

الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة في
سياق عملية الإصلاح

من إعداد

إيفن فونتين أورتيز
غوانغتنغ تانغ

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف ٢٠٠٦



الأمم المتحدة

الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة في
سياق عملية الإصلاح

من إعداد

إيفن فونتين أورتيز
غوانغتنغ تانغ

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة، جنيف ٢٠٠٦

شكر

يود المفتشان أن يعربا عن خالص تقديرهما للعديد من الأشخاص الذين ردّوا بسرعة على طلبات المساعدة وأبدوا كل استعداد للمساهمة بما لديهم من معارف وخبرات من خلال المشاركة في المقابلات وفي المسح الخاص بالموظفين. وقد كانت آراؤهم مفيدة للغاية في إعداد هذا التقرير.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
١	٥-١	 مقدمة
٢	١٨-٦	 تطور الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة
٥	٣٠-١٩	 الإدارة المستندة إلى النتائج وإصلاح الأمم المتحدة
٩	١٥٧-٣١	تحليل الوضع الراهن في ضوء الإطار المرجعي للإدارة المستندة إلى النتائج الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة
٩	٧٩-٣١	أولاً - من دورة التخطيط إلى دورة التقييم والإبلاغ
		المعيار
٩	٣٢-٣١	١- وجود إطار نظري واضح للإدارة المستندة إلى النتائج كاستراتيجية إدارية واسعة النطاق....
١٠	٣٦-٣٣	٢- تحديد مسؤوليات كل من الأطراف الرئيسية للمنظمة بوضوح.....
١٢	٤٧-٣٧	٣- صوغ الأهداف الطويلة الأجل للمنظمة بوضوح.....
١٥	٤٩-٤٨	٤- تواءم برامج المنظمة تواءماً حسناً مع أهدافها الطويلة الأجل.....
١٥	٥٢-٥٠	٥- تواءم موارد المنظمة تواءماً حسناً مع أهدافها الطويلة الأجل.....
١٧	٦٦-٥٣	٦- وجود نظام فعال لرصد الأداء.....
٢١	٧٣-٦٧	٧- استخدام التقييم بفعالية.....
٢٣	٧٦-٧٤	٨- استيعاب الإدارة المستندة إلى النتائج بصورة فعلية في المنظمة بأسرها.....
٢٤	٧٩-٧٧	٩- وضع استراتيجية لإدارة المعارف من أجل دعم الإدارة المستندة إلى النتائج.....
٢٥	٩٦-٨٠	ثانياً - تفويض السلطة
		المعيار
٢٦	٨٥	١- سلسلة القيادة الرأسية واضحة لا لبس فيها.....
		٢- تفويض السلطة محدد بوضوح
		٣- تفويض السلطة محدد بوضوح في الصكوك الإدارية العامة و/أو في أوامر التفويض
٢٧	٩٠-٨٦	المفردة، وهو متسق.....
٢٨	٩٢-٩١	٤- وجود نظم معلومات إدارية مناسبة تدعم تفويض السلطة.....
		٥- تمكين المديرين من خلال الحصول بشكل مناسب على المعلومات
		٦- تمكين المديرين من خلال خدمات الدعم المركزية المناسبة ومكاتب المساعدة في إدارة الموارد البشرية
		٧- تحلي المديرين بالكفاءات المطلوبة
٢٩	٩٦-٩٣	٨- تمكين المديرين من خلال التدريب المناسب.....

المحتويات (تابع)

الصفحة	الفقرات	
٣٠	١١٩-٩٧	 المساءلة
		ثالثاً -
		المعيار
		١- وضع إطار قانوني واضح لنظام المساءلة، بما في ذلك نظام إقامة العدل، بما يتفق مع النظام المعتمد للإدارة المستندة إلى النتائج
		٢- حلول نظم المساءلة المستندة إلى الأداء محل النظم التقليدية المستندة إلى الامتثال
		٣- انطباق المساءلة على جميع المستويات، من أعلاها إلى أدناها. فالرؤساء التنفيذيون ورؤساء الوحدات التنظيمية الرئيسية هم بالتالي أول من يسأل عن النتائج التي يتوقع منهم إنجازها
٣٠	١٠٦-٩٧	 الالتزام الراسخ من جانب القيادة
		٤- تستند المساءلة عن استخدام الموارد البشرية إلى تقييم لا درجة تحقيق النتائج
		٥- المتوقعة فحسب، بل أيضاً تقييم الكفاءات الإدارية المتجلية في تحقيق هذه النتائج، مقيسةً مثلاً من خلال آلية التغذية العكسية ٣٦٠ درجة (المتعددة المقيمين)
٣٣	١٠٨-١٠٧	 وجود نظم رصد فعالة لإدارة الموارد البشرية
٣٤	١١٣-١٠٩	 وجود نظم رقابة قوية
٣٥	١١٩-١١٤	 وجود نظام لإقامة العدل شفاف وسريع ومستقل ومنصف
٣٧	١٣٨-١٢٠	 إدارة الأداء
		رابعاً -
		المعيار
		١- الشرط الرئيسي لوجود نظام فعال لإدارة الأداء هو إجراء تغيير في ثقافة المنظمات المعنية
٣٧	١٢٦-١٢٠	 نظم إدارة الأداء تُبلّغ وتوضح أهداف المنظمة للموظفين وتوائم بين توقعات الأداء الفردي وأهداف المنظمة
٤٠	١٢٨-١٢٧	 النظر إلى نظم إدارة الأداء على أنها أدوات إدارية تساعد المنظمات على إدارة مواردها وتوجيهها والتحكم فيها على أساس يومي
٤٠	١٢٩	 نظم إدارة الأداء بسيطة وسهلة الإدارة
٤٠	١٣٠	 نظم إدارة الأداء تستعمل تدابير مناسبة ومتوازنة لبلوغ الأهداف
٤١	١٣٢-١٣١	 نظم إدارة الأداء تضمن الاتساق في التقييم في المنظمة بأسرها
٤١	١٣٣	 نتائج تقييم الأداء تستخدم كأساس لاتخاذ إجراءات مناسبة بشأن الموظفين، وبخاصة من أجل التطوير الوظيفي
		٨- نظم إدارة الأداء تحدد وتتناول احتياجات النهوض بالموظفين. وهي تحدد وتتناول أيضاً حالات نقص الأداء المزمنة
٤١	١٣٨-١٣٤	

المحتويات (تابع)

الصفحة	الفقرات	خامساً - الترتيبات التعاقدية
٤٣	١٥٧-١٣٩	
		المعيار
٤٣	١٤٢-١٣٩	١- تواؤم الموارد البشرية مع الأهداف الاستراتيجية للمنظمة.....
		٢- الاعتراف بالاحتياجات المحددة للمنظمات العامة الدولية وتحقيق توازن بين
٤٤	١٤٥-١٤٣	العقود المحدودة وغير المحدودة زمنياً، مما يفضي إلى الأداء.....
		٣- وجود نظم شفافة وفعالة ومنصفة للتوظيف/التعيين لدعم السياسات التعاقدية
٤٦	١٥٦-١٤٦	الموجهة نحو النتائج.....
٤٩	١٥٧	٤- تحول محور الإصلاحات التعاقدية إلى الأداء.....

أهداف التقرير:

أن يروّز درجة تطبيق نهج الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة وتقديم توصيات بشأن كيفية تكييف مبادئ الإدارة المستندة إلى النتائج ومنهجيتها وتقنياتها مع الاحتياجات المحددة للمنظمة بغية جعل عملية الإصلاح الجارية أكثر تماسكاً.

أن يكون بمثابة أداة إدارية للأمانة العامة للأمم المتحدة تمكنها من تنفيذ ما تعتمده الهيئات التشريعية للأمم المتحدة من قرارات بشأن السياسة العامة وممارسات بشأن الإدارة تنفيذاً أكثر فعالية.

مقدمة

١ - أدرجت وحدة التفتيش المشتركة في برنامج عملها لعام ٢٠٠٦ تقريراً عنوانه "الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة في سياق عملية الإصلاح". ويهدف التقرير إلى تقييم قدرة الأمم المتحدة على تطبيق استراتيجية الإدارة هذه بغية إبراز أفضل الممارسات وتحديد القيود والتحديات القائمة، سعياً إلى تطبيق النهج المستند إلى النتائج بنجاح.

٢ - وكانت وحدة التفتيش المشتركة، قد أعدت في عام ٢٠٠٤ سلسلة من التقارير عن الإدارة المستندة إلى النتائج في منظومة الأمم المتحدة، ووضعت إطاراً مرجعياً لتطبيقها. وقد طبقت وحدة التفتيش المشتركة بالفعل هذا الإطار في عمليات استعراض شؤون الإدارة والتدبير في منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، ومنظمة العمل الدولية. وأوصت لجنة البرنامج والتنسيق الجمعية العامة بإقراره. ودعا مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق "جميع المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة إلى إقرار الإطار المرجعي للإدارة المستندة إلى النتائج الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة وإلى استخدامه كإطار عام لتنفيذ الإدارة المستندة إلى النتائج"^(١).

٣ - وأقرت الجمعية العامة، في قرارها A/RES/60/257 المؤرخ ٨ أيار/مايو ٢٠٠٦ استنتاجات لجنة البرنامج والتنسيق وتوصياتها كما وردت في التقرير عن أعمال دورتها الخامسة والأربعين. وأوصت لجنة البرنامج والتنسيق الجمعية العامة بأمور، منها:

"(أ) أن تُقر الإطار المعياري الذي اقترحته وحدة التفتيش المشتركة كأداة يستخدمها الأمين العام وهيئات الرقابة والوحدة ذاتها لقياس التقدم المحرز نحو التطبيق الفعال للإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة؛ و[...] (د) أن تطلب إلى الأمين العام تنفيذ التوصيات المتعلقة بتحقيق المعايير التي اقترحتها وحدة التفتيش المشتركة، وخاصة المعايير المتعلقة بالمساءلة وإدارة الأداء، عند العمل على تنفيذ المبادرات الحالية لإصلاح الإدارة التي شنها الأمين العام والتي اعتمدها الجمعية العامة حسب الاقتضاء، وتقديم تقارير عن تنفيذها"^(٢).

(١) CEB/2005/HLCM/R.6.

(٢) "تقرير لجنة البرنامج والتنسيق"، الدورة الخامسة والأربعون، A/60/16، الفقرة ٢٤٨(د).

٤ - ويستعرض هذا التقرير تطور نهج الإدارة المستندة إلى النتائج، ويُبرز ويحلل عناصره ومكوناته الرئيسية في ضوء الإطار المرجعي للإدارة المستندة إلى النتائج الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة في سلسلة التقارير التي أعدها بشأن هذا الموضوع.

٥ - وتطبق الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة تطبيقاً رشيداً وشاملاً يفترض أن يفضي إلى تحسينات ملموسة في صوغ البرامج والأنشطة وتنفيذها، وأن يتيح، إضافة إلى ذلك، تحقيق وفورات كبيرة. وهذا الاستعراض الخارجي يأتي في حينه ويتسم بأهمية جوهرية في إطار عملية الإصلاح المعقدة التي تُجريها الأمم المتحدة حالياً.

تطور الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة

٦ - أوصى الأمين العام، في برنامج الإصلاح الذي أطلقه في عام ١٩٩٧ (A/51/950)، بما يلي:

"أن تستعرض الجمعية العامة الترتيبات الموجودة التي تُنظم عملية التخطيط والبرمجة وإعداد الميزانيات لتعزيز دورها في توفير توجيه استراتيجي وتحديد معايير أداء ومعايير إبلاغ أفضل، وأن تُركز أكثر على المساءلة عن الأداء بدلاً من التركيز على حساب المدخلات - أي التحول إلى إعداد الميزانيات على أساس النتائج".

٧ - وقدم الأمين العام إلى الجمعية العامة، استجابة للطلب الذي وجهته له لتقديم المزيد من التفاصيل عن مقترحاته، تقارير مفصلة عن "الميزنة على أساس النتائج"، حاول فيها أن يوضح هذا المفهوم وأن يبين العناصر والشروط اللازمة لتطبيقه في سياق الأمم المتحدة:

"وتتمثل الميزنة على أساس النتائج، في الشكل الذي يقترح الأمين العام تنفيذه في الأمم المتحدة، في عملية ميزنة برنامجية تتضمن: (أ) صياغة للبرامج محوراً مجموعة من الأهداف المحددة مسبقاً ومن النتائج المتوقعة؛ (ب) نتائج متوقعة تبرر الاحتياجات من الموارد، مستمدة من النواتج اللازمة لتحقيق تلك النتائج ومرتبطة بها؛ (ج) قياس الأداء الفعلي في تحقيق النتائج وفقاً لأهداف أداء موضوعية"^(٣).

٨ - وينظر الأمين العام أيضاً إلى الميزنة على أساس النتائج على أنها أداة لزيادة درجة المساءلة ولتحسين الإدارة الاستراتيجية تتطلب آليات مساءلة (تحسين تقييم الأداء وجعل نظام السلطة الإدارية والمسؤولية الإدارية، بما في ذلك نظام تقييم الأداء، أكثر استجابة)، كما تتطلب إدخال تعديلات على نظم المعلومات وزيادة معارف ومهارات الموظفين عامة، لا مديري البرامج فقط، كي يندمجوا مفاهيم الميزنة على أساس النتائج وأدائها في عملهم.

٩ - وأقرت الجمعية العامة، في قرارها ٢٣١/٥٥ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، الانتقال إلى الميزنة على أساس النتائج بناءً على توصيات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية. ولاحظت الجمعية:

(٣) "الميزنة على أساس النتائج"، تقرير الأمين العام، A/53/500، ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨.

"أن التدابير التي اقترحها الأمين العام وأوصت بها اللجنة الاستشارية ترمي، في جوهرها، إلى إيجاد وسيلة إدارية من شأنها أن تُعزز المسؤولية والمساءلة في تنفيذ البرامج والميزانيات".

وقررت أن يتم تنفيذ هذه التدابير بطريقة تدريجية ومتنامية. وقد طبقت الميزنة على أساس النتائج، للمرة الأولى، في فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣.

١٠- وتعهدت وثيقة الميزانية، في شكلها الجديد، بالتطلع إلى أبعد من إنجاز النواتج. ووسّعت الجوانب البرنامجية وصاغتها بطريقة أكثر عقلانية. كما أضافت مؤشرات إنجاز وألزمت المنظمة بتحقيق النتائج بصورة جماعية. وبالإضافة إلى ذلك، طلبت الجمعية العامة إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن يُعد تقييماً عن تنفيذ جميع أحكام قرار الجمعية العامة ٢٣١/٥٥ المتعلق بالميزنة على أساس النتائج (القرار ٢٥٣/٥٦ المؤرخ ٢٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، الفقرة ١٥٣).

١١- واستُكمل هذا التقييم في نهاية عام ٢٠٠٢، وحدّد عدداً من التحديات القائمة والخطوات التي ينبغي اتخاذها "لانتقال بتنفيذ الميزنة على أساس النتائج إلى المستوى التالي"^(٤). ومن بين تلك التحديات:

- يقتضي التحول في التركيز من التوجه القائم على المدخلات/النواتج إلى التوجه المعتمد على النتائج تغييراً كبيراً في الثقافة داخل المنظمة لا يزال جارياً حتى الآن؛
- طول عملية الميزنة وتعقدها، والحاجة إلى تكييف مكوناتها مع مفهوم النتائج؛
- الصعوبات المتأصلة في عملية التقييم الكمي لكثير من الإنجازات المتوقعة من المنظمة^(٥)؛
- ضرورة أن يصبح الموظفون على جميع المستويات ملمين بمفاهيم الميزنة على أساس النتائج وبمصطلحاتها.

١٢- وشدد التقييم أيضاً على الأمور التالية:

- ينبغي أن تُحدّد بوضوح أدوار ومسؤوليات كل من مديري البرامج، ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، فيما يتعلق بنموذج الميزنة على أساس النتائج؛
- ينبغي أن يصبح التقييم الذاتي والرصد الذاتي من جانب مديري البرامج جزءاً من ثقافة الإدارة وممارستها؛
- ينبغي تعزيز نظم المعلومات، ولا سيما نظام المعلومات المتكامل للرصد والتوثيق؛

(٤) "تنفيذ جميع أحكام قرار الجمعية العامة ٢٣١/٥٥ المتعلق بالميزنة على أساس النتائج"، A/57/474، ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢.

(٥) اعترفت الجمعية العامة، في قرارها ٢٣١/٥٥، بصعوبة تحقيق نتائج أنشطة سياسية معقدة وقديمة العهد ضمن أطر زمنية محدّدة.

- ينبغي إقامة صلة أفضل بين التقييم والتخطيط؛
- ينبغي توفير مبادئ توجيهية أكثر وضوحاً لمديري البرامج؛
- ينبغي أن يشعر مديرو البرامج بأنهم مسؤولون عن أهداف برامجهم وعن الإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز المستخدمة في قياس نتائج برامجهم.

١٣- واستجابة لطلب الجمعية العامة الوارد في القرار ٢٣١/٥٥، بذلت الأمانة جهوداً للمواظبة على تحسين صوغ الأهداف والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز. ووفرت التدريب لمديري البرامج من أجل ترسيخ فهم العناصر الأساسية لعملية الميزنة على أساس النتائج، بما في ذلك الإطار المنطقي، ومساعدتهم في وضع منهجيات لجمع البيانات. وركز التدريب على أن الإنجازات المتوقعة، أو النتائج، توفر صلة بالغة الأهمية بالأهداف العامة للبرامج وبعملية التنفيذ. ويوضح كتيب التدريب أن الفوائد العملية للإدارة المستندة إلى النتائج تتيح تحديد مدى فعالية الأنشطة ومدى استمرار أهميتها وتقديم إفادة عن الأداء للبرامج بشأن الإجراءات المقبلة. ويشجع النهج المستندة إلى النتائج على وضع برامج فعالة ويمكن من تحديد التقدم المحرز نحو بلوغ الأهداف النهائية.

١٤- ويتمثل الهدف الأطول أجلاً في إدماج التدريب على الإدارة المستندة إلى النتائج في برامج التدريب العادية التي سيوفرها مكتب إدارة الموارد البشرية في السنوات المقبلة. واعتُبر ذلك أمراً أساسياً لتكوين ثقافة إدارة تستند إلى النتائج في المنظمة. ويضاف إلى ذلك أن مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات أنشأ موقعاً شبيكياً لمساعدة مديري البرامج والموظفين على تنفيذ الميزنة على أساس النتائج، بما في ذلك إعداد النموذج المنطقي لفترة الميزانية ٢٠٠٤-٢٠٠٥^(٦).

١٥- وأكدت الجمعية العامة في القرار ٢٣١/٥٥ على ضرورة أن تواصل الأمانة العامة تحسين قدراتها في مجال تقييم البرامج على نحو مكمل لنظم التقييم الحالية. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن القدرة الشاملة للإدارات والمكاتب على إجراء التقييمات قد ضُغفت على مر السنين^(٧). كما دعا الأمين العام في تقريره المعنون "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات"، إلى تعزيز نظام التقييم والرصد بحيث يُحسن قياس أثر عمل المنظمة.

التعاريف المختلفة للإدارة المستندة إلى النتائج

١٦- واجه المفتشون، في استعراض أجروه في السابق لحالة تطبيق نهج الإدارة المستندة إلى النتائج في منظومة الأمم المتحدة في عام ٢٠٠٤، تعاريف ومصطلحات مختلفة تستخدمها منظمات أو هيئات مختلفة:

- "الإدارة المستندة إلى النتائج" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي)؛

(٦) <http://ppbd.un.org/rbb>

(٧) "تعزيز دور نتائج التقييم فيما يتعلق بتصميم البرامج وإنجازها والتوجيهات المتعلقة بالسياسة العامة"، A/57/68، ٢٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٢.

- "تخطيط وإدارة البرامج استناداً إلى النتائج" (منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف))؛
- "الميزنة على أساس النتائج" (الأمانة العامة للأمم المتحدة)؛
- "البرمجة والإدارة والرصد على أساس تحقيق النتائج" (منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، (اليونسكو))؛
- "الميزنة الاستراتيجية" (منظمة العمل الدولية).

وُتُطَبِّقُ منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) هذا النهج من خلال مجموعة من الأدوات المفاهيمية والإجرائية (الإطار الاستراتيجي، والنموذج البرنامجي الجديد، ونظام الرصد والتقييم المحسّن)، ونادراً ما يُشار صراحة إلى الإدارة المستندة إلى النتائج. ووجد المفتشون أن دوائر منظمة الأمم المتحدة لا تعرف ما إذا كانت المنظمة تُطَبِّقُ الميزنة على أساس النتائج أم الإدارة المستندة إلى النتائج. ففي تقرير حديث طلبت الجمعية العامة إعداده بشأن تطبيق الميزنة على أساس النتائج في عمليات حفظ السلام، أُخبرت إدارة عمليات حفظ السلام المفتشين بأنها لا تُطَبِّقُ سوى الميزنة على أساس النتائج. وبينما أكد أحد كبار موظفي الأمم المتحدة للمفتشين أن الأمم المتحدة لا تُطَبِّقُ سوى الميزنة على أساس النتائج، أكد لهم موظف آخر العكس. أما رئيس هذين الموظفين، فقال إن المنظمة لا تُطَبِّقُ الميزنة على أساس النتائج ولا الإدارة المستندة إلى النتائج.

١٧- وفي ضوء ما تقدم، خلص المفتشان اللذان أعدا التقرير الحالي إلى أن الأمم المتحدة في طور الانتقال من الميزنة على أساس النتائج إلى الإدارة المستندة إلى النتائج. وهكذا لا يمكن توقع تحقيق إنجازات ملموسة في مجالي إدارة الموارد البشرية ونظام المعلومات الإدارية، الركيزتين الأخرين للإدارة المستندة إلى النتائج.

