

Distr.: General
14 February 2023
Arabic
Original: English



الدورة السابعة والسبعون
البند 151 من جدول الأعمال
الجوانب الإدارية والمتعلقة بالميزانية لتمويل عمليات
الأمم المتحدة لحفظ السلام

موجز نتائج وتوصيات الاستعراض المستقل لنموذج التنفيذ الخاص بدائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام

تقرير الأمين العام

موجز

يقدم هذا التقرير بناء على طلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يجري استعراضاً مستقلاً للاستعانة بخدمات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع والشركاء المختارين لتنفيذ أنشطة الإجراءات المتعلقة بالألغام، بما في ذلك تقييم الميزة النسبية لكل بعثة من البعثات في تنفيذ هذه الأنشطة، وتقديم نتائج التحليل في سياق تقريره في الدورة السابعة والسبعين.

ويتضمن هذا التقرير نتائج الاستعراض المستقل، الذي قيّم التعاون الحالي بين دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع فيما يتعلق بتنفيذ برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام وفقاً لمعايير الفعالية والكفاءة من حيث التكلفة والشفافية والحوكمة، وقارن هذا التعاون بثلاثة نماذج بديلة للتنفيذ. ويعرض التقرير تحليل الاستعراض وتوصياته من أجل تنفيذ الإجراءات المتعلقة بالألغام على نحو أكثر فعالية وكفاءة من حيث التكلفة.



وتشمل الجوانب الإيجابية للتعاون الحالي بين دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع سرعة المكتب ومرونته وقدرته على الاستجابة فيما يتعلق بتوفير الخبرة واستقدام الموظفين وشراء الخدمات والمعدات، في حين تشمل مجالات التحسينات المحتملة هيكل رسوم المكتب، وانعدام المنافسة، وعدم كفاية القدرات داخل الأمانة العامة والدائرة فيما يتعلق بوضع البرامج والميزانيات واستعراضها وتقييمها ورصدها.

وهناك ثلاثة نماذج بديلة مجدية للتنفيذ شملها التقرير بالتحليل، وهي على وجه التحديد: تعزيز الشراكة مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع؛ والتنفيذ المباشر من جانب الأمانة العامة؛ ونموذج معد حسب الطلب، تحدد فيه دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام طريقة التنفيذ الأنسب لكل سياق.

وقد خلص الاستعراض إلى أن كل نموذج، بما في ذلك الإبقاء على الوضع الراهن، يتطلب أن يكون لدى كل من الدائرة والأمانة العامة ما يلزم من مؤهلات قيادية وخبرة للاضطلاع الكامل بمهام تصميم البرامج ورصدها والإبلاغ بشأنها. وهذا أمر ضروري في كل نموذج لتحسين الحوكمة والإشراف والرقابة والشفافية ولتعزيز القدرة على تحديد التخفيضات المحتملة في التكاليف، في الحالات التي تقتضي ذلك، بما في ذلك من خلال تحديد بيانات الاحتياجات والميزانيات بشكل أفضل.

ويقدم الاستعراض ثلاث توصيات: (أ) توفير الموارد الكافية للدائرة والأمانة العامة للوفاء بمهام تصميم البرامج ورصدها والإبلاغ بشأنها؛ (ب) تعزيز الكفاءة من حيث التكلفة والفعالية والحوكمة الرشيدة في الشراكة المبرمة مع المكتب؛ (ج) اتباع نهج تدريجي لكل برنامج على حدة لتحديد نموذج التنفيذ المناسب لكل سياق.

وتتفق الأمانة العامة مع نتائج الاستعراض وتوصياته، التي توفر خريطة طريق لمعالجة ملاحظات وتوصيات مراجعي الحسابات وهيئات الرقابة والهيئات التشريعية فيما يتعلق بالشراكة بين الدائرة والمكتب والنهج البديلة المحتملة، مع كفاءة استمرارية تنفيذ برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام ذات الجودة العالية.

أولاً - معلومات أساسية

1 - أنشئت دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام في عام 1997، وهي تعمل على القضاء على التهديدات التي تشكلها الألغام والمتفجرات من مخلفات الحرب والأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع من خلال تنسيق الإجراءات المتعلقة بالألغام التي تقوم بها الأمم المتحدة، وقيادة الاستجابات العملية على المستوى القطري، وتقديم الدعم في وضع المعايير والسياسات والقواعد. وتضطلع الدائرة بولاية تنسيقية على نطاق منظومة الأمم المتحدة صادرة عن الجمعية العامة⁽¹⁾، وتقوم بنشر برامج للإجراءات المتعلقة بالألغام والإشراف على تنفيذها، عندما يصدر بها تكليف من مجلس الأمن أو بناء على دعوة من المنسق المقيم في بلد متضرر من الألغام الأرضية أو المتفجرات من مخلفات الحرب أو الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع. وتعد الدائرة أحد مكونات مكتب سيادة القانون والمؤسسات الأمنية في إدارة عمليات السلام، وقد عيّنها وكيل الأمين العام للدعم العملي⁽²⁾ بوصفها الجهة التي تقدم الخدمات إلى جميع كيانات الأمانة العامة للأمم المتحدة فيما يتعلق بخدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام.

2 - وفي الوقت الراهن، تنفذ الدائرة ولايات الإجراءات المتعلقة بالألغام في 14 عملية ميدانية للأمم المتحدة⁽³⁾، مما يساعد على كفالة سلامة وأمن حفظة السلام، وعلى حماية المدنيين، وبسط سلطة الدولة الفعالة والخاضعة للمساءلة، والإسهام في عمليات السلام وجهود بناء السلام. وتمول هذه البرامج من ميزانية العمليات الميدانية ذات الصلة، في إطار بند "الخدمات واللوازم والمعدات الأخرى". وبالإضافة إلى ذلك، تنفذ الدائرة سبعة برامج أخرى باستخدام موارد خارجة عن الميزانية، خمسة منها في السياقات التي لا توجد فيها بعثات⁽⁴⁾ إضافة إلى برنامجين قائمين بذاتهما تابعين للدائرة في سياقات البعثات⁽⁵⁾. وفي الفترة بين عامي 2015 و 2021، مثلت الأنصبة المقررة من ميزانيات عمليات حفظ السلام في المتوسط 67 في المائة من حافطة التمويل السنوي للإجراءات المتعلقة بالألغام، ومثلت المساهمات الخارجة عن الميزانية نسبة 32 في المائة، بينما مولت نسبة 1 في المائة المتبقية من ميزانيات البعثات السياسية الخاصة. والدائرة مسؤولة وخاضعة للمساءلة أمام الممثلين الخاصين للأمين العام ورؤساء البعثات عن الموارد المخصصة للإجراءات

(1) تعترف الجمعية العامة، في قرارها 74/76 بشأن تقديم المساعدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام، بدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام بوصفها الجهة التي تضطلع بدور منسق الإجراءات المتعلقة بالألغام داخل منظومة الأمم المتحدة، وكذلك الدور الداعم المضطلع به ضمن مجال المسؤولية المتعلق بمكافحة الألغام والذي توديه المنظمات الأخرى المعنية في ذلك الصدد.

(2) عيّنت دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام رسمياً كجهة مقدمة للخدمات في إطار تفويض المسؤوليات، وذلك من خلال تفويض وكيل الأمين العام للدعم العملي إلى وكيل الأمين العام لإدارة عمليات السلام، الذي فوض السلطات بعد ذلك إلى دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام.

(3) ثمان بعثات لحفظ السلام (بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية، وبعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء الغربية، وقوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص، وقوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، وقوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي، وبعثة الأمم المتحدة في جنوب السودان)، وعملية دعم مكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال وخمس بعثات سياسية خاصة (بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى أفغانستان، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة لتقديم المساعدة خلال الفترة الانتقالية في السودان، وبعثة الأمم المتحدة لدعم اتفاق الحديدة، وبعثة الأمم المتحدة للدعم في ليبيا).

(4) إثيوبيا، وبوركينا فاسو، والجمهورية العربية السورية، ودولة فلسطين، ونيجيريا.

(5) في العراق وكولومبيا، ورغم وجود بعثات (بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق، وبعثة الأمم المتحدة للتحقق في كولومبيا)، لا يعتبر برنامج دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام مكوناً من مكونات البعثات وهو يعمل كبرنامج قائم بذاته.

المتعلقة بالألغام من قبل العمليات الميدانية، ولديها ولاية صادرة عن الجمعية العامة لإدارة الصندوق الاستئماني للتبرعات للمساعدة في الإجراءات المتعلقة بالألغام⁽⁶⁾.

3 - وتؤدي الدائرة دورا هاما في الإسهام في أولويات الأمم المتحدة التالية: سلامة وأمن حفظة السلام؛ وحماية المدنيين من تأثير الذخائر المتفجرة؛ واستعادة خدمات الطرق والإسكان والمدارس ومرافق الرعاية الصحية، وتمكين المجتمعات المحلية والأمم المتحدة والجهات الفاعلة الإنسانية وغيرها من استخدامها؛ وتهيئة الظروف للعودة الآمنة والطوعية للاجئين والنازحين؛ والإفراج عن المناطق الملوثة سابقا لاستخدامها في الأغراض الإنتاجية، وهو ما يدعم الزراعة ومصادر العيش الأخرى؛ وتعزيز قدرات الحكومات والجهات الفاعلة الوطنية على تقييم ومعالجة التلوث بالذخائر المتفجرة؛ وبناء الثقة في عمليات السلام⁽⁷⁾.

4 - وحتى الآن، نفذت الدائرة برامجها المتصلة بالإجراءات المتعلقة بالألغام بشكل حصري تقريبا من خلال التعاون مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع⁽⁸⁾. وتخضع هذه الشراكة لمذكرة التفاهم الشاملة لعام 2014 بين الأمانة العامة للأمم المتحدة والمكتب، التي تغطي جميع كيانات الأمانة العامة التي تستعين بخدمات المكتب. وتمشيا مع المذكرة، تتولى دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام قيادة عملية وضع الاستراتيجيات، وتصميم البرامج، والرصد والإشراف، وإشراك الجهات المعنية والتواصل معها، في حين يتولى المكتب مسؤولية تنفيذ المشاريع، بما يشمل استقدام وإدارة موظفي البرامج، وشراء السلع والخدمات المتخصصة، وإدارة العقود والمنح. ويخضع دور المكتب ومسؤولياته، على مستوى المشاريع، للاتفاقات المالية المبرمة بين الدائرة والمكتب عملا بمذكرة التفاهم. وبموجب المذكرة، يتقاضى المكتب تكاليف مقاسمة في شكل تكاليف مباشرة تدار محليا ومركزيا (3 في المائة) وتكاليف دعم غير مباشرة (5 في المائة من مجموع تكلفة المشروع) كرسوم إدارية. وتحدد المذكرة أيضا فئات الخدمات والسلع التي ينبغي للبعثات أن تقدمها لمشاريع المكتب دون أي تكلفة، والتي ينبغي ألا تدرج في الاتفاقات المالية المبرمة بين الدائرة والمكتب⁽⁹⁾.

5 - ولتنفيذ برامج خدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام، يستخدم المكتب حاليا نحو 480 موظفا. ويستخدم المكتب طائفة واسعة من طرائق التعاقد لتعيين الموظفين، وأكثرها شيوعا هي طريقة اتفاق التعاقد الفردي (70 في المائة)، تليها عقود الموظفين وترتيبات العمالة الشديدة المخاطر والترتيبات العينية. وفيما يتعلق بالأنشطة المتخصصة، يشرك المكتب أطرافا ثالثة من خلال عقود أو منح. ففي عام 2021،

(6) قرار الجمعية العامة 7/48، المؤرخ 19 تشرين الأول/أكتوبر 1993، و 215/49، المؤرخ 23 كانون الأول/ديسمبر 1994.

(7) أبلغ التقرير السنوي لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام لعام 2021 عن النتائج التالية: تدمير 93 000 قطعة من الذخائر المتفجرة، وتأمين 39 كيلومترا مربعا من الأراضي و 4 400 كيلومتر من الطرق، وبناء 41 مرفقا لتخزين الأسلحة والذخيرة، وتدريب 30 000 شخص، وتوعية 1,3 مليون شخص بمخاطر الذخائر المتفجرة، ومساعدة 850 ضحية. ويمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات عن هذه الإنجازات على الرابط: <https://www.unmas.org/en/publications>.

(8) هناك برنامجان فقط (بعثة الأمم المتحدة لدعم اتفاق الحديدة، وقوة الأمم المتحدة لحفظ السلام في قبرص) لا يتم تنفيذهما بالشراكة مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

(9) فيما يلي قائمة الخدمات والأصول التي يتعين على البعثات تقديمها إلى مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع دون أي تكلفة، تشميا مع المادة الثالثة والمرفق الثاني من مذكرة التفاهم: بطاقات الهوية ورخص قيادة المركبات، والتصريح الأمني، والتأشيرات، ودعم إجراءات التخليص الجمركي، وأماكن المكاتب و/أو أماكن الإقامة، والأثاث، والمعدات المكتبية، والقرطاسية واللوازم، والمركبات، والصيانة، والوقود وفقا لاستحقاق البعثة، والنقل على متن الرحلات الجوية للأمم المتحدة، وخدمات الاتصالات (بما في ذلك الإنترنت والهاتف ونظم المحطات الطرفية الدقيقة الفتح)، وإجلاء المصابين/الإجلاء الطبي، والمتفجرات، والمشورة القانونية داخل البلد، والتعميمات الإعلامية.

ومن أصل 207 914 958 دولارا صُرفت من خلال المكتب، شكلت الاتفاقات مع الأطراف الثالثة نسبة 61 في المائة من الإنفاق، يليها الموظفون بنسبة 24 في المائة، ثم المعدات المتخصصة والنفقات التشغيلية ورسوم المكتب التي شكلت الباقي.

6 - وفي عمليات مراجعة الحسابات التي أجريت من عام 2019 إلى عام 2021، تساءل كل من مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومجلس مراجعي الحسابات عن بعض خصائص التعاون القائم بين الدائرة والمكتب، لا سيما فيما يتعلق بالفعالية والكفاءة من حيث التكلفة. وشملت الشواغل التي أثرت ما يلي:

(أ) **الاعتماد المفرط على مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع فيما يخص الوجود الميداني**

والخبرة. قدر مجلس مراجعي الحسابات أنه من الصعب على الدائرة تنفيذ ولايتها بسبب افتقارها إلى الخبرة العملية الكافية والمستدامة في الميدان وإلى المعرفة باحتياجات البرامج الميدانية وأدائها (A/75/5، الفقرة 168)، وهو ما وضع الدائرة في وضع تبعية للغير، لأن المكتب يملك جميع المعارف والقدرات الميدانية ذات الصلة (المرجع نفسه، الفقرة 172)؛

(ب) **محدودية الوصول إلى المعلومات المتعلقة بعقود المكتب وأصوله.** وجد مجلس مراجعي الحسابات

أن الوصول إلى المعلومات محدود فيما يتعلق باستخدام المكتب للأموال المخصصة للإجراءات المتعلقة بالألغام، ولا سيما فيما يتعلق بالاتفاقات مع الأطراف الثالثة وأصولها (المرجع نفسه، الفقرة 170)، وأنه ينبغي للمكتب أن يتيح الاطلاع بصورة دائمة على الوثائق مثل الاتفاقات مع الأطراف الثالثة ووثائق اقتناء الأصول باعتبار ذلك ممارسة اعتيادية. ويتعين توفر ما يكفي من الوثائق الداعمة لمساءلة الموظفين المسؤولين عن الأموال المخصصة للإجراءات المتعلقة بالألغام (المرجع نفسه، الفقرة 174). وقد أشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أنه ينبغي للدائرة أن تعزز الرصد المالي من خلال كفالة قيام شريكها المنفذ الرئيسي بتزويد الموظفين في المقر بما يكفي من المعلومات المالية وغيرها من المعلومات لرصد الميزانيات والأموال الفائضة بشكل صحيح (تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية 152/2019، التوصية 7 (أ))؛

(ج) **عدم كفاية استخدام موارد الأمم المتحدة القائمة.** دعا مجلس مراجعي الحسابات الدائرة إلى أن

تشترط أن يستخدم المكتب العقود والهيكل القائمة في الأمانة العامة وبعثات حفظ السلام، مثل شعبة المشتريات وهاكل دعم البعثات، حيثما أمكن (A/75/5، الفقرة 174). وعلاوة على ذلك، أوصى المجلس الإدارة بتحديد فئات الأصول التي ستقدمها البعثات إلى المكتب لفائدة مشاريع الإجراءات المتعلقة بالألغام واستبعادها من الاتفاقات المالية المبرمة مع المكتب (A/76/5، الفقرة 57)؛

(د) **الكفاءة من حيث التكلفة.** وجد مجلس مراجعي الحسابات أن هيكل الرسوم الإدارية للمكتب غير

كاف ويحتاج إلى تنقيح (A/75/5، الفقرتان 174 و 176)، وأن المكتب قد اختار شركاء لتنفيذ خدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام، مما أضاف طبقة أخرى من التكاليف العامة (المرجع نفسه، الفقرتان 165 (د) و 167). وإضافة إلى ذلك، يرى المجلس أن وجود وظيفة طلب شراء خاصة بدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام سيكون أكثر فعالية من حيث التكلفة. فوظيفة طلب الشراء تشمل صياغة بيانات الأعمال ومعايير التقييم، وإبرام عقود بدعم من شعبة المشتريات التابعة لإدارة الدعم العملياتي، وإدارة عقود الأطراف الثالثة، من دون دفع رسم إداري (A/76/5، الفقرة 46). وشدد

مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضا، في تقرير المراجعة 152/2019 الذي أعده (الفقرة 15)، على أن الدائرة لم تقيم ما إذا كانت استراتيجيتها لتنفيذ برامج ومشاريع الإجراءات المتعلقة بالألغام من خلال الوكالة ألف [مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع] لا تزال بمثابة النهج الأكثر فعالية من الناحيتين البرنامجية والمالية؛

(هـ) **الافتقار إلى الاستعراضات المستقلة للبرامج.** أفاد مجلس مراجعي الحسابات بوجود أوجه ضعف كبيرة في آليات الرصد والتقييم التابعة للدائرة. فقد استندت الاستعراضات الدورية لمشاريع/برامج الدائرة إلى تقارير أعدها موظفو المكتب في المواقع الميدانية، ولم يكن لدى الدائرة سوى آليات محدودة للتحقق من هذه التقارير والتثبت من صحتها (A/75/5، الفقرة 165 (ب)). وخلص مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضا إلى أن الدائرة ليس لديها أي آلية للتحقق بشكل مستقل من دقة وسلامة المعلومات الواردة والتثبت من صحتها (تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية 152/2019، الفقرة 20).

7 - وقد أحرز تقدم في معالجة النتائج والتوصيات الصادرة عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومجلس مراجعي الحسابات. فالى غاية 1 تموز/يوليه 2021، نُقلت وظائف رؤساء برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام من عقود مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع إلى عقود الأمانة العامة لتوفير قيادة الأمانة العامة للبرامج الميدانية. ويتولى رؤساء برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام، بدعم من مقر دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، مسؤولية تصميم الاستراتيجيات البرنامجية، وقيادة التخطيط الاستراتيجي والعملياتي، والإشراف على أداء المكتب، وقيادة جهود التعاون مع السلطات الوطنية المشاركة في الإجراءات المتعلقة بالألغام وتعبئة الموارد. وبالإضافة إلى ذلك، وضعت الدائرة والمكتب مصفوفة للمسؤوليات لتحديد أدوار ومسؤوليات كل كيان في تنفيذ الإجراءات المتعلقة بالألغام. كذلك، حسنت الدائرة نظامها للرصد والتقييم بوضع استراتيجيات وخطط عمل قابلة للقياس للبرامج، ووضعت تدابير لتعزيز تخطيط البرامج ورصد الأداء عن طريق إنشاء لجنة متعددة التخصصات لاستعراض البرامج من أجل استعراض الاستراتيجيات البرنامجية وخطط العمل والميزانيات ومقترحات الجهات المانحة.

ثانيا - الولاية

8 - يقدم هذا التقرير بناء على طلب الجمعية العامة⁽¹⁰⁾ إلى الأمين العام أن يجري استعراضا مستقلا للاستعانة بخدمات مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع والشركاء المختارين لتنفيذ أنشطة الإجراءات المتعلقة بالألغام، بما في ذلك تقييم الميزة النسبية لكل بعثة من البعثات في تنفيذ هذه الأنشطة، وتقديم نتائج التحليل في سياق تقريره في الدورة السابعة والسبعين.

(10) انظر قرارات الجمعية العامة 250/75، و 297/75، و 298/75، و 299/75، و 300/75، و 302/75، و 304/75، و 305/75، و 306/75.

9 - ويتناول التقرير أيضا توصيات مجلس مراجعي الحسابات⁽¹¹⁾ واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية⁽¹²⁾ الداعية إلى إجراء تقييم مستقل لنموذج التنفيذ الحالي لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وكذلك البدائل المتاحة، بالإضافة إلى التوصية والنتائج الواردة في تقرير المراجعة الصادر عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية 152/2019⁽¹³⁾.

ثالثا - المنهجية

10 - أُجريت المراجعة المستقلة في الفترة بين نيسان/أبريل وتشرين الثاني/نوفمبر 2022 من قبل شركة استشارية خارجية مستقلة (يشار إليها فيما يلي باسم "الخبير الاستشاري"). وقد اختير الخبير الاستشاري من خلال عملية شراء تنافسية تتسق مع الإطار التنظيمي للأمم المتحدة. وطُلب إلى الخبير الاستشاري ما يلي: (أ) تقييم فعالية تكلفة الشراكة الحالية بين دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع؛ (ب) تحديد أوجه الشبه والاختلاف بين النهج البديلة لتنفيذ الولايات، بما في ذلك التنفيذ المباشر من جانب الأمانة العامة، وشراكات التنفيذ المبرمة مع كيانات الأمم المتحدة أو المنظمات غير الحكومية الدولية أو الكيانات التجارية، والخيارات المختلطة؛ (ج) التوصية بأكثر الطرق كفاءة وفعالية من حيث التكلفة لتقديم خدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام في جميع السياقات التي تنشر فيها الدائرة برامج للإجراءات المتعلقة بالألغام.

11 - وقيم الاستعراض كلا من نموذجي التنفيذ الحالي والبدل في ضوء معايير الفعالية والكفاءة من حيث التكلفة والحوكمة والشفافية. وتم قياس الفعالية بمدى سماح نموذج معين للدائرة بكفالة حسن الإنجاز في جميع السياقات العملية، ومرونة التوظيف والشراء ونقل الموارد عبر مختلف المواقع حسب الحاجة، وما إذا كان النموذج سيسهم في تعزيز خبرة الدائرة ودورها القيادي العالمي في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام. وقُيِّمت الكفاءة من حيث التكلفة بوصفها دالة على الكيفية التي يحتمل أن تختلف بها مختلف فئات الإنفاق في كل نموذج، وما إذا كان من المتوقع أن يزيد النموذج أو ينقص من الاستخدام الأمثل لموارد الأمم المتحدة وأصولها الحالية. وحددت الحوكمة والشفافية وفقا لكيفية مساهمة القواعد والأنظمة والإجراءات والممارسات الخاصة بالكيانات المشاركة في كل نموذج في تحسين الشفافية والوصول إلى المعلومات والمساءلة.

12 - وجمع الخبير الاستشاري البيانات من خلال استعراض الوثائق، وإجراء مقابلات مع الجهات المعنية داخل الأمم المتحدة والجهات المعنية الخارجية، سواء عبر الإنترنت أو حضوريا، وإجراء زيارات

(11) انظر الوثيقة A/75/5 (Vol. II)، الفقرة 175، التي يوصي فيها مجلس مراجعي الحسابات بإجراء تحليل مستقل من فريق من الخبراء بشأن ما إذا كانت الشراكة الحصرية الحالية [...] مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع فعالة من حيث التكلفة، وتفي بولايات البعثات، وأن تقيّم الإدارة فوائد قيام الدائرة بنفسها بتنفيذ حصة معينة من أنشطة الإجراءات المتعلقة بالألغام، مثلا عن طريق إدارة الاتفاقات مع الأطراف الثالثة مباشرة من خلال مديري برامج الدائرة في الميدان.

(12) انظر الوثيقة A/75/829، الفقرة 32، التي أوصت فيها اللجنة الاستشارية بإجراء استعراض مستقل وشفاف يقوم به فريق من الخبراء لكفاءة تنفيذ الإجراءات المتعلقة بالألغام في عمليات حفظ السلام وفعاليتها من حيث التكلفة. وينبغي أن ينظر الاستعراض في خيارات بديلة و/أو إضافية، بما في ذلك قيام البعثات بأنشطة إزالة الألغام عن طريق وحداتها العسكرية، أو التعاقد مباشرة مع دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، أو التعاون عن طريق الشركاء المنفذين، مع مراعاة مختلف التقنيات المستخدمة.

(13) انظر تقرير المراجعة الصادر عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية 152/2019، الفقرتان 26 و 27، والتوصية 5: "ينبغي لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام أن تضع خطة لإجراء تقييم دوري لاستراتيجيتها الشاملة ونهجها في تنفيذ برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام عن طريق الوكالة ألف [مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع] لتحديد فعاليتها المستمرة من حيث التكلفة".

ميدانية إلى برامج الدائرة في كل من مالي (بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي)، والسودان (بعثة الأمم المتحدة المتكاملة لتقديم المساعدة خلال الفترة الانتقالية في السودان)، والصومال (بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال). وكان من بين الجهات المعنية التي أجريت معها مقابلات رؤساء برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام، ودائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام وغيرها من المكاتب ذات الصلة في مقر الأمم المتحدة، وممثلو بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، وممثلو وكالات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والمنظمات غير الحكومية المعنية بالإجراءات المتعلقة بالألغام، والمتعاقدون من القطاع الخاص في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، والسلطات الوطنية المعنية بالإجراءات المتعلقة بالألغام.

13 - ولم يقيّم الاستعراض الميزة النسبية لكل بعثة في تنفيذ الإجراءات المتعلقة بالألغام، بل قيم قدرة الأمانة العامة ككل على التنفيذ. ويرجع ذلك إلى عدم وجود بيانات أو نقاط مرجعية قابلة للمقارنة بشأن تقديم خدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام من جانب بعثة محددة أو من جانب الأمانة العامة، بالنظر إلى أن مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع كان الشريك الوحيد في تنفيذ برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام بالنسبة للأمانة العامة. واسترشد الاستعراض بالحاجة إلى توليد بيانات مقارنة لتحديد نموذج الإنجاز الأمثل والميزة النسبية في كل سياق، وبالتالي فإن النموذج الموصى به المبين في الفرع الخامس من هذا التقرير يتبع نهجا يركز على كل برنامج على حدة لتقييم الميزة النسبية لجميع مقدمي الخدمات في كل سياق على حدة.

14 - وكان الأمين العام يعترض إجراء الاستعراض: (أ) بعد وضع الصيغة النهائية لمذكرة التفاهم الجديدة بين الأمانة العامة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع ووضعها قيد التنفيذ، لوضع خط أساس جديد للمقارنة بين نموذج التنفيذ للشراكة بين دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع والنماذج الأخرى من هذا القبيل؛ و (ب) عندما يتمكن المقيّمون من القيام بزيارات ميدانية والالتقاء بالجهات المعنية؛ و (ج) بعد إتاحة فرصة لعدد من المبادرات الرامية إلى تعزيز نموذج التنفيذ في دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام لإظهار فعاليتها (انظر A/75/793، الفقرة 32). وفي حين تمكن فريق الاستعراض من زيارة ثلاثة برامج ميدانية تابعة للدائرة والحصول على فهم مستتير لعدة تحسينات أدخلت على نموذج التنفيذ الحالي، ونُفذت بعض المبادرات الرامية إلى تعزيز النموذج، لم تكن هناك مذكرة تفاهم جديدة قائمة وقت إجراء الاستعراض.

15 - ولدعم الاستعراض، قام فريق مرجعي تابع للأمانة العامة يتألف من كبار الموظفين من المقر وقيادات البعثات⁽¹⁴⁾ برصد العملية واستعرض النتائج الأولية ومشروع التقرير والتقرير النهائي لكفالة ملاءمتها وجدواها ودقتها ومصداقيتها. وساهم موظفو المكتب في المقر وفي الميدان بالبيانات والمعلومات وجرى التشاور معهم بشأن الأجزاء ذات الصلة من مشروع التقرير. واستعرض الخبير الاستشاري التعليقات على مشروع التقرير وأخذها في الاعتبار حيثما رأى أنها ذات صلة بالموضوع. وعينت الأمانة العامة مراقبا لرصد الاستقامة من أجل كفالة نزاهة الإجراءات والموضوعية في نتائج الاستعراض. وقد أُدمج مراقب

(14) بما في ذلك إدارة عمليات السلام، وإدارة الشؤون السياسية وبناء السلام، وإدارة الدعم العملي، وإدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال، وفريق التقييم التابع لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، ومكتب الأمم المتحدة لتقديم الدعم في الصومال، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى، وبعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في مالي، وقوة الأمم المتحدة الأمنية المؤقتة لأبيي، وبعثة الأمم المتحدة لدعم اتفاق الحديدة.

الاستقامة في فريق الخبير الاستشاري بوصفه مراقبا لديه إمكانية الاطلاع على الأدلة التي تم جمعها طوال عملية الاستعراض، فخلص إلى أن الاستعراض قد أجري بنزاهة وأن النتائج كانت متسقة تماما مع الوقائع التي أثبتتها الخبير الاستشاري.

رابعاً - تقييم النماذج الحالية والبديلة

ألف - التعاون الحالي بين دائرة الأمم المتحدة للإجراءات المتعلقة بالألغام ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

16 - في حين أن نوعية النواتج وأثر العمل المضطلع به من خلال التعاون بين الدائرة والمكتب يقعان خارج نطاق الاستعراض، فقد لاحظ الاستعراض أن العديد من الجهات المعنية التي أجريت معها مقابلات أعربت عن تقدير كبير لنوعية العمل المضطلع به من خلال الشراكة، وشددت على أهمية ذلك العمل بالنسبة لتنفيذ الولايات في عمليات السلام والاستجابات الإنسانية.

الفعالية

17 - خلص الاستعراض إلى أن نموذج الإنجاز الحالي استفاد من سرعة المكتب ومرونته وقدرته على الاستجابة في توفير الخبرة واستقدام الموظفين وشراء الخدمات والمعدات. وأتيحت للمكتب إمكانية الاستفادة من طرائق تعاقدية متنوعة⁽¹⁵⁾ غير متاحة للأمانة العامة، وأعدت قوائم كبيرة بالمرشحين النهائيين من الموظفين المعنيين بتقديم خدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام. وقام أيضاً ببناء قدرة وخبرة كبيرتين في مجال الشراء بالنسبة للمعدات المتخصصة ذات الصلة بالإجراءات المتعلقة بالألغام. وقارن الاستعراض بيانات التوظيف والمشتريات القائمة بين المكتب وكيانات الأمانة العامة، بما في ذلك العمليات الميدانية، ولاحظ أن الجداول الزمنية للاستخدام في المكتب أقصر في المتوسط من الجداول الزمنية للاستخدام في الأمانة العامة. ومن ناحية أخرى، تبين أن الجداول الزمنية للمشتريات التي وضعها المكتب متشابهة إلى حد كبير عند مقارنتها بجداول مشتريات كيانات الأمانة العامة. غير أن الاستعراض لم يتمكن من مقارنة عمليات الاستخدام والشراء ذات الحجم والتعقيد المماثلين نظراً لمحدودية البيانات.

18 - وأشار الاستعراض إلى أن النموذج الحالي أسفر عن خبرة تقنية محدودة داخل الدائرة، مما أثر على قدرتها على الاضطلاع بدور قيادي فعال على الصعيد العالمي في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام وعلى كفاءة تصميم البرامج القطرية بحيث تزيد إلى أقصى حد من أثر الموارد المتاحة. وأشار الاستعراض إلى أن إنشاء وظائف رؤساء برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام في الأمانة العامة وإدماجها في هيكل الملاك الوظيفي في كل بعثة ميدانية قد أسهم في تصحيح أوجه الاختلال المتصلة بالخبرة والمساءلة؛ بيد أن رئيس برنامج الإجراءات المتعلقة بالألغام، بوصفه الممثل الوحيد للدائرة في البرامج القطرية، وفي غياب سلطة إشرافية مباشرة على فريق المشروع التابع للمكتب الذي يتألف من موظفين من خارج الأمانة العامة، يفقر إلى القدرة التشغيلية والتقنية والإشرافية الكافية لتقييم جميع الجوانب المتعلقة بالبرنامج وتصميمها والإشراف

(15) يشمل ذلك ستة أنواع من اتفاقات التعاقد الفردي للخبراء الاستشاريين (عقود تنافسية عادية؛ وعقود مدتها 100 يوم؛ وعقود الاستخدام في حالات الطوارئ)؛ وعقود الاستخدام بالمفاضلة؛ وعقود المبلغ المقطوع؛ وعقود الاستبقاء للعمل من المنزل) بالنسبة للموظفين الدوليين (اتفاق التعاقد الفردي الدولي) أو الموظفين المحليين (اتفاق التعاقد الفردي المحلي)، وعقود العمالة الشديدة المخاطر لنشر الموظفين في بيئات شديدة الخطورة من خلال إبرام اتفاقات مع مقدمي خدمات من أطراف ثالثة.

عليها. وأشار الاستعراض أيضا إلى أن نظم تكنولوجيا المعلومات في المكتب لا تتوافق مع نظم الأمانة العامة، مما قد يحد من إمكانية التفاعل مع موظفي المكتب.

الكفاءة من حيث التكلفة

19 - خلص الاستعراض إلى أن التكلفة المنخفضة نسبيا للوحدة بالنسبة لموظفي المكتب تمثل عنصرا من عناصر الكفاءة من حيث التكلفة في النموذج الحالي⁽¹⁶⁾. وخلص التحليل الذي أجراه الاستعراض للفرق في تكاليف الموظفين بين المكتب والأمانة العامة إلى أن عقود موظفي الأمانة العامة كانت أكثر تكلفة بنسبة تتراوح بين 30 و 70 في المائة من طرائق اتفاقات التعاقد الفردي الدولية واتفاقات التعاقد الفردي المحلية لدى المكتب، التي تُستخدم لتوظيف معظم موظفي الإجراءات المتعلقة بالألغام⁽¹⁷⁾. ومن ناحية أخرى، كان الفرق في التكلفة بين عقود موظفي المكتب وعقود موظفي الأمانة العامة هامشيا نظرا لأن هذه العقود ينظمها إطار النظام الموحد ذاته.

20 - وحدد الاستعراض مواطن ضعف فيما يتعلق بالكفاءة من حيث التكلفة. فأولا، تحدد مذكرة التفاهم لعام 2014 التكاليف غير المباشرة للمكتب في نسبة 5 في المائة، في حين أن معظم الدعم المقدم لبرامج دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام يأتي من مجموعة السلم والأمن التابعة للمكتب في نيويورك، والتي تمول من التكاليف المباشرة المدارة محليا ومركزيا. كما أثار مجلس مراجعي الحسابات في عمليتي مراجعة حسابات حفظ السلام 20/2019 و 21/2020، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية في تقرير المراجعة 152/2019، شواغل بشأن حجم الرسوم غير المباشرة البالغة 5 في المائة. وأقر الاستعراض بأن فرض رسوم على أساس النسبة المئوية للتكاليف المباشرة يمكن أن يثبط المكتب عن التحكم في التكاليف وتحقيق وفورات الحجم و/أو خفض النفقات⁽¹⁸⁾.

21 - ثانيا، أشار الاستعراض إلى أن دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام ليس لديها حاليا ما يكفي من الموظفين لتصميم البرامج والمشاريع بفعالية أو لممارسة سلطتها في إعداد بيانات الاحتياجات والميزانيات ذات الصلة. وعلى الرغم من أن إدماج رؤساء برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام وتنفيذ إجراءات الاستعراض المناسبة من المرجح أن يساعد إلى حد ما في معالجة المشكلة، فإنهما غير كافيين في حد ذاتهما. وعلى هذا النحو، تبين أن الدائرة تقتصر إلى القدرة على تقييم البرامج والمشاريع والطعن فيها نظرا لأن النموذج الحالي لم يطور خبرة كافية داخل الدائرة.

22 - ثالثا، فيما يتعلق بمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع بوصفه الشريك الحصري، تطرق الاستعراض لآراء الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات وكان مفادها أن ذلك الوضع أدى إلى غياب عوامل تحفيزية تدفع المكتب لخفض التكاليف. وأشار الاستعراض أيضا إلى أنه نظرا لعدم وجود شركاء

(16) تجدر الإشارة إلى أن المكتب قد يعزز طريقة اتفاقات التعاقد الفردي، التي يمكن أن تنطوي على زيادات في الرسوم وتقلل من أوجه الكفاءة من حيث التكلفة عند مقارنتها بطرائق الأمانة العامة.

(17) في الوقت الراهن، تُستخدم اتفاقات التعاقد الفردي المحلية والدولية لتوظيف 70 في المائة من موظفي البرامج البالغ عددهم 480 موظفا.

(18) لاحظ الاستعراض أنه لم يكن من الممكن مقارنة طلبات اللتماس التي يقدمها المكتب بتلك التي تقدمها الأمانة العامة للحصول على نفس الخدمات في ظل نفس الظروف، وبالتالي لم يكن من الممكن تحديدها ما إذا تمت الاستعانة بمتعاقدين أو معدات أكثر تكلفة في حين كانت هناك بدائل أقل تكلفة متاحة.

بديلين، لم يكن لدى دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام نقاط مرجعية أو بيانات ملموسة لمقارنة نواتج وتكاليف المكتب بنواتج وتكاليف الشركاء المحتملين الآخرين، مما يجعل المقارنات صعبة.

23 - وأخيراً، خلص الاستعراض إلى أن هناك أوجه كفاءة من حيث التكلفة يمكن مواصلة استغلالها، بما في ذلك من خلال: (أ) تحسين الاستخدام الأمثل للدعم الإداري المركزي؛ (ب) استخدام موظفي الشركاء⁽¹⁹⁾ لكي يتسنى للأمانة العامة الاستفادة من طرائق التوظيف الأكثر فعالية من حيث التكلفة التي يوفرها المكتب؛ (ج) مواصلة الاستفادة إلى أقصى حد من القدرات الحالية للبعثات من خلال الامتثال للمرفق الثاني لمذكرة التفاهم بشأن شراء السلع والخدمات ذات الاستخدام العام⁽²⁰⁾.

الحوكمة والشفافية

24 - على الرغم من التحسينات التي طرأت مؤخراً بنشر رؤساء برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام، وإدخال مصفوفة المسؤوليات المشتركة بين الدائرة والمكتب، والآليات الجديدة لاستعراض البرامج، أشار الاستعراض إلى التحديات المستمرة المتصلة بتقسيم المسؤوليات بين الدائرة والمكتب، وبالمساءلة، وقدرة الدائرة على الوصول إلى المعلومات. وسلط الاستعراض الضوء على خمس مسائل لها تأثير سلبي على الحوكمة و/أو الشفافية، وهي:

(أ) **تقسيم المسؤوليات.** يؤدي المكتب بحكم الواقع دوراً أكبر في تصميم البرامج ووضع الميزانية مقارنة بما هو منصوص عليه في مذكرة التفاهم، ويعزى ذلك أساساً إلى الافتقار إلى القدرة الكافية في الدائرة. وهذا يحد من قدرة الأمانة العامة على أن تحدد بصورة مستقلة الموارد المناسبة للبرامج وأن تضع الميزانيات وفقاً لذلك. ومن الناحية النظرية، تؤدي الدائرة والمكتب أدواراً تكميلية مستمدة من مذكرة التفاهم وجرى بيانها في مصفوفة المسؤوليات؛ ومع ذلك، فمن المسلم به على نطاق واسع أن هذا ليس هو الحال في الممارسة العملية؛

(ب) **القيود المتصلة بالتسلسل الإداري.** لا يخضع موظفو البرامج القطرية المتعاقدون مع المكتب للإشراف المباشر لرؤساء برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام، فيظل الرؤساء بذلك دون سيطرة تذكر على موظفي البرامج ويواجهون خطر تلقي معلومات غير متسقة من موظفي المكتب؛

(ج) **عدم رسملة أصول المشروع.** بما أن أياً من الأمانة العامة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع لا يقوم حالياً برسملة أصول المشاريع المشتراة بموارد الأمانة العامة، فإن الأصول تظل غير معترف بها في البيانات المالية لكل منهما؛

(19) "موظفو الشركاء" هي طريقة تعاقدية تستخدم عندما يقوم كيان من كيانات الأمم المتحدة بتعيين وإدارة وتنظيم شؤون الموظفين، فيعمل كوكالة لاستخدام/إدارة شؤون الموظفين، نيابة عن كيان آخر من كيانات الأمم المتحدة. ويوفر الكيان المثلقي الإدارة والإشراف اليوميين ويكون مسؤولاً عن الأداء.

(20) حذر مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع من الامتثال المطلق للمرفق الثاني حيث يمكن أن يؤدي ذلك إلى زيادة في "التكلفة الحقيقية" للمشروع، التي تعرف بما يلي: (أ) طلب البعثات لقدرة/تكاليف إضافية لتوفير السلع والخدمات، في حين يستطيع المكتب توفيرها بسعر مماثل أو أرخص؛ (ب) تقديم البعثات سلعا/خدمات لا تفي بمعايير الجودة وحسن التوقيت الملائمة، مما يشكل خطراً على قدرة المكتب على التنفيذ.

- (د) **تداعيات محدودة لعدم التنفيذ.** لا تتضمن مذكرة التفاهم الآثار المالية المترتبة على عدم تنفيذ المكتب للبرامج، وذكر العديد ممن أجريت معهم مقابلات أن المكتب يمكن أن يستوعب المزيد من مخاطر المشاريع، بما في ذلك تجاوز تكاليف المشاريع والتأخير في إنجازها؛
- (هـ) **مستوى الوصول إلى المعلومات.** لا تتمتع الأمانة العامة بمستوى الشفافية المطلوب لتقييم فعالية تكاليف خدمات المكتب⁽²¹⁾ ولكفالة تجنب الازدواجية في الحالات التي قد تتمكن فيها الأمانة العامة من تقديم الخدمات داخليا⁽²²⁾.

باء - النهج البديلة

- 25 - قِيم الاستعراض نماذج التنفيذ البديلة المجدية على أساس نفس معايير الفعالية والكفاءة من حيث التكلفة والحوكمة والشفافية، باستخدام النموذج الحالي كخط أساس. وتقررت الجدوى كلما كان النموذج ضمن نطاق الولايات الحالية للكيانات المعنية وكان متوافقا مع الاحتياجات المحتملة للبلدان المضيفة.
- 26 - وقدم الاستعراض تقييما مفصلا وتفاوتات محتملة في التكاليف للنهج المختلفة استنادا إلى التغييرات "المحتملة" و "الممكنة" مقارنة بالنموذج الحالي⁽²³⁾. وأشار الاستعراض إلى أن هناك قيودا مرتبطة بمقارنة الكفاءة من حيث التكلفة على نطاق النماذج الافتراضية، وحذر من أن النماذج البديلة هي افتراضية فقط وأن جميع الأرقام المتعلقة بالتكلفة هي تقديرات توجيهية⁽²⁴⁾.

النموذج ألف: "الوضع الراهن المعزز"⁽²⁵⁾

- تواصل دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام تقديم خدماتها بالشراكة مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ولكنها قادرة على أداء مهام تصميم البرامج ورصدها والإبلاغ بشأنها مع الاستفادة في الوقت نفسه من شروط مذكرة تفاهم جديدة بين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.
- 27 - يبقى النموذج ألف على مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع بوصفه الشريك المنفذ الوحيد، ولكنه يمثل خروجاً عن النموذج الحالي من حيث تعزيز قدرة دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام في المقر وفي

(21) تمت الإشارة إلى أنه حتى لو أتاح المكتب إمكانية الاطلاع على العقود، فإن الدائرة تفتقر إلى القدرة على تحليلها واستخلاص الاستنتاجات المناسبة منها.

(22) أبدى مجلس مراجعي الحسابات أيضا ملاحظات في هذا الصدد: "لم تكن لدى دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام القدرة الكافية على الوصول إلى معلومات بشأن استخدام مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع للأموال المخصصة للإجراءات المتعلقة بالألغام، ولا سيما فيما يتعلق بالاتفاقات مع الأطراف الثالثة وأصولها" (A/75/5 (Vol.II)، الفقرة 170).

(23) عرّف الاستعراض المستقل التغييرات "المحتملة" بأنها النتائج المباشرة لتنفيذ نموذج ما (مثل الزيادة في تكاليف الموظفين لفرد الواحد المرتبطة بنقل القدرة إلى الأمانة العامة، والتغييرات الفورية في الرسوم، وغيرها)، في حين أن التغييرات "الممكنة" تظل مرهونة بالقرارات التي يمكن أن تتخذها الأمانة العامة و/أو الشركاء المنفذون والتي قد تولد فيما بعد وفورات أو زيادة في التكاليف (على سبيل المثال: تخفيضات في عدد الموظفين، وتنفيذ التوصيات المتعلقة بالتكلفة، وغيرها).

(24) تعتبر التقديرات التوجيهية للاستعراض المستقل تقديرات تقريبية، تستند إلى نماذج وافتراضات عامة عوضا عن خطط محددة، يقدمها الخبير الاستشاري استنادا إلى سيناريوهات افتراضية لأفضل الحالات في حدود معرفة الخبير الاستشاري بهيكل الأمم المتحدة ونظامها الإداري.

(25) انظر المرفق الأول، الجدول 1-ألف، للاطلاع على تقييم مفصل، والجدول 2-ألف للاطلاع على التقديرات التوجيهية التي أعدت كجزء من الاستعراض المستقل.

الميدان واعتماد مذكرة تفاهم جديدة ستتيح تحسين فرص الحصول على المعلومات المتعلقة بعقود الأطراف الثالثة للمكتب وأصوله. ويفترض هذا النموذج أن يظل المكتب الشريك المنفذ الوحيد وأن يحتفظ بقدرة كبيرة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، ويوصي بزيادة متواضعة في قدرة الأمانة العامة على أداء المهام الأساسية بموجب مذكرة تفاهم جديدة. والنموذج قادر على تنفيذ البرامج في جميع السياقات، وينطوي على مخاطر منخفضة فيما يتعلق بتعطيل تنفيذ البرامج الحالية العالية الجودة نظرا لأن التغييرات المدخلة طفيفة. بيد أنه لا توجد منافسة لتحفيز الشفافية وخفض التكاليف.

النموذج باء: "التنفيذ المباشر من جانب الأمانة العامة"⁽²⁶⁾

تضطلع دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام على نحو كامل بجميع مهام تصميم البرامج ورصدها والإبلاغ بشأنها، مع قيام الأمانة العامة للأمم المتحدة في المقر وفي البعثات بالتنفيذ الكامل للبرامج.

28 - خلص الاستعراض إلى أن النموذج باء، وهو التنفيذ المباشر من جانب الأمانة العامة، من المرجح أن يحقق مزايا من خلال زيادة خبرة الأمانة العامة ومراقبتها وشفافيتها ووضوح التسلسل الإداري لديها، بالنظر إلى أن مجموعة واحدة من القواعد والأنظمة والإجراءات سيتم اتباعها. وقد يؤدي الإشراف والرقابة المباشران من جانب الأمانة العامة إلى تخفيضات في عدد الموظفين وتحقيق وفورات هامشية في تكاليف الأطراف الثالثة يمكن أن تحقق وفورات إضافية، ولن تدفع أي رسوم للمكتب أو لشريك منفذ آخر. غير أن هذا النموذج لا يمكن أن يخفض التكاليف البرنامجية الإجمالية عند مقارنته بالنموذج الحالي إلا إذا استغادت الأمانة العامة من طرائق اتفاقات التعاقد الفردية الدولية والمحلية للمكتب من خلال موظفي الشركاء. وبخلاف ذلك، من المرجح أن يقابل أي وفورات ارتفاع كبير في تكاليف الموظفين، ومن المرجح أن تتخفف الفعالية بالنظر إلى أن طرائق التوظيف في الأمانة العامة قد لا تكون مرنة بالنسبة لوجود عدد كبير نسبيا من الموظفين وقد يستغرق ملء الشواغر وقتا أطول⁽²⁷⁾. وسيستغرق التحول إلى هذا النموذج بعض الوقت، مع زيادة المخاطر على جودة التنفيذ، لأن الانتقال سيتطلب تغييرات كبيرة وسيستعين إدارته تدريجيا لتجنب التعطيل في تنفيذ البرامج. وأخيرا، في السياقات التي لا توجد فيها بعثات، ولا سيما حيث لا يكون هناك وجود عمليتي كبير للأمانة العامة، سيلزم إنشاء وجود قائم بذاته⁽²⁸⁾.

(26) انظر المرفق الأول، الجدول 1-باء، للاطلاع على تقييم مفصل، والجدول 2-باء للاطلاع على التقديرات التوجيهية التي أعدت كجزء من الاستعراض المستقل.

(27) يعزى ذلك إلى اعتماد الأمانة العامة على وظائف الموظفين كطريقة تعاقدية أساسية عوضا عن اتفاقات المكتب التعاقدية الفردية الدولية والمحلية (70 في المائة من عقود الموظفين الحالية). وفي حين أن الأمانة العامة لديها القدرة على توظيف فرادى المتعاقدين، إلا أن هناك قيودا على مدة العقود (لا تتجاوز 6 أشهر، أو في ظروف استثنائية 9 أشهر، في أي فترة تتألف من 12 شهرا متتاليا، أو أكثر من 24 شهرا في فترة 36 شهرا) قد لا تجعلها مناسبة لتنفيذ البرامج الميدانية، كما أن جدول الرسوم الذي حدده أمر إداري لعام 2013 (ST/AI/2013/4) يجعلها أقل قدرة على المنافسة من الاتفاقات التعاقدية الفردية لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، التي ترتبط بجدول المرتبات الحالية للجنة الخدمة المدنية الدولية.

(28) تشمل هذه البرامج تلك المنفذة في كل من إثيوبيا، وبوركينا فاسو، والجمهورية العربية السورية، ونيجيريا. ومع ذلك، قد تتمكن برامج مثل تلك المنفذة في العراق وكولومبيا من الاستفادة من خدمات بعثات مثل بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى العراق أو بعثة الأمم المتحدة للتحقق في كولومبيا، وفي دولة فلسطين، قد تكون وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى قادرة على تقديم الدعم.

النموذج جيم: "نهج معد حسب الطلب" (29)

تضطلع دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام على نحو كامل بمهام تصميم البرامج ورصدها والإبلاغ بشأنها، وتحدد، على أساس كل حالة على حدة، أكثر طرق التنفيذ فعالية وكفاءة من حيث التكلفة بالنسبة لسياق معين.

29 - في هذا النموذج، ستكون دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام قادرة على تحديد أنسب الطرق وأكثرها فعالية من حيث التكلفة لسياق معين، بما في ذلك التنفيذ المباشر من جانب الأمانة العامة (النموذج باء) أو من خلال مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (النموذج ألف) بالإضافة إلى الشركاء البديلين. ويمكن أن يؤدي التنافس بين مختلف الكيانات إلى تخفيضات إضافية في التكاليف وتوليد حوافز للشفافية بالإضافة إلى الفوائد المتأتية من تحسين الخبرة المركزية داخل الدائرة وتحسين الرقابة والشفافية. وفي إطار هذا النموذج، فإن من شأن الوصول إلى موظفي الشركاء، وطريقة المنح، واعتماد مذكرة تفاهم جديدة، أن يزيد أيضا من المرونة والكفاءة من حيث التكلفة والفعالية. ومن شأن اتباع نهج حذر وتدرجي إزاء استعراض كل برنامج على حدة وإعادة تصميمه المحتملة أن يخفف من تعطيل عملية التنفيذ. واستنادا إلى جميع التغييرات "المحتملة" و "الممكنة" التي يجري تنفيذها، سيكون لهذا النهج إجمالا أكبر قدر من الكفاءة والفعالية من حيث التكلفة بين جميع النماذج (30).

قيادة الأمانة العامة: صيغة مشتركة بين مختلف النماذج

30 - خلص الاستعراض إلى أن كل نموذج، بما في ذلك الإبقاء على الوضع الراهن، يتطلب أن يكون لدى كل من الدائرة والأمانة العامة ما يلزم من مؤهلات قيادية وخبرة للاضطلاع الكامل بمهام تصميم البرامج ورصدها والإبلاغ بشأنها. وهذا أمر ضروري في كل نموذج لتحسين الحوكمة والإشراف والرقابة والشفافية وتعزيز القدرة على تحديد التخفيضات المحتملة في التكاليف، في الحالات التي تقتضي ذلك، بما في ذلك من خلال تحديد بيانات الاحتياجات والميزانيات بشكل أفضل. فعلى سبيل المثال، لاحظ الاستعراض أنه في شراكة مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (النموذج ألف) أو مع شركاء منفذين آخرين (النموذج جيم)، يمكن أن تؤدي زيادة قدرة الدائرة على تمحيص خطط العمل والميزانيات والإشراف عليها إلى زيادة في التخفيضات "الممكنة" المتصلة بعدد و/أو مستوى الموظفين في البرامج الميدانية.

31 - وبالإضافة إلى ذلك، نظر الاستعراض أيضا في حجم موظفي الأمانة العامة المحتملين اللازمين للاضطلاع بالمهام الأساسية للأمانة العامة في مختلف النماذج لتوفير مؤشر على نطاق الانتقال المطلوب والفرق بين النماذج (31).

(29) انظر المرفق الأول، الجدول 1-جيم، للاطلاع على تقييم مفصل، والجدول 2-جيم للاطلاع على التقديرات التوجيهية التي أعدت كجزء من الاستعراض المستقل.

(30) استند الاستعراض المستقل في تقديره التوجيهي لهذا النموذج إلى مزيج افتراضي من النموذجين ألف وباء وإلى شكل من أشكال النموذج ألف باستخدام شريك بديل لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وذلك بنسب توزيع تبلغ 40 في المائة للنموذج ألف و 40 في المائة للنموذج باء و 20 في المائة للشركاء البديلين.

(31) انظر المرفق الثاني للاطلاع على تقديرات الاستعراض المستقل بشأن الحجم المحتمل لملاك الموظفين الذين تحتاجهم الأمانة العامة.

التنفيذ من جانب وحدات القوات والشرطة

32 - فيما يتعلق بتوصية اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (A/75/829، الفقرة 32)⁽³²⁾، التي أيدتها الجمعية العامة، نظر الاستعراض في إمكانية زيادة مشاركة البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في الجانب المتعلق بإزالة الألغام من الإجراءات المتعلقة بالألغام. وقارن الاستعراض تقديرات الميزانية لفصيلة متخصصة في إبطال الذخائر المتفجرة تابعة لبلد مساهم بقوات بتكاليف أفرقة إبطال الذخائر المتفجرة المدنية التي يتم استخدامها عن طريق مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. غير أن الاستعراض وجد أن التكاليف غير قابلة للمقارنة⁽³³⁾.

33 - وخلص الاستعراض إلى أن هناك، بوجه عام، مجالاً محدوداً جداً أمام البلدان المساهمة بأفراد شرطة وقوات للاضطلاع بدور أقوى، وأن النموذج ينطوي على أربعة قيود رئيسية، بما في ذلك بعض القيود المبيّنة أيضاً في التقييم المقارن الذي أجراه الأمين العام لمقدمي خدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام في 11 عملية من عمليات حفظ السلام (انظر A/75/786). وتشمل هذه القيود ما يلي: (أ) بيانات احتياجات الوحدات التي تحد من نطاق العمليات، بحيث تقصر معظم البيانات مهام إزالة الألغام والذخائر المتفجرة على المهام العملياتية المتصلة بحماية القوات وحركتها؛ (ب) التباين الكبير في قدرات ومعدات مختلف وحدات البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة؛ (ج) الحدود القصوى للقوات التي تحد من استصواب تكريس قدرات/إمكانات القوات لمهام إزالة الألغام؛ (د) تناوب القوات الذي يحد من استمرارية القدرات في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام في إطار الاحتياجات المتكررة من التدريب والتوجيه سواء قبل النشر أو بعده.

34 - غير أن الاستعراض لاحظ أنه عند إنشاء و/أو تعديل عملية لحفظ السلام، يولى الاعتبار دائماً في كل ظرف من الظروف لقيام البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة بإزالة الألغام أو التخفيف من خطر الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع إذا كان ذلك يتسم بالفعالية والكفاءة من حيث التكلفة.

النماذج المستبعدة

35 - وضع الاستعراض تصوراً لنماذج أخرى لتنفيذ الإجراءات المتعلقة بالألغام اعتُبرت فيما بعد غير مجدية أو غير عملية عند تقييمها في ضوء المعايير المقررة. ويشمل ذلك ما يلي:

(أ) استخدام منظمة دولية غير حكومية واحدة أو شركة تجارية واحدة كشريك منفذ في جميع السياقات، تحل محل المكتب. وهذا غير ممكن لأنه لا يمكن لأي كيان من هذا القبيل أن يؤدي هذا الدور في جميع السياقات، لا سيما في السياقات التي تكتسي طابعاً سياسياً إلى حد كبير أو في السياقات التي تنطوي على العمل بشكل وثيق مع الجهات الفاعلة في قطاع الأمن الوطني؛

(ب) أن يضطلع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع أو برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالمهام الإدارية والخدمات فقط، على أن تقوم دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام بإدارة البرامج وتنفيذها. وهذا

(32) توصي اللجنة الاستشارية بأن ينظر الاستعراض المستقل في خيارات بديلة و/أو إضافية، بما في ذلك قيام البعثات بأنشطة إزالة الألغام عن طريق وحداتها العسكرية.

(33) يتماشى ذلك مع نتائج التقييم المقارن الذي أجراه الأمين العام لمقدمي خدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام في 11 عملية من عمليات حفظ السلام (A/75/786، الفقرة 278)، الذي ورد فيه أنه لا يمكن مقارنة التكاليف بين الشراكة التي تجمع الدائرة بالمكتب وبين الجهود التي تبذلها البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام، إذ أن كل جهة مقدمة للخدمات تؤدي مهام متميزة.

غير ممكن بالنظر إلى أن البرنامج الإنمائي والمكتب لم يجدا قيمة مضافة في أداء تلك المهام دون المساهمة في تصميم البرامج والمشاريع. واحتج المكتب أيضا بمسائل تتعلق بفصل المسؤولية القانونية المرتبطة بإصدار العقود والمنح المقدمة إلى أطراف ثالثة عن المساءلة عن إدارة العقود وتحقيق النتائج.

خامسا - التوصيات

36 - قدم الاستعراض سلسلة من التوصيات للمساعدة في معالجة القيود التي تعيق النموذج الحالي والانتقال إلى نموذج بديل. وقد جمعت هذه التوصيات تحت ثلاثة عناوين رئيسية:

- توفير الموارد لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام والأمانة العامة على نحو ملائم للاضطلاع بمهام تصميم البرامج ورصدها والإبلاغ بشأنها
- تعزيز الكفاءة من حيث التكلفة والفعالية والحوكمة الرشيدة/الشفافية للشراكة بين دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع
- اتباع نهج تدريجي لكل برنامج على حدة لتحديد نموذج التنفيذ المناسب لكل سياق.

توفير الموارد لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام والأمانة العامة

37 - أوصى الاستعراض بتوفير الموارد للدائرة والأمانة العامة على نحو كاف في المقر وفي الميدان للاضطلاع الكامل بمهام تصميم البرامج ورصدها والإبلاغ بشأنها. وحدد الاستعراض على وجه التحديد المجالات التالية باعتبارها تحتاج إلى تعزيز:

(أ) قدرات الدائرة في المجالات التالية: '1' تقييم الاحتياجات والقدرات وتصميم البرامج؛ '2' وضع الميزانيات؛ '3' إدارة المنح وتنظيمها؛ '4' الرصد والتقييم والإبلاغ؛ '5' طلبات شراء العقود؛ '6' الاستجابة السريعة؛

(ب) الدعم المقدم من الأمانة العامة في مجال المشتريات والموارد البشرية (في المقر و/أو في البعثات)؛

(ج) وجود الأمانة العامة في البرامج الميدانية لتعزيز قدرة رؤساء برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام وكفالة إدارة البرامج وتمثيلها والإشراف عليها على نحو ملائم في الأمانة العامة نظرا لأن وظيفة رؤساء برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام وحدها غير كافية.

38 - ولاحظ الاستعراض أنه ينبغي، لدى تنفيذ هذه التوصية، إيلاء الاعتبار لنوع وعدد الوظائف المنشأة لمراقبة التكاليف. وأشار أيضا إلى أن الاستعانة بموظفي الشركاء ستكون أمرا حاسما في كفالة أن تكون تكاليف الموظفين معقولة بالنظر إلى الانخفاض الكبير في تكاليف الطرائق التعاقدية لغير الموظفين المتاحة عن طريق المكتب.

تعزيز الشراكة مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

39 - بغية تعزيز أوجه الفعالية والكفاءة من حيث التكلفة والحوكمة والشفافية في الشراكة الحالية المبرمة مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، أوصى الاستعراض بما يلي:

(أ) زيادة تبادل المعلومات بين المكتب والدائرة إلى أقصى حد مع تعزيز مستوى الوصول إلى وثائق المكتب وبياناته التي تلبى احتياجات الدائرة والأمانة العامة، مع توفير الحماية المناسبة لأي معلومات سرية مشروعة، وكذلك زيادة التكامل بين نظم تكنولوجيا المعلومات؛

(ب) الاستفادة إلى أقصى حد من الموارد المتاحة لكفالة تحقيق وفورات الحجم في مجال المشتريات على نطاق المنظومة من خلال العقود الإطارية وقدرات البعثات، ولا سيما فيما يتعلق بالمعدات غير المتخصصة والمعدات العامة؛

(ج) التأكد من أن مستويات الملاك الوظيفي تفي بالغرض من حيث عدد الموظفين ومستويات الرتب. وينبغي النظر في وضع مبادئ توجيهية ونقاط مرجعية لنسب تكاليف ومهام موظفي البرامج القطرية بحيث يتم استعراض الملاك الوظيفي بصورة متسقة.

40 - وأشار الاستعراض أيضا إلى أن موظفي الشركاء، في إطار الشراكة الحالية، سيساعدون على تحقيق الكفاءة من حيث تكاليف الطرائق التعاقدية البديلة وتحسين التسلسل الإداري لدى الأمانة العامة من أجل زيادة الحوكمة والشفافية.

النهج التدريجي لكل برنامج على حدة

41 - أوصى الاستعراض بأن تنفذ دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام، على أساس تدريجي وحذر، النهج "المعد حسب الطلب" (النموذج جيم) عن طريق استعراض تنفيذ البرامج وتكييفه مع كل سياق لتحقيق أقصى قدر من الفعالية والكفاءة من حيث التكلفة والشفافية، مع الاحتفاظ بخدمات الإجراءات المتعلقة بالألغام التي تلبى الاحتياجات وتنفذ الأرواح وتدعم تنفيذ الولايات.

42 - وأوصى الاستعراض أيضا بالتماس الإنز لللدائرة بإصدار منح للمنظمات غير الحكومية من الأموال المقررة في سياقات البعثات من أجل تحقيق أقصى قدر من الفعالية والكفاءة من حيث التكلفة.

43 - وأوصى الاستعراض بأن تكفل الدائرة والأمانة العامة تمتعها بالقدرات والمستوى اللازم من الخبرة التقنية من أجل: (أ) الإشراف على الشركاء المنفذين وكفالة الحفاظ على الجودة في جميع البرامج؛ (ب) وضع ونشر هيكل ملاك وظيفي مناسب في البرامج التي قد يكون فيها التنفيذ المباشر هو النهج المختار؛ (ج) وضع الصيغة النهائية للاتفاقات المالية مع مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع؛ (د) تنظيم مناقصة أو تخصيص منحة للتمكن من اختيار شركاء منفذين بديلين؛ (هـ) إدارة أي موظفين إضافيين بموجب عقود الأمانة العامة.

44 - ووجد الاستعراض أن هذا النهج هو الأنسب لأنه من المتوقع أن يسفر عن تحسينات في الكفاءة من حيث التكلفة والفعالية والحوكمة والشفافية. وعلى وجه التحديد، لاحظ الاستعراض أن النهج الموصى به ينطوي على إمكانية تحسين الكفاءة من حيث التكلفة مقارنة بالنموذج الحالي عن طريق: (أ) تحسين الرقابة من جانب الدائرة وبناء خبرتها؛ (ب) السماح للدائرة باختيار الشريك المنفذ الأكثر كفاءة من حيث التكلفة في

كل سياق على حدة؛ (ج) مواصلة الاستفادة من الشراكة المعززة مع المكتب ومن أي تحسينات أخرى تُعتمد في مذكرة تفاهم منقحة⁽³⁴⁾.

45 - وأشار الاستعراض أيضا إلى أن النهج التدريجي الموصى به سيزود الدائرة ببيانات يمكن استخدامها لتتقيد الافتراضات المتعلقة بالشركاء المنفذين وتصحيح المسار حسب الاقتضاء. ومن شأن ذلك أيضا أن يعالج بعض الاختلالات وغياب البيانات التي تجعل من الصعب حاليا إجراء مقارنات وتقييمات بشأن الفعالية من حيث التكلفة. وقد الاستعراض أن هذا النهج ينطوي بالتالي على خطر أقل يتمثل في التأثير سلبا على جودة التنفيذ أو زيادة التكاليف بشكل غير متوقع.

سادسا - الخلاصة

46 - تتفق الأمانة العامة مع توصيات الاستعراض، التي توفر خريطة طريق لمعالجة شواغل وتوصيات مراجعي الحسابات وهيئات الرقابة والهيئات التشريعية فيما يتعلق بالتعاون القائم حاليا بين دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع والنهج البديلة المحتملة، مع كفالة استمرارية تنفيذ برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام ذات الجودة العالية.

47 - وتدعم الأمانة العامة تعزيز قيادة الدائرة وخبرتها في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام للتمكين من أداء دورها كمقدم للخدمات على نحو أفضل، وذلك كمقدمة لتحسين تنفيذ برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام عموما، بغض النظر عن طريقة التنفيذ. وبمجرد أن تبني الدائرة خبرة كافية في إدارة البرامج، وتحليل التهديدات، وإدارة المعلومات، وطلبات شراء العقود، والرصد والإشراف، ستقوم بتقييم نطاق وحجم أحد التهديدات المرتبطة بالإجراءات المتعلقة بالألغام وستحدد ما إذا كان بإمكانها المساهمة في الاستجابة المناسبة وسبل القيام بذلك. ومن شأن الدائرة، حين تصبح قادرة ومجهزة بالقدرة الكافية لإصدار طلبات الشراء، أن تقوم بصياغة بيانات الاحتياجات الخاصة بها وكفالة ألا تشتري عمليات طلب تقديم العطاءات سوى ما هو مطلوب وبسعر معقول.

48 - ونقر الأمانة العامة بأن هناك حاجة إلى إدخال المنافسة في مرحلتي التصميم والتنفيذ الحاسمتين، وتوافق على أن النهج "المعد حسب الطلب" الموصى به يشجع على زيادة الفعالية من حيث التكلفة من خلال الاختيار المستنير لطريقة التنفيذ والشركاء. وينص هذا النهج أيضا على أن تقوم الأمانة العامة بالتنفيذ المباشر عندما يبدو أنه أكثر النهج فعالية من حيث التكلفة. وعندما يقترن هذا النهج بتمكين دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام التي يمكنها أن تملّي التصميم والاحتياجات من الموارد وأن تستعرض وتختار أنسب النهج في التنفيذ وأكثرها فعالية من حيث التكلفة في كل سياق على حدة، يمكن أنذاك وبشكل معقول توقع تخفيضات أكبر في التكاليف. وفي هذا الصدد، ستواصل الدائرة ومكتب الشؤون العسكرية في إدارة عمليات

(34) يمكن أن يشمل ذلك أحكاما تتناول توصيات مراجعي الحسابات: تقديم أحكام واضحة بشأن عواقب عدم الامتثال وهيكل رسوم مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع (A/75/5 (Vol. II)، الفقرة 176)؛ وإدراج أحكام بشأن الإبلاغ الدوري عن الأصول من جانب المكتب الذي يبسر الإبلاغ المالي وفقا للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (A/76/5 (Vol. II)، الفقرة 57)؛ وإدراج الاحتياجات من مدفوعات الأقساط على أساس إنجاز البرنامج/المشروع (تقرير المراجعة الصادر عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية 152/2019، التوصية 9).

السلام أيضا العمل مع الدول الأعضاء، والسعي إلى زيادة المساهمات الممكنة التي يمكن أن تقدمها البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة إلى أقصى حد بطريقة تتسم بالكفاءة من حيث التكلفة.

49 - وتوافق الأمانة العامة على ضرورة تطبيق النهج الموصى به تدريجيا للتخفيف من المخاطر التي تهدد تنفيذ برامج الإجراءات المتعلقة بالألغام العالية الجودة والمنقذة للحياة. ونظرا لعدم وجود بيانات قابلة للمقارنة حاليا عن الشركاء البديلين، إلى جانب قدرات الأمانة العامة فيما يتصل بتنفيذ الإجراءات المتعلقة بالألغام، فإن النهج الموصى به يسمح للأمانة العامة باستعراض البرامج وتقييمها تدريجيا، والانتقال عند الاقتضاء بطريقة تدريجية. كما أنه يتيح للأمانة العامة الاستفادة إلى أقصى حد من الفرص التي يمكن إتاحتها في مذكرة تفاهم منقحة بين الأمانة العامة للأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

50 - وعلاوة على ذلك، ترى الأمانة العامة أن الاستعراض يثبت صحة ملاحظات مجلس مراجعي الحسابات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية ويعالجها. ويشمل ذلك ملاحظات تتعلق بكفاءة الشراكة من حيث التكلفة (بما في ذلك هيكل رسوم مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع)، وأداء المكتب لمهامه الأساسية وأثر ذلك على الشفافية، والحاجة إلى تحسين تبادل المعلومات في الشراكة الحالية مع المكتب، وتعزيز استخدام الموارد القائمة والعقود الإطارية، والاستفادة الكاملة من قدرات البعثات ومواردها.

51 - وستستفيد الأمانة العامة من آراء الدول الأعضاء وستأخذها في الاعتبار عند وضع خطة تنفيذ الأمانة العامة لتوصيات الاستعراض. وسيجري تزويد الدول الأعضاء بمعلومات محدّثة في سياق التقارير ذات الصلة الصادرة عن بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، حسب الاقتضاء، وعلى وجه التحديد، فيما يتعلق بأي آثار قد تترتب على الموارد فيما يتعلق بتنفيذ التوصيات. وستستخدم القدرات والموارد القائمة لبدء العمل على وضع خطة التنفيذ.

سابعا - الإجراءات المطلوب من الجمعية العامة اتخاذه

52 - يدعو الأمين العام الجمعية العامة إلى أن تحيط علما بهذا التقرير.

التقييم المفصل للاستعراض المستقل بشأن النماذج البديلة ألف إلى جيم

الجدول 1-ألف

التقييم العام للنموذج ألف

المعايير	مقارنة مع النموذج الحالي	التفسيرات
 الكفاءة من حيث التكلفة		من المحتمل أن يقترن النموذج ألف بالحد الأدنى من التغيير في التكلفة (النطاق: 0,3+ في المائة إلى 1,7 في المائة). وقد تؤدي التغييرات الإضافية الممكنة إلى تحقيق وفورات في التكاليف تصل إلى 4 في المائة.
		
 الفعالية		لا يتوقع حدوث فرق كبير في نوعية النواتج بالنظر إلى أن الإجراءات المتعلقة بالألغام في الميدان ستضطلع بها نفس الجهات الفاعلة.
		لا تغيير عن النموذج الحالي لأن هذه الوظيفة سيستمر في أدائها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.
 سرعة ومرونة وظيفة الموارد البشرية		لا تغيير عن النموذج الحالي لأن هذه الوظيفة سيستمر في أدائها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.
		لا تغيير عن النموذج الحالي لأن هذه الوظيفة سيستمر في أدائها مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.
 تلبية احتياجات السياقات المختلفة		سيظل هذا النموذج يلبي احتياجات جميع السياقات بطريقة مماثلة للنموذج الحالي.
		لا تغيير من حيث مرونة نقل الموارد عبر البرامج.
 المرونة في نقل الموارد عبر البرامج		سيسهم تولي مهام تصميم البرامج ورصدها والإبلاغ بشأنها في بناء الخبرة التقنية للدائرة المتعلقة بالألغام
		يمكن أن يزداد مستوى الشفافية مع تعزيز قدرات الدائرة على نحو كاف.
 الشفافية		لا تغيير كبير في التسلسل الإداري
		

خط الأساس
 أسوأ أسوأ
 أفضل أفضل
 قليلا قليلا
 بكثير بكثير

تحليل الاستعراض المستقل لتقديرات التكاليف للنموذج ألف

التكلفة الحالية (إجمالي المؤشرات = 100)	طبيعة التغيير	النسبة المئوية للتغيير	التكلفة على أساس التغييرات المحتملة والممكنة	التكلفة على أساس التغييرات المحتملة	الفئة
13,6	تمثل الزيادة في التكاليف المرتبطة بنقل الموظفين 19 في المائة من تكاليف الأفراد من غير الموظفين. ويفترض الحد الأدنى استخدام طريقة موظفي الشركاء بتغيير قدره 8 في المائة، ويفترض الحد الأعلى زيادة بنسبة 50 في المائة في تكلفة الموظفين.	50-8	14,9-12,4	14,9-13,8	الأفراد الميدانيون من غير الموظفين
	إلغاء الوظائف بسبب التخفيض العام للموظفين الميدانيين إلى أقصى نسبة وسيطة بين تكاليف الموظفين وتكاليف الأطراف الثالثة في جميع البرامج	0-10-			
8,2	نقل الموظفين الذين يمثلون 29 في المائة من تكاليف الموظفين من مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع إلى الأمانة العامة	لا توجد آثار مترتبة على التكلفة	8,2	8,2	الأفراد الميدانيون من الموظفين
	إلغاء الوظائف بسبب التخفيض العام للموظفين الميدانيين إلى أقصى نسبة وسيطة بين تكاليف الموظفين وتكاليف الأطراف الثالثة في جميع البرامج	0-10-			
1,4	تخصيص 23 في المائة من نفقات السفر لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام	لا توجد آثار مترتبة على التكلفة	1,4	1,4	السفر
59,5	لا تغيير	0	59,5	59,5	الأطراف الثالثة
3,7	لا تغيير	0	3,7	3,7	المعدات
2,8	انخفاض محتمل بسبب زيادة التكامل	0-10-	2,8	2,8	النفقات التشغيلية
2,7	التكاليف المباشرة المدارة محليا ومركزيا تعكس التغييرات المحتملة ولكنها تظل عند نسبة 3 في المائة	3 في المائة من التكاليف المباشرة للمشاريع إذا طبقت جميع التغييرات المحتملة	2,5	2,5	التكاليف المباشرة المدارة محليا ومركزيا
	التكاليف المباشرة المدارة محليا ومركزيا تعكس التغييرات المحتملة والممكنة ولكنها تظل عند نسبة 3 في المائة	3 في المائة من التغييرات المحتملة والممكنة			
4,5	التكاليف غير المباشرة تعكس جميع التغييرات المحتملة بنسبة 5 في المائة	5 في المائة من التكاليف المباشرة إذا طبقت جميع التغييرات المحتملة	2,6-2,5	4,3	التكاليف غير المباشرة
	انخفاض معدل التكاليف غير المباشرة من 5 في المائة إلى 3 في المائة	3 في المائة من التكاليف المباشرة إذا طبقت جميع التغييرات المحتملة والممكنة			

الفئة	التكلفة الحالية (إجمالي المؤشرات = 100)	طبيعة التغيير	محتمل/ممكن	النسبة المئوية للتغيير	التكلفة على أساس التغييرات المحتملة والممكنة	التكلفة على أساس التغييرات المحتملة
موظفو دائرة الإجراءات المتعلقة بالأغلام في المقر	3,0	زيادة في القدرة (ما يعادل 18 في المائة إلى 20 في المائة من التكاليف المباشرة المدارة محليا ومركزيا). ويفترض الحد الأدنى استخدام طريقة موظفي الشركاء بتغيير قدره 8 في المائة بالنسبة للموظفين الجدد، ويفترض الحد الأعلى زيادة بنسبة 50 في المائة في تكلفة الموظفين الجدد.	محتمل	إضافة نسبة تتراوح بين 8 في المائة و 50 في المائة من تكاليف الموظفين المحولة إلى دائرة الإجراءات المتعلقة بالأغلام	3,8-3,5	3,8-3,5
تكاليف أخرى لدائرة الإجراءات المتعلقة بالأغلام في المقر	0,5	لا تغيير		0	0,5	0,5
المجموع	100				100-96	101,7-100,3

ملاحظة: بحسب هذا النموذج، ستكون التكاليف المحتملة مماثلة أو أعلى قليلا من التكلفة الحالية. ويمكن أن تؤدي التغييرات الممكنة، التي تتعلق في معظمها بتخفيض عدد الموظفين وإدخال تغييرات على هيكل الرسوم، إلى انخفاض في التكلفة الإجمالية بنسبة تصل إلى 4 في المائة.

الجدول 1-باء
التقييم العام للنموذج باء

المعايير	مقارنة مع النموذج الحالي	التفسيرات
 الكفاءة من حيث التكلفة التكلفة الإجمالية الإدارة المثلى للأصول		تمتد التقديرات المحتملة للنموذج باء على نطاق أوسع (-3,2 في المائة إلى +3,6 في المائة). وقد تؤدي التغييرات الإضافية الممكنة إلى تحقيق وفورات في التكاليف تصل إلى 11,8 في المائة.
		
 الفعالية نوعية النواتج		لا يتوقع حدوث فرق كبير في نوعية النواتج بالنظر إلى أن الإجراءات المتعلقة بالألغام في الميدان ستضطلع بها نفس الجهات الفاعلة.
		من غير المحتمل أن تكون قدرة الموارد البشرية في الأمانة العامة مرنة بما يكفي لزيادة أو تخفيض عدد كبير نسبياً من الموظفين، وسيستغرق ملء الشواغر وقتاً أطول.
سرعة ومرونة عملية الشراء		في حين أعرب بعض من أجريت معهم مقابلات عن رأي مفاده أن عمليات الشراء في مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع أسرع من عمليات الشراء في الأمانة العامة، أشارت جهات معنية أخرى (بما في ذلك من الأمانة العامة) إلى أن قواعد الشراء في الأمانة العامة مماثلة لقواعد الشراء الخاصة بالمكتب، ومن ثم فهي مماثلة من حيث الكفاءة.
		ستكون قدرة الأمانة العامة على التنفيذ محدودة في السياقات التي لا توجد فيها بعثات.
تلبية احتياجات السياقات المختلفة المرونة في نقل الموارد عبر البرامج		من شأن هذا النموذج أن يمكن من نقل الموارد بمرونة عبر البرامج حسب الحاجة.
		يمكن هذا النموذج الدائرة من القيام بفعالية بدور القائد الاستراتيجي والخبير في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام.
 الشفافية الوضوح والفعالية في التسلسل الإداري		ستتحسن الشفافية بحيث سيتعين اتباع مجموعة واحدة من القواعد والأنظمة والإجراءات (في مقابل القواعد والأنظمة والإجراءات الخاصة بكيانين مختلفين).
		تسلسل إداري أوضح بالنظر إلى الإدماج الكامل للموظفين داخل منظمة واحدة (في مقابل موظفي كيانين مختلفين)

أفضل أقل
أفضل أقل
أسوأ أكثر
أسوأ أكثر
خط الأساس

تحليل الاستعراض المستقل لتقديرات التكاليف للنموذج باء

الفئة	التكلفة الحالية (إجمالي المؤشرات = 100)	طبيعة التغيير	محتمل/ممكن	النسبة المئوية للتغيير	التكلفة على أساس التغييرات المحتملة والممكنة	التكلفة على أساس التغييرات المحتملة
الأفراد الميدانيون من غير الموظفين	13,6	تمثل الزيادة في التكاليف المرتبطة بنقل الموظفين 100 في المائة من تكاليف الأفراد من غير الموظفين. ويفترض الحد الأدنى استخدام طريقة موظفي الشركاء بتغيير قدره 8 في المائة، ويفترض الحد الأعلى زيادة بنسبة 50 في المائة في تكلفة الموظفين.	محتمل	50-8	20,4-14,7	20,4-13,2
الأفراد الميدانيون من الموظفين	8,2	إلغاء الوظائف بسبب التخفيض العام للموظفين الميدانيين إلى أقصى نسبة وسيطة بين تكاليف الموظفين وتكاليف الأطراف الثالثة في جميع البرامج	محتمل	0-10-	8,2	8,2-7,4
السفر	1,4	نقل الموظفين الذين يمثلون 100 في المائة من تكاليف الموظفين من مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع إلى الأمانة العامة	محتمل	0-10-	1,4	1,4
الأطراف الثالثة	59,5	إلغاء الوظائف بسبب التخفيض العام للموظفين الميدانيين إلى أقصى نسبة وسيطة بين تكاليف الموظفين وتكاليف الأطراف الثالثة في جميع البرامج	محتمل	0-10-	59,5	59,5-53,6
المعدات	3,7	جميع الأسفار المخصصة لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام	محتمل	0	3,7	3,7
النفقات التشغيلية	2,8	انخفاض محتمل في تكاليف الأطراف الثالثة بسبب حوافز أقوى لتحقيق وفورات في التكاليف	محتمل	0-10-	2,8	2,8-2,6
التكاليف المباشرة المدارة محليا ومركزيا	2,7	لا يوجد تغيير متوقع تحت هذه الفئة	محتمل	100-	0	0
التكاليف غير المباشرة	4,5	انخفاض محتمل بسبب أوجه التآزر	محتمل	0-10-	0	0
موظفو دائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام في المقر	3,0	التكاليف المباشرة المدارة محليا ومركزيا لم تعد سارية.	محتمل	100-	7,1-5,9	7,1-5,9
تكاليف أخرى لدائرة الإجراءات المتعلقة بالألغام في المقر	0,5	التكاليف غير المباشرة لم تعد سارية.	محتمل	0	0,5	0,5
المجموع	100	زيادة في القدرة (ما يعادل جميع التكاليف المباشرة المدارة محليا ومركزيا). ويفترض الحد الأدنى استخدام طريقة موظفي الشركاء بتغيير قدره 8 في المائة بالنسبة للموظفين الجدد، ويفترض الحد الأعلى زيادة بنسبة 50 في المائة في تكلفة الموظفين الجدد.	محتمل	50-8	103,6-96,8	103,6-88,2

ملاحظة: يغطي النموذج بآء نطاقا أوسع من الزيادات في التكاليف والوفورات. فمن شأن التغييرات المحتملة أن تؤدي إلى ارتفاع التكلفة في غياب طريقة موظفي الشركاء. غير أنه مع استخدام موظفي الشركاء وإلغاء جميع رسوم مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، يمكن أن يعود النطاق المحتمل بتكلفة إجمالية مماثلة. ويمكن أن تؤدي التغييرات الممكنة بشأن تخفيض عدد الموظفين والوفورات الهامشية في تكاليف الأطراف الثالثة إلى تحقيق وفورات كبيرة (تصل إلى 11,8 في المائة).

المعايير	مقارنة مع النموذج الحالي	التفسيرات
 الكفاءة من حيث التكلفة التكلفة الإجمالية الإدارة المثلى للأصول		من المحتمل أن يرتبط النموذج جيم بتخفيض التكاليف (النطاق: -3 في المائة إلى -8,4 في المائة). وقد تؤدي التغييرات الإضافية الممكنة إلى تحقيق وفورات في التكاليف تصل إلى 14,1 في المائة.
		من شأن الاختيار الأمثل لشريك إدارة المشروع (استنادا إلى الميزة التنافسية) أن يحافظ على جودة النواتج عموما أو يحسنها.
 الفعالية نوعية النواتج سرعة ومرونة وظيفة الموارد البشرية سرعة ومرونة عملية الشراء		سيؤدي تصميم النموذج إلى زيادة السرعة والمرونة إلى أقصى حد حسب السياق.
		سيمكن تصميم النموذج من الشراء السريع حسب السياق ولكن مع قدرة أقل على جني المكاسب من وفورات الحجم فيما يخص المشتريات.
		سيبلي النموذج احتياجات السياقات المختلفة من خلال كفاءة أن يكون شريك إدارة المشروع في أفضل وضع للقيام بذلك.
		سيقلص مستوى المرونة في نقل الموارد (الموظفون والمعدات على السواء) نظرا لاحتمال وجود شركاء مختلفين تبعا للبرنامج.
 الحوكمة والشفافية تلبية احتياجات السياقات المختلفة المرونة في نقل الموارد عبر البرامج بناء خبرة الدائرة في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام الشفافية الوضوح والفعالية في التسلسل الإداري		سيسهم تولي مهام تصميم البرامج ورصدها والإبلاغ بشأنها في بناء الخبرة التقنية للدائرة.
		من المتوقع أن تولد المنافسة على مختلف الشركاء في إدارة المشاريع حوافز لتعزيز الشفافية.
		لا تغيير عن النموذج الحالي.

أفضل أقل
 أفضل أقل
 بكثير قليلا
 أسوأ أسوأ
 بكثير قليلا
 خط الأساس

الجدول 2-جيم

تحليل الاستعراض المستقل لتقديرات التكاليف للنموذج جيم

البيان	معامل الترجيح (بالنسبة المئوية)	النطاق المحتمل	النطاق المحتمل والممكن
النموذج ألف	40	101,71-100,35	99,98-96,02
النموذج ألف-2	20	74,45-64	73,24-61,2
النموذج باء	40	103,61-96,77	103,61-88,25
مجموع التكاليف		97,02-91,65	96,08-85,94

ملاحظة: تقديرات النموذج جيم هي تقديرات توجيهية، استنادا إلى افتراض أن توزيع البرامج سيكون بنسب 40-40-20: 40 في المائة في إطار النموذج ألف، و 40 في المائة في إطار النموذج باء، و 20 في المائة هي شكل من أشكال النموذج ألف حيث يتم اختيار شريك بديل للاضطلاع بالتنفيذ. ويعزى الانخفاض المحتمل في التكلفة الإجمالية إلى: (أ) الحد الأدنى من النموذج جيم الذي يمثل 40 في المائة من البرامج، و (ب) الاستعانة بشركاء بديلين أرخص بنسبة تتراوح بين 30 في المائة و 40 في المائة في 20 في المائة من البرامج. وينطوي النطاق الناتج عن التغييرات المحتملة والممكنة على إمكانية تحقيق وفورات إجمالية تصل إلى 14 في المائة.

المرفق الثاني

تقديرات الاستعراض المستقل للحجم المحتمل لملاك الموظفين الذين تحتاجهم الأمانة العامة، استناداً إلى مهام مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع التي ستنتقل إلى الأمانة العامة

النموذج ألف	النموذج باء	النموذج جيم
المقر	10-9 وظائف	22-26 وظيفة
ما يعادل 18 في المائة إلى 20 في المائة من قدرة مجموعة السلم والأمن التابعة لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في مكتب نيويورك	ما يعادل القدرة الكاملة لمجموعة السلم والأمن التابعة لمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في مكتب نيويورك	ما يعادل 60 في المائة من الوظائف في المقر في النموذج ألف و 40 في المائة من الوظائف في المقر في النموذج باء
الميدان	100-90 وظيفة	235-260 وظيفة
ما يعادل 18 في المائة إلى 20 في المائة من القدرة الميدانية القائمة. ويفترض الحد الأدنى (18 في المائة) إمكانية تخفيض عدد الموظفين الميدانيين بنسبة 10 في المائة.	ما يعادل 90 في المائة إلى 100 في المائة من القدرة الميدانية القائمة. ويفترض الحد الأدنى (90 في المائة) إمكانية تخفيض عدد الموظفين الميدانيين بنسبة 10 في المائة.	ما يعادل 60 في المائة من الوظائف في المقر في النموذج ألف و 40 في المائة من الوظائف في المقر في النموذج باء