

Distr.: General
4 March 2013
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة السابعة والستون

البند ١٢٩ من جدول الأعمال

استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة

التقرير المرحلي الثاني عن نظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة

تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية

أولا - مقدمة

١ - نظرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقرير الأمين العام المعنون "التقرير المرحلي الثاني عن نظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة" (A/67/714)، المقدم استجابة لقرار الجمعية العامة ٢٥٧/٦٦. وقد اجتمعت اللجنة، أثناء نظرها في هذه المسألة، بممثلين عن الأمين العام قدموا إليها معلومات وإيضاحات إضافية اختتمت برودود خطية وردت في ١٥ شباط/فبراير ٢٠١٣.

٢ - وتشير اللجنة الاستشارية إلى أن موضوع المساءلة ظل قيد النظر في الجمعية العامة منذ دورتها الستين، وأن الجمعية توصلت إلى عدد من القرارات في هذا الشأن (انظر القرارات ٢٥٤/٦٠ و ٢٤٥/٦١ و ٢٧٦/٦٣ و ٢٥٩/٦٤ و ٢٥٧/٦٦). وفي الفقرة ٨ من القرار ٢٥٩/٦٤، استقرت الجمعية العامة على تعريف للمساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة وقدمت توجيهات وطلبات محددة في عدد من المجالات. وفي الآونة الأخيرة، أحاطت الجمعية علما في قرارها ٢٥٧/٦٦ بالتقرير المرحلي الأول الذي قدمه الأمين العام بشأن نظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة (A/66/692) مسلمة بأن إنشاء مثل هذا النظام عملية معقدة، وطلبت إلى الأمين العام مجددا أن يعالج عددا من الجوانب المختلفة في سياق تقريره المرحلي الثاني.



الرجاء إعادة استعمال الورق

070313 070313 13-24862 (A)



٣ - ويعرض الأمين العام في تقريره المرحلي الثاني التقدم المحرز في مجالات محددة خلال الأشهر الاثني عشر الماضية (انظر الفرع الثالث أدناه)، مع التركيز بشكل خاص على تطبيق إدارة المخاطر في المؤسسة ووضع إطار مفاهيمي للإدارة القائمة على النتائج. ويتضمن المرفق الملحق بتقرير الأمين العام معلومات إحصائية عن مجموعة مختارة من أدوات المساءلة، وهو يستجيب بذلك جزئياً لتوصية من اللجنة الاستشارية أيدتها الجمعية العامة فيما بعد، تقضي بإدراج بيانات عن الأداء في جميع التقارير المرحلية المقبلة المزمع تقديمها عن المساءلة (A/66/738، الفقرة ٨).

ثانياً - تعليقات وملاحظات عامة

٤ - ترى اللجنة الاستشارية عموماً أن تقرير الأمين العام يشير إلى إحراز بعض التقدم في تنفيذ إطار المساءلة في الأمانة العامة تتوافر له مقومات البقاء، ولا سيما في مجال وضع إطار مفاهيمي للإدارة القائمة على النتائج. ومع ذلك تشير اللجنة إلى ملاحظاتها السابقة، ومفادها أن تطبيق نظام فعال للمساءلة عملية ستستغرق عدة سنوات وأنه ما زال هناك الكثير مما يتعين عمله (A/66/738، الفقرتان ١٠ و ١١).

٥ - وفيما يتعلق بصيغة تقرير الأمين العام ومضمونه، ترى اللجنة الاستشارية أنه، بعد انقضاء سبعة أعوام منذ اتخذت الجمعية العامة قرارها الأول بشأن هذا الموضوع (انظر القرار ٢٥٤/٦٠) ومرور عامين على اعتمادها تعريفاً للمساءلة متفقاً عليه (القرار ٢٥٩/٦٤، الفقرة ٨)، لا يزال الكثير من المعلومات التي أوردتها التقرير ذا طابع مفاهيمي ولا يوفر قدراً كافياً من التفاصيل العملية عن إرساء تدابير محددة للمساءلة وعن الأثر المترتب على تطبيقها. وتشير اللجنة إلى الملاحظة التي أبدتها في السابق بشأن ضرورة أن تشمل التقارير المرحلية المقدمة عن تنفيذ إطار المساءلة على تحليل للأثر المترتب على تطبيق مختلف تدابير المساءلة، المطبقة فعلاً أو المتوخاة، مشفوعاً بمؤشرات الأداء الرئيسية والمعلومات الإحصائية الداعمة لإثبات صحة النتائج (A/66/738، الفقرة ٦).

٦ - وتشير اللجنة الاستشارية أيضاً إلى توصيتها السابقة التي أقرتها الجمعية العامة فيما بعد، وبمقتضاها طلب إلى الأمين العام أن يقدم تقريراً سنوياً عن التقدم المحرز نحو تنفيذ إطار المساءلة (A/66/738، الفقرة ١١). وقد أفاد وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية للجنة، خلال مداواتها الأخيرة بشأن هذا الموضوع، بأنه قد يكون من المستصوب أن تقدم هذه التقارير المرحلية مرة كل سنتين عوضاً عن كل سنة لإتاحة مزيد من الوقت للأمانة العامة حتى يتسنى لها تنفيذ مبادرات المساءلة وتمكن من الاستجابة على النحو الملائم للطلبات المحددة التي ترد من الجمعية العامة. ولكن في ضوء أهمية المسائل التي حددها الأمين العام في

تقريره المرحليين الأول والثاني وبالنظر إلى القصور الذي لا يزال يعترى جوانب مختلفة من إطار المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة، توصي اللجنة بالألا تعدّل الجمعية العامة في هذه المرحلة تواتر التقارير المقدمة عن هذا الموضوع، إلى حين النظر في ذلك مستقبلاً إذا تيسر ذلك.

