

Distr.: General
28 April 2009
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثالثة والستون

البندان ١٢٨ و ١٣٢ من جدول الأعمال

تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل

عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مراجعة هيكل الأمانة العامة المعني بإدارة عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها*

”ما زال يتعين على الأمانة العامة أن تضع الآليات اللازمة للإدارة والمساءلة من
أجل كفاءة الفعالية والمساءلة في عمليات حفظ السلام“

موجز

عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٧٩/٦١، قام مكتب خدمات الرقابة الداخلية بإجراء عملية
مراجعة لهيكل الأمانة العامة المعني بإدارة عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها. وفي تقريره
(A/61/858 و Corr.1) عن تعزيز قدرة الأمم المتحدة على إدارة عمليات حفظ السلام ودعم
استمرارها، أشار الأمين العام إلى ضرورة إعادة هيكلة إدارة عمليات حفظ السلام وإنشاء إدارة
مستقلة للدعم الميداني لتعزيز قدرة المنظمة على إنشاء عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها في
ضوء تزايد حجمها وتعقيدها. وبناء على توصية الأمين العام، وافقت الجمعية العامة بموجب
القرار ٢٧٩/٦١ على إعادة هيكلة إدارة عمليات حفظ السلام وإنشاء إدارة الدعم الميداني.

* تأخر تقديم هذا التقرير بسبب توسيع نطاق المراجعة لتشمل استعراض دور ومهام نائب الأمين العام في إدارة
عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة الشؤون الإدارية.



والهدف الرئيسي لهذه المراجعة هو تقييم ما إذا كانت الأدوار التنظيمية، والمسؤوليات، والتسلسل الإداري، وغيرها من آليات الإدارة والمساءلة في الهيكل الجديد لحفظ السلام بالأمانة العامة محددة بشكل كاف عن طريق إعادة النظر في تحديد دور كلٍ من رؤساء البعثات، وإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة الشؤون الإدارية وغيرها من الكيانات المعنية بحفظ السلام.

وكانت النتائج الرئيسية كما يلي:

- يمثل إنشاء إدارة الدعم الميداني اعترافاً بالأهمية البالغة لمسائل الدعم في إنجاح أي بعثة من البعثات وإقراراً بالمخاطر المتمثلة في أن إدارة الشؤون الإدارية ومكتب دعم البعثات السابق التابع لإدارة عمليات حفظ السلام لم يعودا قادرين على تلبية احتياجات الدعم الإداري لعمليات حفظ السلام نظراً لتزايد حجمها وتعقيدها. وعلاوة على ذلك، فإن هذا الهيكل الجديد سيتيح لإدارة عمليات حفظ السلام التركيز على المسائل الفنية لحفظ السلام. ولكن من السابق لأوانه في هذه المرحلة تحديد ما إذا كان الهيكل الجديد يعمل بفعالية وكفاءة في تنفيذ ولاياته؛
- لقد وضع الأمين العام آليات لتوفير التوجيه التنفيذي لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وإدارة الشؤون السياسية وإدارة الشؤون الإدارية. وتشمل تلك الآليات لجنة السياسات، واللجنة الإدارية، ومجلس الأداء الإداري. ويبدو أن هذه الآليات تتيح أيضاً لنائب الأمين العام أن يكون على اطلاع تام على الجوانب السياسية والعسكرية لعمليات حفظ السلام، وبالتالي تضمن الاستمرارية والاتساق للدور القيادي الذي يمارسه الأمين العام في إدارة عمليات حفظ السلام. لقد أنشئت وظيفة نائب الأمين العام كجزء لا يتجزأ من المكتب التنفيذي للأمين العام مع تفويض المسؤوليات له من قبل الأمين العام. علاوة على ذلك، فقد قام الأمين العام بتكليف نائب الأمين العام بالإشراف على العمليات اليومية للإدارات ذات الصلة بشؤون الإدارة، مثل إدارة الدعم الميداني وإدارة الشؤون الإدارية، كما كلفه بأن يكون مسؤولاً عن اللجنة الإدارية ومجلس الأداء الإداري. وأبلغ المكتب التنفيذي للأمين العام مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأنه يقوم حالياً بصياغة ما يلي: (أ) الاستراتيجية التنفيذية والاحتياجات من الموارد اللازمين لتمكين نائب الأمين العام من الاضطلاع بمسؤولياته؛ (ب) وآلية للإبلاغ من الإدارات التنفيذية المعنية إلى نائب الأمين العام؛

- نفذ الأمين العام اتفاق كبار المديرين مع وكلاء الأمين العام بالأمانة العامة، الذي ينص على توقعات الأمين العام وأوجه المساءلة الفردية لوكلاء الأمين العام. ولا يخضع رؤساء البعثات، الذين عُهد إليهم بمسؤوليات كبيرة في إدارة البرامج وتنفيذ الولاية، لهذه الآلية. ويلزم تطبيق اتفاق الأمين العام على رؤساء البعثات من أجل تعزيز مساءلتهم. كما ينبغي تطبيق هذه الآلية بين رؤساء البعثات ونوابهم؛
- ولم تُحدَّث الولايات الخاصة بالإدارات في جميع مكاتب الأمانة العامة التي تشارك في حفظ السلام لتبين دور كل منها في إطار الهيكل الجديد المعني بإدارة عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها. وعلقت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني بأتهما أعدتا مشروعين ولايتهما. كما أن بيان الرؤية والمهام، وهما أداتان قيمتان لتوضيح وتبادل وتعزيز الأهداف الأساسية للإدارة ومسؤولياتها الكبرى والتزاماتها الرئيسية مع الموظفين والجهات المعنية الأخرى، لم يحدّثا في حالة إدارة عمليات حفظ السلام، ولم يوضعا في صيغتهما النهائية في حالة إدارة الدعم الميداني؛
- كما أن تحقيق التكامل بين مفهوم العمليات الخاص بإدارة عمليات حفظ السلام وخطة الدعم الناجمة عنه، الخاصة بإدارة الدعم الميداني، وهو أحد الأنشطة الرئيسية في مجال بدء تنفيذ البعثات الجديدة، تم بطريقة غير رسمية وغير موثقة. وبالتالي، فليس هناك ضمان بأنه قد تم إنجاز هذه المهمة البالغة الأهمية، وأن المسؤوليات عن إنجاز الخطط واضحة، وأن التوقعات قابلة للتحقيق. وينبغي لوكيلي الأمين العام لعمليات حفظ السلام والدعم الميداني المشاركة في التوقيع على مفهوم العمليات الخاص بإدارة عمليات حفظ السلام وخطة الدعم الخاصة بإدارة الدعم الميداني؛
- وتتمثل إحدى السمات الرئيسية للهيكل الجديد في استحداث أفرقة العمليات المتكاملة، المسؤولة عن توفير الدعم اليومي لجميع جوانب عمليات حفظ السلام. ولم تتم تغطية الصكوك التي تُنظم عمل أفرقة العمليات المتكاملة ومسؤولياتها، مثل المسؤوليات التفصيلية لأعضاء أفرقة العمليات المتكاملة والوحدات التي تتبع لها هذه الأفرقة، وتقسيم العمل بين أعضاء أفرقة العمليات المتكاملة والقادة والمديرين الإقليميين، على نحو كاف في الاختصاصات. وذكرت إدارة عمليات حفظ السلام بأها وضعت الصيغة النهائية لاختصاصات جميع موظفي أفرقة العمليات المتكاملة، ومديري مكتب العمليات، وللموظفين من مكاتب أخرى الذين يقدمون الدعم لأفرقة العمليات المتكاملة؛

- وقد تمت إعادة الهيكلة دون تحديد الفوائد المتوقعة القابلة للقياس لمختلف وظائف إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، وخاصة من حيث الإنتاجية. وهناك حاجة لأن تقوم الإدارتان بتحديد الإنجازات المتوقعة ومعايير لقياس أوجه الكفاءة والتحسين الناتجة عن عملية إعادة الهيكلة الأخيرة؛
- لقد خططت إدارة عمليات حفظ السلام خطوات جديدة بالثناء في وضع اتفاقات للتعاون بين الشركاء في عمليات حفظ السلام، مثل الاتحاد الأفريقي، والاتحاد الأوروبي، ومنظمة حلف شمال الأطلسي، والبنك الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وما إلى ذلك؛
- ولا تزال مخاطر الازدواجية والثغرة القائمة في مجال المسؤولية بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية، والتي أُشير إليها في المراجعة السابقة التي أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية في عام ٢٠٠٦، موجودة. فعلى سبيل المثال، تقوم كلٌّ من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية بالتخطيط للبعثات الميدانية، والبدء في تنفيذها، وقيادتها. وبناء على الأهمية النسبية لولاية البعثة الميدانية ومدتها، تقوم لجنة السياسات التابعة للأمين العام بإسناد المسؤولية الرئيسية عن إدارة بعثة سياسية خاصة ما، إما إلى إدارة عمليات حفظ السلام أو إلى إدارة الشؤون السياسية. وهذا ما يسمى بسياسة "الإدارة الرائدة". إلا أنه لم تكن هناك معايير واضحة أو آليات شفافة لاتخاذ القرار فيما يتعلق بتحديد الإدارة الرائدة. وهذا يمكن أن يؤدي إلى خطر الازدواجية والتداخل المحتمل بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية حيث أن كلاهما يمكن أن يرأس ويدير عملية لحفظ السلام. وقام المكتب التنفيذي للأمين العام بإبلاغ مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأنه سيتم تحديث سياسة "الإدارة الرائدة". بمجرد إعادة النظر في الولايات الإدارية لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية. ورحبت إدارة عمليات حفظ السلام بالتوصية بوضع معايير أوضح لسياسة "الإدارة الرائدة" مُبينةً بأن من شأن هذه التوصية توفير المزيد من الوضوح فيما يتعلق بتقسيم العمل بين الإدارتين. وظل المكتب التنفيذي للأمين العام، وإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية يعملون بشكل وثيق معاً من أجل إعادة النظر في الولاية الخاصة بكل منهم. غير أن إدارة عمليات حفظ السلام أفادت بأن مسألة عدم الوضوح الكافي هذه تتصل فقط بالبعثات السياسية الخاصة الصغيرة والمتوسطة الحجم؛

- ولم يحن الوقت بعد للتحديد الواضح لأدوار ومسؤوليات إدارة الدعم الميداني وعنصر الدعم بكل بعثة من البعثات في توفير الدعم للبعثات. وهناك حاجة إلى اتفاق بشأن مستوى الخدمات لتحديد وتعيين أدوار كلٍ من هذه الكيانات. فهو ليس فقط آلية جيدة لمثل هذه الأغراض، ولكنه أيضا وسيلة فعالة لإنفاذ أوجه المساءلة من خلال تقديم تعريف رسمي لما يلي: (أ) الخدمات التي تحتاجها كل بعثة من إدارة الدعم الميداني؛ (ب) ومعايير لقياس أداء إدارة الدعم الميداني في توفير الدعم للبعثات. ولم يتم حتى الآن تحديد هذه التعاريف والاتفاق بشأنها؛
- إن قيام إدارة الشؤون الإدارية بتفويض السلطة في مجال الموارد البشرية لموظفي الموارد البشرية بإدارة الدعم الميداني في مقر الأمم المتحدة في نيويورك لم يتم بطريقة رسمية. وهذا ما يخالف الشرط الخاص بإدارة الشؤون الإدارية بشأن القيام رسميا بتعيين موظفي الموارد البشرية بالبعثة وتفويض السلطات لهم. وبالتالي، فبالرغم من أن موظفي إدارة الدعم الميداني يؤدون وظائف الموارد البشرية للبعثات، إلا أنهم لا يملكون من الناحية الرسمية سلطة القيام بهذه المهام. وكذلك لم تقم إدارة الشؤون الإدارية بانتظام باستعراض ورصد ما إذا كانت السلطات المفوضة من قبلها لإدارة الدعم الميداني تُنفذ على النحو المطلوب؛
- فيما يتعلق بدور إدارة السلامة والأمن في توفير الأمن لبعثات حفظ السلام، وجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية في مراجعته السابقة للإدارة، أن طبيعة ونطاق الإشراف التقني، والتوجيه المتعلق بالسياسة العامة، والتوجيه التنفيذي من جانب الإدارة لكبار مستشاري الأمن، غير واضحين بما فيه الكفاية. وحيث أن كبار مستشاري الأمن يخضعون للمساءلة أمام المسؤول المكلف، والذي قد يكون في بعض الأحيان رئيس البعثة، وكذلك أمام إدارة السلامة والأمن، لذا فإن عدم وضوح الإشراف التقني من جانب إدارة السلامة والأمن على كبار مستشاري الأمن يمكن أن يتسبب في سوء الفهم وعدم إمكانية حصر المساءلة في أشخاص معينين.

وقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية عددا من التوصيات لمعالجة المسائل التي نوقشت أعلاه. ووافقت الإدارات المعنية على جميع تلك التوصيات.

المحتويات

الصفحة

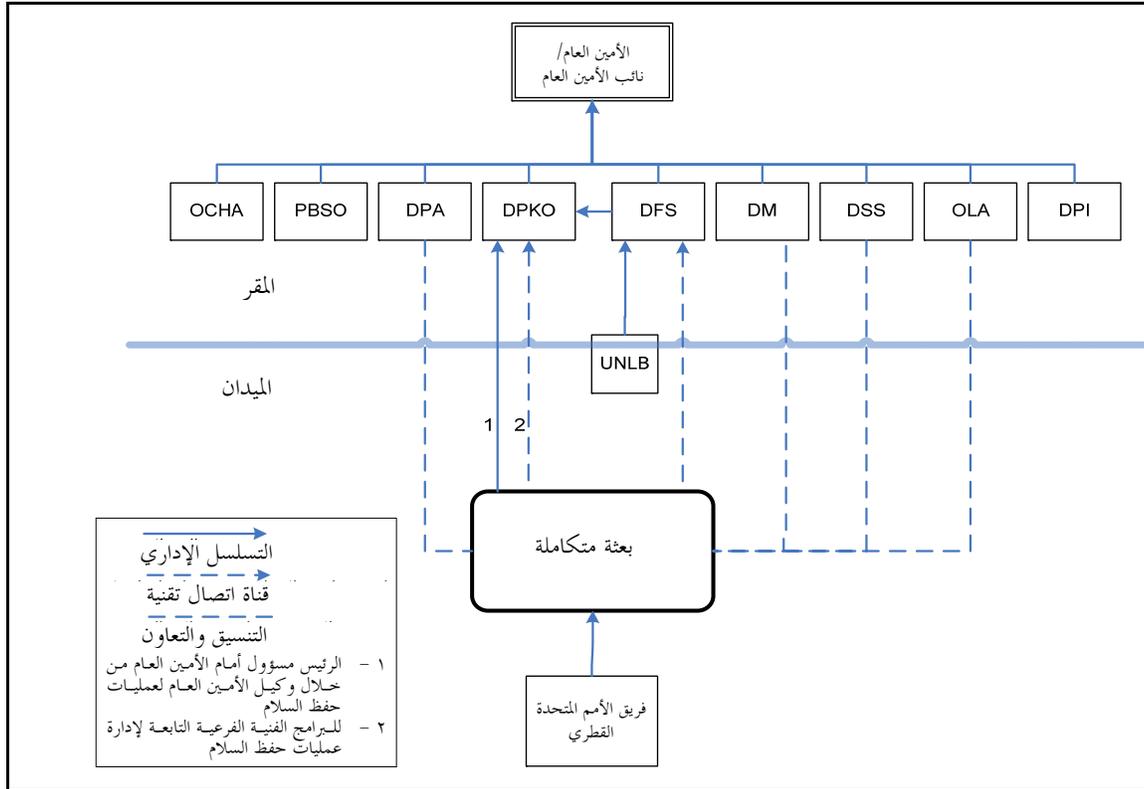
٧	.....	أولا - مقدمة
١٠	.....	ثانيا - الإدارة التنفيذية التي يضطلع بها المكتب التنفيذي للأمين العام
١٢	.....	ثالثا - دور رؤساء البعثات
١٤	.....	رابعا - دور إدارة عمليات حفظ السلام
١٤	.....	ألف - الولاية والمسؤولية
١٦	.....	باء - أفرقة العمليات المتكاملة التابعة لمكتب العمليات
١٧	.....	جيم - هيكل وظيفة الرصد
١٨	.....	دال - التقدم المحرز في إعادة الهيكلة
١٨	.....	هاء - تكامل الجهود بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني
٢٠	.....	واو - التنسيق والتعاون مع الشركاء
٢١	.....	خامسا - دور إدارة الشؤون السياسية
٢٢	.....	سادسا - دور إدارة الدعم الميداني
٢٦	.....	سابعا - دور إدارة الشؤون الإدارية
٢٧	.....	ألف - بالنسبة لإدارة الموارد البشرية
٢٨	.....	باء - بالنسبة للإدارة المالية والميزنة
٢٩	.....	ثامنا - دور إدارة شؤون السلامة والأمن
٣٠	.....	تاسعا - التوصيات

أولا - مقدمة

- ١ - عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٧٩/٦١، أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية مراجعة لهيكل الأمانة العامة المعني بإدارة عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها.
- ٢ - أشار الأمين العام في تقريره عن تعزيز قدرة الأمم المتحدة على إدارة عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها (A/61/858 و Corr.1) إلى ضرورة إعادة هيكلة إدارة عمليات حفظ السلام. وبناء على توصية الأمين العام، وافقت الجمعية العامة في قرارها ٢٧٩/٦١ على إعادة هيكلة إدارة عمليات حفظ السلام وإنشاء إدارة الدعم الميداني عن طريق فصل مكتب دعم البعثات السابق التابع لإدارة عمليات حفظ السلام ابتداء من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٧، وكذلك على إنشاء ١١٩ وظيفة جديدة لإدارة عمليات حفظ السلام و ٣٣ وظيفة لإدارة الدعم الميداني.
- ٣ - إن هيكل الأمانة العامة المعني بإدارة عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها يتألف من عدد من إدارات الأمم المتحدة وكياناتها في المقر وفي الميدان (انظر الشكل الأول) المنظمة أفقياً من خلال ولايات متعددة وعمليات وإجراءات مشتركة بين الإدارات. وترد في ما يلي الإدارات الرئيسية ودور كل منها:
- (أ) **إدارة عمليات حفظ السلام:** مسؤولة عن توفير الإرشاد والإدارة والتوجيه على الصعيد الاستراتيجي لعمليات الأمم المتحدة في الميدان؛
- (ب) **إدارة الدعم الميداني:** مسؤولة عن تقديم الخدمات المتخصصة لعمليات الأمم المتحدة في الميدان، وإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية، بما يشمل المسائل المتعلقة بالموظفين، والمالية، والدعم اللوجستي، والاتصالات، وتكنولوجيا المعلومات وغير ذلك من المسائل الإدارية والمتعلقة بالإدارة العامة (انظر A/61/858 و Corr.1)؛
- (ج) **إدارة الشؤون السياسية:** مسؤولة عن تقديم المساعدة الانتخابية ومعظم البعثات السياسية الخاصة؛
- (د) **إدارة الشؤون الإدارية:** مسؤولة عن صياغة السياسات والإجراءات وتوفير الإرشاد والتوجيه والدعم على الصعيد الاستراتيجي لجميع كيانات الأمانة العامة في ثلاثة مجالات إدارية عامة وهي المالية والميزانية، والموارد البشرية، والخدمات المشتركة (المشتريات وإدارة المرافق) (المرجع نفسه)؛
- (هـ) **إدارة السلامة والأمن:** مسؤولة عن توفير الدعم في مجال الأمن لكفالة تطبيق نظام إدارة الأمن في الأمم المتحدة وذلك في المقر وفي البعثات الميدانية. وبالإضافة إلى ذلك، تعمل إدارة السلامة والأمن بشكل وثيق مع إدارة الدعم الميداني لكفالة توفير الموارد الأمنية اللازمة للبعثات الميدانية، ولا سيما في مجالات الموظفين والمعدات والتدريب وخدمات الأمن وعمليات الميزانية المرتبطة بها (المرجع نفسه).

الشكل الأول

إدارات الأمم المتحدة ومكاتبها ووكالاتها المشمولة بميكل الأمانة العامة المعني بإدارة عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها



وضعه مكتب خدمات الرقابة الداخلية

ملاحظة: أنشئ مكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ بوصفه مكتبا مستقلا ضمن الأمانة العامة. المختصرات:

OCHA = مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية	DM = إدارة الشؤون الإدارية
PBSO = مكتب دعم بناء السلام	DSS = إدارة السلامة والأمن
DPA = إدارة الشؤون السياسية	OLA = مكتب الشؤون القانونية
DPKO = إدارة عمليات حفظ السلام	DPI = إدارة شؤون الإعلام
DFS = إدارة الدعم الميداني	UNLB = قاعدة الأمم المتحدة للوجستيات

٤ - توجه إدارة عمليات حفظ السلام وتقود حاليا ١٦ عملية لحفظ السلام وبعثتين سياسيتين في الميدان^(١). وتوفر إدارة الدعم الميداني الدعم الإداري واللوجستي لـ ١٦ بعثة

(١) السياسة العامة التي تتبعها إدارة عمليات حفظ السلام بشأن السلطة والقيادة والسيطرة، شباط/فبراير ٢٠٠٨.

سياسية بقيادة إدارة الشؤون السياسية، بالإضافة إلى البعثات التي تقودها إدارة عمليات حفظ السلام البالغ عددها ١٨ بعثة. وخصصت الجمعية العامة، للسنة المالية من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٨ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٩، مبلغ ٧,١ بلايين دولار لتمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام. وبلغ عدد ما ووفق عليه من وظائف لإدارة عمليات حفظ السلام ٤٥٣ وظيفة وإدارة الدعم الميداني ٤٦٤ وظيفة للسنة المالية من ١ تموز/يوليه ٢٠٠٨ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٩. وقد تم نشر نحو ٩٠ ٠٠٠ من الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة النظاميين و ٢٢ ٠٠٠ من الموظفين المدنيين.

٥ - ويتولى رؤساء البعثات السلطة العامة عن أنشطة الأمم المتحدة في مناطق البعثات، بما بما في ذلك سلامة أفراد البعثة وأمنهم^(١). ويتولون قيادة وتوجيه رؤساء جميع عناصر البعثات، وهم مسؤولون أمام الأمين العام من خلال وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام. وجميع البعثات الميدانية ذات هيكل منفصل ويرأس معظمها موظف أقدم برتبة وكيل الأمين العام.

٦ - ومعظم بعثات حفظ السلام الحالية متكاملة، وتضطلع بولايات في مجال الشؤون العسكرية وتؤدي مهامها سياسية وإنسانية اجتماعية واقتصادية. ونظرا لعدم توفر القدرة الداخلية لدى إدارة عمليات حفظ السلام لتغطية جميع المجالات التي تشملها ولايات عمليات حفظ السلام، من حيث الإبلاغ عن انتهاكات حقوق الإنسان ورصدها، وحماية اللاجئين و/أو المشردين، وتلبية بعض الاحتياجات الإنمائية والمتعلقة بتقديم المساعدة الإنسانية للأشخاص المتضررين نتيجة التراعات، فإن عددا من الإدارات والوكالات الأخرى التابعة للأمانة العامة تعمل معها أيضا كشركاء سواء في المقر أو في الميدان.

٧ - وكان الهدف الرئيسي من المراجعة هو تقييم ما إذا كانت الأدوار التنظيمية والمسؤوليات والتسلسل الإداري وغير ذلك من آليات الإدارة والمساءلة في الهيكل الجديد للأمانة العامة المعني بإدارة عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها، بما في ذلك رؤساء البعثات، وإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الدعم الميداني، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة الشؤون الإدارية، محددة بشكل واف. وسعى مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى فهم دور مكتب الأمين العام في مجال إدارة عمليات حفظ السلام، من خلال مقابلات أجراها مع كبار المسؤولين في المكتب التنفيذي للأمين العام، بمن فيهم نائبة الأمين العام ووكيل الأمين العام للشؤون الإدارية، ووكيل الأمين العام للدعم الميداني. وأجريت دراسة استقصائية خلال عملية المراجعة لاستطلاع آراء رؤساء البعثات بشأن إعادة الهيكلة. ونظرت عملية المراجعة أيضا في توصيات مجلس مراجعي الحسابات ذات الصلة وكذلك في التوصيات السابقة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية.

ثانياً - الإدارة التنفيذية التي يضطلع بها المكتب التنفيذي للأمين العام

٨ - إن وكلاء الأمين العام لعمليات حفظ السلام والدعم الميداني والشؤون السياسية والشؤون الإدارية مسؤولون أمام الأمين العام، وهو بدوره مسؤول أمام الدول الأعضاء. وقد أنشأ الأمين العام في مكتبه آليات معينة لتوفير التوجيه والإشراف في المجال التنفيذي للإدارات التابعة للأمانة العامة. أما وحدة الشؤون السياسية وشؤون حفظ السلام والشؤون الإنسانية التابعة للمكتب التنفيذي للأمين العام فتساعد الأمين العام في الإشراف على إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية. ويتمثل دور الوحدة في مساعدة الأمين العام في مجالات الشؤون السياسية وحفظ السلام ونزع السلاح والشؤون القانونية والإنسانية وحقوق الإنسان، وذلك بالتنسيق مع الإدارات المعنية.

