكثر من شهر	> ٥ في المائة و/أو > ٥٠٠ مليون دولار	يتطلب اهتماماً وتدخلاً هامين من الجمعية العامة والدول الأعضاء
٤	جسيم	فقدان أرواح بسبب حوادث/أنشطة غير عادية	يمكن التعافي منه على المدى الطويل (أي ٢٤-٢٦ شهراً)	٢ أو أكثر من الإدارات/المكاتب أو المواقع: أعطال كبيرة مستمرة توقف عمليات إنجاز الأعمال داخل ٢ أو أكثر من الإدارات/المكاتب أو المواقع	تعليقات في وسائط الإعلام/المنتديات الدولية	تعطل العمليات لأسبوع أو أكثر	٣-٥ في المائة و/أو ٣٠٠ مليون دولار - ٥٠٠ مليون دولار	يتطلب اهتماماً من الإدارة العليا
٣	شديد	إصابات في صفوف موظفي الأمم المتحدة وشركائها وعامة السكان	يمكن التعافي منه على المدى القصير (أي ١٢-٢٤ شهراً)	إدارة/مكتب أو موقع أو أكثر؛ أثر معتدل داخل ١ إدارة/مكتب أو موقع أو أكثر	عدة تعليقات خارجية داخل بلد واحد	تعطل العمليات لأقل من أسبوع واحد	< ٣-٢ في المائة و/أو ٢٠٠ مليون دولار - ٣٠٠ مليون دولار	يتطلب تدخلاً من المستوى المتوسط للإدارة
٢	معتدل	فقدان الهياكل الأساسية، والمعدات وغيرها من الأصول	موقت (أي لأقل من ١٢ شهراً)	إدارة/مكتب أو موقع أو أكثر؛ أثر محدود داخل إدارة/مكتب أو موقع واحد	تعليقات خارجية منعزلة داخل بلد واحد	تعطل معتدل للعمليات	< ٢-١ في المائة و/أو ١٠٠ مليون دولار - ٢٠٠ مليون دولار	مسائل يفوض حلها للمستويات الصغرى من الإدارة وصغار الموظفين
١	خفيفة	إلحاق أضرار بالهياكل الأساسية، أو المعدات أو غيرها من الأصول	لا ينطبق أو أثر محدود	لا ينطبق أو أثر محدود	لا ينطبق أو أثر محدود	لا ينطبق أو أثر محدود	< ١ في المائة و/أو < ١٠٠ مليون دولار	أثر منعدم أو محدود

إمكانية تحقق الفعالية

فعالية الضوابط

الدرجة	التصنيف	اليقين	التواتر
٥	متوقعة	< ٩٠ في المائة	على الأقل كل سنة و/أو عدة مرات في السنة
٤	مرجحة بشدة	≤ ٩٠ في المائة	حوالي كل سنة إلى ٣ سنوات
٣	مرجحة	≤ ٦٠ في المائة	حوالي كل ٣ إلى ٧ سنوات
٢	مرجحة	≤ ٣٠ في المائة	حوالي كل ٧ إلى ١٠ سنوات
١	طفيفة	> ١٠ في المائة	كل ١٠ سنوات فأكثر أو نادرا

الدرجة	التصنيف	الوصف
٥	فعالة	الضوابط مصممة بشكل ملائم وتعمل على النحو المقصود منها؛ وأنشطة الإدارة فعالة في إدارة المخاطر والتخفيف من حدتها
٤	تحتاج إلى تحسين محدود	الضوابط و/أو أنشطة الإدارة مصممة بشكل ملائم وتعمل بفعالية على حد ما، وإن كان هناك مجال للتحسين نوعا ما
٣	تحتاج إلى تحسين كبير	الضوابط و/أو أنشطة الإدارة موجودة، وإن كان هناك فرص لإدخال تحسينات كبيرة
٢	غير فعالة	الضوابط و/أو أنشطة الإدارة محدودة، ويظل مستوى عال من المخاطر قائما؛ والضوابط و/أو أنشطة الإدارة قائمة لكنها غير فعالة إلى حد ما في التخفيف من حدة المخاطر أو النهوض بالكفاءة
١	غير فعالة تماما	الضوابط و/أو أنشطة الإدارة غير موجودة أو بها أوجه قصور كبرى ولا تعمل على النحو المطلوب؛ والضوابط و/أو أنشطة الإدارة غير فعالة تماما، بالصيغة التي صممت بها، في التخفيف من حدة المخاطر أو النهوض بالكفاءة