ثالثاً - تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢٥٧/٦٦

٧ - طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها ٢٥٧/٦٦، أن يضع على سبيل الأولوية خطة واضحة المعالم وموثقة بصورة جيدة تحدد بوضوح الأهداف والمسؤوليات المقررة وتشمل حدوداً زمنياً لإنجاز الأعمال المحددة التي يضطلع بها لتعزيز المساءلة استجابةً لذلك القرار وللقرار ٢٥٩/٦٤. وتلاحظ اللجنة الاستشارية مع القلق أن التقرير المرحلي الثاني للأمين العام لا يتضمن مثل هذه الخطة، وتوصي الجمعية العامة بأن تكرر طلبها إلى الأمين العام في هذا الصدد.

ألف - تعريف المساءلة وتحديد الأدوار والمسؤوليات

٨ - اعتمدت الجمعية العامة في قرارها ٢٥٩/٦٤ تعريفاً للمساءلة يغطي ما يلي: (أ) واجب الأمانة العامة وموظفيها من حيث تنفيذ الولاية، والامتثال للإطار التنظيمي، والتزام معايير السلوك، وحُسن إدارة الموارد، والأداء وتحقيق النتائج؛ (ب) المكافآت والجزاءات؛ (ج) دور هيئات الرقابة (A/66/738، الفقرة ٩).

٩ - ويشار في تقرير الأمين العام إلى عدة ملاحظات لوحدة التفتيش المشتركة ومجلس مراجعي الحسابات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية صدرت عن تلك الهيئات بشأن إطار المساءلة في المنظمة منذ اعتماد الجمعية العامة تعريفاً للمساءلة وتدبير معالجة أوجه قصور محددة (انظر الوثيقة A/67/714، الفقرات ٤-١٧).

١٠ - ومن المجالات التي حظيت باهتمام كل من وحدة التفتيش المشتركة ومجلس مراجعي الحسابات من حيث سبل تعزيز المساءلة في سياقها تنفيذ الأمانة العامة المرتقب لنظام أوموجا لتخطيط موارد المؤسسة. وقد جاء في تقرير الأمين العام أن وحدة التفتيش المشتركة خلصت إلى ضرورة موازنة خطوط التسلسل القيادي وتفويض السلطة على نحو واضح وإدماجها في النظم الحالية لتخطيط موارد المؤسسة (A/67/714، الفقرة ٨ (د)). ويؤكد مجلس مراجعي الحسابات من جانبه ضرورة تحسين إدماج الإبلاغ المالي والإبلاغ عن الأداء على جميع المستويات في المنظمة وجعل ذلك جزءاً من النظام الجديد لتخطيط الموارد في المؤسسة (أوموجا) (المرجع نفسه، الفقرة ١٢ (ب))، وضرورة تعزيز الروابط بين أطر الميزنة القائمة

على النتائج والاحتياجات من الموارد (المرجع نفسه، الفقرة ١٣ (أ)). ويذكر الأمين العام في تقريره المرحلي الثاني أن الأمانة العامة تنوي دمج حالات تفويض السلطة في التصميم "المقبل" لنظام أوموجا (المرجع نفسه، الفقرة ١١). وتوافق اللجنة الاستشارية على الملاحظات التي أبدتها هيئات الرقابة فيما يتعلق بتنفيذ نظام أوموجا وبضرورة إدماج إطار المساءلة المتفق عليه في تصميم وتنفيذ النظام على النحو الواجب.

باء - الترويج لثقافة المساءلة

١١ - أكدت الجمعية العامة، في قرارها ٢٥٩/٦٤ و ٢٥٧/٦٦، أن المساءلة ركيزة أساسية للإدارة المتسمة بالفعالية والكفاءة وتتطلب اهتماما والتزاما قويا على أعلى مستوى في الأمانة العامة. وشددت الجمعية أيضا في الفقرة ٣ من قرارها ٢٥٧/٦٦ على أهمية الترويج لثقافة قوامها المساءلة والإدارة القائمة على النتائج وإدارة المخاطر في المؤسسة والرقابة الداخلية على جميع المستويات في الأمانة العامة، من خلال تحلي كبار المديرين باستمرار بروح القيادة والالتزام.

١٢ - كما أن اللجنة الاستشارية أشارت في تقرير سابق عن نظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة إلى أن إطار المساءلة لا يمكنه، في حد ذاته ووحده، أن يخلق ثقافة قوامها المساءلة، وأن إشاعة هذه الثقافة تتطلب تغييرا في عقلية الموظفين يدفعه التزام مستمر على أعلى المستويات في الأمانة العامة (A/64/683 و Corr.1، الفقرة ٥٢). وأضافت اللجنة، في تقريرها المعد عن التقرير المرحلي الأول للأمين العام، أن تحلي الإدارة العليا بروح القيادة المثالية أمر حيوي لإشاعة جو عام موات وتحديد أعلى المعايير لثقافة راسخة للمساءلة، وقالت إن عدم محاسبة كبار المديرين من شأنه أن يؤثر سلبا على تحديد معايير المساءلة على صعيد المنظمة بأسرها (A/66/738، الفقرة ١٥).