٩ - وبالإضافة إلى ذلك، فقد أنشئ عدد من اللجان والمحافل لتيسير الإدارة التنفيذية والتمكين من تبادل المعلومات، على النحو المبين في الجدول ١.

الجدول ١

آليات الإدارة التنفيذية

الآلية	الرئيس	الغرض	المشاركون	النواتر المتوقع في عقد الاجتماعات
لجنة السياسات	الأمين العام	النظر في مسائل تقتضي التوجيه الاستراتيجي واتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات بشأن المسائل المواضيعية الخاصة ببلدان بعينها والتي تؤثر على الأمم المتحدة	نائب الأمين العام ورئيس ديوان الأمين العام، ووكلاء الأمين العام لعمليات حفظ السلام والشؤون الإنسانية والشؤون القانونية، ورؤساء اللجان التنفيذية	أسبوعياً
اللجنة الإدارية	نائب الأمين العام	النظر في المسائل المتصلة بالإصلاح الداخلي والإدارة التي تقتضي التوجيه الاستراتيجي من قبل الأمين العام والتوصيات من قبل هيئات الرقابة	رئيس ديوان الأمين العام ووكلاء الأمين العام للشؤون الإدارية والدعم الميداني والشؤون الاقتصادية والاجتماعية وعمليات حفظ السلام وشؤون الجمعية العامة وخدمات المؤتمرات	شهرياً
فريق كبار المسؤولين الإداريين	الأمين العام	إثارة المسائل الشاملة وتوفير التوجيه بشأنها	نائب الأمين العام وجميع رؤساء الإدارات	كل أسبوعين
مجلس الأداء الإداري	نائب الأمين العام	رصد أداء كبار المديرين من خلال إدارة اتفقاتهم مع الأمين العام	جميع رؤساء الإدارات	كل ثلاثة أشهر ومرة في السنة من أجل الاتفاق
الاجتماع مع رئيس الإدارة السياسية ورؤساء الإدارات الفنية التنفيذية الأخرى	الأمين العام	تبادل المعلومات	وكلاء الأمين العام للشؤون السياسية وعمليات حفظ السلام والشؤون الإنسانية وشؤون نزع السلاح وشؤون الإعلام، وما إلى هنالك.	أيام الاثنين والأربعاء والجمعة

التواتر المتوقع في عقد الاجتماعات	المشاركون	الغرض	الرئيس	الآلية
أسبوعيا	وكيلا الأمين العام للشؤون الإدارية وللدعم الميداني	تبادل المعلومات	نائب الأمين العام	الاجتماع مع رؤساء الإدارات ذات الصلة بالشؤون الإدارية
أسبوعيا	وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية	تبادل المعلومات	نائب الأمين العام	الاجتماع مع وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية
يوميا	الأمين العام ونائب الأمين العام ورئيس ديوان الأمين العام ونائب رئيس ديوان الأمين العام	إدارة المكتب التنفيذي للأمين العام	الأمين العام	اجتماع المكتب التنفيذي للأمين العام

١٠ - ينوب نائب الأمين العام عن الأمين العام أثناء غيابه عن المقر. وفضلا عن ذلك، ونظرا لاتساع عدد الموظفين المسؤولين أمام الأمين العام، مما لا يتيح المحافظة على قدر كاف من الرقابة والإشراف (انظر A/51/950/Add.1) بشكل منتظم، أنشئت وظيفة نائب الأمين العام كجزء أساسي من المكتب التنفيذي للأمين العام (انظر قرار الجمعية العامة ١٢/٥٢ بء) لأداء المهام التي يكلفه بها الأمين العام والتي تشمل ما يلي:

(أ) مساعدة الأمين العام في إدارة العمليات المضطلع بها في الأمانة العامة؛

(ب) التصرف بالنيابة عن الأمين العام في مقر الأمم المتحدة أثناء غياب الأمين العام وفي حالات أخرى يقرها الأمين العام؛

(ج) دعم الأمين العام في كفالة اتساق الأنشطة والبرامج على الصعيد المشترك بين القطاعات والمشاركين بين المؤسسات ودعم الأمين العام في النهوض بصورة الأمم المتحدة ودورها القيادي في المجالين الاقتصادي والاجتماعي، بما في ذلك بذل مزيد من الجهود لتعزيز الأمم المتحدة كمرکز رائد للسياسات الإنمائية وللمساعدة الإنمائية؛

(د) تمثيل الأمين العام في المؤتمرات والمهام الرسمية والاحتفالات والمناسبات الأخرى وفقا لما يقره الأمين العام؛

(هـ) الاضطلاع بأي مهام يكلفه بها الأمين العام.

١١ - أوضح تقرير الأمين العام المقدم في شباط/فبراير ٢٠٠٩ بشأن تعزيز قدرة الأمم المتحدة على إدارة عمليات حفظ السلام ودعم استمرارها (A/63/702 و Corr.1) أن نائب الأمين العام مسؤول عن الإشراف على "العمليات اليومية للإدارات ذات الصلة بشؤون الإدارة، مثل إدارة الشؤون الإدارية وإدارة الدعم الميداني، التي تقتضي اهتمام الأمين العام". كما يشرف نائب الأمين العام أيضا على مكتب تكنولوجيا المعلومات والاتصالات المنشأ حديثا. وبالإضافة إلى ذلك، كلف الأمين العام نائبه بأن يكون مسؤولا عن اللجنة الإدارية ومجلس الأداء الإداري وأفرقة العمل الخاصة مثل تلك المتعلقة بإدارة الموارد البشرية.

١٢ - وأبلغ المكتب التنفيذي للأمين العام مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه يقوم حالياً بصياغة ما يلي: (أ) استراتيجية تنفيذية والاحتياجات من الموارد لتمكين نائب الأمين العام من أداء واجباته؛ (ب) وآلية للإبلاغ من الإدارات التنفيذية المعنية إلى نائب الأمين العام. ويلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضاً أن الآليات الموجودة حالياً في المكتب التنفيذي، كما ورد وصفها في الجدول ١، تتيح على ما يبدو لنائب الأمين العام أن يكون على اطلاع تام على الجوانب السياسية والعسكرية لعمليات حفظ السلام، وبالتالي يكفل الاستمرارية والاتساق للدور القيادي الذي يمارسه الأمين العام في إدارة عمليات حفظ السلام.

ثالثاً - دور رؤساء البعثات

١٣ - حسّنت السياسة العامة التي تتبعها إدارة عمليات حفظ السلام بشأن السلطة والقيادة والسيطرة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام مساءلة رؤساء البعثات إذ أوضحت أن جميع عناصر البعثة^(٢) مسؤولة أمام رئيس البعثة، وأن هذا الأخير هو الذي يُعدّ في نهاية المطاف مسؤولاً أمام الأمين العام عن جميع جوانب البعثة. وفي هذا الصدد، عاجلت السياسة العامة أحد أوجه الغموض الذي يكتنف، منذ وقت طويل، علاقة تسلسل المسؤولية بين عناصر البعثة ونظرائها في إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، إذ أوضحت أنه يتعين على عناصر البعثة أن تحافظ على "قناة اتصال تقنية" مع نظرائها في إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، ولكن بدون أن تكون خاضعة لقيادتها وسيطرتها (انظر الشكل الأول). فعلى سبيل المثال، إن رؤساء/مديري دعم البعثات، المسؤولين عن عنصر الدعم الإداري واللوجستي في البعثات والذين يعملون في معظم الأحيان تحت الإشراف المباشر لرؤساء البعثات، لم يعودوا مسؤولين أمام وكيل الأمين العام للدعم الميداني كما كانوا مسؤولين سابقاً أمام الأمين العام المساعد لدعم البعثات.

١٤ - وتوضح السياسة العامة كذلك أنه في حين أن رئيس البعثة هو المسؤول عن جميع عناصر البعثة، فإن رئيس/مدير دعم البعثة هو السلطة الوحيدة في الميدان المخوّلة بتخصيص الموارد المالية. وينبغي لرئيس/مدير دعم البعثة، أثناء ممارسة سلطاته المالية، أن يتشاور مع رئيس البعثة، ولكن الرئيس/المدير يُعد مسؤولاً، شخصياً، عن التقيد الصارم بأنظمة الأمم المتحدة التقنية والإدارية المتصلة بإدارة البعثة وإدارة اللوجستيات وعن الامتثال الدقيق لها. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن هذا النظام يمثل آلية جيدة للرقابة الداخلية. ووجد المكتب في بعثتين استثناء في التسلسل الإداري بين رئيس/مدير دعم البعثة ورئيس البعثة،

(٢) تتضمن البعثة عادة عنصراً عسكرياً وعنصر شرطة وعنصراً سياسياً وعنصراً إنسانياً وعدداً من العناصر الفنية وعناصر دعم البعثات.

حيث كان الرئيس/المدير مسؤولاً أولاً أمام نائب الممثل الخاص للأمين العام. ويرى المكتب أن هذه الإضافة إلى التسلسل الإداري قد تضعف المساءلة في ما يتعلق بإدارة الموارد المالية للبعثة. وللتخفيف من هذا الخطر، أوضح وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام، في توجيهاته لرؤساء البعثات، المسؤوليات التي تقع على عاتق نائب الممثل الخاص للأمين العام الذي يشرف على رؤساء/مديري دعم البعثات، والمساءلة التي يخضع لها.

ضرورة دخول رؤساء البعثات في اتفاقات مع الأمين العام

١٥ - يُعهد إلى رؤساء البعثات بمسؤوليات كبيرة في مجال إدارة البرامج وتنفيذ الولايات. فعلى سبيل المثال، تبلغ ميزانية بعثة منظمة الأمم المتحدة في جمهورية الكونغو الديمقراطية ١,٢ بليون دولار للسنة المالية ٢٠٠٨-٢٠٠٩، وهو مبلغ يتجاوز بكثير ميزانية إدارة عمليات حفظ السلام أو إدارة الدعم الميداني. غير أن رؤساء البعثات، وعلى عكس جميع وكلاء الأمين العام في المقر، لا يخضعون لآلية الاتفاق القائمة بين وكلاء الأمين العام والأمين العام. ويرى المكتب أنه ينبغي أن يدخل رؤساء البعثات في اتفاقات مع الأمين العام لتعزيز مساءلتهم. وينبغي أن يُطبّق هذا الاتفاق أيضاً على العملية المختلطة للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة في دارفور وعلى البعثات التي ستوفد في المستقبل والتي ستعمل الأمم المتحدة فيها ضمن إطار من الشراكة مع كيانات خارجية أخرى. ويلاحظ المكتب أن نسبة ٣٠ في المائة من رؤساء البعثات الذين شملتهم الدراسة الاستقصائية رأوا أن نطاق مسؤوليتهم أمام الأمين العام غير واضح.

مسؤوليات نواب رؤساء البعثات وضرورة وجود آلية رسمية لمساءلتهم عن أدائهم

١٦ - في معظم بعثات حفظ السلام المتكاملة، يقوم نائبان لرئيس البعثة يُعيانان برتبة أمين عام مساعد ويتولى كل منهما رسمياً منصب نائب الممثل الخاص للأمين العام، بمساعدة رئيس البعثة في أداء مهامه الإدارية. وتختلف مسؤولياتهما من بعثة إلى أخرى، بحسب ولاية البعثة. وعادة ما يشرف أحد نوابي الممثل الخاص للأمين العام على العنصر السياسي والعناصر الفنية الأخرى للبعثة، في حين يعمل الآخر بوصفه نائب الممثل الخاص للأمين العام/المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية الذي يتولى مسؤولية العنصر الإنساني وعنصر التنمية.