المرفق الثالث

تعزيز آليات المساءلة لدى الأمانة العامة لأوجه القصور في برنامج النفط مقابل الغذاء

١ - طلبت الجمعية العامة في الفقرة ٩ (ك) من قرارها ٢٧٦/٦٣ "تفسير كيفية تصدي التدابير الرامية إلى تعزيز آليات المساءلة لدى الأمانة العامة لأوجه القصور الشديدة من حيث الرصد الداخلي والتفتيش والمساءلة فيما يتعلق بإدارة برنامج الأمم المتحدة للنفط مقابل الغذاء". وفيما يلي تقييم أعد استجابة لذلك الطلب.

رصد البرنامج

٢ - رغم أن بعض أوجه القصور في البرنامج تقع خارج نطاق سيطرة الأمانة العامة، حددت لجنة التحقيق المستقلة في تقاريرها^(١) النقاط الضعف الهامة التي يمكن أن تؤدي معالجتها إلى تحسن الطريقة التي تدير بها الأمانة العامة أعمالها. ويبحث هذا المرفق في نقاط الضعف التي تندرج في نطاق اختصاص الأمانة العامة.

٣ - وفي البداية، اعترفت اللجنة بأن الأمم المتحدة تواجه تحديات غير عادية في إدارة برنامج النفط مقابل الغذاء من بينها الاعتبارات السياسية. ولاحظت اللجنة، أيضا، أن الأمانة العامة واجهت عقبات في تنفيذ مهامها في إطار البرنامج على نحو فعال نتيجة لعدم وجود بنية تحتية إدارية مناسبة للتعامل مع الطلبات المفاجئة لهذا البرنامج الإنساني "المؤقت" الكبير والمعقد بشكل استثنائي.

٤ - وربما يكون عدم وجود نظام رسمي لإدارة المخاطر في المنظمة قد أسهم في الفشل في معالجة قضايا من قبيل المخاطر السياسية التي واجهتها المنظمة في إدارة البرنامج. ومن ثم، فإطار إدارة المخاطر في المؤسسة الذي يقترحه الأمين العام يتناول المخاطر باعتبارها عنصرا في مخاطر لم تؤخذ في الحسبان.

الرقابة التي تمارسها الإدارة العليا

٥ - النتيجة - عانى البرنامج من مزيج من عدم وضوح بنية الإبلاغ، وعدم وجود رقابة من الإدارة العليا واستجابة مستقلة للتقارير عن التجاوزات والفساد في البرنامج

(أ) التقرير المؤقت المؤرخ ٣ شباط/فبراير ٢٠٠٥، والتقرير المؤقت الثاني المؤرخ ٢٩ آذار/مارس ٢٠٠٥ والتقرير المؤقت الثالث المؤرخ ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٥ والتقرير بشأن إدارة برنامج النفط مقابل الغذاء المؤرخ ٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ (المجلدات الأولى والثالث والرابع).

والتحقيق فيها. بيد أنه لا يوجد ما يضمن أنه لو كانت الإدارة العليا قد شددت الرقابة لحال ذلك دون وقوع التجاوزات.

٦ - التقييم - يعتقد الأمين العام أنه على الرغم من عدم وجود ضمان، أن أي نظام استباقي لإدارة المخاطر كان من شأنه أن يشجع على رصد البرنامج بصورة أدق، وبالتالي التخفيف من نقاط الضعف المشار إليها. أما عن عدم وضوح هياكل الإبلاغ، فلو كان خطوط تفويض السلطة أوضح لكانت قد أفضت إلى وجود هيكل إبلاغ واضح وما يرتبط به من خطوط المساءلة.