نهج مجزأ

١٨- وجد المفتشان أن النهج المتبع إزاء الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة ومعظم وكالاتها المتخصصة هو نهج مجزأ وغير متماسك وغير شامل. فهو يركز إلى حد كبير على جوانب الميزنة والبرمجة ولا يأخذ في الحسبان منذ البداية نطاق التغييرات الواجب إحرازها في سائر مجالات الإدارة كي يعمل النظام الجديد، أو لا يؤكد على ذلك النطاق. وفي بعض الحالات، يكون التحول، أكثر ما يكون، في الرؤية والشكل أكثر منه في أساليب العمل أو الدعم الذي تقدمه النظم الإدارية والمالية ونظم المعلومات في المنظمة. وأصبحت العملية، بصفة رئيسية، عملية "تعلّم بالممارسة".

الإدارة المستندة إلى النتائج وإصلاح الأمم المتحدة

١٩- رحبت الجمعية العامة، في قرارها ٣٠٠/٥٧، بجهود ومبادرات الأمين العام الهادفة إلى مواصلة إصلاح الأمم المتحدة كي تتمكن من مجابهة التحديات المعاصرة والتصدي للأولويات الجديدة التي تواجه المنظمة في القرن الحادي والعشرين. وقد حدد تقرير الأمين العام "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات" عدداً من التحسينات الهادفة إلى ضمان أن تركز المنظمة اهتمامها لمعالجة الأولويات التي تحددها الدول الأعضاء وأن

تُقدّم الأمانة، وهي تقوم بهذا العمل، خدمة أنجع وأكثر استجابة^(٨). وحدد أيضاً عدداً من المجالات التي يتعين تعزيزها، إلى جانب الخطوات المقابلة التي يتعين اتخاذها في هذا الشأن. وذكر ٣٦ إجراءً من هذا القبيل.

٢٠- وذكر الأمين العام الإدارات والمكاتب بالتزامه المتمثل في تجسيد الأولويات الجديدة التي حددها الدول الأعضاء في إعلان الألفية في مقترحات الميزانية للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥. وعلى الرغم من أن الجهود "جارية" من أجل تحقيق بعض الأهداف والكثير من هذه الإصلاحات، قدّم الأمين العام المزيد من المقترحات المتعلقة بالإصلاح. ولا يجد المفتشان أدلة على إجراء عمليات تقييم شاملة لقياس أثر تدابير الإصلاح التي سبق اتخاذها أو تلك التي لا تزال قيد الإعداد.

٢١- وقد أشار الأمين العام، في تقريره "الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي"، إلى أن "جهود الإصلاح التي بذلت في السابق، رغم أنها حققت بعض التحسينات الملحوظة، عاجلت أحياناً أعراض مواطن الضعف في المنظمة عوضاً عن معالجة أسبابها وأخفقت في التصدي للاحتياجات والمتطلبات الجديدة على نحو كافٍ"^(٩). وذكر في التقرير نفسه:

"وقد بذلت جهود كثيرة في سبيل الإصلاح. وطرحت أنا شخصياً مجموعتين رئيسيتين من مقترحات الإصلاح خلال فترة عملي كأمين عام - الأولى في عام ١٩٩٧ (انظر A/51/950) والثانية في عام ٢٠٠٢ (انظر A/57/387) - فضلاً عن تقرير الفريق المعني بعمليات السلام التي تقوم بها الأمم المتحدة (انظر A/55/305-S/2000/809) الصادر في عام ٢٠٠٠، والتقرير المتعلق بإقامة نظام معزز وموحد لإدارة الأمم في الأمم المتحدة (انظر A/59/365)، الصادر في عام ٢٠٠٤"^(١٠).

٢٢- وأشار إلى جهود الإصلاح السابقة هذه فقال إنها:

"لم تكن شاملة واستراتيجية إلى حد كافٍ لتلبية طلبات عصر سريع التغير كهذا العصر. فمنذ السبعينات على الأقل، لم يطرأ تغيير كبير على نموذج العمل بالمنظمة في عدة مجالات رئيسية، من أهمها إدارة الموارد البشرية، والبنية الأساسية للإدارة ذاتها، وآليات الرقابة الحكومية الدولية، وربما أيضاً الثقافة الإدارية قبل هذا وذاك"^(١١).

٢٣- ويرى المفتشان أن أحد العوامل الرئيسية التي قوضت بشدة عملية الإصلاح منذ الإصلاح الرئيسي الأول الذي شرع فيه عام ١٩٨٦ مع اعتماد قرار الجمعية العامة ٢١٣/٤١ هو أنه لم يتم تقييم تنفيذ مبادرات الإصلاح المتعاقبة وأثرها تقييماً كافياً لا من قبل الأمانة ولا من قبل الدول الأعضاء قبل إطلاق مبادرات جديدة. وقد ذكرت الأمانة العامة، في تعليقاتها على التقرير المذكور، ما يلي:

(٨) A/57/387.

(٩) A/60/692.

(١٠) المرجع نفسه، الفقرة ٨.

(١١) المرجع نفسه، الفقرة ٩.

"إن أحد أسباب عدم تقييم أثر الإصلاح التقييم الكافي هو أن تدابير الإصلاح قد خُطت إلى الأمام دون أن يجري تخصيص موارد كافية للدفع في اتجاه التغيير. وقد طلب الأمين العام، في مجموعتي التدابير لعامي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٦، إنشاء قدرة على "إدارة التغيير" من أجل إحداث التغيير من القمة، ورصد هذا التغيير، وتقديم ملاحظات في هذا الشأن. إلا أنه لم تتم الموافقة على ذلك".

والمبدأ المعلن القائل إن الإصلاح ليس حدثاً بل سيرورة قد أُسيء تفسيره على الأرجح. فينبغي النظر إلى أية عملية إصلاح ذات معنى على أنها عملية طويلة الأجل ينبغي التفكير ملياً في كل مكون من مكوناتها، وتصميمه ودمجه وصوغه في إطار منطقي.

٢٤- ومقترحات الإصلاح الأخيرة، كما وردت في تقرير الأمين العام "الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي"، تحمل مجموعة جديدة من النوايا الحسنة التي تحل محل بعض المبادرات السابقة. وعلى الرغم من أن التقرير يحتوي على الكثير من مسارات العمل المروّى فيها المقترحة، فإنه غير متماسك فعلياً ويفتقر إلى خطة تنفيذ واضحة، ومحددة، وقابلة للقياس، ويمكن تحقيقها، وذات صلة بالموضوع، ومحددة زمنياً. كما أنه يفترض إلى التزام بشأن المسألة وإلى تأكيدات بشأن الشفافية. وحتى ولو كان التقرير يذكر بشكل صريح أن العناصر المختلفة لعملية الإصلاح مترابطة، فإن المفتشين لم يتمكنوا من إيجاد معلومات عن التنفيذ على مراحل أو أدلة على ترابط مختلف المبادرات، وهما أمران يُعتبران، في نظرهما، أساسيين لعملية تنفيذ سلسلة ومنسقة. وكمثال على ذلك، يعتقدان بأن إصلاح النظام الداخلي لإقامة العدل ينبغي أن يسبق مبادرات أخرى من قبيل إصلاح الترتيبات التعاقدية وأن هذا الإصلاح الأخير ينبغي أن يسبق تنفيذ مراحل إضافية من سياسة التنقل الراهنة. بيد أن جميع هذه المبادرات أُطلقت بصورة متوازية وبدون أي تنسيق.

٢٥- ويمكن للأمانة العامة أن تستخدم الإطار المرجعي للإدارة المستندة إلى النتائج الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة وأيدته لجنة البرنامج والتنسيق وأقرته الجمعية العامة، لتحديد ترتيب تنفيذ مختلف مبادرات الإصلاح الراهنة ولرسم خارطة طرق للإصلاح تُبين فيها جهود الإصلاح بصورة مترابطة منطقياً.

انعدام التنسيق

٢٦- ونتيجة لانعدام التنسيق هذا، يُطلب باستمرار من الدول الأعضاء أن تستعرض مقترحات إصلاح متتالية منفصلة أحدها عن الآخر وينسخ أحدها الآخر ترد في عدد ضخم من وثائق الأمانة العامة. ومن غير الواقعي أن يتوقع حتى من أكبر الوفود وأفضلها تجهيزاً بالمعدات في الأمم المتحدة أن يستطيع قراءة واستيعاب هذا القدر من المعلومات. وي طرح المفتشان، بالتالي، هذا السؤال: كيف يمكن أن يتوقع جدياً أن تتفاوض الدول الأعضاء على النحو المناسب وأن تتوصل إلى قرارات بتوافق الآراء؟

٢٧- وفيما يلي بعض من الاستعراضات العديدة المتوازية وغير المترابطة الجاري إعدادها:

- فريق استعراض شؤون الإدارة والرقابة؛
- الفريق المعني بإقامة العدل؛

- تقرير عن تعزيز مكتب خدمات الرقابة الداخلية؛
- التقارير المطلوبة في قرار الجمعية العامة ٢٦٠/٦٠؛
- تقرير شامل عن إدارة الموارد البشرية، يتوقع تقديمه في الدورة العادية الحادية والستين للجمعية العامة.

٢٨- وقد ولد ذلك استياءً وعدم ثقة فيما بين بعض الدول الأعضاء، وتلاشى توافق الآراء بسبب عدم تنفيذ مقترحات الإصلاح وفقاً للشروط المتفق عليها (مثلاً المناصب العليا، والمناصب "التي تملكها" بلدان معينة، وعدم مراعاة القرارات، والضغط المالي على مبادرات الإصلاح، وما إلى ذلك)^(١٢).

٢٩- وقد حذر الأمين العام قائلاً:

"... الإدارة القوية لا تعمل إلا بالتوافق مع حكم قوي. فهذه الإصلاحات ستكون عرضة للفشل ما لم تكن هناك علاقة ثقة وشراكة استراتيجية بين الجهة الحاكمة لهذه المؤسسة - أي الآليات الحكومية الدولية للدول الأعضاء - وإدارة هذه المؤسسة، وأعني بذلك شخصي وزملائي"^(١٣).

وعلاوة على ذلك، أشار تحديداً إلى هذه المسألة بوصفها أحد الأسباب الرئيسية لاحتمال فشل جهود الإصلاح في المستقبل:

"وهناك تطوران يهددان هذه الشراكة ويجب حسمهما. التطور الأول هو أن كثيراً من الدول لديها ما يدعو للاعتقاد أنها مستعدة ليس لها تأثير حقيقي في شؤون المنظمة وأنها مضطرة لإثبات نفوذها عبر استخدام الوسيلة الوحيدة المتاحة لها، حسب اعتقادها، أي الامتناع عن تأييد بعض من القرارات الكثيرة، ولا سيما ما يتعلق منها بشؤون الإدارة والميزانية التي يلزم اتخاذها بتوافق الآراء. وهذا الموقف يضعها في حالة خصومة مع الدول الأخرى التي تشعر، على العكس من ذلك، أن اشتراكها المالية تعطيها الحق في أن يكون لها قول حاسم في تلك المسائل ذاتها. وهذه الخصومة تقوض ما ينبغي أن يكون التزاماً مشتركاً تجاه أمم متحدة فعالة"^(١٤).

٣٠- وفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ هي الفترة الثالثة التي يجري فيها تطبيق النهج المستند إلى النتائج. وكمثال على ما أحرز من تقدم، تم بالفعل صقل الأهداف والإنجازات المتوقعة والمرامي وغيرها من عناصر إطار النتائج، وأصبحت الآن، بوجه عام، أكثر واقعية وأكثر تجسيدا للأنشطة المضطلع بها. والإدارة المستندة إلى النتائج هي عملية يشكل التعلم جزءاً منها. إلا أن هناك تحديات كثيرة ماثلة في الأفق وما زال يتعين قطع شوط طويل لتطبيق الإدارة المستندة إلى النتائج تطبيقاً شاملاً. والتحديات والمشكلات التي ما زال يتعين التغلب عليها مبيّنة في

(١٢) انظر، مثلاً، قرار الجمعية العامة ٢١٣/٤١.

(١٣) A/60/692، الفقرة ١٤.

(١٤) المرجع نفسه، الفقرة ١٥.

الفقرات التالية، التي أجري فيها تحليل لحالة التنفيذ الراهنة، يتخذ، كنقطة انطلاق، الإطار المرجعي للإدارة المستندة إلى النتائج الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة.

التوصية ١

قد ترغب الجمعية العامة في إنشاء قاعدة ذهبية يتم بموجبها إرفاق التقارير الجديدة المتعلقة بنفس عمليات الإصلاح أو الإدارة بتقييم لتنفيذ العمليات السابقة ولأثرها.

تحليل الوضع الراهن في ضوء الإطار المرجعي للإدارة المستندة إلى النتائج الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة

أولاً - من دورة التخطيط إلى دورة التقييم والإبلاغ

المعيار ١ "وجود إطار نظري واضح للإدارة المستندة إلى النتائج كاستراتيجية إدارية واسعة النطاق"

٣١ - على الرغم من أنه تم وضع إطار منطقي يستند إلى النتائج لتطبيقه في الميزنة، لا يوجد نهج شامل يستند إلى النتائج داخل الأمانة. وينبغي لأية استراتيجية شاملة للإدارة المستندة إلى النتائج أن تتضمن الركائز الثلاث التي تدعم النهج المستند إلى النتائج:

- دورة التخطيط - البرمجة - الميزنة - الرصد - التقييم - الإبلاغ
- السياسات اللازمة فيما يتصل بإدارة الموارد البشرية
- نظم إدارة المعلومات الداعمة لتطبيق الإدارة المستندة إلى النتائج تطبيقاً كاملاً.

ومصطلحات الإدارة المستندة إلى النتائج غير مُستخدمة على نحو شائع أو غير مقبولة على نطاق واسع، الأمر الذي يعتبر، في حد ذاته، دليلاً على ضعف الإحاطة بمفهوم الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمانة العامة بأسرها. فعلى سبيل المثال، أجرت وحدة التفتيش المشتركة، في الآونة الأخيرة، تقييماً للميزنة على أساس النتائج في عمليات حفظ السلام. وأكدت إدارة عمليات حفظ السلام، في تعليقاتها على تقرير وحدة التفتيش المشتركة، أنها أسندت إليها مهمة تطبيق الميزنة على أساس النتائج، لا الإدارة المستندة إلى النتائج. ويود المفتشان أن يلفتا الانتباه إلى الالتباس القائم في الأمانة العامة بين مصطلحي الميزنة على أساس النتائج والإدارة المستندة إلى النتائج. وهما، علاوة على ذلك، لا يريان جدوى في "الميزنة على أساس النتائج" إذا لم تكن هناك إجراءات لاحقة لتحقيق تلك النتائج. وليس هذا سوى مثال واحد على الافتقار إلى استراتيجية إدارية واسعة لتطبيق الإدارة المستندة إلى النتائج، ينبغي، كخطوة أولى، أن تُعزز فهم وتصور النهج المستند إلى النتائج فيما بين مسؤولي الإدارة والموظفين عامة. وتوجد، بالتالي، حاجة إلى "إدارة من أجل النتائج".

٣٢ - وعدم وجود استراتيجية تنفيذ على نطاق الأمانة العامة لا يعني أن النهج المستند إلى النتائج المعتمد في مجالات معينة لا يذهب إلى أبعد مما يمكن اعتباره بصورة بحتة ميزنة على أساس النتائج. ومع ذلك، لا توجد استراتيجية شاملة ومتناسكة ومقيّدة بإطار زمني. ولكن على الرغم من أن عملية الإصلاح التي يقترحها الأمين

العام في تقريره المعنون "الاستثمار في الأمم المتحدة..."، تتصف أساساً بطابع عام جداً، فإنها تلتقي، في الواقع، مع الإدارة المستندة إلى النتائج.

التوصية ٢

ينبغي للجمعية العامة، في سبيل تأمين التماسك لعملية الإصلاح الراهنة، أن تطلب إلى الأمين العام أن يضع مقترحاته الخاصة بالإصلاح في سياق الإطار المرجعي الذي تم إقراره لتنفيذ الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة.

التوصية ٣

ينبغي للأمين العام أن يباشر فوراً بوضع إطار مفاهيمي للمنظمة بشأن الإدارة المستندة إلى النتائج واستراتيجية تنفيذ، أو خارطة طريق، محددة زمنياً كي تنظر فيهما الجمعية العامة وتقرهما. وينبغي للأمين العام، وهو يقوم بذلك، أن يرجع إلى الإطار المرجعي الذي أقر بخصوص الإدارة المستندة إلى النتائج بغية العمل على إيجاد فهم مشترك للإدارة المستندة إلى النتائج؛ وتوفير تعاريف واضحة لمفاهيم الإدارة المستندة إلى النتائج وتقنياتها؛ ومواءمة أدوات الإدارة المستندة إلى النتائج ومصطلحاتها داخل المنظمة؛ وتكييف الإدارة المستندة إلى النتائج مع أعمال المنظمة وعملياتها على جميع المستويات، والتأكيد على الآثار المترتبة على مثل هذا التكيف وعلى متطلباته.

المعيار ٢ "تحديد مسؤوليات كل من الأطراف الرئيسية للمنظمة بوضوح"

٣٣- يُعد تقسيم العمل والمسؤوليات أحد أهم المعايير المرجعية في تطبيق الإدارة المستندة إلى النتائج، وربما كان انعدام الثقة بين الدول الأعضاء والأمين العام أو الأمانة العامة أحد المشاكل الرئيسية في المنظمة. ويبدو أن المصدر الرئيسي لانعدام الثقة بين بعض الدول الأعضاء والأمانة العامة هو ما تتصوره هذه الدول من وجود عدم تكافؤ في تنفيذ الأنشطة المنوطة بالمنظمة.

٣٤- وانعدام الثقة يتجلى أيضاً في طريقة تقسيم المسؤوليات بين الأمانة العامة والدول الأعضاء، ويتأكد بالمقرر الذي اتخذته الجمعية العامة مؤخراً والذي يتيح بموجبه للدول الأعضاء الوصول مباشرة إلى تقارير مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وفيما يتعلق بالإدارة المستندة إلى النتائج، أوصت وحدة التفتيش المشتركة بأن تُحدد مسؤوليات الأطراف الرئيسية للمنظمة تحديداً واضحاً على النحو التالي^(١٥):

"(أ) ينبغي للدول الأعضاء، من خلال أجهزتها التشريعية، أن تركز بالدرجة الأولى على وضع مقاصد وأهداف وغايات للمنظمة تكون واضحة ويمكن قياسها ومحددة زمنياً؛ وعلى تحديد مسؤوليات الأمانة في تحقيق مقاصد المنظمة وأهدافها بالقياس إلى مسؤوليات الأطراف الأخرى، وخاصة مسؤولياتها الخاصة؛ ورصد تقدم المنظمة في سبيل بلوغ تلك المقاصد والأهداف بالتركيز على النتائج، ومن ثم الامتناع عن الإدارة المفرطة

في المركزية والإصرار، بدلاً من ذلك، على المساءلة عن النتائج؛ وتقديم موارد متناسبة مع البرامج المعتمدة، و/أو تقديم إرشاد واضح عن أولويات البرامج وتخصيص الموارد حيثما تعذر تقديم موارد كافية؛

"(ب) وينبغي للأمانات إقناع الدول الأعضاء بأن المقاصد والأهداف المقررة تُترجم إلى برامج وأنشطة فعالة تساهم في تحقيقها أو تضمينها، وأن الموارد تُستخدم بكفاءة لهذا الغرض، مع التقيد تماماً بالولايات والأولويات التي قررتها الدول الأعضاء؛ وتعزيز شعور بالمسؤولية والمساءلة بين المديرين والموظفين، بما في ذلك عن طرق إشراك مديري البرامج تماماً في عملية اتخاذ القرارات بشأن برامج كل منهم؛ كما ينبغي للأمانات تعزيز بيئة تتسم بالثقة بين الأطراف، بما في ذلك من خلال الشفافية والمشاورات مع الدول الأعضاء؛ وتقديم تقييمات واضحة لأداء المنظمة في فترات مناسبة من خلال أدوات محددة؛

"(ج) وينبغي لهيئات الرقابة، الداخلية منها والخارجية، إذ تتقيد بولاية كل منها، إقناع الدول الأعضاء بأن الأمانات تنهض بمسؤولياتها بأقصى ما يمكن من الفعالية والكفاءة؛ وإسداء المشورة إلى الأمانات وإرشادها في جهودها الرامية إلى زيادة الكفاءة، حسب الاقتضاء".

٣٥ - وذكر الأمين العام، مشيراً إلى ضرورة إنشاء وضمان علاقة ثقة، "شراكة استراتيجية"، بين الجهة الحاكمة للأمم المتحدة وإدارة الأمم المتحدة، فقال:

"[...] هذا النزاع حطّم جدار تقسيم العمل بيني، بصفتي المسؤول الإداري الأول، وبين الدول الأعضاء. وأفضى هذا إلى التدخل في كل قرار تقريباً بشأن توزيع الموارد المالية والبشرية.

ومن المهم جداً أن نعثر على أساس للشراكة في العمل - أو أن نعيد اكتشاف هذا الأساس. فمهمة الإشراف الفعال على المنظمة والقدرة على تحديد اتجاهها يجب أن تعاد إلى الدول الأعضاء، فيما يجب أن يحترم حق الأمين العام في إدارة شؤون المنظمة على نحو يحقق الأهداف التي تحددها له الدول الأعضاء"^(١٦).

٣٦ - وثمة أمثلة كثيرة على سوء تطبيق النهج المستند إلى النتائج داخل الأمانة العامة:

- تحديد سقف مصطنع للميزانية، في حين أن الموارد ينبغي أن تكون متناسبة مع النتائج المتوقع تحقيقها؛
- كبح الميزانية السنوية، في حين أنه ينبغي ربط الموارد بتحقيق الأهداف الطويلة الأجل؛
- إجراء تعيينات سياسية دون إيلاء الاعتبار الكافي للمهارات والمؤهلات الإدارية؛
- كون الأمانة العامة مستنزفة الطاقة على الدوام بطلبات تدعوها إلى "أن تفعل أكثر بموارد أقل" وكونها تتسلم ولايات إضافية "في حدود الموارد المالية القائمة"؛
- الإدارة المفرطة في المركزية.