١٧ - ويتولى نواب الممثلين الخاصين للأمين العام مسؤوليات إدارية كبيرة. غير أنه ليس هناك آلية رسمية لمساءلتهم عن أدائهم وفي هذا الخصوص:

(أ) لا تُحدد لجميع نواب الممثلين الخاصين للأمين العام، وخصوصاً من يشرف منهم على العمليات السياسية والعمليات الفنية الأخرى في البعثة،

اختصاصات تفصّل أدوارهم ومسؤولياتهم. وأوضحت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني أنهما قامتا بانتظام، منذ إنشاء قسم التعيينات في مناصب الإدارة العليا في إطار إدارة الدعم الميداني في عام ٢٠٠٧، بتحديد اختصاصات وظيفية نائب الممثل الخاص للأمين العام من أجل التعيينات الجديدة. وأضافت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني أنهما قامتا، كجزء من مشروع Lean Six Sigma الذي وُضع مؤخراً لتحسين سير الأعمال في مجال إدارة الشواغر في الإدارة العليا والتخطيط لتعاقب الموظفين، بوضع مبدأ توجيهي ونموذج موحد لاختصاصات نائب الممثل الخاص للأمين العام، التي وافق عليها المكتب التنفيذي للأمين العام ووكلاء الأمين العام لعمليات حفظ السلام والشؤون السياسية والدعم الميداني؛

(ب) ولا توجد آلية منهجية لتقييم أداء نواب الممثلين الخاصين للأمين العام. فنواب الممثلون الخاصون للأمين العام/المنسقون المقيمون/المنسقون للشؤون الإنسانية يخضعون لنظام التقييم المعتمد في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. أما نواب الممثلين الخاصين للأمين العام الذين يشرفون على العمليات السياسية والفنية الأخرى للبعثات، فلا يخضعون لأي تقييم رسمي للأداء مثل نظام تقييم الأداء المستخدم في الأمانة العامة. وعلى العكس من ذلك، فإن أداء جميع الأمناء العامين المساعدين في المقر يُقيّم في إطار نظام تقييم الأداء، الذي من المخطط أن يُستبدل في عام ٢٠٠٩. بوضع اتفاقات بين الأمناء العامين المساعدين ووكلاء الأمين العام المشرفين عليهم. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن ممارسة وضع الاتفاقات بين الأمناء العامين المساعدين في المقر ووكلاء الأمين العام المشرفين عليهم ينبغي أن تُطبق أيضاً بين رؤساء البعثات ونوابهم.

رابعاً - دور إدارة عمليات حفظ السلام

ألف - الولاية والمسؤولية

١٨ - يحدد الأمين العام ولايات الإدارات التابعة للأمانة العامة عبر إصدار نشرات (ST/SGB) عن مهام وتنظيم كل إدارة. ويُعد تحديد ولايات الإدارات الخطوة الأولى لكفالة مساءلة إدارات الأمانة العامة المشاركة في عمليات حفظ السلام. وهذا ضروري أيضاً لإبلاغ الجهات المعنية الداخلية والخارجية بالمسؤوليات الملقاة على عاتق كل إدارة. غير أن نشرة الأمين العام بشأن إدارة عمليات حفظ السلام (ST/SGB/2000/9) لم تُحدّث منذ عام ٢٠٠٠ على الرغم من التغييرات الهامة التي حصلت، بما فيها إعادة هيكلة هذه الإدارة في عام ٢٠٠٧. وأفادت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني أنهما قد أعدتا

مشروعي نشرتهما وأن المسألة الوحيدة التي لا تزال عالقة قبل وضع الصيغة النهائية للنشرتين هي مسألة المسؤولية الرئيسية عن البعثات السياسية الخاصة المعقدة المتوسطة الحجم، مثل بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق (بقيادة إدارة الشؤون السياسية)، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان (بقيادة إدارة عمليات حفظ السلام) وبعثة الأمم المتحدة في نيبال (بقيادة إدارة الشؤون السياسية).

١٩ - وتتمثل أهم مسؤوليات إدارة عمليات حفظ السلام على الإطلاق في التخطيط لبعثات حفظ السلام وبدء تنفيذها وفقاً لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة. وتُعدّ إدارة عمليات حفظ السلام، إلى جانب إدارة الدعم الميداني، مسؤولتين عن النجاح في إنشاء البعثات وفي بدء تشغيلها إلى أن تصبح راسخة بدرجة معقولة. غير أن نشرة الأمين العام بشأن إدارة عمليات حفظ السلام ST/SGB/2000/9، ليست واضحة فيما يتعلق بمسؤولية الإدارة في ذلك الصدد. وعلم مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الولاية المقبلة التي ستُحدد لتلك الإدارة ستوضح وتتضمن مسؤوليتها عن التخطيط لعمليات حفظ السلام وبدء تنفيذها.

٢٠ - ومن أجل زيادة تعزيز المسألة فيما يتعلق ببدء تنفيذ البعثات الجديدة وكفالة أن تكون التوقعات واضحة وقابلة للتحقيق، يرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه ينبغي لوكيلي الأمين العام لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني المشاركة في التوقيع على مفهوم العمليات الخاص بإدارة عمليات حفظ السلام وخطة الدعم الخاصة بإدارة الدعم الميداني. ويتمثل أحد الأنشطة الرئيسية التي يُضطلع بها في سياق بدء تنفيذ البعثات الجديدة في تحقيق التكامل بين مفهوم العمليات الخاص بإدارة عمليات حفظ السلام وخطة الدعم الناجمة عنه الخاصة بإدارة الدعم الميداني. والهدف من هذا النشاط هو أن يؤكد مكتب الشؤون العسكرية والبرامج الأخرى التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام أن خطة الدعم الخاصة بإدارة الدعم الميداني مناسبة لدعم مفهوم العمليات الخاص بإدارة عمليات حفظ السلام، وأن تؤكد إدارة الدعم الميداني أن مفهوم العمليات الخاص بإدارة عمليات حفظ السلام يمكن تحقيقه في حدود قدرة إدارة الدعم الميداني، على سبيل المثال، الموارد البشرية واللوجستية اللازمة لدعم إنشاء البعثة الجديدة. غير أن تحقيق هذا التكامل في بدء تنفيذ البعثات الجديدة غير رسمي وغير موثق حالياً.

٢١ - ويعد بياناً الرؤية والمهام أداتين قيمتين يمكن لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني استخدامهما لتوضيح وتبادل وتعزيز أهدافهما الأساسية، ومسؤولياتهما الكبرى، والتزاماتهما الرئيسية مع الموظفين والجهات المعنية الأخرى. وقامت إدارة الدعم

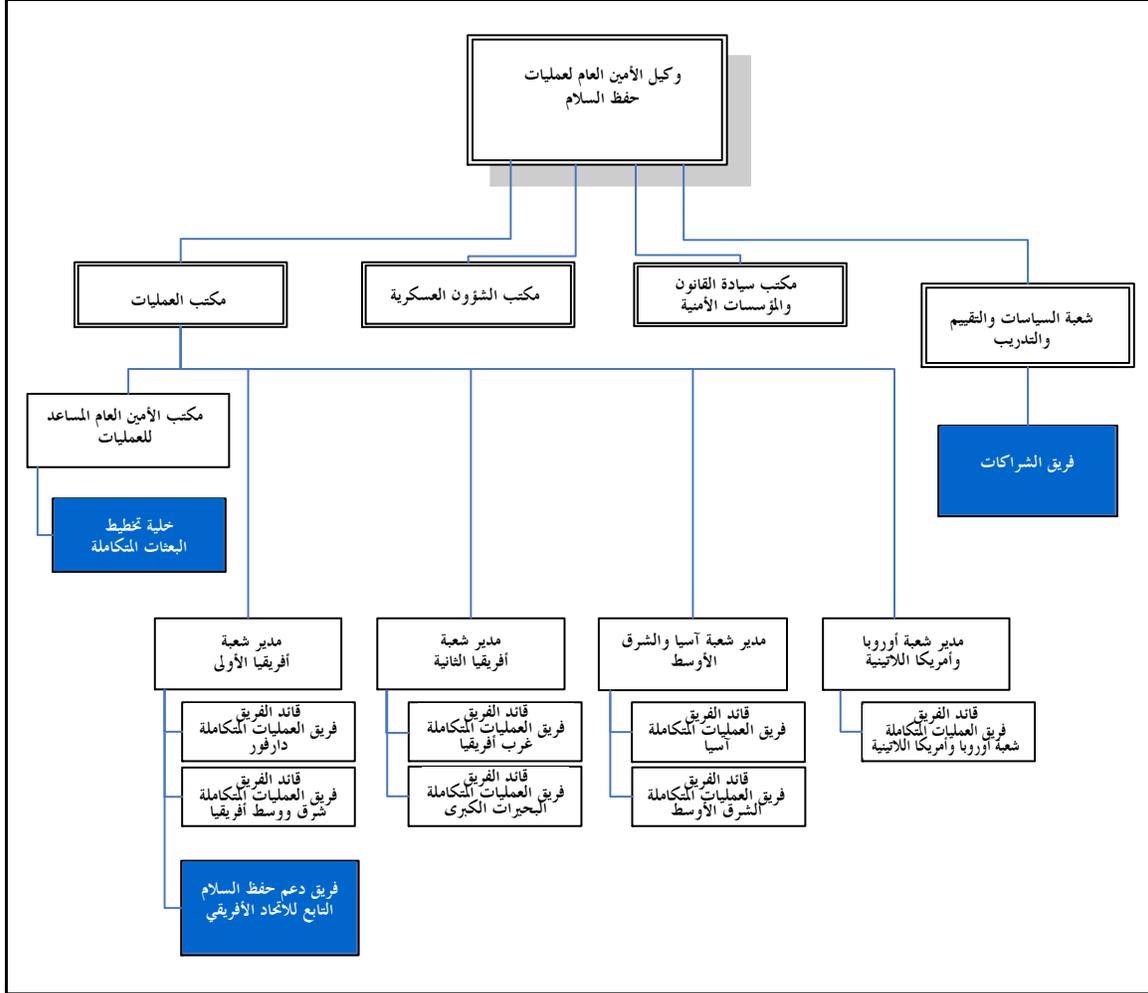
الميداني، بالتشاور مع البعثات، بالاضطلاع بعملية لتطوير بياني رؤيتها ومهامها كجزء من استراتيجية الدعم الخاصة بالإدارة. أما بيانا رؤية ومهام إدارة عمليات حفظ السلام، فلم يتم تحديثهما منذ أن أعيدت هيكلة الإدارة في آب/أغسطس ٢٠٠٧.

باء - أفرقة العمليات المتكاملة التابعة لمكتب العمليات

٢٢ - تتمثل إحدى السمات الرئيسية للهيكل الجديد في استحداث أفرقة العمليات المتكاملة المسؤولة عن توفير الدعم اليومي لجميع جوانب عمليات السلام (انظر الشكل الثاني). وفي تشرين الثاني/نوفمبر، كانت خمسة أفرقة من أصل أفرقة العمليات المتكاملة السبعة قد بدأت عملها. بيد أن الصكوك التي تنظم عمل أفرقة العمليات المتكاملة ومسؤولياتها، مثل المسؤوليات التفصيلية لأعضائها والوحدات التي تتبع لها هذه الأفرقة، وتقسيم العمل بين أعضاء الأفرقة والقادة والمديرين الإقليميين، لم تجر تغطيتها على نحو كاف في الاختصاصات الموجودة. وذكرت إدارة عمليات حفظ السلام أن من المتوقع الانتهاء من وضع الاختصاصات الفردية لموظفي أفرقة العمليات المتكاملة بحلول شباط/فبراير ٢٠٠٩. وأفادت إدارة عمليات حفظ السلام، استجابة لمشروع لهذا التقرير، بأنها وضعت، بالتعاون مع إدارة الدعم الميداني، الصيغة النهائية لاختصاصات جميع موظفي أفرقة العمليات المتكاملة ومديري مكتب العمليات وجميع موظفي مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية، وشعبة السياسات والتقييم والتدريب، الذين يقدمون الدعم لأفرقة العمليات المتكاملة، وفقا لتقسيم العمل بين أفرقة العمليات المتكاملة والمجالات الوظيفية التخصصية. وسيقوم مكتب خدمات الرقابة الداخلية باستعراض عمل أفرقة العمليات المتكاملة في سياق عملية مراجعة منفصلة من المقرر إجراؤها في وقت لاحق من عام ٢٠٠٩.

الشكل الثاني

البرامج وأفرقة العمليات المتكاملة التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام: الهيكل التنظيمي



وضعه مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وتمثل الخانات المظلة الوحدات المشاركة في التنسيق والتعاون مع الشركاء في عمليات حفظ السلام.

جيم - هيكل ووظيفة الرصد

٢٣ - في المراجعة السابقة التي أجراها أوصى مكتب خدمات الرقابة الداخلية (A/61/743)، إدارة عمليات حفظ السلام بضرورة تعزيز هيكل مكتب وكيل الأمين العام لعمليات حفظ السلام لكفالة أن تنجز البرامج الفرعية التابعة للإدارة والإدارة ككل أهدافها. وتحقيقاً لهذه الغاية، كلّفت الإدارة رسمياً مدير مكتب وكيل الأمين العام بقيادة عملية وضع مؤشرات الأداء للبرامج الفرعية التابعة لإدارة عمليات حفظ السلام ورصد تحقيقها^(٣).

(٣) مشروع مسودة نشرة الأمين العام عن تنظيم إدارة عمليات حفظ السلام، الفقرة ٤-٥ (ج).