المراجعة الداخلية للحسابات

٧ - النتيجة: وجدت لجنة التحقيق المستقلة أن الموارد المخصصة لمراجعة حسابات برنامج النفط مقابل الغذاء لم تكن كافية، وأعاقت تغطية مراجعة الحسابات. ولاحظت، أيضا، أن عدة جوانب هامة من البرنامج (على سبيل المثال، المهام المضطلع بها في مقر مكتب برنامج العراق وعناصر عقود النفط والشؤون الإنسانية بما في ذلك أسعار السلع وجودتها) لم تخضع للمراجعة من قبل مراجعي الحسابات الداخليين. ورغم خضوع عمليات التقارير المحاسبية والمالية ونتائج الحساب الإداري للبيئة والتنمية المستدامة بصورة روتينية لتدقيق مجلس مراجعي الحسابات، لم تجر شعبة المراجعة الداخلية سوى عملية مراجعة داخلية واحدة تتعلق بالحساب الإداري.

٨ - التقييم - سوف يجري في برامج من هذا الحجم في المستقبل تقييم مستقل للأنظمة والضوابط التي كانت تفتقر إليها إدارة البرنامج. وبالإضافة إلى ذلك، اتخذت الخطوات بالفعل لمعالجة مسألة الموارد اللازمة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية. وقد قررت الجمعية العامة في قرارها ١/٦٠ تعزيز خبرة المكتب وقدرته وموارده في مجال مراجعة الحسابات والتحقيقات بدرجة كبيرة.

٩ - النتيجة - لم تكن تقارير مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى الجمعية العامة بشأن المسائل المتصلة بالبرنامج مرضية، ولم تنشر في الوقت المقرر وفي شكل متسق.

١٠ - التقييم: ساعد قرار الجمعية العامة ٢٧٢/٥٩ المتعلق بمتطلبات الإبلاغ فيما يخص مكتب خدمات الرقابة الداخلية، و ٢٧٥/٦١ بشأن اختصاصات اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة، على تعزيز المساءلة في المنظمة.

١١ - النتيجة - لم يرصد مكتب خدمات الرقابة الداخلية بدرجة كافية تنفيذ التوصيات التي وافقت عليها الإدارة. وبالمثل لم يرصد مكتب برنامج العراق ومكتب

الأمم المتحدة للشؤون الإنسانية في العراق، قبل عام ٢٠٠٢، بدأت تنفيذ التوصيات المنبثقة من عمليات مراجعة الحسابات.

١٢ - التقييم - ويعبر إطار المساءلة عن إدراك لضرورة ضمان المتابعة الفورية للتوصيات المقدمة من هيئات الرقابة. وحتى الآن، تتولى لجنة الإدارة مسؤولية ضمان إدراج هذه التوصيات في عملية الإدارة.

١٣ - النتيجة - لا تملك الأمم المتحدة الوسائل الكافية لتسوية المنازعات المتعلقة بأنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية ونطاق عمليات المراجعة التي يضطلع بها. وقد حادت شعبة المراجعة الداخلية للحسابات بمكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مسار "أفضل الممارسات" لقصورها عن تقديم التقارير بشكل مباشر إلى لجنة مراجعة الحسابات أو أي هيئة مستقلة أخرى وعدم استكمال تقييمات المخاطر على نطاق المنظومة وعدم استقلالها فيما يتعلق بالميزانية.

١٤ - التقييم - اعتمد مكتب خدمات الرقابة الداخلية منذ ذلك الحين خطط عمل على أساس المخاطر. لكن ميزانيات المكتب ما زالت تمر بعملية شبيهة بالتي تتبعها إدارات أخرى. ووجه الاختلاف الرئيسي هو أن اقتراحات ميزانية المكتب تراجعها وتحللها اللجنة الاستشارية المستقلة، وهي هيئة مستقلة تقدم تقاريرها مباشرة إلى الجمعية العامة.