التوصية ٤

ينبغي للأمين العام، لدى وضع الإطار المفاهيمي الخاص بالمنظمة الآنف الذكر، أن يقدم مقترحات ملموسة بشأن إجراء تقسيم عادل للعمل بين الأجهزة التشريعية والأمانة وأجهزة الرقابة، إلى جانب التزامات بخصوص الشفافية والمساءلة تتصل بتلك المقترحات.

المعيار ٣ "صوغ الأهداف الطويلة الأجل للمنظمة بوضوح"

٣٧- حدد إعلان الألفية الأهداف التي ينبغي تحقيقها في المستقبل القريب، والتي ينبغي أن تكون، من حيث الإدارة المستندة إلى النتائج، بمثابة الإطار الاستراتيجي لعمليات منظومة الأمم المتحدة لتلك الفترة. وهذه الأهداف ذات طابع عام أساساً، بينما ينبغي أن تكون الأهداف، في نهج الإدارة المستندة إلى النتائج، محددة، وقابلة للقياس، ويمكن تحقيقها، وذات صلة، ومحددة المدة الزمنية^(١٧). وبعضها يستوفي بعض هذه المعايير الأخيرة، إلا أنه يفتقر إلى بعضها الآخر. وينبغي أن تصاغ الأهداف بوضوح وأن تكون قابلة للتحقيق. وعلى الرغم من أن الأمم المتحدة نفسها تستطيع بالتأكيد أن تسهم في تحقيق الأهداف، فإنها لا يمكن أن تحققها بمفردها. وبذا لا يمكن اعتبارها أهدافاً طويلة الأجل للمنظمة. وإن نجاح أو فشل كثير من البرامج، وبخاصة في ميدان التنمية، لا يمكن أن يعزى، بالتالي، إلى الأمم المتحدة وحدها، وإنما إلى منظومة الأمم المتحدة برمتها وإلى المجتمع الدولي، بما في ذلك الدول الأعضاء أنفسهم.

٣٨- وعلى الرغم من أنه تم تحديد مواعيد نهائية مثل ٢٠١٥ أو ٢٠٢٠ لهذه الأهداف، فإنه لم يتم اتباع نفس الأسلوب في تحديد وإسناد المسؤوليات فيما بين الأطراف المعنية (كالأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، والوكالات المتخصصة، ومؤسسات بریتون وودز، والحكومات). كما أنه لا توجد أية خطط طويلة الأجل ذات آجال واضحة ترتبط بتحقيق الأهداف. والواقع أنه ليست لدى الأمم المتحدة على الإطلاق آليات تخطيط طويل الأجل من هذا القبيل. وعلاوة على ذلك، لم يتم التنبؤ بالموارد المالية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف الطموحة. وعلى سبيل المثال، أشير في الميزانية البرنامجية المقترحة للفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥، وهي أول ميزانية يتم إعدادها بعد إعلان الألفية، إلى أن مستوى الموارد في مخطط الميزانية البرنامجية الذي تم إقراره يمثل زيادة في الموارد الحقيقية بنسبة ٥,٥ في المائة فقط. وفي الإدارة المستندة إلى النتائج، يجب أن يتبع الأهداف الطويلة الأجل تخطيطاً طويل الأجل، يتضمن الإشارة إلى مستوى الموارد المرتبطة بتلك الأهداف والتناسبة معها، وبرمجة لاحقة تتضمن فترات تنفيذ أقصر، مع تخصيص للموارد ورصد وتقييم. ولم يتم اتباع هذه الخطوات.

٣٩- وهناك وجه قصور منهجي رئيسي آخر في تطبيق الإدارة المستندة إلى النتائج وهو أن الأهداف الموضوعة على أعلى مستوى في المنظمة لا ترتبط بالأهداف القائمة على المستويات الأدنى. وينبغي للمستويات العليا أن تبين للمستويات الأدنى ما ينبغي أن تكون عليه الأهداف. وينبغي للمستوى الأدنى، عندئذ، أن يحدد ويبرر الموارد التي يحتاج إليها لتحقيق هذه الأهداف. وبعد عملية تفاوض، ينبغي الاتفاق على الأهداف وعلى موارد تتناسب معها. ويتعين تكرار هذه العملية بين مستويات تنظيمية متتالية وتوحيدها في النهاية على مستوى القمة. وينبغي أن تكون الأهداف، في كل مستوى من المستويات، محددة وقابلة للقياس ويمكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة الزمنية بحيث يمكن قياس الأداء.

(١٧) يعبر عنها، اختصاراً، بكلمة SMART (ذكية).

٤٠ - وتتمثل إحدى العقبات الرئيسية الأخرى أمام تطبيق نهج الإدارة المستندة إلى النتائج في عدم التكامل داخل الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. وبالتالي، فإن تحقيق التكامل في المنظومة الإنمائية للأمم المتحدة بأسرها، وإسناد المسؤوليات، ينبغي أن يصبح إحدى الأولويات الملحة. وفي هذا الصدد، ينبغي إعادة تأكيد سلطة المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ولجنة البرنامج والتنسيق، واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، ومجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، في إطار الدور التنسيقي المسند إلى كل منها، وتعزيز هذه السلطة وممارستها على النحو الواجب.

٤١ - وقد شدد الأمين العام، منذ عام ١٩٩٧، على ما يلي:

"ويجب أن تنشأ ثقافة جديدة على نطاق المنظومة تستند إلى مشاورات منتظمة بشأن السياسة العامة وإلى اللامركزية الفعلية واحترام كل منظمة لولاية واختصاص الأخرى احتراماً كاملاً، والتقدير المشترك للتحديات المقبلة ولما تتمتع به كل واحدة من مؤسسات المنظومة من أوجه القوة لمجابهة هذه التحديات" (١٨).

٤٢ - وفي تقرير أعد عام ١٩٩٩، أجرت وحدة التفتيش المشتركة استعراضاً لجهود لجنة التنسيق الإدارية، التي أصبحت تسمى "مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق"، من أجل "تعزيز فعالية وتأثير التنسيق فيما بين الوكالات وزيادة تفاعل لجنة التنسيق الإدارية مع الهيئات الحكومية الدولية، وخاصة مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي". وذكر التقرير:

"وفي حين أن التنسيق كان السبب في وجود لجنة التنسيق الإدارية منذ نشأتها، فهو يمثل أيضاً مسؤولية مشتركة بين الدول الأعضاء والرؤساء التنفيذيين لأمانات المنظمات. فالدول الأعضاء في المنظمات المختلفة، أو حتى في المنتديات المختلفة داخل المنظمة نفسها، كانت تعطي في بعض الأحيان ولايات أو تعتمد برامج متداخلة، إن لم تكن متعارضة، مع الولايات والبرامج القائمة. وفي بعض الحالات، قام الرؤساء التنفيذيون أيضاً من جانبهم، ودونما مشاور مسبق مع المنظمات المعنية الأخرى، باتخاذ مبادرات أو تقديم مقترحات إلى هيئات الإدارة التي يتبعونها، وكانت لها آثار على صعيد المنظومة" (١٩).

٤٣ - ويتضمن التقرير نفسه المبادئ التوجيهية التي حددت لسير عمل لجنة التنسيق الإدارية، وهي:

"(أ) يكون الدور القيادي للأمين العام، الذي يقوم، بصفته رئيساً للجنة التنسيق الإدارية، وبعد إجراء المشاورات المناسبة مع الوكالات المعنية، بتقديم تقرير عن أي برنامج أو اقتراح على صعيد المنظومة لكي تناقشه اللجنة، وإبلاغ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة بذلك.

(١٨) "التقرير الشامل السنوي للجنة التنسيق الإدارية لعام ١٩٩٦"، E/1997/54، الصفحة ٥.

(١٩) JIU/REP/99/1، الفقرة ٥، (A/54/288).

"(ب) يلتزم جميع الأعضاء بإجراء المشاورات اللازمة في إطار لجنة التنسيق الإدارية عندما يبدوون بمبادرة منهم أي عملية تتطلب مساهمات من أعضاء اللجنة الآخرين؛

"(ج) يتعهد الرؤساء التنفيذيون للوكالات بأن ينقلوا إلى هيئات الإدارة التي يتبعونها أي مبادرات رئيسية داخل منظومة الأمم المتحدة تمثل أهمية خاصة لمنظوماتهم"^(٢٠).

٤٤ - واعترفت وحدة التفتيش المشتركة بأن بعض المبادرات المتمشية مع المبادئ التوجيهية التي اتفقت عليها لجنة التنسيق الإدارية قد أدت إلى تحسين الإحساس بالقيادة والمسؤولية فيما بين أعضاء لجنة التنسيق الإدارية. ودعت لجنة التنسيق الإدارية، في التوصية ألف ١-٢ الواردة في نفس التقرير، إلى تقديم الدليل العملي على أهمية عملها وتأثيره من خلال:

"وضع خطط تطلعية موجهة لخدمة السياسات العامة تسهم في تعزيز قدرة المنظومة على التخطيط الاستراتيجي والتفكير الاستراتيجي وعلى الاستجابة على نحو سريع وملائم للتطورات الرئيسية الدولية؛

"ضمان أن تسفر اجتماعاتها واجتماعات هيئاتها الفرعية، عند الاقتضاء، عن نتائج عملية المنحى بدرجة أكبر وأن تركز على الأنشطة التي تكون الأمانات نفسها مسؤولة عن تنفيذها، وعلى القضايا الأخرى التي تتطلب توجيهاً أو إجراء من هيئات الإدارة".

٤٥ - ويسلم المفتشان بأنه تم بذل جهود، إلا أنهما يريان أنه ما زال هناك مجال واسع لتحسين التعاون والتنسيق على نطاق المنظومة. ويعتقدان أن الوقت مناسب لتقديم الدول الأعضاء توجيهات واضحة إلى مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق كي يتكيف مع التحديات والأولويات والمتطلبات الجديدة للتعاون الدولي.

٤٦ - ويرى المفتشان أنه ينبغي إعادة النظر في المبادئ التوجيهية المشار إليها أعلاه بغية تحويلها إلى إطار مؤسسي للتعاون له طابع إلزامي، ويبين ما يلي:

- العقيدة التي تسترشد بها في جهود التنسيق والتعاون؛
- قواعد انخراط ومبادئ توجيهية لكل من المنظمات المشاركة تبين بوضوح التزاماتها ومسؤولياتها وقواعد مساءلتها، فضلاً عن تقسيم العمل لأجل التعاون والتنسيق بينها، في الوقت الذي تحافظ فيه على استقلالها العملياتي؛
- خارطة طرق واضحة يمكن التحقق منها للانتقال بمنظومة الأمم المتحدة نحو تعاون متماسك جديد.

٤٧- وتناولت وحدة التفتيش المشتركة، في تقريرها المعنون "تقييم الميزنة على أساس النتائج في عمليات حفظ السلام"^(٢١)، القيود الرئيسية التي تواجهها الأمم المتحدة في ما تبذله من جهود لتحقيق التكامل، وأوصت بإجراءات عمل معينة. ويود المفتشان أن يقدموا ذات التوصية بشأن التعاون الإنمائي بأسره في كل من الميدان والمقر.

التوصية ٥

ينبغي للأمين العام، بصفته رئيساً لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يناقش إعداد إطار مؤسسي داخل المجلس، يقترح مبادئ تشغيلية، وقواعد انخراط ومبادئ توجيهية وخارطة طرق لمشاركة منظومة الأمم المتحدة في التعاون من أجل التنمية، تقدم إلى الأجهزة التشريعية للمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة كي تنظر فيها وتقرها.

المعيار ٤ "توائم برامج المنظمة توائمًا حسنًا مع أهدافها الطويلة الأجل"

٤٨- البرامج هي الأداة التي تسعى المنظمات بواسطتها إلى تحقيق مقاصدها وأهدافها ومراميها الطويلة الأجل. ويتعين، بالتالي، أن تكون هذه البرامج متوائمة مع مقاصد المنظمة وأهدافها ومراميها. ويقتضي ذلك، على سبيل المثال:

- تحديد سلسلة الأهداف بوضوح على كل مستوى من مستويات هيكل المنظمة البرنامجي؛
- ضمان اتساق الأهداف اتساقاً منطقياً بين المستويات، بما يعكس الروابط بين السبب والمسبب؛
- إعادة تجميع البرامج وإعادة صياغتها لزيادة تركيز العمل على الأهداف الطويلة الأجل، بما يتفادى الانقطاع الاستراتيجي في التخطيط البرنامجي، وتكييف أدوات، ونهج الإدارة المستندة إلى النتائج مع خصوصيات مختلف الكيانات التنفيذية.

٤٩- وبما أنه لا يمكن اعتبار الأهداف الإنمائية للألفية أهدافاً طويلة الأجل للأمم المتحدة للأسباب المذكورة سابقاً، فلا يمكن أن نؤكد أن برامج المنظمة متوائمة توائمًا حسنًا مع أهدافها طويلة الأجل. فالبرامج تتبع نهجاً مجزأً ولا تشكل جزءاً من مجهود مشترك منسق لتحقيق الأهداف الشاملة التي تنشدها المنظمة.

المعيار ٥ "توائم موارد المنظمة توائمًا حسنًا مع أهدافها الطويلة الأجل"

٥٠- يعد تحديد المتطلبات من الموارد إحدى القضايا الأساسية في النهج المستند إلى النتائج. وينبغي أن تجرى المناقشات المتعلقة بهذه المتطلبات بعد اتخاذ القرارات التشريعية بشأن النتائج المتوقعة. ولا توجد لدى الأمم المتحدة آلية لربط الأهداف والموارد، سواء أكانت طويلة أم قصيرة الأجل. وتخصّص الموارد لفترة سنتين؛ وتعدّ مخططات ومقترحات الميزانية في الواقع على أساس نمو حقيقي يعادل الصفر، دون أن يكون هناك أي قرار تشريعي في هذا الشأن.

٥١ - وليس للأهداف والإنجازات المتوقعة، وكذلك الأداء والنتائج الفعلية، تأثير على تخصيص الموارد. وقد تم الاعتراف بذلك في تقرير الأمين العام "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات":

"ويؤدي النظام الحالي إلى عدم ترابط استراتيجي بين الأدوات الرئيسية لتخطيط البرامج، الواردة في الخطة المتوسطة الأجل، وتخصيص الموارد، الذي يأخذ شكل مخطط الميزانية والميزانية البرنامجية المقترحة. وتغطي الخطة المتوسطة الأجل للمنظمة وميزانياتها أطراً زمنية مختلفة وتنظر فيها هيئات مستقلة في مناسبات مختلفة. وليس مستغرباً أن لا يكون هناك ترابط منطقي كبير بين عمليات التخطيط والميزنة المتباينة هذه، وأن تتخذ القرارات المتعلقة بالأولويات المؤسسية بمعزل عن القرارات المتعلقة باستخدام الموارد القليلة.

"والنظم القائمة للإبلاغ عن أداء البرامج وتقييمه ليس لها أي أثر عملي على الخطط والقرارات المستقبلية المتعلقة بتوزيع الموارد. وفي نهاية كل فترة سنتين، تجري مقارنة حالة إنجاز ما يزيد على ٣٦ ٠٠٠ ناتج في تقرير للأداء البرنامجي، تكتفي لجنة البرنامج والتنسيق بأخذ العلم بمحتوياته" (٢٢).

٥٢ - وعلى الرغم من إحداث بعض التغييرات في عملية الميزنة، لم يتغير جوهر المشكلة كثيراً. فما زال هناك انقطاع بين الأهداف المخطط لها والموارد المخصصة. ويقتضي تطور النهج المستند إلى النتائج داخل الأمانة في المستقبل ربط النتائج المخطط لها والنتائج الفعلية بعملية تخصيص الموارد. وإن الأخذ بأسلوب الميزنة على أساس النتائج في الأمانة لم يغير تغييراً جوهرياً الأسلوب الذي يتم به إعداد الميزانية، وإنما أضاف جزءاً جديداً إلى العملية، هو إطار النتائج. وما زالت المقترحات المتعلقة بالموارد تقدم وفقاً لـ "الأسلوب القديم"، دون أن تكون لها صلة واضحة بالإنجازات المتوقعة. وقد أكد ذلك الأمين العام في تقريره "الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي"، عندما اقترح:

"الربط بوضوح بين عملية الميزنة والتخطيط ونتائج الأداء وتخطيط العمل وتقييم أداء المديرين، ضماناً لفعالية إدارة الموارد التي تقدمها الدول الأعضاء" (٢٣).

التوصية ٦

لتبسيط دورة التخطيط والبرمجة والميزنة وزيادة فعاليتها وتسهيل إشراف الجمعية العامة عليها، ينبغي للأمين العام أن يعرض ما يلي لتنظر فيه الجمعية العامة وتقره:

(أ) أداة تخطيط طويل الأجل لا تقل مدته عن ١٠ سنوات

- تحدد المقاصد المتفق عليها المتصلة بمهمة الأمم المتحدة وولايتها، والأهداف التي يمكن أن تساهم في تحقيق هذه المقاصد، و

(٢٢) A/57/387، الفقرتان ١٦١ و١٦٤.

(٢٣) A/60/692، المقترح ١٨.

• توفر تقديراً شاملاً للمتطلبات من الموارد لغرض العلم؛

(ب) برامج متوسطة الأجل للمرحلة الأولى من تنفيذ الخطة الطويلة الأجل، مع تقديرات - لغرض العلم - للموارد الشاملة اللازمة للفترة، من الميزانية العادية ومن خارج الميزانية على السواء؛

(ج) ميزانية تشغيلية "خاضعة للتعديل" لفترة سنتين لأجل تخصيص الموارد المرتبطة بأنشطة محددة (النتائج المتوقعة)؛

(د) تقرير مساءلة سنوي وحيد عن الأداء في تنفيذ البرامج، يسهل الاستعراضات السنوية التي ستجريها الجمعية العامة لتعديل ميزانية فترة السنتين وتكييفها مع الولايات والاحتياجات الجديدة.

التوصية ٧

قد ترغب الجمعية العامة، في ضوء النهج الجديد الخاص بالإدارة المستندة إلى النتائج وبعد مرور ٢٠ سنة على تجربة تنفيذ عملية الميزانية المعتمدة بواسطة قرارها ٢١٣/٤١، في إعادة النظر في عملية الميزانية الراهنة استناداً إلى اقتراح الأمين العام الوارد في التوصية ٦.

المعيار ٦ "وجود نظام فعال لرصد الأداء"

٥٣ - لقد تم إحراز بعض التقدم في هذا الصدد. وبوجه خاص، بذلت جهود لتحسين نوعية ودلالة الإنجازات المستوقعة والنواتج وجميع عناصر إطار النتائج عموماً. وأدخلت أيضاً تحسينات على عملية جمع البيانات. ونظم مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات حلقات تدريب لمديري البرامج تناولت على وجه التحديد طرق جمع البيانات لقياس النتائج في عام ٢٠٠٢. كما أن عمليات إعداد الميزانية التي جرت لاحقاً ساعدت مديري البرامج، بدعم من مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات، على استخدام أنواع مختلفة من مؤشرات الأداء، ويجري، في بعض الحالات، وضع معايير دنيا للمقارنة. ونظم مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في عام ٢٠٠٣، حلقات تدريب بشأن تحليل وإبلاغ المعلومات المتعلقة بأداء البرامج في إطار يستند إلى النتائج، وذلك للأمانة العامة بأسرها (٣٦ حلقة عمل شارك فيها ٦٨٨ شخصاً و ١١١ "ندوة تأهيلية" شارك فيها ٦٥٦ شخصاً). وبالإضافة إلى ذلك، وفر مكتب خدمات الرقابة الداخلية التدريب لـ ٧٧٠ مشاركاً خلال فترة السنتين ٢٠٠٤-٢٠٠٥.

٥٤ - والرصد نشاط منهجي يضطلع به المديرون. وينبغي أن يتيح لهم اكتشاف الانحرافات في الوقت المناسب واتخاذ تدابير تصحيحية عند الضرورة. ولهذا الغرض، فإنهم يحتاجون إلى قواعد وأدوات. وتعتبر "الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم" (٢٤) مجموعة جيدة من التعليمات، ولكنها لا تنفذ بصورة جيدة. وأدوات الرصد المتاحة غير مناسبة أيضاً، وبشكل خاص، الأداء على مستوى البرامج الفرعية الذي يتم رصده عن طريق استخدام نظام المعلومات المتكامل للرصد والتوثيق.

نظام المعلومات المتكامل للرصد والتوثيق

٥٥ - ونظام المعلومات المتكامل للرصد والتوثيق هو نظام رئيسي يستخدم لجمع معلومات عن الأداء. وهو قائم على شبكة الإنترنت لتنظيم البيانات المتعلقة بالأداء وتخزينها. وقد استخدم لإعداد الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣. إلا أنه لم يصمم في الأصل كأداة لدعم تنفيذ النهج المستند إلى النتائج. كما لم يقصد منه أن يشكل جزءاً من نظام متكامل مصمم ليأخذ في الاعتبار احتياجات المنظمة فيما يتعلق بتنفيذ النهج المستند إلى النتائج في المستقبل. وقد وضعت نظام المعلومات المتكامل للرصد والتوثيق إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية لمساعدة كبار مسؤولي الإدارة على رصد تنفيذ نواتج البرامج وتلبية متطلبات الإبلاغ عن الأداء التي حددها الجمعية العامة. ووسع نطاق النظام المذكور في عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠٠ ليشمل رصد نواتج الإدارات الأخرى، واستخدمه بعد ذلك مكتب خدمات الرقابة الداخلية في إعداد تقرير الأمين العام عن أداء البرامج في الأمم المتحدة لفترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩^(٢٥). كما استخدم للإبلاغ عن أداء البرامج في فترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١ ولإعداد الجزء المستند إلى النتائج من الميزانية البرنامجية للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣ وفترات السنتين التالية.