دال - التقدم المحرز في إعادة الهيكلة

٢٤ - لم يتمكن مكتب خدمات الرقابة الداخلية من تحديد ما إذا كانت عملية إعادة الهيكلة قد حققت نجاحاً وفوائد، ولا من تحديد مدى نجاحها وفائدتها، لأنها جرت بدون تحديد الفوائد المتوقعة القابلة للقياس لمختلف وظائف إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، ولا سيما من حيث الكفاءة والإنتاجية. فعلى سبيل المثال، قامت دائرة إدارة شؤون الموظفين والدعم، قبل أن يتم رفعها إلى مستوى شعبة في إطار الهيكل الجديد، بتجهيز ١٢٠.٠٠٠ طلب من أصل ٢٦٠.٠٠٠ طلب (أي ما يعادل نسبة ٤٦ في المائة) من الطلبات التي وردت في عام ٢٠٠٧. ولم يدلّ تصميم إعادة الهيكلة على مقدار الزيادة في الإنتاجية التي ينبغي لشعبة الموظفين الميدانيين تحقيقها. ومن شأن وضع مقاييس كمية أن ييسر التقييم الذاتي لأوجه الكفاءة والتحسينات الأخرى في إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني. ويمكن أن ييسر أيضاً نشوء آليات إبلاغ أكثر فعالية من جانب الإدارتين إلى الأمين العام والهيئات التشريعية، وآليات رصد أكثر فعالية لهاتين الإدارتين من جانب الأمين العام والهيئات التشريعية. فعلى سبيل المثال، طلبت الجمعية العامة، بموجب القرار ٢٧٩/٦١، إلى الأمين العام تقديم تقرير شامل عن كفاءة الهيكل الجديد وفعاليته.

٢٥ - وقد وضعت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني خطة عمل شاملة لإعادة الهيكلة سُمّيت "خارطة الطريق"، تتضمن بنود عمل محددة لتنفيذ الهيكل الجديد. كما بدأت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني، بالتنسيق مع إدارة الشؤون الإدارية، تنفيذ مشروع شامل لتحسين سير العمل واستحدثت خطة العمل المتعلقة بالموارد البشرية، التي التزمت بموجبها كل إدارة بتنفيذ الأهداف الموحدة والغايات القابلة للقياس، بما يتماشى مع الولايات التشريعية للمنظمة والأولويات الرئيسية في إدارة الموارد البشرية. ومعظم بنود العمل قد أُنجزت أو يجري العمل على إنجازها كما هو مقرر.

هاء - تكامل الجهود بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني

٢٦ - وضع الأمين العام التدابير التالية للتخفيف من مخاطر عدم القدرة على تحقيق تكامل الجهود على نحو منهجي بين الإدارتين في إطار الهيكل الجديد لتقديم خدمات الدعم اللازمة إلى البعثات:

(أ) إنشاء هيكل فريد للإبلاغ بين وكيال الأمين العام لعمليات حفظ السلام ووكيل الأمين العام للدعم الميداني، وبموجبه يرجع الثاني في عمله إلى الأول ويتلقى توجيهات منه؛

(ب) إنشاء فريق للإدارة العليا في إدارة عمليات حفظ السلام/إدارة الدعم الميداني، يمكّن كبار المديرين في الإدارتين من الاجتماع أسبوعياً لتبادل المعلومات واتخاذ القرارات الاستراتيجية الكبرى. كما أنشأت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني فريق الإدارة العليا الموسع الذي يجتمع أسبوعياً لمعالجة مسائل السياسات العامة، واجتماع المديرين الذي يعقد ثلاث مرات في الأسبوع لمعالجة المسائل التنفيذية؛

(ج) إسناد المسؤولية عن رصد الجهود المتكاملة والإدارة المشتركة للبرامج إلى رئيس الأركان، مكتب وكيل الأمين العام، إدارة عمليات حفظ السلام؛

(د) إنشاء أفرقة العمليات المتكاملة التي تجمع بين مختلف وحدات العمل من الإدارتين.

٢٧ - ووجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن التدابير الثلاثة الأولى فعالة عموماً. ومع أن المكتب يقر بأن من السابق لأوانه في هذه المرحلة تقييم فعالية الهيكل الجديد في توفير خدمات الدعم للبعثات، إلا أنه أجرى دراسة استقصائية بين رؤساء البعثات^(٤) لمعرفة آرائهم الأولية بشأن الهيكل الجديد، وكيف يؤثر على خدمات الدعم التي يحصلون عليها. وأظهرت هذه الدراسة الاستقصائية ما يلي:

(أ) أعرب ٣ فقط من بين ١١ من رؤساء البعثات عن رضاهم عن فعالية أفرقة العمليات المتكاملة المسؤولة عن بعثاتهم. ويعتزم المكتب استعراض مسألة أفرقة العمليات المتكاملة في عملية مراجعة مستقلة؛

(ب) وذكرت الأغلبية^(٥) أنه لم تكن هناك أحداث ذات أهمية أثرت سلباً على تكامل الجهود بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني؛

(ج) وأشار ٦ من بين رؤساء البعثات وعددهم ١٣ إلى أنه لا يزال من الممكن للجهود المتكاملة بين الإدارتين أن تتقوض. وأوضح أحد رؤساء البعثات أن تخفيف تلك المخاطر يعتمد اعتماداً كبيراً على التنسيق بين وكليتي الإدارتين.

(٤) جرت الدراسة الاستقصائية لثمانية عشر من رؤساء البعثات، وشملت: ١٣ بعثة تقودها إدارة عمليات حفظ السلام، و ٥ بعثات تقودها إدارة الشؤون السياسية. كانت هناك أسئلة لا تنطبق على إدارة الشؤون السياسية، ولذلك فإن العدد المستقصى تفاوت نظراً لبعض من تلك الأسئلة.

(٥) رد ٩ من رؤساء البعثات بأنه لم تكن هناك أية أحداث ذات أهمية. وأبلغ بقية رؤساء البعثات عن أحداث غير ذات أهمية تتصل بمسائل طويلة الأجل تتعلق بالسياسات.

٢٨ - ويرى المكتب أن التنفيذ الكامل للدور الجديد لإدارة الدعم الميداني كمقدم للخدمات ليس إلا من شأنه أن يعزز التكامل بين الإدارتين، حيث أن تقديم خدمات الدعم التي تطلبها البعثات وإدارة عمليات حفظ السلام هو سبب وجود إدارة الدعم الميداني. وسيكون تنفيذ الاتفاقات بشأن مستوى الخدمات، كما نوقش في الجزء السادس من هذا التقرير، آلية رئيسية في هذا الصدد.

واو - التنسيق والتعاون مع الشركاء

أطر التعاون مع الشركاء

٢٩ - حققت إدارة عمليات حفظ السلام خطوات واسعة تستحق الثناء في وضع اتفاقات التعاون مع الشركاء، والتي كلف بها فريق الشركاء التابع لشعبة السياسات والتقييم والتدريب. وحدد الفريق ٢٤ من الشركاء من الأمم المتحدة وغيرها، وأبرم اتفاقات تعاون رسمية مع ١٢ منهم.

٣٠ - وأنشئت وحدة الاتحاد الأفريقي التابعة لمكتب العمليات، التي أقرها مجلس الأمن في قراره ١٨٠٩ (٢٠٠٨)، من أجل بناء قدرات الاتحاد الأفريقي على القيام بعمليات حفظ السلام على مدى فترة ١٠ سنوات من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١٦. وقد اشتركت تلك الوحدة مع الاتحاد الأفريقي في وضع خطة عمل. ولكن خطة العمل تفتقر إلى أهداف دورية للأداء لكي تمكن من الرصد المرحلي للتقدم المحرز وللنجاح في إنجاز وتنفيذ البرنامج.

٣١ - وعلى الرغم من أن استراتيجية "عمليات السلام ٢٠١٠" (٦) كانت تعزز إنشاء نقطة اتصال واحدة فقط لشركائها، فقد رأت إدارة عمليات حفظ السلام أن أفضل وسيلة لخدمة شركائها هي تقسيم المسؤوليات بين مكتب العمليات وفريق الشركاء (انظر الشكل الثاني أعلاه). وبناء عليه، فإن مكتب العمليات كُلف بأن يكون بمثابة نقطة الاتصال الرئيسية بشأن عمليات السلام اليومية المتصلة بالبعثات المحددة، وبدعم الجهود التي يبذلها الاتحاد الأفريقي لتنمية قدراته في مجالات التخطيط للبعثات ونشرها وإدارتها، بما في ذلك التخطيط اللوجستي وتخطيط الموارد. ويضطلع فريق الشركاء بمسؤولية وضع الشركاء الاستراتيجية على المستوى المؤسسي، أي الأطر المؤسسية للتعاون، ودعم استمرارها. ويرى المكتب أن هذا النظام سيكون ملائماً، إذا نُفذ على نحو صحيح.

(٦) استراتيجية الإصلاح التي بدأها الوكيل السابق للأمين العام لإدارة عمليات حفظ السلام، والتي تحدد السياسات والإجراءات المتصلة بخمسة مجالات رئيسية، هي الموظفون والمبادئ والشركاء والموارد والتنظيم، لتمكين إدارة عمليات حفظ السلام من تقديم الدعم لحفظ السلام.

عملية التخطيط المتكامل للبعثات

٣٢ - أنشأت إدارة عمليات حفظ السلام خلية مخصصة لتخطيط البعثات تابعة لمكتب العمليات، من أجل تعزيز الفعالية والمساءلة لعملية التخطيط المتكامل للبعثات على نطاق منظومة الأمم المتحدة بكاملها. والوسيلة الرئيسية لعملية التخطيط هي أفرقة العمل المتكاملة للبعثات، والتي هي بمثابة الهيئة الرئيسية للتخطيط للبعثات حفظ السلام الجديدة ولدعم عمليات حفظ السلام المتعددة الأبعاد. وأشارت إدارة عمليات حفظ السلام إلى أن اختصاصات أفرقة العمل المتكاملة للبعثات قد وُضعت في صيغتها النهائية في آذار/مارس ٢٠٠٩.

خامسا - دور إدارة الشؤون السياسية

٣٣ - تقوم كل من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية بتخطيط البعثات الميدانية وإنشائها وقيادتها. وغالبا ما تكون بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام مسؤولة عن أنواع مختلفة من عمليات السلام، مثل بناء السلام، وإقرار السلام، والإنفاذ، ولا يقتصر عملها على حفظ السلام فقط. وبناء على الأهمية النسبية للولايات ومدة البعثات الميدانية، تسند لجنة السياسات التابعة للأمين العام المسؤولية الرئيسية عن قيادة بعثة ميدانية ما إما إلى إدارة عمليات حفظ السلام أو إلى إدارة الشؤون السياسية، وهو ما يسمى بسياسة "الإدارة الرائدة". وأشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تقرير سابق (A/61/357) إلى وجود ضعف في السياسة المتعلقة بالبعثات السياسية الخاصة، أي عدم وجود معايير واضحة أو آليات شفافة لاتخاذ القرارات من أجل تحديد الإدارة الرائدة، مما يعد خطرا كامنا يتمثل في الازدواجية والتداخل بين عمل الإدارتين، حيث أن أيًا منهما يمكنها أن تقود وتدير بعثة سياسية خاصة. وأوضحت إدارة عمليات حفظ السلام أن البعثات الميدانية التي تقودها الإدارة تختلف تماما عن تلك التي تقودها إدارة الشؤون السياسية، في معظم الحالات. وقد حدد دور كل من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية وتقسيم العمل بينهما في نشرتي الأمين العام ST/SGB/2000/9 و ST/SGB/2000/10، على التوالي، وقدم الأمين العام مزيدا من التوضيح لذلك في تقريره المعنون "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات" A/57/387 و Corr.1. ونظر مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تقريره (A/61/357) في استثناءات قليلة تتعلق بالبعثات السياسية الخاصة المتوسطة الحجم، التي تركز إلى حد كبير على الشؤون المدنية، والتي اختار الأمين العام إما إدارة عمليات حفظ السلام أو إدارة الشؤون السياسية لقيادتها، بناء على عدة اعتبارات سياسية وتنفيذية. وعندما يكون هذا هو الحال، تقدم الإدارة الأخرى الدعم الاستشاري للإدارة الرائدة من خلال آليات

التكامل، مثل أفرقة العمل المتكاملة للبعثات. وأبلغ المكتب التنفيذي للأمين العام مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأنه سيجري تحديث سياسة "الإدارة الرائدة". بمجرد تنقيح ولاية كل من إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية، مما كان من المقرر أن يكتمل بحلول نهاية عام ٢٠٠٨. وحتى كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، لم تكن الولايتان المنفححتان قد صدرتا بعد. ورحبت إدارة عمليات حفظ السلام بتوصية مكتب خدمات الرقابة الداخلية الواردة في تقريره (A/61/357) بوضع معايير أوضح لسياسة "الإدارة الرائدة"، مشيراً إلى أن هذه التوصية من شأنها أن توفر المزيد من الوضوح بالنسبة لتقسيم العمل بين إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية. وأضافت إدارة عمليات حفظ السلام أن المكتب التنفيذي للأمين العام، وإدارة عمليات حفظ السلام، وإدارة الشؤون السياسية، قد عملت معا بشكل وثيق من أجل تنقيح ولاية كل من الإدارتين.