١٥ - النتيجة - كانت الموارد المخصصة للتحقيقات محدودة ورُفضت طلبات الحصول على موارد إضافية من البرنامج. ونظراً لحدودية التمويل، كان نهج شعبة التحقيقات بمكتب خدمات الرقابة الداخلية المتمثل في استهلال عمليات استعراض للبرنامج هو مجرد رد فعل بدلا من الأخذ بزمام المبادرة. ولم تجر إلا تحقيقات محدودة، إما بسبب غياب التعاون من قبل السلطات العراقية أو بسبب نقص التمويل والموارد الأخرى.

١٦ - التقييم - تشكل مراجعة ميزانيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية جزءا من ولاية اللجنة الاستشارية المستقلة. وسوف تكفل هذه العملية توفير الموارد بصورة كافية وفقا للنهج القائم نحو إدارة مهام الرقابة استنادا إلى المخاطر. انظر أيضا الرد الوارد في الفقرة ٨ فيما يتعلق بتخصيص الموارد.

إدارة البرنامج

١٧ - النتيجة - أشار التقرير إلى أن ما قام به المدير التنفيذي لبرنامج العراق من طلب مخصصات نفطية لصالح جهة مرتبطة به يشكل حالة خطيرة من حالات تضارب المصالح وانتهاكا لنظامي موظفي الأمم المتحدة الإداري والأساسي فيما يتعلق بالتزاهة والحياد

والاستقلال. وأكد التقرير، أيضا، أن المدير التنفيذي للبرنامج قد حصل، هو وشركاؤه، على مكاسب مادية شخصية من البرنامج، حيث تلقوا عائدات نقدية من بيع كميات من النفط خصصها لهم العراق. وكانت هذه الأطراف تدرك أن رسوماً إضافية غير قانونية دُفعت إلى العراق مقابل هذه المبيعات النفطية، الأمر الذي يمثل انتهاكاً لجزاءات الأمم المتحدة والقواعد التي تحكم برنامج النفط مقابل الغذاء.

١٨ - التقييم - أنشأت الأمم المتحدة بعد ذلك مكتب الأخلاقيات الذي وضع سياسات بشأن حالات تضارب المصالح المحتملة وتقديم الإقرارات المالية وحماية المبلغين عن المخالفات. ويمكن لهذه التدابير أن تحول دون تكرار حدوث الانتهاكات المذكورة، أو على الأقل أن تحد منها.

١٩ - النتيجة - أظهرت استجابة الأمانة العامة للادعاءات المتعلقة بالرسوم الإضافية والرشاوى وأنشطة تهريب النفط وجود نمط من التقاعس عن القيام بالعمل الواجب وعدم الإفصاح عن المعلومات بالقدر الكافي للجنة مجلس الأمن المنشأة عملاً بالقرار ٦٦١ (١٩٩٠).

٢٠ - التقييم - يتوخى من صكوك المساءلة المقترحة أن تستند إلى نظام الرقابة الذي تم بالفعل تعزيزه، وذلك لإنشاء آلية قوية للرقابة تعالج حالات تقاعس الموظفين عن أداء واجباتهم وفقاً للأنظمة والقواعد والسياسات والإجراءات المعمول بها.

٢١ - النتيجة - أسهمت أوجه القصور في آليات المراقبة والرقابة في الفساد، كما أن الوكالات لم تحقق في الادعاءات المتعلقة باختلاس الأموال أو سوء الإدارة أو حالات تضارب المصالح.

٢٢ - التقييم - تؤكد صكوك المساءلة الحالية أن وضع ضوابط داخلية ملائمة وبناء قدرة مستقلة قوية للاضطلاع بالرقابة أمران أساسيان للإدارة السليمة.

٢٣ - النتيجة - كان من الواضح أن الإدارة لم تتابع ما توصلت إليه عملية مراجعة الحسابات من نتائج وما قدمته من توصيات؛ الأمر الذي يبين أن المراجعة الداخلية للحسابات تفتقر إلى السلطة والمركز اللذين يسمحان لها بالاضطلاع بدورها.

٢٤ - التقييم - بعد صدور تقرير لجنة التحقيق المستقلة، أنشئت لجنة الإدارة برئاسة نائب الأمين العام. وتمثل إحدى الوظائف الرئيسية لهذه اللجنة في كفالة أن تُؤخذ التوصيات الصادرة عن هيئات الرقابة في الاعتبار بشكل فعال في عملية الإدارة التنفيذية وأن تُنفذ

التوصيات المقبولة في الوقت المناسب. وتجتمع لجنة الإدارة مرة كل ثلاثة أشهر لاستعراض التوصيات الصادرة عن هيئات الرقابة.

تنفيذ وكالات الأمم المتحدة للبرنامج

٢٥ - النتيجة - رغم أن لجنة التحقيق المستقلة سلّمت بأن وكالات الأمم المتحدة حققت نجاحا بالغ الأهمية في المحافظات الشمالية في مجال إدارة الأزمة الإنسانية وتوزيع السلع والخدمات في جميع أنحاء المنطقة، فإنها وجدت من ناحية أخرى أوجه قصور كبيرة. ولاحظت اللجنة أن تنفيذ الوكالات لبرنامج كشف عن نواحي فشل كبيرة لأن هذه الوكالات تصدّت لمشاكل خارجة عن نطاق اختصاصاتها الرئيسية، ولعدم كفاية الجهد المبذول في مجالات الإدارة والتنسيق والرقابة وما إلى ذلك. كما أن الوكالات لم تنجح في تنفيذ المشاريع رغم أن هذه المشاريع كانت تقع ضمن نطاق اختصاصاتها التقليدية، مما أدى إلى إهدار الموارد والتأخر في تقديم المساعدات إلى المحافظات الشمالية الثلاث. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الأمانة العامة للأمم المتحدة لم تراقب أنشطة الوكالات أو تشرف عليها بالقدر الكافي، كما أن طبيعة تصميم البرنامج حالت دون اضطلاع الأمانة العامة بأنشطة المراقبة والإشراف هذه. وعلاوة على ذلك، ترددت الأمانة العامة في أن تستخدم في إدارة أنشطة الوكالات، الأداة الوحيدة التي تحت تصرفها، ألا وهي ممارسة الرقابة على أموال البرنامج. وبالتالي، يشير تقرير اللجنة إلى أن أوجه قصور المراقبة والإشراف هذه أسهمت في حدوث الفساد وإلى أن الوكالات لم تحقق في الادعاءات المتعلقة باختلاس الأموال أو سوء الإدارة أو حالات تضارب المصالح.

٢٦ - التقييم - يقترح الأمين العام لمعالجة أوجه قصور الأداء هذه وضع إطار قوى للإدارة القائمة على النتائج يركز على تحقيق النتائج وتحسين الأداء، ومراعاة الدروس المستفادة أثناء اتخاذ القرارات الإدارية، رصد الأداء والإبلاغ عنه. وسيتعزز التقدم الذي سيتم إحرازه من خلال نظام المعلومات الخاص بالإدارة القائمة على النتائج المشار إليه سابقا، وذلك عن طريق الربط بين الأهداف والنتائج والموارد.

عملية الشراء

٢٧ - النتائج - أشار تقرير لجنة التحقيق المستقلة إلى أن عملية اختيار كل من الجهات الثلاث المتعاقدة التي اختارها الأمم المتحدة في عام ١٩٩٦ لم تمثل للقواعد المالية وقواعد العطاءات التنافسية المعمول بها كما أنّها لم تف بمعايير النزاهة والشفافية المعقولة.

٢٨ - ففي إحدى الحالات، لم يتم اختيار مقدم العطاء الأقل سعراً من بين العطاءات المقبولة، ولم يقدم أي تبرير خطي من جانب أي مسؤول مختص لرفض مقدم العطاء الأقل سعراً، الأمر الذي يشكل مخالفة للقاعدة المالية ١١٠. وفي حالة أخرى، وافقت شعبة المشتريات على عطاء جرى تعديله بشكل غير سليم لتخفيض سعر عطاء قدمته إحدى الجهات المتعاقدة. وفي حالة أخرى أيضاً، تأثرت عملية اتخاذ القرار فيما يتعلق بإرساء العقود بعوامل خارجة عن نطاق الاعتبارات التقنية والمالية، الأمر الذي يشكل مخالفة للقواعد والإجراءات المعمول بها.

٢٩ - وأكد أيضاً التقرير أنه رغم إجراء عملية مفتوحة لتقديم العطاءات، فإن قواعد الأمم المتحدة للمشتريات فيما يتعلق بمؤهلات الجهات المتعاقدة المحتملة لم تُتبع على النحو المناسب: ذلك أنه لم يُطلب من الجهة المتعاقدة تقديم البيان المالي المطلوب كما أنه لم يُؤخذ في الحسبان أن كبير الموظفين التنفيذيين في الجهة المتعاقدة المحتملة كان قد أُجري ضده تحقيقان جنائيان. وأشار التقرير أيضاً إلى أن أحد الموظفين في شعبة المشتريات أُطلع إحدى الجهات الموردة المحتملة على معلومات سرية عن العطاءات والتقييمات الداخلية وعن اعتبارات يُؤخذ بها في عملية الاختيار، الأمر الذي يشكل مخالفة لأحكام دليل مشتريات الأمم المتحدة والنظامين الأساسيين والإداريين للموظفين.

٣٠ - التقييم - في سياق إصلاح نظام المشتريات، استحدث الأمين العام عدداً من التدابير لتعزيز المراقبة الداخلية والأخلاقيات والنزاهة والإنصاف والشفافية في عملية الشراء، وشملت هذه التدابير إنشاء آلية مستقلة لاستعراض التحديات التي تُواجه في إرساء عقود المشتريات. ومن شأن هذه التدابير، إذا تضافرت مع السياسات الراهنة بشأن الإقرار المالي ومنع حدوث حالات تضارب المصالح وحماية المبلغين عن المخالفات ووضع إطار لإدارة المخاطر في المؤسسة، أن تحول دون تكرار مثل هذه الحالة أو أن تخفف من وطأها.

المراجعة الخارجية للحسابات

٣١ - النتائج - لم تكن الموارد المرصودة لمراجعة حسابات البرنامج كافية بالنسبة إلى حجم هذا البرنامج.

٣٢ - وكان النطاق الذي حدده مجلس مراجعي الحسابات لمراجعة الحسابات نطاقاً ضيقاً؛ إذ ركز بصفة خاصة على دقة البيانات المالية، في حين لم تُلَقَّ بيئة المراقبة الداخلية لنشاط البرنامج اهتماماً يُذكر.

٣٣ - ولم تتضمن عمليات المراجعة الخارجية للحسابات مراجعة أو فحصاً لبعض المجالات الأكثر أهمية في البرنامج، ومن بينها تسعير النفط والسلع الإنسانية، كما لم تقيم تأثيرها على البيانات المالية للبرنامج.

٣٤ - التقييم - من شأن النهج المتوخى لإدارة المخاطر في المؤسسة أن يساعد في تحديد المخاطر وتخفيفها. ومجلس مراجعي الحسابات هو هيئة مستقلة تتحمل وحدها مسؤولية ما تجرّيه من عمليات مراجعة الحسابات. غير أن البند ٧-٤ من النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة (ST/SGB/2003/7) ينص على أن تجري مراجعة الحسابات طبقاً لأصول مراجعة الحسابات المتعارف عليها والمقبولة عموماً، مع مراعاة أية توجيهات خاصة من الجمعية العامة. كما ينص البند ٧-٧ على أنه يحق للجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أن تطلب إلى مجلس مراجعي الحسابات القيام بفحوص خاصة معينة. ومع وضع إطار قوي لإدارة المخاطر في المؤسسة، ستستفيد الجمعية العامة من تحديد المجالات التي تنطوي على مخاطر عالية، مما قد يوفر توجيهات إضافية للمساعدة في تحديد المجالات التي قد تحتاج إلى أن تخضع لمراجعة خاصة للحسابات.