١٣ - وتلاحظ اللجنة الاستشارية أن الأمين العام يقر في تقريره المرحلي الثاني بأن الترويج لثقافة المساءلة عملية متواصلة تبدأ بإعطاء القدوة في أعلى المستويات وتتعزز به باستمرار (A/67/714، الفقرة ١٩). ويعرض الأمين العام في تقريره تدابير إضافية أُتخذت لتعزيز ثقافة المساءلة، تشمل إحاطة القادة المعيّنين حديثا بمسؤولياتهم المهنية فيما يتعلق بالأخلاقيات والزاهة (المرجع نفسه، الفقرة ٢١) واستحداث برنامج "حوار القيادات" المراد به تشجيع المديرين على الالتزام بالقيادة المراعية للأخلاقيات، وبناء جسور الثقة من خلال المناقشة النشطة للمسائل المتعلقة بالأخلاقيات في مكان العمل، وإبراز الصلة المباشرة بين عمل الفرد وسمعة الأمم المتحدة كمنظمة (المرجع نفسه، الفقرتان ٢٣ و ٢٤). وعلاوة على ذلك، يشير التقرير إلى الأثر الإيجابي لعملية التقييم الإداري، التي يُطالب المديرين بمقتضاها بشرح

الأساس الذي تقوم عليه قراراتهم كخطوة أولى في ظل نظام إقامة العدل المعمول به منذ تموز/يوليه ٢٠٠٩. ويكشف الأمين العام عن حدوث تحسن منذ عام ٢٠٠٩ في معدل القرارات الإدارية المطعون فيها التي أيدتها آليات إعادة النظر في التقييم الإداري (المرجع نفسه، الفقرة ٢٥). ويضاف إلى ذلك أن اللجنة الاستشارية أوردت في تقريرها الأخير عن إقامة العدل في الأمم المتحدة تعليقات إيجابية عن دور وحدة التقييم الإداري في هذا الصدد (A/67/547، الفقرة ١٧).

١٤ - وترى اللجنة الاستشارية أن الأمين العام قد اتخذ عدة خطوات في سبيل الترويج لثقافة المساءلة. وتتفق اللجنة مع الأمين العام على أن إشاعة هذه الثقافة يتجاوز مجرد الاعتراف بأهمية المساءلة في وثيقة ما أو نشر إعلان مبادئ على موقع شبكي عام (A/67/714، الفقرة ٢٦). وتؤكد اللجنة أنه من الضروري أن يواصل الأمين العام تكثيف الجهود المبذولة في هذا الصدد وتوسيع مداها وزيادة تواترها، بحيث تصبح ثقافة المساءلة جزءاً لا يتجزأ من القيم الأساسية للمنظمة. وتتطلع اللجنة إلى تلقي المعلومات عن الأثر المحدد لكل من هذه التدابير في التقرير المرحلي المقبل المقدم من الأمين العام.

جيم - تفويض السلطة

١٥ - طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في قرارها الأخيرين عن موضوع المساءلة، أن يعالج على وجه السرعة أوجه القصور التي لا تزال قائمة في النظام الحالي لتفويض السلطة عن طريق نشر تعريف محدد بوضوح لأدوار ومسؤوليات الأفراد من جميع الرتب الذين تفوض إليهم سلطات، واستحداث آليات للإبلاغ على نطاق المنظومة عن رصد السلطات المفوضة وممارستها، واتخاذ الإجراءات اللازمة في حالات سوء الإدارة أو إساءة استعمال السلطة (انظر الفقرة ١٢ من القرار ٢٥٧/٦٦، والفقرة ٢١ من القرار ٢٥٩/٦٤).

١٦ - وكان الأمين العام قد أشار في تقريره السابق عن التقدم المحرز نحو إنشاء نظام للمساءلة إلى أنه، في مسعاه إلى تصميم نظام متماسك وأكثر اتساقاً، أجرى استعراضاً شاملاً لنظام تفويض السلطة الحالي لكفالة تفويض السلطة: (أ) بشكل متوائم؛ (ب) من جانب أولئك المخولين سلطة التكليف باتخاذ إجراءات؛ (ج) على نحو يتسم بالشفافية؛ (د) وفقاً لنهج متسق (A/66/692، الفقرة ١٤). واستناداً إلى ملاحظة أبدتها اللجنة الاستشارية (A/66/738، الفقرة ١٨)، ارتأت الجمعية العامة أن المعلومات الواردة في تقرير الأمين العام غير كافية للتوصل إلى فهم واضح لأي من عملية الاستعراض الشامل أو نظام تفويض السلطة (القرار ٢٥٧/٦٦، الفقرة ١٢). ولاحظت اللجنة أيضاً أن تقرير الأمين العام لا يشمل جدولاً زمنياً لتنفيذ الخطوات المختلفة المتوخاة (A/66/738، الفقرة ١٨).

١٧ - ويشير الأمين العام في آخر تقاريره إلى أن عمليات الاستعراض والمسح للسلطات المفوضّة في مجالات إدارة الموارد البشرية والإدارة المالية والميزنة وإدارة المشتريات والممتلكات سيستمر تنقيحها وتكييفها في سياق نماذج الأعمال المشتركة الجديدة المزمع استعمالها في تطبيق نظام أوموجا (ما يسمى النموذج "المقبل") (A/67/714، الفقرة ٢٧). وبخلاف ذلك، لا يقدم التقرير أياً من التفاصيل المطلوبة أعلاه، ولا يحدد المدة التي يُرجح أن يستغرقها إنجاز هذه الأعمال الإضافية. ويساور اللجنة الاستشارية القلق لعدم إعطاء الأمين العام الأولوية للجهود الرامية إلى تحديث نظام تفويض السلطة في ضوء التطبيق المرتقب لنظام أوموجا، رغم أن الجمعية العامة وجهت إليه طلبات متكررة بمعالجة أوجه القصور التي تعترض النظام الحالي على وجه الاستعجال. وتلاحظ اللجنة كذلك أنه لم تتوافر بعد التفاصيل الملموسة في هذا الصدد، ولا سيما عن ماهية الإجراءات المتعين اتخاذها وعن الإطار الزمني الواضح الذي يتعين وضعه لتبيان موعد الانتهاء من هذا العمل. وتؤكد اللجنة أهمية أن يُحدد بوضوح أيّ من موظفي الأمم المتحدة أو كلت إليه سلطة اتخاذ قرارات أو إجراءات معينة وأن يُعيّن المصدر القانوني لتلك السلطة في كل حالة من الحالات، وذلك كشرط مسبق للمساءلة والمسؤولية السليمتين. وتوصي اللجنة بإنجاز كل هذه الأعمال دون مزيد من التأخير.