٣٤ - وفي عملية المراجعة نفسها (المرجع السابق)، لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضاً أن إنشاء لجنة بناء السلام ومكتب دعم بناء السلام يحتاج إلى أن تكون جميع الأنشطة المتصلة بالبعثات السياسية الخاصة متوائمة ومنسقة لضمان تقليل الازدواجية والتداخل إلى أدنى حد، واستخدام الموارد بكفاءة، وإنشاء آليات فعالة للرقابة وللرصد. ومع ذلك، فإن ولايتي إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام لم يتم تحديثهما، ولا تعبران بدقة عن الأدوار والمسؤوليات التي تضطلعان بها حالياً فيما يتعلق بمختلف أنواع عمليات السلام. وكان من الضروري أن ينعكس إنشاء مكتب دعم بناء السلام في ولاية إدارة الشؤون السياسية، بوصفها الجهة التنسيقية في الأمم المتحدة لبناء السلام في فترة ما بعد النزاع.

سادسا - دور إدارة الدعم الميداني

٣٥ - ذكر الأمين العام في معرض توصيته بإنشاء إدارة الدعم الميداني، أنها تحتاج إلى تمكينها من تنفيذ البرامج بوسائل افتقر إليها مكتب دعم البعثات السابق التابع لإدارة عمليات حفظ السلام. كما ذكر أن هذا التمكين يتطلب تفويض صلاحيات إضافية إلى إدارة الدعم الميداني من إدارة الشؤون الإدارية، ولا سيما فيما يتعلق بالمشتريات. ومع أن الجمعية العامة وافقت في قرارها ٢٧٩/٦١ على إنشاء إدارة الدعم الميداني واعتمدت معظم المقترحات التي وردت في تقرير الأمين العام (A/61/858 و Corr.1) في هذا الصدد، فقد أجلت موافقتها على النقل المقترح لمهمة المشتريات من إدارة الشؤون الإدارية إلى إدارة الدعم الميداني. وكانت الجمعية العامة قد أشارت في قرارها ٢٤٦/٦١ و ٢٧٩/٦١ إلى أنها ستعاود النظر في الاقتراحات المتعلقة بالمشتريات عقب تقديم الأمين العام تقريره عن إصلاح نظام المشتريات. وحتى ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، لم يكن التقرير قد قدم بعد إلى

الجمعية العامة. ولا يعلق مكتب خدمات الرقابة الداخلية في هذا التقرير على الجانب المتعلق بالمشتريات في إعادة الهيكلة لأن ذلك سيكون مشمولاً بمراجعته الشاملة للمشتريات في الأمانة العامة والتي لا تزال جارية.

٣٦ - وكانت إدارة الدعم الميداني قد أنشئت من أجل تقديم دعم مخصص للعمليات الميدانية التابعة للأمم المتحدة، بما يشمل شؤون الموظفين والمالية واللوجستيات والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات وغير ذلك من المسائل الإدارية ومسائل الإدارة العامة. كما ستضطلع إدارة الدعم الميداني بدور مقدم الخدمات إلى إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية. ولكن الأمين العام لم يُصدر بعد ولاية إدارة الدعم الميداني التي تحدد مهامها وهيكلها التنظيمي.

٣٧ - وقبل إعادة الهيكلة، كان مكتب دعم البعثات يضطلع بدور مزدوج إزاء البعثات القائمة، باعتباره مقدماً للخدمات ومديراً لعمليات دعم البعثات في نفس الوقت. وأسفر ذلك الوضع عن صعوبات في التحديد الواضح لأوجه المسؤولية والمساءلة الخاصة بكل من مكتب دعم البعثات آنذاك والبعثات الميدانية، كما هدد بحدوث تضارب في المصالح في تقييم كل من الجانبين لفعالية وكفاءة الآخر. وسيوفر الهيكل الجديد لإدارة الدعم الميداني، عند استقراره بشكل تام، وضوحاً وتحسناً في المساءلة. كما أن إنشاء إدارة الدعم الميداني سيتيح لإدارة عمليات حفظ السلام التركيز على المسائل الفنية لحفظ السلام. وفي نفس الوقت، زاد إنشاء إدارة الدعم الميداني من إدراك الأهمية الحاسمة لمسائل الدعم في نجاح البعثات، مقراً بالخطر المتمثل في كون إدارة الشؤون الإدارية ومكتب دعم البعثات سابقاً التابع لإدارة عمليات حفظ السلام لم يعودا قادرين على تلبية احتياجات عمليات حفظ السلام من الدعم الإداري بسبب تزايد حجمها وتعقيدها.

٣٨ - ويتألف هيكل حفظ السلام حالياً من كيانين مخصصين لتوفير الدعم للبعثات، وهما عنصر الدعم في كل بعثة وإدارة الدعم الميداني. إلا أن ما لهما من أدوار وأوجه مساءلة تفتقر إلى الوضوح في تحديدها وتمييزها. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية ضرورة وجود اتفاق بشأن مستوى الخدمات من أجل تعريف وتحديد أدوار كل من هذين الكيانين. ولا يقتصر ذلك الاتفاق على كونه آلية جيدة لتلك الأغراض، بل يشكل أيضاً وسيلة فعالة لإنفاذ أوجه المساءلة من خلال تقديم تعريف رسمي لما يلي: (أ) الخدمات التي تحتاجها كل بعثة من إدارة الدعم الميداني؛ (ب) ومعايير لقياس أداء الإدارة في توفير الدعم للبعثات، ولم يتم حتى الآن تحديد هذه التعاريف والاتفاق بشأنها. وأقر مديرو إدارة الدعم الميداني أن الاتفاقات بشأن مستوى الخدمات يمكن أن تحسن من مستوى المساءلة والاحتراف المهني

لإدارة الدعم الميداني، كما أبلغوا مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأنهم سيصوغون تلك الاتفاقات مع كل بعثة باعتبار ذلك مكونا هاما في استراتيجيتها العامة لتوفير الدعم. وخططت إدارة الدعم الميداني لتنفيذ الاتفاقات بشأن مستوى الخدمات إزاء عملائها عند صدور ولاياتها كإدارة واستراتيجية الدعم الخاصة بها. كما يمكن للاتفاقات بشأن مستوى الخدمات أن تشكل أداة فعالة في توجيه أي استعراض مقبل لهيكل الدعم المقدم لعمليات حفظ السلام.

٣٩ - وبالإضافة إلى الكيانات المخصصة للدعم، تشارك إدارة الشؤون الإدارية أيضا في توفير الدعم للبعثات. فهي تضطلع بمهمة المشتريات والمسؤولية عن إدارة ورصد السلطات والمسؤوليات المفوضة إلى إدارة الدعم الميداني والبعثات الميدانية فيما يتعلق بإدارة الموارد البشرية والإدارة المالية، وذلك على نحو ما يناقشه الفرع السادس من هذا التقرير.

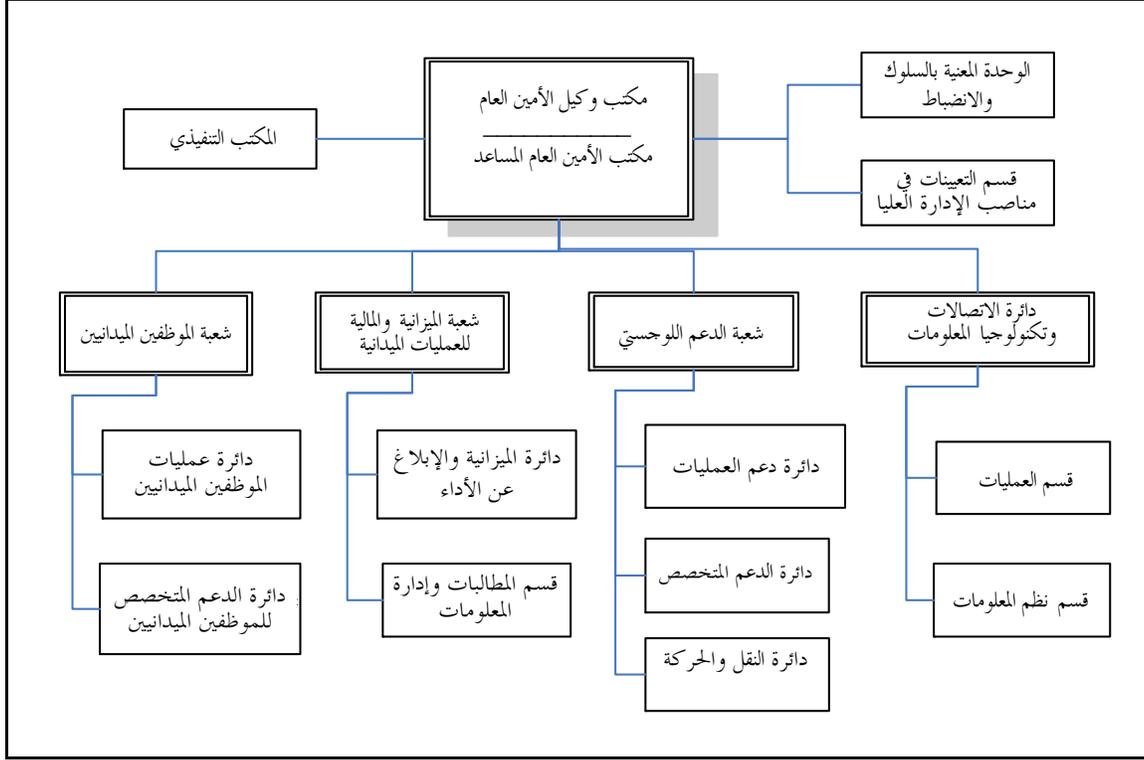
فعالية وكفاءة إدارة الدعم الميداني

٤٠ - تتألف إدارة الدعم الميداني من أربع شعب: (أ) شعبة الموظفين الميدانيين، التي تتولى استقدام أفراد البعثات المؤهلين ونشرهم واستبقائهم؛ (ب) وشعبة الميزانية والمالية للعمليات الميدانية؛ (ج) وشعبة الدعم اللوجستي، المسؤولة عن تخطيط وتوفير الأعمال الخاصة بالهندسة والطيران والنقل والوقود وحصص الإعاشة وغير ذلك من الاحتياجات اللوجستية؛ (د) ودائرة الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات (انظر الشكل الثالث). وأعرب معظم رؤساء البعثات^(٧)، الذين استطلع مكتب خدمات الرقابة الداخلية آراءهم، عن رضاهم بشكل عام في تقييمهم لما تقدمه إدارة الدعم الميداني من دعم عموما في مجالات اللوجستيات والشؤون المالية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، ولكنهم أشاروا إلى ضرورة تحسين الدعم في مجال إدارة الموارد البشرية.

(٧) التمس مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الدراسة الاستقصائية التي أجراها بشأن فعالية إدارة الدعم الميداني آراء رؤساء البعثات التي تقودها إدارة الشؤون السياسية وإدارة عمليات حفظ السلام، لأن إدارة الدعم الميداني تقدم الدعم لكلا الجانبين. وأظهرت النتائج الواردة من الجانبين نفس النمط عموما.

الشكل الثالث

إدارة الدعم الميداني: الخريطة التنظيمية



المصدر: موقع الشبكة الداخلية لإدارة الدعم الميداني.

٤١ - تواجه شعبة الموظفين الميدانيين صعوبات جمة في الاضطلاع بمسؤوليتها، ولا تقتصر أسباب ذلك على البيئة الدينامية لحفظ السلام، بل تشمل أيضا السياسات والعمليات الخاصة بالموارد البشرية في الأمانة العامة، التي كانت موضوعة في الأساس لدعم العمليات في المقر والمكاتب الموجودة خارج المقر واللجان الإقليمية. ويُهدر قدر كبير من الكفاءة بسبب العدد الكبير من المقتضيات الإجرائية، التي تتألف مما يقدر بحوالي ٣٥٥ استمارة إجراء وظيفي تستلزم عمل عدد كبير من الموظفين. وفي نفس الوقت، هناك حاجة لوجود نظام معلومات متكامل للموارد البشرية. ونتيجة لذلك، تركز العمليات اليومية لشعبة الموظفين الميدانيين بقدر أكبر على معالجة أوجه النقص المذكورة وسد الثغرات، تاركة الشعبة دون قدرة إضافية لتلبية الطلبات أو التعامل مع الظروف الإضافية غير المتوقعة للبعثات. وهذه الحالة لا تترك لشعبة الموظفين الميدانيين ما يكفي من الوقت للتركيز على الإدارة الاستراتيجية، بما في ذلك

التخطيط للمستقبل، ووضع إجراءات محددة لتحقيق غاياتها، وإدارة ورصد أدائها مقارنة بالأهداف المقررة.