٥٦ - وقامت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، بناء على طلب مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات، بتوسيع نطاقه مرة أخرى في عام ٢٠٠٠ ليشمل جميع المكونات البرنامجية لجميع أبواب الميزانية البرنامجية للفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٣. وهكذا تضم قاعدة البيانات الكاملة الآن جميع الأهداف والإنجازات المتوقعة ومؤشرات الإنجاز لكل برنامج فرعي يرتبط مباشرة بالنواتج ذات الصلة. واستخدم النظام المذكور منذ بدء عملية إعداد الميزانية لجميع محتويات برامج الإدارات. ثم استخلصت المعلومات من النظام وأدجت في الميزانية البرنامجية لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣. وإثر اعتماد الميزانية البرنامجية، تم أيضاً إدخال التعديلات التي اعتمدها الجمعية العامة في النظام المذكور لتوفير قاعدة بيانات مستوفاة للبرنامج المعتمد.

٥٧ - وفي فترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، بدأت الإدارات باستخدام نظام المعلومات المتكامل للرصد والتوثيق لإدخال معلومات عن التقدم المحرز في تحقيق الإنجازات المتوقعة وفي استكمال النواتج المقررة. ومن الناحية المثالية، يتم إدخال المعلومات حالما تصبح متوفرة. وطلب من الإدارات إدخال وتحديث البيانات ثلاث مرات على الأقل خلال فترة السنتين: في نهاية السنة الأولى، وبعد انقضاء ١٨ شهراً من فترة السنتين، وفي نهاية فترة السنتين. وهكذا يمكن لمديري البرامج استخدام النظام كأداة رصد وإدارة مستمرين. والنظام محدود، بمعنى أنه يعتمد على الإدارات لإدخال بيانات دقيقة وذات صلة بالموضوع. وهو لا يغفل الحاجة إلى استحداث طرق مناسبة لجمع البيانات أو إلى تحليل البيانات التي يتم جمعها تحليلاً صحيحاً. وقد كانت الحاجة إلى إدخال البيانات بطريقة منظمة ومنظمة إحدى المشكلات الرئيسية التي واجهتها منظمات مختلفة في الماضي لدى تنفيذ هذا النوع من النظام اللامركزي لإدخال البيانات. والأمانة ليست استثناء في هذا الشأن.

٥٨ - وفي البداية، لم تكن النية ربط نظام المعلومات المتكامل للرصد والتوثيق بنظم معلومات أخرى قائمة حالياً. وقد أكد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه يلزم إدخال تحسينات إضافية على النظام من أجل إدخال معلومات عن

جمع البيانات لقياس النتائج وربط النظام بسائر نظم الميزانية والنظم المالية. وقد ناقشت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية تلك التحسينات لأخذ جميع الاحتياجات في الحسبان. وأجري بالفعل العديد من هذه التحسينات لتسهيل رصد الميزانية البرنامجية. غير أن تطوير النظام مستقبلاً قد أوقف حالياً في ضوء اقتراح الأمين العام كما أشير في الفقرة ٦٥ أدناه.

٥٩- وقد أكد المفتشان أن نظام المعلومات المتكامل للرصد والتوثيق لا يلي احتياجات العديد من مستخدميهِ؛ كما أنه لا يستخدم في الأمانة العامة بأسرها. فإدارة عمليات حفظ السلام، مثلاً، تستخدم بدلاً منه مجموعة من عناصر مايكروسوفت أوفيس ("إكسل" و"ورد")، ريثما يستعاض عنها بتطبيق جديد. وهذا مثال آخر على النهج المجزأ إزاء استخدام نظم إدارة المعلومات في الأمانة العامة.

نظام تقديم التقارير الإدارية عن البنود الرئيسية

٦٠- يوفر "نظام تقديم التقارير الإدارية عن البنود الرئيسية" معلومات تحليلية عن مؤشرات الأداء الرئيسية لتسهيل عمليات اتخاذ القرارات. ويستخدم هذا النظام "نظام المعلومات الإدارية المتكامل" كمصدر للبيانات، بالإضافة إلى نظم معلومات أخرى. وهو منشأ على شبكة الويب ويوفر بيانات في الزمن الحقيقي ومعلومات على مستوى الإدارة بشأن التقيد بالأهداف المقررة. وقد صُمم لتناول مجالات ذات أهمية جوهرية لمديري البرامج. وهذه المجالات، المسماة بـ "البنود الرئيسية"، تشمل الإنفاق من الميزانية العادية ومن خارج الميزانية، وإدارة الشواغر، وتنفيذ توصيات هيئات الرقابة، وتحقيق التوازن المناسب بين الجنسين والحفاظة عليه، والتوزيع الجغرافي فيما بين الموظفين.

٦١- ويستخدم نظام تقديم التقارير الإدارية عن البنود الرئيسية مؤشرات مميزة بالألوان، يجري تحديثها يومياً على الشبكة الداخلية، لإبراز المجالات التي يتعين فيها اتخاذ إجراءات إدارية. فعلى سبيل المثال، يقدم مؤشر بالضوء الأحمر على تتبع حالة التوظيف تنبيهاً واضحاً إلى المدير عن حدوث حالات تأخير في عملية التوظيف. وعلى العكس من ذلك، يدل ظهور ضوء أخضر على صفحة التوازن بين الجنسين على أن الإدارة قد بلغت هدف التوازن بين الجنسين بنسبة ٥٠/٥٠ على نطاق المنظومة. وتقوم المؤشرات على مقارنة الأداء الفعلي للخطط والمقاصد والمعايير المرجعية. ويستطيع المديرون أيضاً أن يتقصوا المجالات التي توجد فيها مشاكل، نظراً إلى أن النظام يسمح بـ "التنقيب" حتى مستويات من المعلومات أكثر تفصيلاً. ويشتمل الخيار الخاص بالتقارير في النظام المذكور على تحليل بياني للاتجاهات، يتيح للمدير، بنظرة عجل، معرفة الوضع الإداري.

٦٢- وينبغي أن تُدعم نظم رصد الأداء الفعالة باستخدام تكنولوجيا المعلومات. وهذا المجال مدعاة للقلق نظراً إلى عدم وجود استراتيجية شاملة خاصة بتكنولوجيا المعلومات. وقد اقترح الأمين العام إنشاء منصب رئيس تكنولوجيا المعلومات، برتبة أمين عام مساعد. وسوف تشمل المسؤوليات المنوطة به تحديد وتنفيذ استراتيجية شاملة لإدارة المعلومات للأمانة العامة بأسرها. وبالإضافة إلى ذلك ورهناً بالنتائج النهائية التي ستخلص إليها دراسات الجدوى التي شارفت على الاكتمال، يقترح الأمين العام الاستعاضة عن نظام المعلومات الإدارية المتكامل ونظام غالاكسي وغيرهما من النظم المستقلة الخاصة بالدعم الإداري والمستندة إلى تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بنظام عالمي متكامل تماماً بحلول عام ٢٠٠٩.

٦٣- وشددت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية على وجوب أن يتضمن التقرير الفصل الذي سيقدم في أيار/مايو ٢٠٠٧ تقييماً للاستثمارات السابقة وأن يأخذ في الاعتبار المشاكل التي يواجهها كل من شعبة خدمات تكنولوجيا المعلومات ودائرة تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات، فضلاً عن تجربة منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق ببرامج الابتكار التكنولوجي الأخيرة. وينبغي أن يتضمن التقرير أيضاً تفاصيل عن الإطار الزمني المتوقع للأخذ بالنظام وعن الترتيبات الخاصة بمواصلة استخدام النظم الحالية خلال الفترة الانتقالية.

٦٤- ويقع نظام المعلومات الإدارية المتكامل في قلب الهيكل الإداري، وهو يدعم شؤون الموظفين والشؤون المالية، والمرتبات، والمشتريات، والسفر وما يتصل بذلك من الوظائف الإدارية. وسوف يستمر في لعب دور بارز في العمليات الإدارية للأمانة العامة خلال السنوات الخمس القادمة على الأقل. وبالإضافة إلى نظام المعلومات الإدارية المتكامل، هناك عدة نظم معلومات خاصة بالموارد البشرية (مثل نظام غالاكسي) تلعب دوراً رئيسياً في دعم عملية إصلاح الموارد البشرية وفي توفير آليات للتوظيف، وإدارة الأداء الفردي، وخدمة الزبائن.

٦٥- ويؤيد المفتشان اقتراح الأمين العام المتعلق بضرورة الاستعاضة عن نظم المعلومات الحالية بـ "نظام تخطيط الموارد في المؤسسة". وسوف يتعين تعديل هذا النظام وفقاً لطلب الزبون كي يلي احتياجات الأمم المتحدة، ولكن استخدام منصة تجارية سوف يساعد على دمج نظم إدارة المعلومات داخل الأمانة العامة، وكذلك داخل الصناديق والبرامج وداخل منظومة الأمم المتحدة بأسرها^(٢٦). وهذا الأمر يتفق أيضاً مع التوصيات الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة "نظام مشترك لكشف المرتبات في المنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة". ويعتقد المفتشان أنه ينبغي للأمانة أن تطور الاستراتيجية الشاملة لإدارة المعلومات وأن تنظر من جديد في تطوير كل من نظم إدارة المعلومات القائمة، آخذة في الاعتبار النظام العالمي المتكامل كلياً المقبل المقترح، بوصف ذلك من المسائل الملحة.

٦٦- ويشدد المفتشان على أن أي نظام شامل لإدارة المعلومات يهدف إلى دعم عملية الإدارة المستندة إلى النتائج ينبغي أن يكون قادراً على تأدية جميع وظائف التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم والإبلاغ على نحو منظم ومتكامل. وبالتالي، فإنهما يحذران من اتخاذ أي قرار في مجال تكنولوجيا المعلومات يمكن أن يسبق القرارات السياسية المتعلقة بعملية الإدارة المستندة إلى النتائج برمتها. ويودان أن يؤكد من جديد أن أي نظام لإدارة المعلومات ينبغي ألا يصمم إلا بعد تكوين رؤية واضحة عن المجموعة الكاملة من المتطلبات التنظيمية، ولا سيما تلك المتصلة بتنفيذ الإدارة المستندة إلى النتائج.

التوصية ٨

ينبغي للأمين العام أن يعرض على الجمعية العامة مقترحاً ملموساً يدعو إلى إنشاء نظام موثوق للمعلومات الإدارية ليدعم بصورة متكاملة عملية الإدارة المستندة إلى النتائج ضمن سياق الاستراتيجية الشاملة لإدارة المعلومات التي سيتم وضعها، كي تنظر فيه الجمعية وتقره. وينبغي أن يكون النظام قادراً، من الناحيتين النظرية والتقنية، على تأدية جميع وظائف التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم والإبلاغ، بما في

(٢٦) يستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حالياً يستند إلى نظام تخطيط الموارد في المؤسسة وفترته PeopleSoft (ORACLE)، بينما تستخدم اليونيسيف حالياً وفترته SAP.

ذلك إدارة الموارد البشرية والمكوّنات المالية. وينبغي إعداد المشروع بالتشاور الكامل مع جميع المستخدمين النهائيين، بما في ذلك المكاتب الميدانية، وعدم تصميمه بشكله النهائي إلا بعد أن يتم الاتفاق على جميع المكوّنات الأخرى للإدارة المستندة إلى النتائج.

المعيار ٧ "استخدام التقييم بفعالية"

٦٧- ينبغي استخدام نتائج التقييم وتوصياته بفعالية من خلال الإبلاغ وتقديم التعليقات في الوقت المناسب. وينبغي أن تشكّل هذه النتائج والتوصيات القاعدة الرئيسية لدورة التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم والإبلاغ المقبلة، وكذلك لوضع السياسات. وبالإضافة إلى هذه التقييمات "اللاحقة"، ينبغي أيضاً تعزيز التقييمات في "الزمن الحقيقي" خلال عملية التشغيل لتحقيق نتائج متوقعة محدّدة. ولهذا الغرض، من الأهمية بمكان ضمان:

- أن يكون التقييم الذاتي عنصراً رئيسياً في نظام تقييم يوضع بوضوح؛
 - تخصيص الموارد بوضوح لأغراض التقييم، ولا سيما التقييم الذاتي في كل برنامج؛
 - تقديم دعم وإرشاد مركزي مناسب للتقييم الذاتي؛
 - وضع خطط للتقييم الذاتي في الوقت المناسب، كجزء من خطة تقييم شاملة للمنظمة؛
 - مواءمة خطة التقييم الخاصة بالمنظمة مع دورة البرمجة لإتاحة تقديم التقارير والتعليقات في الوقت المناسب من أجل تخطيط البرامج القادم والمقبل.
- ومن الضروري جداً، كذلك، إنشاء الآتي وتقدير أثره دورياً:

- آليات لتنفيذ ورصد ومتابعة نتائج التقييمات وتوصياتها؛
- "آليات لتقاسم" النتائج والدروس المستخلصة من مختلف التقييمات.

٦٨- والتقييم الذاتي أداة إدارية تتيح للمديرين تصحيح الانحرافات خلال عملية التنفيذ؛ وهو يساعدهم على تحقيق النتائج المتوقعة من خلال الإجراءات التصحيحية. وعلى الرغم من أن التقييم الداخلي تجريه وبعد مرحلة التنفيذ وحدة مستقلة أو شخص مستقل غير مرتبط مباشرة بالتنفيذ، فإنه يُستخدم للتحقق من الإنجازات المبلّغ بها، وهو يؤكد، بطريقة ما، صحة عمليات التقييم الذاتي السابقة. أما التقييم الخارجي، فيستخدم لإثبات صحة التقييم الداخلي بواسطة وسائل خارجية.

٦٩- والافتقار إلى ثقافة تقييم شامل يتجلى مرة أخرى في قلة الموارد المخصصة لأنشطة التقييم. و"من بين المكاتب والإدارات الثلاثين التابعة للأمانة العامة، لا يكرّس لأعمال التقييم البرنامجي وحدات معيّنة أو موظفين معيّنين إلا أقل من نصف هذا العدد" (٢٧).

٧٠- وفيما يتعلق بتقييم الأداء والإبلاغ عنه، اقترح الأمين العام في تقريره "الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي":

- تخصيص مزيد من الموارد للأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة في مجالات قياس الأداء، لكن مع ترشيد تلك الأنشطة؛
- إصلاح أدوات الرصد والتقييم والمواءمة بين توقيتاتها بحيث يمكن تقييم نتائجها عند وضع الميزانية التالية؛
- الربط بوضوح بين عملية الميزنة والتخطيط ونتائج الأداء وتخطيط العمل وتقييم أداء المديرين، ضماناً لفعالية إدارة الموارد التي تقدمها الدول الأعضاء، إلى جانب اتخاذ خطوات أخرى لتوحيد وتبسيط تقديم التقارير المالية.

٧١- ويعترف المفتشان بأنه تم اتخاذ بعض الخطوات لتعزيز التقييم، كما أشارت الأمانة العامة في تعليقاتها على ذلك التقرير، ومن تلك الخطوات ما يلي:

- التعاون بين مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات لضمان إعداد خطط تقييم لميزانية الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧. وأدرجت تعليمات محددة ونموذج أصلي لخطة تقييم في التعليمات الخاصة بالميزانية البرنامجية؛
- فيما يتعلق بتقييم البرامج بوضع خطط تقييم، قدم ما مجموعه ٢٣ برنامجاً خطط تقييم للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، وخطط مديرو البرامج لإجراء ٢٣٩ تقييماً ذاتياً استنسابياً و١٣ تقييماً خارجياً استنسابياً؛
- أعد مكتب خدمات الرقابة الداخلية كتيباً على الشبكة يقدم إرشادات بشأن نظام التقييم والمواءمة بين التخطيط والبرمجة والميزنة والإفادة عن الأداء في الدورات اللاحقة.

٧٢- ورحبت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بمقترح الأمين العام الداعي إلى زيادة الاهتمام بتقييم الأداء والإبلاغ عنه، لأن هذا المجال ما برح يمثل حلقة ضعيفة في عملية الميزانية. وتطلعت اللجنة إلى رؤية خطة مفصلة لتنفيذ هذا المقترح. وبالإضافة إلى ذلك، طلبت الجمعية العامة من الأمين العام أن يقدم مقترحاً مفصلاً بشأن تعزيز أدوات الرصد والتقييم في الأمانة العامة، آخذاً في الاعتبار التجربة الأخيرة في مجال الميزنة على أساس النتائج^(٢٨).

٧٣- ووجد المفتشان أن ثقافة التقييم في الأمم المتحدة غير متطورة تطوراً كافياً. فلا ينظر إلى التقييم على أنه التآؤج المنطقي لدورة التخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتنفيذ والإبلاغ، أو على أنه مجموعة من الدروس المستفادة للحلقة القادمة، أو أيضاً على أنه أداة قياس، علاوة على أن الموارد المخصصة للتقييم قليلة وأن تصور وتصميم أنشطة التقييم غير مترابطين منطقياً مع عملية الإدارة.

(٢٨) "الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي"، الذي اعتمدته الجمعية العامة بقرارها ٦٠/٢٦ المؤرخ ٨ أيار/مايو ٢٠٠٦.

التوصية ٩

ينبغي للأمين العام:

- (أ) أن يُصدر مبادئ توجيهية بشأن التقييم تحدّد مختلف أنواع التقييمات ومستواها وتوقيتها؛
- (ب) أن يكفل تخصيص الموارد بوضوح لأغراض التقييم؛
- (ج) أن يوائم خطة التقييم الخاصة بالمنظمة مع دورة التخطيط والبرمجة والميزنة، وأن يكفل الاستفادة بالنتائج والدروس المستخلصة من التقييم في الدورات اللاحقة؛
- (د) أن يقر خطط تقييم لمنتصف المدة تجمع بين التقييمات الذاتية والتقييمات الداخلية والخارجية وأن يقدم تقريراً عن تنفيذها.

المعيار ٨ "استيعاب الإدارة المستندة إلى النتائج بصورة فعلية في المنظمة بأسرها"

٧٤- على الرغم من أن استيعاب الإدارة المستندة إلى النتائج بصورة فعلية عامل رئيسي لنجاحها، لم يتم حتى الآن استيعاب النهج المستند إلى النتائج بصورة فعلية داخل الأمانة، وإن تم بذل بعض الجهود وتحقيق بعض التقدم في هذا الشأن. ولتحقيق هذا الاستيعاب، ينبغي القيام بجميع الأمور التالية:

- إسناد مسؤولية مؤسسية واضحة لكيان محدّد داخل المنظمة ليساعد على الأخذ بصورة منظّمة ومنهجية بنهج الإدارة المستندة إلى النتائج، ويشرف عليه، ويكفل تطبيقه بصورة متماسكة؛
- وضع استراتيجية تدريب تعزّز إدارة التغيير في المنظمة بأسرها وتجعل المديرين والموظفين، على جميع المستويات، يلمّون بمفاهيم الإدارة المستندة إلى النتائج وبمتطلباتها، فضلاً عن أثرها على عملهم؛
- التأكد بصورة منتظمة من أن أدوات وعدد التدريب تستخدم وتطبق على المستويات كافة، وتوفير تدريب "أثناء العمل" لهذه الغاية حسب الاقتضاء؛
- استعراض وتكييف الأنظمة والقواعد التي تحكم مختلف جوانب العمل والإدارة في المنظمة؛
- اعتماد سياسات خاصة بالموارد البشرية للنهوض بثقافة مستندة إلى النتائج؛
- التحقق بصورة منهجية، بما في ذلك عن طريق إجراء المسوح، من مدى فهم وتطبيق الإدارة المستندة إلى النتائج في أوساط الموظفين والإدارة على جميع المستويات.

٧٥- ولئن كان مكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات قد قاد عملية تطبيق الميزنة على أساس النتائج، فإن هذه العملية ليست سوى جزء واحد من نهج شامل مستند إلى النتائج. فالمكتب لا يضطلع بمسؤولية عن مجالات أخرى ذات أهمية جوهرية لتطبيق الإدارة المستندة إلى النتائج (مثل إدارة الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات). ولا يوجد، في المنظمة بأسرها، كيان مكلف بتعزيز إدارة التغيير، في سياق الإدارة المستندة إلى النتائج. وقد اقترح الأمين العام إنشاء مكتب لـ "إدارة التغيير"، ولكن الدور الذي يمكن أن يؤديه هذا الكيان فيما يتعلق بالإدارة المستندة إلى النتائج غير واضح حتى الآن.

٧٦- وعلى الرغم من أن الميزة على أساس النتائج مدرجة في وحدة التدريب العام في الأمم المتحدة، فإنه لا توجد استراتيجية تدريب بشأن الإدارة المستندة إلى النتائج لخدمة الأغراض المذكورة أعلاه. وعلاوة على ذلك، تفتقر الأمانة إلى ثقافة الإدارة المستندة إلى النتائج. ولم يتم التحقق على أي مستوى من مدى فهم وتطبيق الموظفين والإدارة لـنهج الإدارة المستندة إلى النتائج. بيد أن المفتشين يلاحظون، في الجانب الإيجابي، أنه جرى استعراض الأنظمة والقواعد التي تحكم بعض الجوانب المختلفة للعمل والإدارة في المنظمة من أجل تكييفها مع متطلبات النهج المستند إلى النتائج.

التوصية ١٠

لاستيعاب مفهوم وممارسة الإدارة المستندة إلى النتائج داخل المنظمة، ينبغي للأمين العام (أ) إسناد مسؤولية مؤسسية واضحة لكيان محدد داخل المنظمة ليساعد على الأخذ بصورة منظمة ومنهجية بنهج الإدارة المستندة إلى النتائج وليشرف عليه ويكفل تطبيقه بصورة متماسكة داخل المنظمة؛ و(ب) وضع استراتيجية تدريب تعزز إدارة التغيير في المنظمة بأسرها وتمكن المديرين والموظفين على جميع المستويات من الإلمام بمفاهيم الإدارة المستندة إلى النتائج وبمتطلباتها وبآثارها على عمل كل منهم.

المعيار ٩ "وضع استراتيجية لإدارة المعارف من أجل دعم الإدارة المستندة إلى النتائج"

٧٧- على الرغم من أنه لا يوجد حتى الآن تعريف متفق عليه لـ "إدارة المعارف"، حتى بين القائمين بهذا المفهوم، فقد عرفت وحدة التفتيش المشتركة بصفة مؤقتة، في سلسلة تقاريرها المتعلقة بالإدارة من أجل النتائج، ذلك المصطلح بأنه "عملية منهجية لتحديد والتقاط وتخزين وتقاسم المعارف التي يستطيع الناس استخدامها للارتقاء بالأداء"^(٢٩). ويمكن أن تكون إدارة المعارف أداة إدارية هامة لتعزيز وتكملة الإدارة المستندة إلى النتائج. وينبغي لأية استراتيجية شاملة ومتماسكة لإدارة المعارف أن تأخذ في الاعتبار الطابع المتعدد الوظائف لهذه المسألة التي تشمل مختلف مجالات عمل المنظمة، بدءاً بمجال الموارد البشرية وحتى مجال خدمات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ولا توجد استراتيجية من هذا القبيل داخل الأمانة العامة لدعم الإدارة المستندة إلى النتائج. غير أنه توجد بعض المبادرات الهادفة إلى تحسين تقاسم المعارف، وإن كانت هذه المبادرات تستهدف، بالدرجة الأولى، الطريقة التي تُستخدم، أو يمكن أن تُستخدم، بها التكنولوجيا لتسهيل تقاسم المعارف. ولكن هذه المبادرات متفرقة ولا رابط بينها ولا تشكل جزءاً من استراتيجية مشتركة. وإدارة الموارد البشرية هي من بين أقل مجالات إدارة المعارف البشرية تطوراً، بالنظر إلى طبيعتها المتعددة الوظائف، وهي لا تشمل على ترتيبات لتشجيع الموظفين على الإبلاغ عن الابتكارات وأفضل الممارسات والدروس المستفادة، وما إلى ذلك.

٧٨- ويؤكد ذلك تقرير لمكتب خدمات الرقابة الداخلية إذ يقول:

"وليس هناك فهم مشترك لمفهوم إدارة المعارف أو تقاسم المعارف في الأمانة العامة، وكثيراً ما يجري الخلط بين المعارف والمعلومات. فمسألة إدارة المعارف تقتصر عادةً بنشر المعلومات، وهذا ليس سوى جزء من عملية

تقاسم المعلومات [...] وثقافة تقاسم المعارف في الأمانة العامة ليست متاحة دائماً، وتحظى بقدر محدود من دعم القيادات العليا، ولا تتوافر لها الحوافز والمكافآت، وليس هناك سوى القليل من استراتيجيات إدارة المعارف في المنظمة، تتوفر لأقل القليل منها، إن وجدت، موارد مخصصة لتقاسم المعارف^(٣٠).

٧٩- وقد حدثت بعض التطورات التكنولوجية في مجالات مختلفة داخل الأمانة العامة. إلا أن الفوائد الناجمة عن التحسينات على الصعيد التقني قد حدّ منها نسبياً عدم وجود استراتيجية شاملة وفعالة لإدارة المعلومات، وهذا يعني أن الموظفين في المواقع والإدارات المختلفة لم يكن في وسعهم تبادل المعارف المتوافرة لديهم. "فلا الثقافة ولا التكنولوجيا تشجّع على تبادل المعارف أو تمكّن من ذلك"^(٣١).

التوصية ١١

ينبغي للأمين العام أن يضع استراتيجية شاملة بشأن إدارة المعارف. وينبغي أن تكون هذه الاستراتيجية مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بوضع الاستراتيجية الشاملة الخاصة بإدارة المعلومات وأن تتضمن تدابير متصلة بها في مجال إدارة الموارد البشرية من أجل التشجيع على إحداث التغيير المطلوب في الثقافة.

ثانياً - تفويض السلطة

٨٠- إن الهدف الرئيسي من تفويض السلطة هو التشجيع على الاستخدام الأكفأ لجميع الموارد وتيسير نشوء منظمات أكثر نشاطاً وفعالية واستجابة. ولذلك فإن تفويض السلطة شرط أساسي للنجاح في تنفيذ الإدارة المستندة إلى النتائج. فمسألة المديرين عن النتائج تقتضي تمكينهم على النحو الواجب من خلال تفويض واضح للسلطة في جميع المجالات، بما في ذلك، بصفة خاصة، مجال إدارة الموارد البشرية^(٣٢).

٨١- ويشدد إطار لجنة الخدمة المدنية الدولية بشكل عام على الحاجة إلى تمكين الموظفين من المشاركة في القرارات التي تمس المنظمة، كمبدأ من المبادئ التي يقوم عليها الأسلوب الإداري الذي تتطلبه الإدارة الحسيفة^(٣٣). وسبق أن اقترحت وحدة التفتيش المشتركة أن يقدم الأمين العام إلى الجمعية العامة خطة عمل شاملة لتفويض السلطة تستند إلى مفهوم مطور منهجياً لا إلى نهج مخصص، وأن يقدم مبادئ توجيهية ملموسة لتنفيذها. ولكن رغم أن الجمعية العامة أقرت هذا الاقتراح، لم توضع خطة عمل من هذا القبيل. وأشار الأمين العام، في الفقرة ٢٠ من تقريره بشأن "تنفيذ توصيات وحدة التفتيش المشتركة"^(٣٤)، إلى أن "معظم الاستنتاجات والتوصيات الواردة

(٣٠) "تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن التقييم المواضيعي لشبكات إدارة المعارف في إطار السعي إلى بلوغ الأهداف الواردة في إعلان الألفية"، E/AC.51/2006/2، ٢٤ آذار/مارس ٢٠٠٦.

(٣١) A/60/692، الفقرة ٤٩.

(٣٢) سبق أن نوقشت هذه المسألة بالتفصيل في تقرير لوحدة التفتيش المشتركة عن تفويض السلطة في مجال الموارد البشرية والمالية في الأمم المتحدة، وقد أقرت الجمعية العامة توصيات الوحدة (JIU/REP/2000/6 (A/55/857)).
مقرر الجمعية العام ٤٨١/٥٥ المؤرخ ١٤ حزيران/يونيه ٢٠٠١، A/55/49، المجلد الثالث، الصفحة ١٣٤.

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

(٣٤) A/59/349.

في التقرير قد تجاوزتها الأحداث، كما أن عدداً من مبادرات الإصلاح التي تتصل بالموضوع قد أغفلها التقرير". بيد أن المفتشين يرون أن هذه التوصيات لا تزال صالحة وينبغي بالتالي تنفيذها بشكل كامل.

٨٢- وكثيراً ما يُخلط بين تفويض السلطة وتطبيق اللامركزية في الأنشطة الإدارية. على أن المسألة لا تتعلق بتقديم الخدمات وإنما باتخاذ القرارات. وقد أُحرز تقدم في بعض المجالات (كالتوظيف مثلاً) ولكن النظم الإدارية، على شتى مستويات الأمانة، لا تزال ضعيفة. وقد أشار الأمين العام إلى هذه القضية في العديد من مقترحات الإصلاح، وبصورة خاصة في تقريره المعنون "الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي" (A/60/692) حيث ذكر: "أما موظفو المنظمة - وهم أثنى ما لديها من موارد - فتلقى على كواهلهم أعباءً متزايدة. ونُظمتنا الإدارية لا توفر لهم ما يستحقونه من التقدير". كما قال في التقرير نفسه: "ولدينا عدد قليل جداً من المديرين المَهرة [...]". وتطرق إلى هذه المسألة في بعض مقترحاته الإصلاحية إذ قال "أقترح تعزيز خطط التوظيف والتدريب والتطوير على مستوى القيادة لبناء الكوادر الإدارية على المستويات العليا والمتوسطة، اللازمة للاضطلاع بعمليات الأمم المتحدة العالمية المعقدة الحديثة".

٨٣- وليست المسألة جديدة. فقد تطرق تقرير عام ٢٠٠٢ بشأن "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات" إلى الحاجة إلى تحسين القدرات الإدارية، حيث اقترح الأمين العام تحسين التدريب الإداري على صعيد المنظمة ككل، مع الاستفادة بشكل خاص من كلية الموظفين (الإجراء ٣٢ ج)). وجدد التأكيد على هذه المسألة في المقترح الجديد (رقم ٧) حيث أعرب عن الحاجة إلى إعداد خطة رئيسية جديدة لتنمية القيادات بهدف بناء قدرات المستويات المتوسطة والعليا لأن مستوى تطوير قدرات المستويات العليا غير كاف. وذكر في مرجع آخر أن "في الأمم المتحدة عدة مستويات أخرى من القيادة يلزم إيلاؤها العناية هي أيضاً. فالثقافة العائلية التي يُعتقد أنها تحد من روح الإبداع والمبادرة والابتكار بل وتحد من القيادة نفسها، إنما تعني أن العديد من المديرين قد فقدوا بكل بساطة قدرتهم على الإدارة" (٣٥).

٨٤- وسيتمّ التطرق إلى الكفاءات الإدارية لاحقاً في هذا الاستعراض. ولكن ينبغي أن يفهم، في سياق تفويض السلطة، أن من البديهي أن يشكل وجود نظم إدارة سليمة، إلى جانب المديرين والمقتردين، شرطاً أساسياً للمضي قدماً في تفويض السلطة. ويتعين على الأمانة أن تزيد مستوى السلطة المفوضة إلى المديرين، وخاصة في مجال إدارة الموارد البشرية. ولكن ينبغي عليها أولاً أن تعالج مسألة نقص المهارات الإدارية.

المعيار ١ "سلسلة القيادة الرأسية واضحة لا لبس فيها"

٨٥- إن سلسلة القيادة الرأسية في الأمم المتحدة واضحة ولا لبس فيها، نظراً لهيكل المنظمة الهرمي بشكل مفرط. بيد أن هذا يجد ذاته لا يعني أن سلسلة القيادة الحالية ملائمة وقادرة على التكيف مع التحديات التي تواجهها المنظمة. وقد بين الأمين العام أن:

"هيكل الإدارة العليا في الأمانة العامة غير مهياً حالياً بشكل جيد لإدارة عمليات كبيرة معقدة، وهناك عدد كبير للغاية من الأشخاص المسؤولين مباشرة تجاه الأمين العام، بصفته المسؤول الإداري الأول"^(٣٦).

المعيار ٢ "تفويض السلطة محدد بوضوح"

المعيار ٣ "تفويض السلطة محدد بوضوح في الصكوك الإدارية العامة و/أو في أوامر التفويض المفردة، وهو متسق"

٨٦- يقتضي أي نظام شامل لتفويض السلطة ما يلي:

- تحديد السلطة المفوضة
- توضيح الظروف التي يمكن فيها الخروج عن تفويض السلطة
- نشر جميع صكوك التفويض نشرًا منهجيًا واستعراضها وتحديثها دورياً لأغراض الوضوح والاتساق.

وتتناول الصكوك المتعلقة بتفويض السلطة في الأمم المتحدة، بصورة رئيسية، الإدارة المالية. ولا يزال مجال إدارة الموارد البشرية أقل تطوراً، رغم زيادة السلطة المفوضة إلى المديرين في الإجراءات الجديدة لاختيار الموظفين؛ والتي لا يضاهيها، في المقابل، نظام مساءلة مكافئ. وستبحث هذه المسألة بشكل أوسع في هذا التقرير تحت عنوان "التوظيف".

٨٧- ويرتبط تفويض السلطة ارتباطاً جوهرياً بالمساءلة، وتلك مسألة أخرى تثير القلق. فإدارة أداء الموارد البشرية تستدعي تحسناً إضافياً فيما يتعلق بتفويض السلطة. وقد طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام تقديم مقترحات بهدف تعزيز سلطة مكتب إدارة الموارد البشرية ومساءلة مديري البرامج بشأن المسائل المتعلقة بإدارة الموارد البشرية^(٣٧).

٨٨- وقد سلط الأمين العام الضوء على الحاجة إلى زيادة تفويض السلطات إلى المديرين:

"يتعين القيام بما يلي من أجل مواصلة الجهود لتحسين الإدارة:

(أ) إجراء استعراض شامل للسلطة المفوضة بغية زيادة قدرة المديرين ومرونتهم لإدارة الموارد المخصصة لهم؛

(ب) سيعمل على إعادة تحديد أدوار إدارة الشؤون الإدارية ومسؤولياتها، إلى جانب أدوار ومسؤوليات المكاتب التنفيذية، بغية دعم الزيادة في تفويض السلطة"^(٣٨).

ويتطلب نهج الإدارة المستندة إلى النتائج زيادة تفويض السلطات، وهذا يعني إتاحة مزيد من المرونة للمديرين وقررها بمزيد من المساءلة. وينبغي أن تستند المساءلة الإدارية إلى أمور تشمل تقييمات الأداء الموضوعية المدعومة

(٣٦) المرجع نفسه.

(٣٧) المرجع نفسه.

(٣٨) A/57/387.

بُنظم موثوقة لقياس الأداء. وهو ما يمثل نقطة ضعف أخرى كما ورد في تقارير مختلفة للأمين العام. "فالسلطة لا تُفوض بالدرجة الكافية ويؤدي ذلك من جانبه إلى عدم تقييم الأداء الإداري بما فيه الكفاية" (٣٩).

٨٩- ويمكن استخلاص استنتاج هام وهو أن تفويض السلطة، والمساءلة، وإدارة الأداء، وتحسين الأداء هي مسائل مترابطة ولذلك يجب تناولها بطريقة شاملة وبالترتيب الصحيح. وقد تمثلت أهم الشواغل المطروحة المتعلقة بتفويض السلطة في أن زيادة السلطات الممنوحة للمديرين يمكن أن تؤدي إلى اتخاذ قرارات تعسفية، وقد تصل إلى حد إساءة استعمال السلطة، إن لم توجد آليات مساءلة فعالة (٤٠). وقد ذكرت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أن "تفويض السلطة ليس مرادفاً للتخفي عن المسؤولية" (٤١). كما أكد الأمين العام من جانبه أن المساءلة عن استعمال الموارد هي جزء لا يتجزأ من ثقافة التمكين في المنظمة (٤٢).

٩٠- ويؤيد المفتشان رؤية الأمين العام هذه وينتظران أن تصبح حقيقة واقعة من خلال الصكوك الإدارية أو أوامر التفويض الفردية الملزمة أو كليهما.

المعيار ٤ "وجود نظم معلومات إدارية مناسبة تدعم تفويض السلطة"

٩١- إن تطوير عناصر موثوقة في الوقت المناسب لإدارة الجوانب المتعلقة بالموارد المالية والبشرية من نظام المعلومات الإدارية المتكامل المقبل هو أمر أساسي. فبالرغم من إدخال عدد من التحسينات على البنية الأساسية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الأمم المتحدة خلال السنوات الأخيرة، لا يزال النظام بشكل عام مجزأً وعتيقاً بالمقارنة مع منظمات شبيهة كبيرة ومعقدة. وقد بين الأمين العام أن:

"غياب نهج استراتيجي منظم من القمة إلى القاعدة إزاء تكنولوجيا المعلومات والاتصالات قد ساهم في انتشار نظم مستقلة كثيراً ما تدعم وظائف مماثلة. وتشمل تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات نظاماً إدارياً رئيسياً واحداً، نظام المعلومات الإدارية المتكامل، لمعالجة البيانات الأساسية للموارد المالية والبشرية، إلى جانب العديد من النظم المساعدة التي تخدم أغراضاً أكثر تحديداً. وهذه النظم غير متكاملة مع بعضها البعض" (٤٣).

٩٢- وبما إن نظم المعلومات الإدارية الحالية غير متكاملة فإنها لا تدعم تفويض السلطات إلى المديرين. فهي نظم عتيقة ولم تؤخذ هذه المسألة في الحسبان إبان تخطيطها وتصميمها. ويمكن الاستشهاد بنظام المعلومات الإدارية

(٣٩) A/60/692.

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

(٤١) "التقرير الأول عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣"، اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، A/56/7، الفقرة ثامناً - ٢٧.

(٤٢) "إصلاح إدارة الموارد البشرية"، A/53/414، ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨، الفقرة ٦.

(٤٣) A/60/692، الفقرة ٥٠.

المتكامل كمثال على النظم التي لا تنسجم مع السلطات المفوضة إلى بعض مستخدميها. فهذا النظام يُستخدم حالياً لمعاملة طلبات سفر الموظفين. وينصّ النظام المالي على تفويض السلطة إلى بعض مسؤولي البرامج المعتمدين للموافقة على دفع سلف للسفر تبلغ ٤ ٠٠٠ دولار كحد أقصى. أما إذا فاقت الاستحقاقات المبلغ المذكور فيجب أن يصدق موظف مالي على سلفة السفر. بيد أن نظام المعلومات الإدارية المتكامل لا يمنع حالياً مسؤولي البرامج المعتمدين من التصديق على مبالغ تفوق ٤ ٠٠٠ دولار.

المعيار ٥ "تمكين المديرين من خلال الحصول بشكل مناسب على المعلومات"

المعيار ٦ "تمكين المديرين من خلال خدمات الدعم المركزية المناسبة ومكاتب المساعدة في إدارة الموارد البشرية"

المعيار ٧ "تحلي المديرين بالكفاءات المطلوبة"

المعيار ٨ "تمكين المديرين من خلال التدريب المناسب"

٩٣- أشير أعلاه إلى الحاجة إلى تحسين نظم الإدارة والقدرات الإدارية كشرط أساسي للمضي في تطوير مجالات تفويض السلطة والمساءلة وإدارة الأداء. ولعل هذه المسألة من أهم المسائل الملحة التي يتعين حلها. وقد شدّد الأمين العام على الحاجة إلى هذا التغيير بقوله:

"إن وضع إجراءات اختيار صارمة، وزيادة فرص التدريب، وزيادة دعم المديرين المقترن ببيان واضح لمسؤولياتهم وسلطاتهم، من شأنه أن يمكن الأمم المتحدة في المستقبل من أن تطبق على مديريها قواعد مساءلة أكثر صرامة وأكثر عدلاً"^(٤٤).

وفي التقرير نفسه، أشار الأمين العام إلى "استقصاء داخلي للموظفين أجري عام ٢٠٠٤ ووردت فيه تصورات مقلقة عن جوانب قصور الإدارة".

٩٤- ويسعى الأمين العام إلى معالجة هذه المسألة من خلال تطبيق إجراءات جديدة لتحسين الشفافية وجودة اختيار رؤساء صناديق الأمم المتحدة وبرامجها. وقد أنشئت لجان لإجراء المقابلات مع المرشحين. ويجري العمل على استحداث نظام دورات توجيهية إلزامية للمديرين الجدد. كما ستضمن الأمانة العامة دائرة استشارية معضدة للشؤون الإدارية يمكن أن يستعين بها المديرون. ويقوم مجلس الأداء الإداري، الذي أنشأه الأمين العام مؤخراً، بوضع معايير واضحة لتقييم أداء كبار المديرين، الذين سيطلب إليهم أن يقيموا بدورهم أداء صغار المديرين العاملين تحت إمرتهم.

٩٥- وقد بين الأمين العام أنه "يتعين وضع خطة رئيسية جديدة لتنمية القيادات، تشمل التوظيف والتدريب والتطوير الوظيفي، لتكوين قدرات إدارية على المستوى المتوسط والمستويات العليا"^(٤٥). وتعتقد اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية أن هذا المقترح:

(٤٤) المرجع نفسه.

"يدخل بوضوح في نطاق اختصاص الأمين العام بصفته المسؤول الإداري الأول للمنظمة، ما لم تكن هناك آثار مالية إضافية تترافق مع بناء كوادر إدارية على المستويات العليا والمتوسطة. ويتطلب تطوير هذا المفهوم رسم إطار واضح للمساءلة لاتخاذ ما يلزم من إجراءات في حالة تدني الأداء أو عدم الأداء"^(٤٦).

٩٦- وسبق للجنة أن أوصت في تقريرها الأول عن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ بأنه "ينبغي أن تكون هناك مجموعة كاملة تضم مشبطات محددة عن عدم الأداء على نحو مرض، تصل إلى إجراء الفصل من الخدمة وتشمله، فضلاً عن الحوافز المشجعة على الامتياز في الأداء"^(٤٧). ويتضح مما سبق أن الأمين العام يعي بالفعل أن هناك حاجة ملحة إلى مديرين مؤهلين. ويتفق المفتشان تمام الاتفاق مع تقييمه ومسار عمله، كما يؤيدان مقترحات اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية.

ثالثاً - المساءلة

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

المعيار ٢ "حلول نظم المساءلة المستندة إلى الأداء محل النظم التقليدية المستندة إلى الامتثال"

المعيار ٣ "انطباق المساءلة على جميع المستويات، من أعلاها إلى أدناها. فالرؤساء التنفيذيون ورؤساء الوحدات التنظيمية الرئيسية هم بالتالي أول من يُساءل عن النتائج التي يتوقع منهم إنجازها"

المعيار ٤ "الالتزام الراسخ من جانب القيادة"

٩٧- تقتضي الإدارة، وفقاً لنهج الإدارة المستندة إلى النتائج، مستويات متناسبة متوازية من تفويض السلطة والمرونة وما يقترن بهما من المساءلة. وقد جرت العادة أن ترتبط المساءلة في منظومة الأمم المتحدة ارتباطاً قوياً باستخدام الموارد المالية. بيد أن لمفهوم المساءلة أبعاداً متعددة في نهج الإدارة المستندة إلى النتائج، بحيث ينبغي غرسه في جميع المجالات وعلى شتى مستويات المنظمة، من البرامج والمشاريع إلى إدارة الموارد البشرية. وينبغي أن يضمن نظام المساءلة الالتزام على مختلف مستويات التسلسل الهرمي في المنظمة، وبخاصة في قمة المنظمة. وبذلك فإن الرؤساء التنفيذيين ورؤساء الوحدات التنظيمية الرئيسية هم أول من يُساءل عن النتائج التي يتوقع منهم تحقيقها. ولا بد من تحديد أهداف واضحة وما يرتبط بها من مقاصد على مختلف مستويات المنظمة.

(٤٥) المرجع نفسه. المقترح ٧.

(٤٦) "الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي"، تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، A/60/753، ٢٤ آذار/مارس ٢٠٠٦، الفقرة ١٤.

(٤٧) "التقرير الأول بشأن الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧"، اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، A/60/7، الفقرة ٥٧.

٩٨- وقد شدد الأمين العام، من جانبه، على أن المساءلة عن استعمال الموارد هي جزء لا يتجزأ من ثقافة التمكين في المنظمة. ولذلك، بينما يوجد توافق آراء قوي بشأن الحاجة إلى نظام مساءلة متين وموثوق، لا يوجد بالضرورة فهم مشترك لما يعنيه أو ينطوي عليه هذا النظام. وتُعرف لجنة الخدمة المدنية الدولية المساءلة، في الإطار الذي وضعته لإدارة الموارد البشرية، بأنها:

"مفهوم يعني امتلاك جميع المسؤوليات والوفاء بالالتزامات، وتوفير النواتج التي يكون الموظف مسؤولاً عنها ضمن معايير محددة للوقت والتكاليف والنوعية؛ والعمل على أساس الامتثال للوائح والقواعد التنظيمية؛ ودعم الرؤوسين وممارسة الإشراف وتحمل المسؤولية عن المهام المسندة والمسؤولية الشخصية عن جوانب التقصير الشخصي وكذلك، عن جوانب تقصير وحدة العمل، حيثما يكون ذلك منطبقاً"^(٤٨).

٩٩- أما الأمين العام فقد أعطى التعريفين التاليين:

"(أ) *المساءلة المؤسسية*: هي مسؤولية الأمين العام عن أن يشرح ويبرر للجمعية العامة وغيرها من الهيئات الحكومية الدولية ذات الصلة، في إطار منهجي وفي شكل عملية منظمة تستخدم فيها آليات شفافة، أداء المنظمة فيما يتعلق باستخدام الموارد لتحقيق النتائج الصادر بها تكليف من الدول الأعضاء، في الجمعية العامة و/أو غيرها من الهيئات الحكومية الدولية المنشأة بموجب الميثاق؛

(ب) *المساءلة الشخصية*: هي الواجب الملحق على عاتق كل موظف كي يمارس مسؤوليات محددة بالشكل اللائق، مع إدراك واضح للعواقب، وكي يشرح ويبرر، للمسؤول الذي حول له السلطة، النتائج المحققة والطريقة التي مورست بها تلك السلطة"^(٤٩).

١٠٠- ويمكن تعريف المساءلة في سياق الإدارة المستندة إلى النتائج بأنها المسؤولية عن استخدام الموارد (البشرية والمالية والمادية) في المقام الأول، وتعادلها أهمية المسؤولية عن أداء البرامج وتقديم تقارير تتسم بالشفافية. وترتبط المساءلة ارتباطاً جوهرياً بتفويض السلطة. فلا يمكن مساءلة شخص عن نتيجة متوقعة دون إعطائه السلطة والموارد المطلوبة لإنجازها. وعلاوة على ذلك، فإن المساءلة ليست سوى جزء من نظام إدارة شامل يدعمه نظام رقابة داخلية وطيد وتحكمه مجموعة واضحة من اللوائح والقواعد المتعلقة بالموارد المالية والبشرية والنتائج المنتظر من البرامج من مرحلة التخطيط إلى مرحلة الإبلاغ، وهو ما ينبغي أن يشكل الإطار القانوني لنظام من المكافآت والجزاءات.

١٠١- ويقدم تقرير الأمين العام المعنون "الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي: تقرير تفصيلي. إضافة: المساءلة"^(٥٠) (A/60/846/Add.6) بعض الأمثلة عن "التحسينات التي أدخلت مؤخراً على نظام المساءلة في الأمانة العامة":

(٤٨) "إطار لإدارة الموارد البشرية"، A/55/30، المرفق الثاني، الصفحة ٤٣.

(٤٩) "الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي: تقرير مفصل"، A/60/846/Add.6، ١٩ حزيران/يونيه ٢٠٠٦.

(٥٠) المرجع نفسه.

"تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج؛ وإنشاء مجلس الأداء الإداري في عام ٢٠٠٥، ومكتب قواعد السلوك في عام ٢٠٠٦، ولجنة الرقابة في عام ٢٠٠٥؛ وتحسين نظام تقييم الأداء؛ ووضع نظام في عام ٢٠٠٦ لحماية من يبلغ عن سوء تصرف من الانتقام؛ وتوسيع وتعزيز متطلبات تقديم الإقرارات المالية في عام ٢٠٠٦؛ وتحسين بيانات الأداء؛ وتوسيع نطاق تدريب الموظفين من جميع المستويات. أما خارج نطاق الأمانة العامة، فقررت الجمعية العامة عملاً بقرارها ١/٦٠، أن تنشئ لجنة استشارية مستقلة لمراجعة الحسابات من أجل مساعدة الجمعية العامة في الاضطلاع بمسؤولياتها المتعلقة بالرقابة، وطلبت في قرارها ٢٤٨/٦٠ تحديد اختصاصات اللجنة وما يتصل بذلك من احتياجات من الموارد"^(٥١).

١٠٢- ومع ذلك، يخلص التقرير إلى أن "التدابير المتخذة لمعرفة مدى كفاية النتائج المحققة، ومدى سلامة إدارة النتائج وأنشطة الشراء والموارد المالية والبشرية، وما يتخذ بعد ذلك من إجراءات لمساءلة الموظفين، ربما كانت غير كافية"^(٥٢). وتؤكد هذه المقتطفات افتراض المفتشين فيما يتعلق بانتقال الأمم المتحدة من نهج الميزنة على أساس النتائج إلى نهج الإدارة المستندة إلى النتائج. ويرحب المفتشان بالأفكار الواردة في نفس التقرير. والتي تشير إلى أن التنفيذ الكامل لنهج الإدارة المستندة إلى النتائج ينبغي أن يمثل خطوة هامة نحو تحقيق هدف المساءلة.

١٠٣- وأطلقت في عام ٢٠٠٣ مبادرة تتعلق بالتزاهة في المنظمة. وهذه المبادرة هي مجهود تعاوني يشارك فيه مكتب خدمات الرقابة الداخلية وإدارات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. وترمي المبادرة إلى تعزيز فهم المديرين والموظفين لالتزاماتهم ومسؤولياتهم فيما يتعلق بالتزاهة والأخلاقيات المهنية. وفي إطار المبادرة، أجرى فريق من الخبراء الاستشاريين الخارجيين المستقلين استقصاء حول مفهوم النزاهة بهدف الوقوف على تصورات الموظفين ومواقفهم. ونظمت دورات تدريبية عن الأخلاقيات لعدد من كبار المديرين. ورغم هذه المبادرات، لا تزال المساءلة إحدى أهم نقاط الضعف في منظومة الأمم المتحدة، ولعلها تشكل الإخفاق الجوهرى للنظام الحالي. وقد تأكدت هذه المقولة لا من خلال المقابلات التي أجراها المفتشان فحسب، وإنما أيضاً من خلال التلميحات المتواصلة للجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية والأمن العام نفسه.

١٠٤- وتشكل المساءلة الركن الأساسي للإدارة المستندة إلى النتائج. وهي تتطلب تحديد أهداف واضحة ومسؤوليات واضحة على مختلف المستويات، من الإدارة العليا إلى خطط عمل الموظفين الفردية. ويؤكد الأمين العام نفسه على ضعف نظام المساءلة وإخفاقه في بلورة ثقافة جديدة للأداء والمساءلة والثقة:

"من المقومات الرئيسية لنجاح أي منظمة توافر ثقافة ملتزمة قوامها الأخلاق والإحساس بالمسؤولية ويؤمن بها الموظفون كافة، من القمة إلى القاعدة. وبالنسبة للأمم المتحدة، باعتبارها منظمة تقوم على المثل العليا لميثاقها وتصبو إلى أن تكون قدوة للبلدان التي تعمل فيها في كل أنحاء العالم، تكتسي هذه المسألة أهمية مضاعفة. وللأسف، فقد أصبح من الواضح في السنوات الأخيرة أننا كثيراً جداً ما نخفق في

(٥١) المرجع نفسه، الفقرة ١٠.

(٥٢) المرجع نفسه، الفقرة ٣٨.

التقيد بهذه المعايير السامية^(٥٣). كما يقول في التقرير نفسه إن "مجال المساءلة غامض. والقواعد معقدة ومتنافرة وكثيراً ما تنقصها الشفافية".

١٠٥ - ويلاحظ المفتشان عدم وجود تعريف وحيد ومتناسك، ومفهوم عموماً للمساءلة. فتحقيق أهداف البرامج ليس له تأثير يذكر على تخصيص الموارد أو تخطيط العمل أو تقييم أداء المديرين. وقد أشارت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية من جانبها إلى أن وجود مجموعة من المبادئ تكفل المساءلة هو عنصر أساسي في نجاح إدارة أي منظمة، ووجهت الانتباه إلى الحاجة إلى وضع تعريف محدد للمساءلة في إطار الأمم المتحدة ووضع معايير لتطبيقها وأدوات لإنفاذها بشكل قوي^(٥٤). وقد أقرت الجمعية العامة هذه التوصية لاحقاً^(٥٥).

١٠٦ - ويرى المفتشان أن لدى الأمين العام تصوراً واضحاً عن دور المساءلة كعماد لنظام الإدارة الفعال والمتين. بيد أنهما يدعوانه للمضي قدماً من مرحلة التنظير إلى العمل الملموس لتحقيق الأهداف المعلنة للمساءلة.

المعيار ٥ "تستند المساءلة عن استخدام الموارد البشرية إلى تقييم لا درجة تحقيق النتائج المتوقعة فحسب، بل أيضاً تقييم الكفاءات الإدارية المتجلية في تحقيق هذه النتائج، مقيسة مثلاً من خلال آلية التغذية العكسية ٣٦٠ درجة (المتعددة المقيمين)"

المعيار ٦ "وجود نظم رصد فعالة لإدارة الموارد البشرية"

التوصية ١٢

ينبغي للأمين العام أن يعرض على الجمعية العامة نظاماً لتفويض السلطة وما يرتبط به من مساءلة، يكون منسجماً مع الإطار المعياري الذي وضعته وحدة التفتيش المشتركة للإدارة القائمة على النتائج، من أجل دراسته وإقراره. وينبغي وضع مجموعة من القواعد والأنظمة للتخطيط والبرمجة والميزنة والرصد والتقييم من أجل إضفاء طابع مؤسسي على نظام تفويض السلطة والمساءلة بوصفه جزءاً لا يتجزأ من الإدارة المستندة إلى النتائج. وينبغي توسيع النظام المالي والقواعد المالية والنظام الأساسي والإداري للموظفين لتشمل أحكاماً إضافية تتعلق بتفويض السلطة، وبخاصة في مجال أداء البرامج. وينبغي أن تصبح هذه النظم والقواعد الجديدة الأساس القانوني للنظام وجزءاً من نظام الرقابة الداخلية المطلوبة لتنفيذ المساءلة.

١٠٧ - وثمة مجال واسع للتحسين في هذا الصدد. فبالرغم من استحداث نظم وأدوات جديدة للمساعدة على إدارة الموارد البشرية ورصدها (من قبيل النظام الإلكتروني لتقييم الأداء (e-PAS) الذي سيتم التطرق إليه لاحقاً في هذا التقرير تحت عنوان "إدارة الأداء") يرى المفتشان أنه لا توجد آليات فعالة وشاملة لتقييم الطرق التي تُدار بها الموارد البشرية. ففي إطار الأمم المتحدة، ينبغي ألا يكفي بأن ينجز المديرون النتائج المتوقعة لبرامجهم إذا لم تكن

(٥٣) A/60/692.

(٥٤) A/60/735.

(٥٥) قرار الجمعية العامة ٢٦٠/٦٠.

إدارة الموظفين العاملين تحت إشرافهم تتم وفقاً للمعايير الثابتة والمبادئ الأساسية للأمم المتحدة (من قبيل احترام التنوع والتوازن بين الجنسين وما إلى ذلك). وينبغي مساءلة المديرين عن استخدام جميع الموارد التي تندرج في نطاق مسؤوليتهم، بما في ذلك الموارد البشرية.

١٠٨- وخطّة أداء البرامج هي الأداة التي تستخدمها الأمانة لرصد الأداء البرنامجي وتقييمه. وهي تشمل عدة عناصر مرتبطة بالإدارة الشمولية للبرامج، بما في ذلك إدارة الموارد البشرية. ويرى المفتشان أن هذه الخطّة بحاجة إلى تنقيح إذا أريد لها أن تصبح آلية موثوقة لتقييم كفاءة إدارة الموارد البشرية على سبيل المثال. فبعض المؤشرات لا معنى لها. ففي مجال إدارة الموارد البشرية، على سبيل المثال، هناك بند اسمه "العلاقة بين الموظفين والإدارة ورفاه الموظفين" حيث تستخدم بعض المؤشرات الكمية لقياس التقدم المحرز. وتتضمن هذه المؤشرات "عدد الاجتماعات مع ممثلي الموظفين في السنة" و"عدد اللقاءات المفتوحة في السنة". ولكن من الواضح أن عدد الاجتماعات المعقودة لا يساعد في تحديد مدى التحسن المحرز في العلاقات بين الموظفين والإدارة. وبدون عنصر نوعي موضوعي لا يمكن للمؤشرات الكمية أن تعطي سوى لمحة محدودة عن البند الذي وضعت لقياسه. ويرى المفتشان أيضاً أنه ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار رد فعل الموظفين فيما يتعلق بالإدارة. وفي هذا الصدد، ينبغي مثلاً استخدام مخططات التغذية العكسية ٣٦٠ درجة (التقييم المتعدد المصادر) على غرار تلك المستخدمة في إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

المعيار ٧ "وجود نظم رقابة قوية"

١٠٩- ينبغي أن يضمن نظام الرقابة القوي ما يلي:

- التحقق مما إذا كانت آليات الإشراف والرقابة القائمة مناسبة من حيث الاستقلال والولاية وهيكل الإبلاغ والموظفين والقوة المهنية للتكيف مع متطلبات الإدارة المستندة إلى النتائج؛
- وضع مدونات قواعد سلوك ومعايير أخلاقية لجميع الموظفين، ونشرها وإنفاذها؛
- توفير قنوات يسهل على الموظفين الوصول إليها للإبلاغ عن حالات الاحتيال وغيرها من التجاوزات، فضلاً عن الحماية الفعالة للموظفين الذين يقدمون هذه التقارير.

١١٠- وقد أعدت وحدة التفتيش المشتركة مؤخراً تقريراً عن الرقابة بعنوان "ثغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة" (٥٦).

١١١- ويرى الأمين العام أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية نفسه:

"يتولى مجموعة معقدة من المسؤوليات المرهونة باحتمال تضارب المصلحة بين دوره في تقديم خدمات استشارية إدارية إلى إدارات الأمم المتحدة، من ناحية، ومهامه المتعلقة بالتحقيق ومراجعة الحسابات، من ناحية أخرى. كما أن هذا الدور الأخير، الذي دأب المكتب بواسطته على إجراء مراجعات داخلية للحسابات لتكون في متناول الإدارة العليا، أصبح أيضاً غير واضح جراء قرار اتخذته الجمعية العامة مؤخراً

بأن يكون المكتب مسؤولاً بصورة مباشرة أمام الدول الأعضاء وكذلك أمام الأمين العام، والسماح للدول الأعضاء بالاطلاع المباشر على تقاريره^(٥٧).

ويستفك المفتشان مع هذا الرأي القائل بالحاجة إلى مزيد من إعادة النظر في هذا القرار، لكسر الحواجز التي تحول دون تطبيق ممارسات وآليات رقابة جيدة. وينسجم هذا الموقف مع الأفكار الواردة أعلاه والمدرجة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة.

١١٢- وفي بعض الحالات تتدخل مجموعة الرقابة في الأمم المتحدة، بقصد أو بغير قصد، في عمليات الإدارة. وهي تقوم بذلك إما من خلال الإدارة التفصيلية أو من خلال التوصية بمسارات عمل متضاربة في بعض الأحيان، مما يحرف انتباه المديرين عن واجبهم الرئيسي، أي الإدارة من أجل تحقيق نتائج. ورغم توجيهات الجمعية العامة التي تطلب إلى الهيئات الرقابية تنسيق أنشطتها بغية تلافي التداخل والازدواج، فإن ما يسمى "عسر الهضم الرقابي" لا يزال عقبة حسيمة في طريق تحسين الإدارة.

١١٣- وقد أكدت الجمعية العامة الحاجة إلى:

"تعزيز الرقابة في المنظمة، وتطلع إلى النظر في التقرير المتعلق بتعزيز مكتب خدمات الرقابة الداخلية والاختصاصات المطلوبة في الفقرة ٤ من الجزء الثالث عشر من قرارها ٢٤٨/٦٠ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، وإلى اتخاذ إجراءات بشأنهما"^(٥٨).

وبما أن توصيات وحدة التفتيش المشتركة بشأن مسائل الرقابة قد أدرجت في تقريرها بشأن ثغرات الرقابة، وأن فريق الإدارة والرقابة يوشك على إصدار تقريره كي تنظر فيه الجمعية العامة، فإن المفتشين يمتنعان عن تقديم أي توصيات ملموسة في هذا الصدد.

المعيار ٨ "وجود نظام لإقامة العدل شفاف وسريع ومستقل ومنصف"

١١٤- حققت الإصلاحات الأخيرة بالفعل بعض التحسينات في نظام إقامة العدل. فعلى سبيل المثال، قررت الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها A/RES/57/307 أنه يجوز للموظفين الاستعانة بمحامٍ خارجي لمساعدتهم في عملية المقاضاة، الأمر الذي يعزز استقلال النظام، وإن كان ينطوي على احتمال زيادة عدد القضايا وبالتالي، التكاليف. وسبق للتقرير الصادر عام ٢٠٠٢ بشأن "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من التغييرات" أن شدد على الحاجة إلى إصلاح النظام الداخلي لإقامة العدل، إذ جاء فيه:

"[أ] سيُجرى استعراض للنظام الداخلي لإقامة العدل الحالي من أجل تحسين فعالية النظام وكفالة المعاملة المنصفة والقانونية للموظفين" (الإجراء ٣٤ الوارد في التقرير المتصل بهذا الموضوع A/57/387). وأكد

(٥٧) A/60/692.

(٥٨) قرار الجمعية العامة ٢٦٠/٦٠.

على هذه المسألة مجدداً في مقترح الإصلاح الأخير "يتسم نظام العدل الداخلي بالبطء والتعقيد، ولا يُقيم التوازن الضروري بين المراقبة الإدارية الفعالة وحقوق الموظفين في الضمانات الإجرائية"^(٥٩).

١١٥ - ويشير الأمين العام إلى مقترحاته الإصلاحية الأخيرة بوصفها:

"[...] فرصة لتزويد الدول الأعضاء بالأدوات التي يحتاجونها لتقديم التوجيه الاستراتيجي اللازم ومساءلة الأمانة العامة بصورة كاملة عن أدائها [...]". وتحقيقاً لهذا الهدف، يتعين على الأمانة العامة للأمم المتحدة والدول الأعضاء أن تضيف إلى الاستعراضات الحالية لنظم الرقابة والنظام الداخلي لإقامة العدل - ويعد النظامان كلاهما ركناً أساسياً في بناء أمة متحدة أقوى وأكثر دينامية وأكثر شفافية ولكنهما يوجدان حالياً على مسارين منفصلين - إصلاحات كبرى في ستة مجالات واسعة أخرى مرتبطة ببعضها البعض بعري وثيقة"^(٦٠).

١١٦ - كما أنشأ الأمين العام فريقاً لإعادة التصميم يعمل على دراسة إصلاح نظام العدل الداخلي. وقدم الفريق مؤخراً توصياته إلى الدورة الحادية والستين للجمعية العامة. وفيما يلي مقتطف من ملخص تقريره:

"قرر فريق إعادة التصميم أن نظام العدل الداخلي في الأمم المتحدة نظام انقضى أوانه ولا يحقق الغرض منه وهو غير فعال ويفتقر إلى الاستقلالية. وما تتكبده المنظمة من تكاليف مالية وتكاليف تتصل بسمعتها وغير ذلك من التكاليف التي يتطلبها النظام الحالي هي تكاليف ضخمة، وسيكون وضع نظام جديد للعدل الداخلي أعيد تصميمه أكثر فعالية بكثير من محاولة تحسين النظام الحالي.

"ولا يمكن القيام بإصلاح فعال للأمم المتحدة دون نظام عدل داخلي يتسم بالكفاءة والاستقلالية وتتوفر له الموارد ليصون حقوق الموظفين ويكفل فعالية مساءلة المديرين والموظفين"^(٦١).

وتتفق استنتاجات الفريق مع نتائج المفتشين.

١١٧ - وقد أصدرت وحدة التفتيش المشتركة نفسها عدة تقارير تتعلق بإقامة العدل في الأمم المتحدة، وصدر آخر تقريرين منهما في عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٢^(٦٢). وناقشت الجمعية العامة هذه التقارير، واستندت إلى بعض التوصيات الواردة فيها كأساس لقراراتها. كما استفاد الأمين العام من تلك التوصيات لاتخاذ إجراءات ملموسة، كإنشاء مكتب أمين المظالم على سبيل المثال.

١١٨ - ويثني المفتشان على تجاوب الأمين العام، وإن كانا يعتقدان بضرورة عمل المزيد للتوصل إلى إقامة العدل على نحو أكثر إنصافاً يضمن ما يلي:

(٥٩) A/60/692.

(٦٠) المرجع نفسه.

(٦١) "تقرير الفريق المعني بإعادة تصميم نظام الأمم المتحدة لإقامة العدل"، A/61/205، ٢٨ تموز/يوليه ٢٠٠٦.

(٦٢) JIU/REP/2000/1 (A/55/57) و JIU/REP/2002/4 (A/57/441).

- توفير الحماية القانونية للموظفين والمديرين؛
 - مساءلة المديرين والموظفين على النحو الواجب عن سلوكهم فيما يتعلق بمراعاة القيم الأساسية للأمم المتحدة والكفاءات والأداء؛
 - تكريس اللجوء إلى الوساطة كجزء أساسي من إدارة الموظفين خلال مرحلة ما قبل المقاضاة بغية الحد من عدد قضايا المنازعات بصورة ملموسة.
- ولاحظ المفتشان على سبيل المثال أن إجراءات المقاضاة، في بعض الحالات، كان سببها تناول هذه القضايا بصورة غير ملائمة خلال مرحلة ما قبل التقاضي.
- ١١٩- كما لاحظ المفتشان أن تصميم نظام موثوق لإقامة العدل يقتضي إيلاء عناية خاصة بنقاط معينة تتمثل فيما يلي:

- ينبغي أن يشترك في اختيار أمين المظالم الإدارة وممثلو الموظفين؛
- ينبغي تبسيط آليات الطعن الراهنة بسبل تشمل مثلاً توفير قناة وحيدة للطعون المتعلقة بأداء الموظفين، أيًا كانت طبيعتها (الطعن في التقييم، والطعن في القرارات الإدارية، وما إلى ذلك)؛
- يجب ضمان الكفاءة المهنية لأعضاء هيئات الطعن واستقلالهم، بإتاحة خيار ضم أشخاص ليسوا موظفين في المنظمة المعنية مثلاً؛
- ينبغي توثيق عملية الطعن برمتها على النحو الواجب وأخذها بالاعتبار في عملية التقاضي التالية.

التوصية ١٣

ينبغي أن تطلب الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يقدم لها مقترحاً بشأن نظام شفاف وسريع ومستقل ومنصف لإقامة العدل وفقاً للمبادئ التوجيهية الواردة في المعيار ٨ من الإطار المعياري لتنفيذ الإدارة المستندة إلى النتائج الذي أقرته الجمعية العامة بموجب قرارها A/RES/60/257 والتعليقات الواردة في الفقرات ١١٥ إلى ١١٧ من هذا التقرير، وذلك لدراسته وإقراره.

التوصية ١٤

ينبغي أن يراجع الأمين العام قواعد النظام الإداري للموظفين التي تثير عدداً مبالغاً فيه من الطعون.

رابعاً - إدارة الأداء

المعيار ١ "الشرط الرئيسي لوجود نظام فعال لإدارة الأداء هو إجراء تغيير في ثقافة المنظمات المعنية"

١٢٠- لم تتمكن الأمانة العامة، رغم الجهود التي بذلتها حتى الآن، من استيعاب النهج القائم على النتائج أو إيجاد "ثقافة أداء". وقد أشارت عدة ورقات إلى عدم وجود ثقافة مستندة إلى النتائج. وبدون وجود ثقافة من هذا

القبيل، لا يمكن لنظم إدارة الأداء أن تكون فعالة. وقد أحرز تقدم معقول في الميزنة على أساس النتائج، ولكن لم يواكبه تقدم مواز في مجالات كإدارة الموارد البشرية، حيث تفتقر أداة إدارة الأداء المستخدمة، وهي "نظام تقييم الأداء" (PAS)، إلى المصدقية بين الموظفين كآلية موضوعية لإدارة أداء الموظفين. ويستخدم المفتشان عن قصد مصطلح "إدارة الأداء" إذ يرومان بذلك التأكيد على أن أي تقييم شخصي أو نظام تقييم، وفقاً للإطار المعياري لتنفيذ الإدارة المستندة إلى النتائج، لن يكون ذا مغزى إلا إذا استخدم كأداة لقياس الأداء وتقييمه. وفي هذا الصدد قد يود الأمين العام النظر في إحلال مصطلح نظام إدارة الأداء (PMS) محل مصطلح نظام تقييم الأداء (PAS).

١٢١- وإقامة نظام متماسك وتطبيقي لإدارة (تقييم) الأداء هي أمرٌ جوهري لإيجاد ثقافة قائمة على النتائج بشكل سليم. وهي شرط أساسي لتعزيز المساءلة. فبدون هذا النظام، تصبح الإدارة ممارسة ذاتية، يُنظر فيها إلى المكافآت والجزاء بوصفها عشوائية أو غير مبررة. ويرى المديرون والموظفون على السواء أن نظام تقييم الأداء الحالي نظام ذاتي. ولا يطبق على نحو متسق ضمن الأمانة، ولا يشجع الموظفين على تحسين الأداء لأنه لا يتيح المقارنة المنصفة. ورغم أن الأمين العام يقول إن "نظام تقييم الأداء يشمل كل الموظفين الآخرين حتى رتبة الأمين العام المساعد (١)، بما في ذلك من يعملون بهذه الرتبة" فإن المفتشين قد تأكدوا خلال إعداد تقارير أخرى تتعلق بتنفيذ النهج القائم على النتائج في الأمانة أن بعض الإدارات (كإدارة عمليات حفظ السلام) لا تطبق هذا المبدأ إذ نادراً ما يخضع المديرون برتبة مد-١ وما فوقها للتقييم.

١٢٢- ويدخل تنفيذ النظام الإلكتروني لتقييم الأداء (e-PAS) كمؤشر رئيسي في خطة إدارة البرامج السنوية بين الأمين العام ورئيس الإدارة أو المكتب بغية تأكيد أهمية قيادة الإدارة العليا في إدارة الأداء^(٦٣). وقد تبين لمكتب خدمات الرقابة الداخلية في الأمم المتحدة أن الموظفين لا يزالون يركزون، على غرار العديد من المنظمات الأخرى، على الجانب التقييمي من النظام الإلكتروني لتقييم الأداء. ولعل هذا النظام أصبح أداة مفيدة للتخطيط إلا أنه ليس أداة فعالة للاتصالات.

"ولكن إذا كان الغرض الأساسي للنظام الإلكتروني لتقييم الأداء هو ألا يكون مجرد أداة لتقييم الأداء، بل أن يكون أيضاً طريقة لإيجاد ثقافة في مجال الاتصالات والعمل الجماعي والتخطيط المتسق للعمل، ففي هذه الحالة يقتضي الأمر إما بذل مزيد من الجهود في مجال الاتصالات لإشاعة هذا الفهم إشاعة تامة في كامل الأمانة العامة، أو إعادة النظر في وجود آلية التقييم ذاته لأن الموظفين والإدارة يوليان الاهتمام بقدر غير متناسب للجانب المتعلق بالتقييم في النظام الإلكتروني لتقييم الأداء"^(٦٤).

١٢٣- وقد ذكرت الأمانة العامة للأمم المتحدة أنها ترصد توزيع التقييم من أجل التحقق من اتساق النهج المتبع في الأمانة العامة بأسرها، وليس لضمان التوافق مع منحني توزيع محدد مسبقاً. وشددت على أن التصور الواسع الانتشار بأن عملية التقييم يقصد منها فرض "منحنى ناقوسي" إلزامي هو تصور خاطئ إذ ليس هناك توزيع للتقييم محدد مسبقاً، كما هو مبين في المبادئ التوجيهية لنظام تقييم الأداء. ولاحظت في الوقت ذاته أن:

(٦٣) "معلومات نوعية وكمية عن إدارة الأداء في النظام المشترك" ICSC/57/R.2/Add.2.

(٦٤) "تنفيذ جميع أحكام قرار الجمعية العامة ٢٥٨/٥٥ بشأن إدارة الموارد البشرية"، مذكرة من الأمين العام. A/57/726، الفقرة ٤٧.

"[..] تجربة العديد من النظم المشابهة تشير إلى أنه عندما يتم تقييم الموظف بأمانة ودقة، يتضح أن السواد الأعظم من الموظفين يكونون قد "وفوا تماماً بالتوقعات"، في حين أن عدد الذين "فاقوا مستوى التوقعات باستمرار" أو الذين كانوا "دون مستوى التوقعات" يكون ضئيلاً" (٦٥).

١٢٤- ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن تطبيق نظام تقييم الأداء لا يزال يواجه عقبتين أساسيتين تتطلبان حلاً على نطاق المنظمة بأكملها، هما:

- أنه لا يرتبط دائماً بمدى إسهام الموظف في النتائج التي تحققها المنظمة؛
 - أن الارتباط بين أهداف الإدارة وأهداف وحدة العمل وخطط العمل الفردية يركز على الخصائص الفردية ولا يستند إلى ارتباط عام بإدارة تركز على إحراز النتائج على مستوى الإدارة.
- ويؤكد المفتشان على ما يلي:

- ينبغي إقامة روابط أمتن بين الإدارة المستندة إلى النتائج والمساءلة الفردية عن تحقيق الإنجازات؛
- ينبغي أن يكون لنتائج الأداء آثار ملموسة، وهو ما لم يتحقق بعد؛
- ينبغي أن يتيح النظام الإلكتروني لتقييم الأداء إمكانية مكافأة الأداء الجيد مباشرةً ومعالجة الأداء الرديء، وهو ما لم يتحقق بعد؛
- ينبغي ألا يؤدي تقييم الأداء مباشرة إلى الترقية الوظيفية وألا يرتبط بالمرتبات والاستحقاقات، وهو ما لم يتحقق بعد.

والموارد البشرية الاستراتيجية التي تركز على تغيير ثقافة المنظمة يتعين أن تربط التقييم بنتائج ومكافآت ملموسة ومحددة. ويتفق المفتشان تماماً مع الآراء التي أعرب عنها مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

١٢٥- ويؤلى اهتمام مبالغ فيه حالياً للجانب التقييمي من النظام الإلكتروني لتقييم الأداء. وإذا كان الغرض الأساسي للنظام الإلكتروني لتقييم الأداء هو ألا يكون مجرد أداة لتقييم الأداء، بل أن يكون أيضاً طريقة لإيجاد ثقافة في مجال الاتصالات والعمل الجماعي والتخطيط المتسق للعمل، ففي هذه الحالة يقتضي الأمر إما بذل مزيد من الجهود في مجال الاتصالات لإشاعة هذا الفهم في كامل الأمانة العامة، أو إعادة النظر في وجود آلية التقييم ذاتها.

١٢٦- ويتضمن النظام الإلكتروني لتقييم الأداء الآن تقييماً للأهداف المحققة وللتقييم الأساسية والكفاءات ذات الصلة المحددة للدورة. ويجب أن يقيم المشرفون موظفيهم على أساس كل من هذه القيم الأساسية الثلاث، فضلاً عن الكفاءات المختارة. كما يجب عليهم توضيح كيفية تحلي القيم والكفاءات خلال الفترة المعنية.

المعيار ٢ "نظم إدارة الأداء تُبلغ وتوضح أهداف المنظمة للموظفين وتوائم بين توقعات الأداء الفردي وأهداف المنظمة"

١٢٧- ينبغي أن يمثل نظام إدارة الأداء الالتزام والمساهمة الفرديين في تحقيق أهداف المستوى الأعلى (وحدة العمل، الشعبة، الإدارة، المنظمة). ويتضمن ذلك تحديد سلسلة الأهداف بوضوح على كل مستوى، ووضع إطار لتخطيط العمل والبرمجة وتحديد الأهداف يتم فيه إنشاء روابط بين أهداف الإدارة ووحدة العمل وخطط العمل الفردية والتحقق منها بأسلوب منهجي.

١٢٨- ويوجد حالياً تباين في المواءمة بين دورة تقييم الأداء ودورة الميزانية البرنامجية في الأمانة. فدورة الميزانية تغطي فترة سنتين، في حين أن دورة تقييم الأداء سنوية تمتد من ١ نيسان/أبريل إلى ٣١ آذار/مارس من السنة التالية. وهذا الافتقار إلى التجانس يصعب عملية تقييم أداء الأفراد ومساهماتهم في تحقيق نتائج المستويات الأعلى، التي يجري تقييمها كل سنتين فحسب. وينبغي المواءمة بين دورة نظام تقييم الأداء وخطط العمل البرنامجية السنوية لضمان تسلسل خطط العمل الفردية من مقاصد وأهداف الإدارات والوحدات، مما يسهل التوصل إلى فهم متبادل للتأثير المحتمل لأداء آحاد المديرين والموظفين على إنجاز البرامج خلال فترة التقييم.

المعيار ٣ "النظر إلى نظم إدارة الأداء على أنها أدوات إدارية تساعد المنظمات على إدارة مواردها وتوجيهها والتحكم فيها على أساس يومي"

١٢٩- يشكل هذا الجانب أحد أضعف جوانب نظام الأداء الفردي الراهن. فالموظفون لا يعتقدون أن نظام تقييم الأداء هو أداة تعينهم على تحسين الأداء، لأنه لا يُستخدم بصورة متسقة في الأمانة العامة برمتها وبسبب تأثيره المحدود على تطورهم الوظيفي. ويخشى المديرون أحياناً استخدام هذا النظام كأداة تقييم إداري فعالة يمكن أن تساعد في الكشف عن أوجه الانحراف عن الأداء المتوقع وتصحيحها. ويرتبط ذلك مباشرة بأوجه القصور التي تعترى الإدارة والتي تم التطرق إليها سابقاً في هذه الورقة. فنظام تقييم الأداء يُنظر إليه كإجراء إداري وليس كأداة للإدارة.

المعيار ٤ "نظم إدارة الأداء بسيطة وسهلة الإدارة"

١٣٠- يرى المفتشان أن النظام الإلكتروني لتقييم الأداء المستخدم حالياً يشكل خطوة إيجابية نحو الأمام، إذ يسرّ تقييم الأداء ضمن الأمانة العامة. فهو نظام سهل الاستخدام ويشير بوضوح إلى المراحل المختلفة لعملية التقييم والمسؤوليات المرتبطة بكل مرحلة منها. وهو أداة مساعدة لتتبع العملية برمتها وتحديد مدى التقيد بالمواعيد النهائية. بيد أنه لا يشكل جزءاً من نظام متكامل أشمل لإدارة المعلومات المتعلقة بالموارد البشرية، رغم أنه يعتمد بشكل كبير على نظام المعلومات الإدارية المتكامل، وهو النظام الوحيد الذي يضم معلومات مركزية عن جميع موظفي الأمانة العامة. ويرى المفتشان في ذلك نقطة ضعف، لأنه ينبغي أن يشكل جزءاً من نظام أوسع نطاقاً (كنظام غالاكسي والبيانات الشخصية المدرجة في نظام المعلومات الإدارية المتكامل وما إلى ذلك). والأمين العام مدرك لعدم وجود نظم معلومات مناسبة لإدارة الموارد البشرية، كما يتبين من قوله "إن نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات التي تستند إليها إدارة مواردنا البشرية لا تلي المطالب الملحة التي يفرضها النطاق العالمي للأمم المتحدة في الوقت الراهن" (٦٦).

المعيار ٥ "نظم إدارة الأداء تستعمل تدابير مناسبة ومتوازنة لبلوغ الأهداف"

١٣١- يمكن تحقيق نظم إدارة الأداء من خلال:

- إجراء تقييم شامل للأداء الفردي يتضمن تحقيق النتائج، ومدى رضا "الزبائن"، والتدليل على القيم والكفاءات المطلوبة، على السواء؛
- تحديد المؤشرات الكمية والنوعية على السواء واستعمالها باستمرار.

١٣٢- وليس هناك تجانس على صعيد الأمانة العامة بأسرها، كما أن استقصاء رضا المستخدمين ومدى ملاءمة المؤشرات المنتقاة لقياس الأداء يتوقفان على المشرفين.

المعيار ٦ "نظم إدارة الأداء تضمن الاتساق في التقييم في المنظمة بأسرها"

١٣٣- يمكن تحقيق الاتساق في الأداء عن طريق إنشاء هيئات/أفرقة استعراضية أو آليات مماثلة لاستعراض نوعية تقارير تقييم أداء جميع الموظفين واتساقها وعدالتها وتقديم توصيات إلى المشرفين، حسب الاقتضاء. ولعدم الاتساق في تطبيق نظام تقييم الأداء تأثير مباشر وهام على نظرة الموظفين إلى هذا النظام. وفي الوقت الحاضر، لا يعتبر النظام أداة منصفة لتقييم الأداء، نتيجة تباين تفسيرات واستخدامات النظام بين المديرين. وعلاوة على ذلك، ليست هناك معايير واضحة أو مشتركة لتطبيقه.

المعيار ٧ "نتائج تقييم الأداء تستخدم كأساس لاتخاذ إجراءات مناسبة بشأن الموظفين، وبخاصة من أجل التطوير الوظيفي"

المعيار ٨ "نظم إدارة الأداء تحدد وتتناول احتياجات النهوض بالموظفين. وهي تحدد وتتناول أيضاً حالات نقص الأداء المزمّنة"

١٣٤- نظراً إلى المشاكل المذكورة أعلاه فيما يتعلق باستخدام نظام تقييم الأداء وتطبيقه، فإن هذا النظام لا يعتبر ذا تأثير كبير على التطور الوظيفي المستقبلي وبالتالي، فهو لا ينال رضا الموظفين. وبالإضافة إلى ذلك، فإن ضعف النظم الإدارية، والافتقار الواسع إلى القدرات الإدارية، ونقص الشفافية في إجراءات الترقية وغير ذلك من الأمور تؤدي إلى تعزيز النظرة إلى نظام تقييم الأداء بوصفه "بمجرد إجراء إداري" في حين ينبغي النظر إليه كأداة للإدارة.

١٣٥- ويشكل نظام تقييم الأداء بصورته الحالية أداة معقولة لتحديد ومعالجة احتياجات النهوض بالموظفين وحالات نقص الأداء المزمّنة. بيد أن الإدارة المفتقرة إلى المهارة لا تستطيع أن تستخدم هذه الأداة على النحو المناسب. وهناك مجموعة من القواعد الصارمة التي تثني الكثير من المديرين عن مواجهة الإجراءات المرهقة اللازمة لمعالجة حالات نقص الأداء المزمّنة. ويؤكد ذلك من جديد الآراء التي أعرب عنها الأمين العام في تقريره "الاستثمار في الأمم المتحدة..."، والتي ذكرت في الفقرات السابقة من هذا الاستعراض فيما يتعلق بالافتقار إلى الإدارة المهنية: "لغة فهم محدود الآن لتبعات التقصير في الأداء أو ضعف الأداء أو عدم الأداء. ولا توجد حالياً جزاءات لعدم تحقيق النتائج المرجوة"^(٦٧).

١٣٦- وفي هذا الصدد، بينت إدارة الموارد البشرية في تعليقها على هذا التقرير أنه "كما تم الاتفاق عليه خلال الدورة السابعة والعشرين للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة، سيقوم فريق عامل مشترك بين الموظفين والإدارة باستعراض إدارة الأداء، بما في ذلك إمكانية تطبيق عملية التغذية العكسية ٣٦٠ درجة. ويُزعم مناقشة توصيات الفريق العامل خلال الدورة القادمة للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة. كما أن الأمين العام في مقترحاته الإصلاحية يربط الأداء بالنهوض بالموظفين والتقدم الوظيفي".

التوصية ١٥

ينبغي أن يتخذ الأمين العام إجراءات لتحسين نظام تقييم الأداء (PAS) كي يصبح أداة إدارة فعالة وفقاً لمتطلبات الإدارة المستندة إلى النتائج. وبصفة خاصة ينبغي أن يضمن ما يلي:

- (أ) تقييم جميع الموظفين والإداريين، بما في ذلك من هم في رتبة المديرين، وتصنيف أدائهم العام، اتخاذاً لعملية التغذية العكسية ٣٦٠ درجة (التقييم المتعدد المصادر) في الاعتبار؛
- (ب) اتخاذ نتائج نظام تقييم الأداء أساساً لجميع الإجراءات المتعلقة بالموظفين والحوافز التشجيعية المتصلة بها (الترقيات، زيادة الدرجات، التقدير) أو الإجراءات؛
- (ج) إنشاء فريق استعراض لضمان نوعية واتساق وعدالة تقارير التقييم في المنظمة بأكملها، وتوجيه المديرين فيما يتعلق بتنسيق استخدام التصنيفات؛
- (د) موازنة نظام إدارة الأداء مع خطط العمل البرنامجي.

المكافأة على الأداء

١٣٧- ينبغي إقامة نظامين قويين وشفافين لإدارة الأداء والمساءلة، كشرط أساسي للمكافأة على الأداء على نحو منصف ومتسق. وتفتقر الأمانة العامة إلى كليهما، مما يستلزم إعادة تصميمهما قبل إنشاء وتنفيذ نظام للمكافأة على الأداء من قبيل نظام "توسيع النطاقات" الذي اقترحتة لجنة الخدمة المدنية الدولية على سبيل المثال. وتُمنح الزيادات في الدرجات عادةً على أساس الأقدمية كل سنة دون أدنى مراعاة لأداء الموظفين أو دون مراعاته كما ينبغي، مما يفقدها أي أثر حافز إيجابي. وإن انعدام الآليات الموحدة والمعايير المتسقة، يُضاف إليه انعدام الاتساق والشفافية في تقييم الأداء على صعيد الأمانة العامة برمتها، يجعل تنفيذ نظم تحديد الأجر على أساس الأداء عملية محفوفة بالمخاطر في هذه المرحلة إذ تتوقف على حسن النية الذاتية في أحسن الأحوال، مما قد يفضي إلى المحاباة والقرارات التعسفية ويسبب المزيد من الامتناع والمنازعات. ولا يسهم هذا النهج في تحقيق الغرض الأساسي لنظام المكافأة الذي يجب أن يكون له تأثير حفزي واضح.

١٣٨- وتوصي وحدة التفتيش المشتركة، في سياق استعراضها لسلسلة التقارير المتعلقة بالإدارة المستندة إلى النتائج، باستكشاف الإمكانيات التالية، فرادى أو بالجمع بينها وبين أخرى، للحصول على التمويل اللازم لتنفيذ نظم تحديد الأجر على أساس الأداء:

- (أ) تتيح الأجهزة التشريعية الموارد اللازمة لنجاح تنفيذ البرامج المعتمدة. وبعد إقرار الموارد المالية، يُمنح الرؤساء التنفيذيون سلطة استعمال تلك الموارد على النحو الذي يرونه مناسباً، بما في ذلك من أجل إقامة مخطط تحديد الأجر على أساس الأداء، ويكونون مسؤولين أمام الأجهزة التشريعية عن أعمالهم؛
- (ب) تستعمل المنظمات المعنية نسبة محددة من أي وفورات تحققت في نهاية الفترة المالية كمصدر لتمويل زيادات الأجر المتصلة بالأداء (يلزم تغيير في النظام المالي ذي الصلة)؛
- (ج) تخصيص نسبة محددة من الاعتمادات المتعلقة بتكاليف الموظفين لتمويل المخطط (يلزم تغيير في النظام المالي ذي الصلة)؛
- (د) تجميد مستوى المرتب ضمن الرتبة بالنسبة لمنخفضي الأداء.

التوصية ١٦

ينبغي أن يضع الأمين العام، كطريقة لدعم نهج الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة، مخططاً للحوافز وتحديد الأجر على أساس الأداء، كي تنظر فيه الجمعية العامة. وينبغي أن يستند المخطط المذكور إلى الأسس التالية:

- (أ) إقامة نظم قوية وموثوقة لإدارة الأداء والمساءلة كشرط أساسي؛
- (ب) إيضاح "قواعد اللعبة" إبان التوظيف فيما يتعلق بإدارة الأداء وعواقبها؛
- (ج) وضع معايير موضوعية لضمان الاتساق عبر المنظمة؛
- (د) إنشاء فريق محايد لاستعراض مدى الاتساق والإنصاف في توزيع المكافآت؛
- (هـ) إجراء استقصاء للموظفين بغية تحديد أهم الحوافز التي يتأثر بها أداؤهم؛
- (و) إجراء مشاورات واسعة مع جميع الأطراف المعنية.

خامساً - الترتيبات التعاقدية

المعيار ١ "تواءم الموارد البشرية مع الأهداف الاستراتيجية للمنظمة"

١٣٩ - تستطيع المنظمات المواءمة بين مواردها البشرية وأهدافها الاستراتيجية عن طريق:

- وضع أدوات تخطيط فعالة لتحديد الموارد البشرية التي تحتاج إليها المنظمات للنهوض برسالتها؛
- إدماج تخطيط الموارد البشرية في تخطيط المنظمة الاستراتيجي والتشغيلي في الأجل القصير والمتوسط والطويل؛
- وضع جرد بالمهارات والصفات الرئيسية للموظفين القائمين؛
- منح مجالس إدارة منظمات الأمم المتحدة الرؤساء التنفيذيين مزيداً من المرونة على صعيد الميزانية بشأن استخدام الموارد البشرية.

١٤٠ - والرد على الوضع الراهن لهذا المعيار يقدمه الأمين العام:

"إن مهارات الموظفين العاملين في الأمم المتحدة اليوم لا تواكب الاحتياجات الحالية. ولا نستطيع دائماً اجتذاب أفضل العناصر إضافة إلى أننا نفتقر إلى الأموال اللازمة لمساعدة الأشخاص الذين نعينهم، ولا سيما في الميدان، على التقدم في حياتهم الوظيفية. ولدينا عدد قليل جداً من المديرين المَهرة ونظام لا يسمح بإدماج الموظفين الميدانيين فيه حتى وإن كانت مهاراتهم وخبراتهم هي ما تحتاج إليه الأمم المتحدة بصورة متزايدة"^(٦٨).

١٤١ - وقد أبدى الأمين العام في مقترحه الإصلاحى الأخير آراءه حول القضايا الراهنة المتعلقة بالموارد البشرية واقترح الحلول الممكنة التالية:

"لقد نُصَّ في ميثاق الأمم المتحدة على ضرورة توفير خدمة مدنية دولية مستقلة عالية التأهيل. ولهذا الأمر في الوقت الراهن أهمية لا تقل عن أهميته منذ ٦٠ عاماً. فعلى ضوء نوعية موظفينا تنجح منظمتنا ... لقد اتخذت عدداً من المبادرات الرامية إلى تحسين الطريقة التي تدير بها المنظمة مواردها البشرية وتطورها. وشملت هذه المبادرات تحديد القيم والكفاءات الأساسية التنظيمية وإدراجها في كافة نظم الموارد البشرية - التوظيف، والتطوير وتقييم الأداء؛ وإحداث نظام للتوظيف قائم على استعمال الإنترنت؛ وتمكين المديرين من اختيار موظفيهم؛ ووضع سياسات لتشجيع تنقل الموظفين [...] وينبغي أن تكون المنظمة قادرة على توظيف واستبقاء قادة ومديرين وموظفين قادرين على الاضطلاع بعمليات كبيرة معقدة متعددة التخصصات بميزانيات متزايدة الحجم. فالكثير من الموظفين يَنْفَضُّون عن الأمم المتحدة بسبب الإحباط الناجم عن عدم وجود مسلك في الحياة الوظيفية [...]".

وقد كشف استقصاء نُشر عام ٢٠٠٥ أن جانبيين من أكثر الجوانب المشبّطة للهمم في العمل بالأمم المتحدة هما انعدام آفاق الحياة الوظيفية والترقيات والإحباط الناجم عن البيروقراطية المفرطة.

١٤٢ - ومرة أخرى يتفق المفتشان مع آراء الأمين العام بشأن الحاجة إلى المواءمة بين الموارد البشرية واحتياجات المنظمة، الأمر الذي يشكل أحد الركائز الأساسية للإدارة المستندة إلى النتائج. ويتمثل التحدي الذي يواجهه الأمين العام الآن في تفعيل تدابير ملموسة في هذا الصدد.

المعيار ٢ "الاعتراف بالاحتياجات المحددة للمنظمات العامة الدولية وتحقيق توازن بين العقود المحدودة وغير المحدودة زمنياً، مما يفرض على الأداء"

١٤٣ - في سياق استعراض سلسلة التقارير المتعلقة بالإدارة من أجل تحقيق النتائج في منظومة الأمم المتحدة، ذكرت وحدة التفتيش المشتركة ما يلي:

"إن الترتيبات التعاقدية عنصر أساسي من استراتيجية فعالة للموارد البشرية من أجل التمكين والأداء. وينبغي مواءمتها مواءمة وثيقة مع نوع ومدة الوظيفة المؤداة، كما ينبغي أن تكون سهلة الإدارة ومنصفة وشفافة. وفي الوقت ذاته، فقد دلت التجارب الأخيرة، فضلاً عن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية للأمم المتحدة، على أنه إذا انعدم وجود نظام فعال لإدارة الأداء ومديرين مدربين تدريباً مناسباً، فليس لنوع العقود الممنوحة شأن يذكر. ولذلك خلص المفتشون إلى أنه في حين أن قضية الترتيبات التعاقدية كانت غالباً مرتبطة منذ عهد بعيد بقضية المجازاة ووفورات التكاليف، ينبغي الآن النظر إليها كعنصر لا يتجزأ من نظام إدارة الأداء"^(٦٩).

١٤٤ - وأشار الأمين العام في مقترحه الإصلاحية الأخير إلى ما يلي:

"تستخدم المنظمة طائفة وافرة من أنواع الترتيبات التعاقدية المختلفة لتوظيف الموظفين، وهي ترتيبات مرهقة تصعب إدارتها، وتؤدي إلى معاملة الموظفين معاملة غير عادلة. وهذا ما يحدث انقسامات، ويولد الاستياء، ويرهق كاهل الإداريين، ويعوق قدرتنا على استقطاب واستبقاء أفضل العناصر"^(٧٠).

كما تناول مسألة الترتيبات التعاقدية (المقترح ٤) حيث اقترح ما يلي:

"[..] تعديل الترتيبات التعاقدية ومواءمة شروط الخدمة لتلبية احتياجات منظمة يتزايد طابعها الميداني، وذلك عن طريق:

- بدء العمل بعقد واحد لموظفي الأمم المتحدة وفق مجموعة واحدة من قواعد النظام الإداري للموظفين. وينبغي أن تعكس شروط الخدمة المجموعة ١٠٠ الحالية من النظام الإداري للموظفين وأن تتباين تبعاً لمدى استمرارية الخدمة. وعندما تكون ولايات المشاريع أو البعثات محددة المدة بوضوح، تظل التعيينات محدودة تفادياً لنشوء أية توقعات لا مبرر لها باستمرار الموظف في الخدمة لفترات طويلة.
- الاستعاضة عن العقود الدائمة بـ "التعيينات المستمرة" المفتوحة، على نحو ما أوصيت به الجمعية العامة من قبل (انظر الوثيقة A/59/263/Add.1)^(٧١).

١٤٥ - ويعتقد المفتشان كذلك أن النوعين الوحيدين من العقود اللذين ينبغي استخدامهما هما العقود ذات الأجل غير المحدد للموظفين الدائمين الذي يؤدون وظائف رئيسية، والعقود المحددة الأجل للموظفين الذين يعملون في وظائف أخرى (كالمهام القصيرة الأجل والمشاريع وغيرها). وينبغي أن تكون العقود واضحة فيما يتعلق بالوظيفة وتوقعات العمل. وينبغي احترام الحقوق المكتسبة للموظفين الحاليين، وإن كان لا يجوز استخدامها بأي شكل من

(٦٩) JIU/REP/2004/5، الفقرة ٥٧.

(٧٠) A/60/692، الفقرة ٢٥ (ج).

(٧١) المرجع نفسه.

الأشكال لتبرير نقص الأداء. فقواعد النظامين الأساسي والإداري للموظفين واضحة بهذا الشأن، ولذلك فإن الأداء الجيد المثبت هو الأساس المتين الوحيد للمحافظة على العقد.

المعيار ٣ "وجود نظم شفافة وفعالة ومنصفة للتوظيف/التعيين لدعم السياسات التعاقدية الموجهة نحو النتائج"

١٤٦- يتيح إجراء اختيار الموظفين الجديد، الذي بدأ العمل به في الأمانة العامة (ST/AI/2002/4) مرونة أكبر للمديرين على صعيد التوظيف؛ فقد أصبحت عملية اختيار الموظفين مدعومة بنظام غالاكسي، وهو نظام للمعلومات الإدارية تم تطويره داخلياً، وأتاح للمنظمة الانتقال من العملية الورقية إلى عملية إلكترونية. ويستخدم هذا النظام لإدارة عملية التوظيف في الأمانة العامة، ولا تستخدمه الصناديق والبرامج الأخرى.

١٤٧- ومن الصعب فهم مبررات زيادة السلطة المفوضة للمديرين في نظام اختيار الموظفين الحالي، نظراً للمشاكل الإدارية الجسيمة القائمة في الأمانة العامة والتي بينها الأمين العام نفسه وناقشها هذا التقرير باستفاضة. فتوظيف الأشخاص المناسبين أمر فائق الأهمية بالنسبة للمنظمة كي تنهض برسالتها، ومن الصعب فهم سبب التواني في حل المسألة الجوهرية المتمثلة في ضعف الإدارة أولاً، ومن ثم تفويض سلطة توظيف كافية للإدارة المعززة وفقاً لاحتياجات الأمانة. ويصعب تحديد آثار هذا الترتيب في هذه المرحلة.

١٤٨- وقد أجريت مشاورات مع الموظفين بشأن النظام الحالي لاختيار الموظفين. وأقرت لجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة مثلاً بأن "الإدارة قد تشاورت بصورة واسعة مع الموظفين حول جميع جوانب نظام اختيار الموظفين الجديد وأخذت في الحسبان عدداً كبيراً من شواغل الموظفين في إطار تلك العملية" (٧٢).

١٤٩- وبالرغم من المشاورات التي أجريت، فقد تعرضت عملية الاختيار الحالية للانتقاد من جانب الموظفين أثناء المقابلات التي أجراها معهم المفتشان. فهذه العملية في رأيهم لا تستند إلى توافق آراء ومشاورات كافية مع ممثلي الموظفين. ويرى المفتشان أن العملية غير واضحة بما فيه الكفاية، لأن بنوداً عديدة منها تخضع للتفسير الذاتي. فهي تفرض في حالات معينة شروطاً أقل صرامة على تعيين المرشحين الخارجيين (وترقيتهم) مما تفرضه على الموظفين الذي يعملون في المنظمة منذ سنوات. كما أنها غير مربوطة بتدابير المساءلة.

١٥٠- وقد أشار الأمين العام أيضاً إلى أن "التوظيف بكل بساطة مفرط في بطئه ويطغى عليه طابع رد الفعل إزاء مطالب دينامية كثيرة التغير تواجهها منظمة يتوقع أن تعمل بأعلى طاقتها. والإجراءات معقدة وتستغرق وقتاً طويلاً من الناحية الإدارية. ففي المتوسط، يتطلب الإعلان عن الشاغر ١٧٤ يوماً من وقت إصداره إلى وقت اختيار المرشح" (٧٣). ورغم التسليم بأن أداة 'غالاكسي' للتوظيف الإلكتروني لم تحل جميع المشاكل، فإنها أفضل بكثير من النظام الورقي السابق حيث كانت عملية التوظيف تستغرق ٢٦٥ يوماً في المتوسط. وقد أكد معظم المديرين والموظفين الذين قابلهم المفتشان أن نظام غالاكسي لم يساعد كثيراً على تحسين التوظيف. فهم يعتبرون استخدامه مرهقاً وغير مفيد كثيراً في الفرز المسبق للمرشحين المناسبين لوظائف معينة. ويؤيد المفتشان هذا الرأي السائد.

(٧٢) تقرير الدورة السادسة والعشرين للجنة التنسيق بين الموظفين والإدارة (٢٠٠٢)، الفقرة ٢٨.

(٧٣) المرجع نفسه، الفقرة ٢٥ (ب).

١٥١- ويقترح الأمين العام من أجل حل هذه القضايا "[...] وضع نظام للتوظيف أكثر استباقاً وهادف وسريع، عن طريق:

- تواصل أوسع يستند إلى التخطيط الاستراتيجي للقوة العاملة.
- استخدام قوائم المرشحين الذين سبق فرزهم.
- إنشاء دائرة مخصصة للتوظيف لدعم المديرين في اختيارهم للموظفين.
- تخفيض الفترة المخصصة للإعلان عن الشواغر إلى ٣٠ يوماً.
- التعجيل بإجراءات التوظيف لتلبية الاحتياجات المفاجئة.
- توسيع فرص العمل الدائم المتاحة للموظفين الموجودين بالخدمة، وتكوين مجمع أوسع من المواهب بإزالة قيود الأهلية التي تستند إلى المركز التعاقدية أو الفئة أو الموقع أو مدة الخدمة. وهذا سيشمل إزالة القيود بالنسبة للمرشحين لوظائف الفنيين المبتدئين غير الخاضعة لشروط الامتحان.
- مراجعة الامتحانات والأوصاف الرئيسية للوظائف لمواءمتها مع الاحتياجات الراهنة.
- التقيد الصارم بالأهداف الجنسانية والجغرافية.
- السعي إلى بلوغ هدف تخفيض متوسط الوقت الذي يستغرقه التوظيف إلى النصف^(٧٤).

١٥٢- ويدعم المفتشان الجهود التي بذلت لطرح هذه المجموعة من المقترحات. ولكنهم يرون أن المقترحات لا تتناول القضية الأساسية، وهي كيفية ضمان توظيف أفضل المرشحين المؤهلين من بين جميع أولئك الذين يستوفون المتطلبات الدنيا لوظيفة معينة، مع التقيد بالسياسات الرئيسية للموارد البشرية، كالتوزيع الجغرافي والتوازن بين الجنسين.

١٥٣- وتتيح الإجراءات الحالية للتوظيف والترقية مجالاً رحباً للمديرين للاختيار من بين المرشحين الذين يستوفون "المتطلبات الدنيا". بيد أن هذا النهج أبعد ما يكون عن المثالي ويمكن أن يفرض بسهولة إلى ممارسات الإجحاف والمحاباة والتمييز. كما أنه يناقض ما ذكره الأمين العام في ورقات عديدة بشأن ضرورة أن تحتذب المنظمة أفضل المرشحين المتاحين. وعلاوة على ذلك، فإنه يتناقض مع اللوائح التي وضعتها الجمعية العامة والتي تنص على ما يلي:

"ينبغي، في استخدام الموظفين وفي تحديد شروط الخدمة، أن تراعى في المقام الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من القدرة والكفاءة والنزاهة [...] "^(٧٥).

وعليه فإن النهج الصحيح ينبغي أن يتمثل في اختيار "المرشح الأفضل" من بين المرشحين الذين يستوفون المتطلبات الدنيا. ويمكن تحقيق ذلك بسهولة إذا حددت مسبقاً معايير كمية و/أو يمكن التحقق منها ووضعت في متناول المرشحين وأبرزت عبر تقييم مقارن ينبغي تسجيل نتائجه لإثبات نزاهة عملية الاختيار وموضوعيتها فيما لو طعن فيها.

(٧٤) المرجع السابق.

(٧٥) A/60/846/Add.6، الفقرة ٢٣.

١٥٤- وينبغي وضع أدوات وآليات لدعم نظام التوظيف الشفاف هذا، كالاختبارات والمقابلات المستندة إلى الكفاءات و"مراكز التقييم" من أجل مساعدة المديرين على الاضطلاع بمسؤولياتهم. وينبغي في اختيار المرشحين استخدام معايير كمية ونوعية محددة مسبقاً وواضحة ويمكن التحقق منها، كما ينبغي تحديد الأهمية المعطاة لكل معيار من هذه المعايير بوضوح. وينبغي أن تقدم الهيئات المركزية تأكيدات بأنه جرى تطبيق معايير التقييم المحددة مسبقاً والإجراءات ذات الصلة، وأن يُسجل التقييم المقارن على النحو الواجب.

١٥٥- ويعتقد المفتشان أن النظام الحالي للمواعيد النهائية المدرجة في نظام غالاكسي لمختلف أنواع المرشحين (١٥ يوماً و٣٠ يوماً و٦٠ يوماً) يشكل عقبة مصطنعة تنافي المبادئ المبينة أعلاه. فهو لا يساعد المديرين على اختيار المرشح الأفضل، وتطبيقه يؤدي إلى غلبة عناصر أخرى على المعايير الأسمى المتمثلة في الفعالية والكفاءة والتزاهة. كما أنه غير منصف للمرشحين الخارجيين غير المدركين لإمكاناته الحقيقية عند تقديم طلبات التوظيف.

١٥٦- أما بالنسبة لتعيين وكلاء الأمين العام ومساعديه، الذي كان يجري وفق اعتبارات سياسية إلى حد كبير حتى الآن، فقد اتخذ الأمين العام مؤخراً بعض الخطوات الرسمية لإضفاء مزيد من الشفافية والتنافسية على عملية اختيار هؤلاء الموظفين. ويشي المفتشان على هذه الجهود ولكنهما يعتقدان أن ثمة متسعاً لكثير من التحسين بغية ضمان تمتع كبار المديرين بالكفاءات والقيم والمهارات المهنية المطلوبة للوظائف المعنية.

التوصية ١٧

ينبغي أن يستعرض الأمين العام إجراءات التوظيف والتعيين والترقية الحالية، بواسطة تقييم مستقل لجعلها أكثر موضوعية وقابلية للقياس ونيلاً للقبول، وينبغي أن يضمن ما يلي:

(أ) ينبغي أن تعكس إعلانات الشواغر بصورة أفضل الكفاءات المتوقعة والقيم والمهارات الأساسية لكل وظيفة والأهمية النسبية المعطاة لكل مهارة؛

(ب) ينبغي أن تستند معايير الاختيار إلى الكفاءات المتوقعة والقيم والمهارات الأساسية؛

(ج) ينبغي أن تكون معايير الاختيار قابلة للتحقق منها و/أو قياسها كمياً؛

(د) ينبغي أن تضطلع هيئات الاستعراض المركزية بدور استشاري أكثر فعالية؛

(هـ) ينبغي للدوائر المسؤولة عن الموارد البشرية أن تقدم الدعم والمشورة المناسبين للمديرين؛

(و) ينبغي أن تكون العملية برمتها شفافة تماماً؛

(ز) ينبغي اتخاذ قرار الاختيار عن طريق تقييم مقارن يتعين تسجيله وتوثيق معايير اختيار المرشح الأفضل؛

(ح) ينبغي مساءلة المديرين عن قراراتهم إذا خلصت هيئات إقامة العدل، في حالات الطعن، إلى حدوث تجاوزات متعمدة خلال عملية الاختيار؛

(ط) ينبغي تطبيق إجراءات الاختيار على جميع الوظائف وعلى جميع المستويات.

المعيار ٤ "تحول محور الإصلاحات التعاقدية إلى الأداء"

١٥٧- سبق أن نوقشت هذه المسألة أعلاه. وينبغي أن تكون العقود واضحة فيما يتعلق بالأداء المتوقع والآثار التي قد تترتب على عدم الوفاء بتوقعات الأداء.

التوصية ١٨

ينبغي أن يستعرض الأمين العام الترتيبات التعاقدية الحالية وأن يقدم مقترحات ملموسة إلى الجمعية العامة كي تنظر فيها وتوافق عليها، مع مراعاة المبادئ التوجيهية التالية:

- (أ) ينبغي مواءمة الترتيبات التعاقدية بصورة وثيقة مع نوع الوظيفة المؤداة ومدتها، كما ينبغي أن تكون سهلة الإدارة ومنصفة وشفافة؛
- (ب) ينبغي ألا تُربط بالتعويضات وبوفورات التكاليف وإنما أن يُنظر إليها كعنصر لا ينفصل عن نظام إدارة الأداء؛

(ج) ينبغي دمج جميع العقود في مجموعة واحدة؛

(د) ينبغي أن تكون هناك فئتان فقط من العقود:

- العقود غير المحددة الأجل للموظفين الدائمين الذين يؤدون وظائف أساسية؛
- العقود المحددة الأجل للموظفين الذين يعملون في وظائف أخرى (كالمهام القصيرة الأجل والمشاريع وغيرها)؛

(هـ) ينبغي أن تكون العقود واضحة فيما يتعلق بالوظيفة وتوقعات العمل؛

(و) ينبغي الاعتراف بالحاجة إلى الوفاء بمقتضيات الوضع الحالي للموظفين الحاصلين على عقود دائمة.