دال - تنفيذ توصيات هيئات الرقابة

١٨ - أعربت اللجنة الاستشارية، في تقريرها السابق بشأن هذا الموضوع، عن ترحيبها بالتقدم الذي أفاد الأمين العام بتحقيقه في مجال رصد تنفيذ التوصيات المنبثقة عن هيئات الرقابة (A/66/738، الفقرة ٢٢). وأفيد في التقرير المرحلي الثاني للأمين العام بأن نحو ٩٥ في المائة من توصيات مجلس مراجعي الحسابات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية قد نُفذ أو سُوي في غضون ثلاث سنوات من صدور التوصيات (A/67/714، الفقرة ٣٢).

١٩ - ولئن كانت اللجنة الاستشارية تقرّ بالتحسن الذي طرأ على معدل التنفيذ، فقد لاحظت مع ذلك أثناء نظرها مؤخراً في تقرير مجلس مراجعي الحسابات المقدمين بشأن عمليات حفظ السلام عن الفترة المنتهية في ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١١ (A/66/5 (Vol. II) و A/66/693) أن الكثير من أوجه القصور في تلك العمليات ذو طابع متكرر (A/66/738، الفقرة ٢٤). فمجلس مراجعي الحسابات مثلاً يتناول، في تقريره المرتقب عن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، صوغ الميزانية وإدارتها وإدارة الأصول والمشتريات وإدارة العقود، وذلك بوصفها ثلاث مجموعات مواضيعية تعكس مواطن ضعف مستديمة على مستوى البعثات.

٢٠ - وفيما يتعلق بالأنشطة غير المتصلة بحفظ السلام، سلطت اللجنة الاستشارية الضوء على الشواغل التي أبدتها مجلس مراجعي الحسابات بشأن وضع وتنفيذ المشاريع الكبرى للتحويل في أساليب العمل في الأمانة العامة (A/67/381، الفقرات ٢١-٢٧). وأوصت اللجنة في هذا الصدد بأن يُوجه الاهتمام على سبيل الأولوية إلى استنتاجات مراجعي الحسابات المنبثقة عن مشاكل خطيرة من هذا النوع (المرجع نفسه، الفقرة ١٢). وقد أجرى مجلس مراجعي الحسابات، في الآونة الأخيرة وبناء على طلب اللجنة، مراجعةً لطرائق إدارة مسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الأمانة العامة، سلط فيها الضوء على عدد من الشواغل الخطيرة (انظر الوثيقة A/67/651، الفرع الثالث). وترد تعليقات اللجنة على تلك المسألة في تقريرها ذي الصلة (A/67/770).

٢١ - وفي ذلك الصدد، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في الفقرة ١٣ من قرارها ٢٣٢/٦٦ بء، أن يحدد ضمن أمور أخرى الموظفين الذين تتعين محاسبتهم على تنفيذ توصيات مجلس مراجعي الحسابات في الوقت المقرر.

٢٢ - وترى اللجنة الاستشارية أنه بينما يتعين على الأمين العام أن يستمر في كفالة تنفيذ التوصيات الصادرة عن هيئات الرقابة على وجه السرعة وفي الوقت المناسب، ينبغي أيضا بذل جهود إضافية للتصدي للأسباب الجذرية للمشاكل ذات الطابع المتكرر التي يحددها مجلس مراجعي الحسابات وتحديد مجالات التنفيذ ذات الأولوية، بما في ذلك تحديد الموظفين الذين سيخضعون للمساءلة عن عملية التنفيذ هذه، وذلك بما يتفق اتفاقا تاما مع أحكام قرار الجمعية العامة ٢٣٢/٦٦ بء.

هاء - المساءلة المؤسسية ومساءلة الأفراد

٢٣ - شددت الجمعية العامة، في الفقرة ١٥ من قرارها ٢٥٧/٦٦، على أهمية إنشاء آليات عملية تتسم بالفعالية والكفاءة لتعزيز المساءلة المؤسسية ومساءلة الأفراد على جميع المستويات وتنفيذ تلك الآليات على نحو تام. وفي هذا الصدد، يشير تقرير الأمين العام إلى الاتفاقات التي تُبرم مع كبار المديرين بوصفها آلية رئيسية يجري من خلالها نشر ولايات الدول الأعضاء والأولويات السنوية للأمين العام وتعميمها على جميع مستويات المنظمة (A/67/714، الفقرة ٣٤). وقد أعربت الجمعية العامة، في الفقرة ١٦ من قرارها ٢٥٧/٦٦، عن قلقها إزاء عدم وجود أدلة تُذكر على أن الاتفاقات المبرمة مع كبار المديرين لها أي تأثير فعلي في تحسين المساءلة. ورداً على ذلك، يشير الأمين العام في تقريره إلى أن الاتفاقات المبرمة في عام ٢٠١٣ جرى تعزيزها وأصبحت توضح المهام المنوطة بكل من كبار المديرين فيما يتصل بتنفيذ مبادرات التحويل الإصلاحي الكبرى مثل نظام أوموجا ومشروع المعايير المحاسبية الدولية

للقطاع العام. ويورد التقرير أيضا أن مستوى الأداء المرضي قياساً إلى المؤشرات الإدارية المعيارية المبينة في الاتفاقات طرأ عليه تحسن حيث ارتفع من ٣٩ في المائة في عام ٢٠٠٨ إلى ٦٣ في المائة في عام ٢٠١١، وأن مجلس الأداء الإداري يقدم تعليقات تعقيبية مفصلة لكل من كبار المديرين تتناول، حسب الاقتضاء، خطط العمل الرامية لتحسين الأداء أو معلوماتٍ مستكملة دورية عن مواطن الضعف التي تشوب الأداء (A/67/714)، الفقرتان ٢ و ٣ من المرفق).

٢٤ - وترحب اللجنة الاستشارية بالتحسينات الرامية إلى جعل الاتفاقات المبرمة مع كبار المديرين أداة أقوى للمساءلة. وتشدد على أنه رغم توافر مجموعة موحدة من المبادئ المتعلقة بالمساءلة تنطبق على جميع موظفي الأمم المتحدة، فإن كبار المديرين تقع على عاتقهم مسؤولية خاصة عن هئية البيئة المواتية واعتماد سلوك مثالي يتخذه مرؤوسوهم نموذجاً يقتدى به. وتتطلع اللجنة إلى تلقي مزيد من التفاصيل بشأن أنشطة الرصد والرقابة والإجراءات التصحيحية التي يضطلع بها مجلس الأداء الإداري، وتطلب إدراجها في التقارير المرحلية المقبلة التي يعدها الأمين العام عن نظام المساءلة في الأمانة العامة.

٢٥ - وعند الاستفسار، أفيدت اللجنة الاستشارية بأن ٥٩ موظفا تعرضوا للمساءلة خلال الفترة المشمولة بالتقرير، من خلال فرض تدابير تأديبية وإدارية عقب ثبوت إساءتهم السلوك أو عدم تقيدهم بمعايير السلوك المتوقعة من موظفي الخدمة المدنية الدولية. ويشغل تسعة من هؤلاء الموظفين وظائف في الرتبة ف-٤ وما فوقها. وتشير اللجنة إلى أن معايير السلوك لموظفي الخدمة المدنية الدولية، الصادرة عن لجنة الخدمة المدنية الدولية والتي رحبت بها الجمعية العامة في قرارها ٥٦/٢٤٤، تنطبق على جميع الموظفين، بمن فيهم كبار المديرين.

واو - إصلاح نظام تقييم الأداء

٢٦ - ضمّنت اللجنة الاستشارية تقريرها الأخير عن مسألة إدارة الموارد البشرية ملاحظاتها عن التدابير المتخذة والمتوخاة لتعزيز نظام تقييم الأداء في الأمم المتحدة (A/67/545، الفقرات ١٨-٢٥). وفي هذا الصدد، أوصت اللجنة الجمعية العامة بأن تحت الأمين العام على مواصلة جهوده المبذولة لوضع وتنفيذ إطارٍ لمكافأة الأداء الجيد وتقديره، وأعربت في الوقت نفسه عن قلقها إزاء أوجه القصور المبينة في النظام المعمول به لمعاقبة التقصير في الأداء والتي يمكن أن تؤدي إلى تأثير الإنتاجية سلباً وأن تخل بقدرة الأمانة العامة على تنفيذ الولايات المسندة إليها من قبل الجمعية العامة (المرجع نفسه، الفقرتان ٢٣ و ٢٤). ولاحظت اللجنة أيضا في تقريرها السابق عن نظام المساءلة أن السياسة التي اعتمدها الأمين العام لتحديد أوجه القصور في الأداء ومعالجتها تركز في المقام الأول على التدريب والتوجيه،

وأنه من المستصوب وضع نظام أشد حزمًا لمعاقبة حالات تقصير الموظفين في الأداء (A/66/738، الفقرة ٣٩).

٢٧ - وفي هذا الصدد، يتضمن تقرير الأمين العام معلومات مفصلة عن التوزيع العام للقياسات في النظام الإلكتروني لتقييم الأداء (ePas)، تشير إلى أن نسبة ١ في المائة فقط من موظفي الأمانة العامة كان في دورة التقييم ٢٠١١-٢٠١٢ إما مستوفيا جزئيا لمستوى الأداء المتوقع أو غير مستوف له. ويتسق ذلك مع توزيعات التقييمات على نطاق الأمانة العامة منذ عام ٢٠٠٣ (انظر A/67/714، الفقرة ٤ من المرفق). وقد أقرت الإدارة بأن مسألة التقصير في الأداء تستوجب إعادة النظر فيها بجدية في الأمم المتحدة (A/67/545، الفقرة ٢٢). وترى اللجنة الاستشارية أن نظاما للتقييم على هذه الشاكلة لا يعطي إلا تلك النسبة الضئيلة من موظفيه تقديرا للأداء يقل عن المستوى المرضي أو تقييما يستلزم منهم تحسين الأداء هو نظام تنقصه المصداقية. وهي تؤمن بأن التصدي بنجاح لموطن الضعف الجوهرية هذا يعتبر شرطا مسبقا لأي محاولة لوضع نظام للمكافآت والجزاءات قابل للتنفيذ.

٢٨ - وأبلغت اللجنة الاستشارية، رداً على استفسارها، بأنه جرى منذ عام ٢٠٠٧ حجب علاوات الراتب الدورية في ١٠ حالات بسبب ضعف أداء الموظفين. وبالنسبة للموظفين الذين يقل تقدير أدائهم عن المستوى المرضي، يشير الأمين العام إلى ضرورة اتفاق الموظف ورئيسه على خطة لتحسين الأداء. وأفيدت اللجنة أيضا أن تلك الخطط لا يتم الإبلاغ عنها أو رصدها مركزيا من جانب مكتب إدارة الموارد البشرية، ومثلها حالات سوء الإدارة أو المخالفات البسيطة للقواعد والأنظمة.

٢٩ - ويشير الأمين العام في تقريره إلى أن فريقا عاملا منبثقا عن اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة ومعنيا بإدارة وتطوير الأداء ينظر في الوقت الراهن في سبل تحسين السياسات والممارسات والعمليات المتبعة لإدارة الأداء في المنظمة (A/67/714، الفقرة ٤٢). ويركز الفريق العامل على ثلاث مسائل محددة هي: دور أفرقة الإدارة العليا، والتعامل مع حالات التقصير في الأداء، ووضع إطار لمكافأة الأداء الجيد وتقديره. ومن المتوقع أن يقدم الفريق العامل توصيات عملية إلى اللجنة المشتركة بين الموظفين والإدارة في اجتماعها السنوي لعام ٢٠١٣ (المرجع نفسه، الفقرتان ٤٣ و ٤٤). وفي هذا الصدد، تؤكد اللجنة الاستشارية أن وضع نظام صالح لمكافأة الأداء الجيد وتقديره أمر لا غنى عنه إذا أريد خلق ثقافة للمساءلة والمسؤولية. ولكن نظاما كهذا يستند، كما أشير أعلاه، إلى وجود نظام لتقييم الأداء حسن الإدارة. واللجنة في انتظار تلقي المقترحات بشأن وضع إطار

منقح لمكافحة الأداء الجيد وتقديره، إلى جانب المقترحات المتعلقة باتباع نظام أكثر حزمًا لمعاقبة التقصير في الأداء.

زاي - مساءلة الموظفين عن سوء الإدارة واتخاذ القرارات غير السليمة

٣٠ - استجابة لطلب الجمعية العامة الوارد في الفقرة ١٩ من قرارها ٢٥٧/٦٦، يشير الأمين العام في تقريره إلى أن هناك تحليلاً يُجرى للاجتهادات القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية ومحكمة المنازعات بشأن القضايا التأديبية وأن الأمانة العامة تنظر في الكيفية التي يمكنها بها تعزيز تعاملها مع هذه الحالات (A/67/714، الفقرة ٤٥). ويتضمن التقرير أيضاً معلومات عن عدد حالات سوء السلوك التي وقعت طوال السنوات العشر الماضية، مصنفةً حسب الفئة، وعن أنواع الإجراءات التأديبية المتخذة (المرجع نفسه، المرفق، الجدول ١ والشكل ١). ويشار في التقرير أيضاً إلى اعتماد الجمعية العامة منذ وقت قريب تغييراً في النظام الأساسي للصندوق المشترك للمعاشات التقاعدية لموظفي الأمم المتحدة بهدف تمكين الصندوق من استرداد المبالغ من استحقاقات المتقاعدين في حالات احتلاس الموظفين أموال المنظمة (المرجع نفسه، الفقرة ٤٨). وتتطلع اللجنة الاستشارية إلى تلقي نتائج تحليل الاجتهادات القضائية للمحكمة الإدارية ومحكمة المنازعات وتأثير ذلك على تحسين إدارة شؤون الموظفين ومساءلتهم، وذلك في تقرير الأمين العام المرحلي المقبل. كما تشجع اللجنة الأمين العام على أن يقدم في تقاريره المقبلة تفاصيل إضافية بشأن أي مبالغ تُسترد من استحقاقات المتقاعدين.

حاء - إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والمراقبة الداخلية

٣١ - قدم الأمين العام في تقريره المرحلي السابق عن نظام المساءلة عرضاً لمقترحاته فيما يتعلق باعتماد إطار لإدارة المخاطر في المؤسسة والمراقبة الداخلية (A/66/692، الفقرات ٤٦-٦٦). وأعربت اللجنة الاستشارية في تقريرها ذي الصلة عن ترحيبها بالتقدم المحرز نحو وضع إطار لإدارة المخاطر في المؤسسة (A/66/738، الفقرة ٤٤). ولكنها أشارت في الوقت ذاته إلى ضرورة التمييز بوضوح بين أدوار ومسؤوليات كل من مجالس الإدارة والقيمين على الإدارة (المرجع نفسه، الفقرة ٤٧). وقد أقرت الجمعية العامة تلك الملاحظة في وقت لاحق في قرارها ٢٥٧/٦٦ الذي طلبت بموجبه إلى الأمين العام استعراض السياسة التي يتبناها في مجال إدارة المخاطر في المؤسسة، مع التركيز على دور الأمانة العامة ومسؤولياتها في إدارة المخاطر التي تنطوي عليها عملياتها، وهو القرار الذي أعربت فيه أيضاً عن قلقها إزاء عدم تقديم الأمين العام تحليلاً مفصلاً فيما يتعلق بالمجالات الرئيسية التي تنطوي على مخاطر بالنسبة إلى الأمم المتحدة (القرار ٢٥٧/٦٦، الفقرتان ٢٣ و ٢٤).

٣٢ - ويشير تقرير الأمين العام إلى أن الأمانة العامة ستجري تقييماً لتحديد المخاطر الاستراتيجية الرئيسية التي تواجهها المنظمة وتدابير الاستجابة الإدارية ذات الصلة (A/67/714، الفقرة ٥٤). ووفقاً لما ذكره الأمين العام، سيُتخذ هذا التقييم نقطة انطلاق للقيام تدريجياً بدمج وترسيخ نظام إدارة مخاطر المؤسسة على نطاق المنظمة بأسرها، وسيوفر الأساس أيضاً لتصميم إطارٍ للمخاطر والمراقبة الداخلية يحدد نظام المراقبة الداخلية الذي ينظم أداء المنظمة ويوفر التوجيهات للمديرين على جميع المستويات (المرجع نفسه، الفقرتان ٥٥ و ٥٩). وستواصل لجنة الإدارة إجراء استعراض ربع سنوي للتقدم المحرز في تنفيذ إطار إدارة المخاطر في المؤسسة والمراقبة الداخلية (المرجع نفسه، الفقرة ٥٤). وقد أبلغت اللجنة الاستشارية بأن نتائج التقييم المذكور أعلاه ستوفر أساساً لوضع إطار لتقييم المخاطر والمراقبة الداخلية ينتظر أن يكتمل بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠١٤. وتشجع اللجنة الأمين العام على الإسراع بوتيرة عمله في هذا الصدد وعلى ضمان إيراد نتائج تقييم المخاطر في تقريره المرحلي المقبل عن نظام المساءلة.

طاء - تنفيذ إطار الإدارة القائمة على النتائج

٣٣ - في تقارير وقرارات شتى تعود لسنوات عديدة مضت، دأبت اللجنة الاستشارية والجمعية العامة على الإعراب عن قلقهما إزاء النهج الذي تتبعه الأمانة العامة لتنفيذ الميزنة القائمة على النتائج التي أقرتها الجمعية في قرارها ٢٣١/٥٥ وتطبيق الإدارة القائمة على النتائج التي أقرت الجمعية إطاراً لها في قرارها ٢٥٧/٦٠^(١). وفي الآونة الأخيرة، استعرضت اللجنة تقارير مجلس مراجعي الحسابات عن التقارير المالية والبيانات المالية المراجعة، وأبدت عدداً من التعليقات الإضافية بشأن أوجه القصور التي تعترض تنفيذ الأمانة العامة لإطار الميزنة/الإدارة القائمتين على النتائج (A/67/381، الفقرات ٣٧-٣٩).

٣٤ - وفي تقرير سابق بشأن نظام المساءلة، أشارت اللجنة الاستشارية إلى أنها تؤيد ما ذهب إليه وحدة التفتيش المشتركة ومفاده أن الخطوة الأولى والحاسمة للأخذ بإدارة قائمة على النتائج تتمثل في وضع إطار مفاهيمي واضح لها واعتماد هذا الإطار (A/64/683 و Corr.1، الفقرة ٤٣). وتذكر وحدة التفتيش المشتركة أن المنظمة ينبغي أن تسعى من خلال هذا الإطار إلى تحقيق ما يلي: (أ) تعزيز فهم مشترك للإدارة القائمة على النتائج؛ (ب) توفير تعاريف واضحة لمفاهيم الإدارة القائمة على النتائج وأساليبها؛ (ج) تنسيق

(١) تُعرف الأمانة العامة الإدارة القائمة على النتائج بأنها "نهج إداري واسع النطاق يستخدم المعلومات المتعلقة بالنتائج المتوقعة لأغراض التخطيط الاستراتيجي، وصنع القرار في مجال الموارد البشرية والميزانية، وقياس الأداء، والتعلم" (A/67/714، الفقرة ٦٧).

أدوات الإدارة القائمة على النتائج ومصطلحاتها داخل المنظمة، استناداً إلى العمل المنجز فعلاً في هذا الميدان؛ (د) تكييف الإدارة القائمة على النتائج مع عمل المنظمة وعملياتها على جميع المستويات؛ (هـ) التركيز على آثار هذا التكييف ومتطلباته على جميع المستويات؛ (و) توفير أساس لاستراتيجية متسقة محددة الزمن لتنفيذ الإدارة القائمة على النتائج.

٣٥ - وفي وقت لاحق طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام، في الفقرة ٢٣ من قرارها ٢٥٩/٦٤، أن يتخذ التدابير المناسبة للإسراع بوتيرة تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج، مع مراعاة العناصر المذكورة أعلاه. وقد أعربت الجمعية في دورتها السادسة والستين عن أسفها لأن الأمين العام لم يتناول جميع المجالات التي حددتها الجمعية في القرار ٢٥٩/٦٤، وبخاصة الإدارة القائمة على النتائج والإبلاغ عن الأداء (القرار ٢٥٧/٦٦، الفقرة ٢٧). وكررت الجمعية طلبها إلى الأمين العام أن يواصل اتخاذ التدابير المناسبة للتعجيل بتنفيذ الإدارة القائمة على النتائج وأن يدرج في تقريره المقبل تدابير عملية تكفل للمنظمة تحويل التركيز في سياق المسألة من تحقيق النواتج إلى تحقيق النتائج (المرجع نفسه، الفقرة ٢٩).

٣٦ - واستجابة لتلك الشواغل، عرض الأمين العام في آخر تقاريره المرحلية نهجاً يُقصد به كفالة توجيه العمليات والنواتج والخدمات في المنظمة لتحقيق النتائج (A/67/714، الفقرة ٦٨). ويبين الشكل الثاني من ذلك التقرير موجزاً لإطار مفاهيمي مقترح للإدارة القائمة على النتائج. كما يحدد الشكل الثالث الجهات المسؤولة عن عمليات الإدارة القائمة على النتائج ذات الصلة بالتخطيط والميزنة، والرصد والإبلاغ، والتقييم والتعليقات التعقيبية، وإدارة الموارد البشرية والأهداف المؤسسية. ويشير الأمين العام إلى أن الإطار المفاهيمي المقترح سيوفر أيضاً أساساً ثابتاً للمخطط التصميمي والتكوين القياسي اللازمين لتطبيق نظام أوموجا الموسَّع ٢ (٢٠١٥-٢٠١٧) (A/67/714، الفقرة ١٠١). ولذلك يؤكد الأمين العام أهمية الحصول على موافقة الدول الأعضاء على الإطار المفاهيمي المقترح (المرجع نفسه، الفقرة ١٠١).

٣٧ - وفي استجابة لطلب الجمعية العامة الذي ورد تحديداً في الفقرة ٢٥ من قرارها ٢٥٩/٦٤، يسمي الأمين العام في تقريره وكيله للشؤون الإدارية بوصفه الموظف الرفيع المستوى المسؤول عن تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج (A/67/714، الفقرة ٧٤ (أ)). ويضيف الأمين العام أن هذا التعيين يأتي استناداً إلى الدروس المستفادة من تجربة تصميم مشروع أوموجا وتنفيذه الجاري. ويشير التقرير إلى أن الربط بين إدارة الموارد البشرية والأهداف المؤسسية سيتم من خلال اتفاقات كبار المديرين ونظام أداء الموظفين في جميع الرتب الأدنى من رتبة أمين عام مساعد (المرجع نفسه، الفقرة ٩٧). ومن ثم يقوم مجلس

الأداء الإداري، بوصفه الهيئة المسؤولة عن الرقابة على أداء كبار المديرين، بتوفير الدعم لوكيل الأمين العام للشؤون الإدارية من أجل توثيق الصلة الرابطة بين الأداء الفردي وأداء المؤسسة. وتحيط اللجنة الاستشارية علما بتسمية وكيل الأمين العام للشؤون الإدارية بوصفه الموظف الرفيع المستوى المسؤول عن تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج.

٣٨ - ولئن كانت اللجنة الاستشارية غير قادرة في هذه المرحلة على إيصال الجمعية العامة بإقرار الإطار المفاهيمي، فإنها تلاحظ التقدم المحرز حتى الآن في إرساء الإطار المذكور. وليس لدى اللجنة تصور واضح لما سيجلبه الإطار المفاهيمي بصيغته الراهنة من تحسينات ملموسة، على صعيد التطبيق، فيما يتعلق بالمساءلة وأداء المنظمة. وتعتقد اللجنة أن هناك حاجة إلى مواصلة العمل المتعلق بالتنوير المفاهيمي إلا أنها لا ترى فائدة ترجى من دعوة فرقة العمل المعنية بالإدارة القائمة على النتائج إلى الاجتماع مرة أخرى.

ياء - تعزيز المساءلة في البعثات الميدانية

٣٩ - يشير تقرير الأمين العام إلى حدوث تطورات استهدفت تعزيز المساءلة في البعثات الميدانية، وهي تتمثل تحديدا في الجهود المبذولة لتحسين فعالية ترتيبات القيادة والتحكم في بعثات حفظ السلام وتنفيذ الإطار المتكامل للسلوك والانضباط (A/67/714)، الفقرات ١٠٤-١٠٨). واللجنة الاستشارية تحيط علما بهذه الجهود وستعلق عليها على نحو أكثر استفاضة في سياق الاستعراض المقبل لعمليات حفظ السلام. وتلاحظ اللجنة أيضا بعض مواطن الضعف المستديمة التي حددها مجلس مراجعي الحسابات في إدارة عمليات حفظ السلام (انظر الفقرة ١٩ أعلاه).

كاف - التدابير العملية المتخذة للحيلولة دون وقوع تضارب محتمل في المصالح

٤٠ - يشير الأمين العام إلى اعتزامه استعراض الإطار التنظيمي لبرنامج الإقرار المالي بغية جعل البرنامج أكثر مراعاة للمخاطر (A/67/714، الفقرة ١٠٩). ويوضح المرفق الملحق بتقرير الأمين العام أن نطاق تغطية البرنامج قد اتسع حيث كان عدد المشاركين فيه عندما أُدخل العمل به للمرة الأولى في عام ٢٠٠٦ ما يقدر بـ ١٧٠٤ أفراد ثم بلغ في عام ٢٠١٢ ما مجموعه ٦٠٠ ٤ فرد (المرجع نفسه، المرفق، الفقرة ٨). ويشير التقرير أيضا إلى حدوث انخفاض في عدد المنازعات المتعلقة بالأصول المالية التي جرى حصرها، حيث اقتصر عدد تلك الحالات في عام ٢٠١١ على ١٤ حالة (المرجع نفسه، الفقرة ٩).

٤١ - وفي سياق الاستعراض الذي أجرته اللجنة الاستشارية أخيرا لأنشطة مكتب الأخلاقيات الذي يشرف على تنفيذ برنامج الإقرار المالي، أيدت اللجنة بأن اهتماما خاصا

يولى للمخاطر المرتبطة بالمهام التي يؤديها الموظفون الفنيون من الرتب الأدنى نسبياً، خاصة في عمليات حفظ السلام، وذلك للبت فيما إذا كان من المستصوب إدراج هؤلاء الموظفين في البرنامج (A/67/545، الفقرة ١٦٧). وتؤيد اللجنة الاستشارية الجهود الرامية إلى تكييف برنامج الإقرار المالي بشكل أفضل مع مواطن الخطر الفعلي، وتشير إلى ملاحظة سابقة لها مفادها أن أي توسع في عدد مقدمي هذه الإقرارات قد ينطوي على عواقب مالية. ومن ثم ينبغي أن يقدم الأمين العام معلومات عن نتائج هذا الاستعراض في تقريره المقبل عن أنشطة مكتب الأخلاقيات.

رابعاً - خاتمة

٤٢ - ترى اللجنة الاستشارية أن هناك أشكالاً مختلفة من المساءلة في نطاق الأمانة العامة للأمم المتحدة، تشمل مساءلة الموظفين ورؤسائهم المباشرين عن إنجاز نواتج محددة في مجال العمل ومسؤولية الإدارة العليا في الأمانة العامة عن تنفيذ الولايات التشريعية بكفاءة وفعالية. والدراسة المتأنية والحادة لقضايا المساءلة ومساعي تحسين الدقة وتعميق الأثر يتطلب كلاهما التمييز بوضوح بين مسؤوليات مختلف الأفراد، وبين العوامل التي تقع تحت السيطرة المباشرة لفرد أو كيان ما وتلك الخارجة عن هذه السيطرة.

٤٣ - لقد أعربت اللجنة الاستشارية في الفقرات الواردة أعلاه عن آرائها، وقدمت عدداً من التوصيات بشأن التقرير المرحلي الثاني المقدم من الأمين العام عن نظام المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة. واللجنة، إذ تلاحظ حدوث تطورات إيجابية في بعض المجالات، تعرب أيضاً عن قناعتها بأن هناك المزيد مما يمكن عمله لا سيما فيما يتعلق باتخاذ خطوات عملية محددة من أجل تحسين المساءلة والتأثير إيجاباً على قدرة الأمانة العامة على أداء عملها بكفاءة وفعالية.