٤٢ - وبالإضافة إلى الصعوبات المذكورة أعلاه التي تتعلق بالأمانة العامة بأسرها وتنطبق عليها، فإن التحدي الأكبر الذي تواجهه شعبة الموظفين الميدانيين يتمثل في نقص موظفي الموارد البشرية المؤهلين في البعثات وصعوبة استقدامهم ونشرهم. وأسفر ذلك عن تحمل شعبة الموظفين الميدانيين عبء العمل الخاص بالبعثات. وفي ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، كان حوالي ٢٧ في المائة من الوظائف الخاصة بموظفي الموارد البشرية من الفئة الفنية في البعثات شاغرا. وإدراكا من إدارة الدعم الميداني للتحديات الخاصة بالموارد البشرية، أطلقت برنامج تدريب كبار موظفي البعثات في مجالي الإدارة واستخدام الموارد (SMART)، الذي يُعد الموظفين لتعيينات في مستويات أرفع ويتألف من ستة نماذج للتعليم الإلكتروني وثلاث حلقات عمل مباشرة، وبرنامج إعداد مجموعة متقدمة من المتدربين (PACT) الذي يهدف إلى استقدام طاقم مؤهل من المرشحين الخارجيين وتنمية قدراته واستبقائه من أجل شغل الوظائف الخاصة بموظفي الموارد البشرية في الميدان، وتدريبه في جميع مجالات مهام الموارد البشرية. إلا أن هذين البرنامجين لم يُخَرَّجا بعد عددا كافيا من موظفي الموارد البشرية المؤهلين.

٤٣ - كما أدى النقص في موظفي الموارد البشرية المؤهلين في البعثات إلى عرقلة تحقيق المزيد من اللامركزية أو التفويض من إدارة الدعم الميداني لمهام معينة تتعلق بالموارد البشرية إلى البعثات. وبدأت إدارة الدعم الميداني مؤخرا في تفويض بعض مهام الموارد البشرية للبعثات لتتولى قدرا أكبر من الصلاحيات وعبء العمل. ولم تضع الإدارة بعد استراتيجية للموارد البشرية تتسق مع الصلاحيات المفوضة إلى رؤساء البعثات من أجل العمل بشكل منهجي على سد النقص في موظفي الموارد البشرية المؤهلين.

سابعاً - دور إدارة الشؤون الإدارية

٤٤ - يتعرض أي هيكل مكون من إدارات متعددة إلى خطر عدم وضوح الجهة المسؤولة، ولا سيما في أداء مهام تشارك فيها أكثر من إدارة. وفيما يتعلق بعمليات حفظ السلام، يمكن لهذا الهيكل أن يسفر عن ثغرة أو ازدواج في المسؤولية بين إدارة الشؤون الإدارية وإدارة الدعم الميداني. ويعد تفويض السلطات، إن مورس ورُصد بشكل سليم، إحدى آليات تقاسم مسؤولية الاضطلاع بالمهام المشتركة وكفالة أداء المهام الموكلة بفعالية وكفاءة. ومن أجل تحقيق تلك الغاية، تفوض إدارة الشؤون الإدارية سلطات ومسؤوليات استثنائية محددة، في مجالات الموارد البشرية والإدارة المالية وإدارة المشتريات، إلى إدارة الدعم الميداني والبعثات

الميدانية. ولكن هذا التفويض لا يخلي مسؤولية صاحب السلطة الأول عن الاستخدام السليم لتلك السلطة. بل على العكس من ذلك، فإن تفويض الصلاحيات يقتضي إشرافا ورقابة على نحو سليم. ومن ثم، فإن إدارة الشؤون الإدارية مسؤولة عن رصد مدى ممارسة إدارة الدعم الميداني للسلطات المفوضة إليها بشكل سليم.

٤٥ - وكانت لا تزال هناك مخاطر لم تجر معالجتها تتمثل في ازدواج العمل وثورات في المسؤولية فيما يتعلق بتفويض صلاحيات معينة، على النحو الوارد أدناه.

ألف - بالنسبة لإدارة الموارد البشرية

٤٦ - في آب/أغسطس ٢٠٠٧، تم توسيع نطاق ما يفوضه الأمين العام المساعد لإدارة الموارد البشرية إلى إدارة الدعم الميداني من صلاحيات ومسؤوليات تتعلق باستقدام أفراد البعثات وإدارة شؤونهم. فموظفو شعبة الموظفين الميدانيين يتمتعون الآن بصلاحيات تخص حوالي نصف الإجراءات الوظيفية العديدة (١٧٢ من أصل ٣٥٥ إجراء، حسب تقدير إدارة الدعم الميداني)، كما يُعهد إليهم الاضطلاع بمهام ذات أهمية في مجال الموارد البشرية، مثل تولي أعمال الاستقدام والترقيات والاستحقاقات^(٨) لحوالي ٢٢ ٠٠٠ موظف مدني و ١١ ٠٠٠ من أفراد شرطة الأمم المتحدة والمراقبين العسكريين وضباط الأركان. وفيما يلي أوجه الضعف التي يتسم بها تفويض مهام الموارد البشرية:

(أ) كان تفويض السلطات يجري بصفة غير رسمية، مما يخالف الشرط الخاص بإدارة الشؤون الإدارية والمتمثل في القيام رسميا بتعيين موظفي الموارد البشرية في البعثات وتفويض السلطات لهم^(٩). وبالتالي، فبالرغم من أن موظفي شعبة الموظفين الميدانيين يؤدون مهام الموارد البشرية للبعثات، إلا أنهم لا يملكون من الناحية الرسمية سلطة القيام بهذه المهام. وذكرت إدارة الشؤون الإدارية أن الجهود تبذل حاليا من أجل إقرار تفويض رسمي للسلطات، في سياق إصلاح نظم التعاقد، وأن الإدارة تنظر فيما إذا كان يتعين أن يكون التفويض الرسمي شخيصيا، أي لفرادى الموظفين، أم وظيفيا، أي مرتبطا بالوظائف؛

(ب) وكانت هناك نقطة ضعف في الآلية الحالية تتعلق بكفالة أن يكون جميع موظفي حفظ السلام في المقر والميدان ممن يتقرر تفويض سلطات إدارة الموارد البشرية إليهم

(٨) يقدر تقرير الأمين العام (A/61/858 و Corr.1) تكلفة استحقاقات الموظفين الدوليين وكذلك سفر المراقبين العسكريين وأفراد الشرطة بما يفوق ٧٠٠ مليون دولار سنويا.

(٩) نشرة الأمين العام المؤرخة ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٥ ST/SGB/2005/7 بشأن تعيين الموظفين الذين يؤدون وظائف مهمة في مجال إدارة الموارد المالية والبشرية والمادية، والمبادئ التوجيهية اللاحقة التي أقرها وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية في ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦.

مؤهلين للاضطلاع بها. وخلص مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في مراجعته لإدارة تفويض السلطات من قبل إدارة الشؤون الإدارية^(١٠)، إلى ضرورة قيام إدارة الشؤون الإدارية بتنظيم تدريب تقني إلزامي ووضع نظام لمنح الشهادات للمعينين في وظائف إدارية في مجالات الموارد البشرية والإدارة المالية والمشتريات، وذلك في إطار شروط تفويض السلطات. ووضعت إدارة الدعم الميداني بعض المناهج التي يمكن أن تستخدمها إدارة الشؤون الإدارية في هذا الخصوص مثل خصائص ومحتويات برنامج تدريب كبار موظفي البعثات في مجال الإدارة واستخدام الموارد وبرنامج إعداد مجموعة متقدمة من المتدربين الموجودة على الإنترنت؛

(ج) لم تقم إدارة الشؤون الإدارية بانتظام باستعراض ورصد مدى الاضطلاع السليم بالسلطات التي فوضتها إلى إدارة الدعم الميداني. وآخر استعراض من هذا النوع أجرته إدارة الشؤون الإدارية كان للسلطات المفوضة إلى ما عُرف آنذاك بدائرة إدارة شؤون الموظفين والدعم، في عام ٢٠٠٤.

٤٧ - وفضلا عن ذلك، أظهر تقييم أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية لمكتب إدارة الموارد البشرية (انظر A/63/221) أن معظم موظفي الموارد البشرية في الأمانة العامة وفي بعثات حفظ السلام يرون أن تفويض السلطات من مكتب إدارة الموارد البشرية إلى إدارتهم لا يعمل إلا بـ "فعالية محدودة". كما خلص التقييم إلى ضرورة تقديم المزيد من التوضيح لأدوار موظفي الموارد البشرية في بعثات حفظ السلام وشعبة الموظفين الميدانيين ومكتب إدارة الموارد البشرية، فيما إذا كانت بعثات حفظ السلام وشعبة الموظفين الميدانيين تتمتع بسلطة حقيقية لاتخاذ القرار من دون التشاور مع مكتب إدارة الموارد البشرية أم أن صلاحيتها تقتصر على تجهيز المعاملات فحسب.

٤٨ - وكان مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في المراجعة والتقييم المذكورين أعلاه، قد قدم توصيات بالفعل من أجل معالجة أوجه الضعف المذكورة، وسيُصد حالة الإجراءات التي تتخذها إدارة الشؤون الإدارية في تنفيذ التوصيات.

باء - بالنسبة للإدارة المالية والميزنة

٤٩ - وجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية في مراجعة أجراها سابقا (انظر A/60/717) أن هناك ازدواجية بين شعبة الحسابات وبين ما كان يُطلق عليه اسم دائرة الإدارة المالية والدعم المالي، التي أصبح اسمها الآن شعبة الميزانية والمالية للعمليات الميدانية في إدارة الدعم الميداني، وذلك في استعراض البيانات المالية للبعثات. ومنذ ذلك الحين، تخلصت إدارة الشؤون الإدارية

(١٠) مراجعة مكتب خدمات الرقابة الداخلية لإدارة تفويض السلطات (AH2007/510/1).

وإدارة الدعم الميداني من هذه الازدواجية عن طريق توحيد مهمة الاستعراض المتعلقة بالبيانات المالية للبعثات في إطار إدارة الشؤون الإدارية.

٥٠ - وأشار المكتب في تلك المراجعة أيضا إلى وجود ازدواجية في استعراض ميزانيات البعثات بين شعبة الميزانية والمالية للعمليات الميدانية في إدارة الدعم الميداني وشعبة تمويل عمليات حفظ السلام في إدارة الشؤون الإدارية. ففي البداية، استعرضت شعبة الميزانية والمالية للعمليات الميدانية الميزانيات التي قدمتها البعثات، ثم استعرضتها مرة أخرى شعبة تمويل عمليات حفظ السلام. وشرعت شعبة الميزانية والمالية للعمليات الميدانية، منذ السنة المالية ٢٠٠٧-٢٠٠٨، في تنفيذ برنامج أباكوس الذي يضطلع بإرسال أفرقة من موظفي الميزانية في المقر التابعين لإدارة الدعم الميداني إلى البعثات لمساعدتها وإسداء المشورة إليها فيما يتعلق بإعداد الميزانية. وأدى هذا البرنامج إلى تقليص الزمن اللازم لتجهيز الميزانية بين البعثات وإدارة الدعم الميداني من ثلاثة أسابيع إلى عدة أيام. وبوجود برنامج أباكوس، فإن شعبة الميزانية والمالية للعمليات الميدانية تقوم أساسا بأداء دور استشاري بدلا من قيامها باستعراض الميزانية. ويمكن أن يخفف النشر المتواصل والمنهجي لأفرقة برنامج أباكوس من مخاطر الازدواجية بين إدارة الدعم الميداني وإدارة الشؤون الإدارية وأن يتصدى للشواغل التي أثارها الدول الأعضاء في قرار الجمعية العامة ٦٢/٢٥٠، بشأن توقيت عروض الميزانية ونوعيتها.

ثامنا - دور إدارة شؤون السلامة والأمن

٥١ - يضطلع رؤساء البعثات في البعثات الميدانية بالمسؤولية العامة عن أمن موظفي البعثة وسلامتهم. بيد أن إدارة شؤون السلامة والأمن هي المسؤولة عن توفير الدعم الأمني لكفالة تنفيذ نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن في المقر والبعثات الميدانية.

٥٢ - وأوصى مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في المراجعة التي أجراها لإدارة شؤون السلامة والأمن (انظر A/63/379) بأن توضح الإدارة التسلسل الإداري الذي يتبع له كبير مستشاري الأمن في المكاتب الموجودة خارج المقر، واللجان الإقليمية وغيرها من المواقع الميدانية، بما فيها البعثات الميدانية.

٥٣ - وكبير مستشاري الأمن هو المسؤول الأمني الذي يعينه وكيل الأمين العام لشؤون السلامة والأمن لإسداء المشورة إلى المسؤول المعين وفريق إدارة الأمن بشأن مهامهم الأمنية في مركز العمل. وبصفته الاستشارية هذه، يكون كبير مستشاري الأمن مسؤولا أمام المسؤول المعين، الذي يكون في بعض الحالات رئيس البعثة، وأمام إدارة شؤون السلامة والأمن. ويتأسس كبير مستشاري الأمن أيضا دائرة الأمن والسلامة في المكاتب الموجودة

خارج المقر وفي اللجان الإقليمية، وفي البعثات المتكاملة، ويكون مسؤولاً عن إدارة قسم الأمن في بعثة حفظ السلام/البعثة السياسية الخاصة. وبصفته التنفيذية هذه، يكون كبير مستشاري الأمن مسؤولاً أمام المسؤول المعين وأمام إدارة شؤون السلامة والأمن.

٥٤ - ويكون كبير مستشاري الأمن مسؤولاً أيضاً أمام إدارة شؤون السلامة والأمن لأن الإدارة مسؤولة عما يضطلع به من إشراف تقني وعما يوفره من التوجيه في مجال السياسة العامة والتوجيه التنفيذي؛ غير أن طبيعة الإشراف التقني ونطاقه، والتوجيه في مجال السياسة العامة والتوجيه التشغيلي لم تكن واضحة بالقدر الكافي. فعلى سبيل المثال، يختلف معنى "الإشراف التقني" باختلاف القائمين على تفسير هذا التعبير.

تاسعا - التوصيات

التوصية ١

٥٥ - ينبغي للأمين العام أن يوسع من نطاق تطبيق الاتفاق الذي يقيمه الأمين العام ليشمل رؤساء البعثات، مع التركيز على تنفيذ الولاية، بوصفه آلية لقياس أدائهم وكفالة الوضوح في التسلسل الإداري والمساءلة بينهم وبين الأمين العام. وينبغي أيضاً للممارسة المتمثلة في إقامة الاتفاقات بين كل مساعد للأمين العام في المقر ووكيل الأمين العام الذي يعمل معه، أن تسري على رؤساء البعثات ونوابهم.

٥٦ - ووافق المكتب التنفيذي للأمين العام، من حيث المبدأ، على التوصية ١، إلى أن ينظر فيها مجلس الأداء الإداري، وهو الآلية التي تسدي المشورة إلى الأمين العام فيما يتعلق باتفاقات الإدارة العليا. ووافقت إدارة عمليات حفظ السلام أيضاً، بوصفها الكيان الذي يرفع من خلالها رؤساء البعثات التقارير إلى الأمين العام، على التوصية ١، لكنها لاحظت ما يلي: (أ) أن تنفيذ التوصية سيكون معقداً ومستهلكاً للموارد لأنها تخص أكثر من ٤٠ من وكلاء الأمين العام والأمناء العامين المساعدين في الميدان، حيث يتناوب موظفو الدعم التابعون لهم بمعدلات أكثر تواتراً من تناوب القيادة العليا في الأمانة العامة؛ (ب) وأنها ستطلب مشاركة إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني وإدارة الشؤون الإدارية؛ (ج) وأنها ستقتضي النظر في العوامل المعقدة التي تؤثر على تنفيذ ولاية العمليات الميدانية. وبالتالي، سيتطلب الأمر نهجاً مختلفاً لكفالة أن تكون العملية مفيدة لو كلاء الأمين العام والأمناء العامين المساعدين في الميدان، مع الامتثال في الوقت ذاته لتدابير المساءلة التنظيمية ومراعاة الموارد والمواعيد المتعلقة بتنفيذ هذه التوصية.

التوصية ٢

٥٧ - ينبغي للأمين العام أن يعيد النظر في ولايات جميع إدارات الأمانة العامة المشاركة في عمليات حفظ السلام، ويبين أدوارها في ضوء ما جرى مؤخرا من إعادة تنظيم لهيكل عمليات حفظ السلام وأي عملية كبيرة لإعادة التنظيم، لكي تحدد بوضوح مسؤولياتها عن إدارة عمليات حفظ السلام واستمراريتها.

٥٨ - ووافق المكتب التنفيذي للأمين العام على التوصية ٢، وذكر أنه سيعمل مع الإدارات المعنية المشاركة في عمليات حفظ السلام لإعادة النظر في ولاياتها بغية إضفاء المزيد من الوضوح على تقسيم العمل وحدود المساءلة بين تلك الإدارات.

التوصية ٣

٥٩ - ينبغي لوكيلي الأمين العام لعمليات حفظ السلام والدعم الميداني أن يشاركا في التوقيع على مفهوم العمليات الخاص بإدارة عمليات حفظ السلام وخطة الدعم الخاصة بإدارة الدعم الميداني بشأن بدء تنفيذ البعثات الجديدة لزيادة مستوى التكامل والمساءلة بين الإدارتين.

٦٠ - وقبلت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني التوصية ٣، وذكرت أنهما ستقدمان آخر المعلومات عن حالة التنفيذ خلال دورة الإبلاغ القادمة.

التوصية ٤

٦١ - ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني أن تصوغا بياني المهمة والرؤية وأن تعمماها على الموظفين والجهات المعنية.

٦٢ - وقبلت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني التوصية ٤. وذكرت إدارة الدعم الميداني أن بياني الرؤية والمهام الخاصين بها يشكلان جزءا من استراتيجية الدعم الخاصة بها التي ستنتهي من وضعها قريبا.

التوصية ٥

٦٣ - ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني أن توضحا الإنجازات المتوقعة بالنسبة للهيكل الجديد، وأن تحددوا نقاطا مرجعية لقياس أوجه الكفاءة والتحسين الناجمة عن عملية إعادة الهيكلة الأخيرة.

٦٤ - وقبلت إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الدعم الميداني التوصية ٥، فذكرتا أنهما ستكفلان إدراج مقاييس الأداء في خططهما الإدارية.

التوصية ٦

٦٥ - ينبغي لإدارة عمليات حفظ السلام أن تحدد، بالتنسيق مع الاتحاد الأفريقي، أهداف وإنجازات الأداء للمشروع العشري من أجل تنمية قدرة الاتحاد الأفريقي على إجراء عمليات حفظ السلام، وأن تضع برنامجا لرصد مدى تحقيق هذه الأهداف والإنجازات رسدا دوريا.

٦٦ - وقبلت إدارة عمليات حفظ السلام التوصية ٦، وذكرت أنها ستقدم آخر المعلومات عن حالة التنفيذ خلال دورة الإبلاغ القادمة.

التوصية ٧

٦٧ - ينبغي لإدارة الدعم الميداني أن تبرم اتفاقات بشأن مستوى الخدمات مع كل رئيس من رؤساء البعثات الميدانية ومع وكيلى الأمين العام لعمليات حفظ السلام والشؤون السياسية، تحدد خدمات الدعم التي يجب تقديمها، ومؤشرات الأداء ذات الصلة، والمسؤوليات المنوطة بالمستفيدين من خدمات إدارة الدعم الميداني، أي إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية والبعثات، للتمكن من إجراء تقييم منظم ومستقل لأداء إدارة الدعم الميداني وتعزيز مساءلتها بوصفها جهة متخصصة لتقديم الخدمات.

٦٨ - وقبلت إدارة الدعم الميداني التوصية ٧، وذكرت أنها تعتبر الاتفاقات بشأن مستوى الخدمات عناصر هامة من استراتيجية الدعم الخاصة بها.

التوصية ٨

٦٩ - ينبغي لإدارة الدعم الميداني، بالتشاور مع إدارة الشؤون الإدارية، وضع برنامج لإيجاد وتدريب عدد ملائم من موظفي الموارد البشرية المؤهلين لأداء مهام إدارة الموارد البشرية لعمليات حفظ السلام.

٧٠ - وقبلت إدارة الدعم الميداني التوصية ٨، وذكرت أنها تتخذ نهجا شاملا صوب إنشاء كادر من كبار موظفي شؤون الموظفين المدنيين وموظفي الموارد البشرية، يستهدف وضع معيار مرتفع للكفاءة المهنية في إدارة الموارد البشرية والمحافظة عليه. وهذا يشمل عدة مبادرات تدريبية يجري العمل بها، من قبيل المؤتمر السنوي لكبار موظفي شؤون الموظفين المدنيين، وبرنامج إعداد مجموعة متقدمة من المتدربين (PACT) وبرنامج تدريب كبار موظفي البعثات في مجالي الإدارة واستخدام الموارد (SMART) ومجموعة من البرامج الشاملة والمنظمة للتعليم باستخدام الإنترنت والتعليم المباشر تُمنح في إطارها شهادات. وذكرت الإدارة أن أول دفعة تلقت التدريب في إطار برنامج PACT، وكانت تضم ١٠ من موظفي الموارد البشرية، قد تخرجت في عام ٢٠٠٨ وأن دروس هذا البرنامج ستتواصل سنويا. وأما برنامج SMART، الذي أُنجز بوجود مجموعة تتألف من ٤٠ موظفا في عام ٢٠٠٨، فسوف يوفر التدريب لـ ٤٠ مشاركا في عام ٢٠٠٩.

التوصية ٩

٧١ - ينبغي لإدارة الدعم الميداني أن تضع استراتيجية للموارد البشرية متسقة مع السلطة المفوضة لرؤساء البعثات، وذلك من أجل المعالجة المنهجية للنقص في عدد موظفي الموارد البشرية المؤهلين.

٧٢ - وقبلت الإدارة التوصية ٩، وذكرت أنه يجري تنفيذها حالياً. وعلقت الإدارة بالقول إنها وضعت برامج تدريبية منظمة ومنهجية لإدارة الموارد البشرية، تشمل برنامج *PACT*، تهدف إلى استقدام كادر من المرشحين الخارجيين المؤهلين لشغل وظائف موظفي الموارد البشرية في الميدان، وتطوير مهاراتهم والاحتفاظ بهم. وفسرت الإدارة الأمر بالقول إن برنامج *PACT* يوفر التدريب في جميع مجالات المهام والأدوار والمسؤوليات المتعلقة بالموارد البشرية؛ واستقدام الموظفين واختيارهم وتوظيفهم؛ وأجورهم وتصنيف وظائفهم؛ ومسائل السياسة العامة؛ والتطوير الوظيفي وإدارة الأداء؛ واستخدام نظم الأمم المتحدة لإدارة المعلومات في إدارة الموارد البشرية؛ وتولي شؤون المزايا والاستحقاقات.

التوصية ١٠

٧٣ - ينبغي لإدارة الشؤون الإدارية أن تعمل على ما يلي: (أ) إضفاء الصبغة الرسمية على تفويض سلطات الموارد البشرية إلى إدارة الدعم الميداني فيما يتعلق بالقرارات الإدارية بالنيابة عن البعثات بغية تعزيز المساءلة وممارسة الرقابة الضرورية؛ (ب) والتعجيل في وضع وتنفيذ برنامج التدريب الإلزامي ومنح الشهادات لموظفي إدارة الدعم الميداني الذين سيشغلون وظائف في مجال الموارد البشرية؛ (ج) وإجراء رصد منتظم لاستخدام إدارة الدعم الميداني لسلطات الموارد البشرية التي فوّضت إليها.

٧٤ - قبلت إدارة الشؤون الإدارية التوصية ١٠، وذكرت: (أ) أن الجهود الرامية إلى تفويض السلطات بشكل رسمي، وذلك في إطار إصلاح إجراءات التعاقد، جارية على قدم وساق؛ (ب) وأن هناك حاجة لبرنامج للتدريب ومنح الشهادات، لكن وضع البرامج التدريبية وتنفيذها سيخلفان آثاراً مالية بالنسبة لمكتب إدارة الموارد البشرية؛ (ج) وأنها تعد إطار رصد جديد معزز من خلال تنفيذ خطط العمل الخاصة بالموارد البشرية والمؤشرات المتصلة بالموارد البشرية، في مجالات من قبيل استقدام الموظفين والإدارة الذاتية وإدارة الأداء والتطوير الوظيفي للموظفين، في إطار اتفاقات الأمين العام مع وكلاء الأمين العام.

(توقيع) إنغا - بریت أهلينبوس

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية