

أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

السيد منير زهران

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١١



الأمم المتحدة

أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

السيد منير زهران

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة

جنيف، ٢٠١١

أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة

JIU/REP/2011/5

طلبت الجمعية العامة للأمم المتحدة، في الفقرة ٤ من قرارها ٢٥٩/٦٤، إلى وحدة التفتيش المشتركة أن تقدم إليها "تقريراً يتضمن تحليلاً مقارنةً لمختلف أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة"^(١) لتنظر فيه في الجزء الرئيسي من دورتها السابعة والستين. وبناءً على ذلك، أدرجت وحدة التفتيش المشتركة هذا الموضوع في برنامج عملها لعام ٢٠١١.

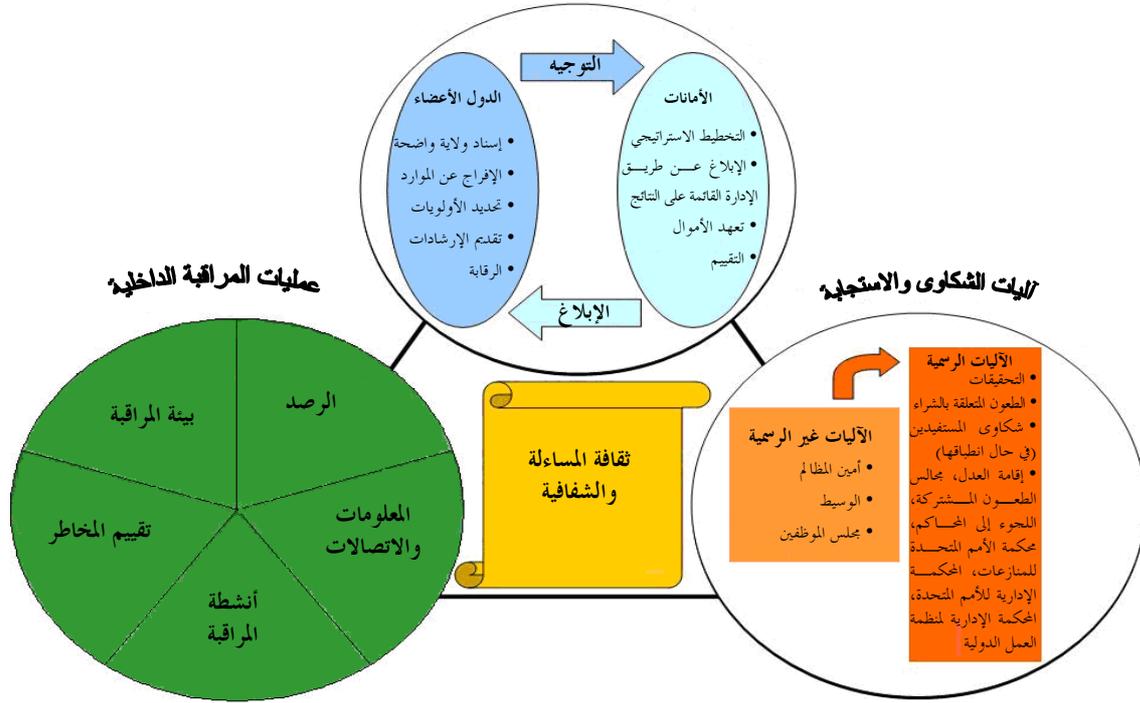
والهدف من هذا التقرير هو تحديد (مختلف) أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة وتقييمها وتعيين الثغرات أينما وجدت. وشمل التقرير أيضاً تحليلاً للعناصر المتاحة في المنظمات التي لا توجد لديها وثيقة رسمية قائمة بذاتها لإطار المساءلة. وبالإضافة إلى ذلك، حدد التقرير الممارسات الجيدة/الفضلى في مجال وضع وتطبيق أطر المساءلة/عناصر المساءلة.

وجرى الاستعراض على نطاق المنظومة وشمل جميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة. وهو يغطي كيانات الأمانة العامة للأمم المتحدة، ومكاتب الأمم المتحدة ومواقعها الميدانية للوقوف على كيفية تفعيل المساءلة خارج المقر. وأجريت مقابلات في اثنين من مكاتب الأمم المتحدة، هما مكتب الأمم المتحدة في جنيف، ومكتب الأمم المتحدة في فيينا ومع بعثة لحفظ السلام، هي قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان ومع لجنتي إقليميتين هما اللجنة الاقتصادية لأوروبا واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. وطلب أيضاً الاطلاع على تجارب عدد من المؤسسات الدولية العامة البارزة الأخرى مثل منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، والمفوضية الأوروبية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، ومصرف البلدان الأمريكية للتنمية، والمنظمة الدولية للهجرة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية.

ويلاحظ المفتش أن موضوع المساءلة موضوع متعدد الأبعاد ومعقد وأن التوقعات تتباين وتتغير وفقاً للمنظور الذي يُنظر إليه من خلاله. ويقدم المفتش (فيما يلي) شكلاً يوضح العناصر التي تساهم في وجود إطار مساءلة قوي يستند إلى دراسات للمستندات، وبحوث، ومقابلات وردود على الاستبيانات ويعتمد على أطر للقطاع العام مثل إطار مشروع المساءلة العالمية. واستناداً إلى البيانات التي تم جمعها، والمقابلات والاستبيانات، حدد المفتش ١٧ معياراً مرجعياً لتقييم إطار المساءلة القوي المستند إلى الشفافية وإلى ثقافة المساءلة. وستدعو الحاجة إلى أن يشمل تقييم تنفيذ الإطار تحديد ما إذا كانت المعايير المرجعية تطبق بفعالية وكفاءة وتقييم آثارها. ولا يخوض هذا الاستعراض في تفاصيل تنفيذ الإطار. ويوصي المفتش بإجراء دراسات متابعة للوقوف على تطبيق المعايير المرجعية المقترحة في هذا التقرير.

(١) القرار ٢٥٩/٦٤، الفقرة ٤.

العهد السياسي المبرم مع الدول الأعضاء



النتائج والاستنتاجات الرئيسية

تبين للمفتش أن سبع منظمات للأمم المتحدة يوجد لديها إطار مساءلة رسمي قائم بذاته (منظمة العمل الدولية، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الصحة العالمية). ولدى ثلاثة كيانات تابعة للأمانة (اللجنة الاقتصادية لأوروبا، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين) إطار للمساءلة على مستوى البرنامج. أما المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة فلديها عناصر رئيسية شتى للمساءلة بدرجات متفاوتة، وبعضها لديه نظم أو عناصر قوية للمراقبة الداخلية. ويخلص المفتش إلى أن المساءلة تتجاوز وجود نظام قوي للمراقبة الداخلية. فالمساءلة ينبغي أن تشمل قضايا مثل تحديد العهد السياسي مع الدول الأعضاء، ولجوء أصحاب المصلحة الرئيسيين إلى آليات الشكاوى والاستجابة، والشفافية داخل المنظمات تجاه الدول الأعضاء والمستفيدين وعمامة الجمهور ووجود ثقافة مساءلة قوية.

ورغم أن أطر المساءلة القائمة بذاتها هي أطر شاملة فيمكن عمل المزيد في مجال المعلومات والاتصالات، ولا سيما في مجال الاتصالات الداخلية والخارجية وآليات الشكاوى والاستجابة للدول الأعضاء والجهات المانحة والمستفيدين والجمهور. وتشمل أطر المساءلة القائمة بذاتها الخاصة بالأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسيف عهداً سياسياً مع الدول الأعضاء. وتشمل هذه الأطر جميعها بعض عناصر

آليات المراقبة الداخلية وتوجد أكثر هذه العناصر شمولاً في إطار منظمة العمل الدولية ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. أما أطر الأمم المتحدة وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الصحة العالمية فتفتقر إلى تحديد ثقافة المساءلة باعتبارها ركيزة أساسية للمساءلة. ويشمل إطار منظمة العمل الدولية إشارة إلى ثقافة المساءلة دون وصف واضح لما تقتضيه. وباستثناء الأمم المتحدة، لا توجد إشارة في هذه المنظمات إلى الشفافية ولا تحديد للقيادة الإدارية في مجال المساءلة. ووجد أن الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف قدوة في مجال الشفافية ومسؤولية الإدارة عن المساءلة في المنظمة. ويقر المفتش بأن إطار المساءلة الخاص بأمانة الأمم المتحدة يشتمل على معظم العناصر الرئيسية التي يجب أن تدخل في إطار المساءلة.

ووجد المفتش أن معظم المنظمات التي لا يوجد بها إطار مساءلة قائم بذاته لديها عناصر للضوابط الداخلية وأن هذا ليس أضعف جانب في المساءلة. وينبغي لهذه المنظمات أن تواصل العمل لتحديد وإنشاء إطار رسمي للمساءلة، مسترشدة بالمعايير المرجعية المحددة في هذا التقرير، وأن تواصل التطور في مجال وضوح المسؤولية/تفويض السلطة وآليات الشكاوى والاستجابة.

وفي جميع المنظمات التي شملتها المقابلات، حددت الدراسة ثغرة بين تصور الموظفين لقوة ثقافتهم الخاصة بالمساءلة والقيادة الإدارية وبين نظرة الإدارة بشأن ثقافة المساءلة. وخلص الاستعراض إلى أن وجود الشفافية وثقافة المساءلة أمر ضروري لنقل الإطار من الورق إلى التطبيق.

وثقافة المساءلة هي ثقافة وليدة في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وتحتاج إلى مزيد من الجهود لبلوغ مرحلة النضج. وهناك حاجة إلى تطبيق الانضباط ومنح المكافآت بصورة مستمرة بالإضافة إلى التدريب وامتلاك زمام الأمور؛ وتفتقر الأمم المتحدة إلى نظام شامل للحوافز والجزاءات. فنظام الجزاءات أقوى من نظام الحوافز والجوائز والمكافآت. وثمة حاجة إلى وضع نظام أقوى لضمان المساءلة الشخصية. ومع ذلك، خلص المفتش إلى أن الثقافة لن تبلغ مرحلة النضج الكامل إلا عندما ينتهي كبار المديرين من ضبط الإيقاع على مستوى القمة، مستندين إلى إعطاء القدوة للجميع في مساءلة النفس.

ويجب أولاً إعطاء الموظفين المسؤولية والسلطة لأداء المهام المسندة إليهم حتى يمكن مساءلتهم. وهذه الأمور غير متوائمة في بعض المنظمات، ما يؤدي إلى عدم الاتساق واللبس ومن ثم عدم وضوح تسلسل المسؤوليات. ويشكل ذلك تحدياً، وبخاصة للمنظمات التي لديها هيكل لا مركزي/ميداني قد يختلف فيه تفويض السلطة وفقاً لمجال العمل.

وينبغي إجمالاً أن تبذل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مزيداً من الجهود في آليات الشكاوى والاستجابة، وبخاصة في مجال فتح قنوات اتصالاتها لتلقي الشكاوى/الشواغل من عامة الجمهور وأصحاب المصلحة مثل المستفيدين. ومن شأن إنشاء قنوات موثوق بها مثل أمين المظالم والوسيط أن تعزز عمليات المراقبة الداخلية.

وفي ضوء هذه الخلفية، يتضمن التقرير سبع توصيات: توصيتان موجهتان إلى الهيئات التشريعية وخمس توصيات موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين على النحو التالي:

توصيتان للعرض على الأجهزة التشريعية للنظر فيهما

- التوصية ٢: ينبغي للأجهزة التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، التي لم تفعل ذلك بعد، أن تتخذ قراراتها بالاستناد إلى نهج الإدارة القائمة على النتائج وأن تكفل تخصيص الموارد الضرورية لتنفيذ الخطط الاستراتيجية للمنظمات وإدارتها القائمة على النتائج.
- التوصية ٧: ينبغي أن تطلب الجمعية العامة والهيئات التشريعية الأخرى إلى رؤسائها التنفيذيين إجراء تقييم لمتابعة تنفيذ أطر/نظم المساءلة ذات الصلة لتنظر فيه الجمعية العامة وتلك الهيئات في عام ٢٠١٥.

توصيات موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين

- التوصية ١: ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تنشئ بعد إطاراً للمساءلة قائماً بذاته أن يفعلوا ذلك على سبيل الأولوية مسترشدين بالمعايير المرجعية الواردة في هذا التقرير.
- التوصية ٣: ينبغي للرؤساء التنفيذيين إدماج نتائج التقييم، بما في ذلك نتائج التقييم الذاتي، في تقاريرهم السنوية المقدمة إلى الهيئات التشريعية.
- التوصية ٤: ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات الذين لم يفعلوا ذلك بعد أن يطلعوا موظفيهم على ما يتخذونه من قرارات بشأن التدابير التأديبية المفروضة على الموظفين وذلك من خلال نشر قوائم (في مرفقات بالتقارير السنوية وعلى الموقع الشبكي) تصف المخالفات المرتكبة والتدابير المتخذة مع ضمان التكتّم على هوية الموظفين المعنيين.
- التوصية ٥: ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يوعزوا إلى شعبهم المسؤولة عن إدارة الموارد بأن تُنشئ آليات لتقدير الأداء المميز عن طريق استحداث سبل ووسائل خلاقية لتحفيز الموظفين من خلال منحهم جوائز ومكافآت وغير ذلك من الحوافز.
- التوصية ٦: ينبغي أن يضع الرؤساء التنفيذيون سياسات للكشف عن المعلومات وينفذوها لزيادة الشفافية والمساءلة في منظماتهم على سبيل الاستعجال، ما لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، وأن يبلغوا الهيئات التشريعية بذلك.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
iii	.....	موجز تنفيذي.....
١	١٨-١	..... مقدمة
١	٨-١	..... ألف - معلومات أساسية
٣	١١-٩	..... باء - الأهداف والنطاق
٤	١٨-١٢	..... جيم - المنهجية
٦	٣٨-١٩	..... ثانياً - العناصر اللازمة لإطار مساءلة قوي
٦	٢٣-١٩	..... ألف - العناصر الرئيسية لإطار المساءلة
٩	٣٨-٢٤	..... باء - ركيزتا المساءلة
		..... ثالثاً - تحليل مقارن لأطر عناصر المساءلة في المنظمات وقياسها بالاستناد إلى المعايير
١٤	١٤٧-٣٩	..... المرجعية
		..... ألف - عنصر المساءلة: المساءلة المتبادلة - العهد السياسي المبرم مع الدول
١٤	٦٢-٣٩	..... الأعضاء
٢٨	١٢٦-٦٣	..... باء - عناصر المساءلة: المراقبة الداخلية
٥٣	١٤٦-١٢٧	..... جيم - عنصر المساءلة: آليات الشكاوى والاستجابة
٦١	١٥٢-١٤٧	..... رابعاً - الاستنتاجات: مواطن القوة والضعف وسبل المضي قدماً
		المرفقات
٦٣	.....	الأول - تعريف المساءلة المستمدة من أطر المساءلة القائمة في المنظمات
		الثاني - استعراض الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش
٦٥	.....	المشتركة

أولاً - مقدمة

ألف - معلومات أساسية

- ١- يرجع تطور تعريف المساءلة وإطارها إلى قرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٢ بآء عندما قدمت وحدة التفتيش المشتركة تقريرها بشأن "المساءلة والإشراف في الأمانة العامة للأمم المتحدة"^(٢) وهو التقرير الذي كان يتعلق بصورة رئيسية بوظائف الرقابة في المنظومة في ذلك الوقت. ودعا القرار المذكور^(٣) إلى تعزيز وظائف الرقابة في مجالات المراجعة والتقييم والتفتيش والتحقيق. ومنذ ذلك التاريخ عززت المنظومة ببطء مختلف العناصر المتعلقة بالمساءلة على مر السنين، وبخاصة في التقارير والقرارات التالية: A/60/312، و A/60/883 و Add.1 و Add.2، و A/60/846/Add.6، و A/62/701 و Corr.1 و Add.1؛ والقرارات ١/٦٠ و ٢٤٥/٦١.
- ٢- وبعد أن قدم الأمين العام في عام ٢٠٠٥ تقريراً يستعرض آليات المساءلة والرقابة القائمة ويقترح تدابير إصلاح لتعزيز المساءلة^(٤)، ما برحت الجمعية العامة تطلب المزيد من التقارير بشأن التقدم المحرز في تنفيذ تلك التدابير وبشأن إطار المساءلة في الأمانة العامة، وإطار إدارة المخاطر المؤسسية والرقابة الداخلية، وإطار الإدارة القائمة على النتائج^(٥). وقدم الأمين العام التقارير في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨ على التوالي^(٦)، واقترح تعريف للمساءلة في عام ٢٠٠٦^(٧).
- ٣- وطلبت الجمعية العامة كذلك إلى الأمين العام في القرار ٢٧٦/٦٣ أن يقدم تقريراً شاملاً بشأن المساءلة^(٨). واستجابة للقرار، قدم إلى الجمعية العامة في دورتها الرابعة والسنتين تقرير معنون "نحو نظام للمساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة"^(٩).
- ٤- ويتضمن تقرير الأمين العام ثماني توصيات لتعزيز المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة بالإضافة إلى تعريف لمصطلح "المساءلة".

(٢) JIU/REP/93/5.

(٣) القرار ٢١٨/٤٨ بآء.

(٤) A/62/312.

(٥) القرارات ١/٦٠ و ٢٤٥/٦١.

(٦) A/60/883 و Add.1 و Add.2 و A/62/701 و Corr.1 و Add.1.

(٧) A/60/846/Add.6.

(٨) ترجمت accountability في النص الفرنسي بعبارة le principe de responsabilité. ويعتقد المفتش أن مصطلح la redevabilité أكثر دقة.

(٩) A/64/640 المؤرخ ٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

٥- وعند النظر في التقرير المذكور، اعتمدت الجمعية العامة القرار ٢٥٩/٦٤ الذي نص في فقرته ٤ على أنها "تطلب إلى وحدة التفتيش المشتركة أن تقدم إلى الجمعية العامة تقريراً يتضمن تحليلاً مقارناً لمختلف أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة، لتنظر فيه في الجزء الرئيسي من دورتها السابعة والستين"^(١٠). وبناءً على ذلك، أدرجت وحدة التفتيش المشتركة هذا الموضوع في برنامج عملها لعام ٢٠١١.

٦- وتقدم الأمين العام بتعريف في تقريره A/64/640، بعد النظر في التعاريف المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف). غير أن الجمعية العامة رأت أن هذا التعريف غير كافٍ. ولاحظت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقريرها A/64/683 أن التعريف الذي قدمه الأمين العام يفتقر إلى الوضوح ولاحظ مجلس مراجعي الحسابات أنه لا يشير إلى الكفاءة والفعالية وحسن التوقيت ولا يشير أيضاً إلى دور هيئات الرقابة. وأعرب أعضاء اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية عن قلقهم بسبب الجملة التالية الواردة في التعريف "... رهناً بتوافر الموارد وبما تفرضه العوامل الخارجية من قيود"^(١١). ورأت اللجنة الاستشارية أن من المستصوب السعي لوضع تعريف موحد للمساءلة تستخدمه كل الكيانات الخاضعة لسلطة الأمين العام. وأشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى انعدام الإشارة إلى المسؤولية الشخصية عن النتائج. وبالإضافة إلى ذلك، وجهت وحدة التفتيش المشتركة الانتباه إلى التعريف الذي وضعته لجنة الخدمة المدنية الدولية. وبعد النظر في تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية وتقرير الأمين العام^(١٢)، اعتمدت الجمعية العامة القرار ٢٥٩/٦٤ الذي يعرف المساءلة في الفقرة ٨ من منطوقه على النحو التالي:

المساءلة هي واجب الأمانة العامة وموظفيها أن يتحملوا المسؤولية عن جميع ما يتخذونه من قرارات وإجراءات وعن الوفاء بالتزاماتهم، دون تحفظ أو استثناء.

المساءلة تشمل تحقيق الأهداف وتحقيق نتائج عالية الجودة في الوقت المناسب وبطريقة فعالة من حيث التكلفة في تنفيذ جميع الولايات الموكلة إلى الأمانة العامة والتي توافق عليها الهيئات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة وغيرها من الأجهزة الفرعية التي أنشأتها تلك الهيئات والوفاء بها بشكل تام امتثالاً لجميع القرارات والأنظمة والقواعد والمعايير الأخلاقية؛ وتقديم تقارير تتضمن معلومات صحيحة وموضوعية ودقيقة في الوقت المناسب عن نتائج الأداء؛ و[تعهد الأموال والموارد تعهداً مسؤولاً]؛ وجميع جوانب الأداء، بما في ذلك نظام محدد بوضوح للمكافآت والجزاءات؛ وبالاعتراف على النحو الواجب بأهمية دور هيئات الرقابة وبالتقييد التام بما أقر من توصيات.

(١٠) القرار ٢٥٩/٦٤، الفقرة ٤.

(١١) A/64/683، الفقرة ١٠.

(١٢) "نحو نظام للمساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة"، A/64/640.

٧- ويلاحظ المفتش أن تعريف المساءلة الذي أقرته الجمعية العامة في قرارها ٢٥٩/٦٤ يشمل العناصر الرئيسية التي اقترحها الأمين العام في الوثيقة A/64/640؛ وأهم اختلاف بين تعريف المساءلة الذي اقترحه الأمين العام في الوثيقة A/64/640 وذلك التعريف الذي اعتمده الجمعية العامة في قرارها ٢٥٩/٦٤ هو الشرط الوارد في الوثيقة A/64/640 ومؤداه أن "المساءلة هي التزام المنظمة ... رهناً بتوافر الموارد وبما تفرضه العوامل الخارجية من قيود"^(١٣) بينما ينص القرار ٢٥٩/٦٤ على أن "المساءلة هي واجب الأمانة العامة ... دون تحفظ أو استثناء"^(١٤).

٨- وتجمع أطر المساءلة عدداً كبيراً من عناصر الإطار التنظيمي الذي عاجلته تقارير وحدة التفتيش المشتركة في الماضي. ففي عام ١٩٩٥، أصدرت وحدة التفتيش المشتركة تقريراً بعنوان "المساءلة، وتحسين الإدارة، والرقابة في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/95/2). وفي تاريخ أحدث، أجرت الوحدة استعراضات وأصدرت التقارير التالية: "نغرات الرقابة في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2006/2)، والسلسلة المتعلقة بالإدارة القائمة على النتائج (JIU/REP/2004/5-8 و JIU/REP/2006/6)، و"اختيار الرؤساء التنفيذيين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وشروط خدمتهم" (JIU/REP/2009/8)، و"قواعد الأخلاق في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2010/3)، و"وظيفة مراجعة الحسابات في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2010/5)، و"استعراض إدارة المخاطر المؤسسية في منظومة الأمم المتحدة: الإطار المرجعي" (JIU/REP/2010/4)، و"الشفافية في عملية اختيار وتعيين كبار المديرين في الأمانة العامة للأمم المتحدة" (JIU/REP/2011/2) و "The investigation function in the United Nations system (JIU/REP/2011/7) وهو التقرير الذي يوفر مساهمات لهذا التقرير الذي صدر به تكليف.

باء- الأهداف والنطاق

٩- تتمثل أهداف التحليل المقارن الذي كُلف بإجرائه لأطر المساءلة، في تحديد مختلف أطر المساءلة القائمة في منظومة الأمم المتحدة وتقييمها وتعيين الثغرات أينما وجدت. وتحلل هذه الدراسة أيضاً البيئات المساعدة التي قد تسهم في تشجيع ثقافة مساءلة قوية، أو تثبيطها في مختلف المنظمات والصناديق والبرامج. وبالإضافة إلى ذلك، يحدد التقرير الممارسات الجيدة/الفضلى في مجال وضع أطر المساءلة وتنفيذها.

١٠- ويقدم التقرير توصيات إلى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن أطر المساءلة. وينبغي أن تساعد نتائج هذا التقرير أصحاب المصلحة الرئيسيين والمديرين في اتخاذ مزيد من القرارات ووضع أطر/سياسات المساءلة أو تدعيمها أو تنفيذها.

(١٣) A/64/640، الفقرة ١٠، تعريف المساءلة.

(١٤) القرار ٢٥٩/٦٤، الفرع ألف، الفقرة ٨، التعريف الذي اعتمده الجمعية العامة.

١١- وجرت الدراسة على نطاق المنظومة، وشملت جميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة^(١٥). وشمل الاستعراض كيانات الأمانة العامة للأمم المتحدة ومكاتب الأمم المتحدة ومواقعها الميدانية للوقوف على كيفية تفعيل المساءلة خارج المقر الرئيسي. وأجريت مقابلات لهذا الغرض في اثنين من مكاتب الأمم المتحدة، هما مكتب الأمم المتحدة في جنيف ومكتب الأمم المتحدة في فيينا، ومع بعثة لحفظ السلام، هي قوة الأمم المتحدة المؤقتة في لبنان، ولجنتين إقليميتين، هما لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا ولجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا. وسعى هذا التحليل للوقوف على تجارب عدد من المؤسسات العامة الدولية البارزة الأخرى مثل اللجنة التحضيرية لمنظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية، والمفوضية الأوروبية للاتحاد الأوروبي، ومصرف البلدان الأمريكية للتنمية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمة الدولية للهجرة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية.

جيم - المنهجية

١٢- قامت المنهجية المستخدمة في هذا الاستعراض على إجراء دراسة أولية للمستندات شملت استعراضاً للوثائق المتاحة لعامة الجمهور بشأن أطر المساءلة بالإضافة إلى المواد البحثية المستمدة من تقارير وحدة التفتيش المشتركة المتصلة بهذا الموضوع، ووثائق الجمعية العامة المتعلقة بالمساءلة، والوثائق والسياسات الداخلية للمنظمات، وتقارير الرقابة ذات الصلة (مجلس مراجعي الحسابات، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية) وأرسلت استبيانات إلى جميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة. واستناداً إلى الردود الواردة، أجرى المفتش مقابلات شخصية، أو عن طريق الفيديو والهاتف، مع مسؤولي مجموعة مختارة من المنظمات المشاركة.

١٣- وأجرى المفتش أيضاً مقابلات مع مسؤولين رئيسيين لعدد من المنظمات الدولية الأخرى، بما فيها المفوضية الأوروبية، ومصرف البلدان الأمريكية للتنمية، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمة الدولية للهجرة، ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية، والبنك الدولي، ومنظمة التجارة العالمية. ولا يذكر المفتش مصادر المعلومات، عند الاقتضاء، لحماية السرية التي ائتمن عليها من أجريت معهم المقابلات.

١٤- ويحدد هذا التقرير معايير مرجعية لإطار المساءلة القوي. وقد وضعت هذه المعايير استناداً إلى تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة

(١٥) الأمم المتحدة، وهيئتها الفرعية، وكياناتها وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية.

في سياق عملية الإصلاح^(١٦) والذي حدد تسعة معايير بشأن الإدارة المستندة إلى النتائج، وثمانية معايير بشأن تفويض السلطة، وثمانية معايير بشأن المساءلة وثمانية معايير بشأن إدارة الأداء. واسترشدت الدراسة بهذه المعايير واستفادت منها في بعض الحالات. وحُدِّدت معايير أخرى عن طريق تحليل للأثر يبدأ بالسؤال التالي: "إذا كانت المنظمة تخضع للمساءلة على جميع المستويات فما هي الممارسات المتبعة/المؤسسات القائمة في هذه الحالة؟" وأضيفت عناصر ضرورية لتكملة معايير الإدارة القائمة على النتائج. وبعد كل معيار، يحدد المفتش الأدوات الداعمة لتطبيقه.

١٥- وأخذت التعليقات التي قدمتها المنظمات المشاركة بشأن مشروع التقرير في الحسبان عند وضع الصيغة النهائية للتقرير. ووفقاً للفقرة ٢ من المادة ١١ من النظام الأساسي لوحدته التفتيش المشتركة، وضع هذا التقرير في صيغته النهائية بعد التشاور فيما بين المفتشين للتأكد من أن استنتاجاته وتوصياته تمثل الخط الفكري العام للوحدة. ويود المفتش أن يُعرب عن تقديره لجميع من ساعدوه في إعداد هذا التقرير ولجميع من شاركوا في المقابلات وقدموا عن طيب خاطر معرفتهم وخبرتهم.

١٦- ويركز هذا التحليل على حد أدنى من الركائز والمعايير المرجعية اللازمة لإنشاء إطار مساءلة قوي. وسيستدعي تقييم تنفيذ الإطار تحديد ما إذا كانت المعايير المرجعية مطبقة بفعالية وكفاءة وتقييم آثارها. ولا يخوض هذا الاستعراض في تفاصيل تنفيذ الإطار. ولذا يوصي المفتش بإعداد دراسات متابعة لتقييم تطبيق المعايير المرجعية المقترحة في هذا التقرير.

١٧- وأطلع المفتش على عدد كبير من التطورات والممارسات الحديثة في ميدان المساءلة. ولا يمكن إدراج جميع الممارسات الجيدة التي اطلع عليها المفتش في أثناء مقابلاته؛ ولم تدرج في هذا الاستعراض سوى أبرز الممارسات الجيدة.

١٨- ولتيسير تناول التقرير، وتنفيذ توصياته ورصد ذلك، يتضمن المرفق الثاني جدولاً يبين ما إذا كان التقرير قد قدم إلى المنظمات المعنية لاتخاذ الإجراء اللازم أو للعلم. ويحدد الجدول التوصيات المناسبة لكل منظمة، ويبين الجهة المختصة التي توجه إليها هذه التوصيات للنظر فيها.

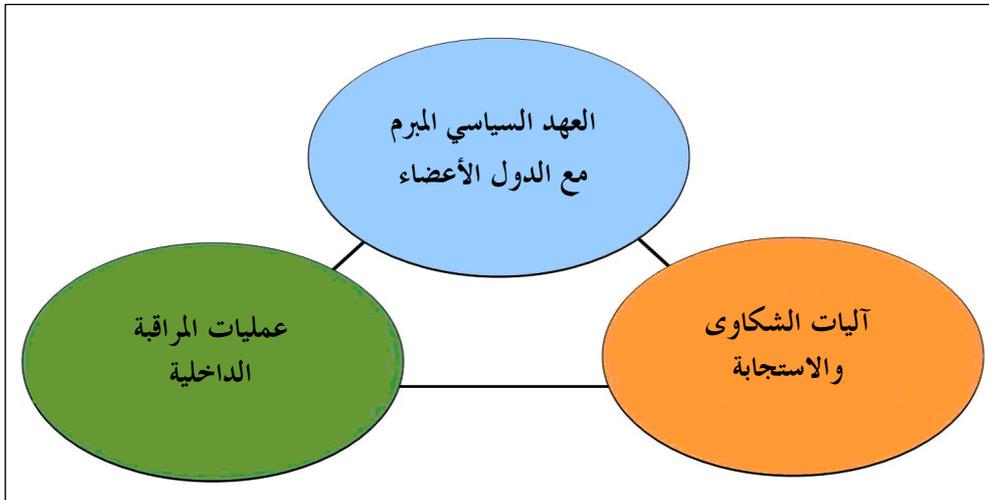
ثانياً - العناصر اللازمة لإطار مساءلة قوي

ألف - العناصر الرئيسية لإطار المساءلة

١٩- يوضح الشكل ١ أدناه ما يعتبره المفتش المتطلبات الدنيا لإطار للمساءلة. ومن المسلم به أن المنظمات قد نظمت أطرها بطرق لا حصر لها. ولا يساند التقرير نموذجاً بعينه لكنه يستخدم الشكل فقط لتوضيح تصوره لإطار مساءلة قوي.

٢٠- ويستند العرض التالي لإطار المساءلة إلى الممارسة الجيدة/الفضلى المحددة عن طريق استعراضات الاستبيان، والمقابلات، والمواد المتاحة من المصادر المفتوحة والوثائق التي أرسلتها المنظمات المعنية. ونظر أيضاً في المبادئ والمعايير المرجعية ذات الصلة المستمدة من إطار مشروع المساءلة العالمية في حدود اتساقها مع خصوصية منظومة الأمم المتحدة^(١٧). ويستند عرض هذا الإطار إلى افتراض عدم إمكانية تنفيذ إطار قوي للمساءلة إلا إذا استند إلى نظم استباقية ومتجاوبة، وإلى شفافية وثقافة مساءلة قوية كأساس مشترك. وتشمل العناصر الاستباقية عمليات المراقبة الداخلية ونظام الإدارة القائمة على النتائج الذي يجعل المنظمة مسؤولة بدرجة أكبر أمام الدول الأعضاء. أما عنصر التجاوب الذي يشمل آليات الاستجابة الرسمية وغير الرسمية^(١٨) فهو عنصر الأمان، أي الآلية المستخدمة كملاذ أخير لتطبيق المساءلة في حالة إخفاق كل شيء آخر.

الشكل ١



يحدد الشكل الهرمي العلاقة الهرمية بين الدول الأعضاء والمنظمات والموظفين.

(١٧) إطار المساءلة العالمية هو إطار وضعته منظمة عالم واحد في إطار مشروع المساءلة العالمية (www.oneworldtrust.org). وقد وضع إطار المساءلة العالمية استناداً إلى بحوث تجريبية ومشاورات أجريت مع مجموعة عريضة من أصحاب المصلحة على مدى خمسة أعوام.

(١٨) تحدد صفة غير الرسمية والرسمية هنا من منظور قانوني وليس وفقاً لما إذا كانت الهياكل القائمة رسمية أم غير رسمية.

٢١- وأولاً وقبل كل شيء، يجب أن تكون علاقة المساءلة علاقة متبادلة تشمل المسؤولية أمام الدول الأعضاء ومسؤولية الدول الأعضاء التي تعطي المنظمة الولايات المؤسسية والأولويات/التوجيه والموارد اللازمة لتنفيذ تلك الأولويات. وتوفر الدول الأعضاء الرقابة على المنظمات عن طريق آليات رقابة مثل المراجعة الخارجية، ومجلس مراجعي الحسابات ووحدة التفتيش المشتركة. وتكون المنظمة المشاركة في قمة الهرم مسؤولة عن التخطيط والبرمجة الاستراتيجيين استناداً إلى توجيه الدول الأعضاء وأولوياتها ومسؤولة عن تحقيق تلك النتائج على أساس مبدأ تعهد الموارد، والتقييم لضمان مساهمة أنشطتها في تحسين الأداء والإنجازات والإبلاغ عن طريق تقييم مسائل التشغيل والمسائل الإدارية والمالية. ورغم تفهم المفتش لعدم ارتياح الدول الأعضاء إزاء التنبيه الوارد في تعريف المساءلة الذي قدمه الأمين العام (والمشار إليه أعلاه) فإنه يشير إلى أنه لا يمكن مساءلة المنظمة بشأن تحقيق النتائج إلا باتفاق متبادل مع الدول الأعضاء التي تعهد بالموارد إلى المنظمات لتنفيذ الولايات. وبدون هذا الاتفاق المتبادل والسياسي ستحتل وظيفة المساءلة منذ البداية. فهذه العلاقة يجب أن تستند إلى الاتفاق المتبادل والإرادة السياسية. وعندئذ تكون عمليات المراقبة الداخلية الموضحة بالدائرة الثانية ضرورية لضمان أن تكون للمنظمات سياسات وقواعد وإجراءات وبيئة تسمح لها بتنفيذ خططها الاستراتيجية وولايتها وفقاً لمبادئ التعهد، والمعايير الأخلاقية، والأنظمة والقواعد. وينبغي أن تشمل المراقبة الداخلية ما يلي^(١٩):

أدوات دعم التنفيذ

عناصر المراقبة الداخلية

النظامان الأساسي والإداري للموظفين، وسياسات الموارد البشرية والجزاءات والانضباط، وقواعد الأخلاق والسلوك، والسياسات المتعلقة بالإبلاغ عن المخالفات ومكافحة الغش، والتزاهة وفلسفة الإدارة وأسلوب أداء العمليات، وأسلوب الإدارة في إسناد المسؤولية والسلطة وتطوير موظفيها (ثقافة المساءلة).

سجل المخاطر، وتقييم المخاطر، وخطة العمل لتخفيف المخاطر، وإدارة المخاطر المؤسسية.

بيئة المراقبة: تحدد مسار المنظمة وتؤثر في وعي موظفيها بالمراقبة. وهي أساس جميع العناصر الأخرى للمراقبة الداخلية، وتوفر النظام والهيكلي^(٢٠).

تقييم المخاطر: عملية تحديد وتحليل المخاطر التي تكثف تحقيق أهداف الكيان وتحديد الاستجابة الملائمة^(٢١).

(١٩) إطار المراقبة الداخلية الخاص بلجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة توريد واي والمستمد من "Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector", International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). تعرف المنظمة الدولية للمؤسسات العليا للمراجعة (INTOSAI) المراقبة الداخلية بأنها "... عملية متكاملة تقوم بها إدارة كيان وموظفوه وتهدف إلى التصدي للمخاطر وتوفير ضمانات معقولة بتحقيق الأهداف العامة التالية في إطار سعيها لأداء رسالة الكيان: تنفيذ عمليات منسقة وأخلاقية واقتصادية وتتسم بالكفاءة والفعالية، والوفاء بالتزامات المساءلة، والامتثال للقوانين واللوائح المعمول بها، وحماية الموارد من الخسارة وإساءة الاستخدام والضرر." الصفحة ٦ من المبادئ التوجيهية المذكورة أعلاه.

(٢٠) المبادئ التوجيهية للمنظمة الدولية لمراجعة الحسابات، الصفحة ١٧.

(٢١) المرجع نفسه، الصفحة ٢٢.

أدوات دعم التنفيذ	عناصر المراقبة الداخلية
تفويض السلطة والمسؤوليات الإدارية، وخطاب التمثيل/الضمان، والإفصاح المالي، وتضارب المصالح.	أنشطة المراقبة: السياسات والإجراءات التي وضعت لمواجهة المخاطر وتحقيق أهداف الكيان. ويجب أن تكون أنشطة المراقبة مناسبة، وأن يكون أداؤها متسقاً باستمرار مع الخطة طوال الفترة وأن تكون فعالة من حيث التكلفة، وشاملة ومعقولة ولها صلة مباشرة بأهداف المراقبة ^(٢٢) .
تخطيط الموارد المؤسسية، والتقارير السنوية المتعلقة بالتمويل، والرقابة، والعمليات/التنفيذ وغير ذلك. سياسة الإفصاح عن المعلومات.	المعلومات والاتصالات: تسجيل المعاملات والأحداث وتصنيفها وتوثيقها بالكامل. وينبغي تحديد المعلومات وتسجيلها وإرسالها إلى الموظفين خلال إطار زمني محدد يُتيح لهم أداء مسؤولياتهم المتعلقة بعمليات المراقبة الداخلية. وينبغي ألا تقتصر المعلومات على البيانات الداخلية بل ينبغي أن تشمل الأحداث والأنشطة الخارجية المؤثرة في اتخاذ القرارات ^(٢٣) .
المراجعة الداخلية، والتفتيش والآراء والتعليقات وتنفيذ توصيات المراجعة/التفتيش، وعمليات تقييم الأداء، والآراء والتعليقات المقدمة على نطاق ٣٦٠ درجة بشأن الأداء، واتفاقات كبار الموظفين (في حال انطباقها)، وسجلات النتائج.	الرصد: تقييم جودة أداء المنظمة على مر الزمن. وينبغي أن يضمن الرصد معالجة نتائج وتوصيات المراجعة معالجة ملائمة وفورية ^(٢٤) .

٢٢- وتُمثل الدائرة الثالثة في الشكل الوارد أعلاه (الشكل ١) المعنونة "آليات الشكاوى والاستجابة"^(٢٥) الملاذ الأخير عند إخفاق عمليات المراقبة الداخلية المعمول بها. وهي قنوات تُنشئها المنظمة وتُتيح للدول الأعضاء وأصحاب المصلحة والموظفين والمستفيدين تقديم شكاوى بشأن قضايا عدم الامتثال أو ضد قرارات الإدارة وإجراءاتها. ولا تقل آليات الاستجابة أهمية عن ذلك إذ تضمن ليس فقط إتاحة الفرصة للدول الأعضاء والموظفين وأصحاب المصلحة والمستفيدين لتقديم الشكاوى وإثارة الشواغل، بل أيضاً استعراض هذه الشكاوى والشواغل واتخاذ إجراءات بشأنها بشكل سليم في حدود الأجل الزمنية والآليات المقررة.

(٢٢) المرجع نفسه، الصفحة ٢٨.

(٢٣) INTOSAI guidelines p. 36.

(٢٤) المرجع نفسه، الصفحة ٤٠.

(٢٥) Global Accountability Report 2007 Global Accountability Framework, One World Trust p. 11.

٢٣- ويجب ترسيخ هذه العناصر في ركيزتي ثقافة المساءلة وهما: الشفافية وثقافة المساءلة القوية. فإطار المساءلة لا يمكن أن يكون فعالاً إلا في حدود الفعالية التي تتسم بها ثقافة المساءلة والالتزام بالشفافية في المنظمة. ويجب أن تلتزم إدارة المنظمة بدعم هذه الثقافة وتنميتها. وينبغي أن توجه الافتراضات الأساسية التالية إنفاذ أي إطار للمساءلة في منظومة الأمم المتحدة. ومن ثم يخلص المفتش إلى أن إطار المساءلة ينبغي أن يستند إلى الشفافية وأن تسانده ثقافة مساءلة قوية.

باء- ركيزتا المساءلة

(أ) الشفافية

٢٤- تشكل الشفافية ركيزة أساسية، إلى جانب ثقافة المساءلة. وهي تشير إلى وضوح المنظمة بشأن أنشطتها وتقديمها معلومات بشأن ما تقوم به من نشاط، ومكان هذا النشاط وكيفية حدوثه وكيفية أدائه. ومن المؤكد أن تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج هو خطوة نحو زيادة الشفافية في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة. وتتيح الشفافية أيضاً لأصحاب المصلحة (الدول الأعضاء والموظفون والمستفيدون من وكالات المعونة وعامة الجمهور) تحديد ما إذا كانت المنظمة تعمل وفقاً للقانون، وما إذا كانت تلتزم بالمعايير ذات الصلة ومدى ارتباط أدائها بالأهداف. وهذا بدوره يتيح لأصحاب المصلحة اتخاذ قرارات عن علم وتقييم الخيارات التي تقوم بها المنظمة^(٢٦).

٢٥- ولا تتعلق الشفافية فقط بإتاحة المعلومات داخل المنظمة (عن طريق نظم إدارة المعرفة أو شبكة الإنترنت على سبيل المثال) بل تتعلق أيضاً بإتاحتها خارج المنظمة (عن طريق الموقع الشبكي وشبكات التواصل الاجتماعي والعلاقات الخارجية والعامة). ويجب أن تعمل المنظمة بنشاط على تزويد أصحاب المصلحة المعنيين بالمعلومات. وبعبارة أخرى، ينبغي أن تتبع نهجاً استباقياً بشأن المعلومات ولا تكتفي بإصدارها عند طلب صاحب المصلحة فقط.

٢٦- وكمبدأ عام، ينبغي أن تتاح المعلومات للجميع بلا قيد، إلا في حالات محددة للغاية تمنع فيها طبيعة المعلومات تعميمها على نطاق واسع داخل المنظمة و/أو خارجها (مثل الملفات الشخصية، والمذكرات الداخلية، وملفات التحقيقات)^(٢٧). وهذا يسلط الضوء على ضرورة وضع سياسة شاملة بشأن الإفصاح عن المعلومات، بما في ذلك تبرير أي استثناءات من الإفصاح الكامل والحاجة - كما ذكر في التوصية ٢ من تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن إدارة المعارف في منظومة الأمم المتحدة^(٢٨) إلى نظام واضح وموحد لتصنيف الوثائق

(٢٦) Global Accountability Report 2007 Global Accountability Framework, One World Trust

(٢٧) اقترحت اليونيسيف على المفتش أن تكون تقارير المراجعة الداخلية خاضعة للإفصاح الكامل.

(٢٨) JIU/REP/2007/6

الداخلية للمنظمة بأسلوب منظم (نظام إدارة المعارف). وترد مناقشة ركيزة الشفافية التالية بمزيد من التفصيل في فرع 'عمليات المراقبة الداخلية: المعلومات والاتصالات'.

(ب) ثقافة المساءلة

٢٧- حدد تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن الإدارة المستندة إلى النتائج هذه القضية الثقافية البالغة الأهمية في معياره المرجعي ٣، أي "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"^(٢٩).

٢٨- وهذه الثقافة لا ترتبط إلا جزئياً بالأدوات أو النظم (آليات المراقبة)؛ وملاحظها يحددها بصورة رئيسية البشر وسلوكهم وعلاقات التفاعل بينهم. أما الأدوات والنظم فهي مجرد وسيلة لضمان الامتثال وتوفير بيئة مراقبة قوية للمساءلة. وأطر المساءلة والنظم التي تستند إليها ضرورية ولكنها لا تكفي لأن تكون المساءلة قيمة تعيشها وتطبقها نسبة مائة في المائة من الموظفين. ولذا فإن قدرة المنظمة التي لديها إطار مساءلة مثالي على تطبيقه بفعالية لا يمكن اعتبارها أمراً مسلماً به. فقد تكون المنظمة التي لديها إطار أو عدد كبير من عناصر المساءلة منظمة تفتقر إلى المساءلة الفعالة إذا ما كانت تنقصها ثقافة المساءلة.

٢٩- وإجراء تحليل متعمق على نطاق المنظومة لثقافة المساءلة يتجاوز نطاق هذا التقرير. فالمساءلة باعتبارها قضية ثقافية في المقام الأول تتوقف بدرجة كبيرة على إدراك الموظفين على جميع مستويات الهرم الوظيفي. ولذا تدعو الحاجة إلى إجراء دراسة استقصائية شاملة للموظفين للوقوف على نقاط القوة والضعف.

٣٠- ومع ذلك، ينبغي أن تكون هناك بعض المبادئ التوجيهية العامة بشأن سلوك الإدارة والموظفين فيما يتعلق بالمساءلة. وينبغي اعتبار هذه المبادئ مبادئ مشتركة توجه عملية اتخاذ القرارات بصورة عامة وتستهدف تحديداً سياسات التوظيف وعمليات تقييم الأداء، والسياسات المتعلقة بأداب السلوك وآليات المكافآت والجزاءات داخل المنظمات.

٣١- وحدد المفتش خمسة مبادئ رئيسية (عوامل/أنواع سلوك) تساعد في وصف المساءلة وتوجيهها في أي منظمة. وتستند هذه المبادئ إلى تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن "الإدارة المستندة إلى النتائج في الأمم المتحدة في سياق عملية الإصلاح"^(٣٠). وفيما يلي هذه المبادئ:

(٢٩) JIU/REP/2006/6 الفقرة ٩٦.

(٣٠) JIU/REP/2006/6، الفرع الثالث المتعلق بالمساءلة.

المبادئ الرئيسية الخمسة للمساءلة:

- ١ - القيادة بالقيم والأمثلة - احتلال المساءلة صدارة الأولويات في العمل اليومي وتجليها في مستويات النزاهة العالية لكبار المديرين.
- ٢ - القيادة بالمعلومات والاتصالات - المساءلة عن طريق اتخاذ القرار بصورة شفافة.
- ٣ - القيادة بتوفير الحوافز - المساءلة عن طريق الاعتراف بإنجازات الموظفين.
- ٤ - القيادة بالتوجيه والانضباط - سياسة عدم التهاون إزاء السلوك غير المقبول على جميع المستويات.
- ٥ - القيادة بالمشاركة - ينبغي إقامة حوار صريح يشجع على المساءلة المتبادلة.

١ - القيادة بالقيم والأمثلة - احتلال المساءلة صدارة الأولويات في العمل اليومي وتجليها في مستويات النزاهة العالية لكبار المديرين.

٣٢ - تشكل القيادة بالقيم الأساس لجميع الكفاءات الرئيسية الأخرى للمدير. وينبغي أن تحتل قيمة المساءلة صدارة الأولويات في كل جانب من جوانب العمل اليومي للمنظمة/الشعبة/وحدة العمل. ويجب أن يبرز المديرين أهمية المساءلة، عن طريق قراراتهم. وفي حال صدور قرار متعارض، ينبغي أن تكون الأولوية للمساءلة. وهذا يؤكد أيضاً الحاجة إلى وجود إطار مساءلة قوي لكنه يؤكد أيضاً الحاجة إلى وجود ثقافة قوية للامتثال، والنزاهة الشخصية، والمساءلة.

٣٣ - وسلوك القادة في أي منظمة ينساب تلقائياً من القمة إلى القاعدة في الهرم الوظيفي. ويجب في الواقع أن يكون الأسلوب من القمة واضحاً لا لبس فيه وينبغي أن يلتزم كل مدير التزاماً تاماً بالأنظمة والقواعد والسياسات. ويقترح المفتش أن تحدد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المساءلة تحديداً واضحاً باعتبارها قيمة أساسية لا مجرد كفاءة أساسية.

٢ - القيادة بالمعلومات والاتصالات - المساءلة عن طريق اتخاذ القرار بصورة شفافة

٣٤ - تشكل المعلومات والاتصالات عنصراً حاسماً للأهمية لأي ثقافة إيجابية للمساءلة. وينبغي أن تبذل الإدارة أقصى جهد لسد الثغرات المعلوماتية القائمة بين مستويات الهرم الوظيفي والشعب و وحدات العمل بمنظمتها. ومن زاوية المهارات الإدارية والثقافة المؤسسية، تعزز عمليات اتخاذ القرارات بصورة شفافة المساءلة. وينبغي أن يطلع الموظفون وغيرهم من أصحاب المصلحة على العملية المؤدية إلى القرارات ونتائجها وأن يدركوا شفافية العملية. فنقص المعلومات والاتصالات يمكن أن يعيق فعالية المنظمة بشكل خطير.

٣- القيادة بتوفير الحوافز - المساءلة عن طريق الاعتراف بإنجازات الموظفين

٣٥- ينبغي أن يكون هناك تعاضد دائم بين المساءلة والتراهة وينبغي أن تكون هناك حوافز حقيقية أو نفسية لتشجيعهما. وكثيراً ما تكون للميزة والفرصة القصيرة الأجل الغلبة على النظرة الطويلة الأجل. ولذا فهناك حاجة إلى عمليات دعم إيجابي قوي ومستمر للتغلب على هذا الانحياز. وهناك دائماً حاجة إلى تشجيع المساءلة وحث الموظفين على التصرف على نحو مسؤول. ومجرد الاعتراف يمكن أن يؤدي إلى زيادة شعور الموظفين بالمسؤولية. ويمكن أن تكمل الجوائز والمكافآت ذلك، لكن تأثيرها محدود زمنياً. ويشكل اعتراف المشرفون والزملاء اعترافاً مستمراً عنصراً أساسياً لزيادة الوعي بقضايا المساءلة.

٤- القيادة بالتوجيه والانضباط - سياسة عدم التسامح إزاء السلوك غير المقبول على جميع المستويات

٣٦- لكي يدرك الموظفون أن المساءلة إحدى القيم الأساسية للأمم المتحدة، ينبغي أن توفر الإدارة التوجيه القوي أولاً. وينبغي تسليط الضوء على السلوك المقبول وشرح أسباب تصنيف بعض أنواع السلوك على أنها غير مقبولة. ويجب تكملة النظامين الأساسي والإداري للموظفين بفرع تفسيري/وثيقة منفصلة تفسيرية لتسليط الضوء على أنواع الجزاءات المطبقة على أشكال معينة من سوء السلوك. وينبغي تطبيق الجزاءات على نحو يتسم بالعدالة والمنهجية والشفافية من القمة. وينبغي أن تكون جميع الجزاءات مبررة ومُنفذة بشكل سليم وخاضعة لمتابعة دقيقة. وينبغي أن يكون ذلك مُدعماً بالتقارير السنوية للأمين العام بشأن المسائل التأديبية والسلوك المدعى أنه غير مشروع والمقابلات التي تجرى مع الإدارة وممثلي الموظفين بمنظمات الأمم المتحدة. ومن شأن آليات الجزاء الفعالة ثني جميع مستويات الهرم الوظيفي في المنظمة عن الانخراط في أنشطة لا يمكن تبريرها.

٥- القيادة بالمشاركة - ينبغي إقامة حوار صريح يُشجع على المساءلة المتبادلة

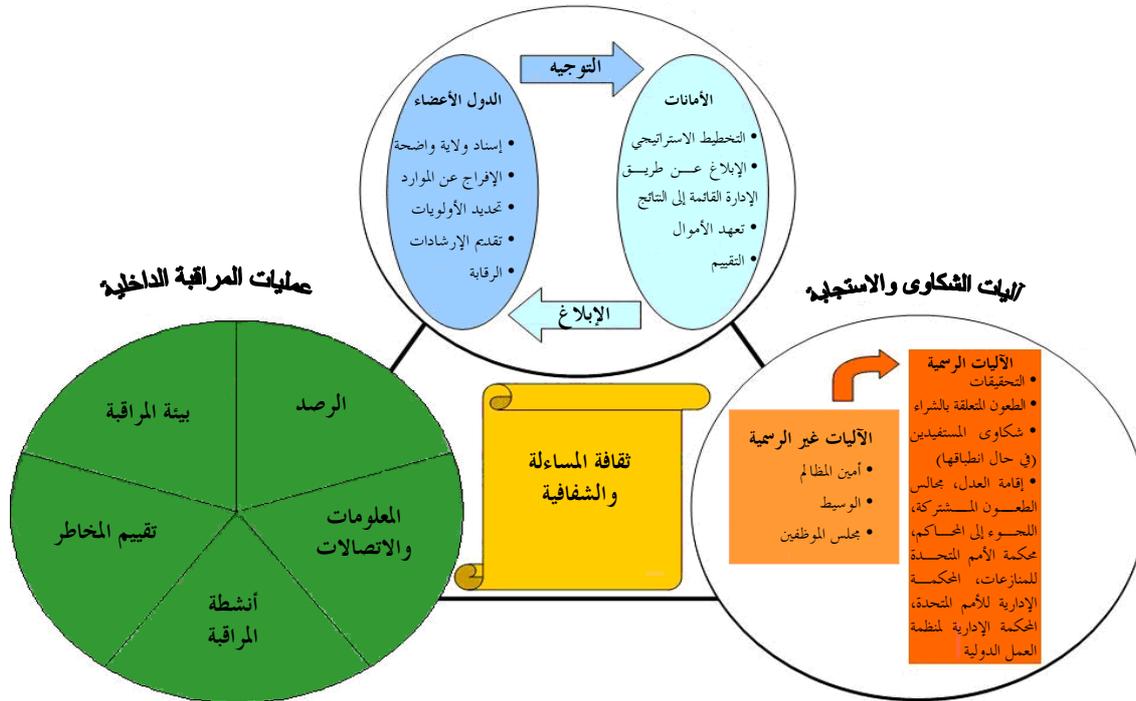
٣٧- إن المشاركة هي عنصر أساسي في المساءلة لأنها تحوّل مبدأ المساءلة من مبدأ توجيهي أخلاقي شخصي إلى تقليد جماعي، فتضع بذلك الأساس لثقافة مساءلة مشتركة. ولذا فإن الإدارة لا تملك وحدها زمام الأمر، بل يملكه كل مستوى. وينبغي أن يشعر الموظفون المشاركون في إرساء هذه الثقافة بالرضا ويمكن استخدام خبرتهم في تحسين النظم القائمة. فتجربتهم تُلقي ضوءاً مختلفاً على الممارسات المعمول بها. وانفتاح الإدارة على الآراء/الشكاوى وتقدير المشاركة من جانب الدول الأعضاء والموظفين وعامة الجمهور أمر مهم ويحدد الاتجاه العام لثقافة المساءلة. وتشير بعض المنظمات، ومنها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إلى أنها تجري استقصاءات منتظمة ومنهجية لأنشطة التنمية، وتصورات الموظفين، ومدى ارتياح العملاء بغية الحصول باستمرار على آراء وتعليقات لتحسين الممارسات

الجارية. وهذا الأمر - إذا ما اقترن بآليات فعالية للجوائز والمكافآت - يشكل فرصة كبيرة لبدء التغيير الثقافي.

٣٨ - ويوضح الشكل ٢ العناصر السالف وصفها، بما في ذلك تفاصيل المكونات المحددة لكل عنصر.

الشكل ٢

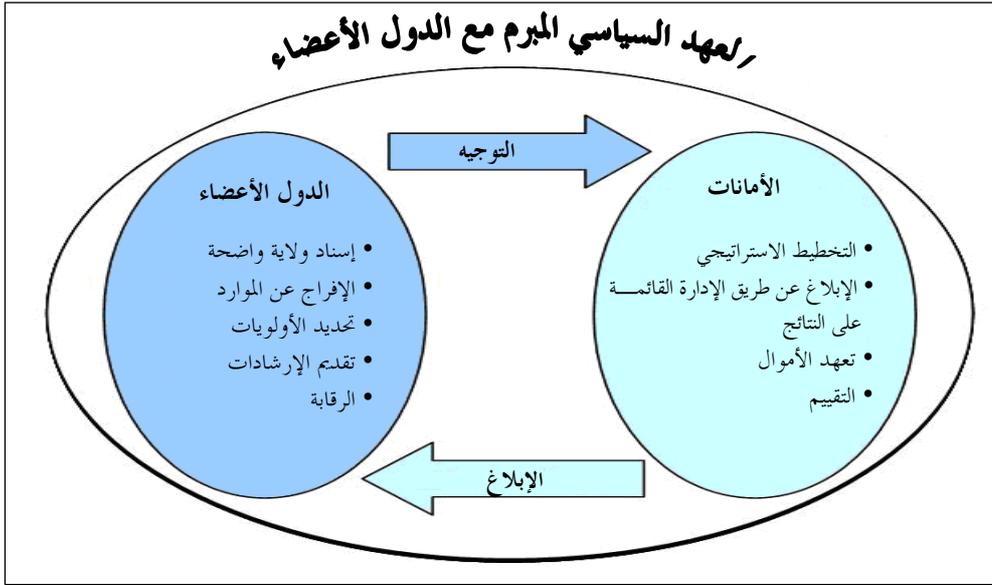
المعهد السياسي المبرم مع الدول الأعضاء



ثالثاً - تحليل مقارن لأطر عناصر المساءلة في المنظمات وقياسها بالاستناد إلى المعايير المرجعية

ألف - عنصر المساءلة: المساءلة المتبادلة - العهد السياسي المبرم مع الدول الأعضاء

الشكل ٣



٣٩ - تتمثل نقطة انطلاق المساءلة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، على النحو المبين في الشكل الوارد أعلاه، في الاتفاق المتبادل على الخطط الاستراتيجية للمنظمة وتوفير الإرادة السياسية لدى الدول الأعضاء لتوفير الموارد اللازمة لتحقيق تلك النتائج. كما أن الدول الأعضاء مسؤولة أيضاً عن إسناد ولاية واضحة للمنظمة وتحديد أولوياتها. وتؤدي الدول الأعضاء أيضاً دوراً في شؤون الرقابة عن طريق كيانات مثل مجلس مراجعي الحسابات ووحدة التفتيش المشتركة؛ وعلاوة على ذلك، وكما لوحظ في تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "اختيار الرؤساء التنفيذيين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وشروط خدمتهم"^(٣١)، تتولى الدول الأعضاء أيضاً مسؤولية تقييم أداء الرؤساء التنفيذيين. وقد تبين للمفتش أن منظمات قليلة قد أدرجت هذا في أطرها أو في وثائقها الداخلية. ورغم التسليم بذلك في ما أجري من مقابلات، يبدو أن منظمات عديدة تُعرض عن ذكر ذلك كتابةً. وقد وضعت الأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، وبرنامج الأغذية العالمي، الاتفاق أو "العهد" السياسي مع الدول الأعضاء في

(٣١) JIU/REP/2009/8. انظر الفقرات ١١ و ١٧ و ١١٨ و ١٢٠.

صلب بُنية أطرها في مجال المساءلة. وهذا أمر جدير بالثناء، ويوصي المفتش المنظمات التي لم تنشئ بعد إطاراً للمساءلة بأن تحذو حذو الممارسة المتبعة من قبل الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف وبرنامج الأغذية العالمي في إدراج عهد سياسي مع الدول الأعضاء في أطرها. ومن المثير للاهتمام فعلاً أن الاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمنظمة الدولية للهجرة، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشري/الإيدز، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، قد أدرجت مساءلتها أمام الجهات المستفيدة باعتبارها تشكل على نحو صريح جهات صاحبة مصلحة في مساءلة هذه المنظمات.

٤٠ - وقد حُدِّدت المعايير المرجعية التالية كمقياس لإطار المساءلة في هذا المجال. وهذه المعايير صالحة للتطبيق على المنظمات. فهذا التقرير لا يقيّم صراحةً مسؤوليات الدول الأعضاء والتزامها لأن هذا التقييم يتجاوز نطاق التقرير. إلا أن إشارات إلى ذلك ترد بصورة غير مباشرة حيثما يكون ذلك منطقياً. ويودّ المفتش أن يبرز مسألة مساءلة الدول الأعضاء عن الرقابة كمسألة تحتاج إلى مزيد من المناقشة.

المعيار المرجعي ١: وجود إطار واضح للمساءلة، بما في ذلك تعريفها، ووضوح المسؤولية عن التنفيذ الإجمالي لهذا الإطار، والربط بين جميع عناصره.

الأدوات:

- (أ) الوثيقة السياسية للإطار؛
- (ب) تعريف المساءلة؛
- (ج) أدوار ومسؤوليات كبار المسؤولين الإداريين، ومديري وموظفي الإدارات؛
- (د) إدراج الوثيقة السياسية على الموقع الشبكي وإتاحتها للموظفين؛
- (هـ) احتواء الإطار على العناصر الرئيسية للمساءلة.

جوانب قوة الأطر القائمة

٤١ - من خلال الردود على الاستبيان وما أُجري من مقابلات، تبيّن وجود درجات متفاوتة من الممارسة المتعلقة بمسألة وضع سياسة أو وثيقة لإطار المساءلة. إذ توجد وثيقة إطار مساءلة صريحة قائمة بذاتها في كل من منظمة العمل الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(٣٢)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة الصحة العالمية. ويُضاف إلى ذلك أنه في إطار مظلة المنظمات التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة، وضعت بعض كيانات الأمانة، واللجنة

(٣٢) يوجد لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نظام مساءلة يشمل إطار المساءلة وسياسة الرقابة.

الاقتصادية لأوروبا^(٣٣)، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة^(٣٤)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين^(٣٥) إطاراً محدداً للمساءلة مخصصاً للاستخدام الداخلي. وباستثناء الإطار الخاص بمنظمة الصحة العالمية، تتضمن جميع الأطر تعريفاً واضحاً للمساءلة. وقد اقترحت الأمم المتحدة^(٣٦)، من خلال تقرير الأمين العام^(٣٧)، إطاراً للمساءلة أحاطت به الجمعية العامة علماً في قرارها A/RES/65/259. وأدرجت الأمم المتحدة إطار المساءلة على موقعها الشبكي تحت عنوان "المساءلة من الألف إلى الياء" (Accountability A to Z)، ويعمّم هذا الإطار على نطاق واسع على الموظفين. وقد تبين من خلال إجراء تحليل للمواقع الشبكية للمنظمات المذكورة أعلاه أن لكل من منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع صفحة على شبكة الإنترنت تتعلق بالمساءلة، وهي متاحة للجمهور. وقد أمكن الاطلاع، على هذه الصفحة، على إطار المساءلة الخاص بمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع^(٣٨). ويشجع المفتش المنظمات على إدراج الوثيقة المذكورة على صفحة مخصصة لهذا الغرض على مواقعها الشبكية وعلى الشبكة الداخلية للأمانة العامة (الإنترنت) لتحسين شفافية المنظمات في نظر الجمهور المعني.

٤٢- ويضاف إلى ذلك أنه في العديد من المنظمات المذكورة أعلاه، أظهر الموظفون الذين أجريت مقابلات معهم درجات متفاوتة من الوعي فيما يتعلق بالمساءلة. واستفسر بعض الموظفين عن ماهية "المساءلة". وينبغي لهذه المنظمات أن تيسر إمكانية الاطلاع على الإطار، وينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يعقدوا اجتماعات عامة مع الموظفين لإجراء مناقشات منتظمة حول قضايا المساءلة بغية تهيئة بيئة مواتية لتعميم ثقافة المساءلة.

٤٣- والأطر القائمة هي أطر شاملة ومدروسة تماماً، وقد جرت عملية وضعها من خلال الحوار والمناقشات والمشاركة من قبل جميع قطاعات المنظمات، بما في ذلك الموظفون.

(٣٣) وضعت اللجنة الاقتصادية لأوروبا إطاراً للمساءلة استجابة لتوصية من مكتب خدمات الرقابة الداخلية. واعتمد هذا الإطار في ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١.

(٣٤) يمثل الإطار الخاص ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة إطاراً برنامجياً يتضمن عناصر تتصل بعمله البرنامجي فقط، حيث إنما تدرج في نطاق الإطار الخاص بالأمانة العامة للأمم المتحدة.

(٣٥) يشمل الإطار الشامل للمساءلة الإدارية لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أوجه المساءلة، والمسؤوليات والسلطات عبر المنظمة كلها، على المستويين القطري والإقليمي وعلى مستوى المقر فيما يتعلق بأحد عشر مجالاً رئيسياً من مجالات عمل المفوضية. كما يوجد لديها نظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة منها. وهي تدرج أيضاً في نطاق الإطار العام للأمانة العامة للأمم المتحدة. ولذلك فإن إطار المفوضية لا يُعامل كإطار مستقل في هذا التقرير.

(٣٦) هذا الإطار يشمل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومركز التجارة الدولية، حسب ما ذكرته هاتان المنظمتان.

(٣٧) A/64/640.

(٣٨) من خلال البحث على الموقع الشبكي، يمكن الاطلاع على الإطار الخاص بصندوق الأمم المتحدة للسكان ضمن وثائق مجلس الإدارة والهيئة التشريعية.

٤٤ - وقد عُرض بعض وثائق هذه الأطر على الهيئات التشريعية للمنظمات التي أقرتها (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع). ومن الجدير بالملاحظة أن مقارنة قد أُجريت على أساس وثائق أطر المساءلة الخاصة بالمنظمات وأية مُرفقات بهذه الوثائق فقط. وهذا يعني أنه قد تتوفر لدى بعض المنظمات العناصر التي تعتبر مكونات/معايير مرجعية رئيسية ولكنها لا تنعكس في وثيقة إطار المساءلة الخاص بها. وهذا النهج الآلي الشكلي ("نهج ملء الخانات") لا يعكس بالضرورة مستوى تنفيذ مختلف العناصر الموجودة ولا هو يمثل قياساً دقيقاً لثقافة المساءلة في المنظمات.

٤٥ - وبناءً على طلب المجلس التنفيذي لكل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، جرت موازنة أطر المساءلة الخاصة بهذه المنظمات، واستُخدمت فيها تعاريف منسقة رغم أن درجة اكتمال أطرها تتفاوت فيما بينها. والإطار الخاص بمنظمة الأمم المتحدة للطفولة مشابه لإطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهو يستخدم نفس التعاريف المنسقة. ورغم ما ورد ذكره في وثيقة إطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أن التعاريف المستخدمة فيه متوائمة^(٣٩) مع التعاريف المستخدمة في الإطارين الخاصين بصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، فإن إطار صندوق الأمم المتحدة للسكان يستخدم تعاريف للمساءلة تختلف عن تلك التي تستخدمها المنظمات المذكورة أعلاه (انظر المرفق الأول للاطلاع على قائمة التعاريف كما ترد في الأطر).

٤٦ - ولا ترد إلا في عدد قليل من الأطر إشارة صريحة إلى ثقافة المساءلة، أي الشفافية والإفصاح عن المعلومات للجمهور وللجهات المستفيدة/صاحبة المصلحة. ويشكل الإطاران الخاصان ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة مثالين جيدين على استخدام لغة قوية بشأن ثقافة المساءلة، في حين أن إطار مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع والإطار المقترح للأمم المتحدة لا يوليان سوى اهتمام محدود للشفافية التي يمكن تعزيزها. ويعتمد مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع سياسة للإفصاح عن المعلومات ولكنه لا يذكر ثقافة المساءلة أو أهمية الدور القيادي للإدارة فيما يتعلق بالمساءلة، في حين أن الإطار المقترح للأمم المتحدة يصف المساءلة ودور كبار مسؤولي الإدارة في ترسيخ ثقافة المساءلة في المنظمة ولكنه لا يشير إلى سياسة للإفصاح عن المعلومات.

٤٧ - وفيما يخص العهد السياسي المبرم مع الدول الأعضاء (محور التركيز الرئيسي للمفتشين في بيان العناصر الرئيسية لإطار للمساءلة)، يقدم إطارا برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة والإطار المقترح للأمم المتحدة تعريفاً واضحاً للمساءلة وإطاراً لتنفيذها. وتشير أطر هذه المنظمات جميعها إلى دور الدول الأعضاء وإلى أن الإدارة

(٣٩) نظام المساءلة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي - إطار المساءلة وسياسة الرقابة DP/2008/16/rev.1، الفقرتان ٢-٣.

القائمة على النتائج يجب أن توائم بين خطط عمل الوحدات وخطط العمل الفردية. ويُضاف إلى ذلك أن لعمليات التقييم دوراً بارزاً في هذه الأطر وكذلك ضرورة تعميم نتائجها على الدول الأعضاء والجمهور عموماً والجهات الأخرى صاحبة المصلحة. ولا يتضمن إطار منظمة العمل الدولية أية إشارة إلى مساءلة الأطراف الثلاثة الشريكة، كما أنه لا يشير إلى تعميم النتائج على الجمهور رغم أنه من الناحية العملية توجد لدى منظمة العمل الدولية فعلاً عملية إبلاغ معمول بها. وقد تبين أن ثمة جوانب ضعف كبيرة في هذا المجال تعترى الأطر الخاصة بمكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الصحة العالمية، خصوصاً فيما يتعلق بمساءلة الدول الأعضاء وتعميم محصلة أنشطة المنظمات ونتائجها على الجمهور وغيره من الجهات صاحبة المصلحة. وعلاوة على ذلك، لا يوجد في الإطار الخاص بمنظمة الصحة العالمية تعريف للمساءلة.

٤٨ - وقد تبين وجود نظام ضوابط داخلية قوي في إطارين اثنين من أطر المنظمات. فإطار الأمم المتحدة المقترح وإطار مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع تتوفر فيهما معظم عناصر/معايير المراقبة الداخلية التي حددها المفتش. ولا يذكر أي من هذين الإطارين معيار شهادات الاعتماد الداخلي/خطابات الضمان، رغم وجود مثل هذا النظام في الأمم المتحدة^(٤٠). ويسجل إطار منظمة العمل الدولية درجة أداء عالية أيضاً فيما يتعلق بالضوابط الداخلية ولكنه لا يقدم معلومات عن آليات توفير المعلومات الداخلية والخارجية. ومن المثير للاهتمام أن إطار الأمم المتحدة المقترح يتضمن إشارات إلى كل من المكافآت والتدابير التأديبية كجانب هام من جوانب المسائلة. وتشير أطر أخرى إلى الجزاءات والتدابير التأديبية ولكنها لا تقر بأهمية وجود نظام مكافآت لتحفيز الموظفين. وإطار الأمم المتحدة المقترح هو إطار فريد لكونه يشمل المكافآت والتدابير التأديبية على السواء. كما أن الأمم المتحدة هي المنظمة الوحيدة التي أدرجت في إطارها نظام لاتفاقيات كبار الموظفين مع الأمين العام من أجل مساءلة كبار مسؤولي الإدارة عن النتائج المحققة/غير المحققة.

٤٩ - وقد خلصت مقارنة المعيار المرجعي "الشكاوى والاستجابة" بالاستناد إلى الأطر السبعة إلى أنه لا تتوفر في أي إطار من أطر المنظمات المجموعة الكاملة من مكونات معيار الشكاوى والاستجابة. ولا ترد إلا في إطار المسائلة الخاصين بمنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية وإطار الأمم المتحدة المقترح إشارة إلى نظام الشكاوى غير الرسمي (الوسيط، أمين المظالم، مكتب الأخلاقيات)، ولا ترد إلا في إطار منظمة العمل الدولية وإطار الأمم المتحدة المقترح^(٤١) إشارة جزئية إلى آليات رسمية مثل آلية إقامة العدل. ويشير إطار منظمة

(٤٠) تدرج خطابات الضمان في اتفاقيات كبار مسؤولي الإدارة مع الأمين العام.

(٤١) في الفقرات ٧٧-٩٢ من الوثيقة A/64/640، يشير إطار الأمم المتحدة إلى أمين المظالم، وإقامة العدل، والنظم غير الرسمية للوساطة وتسوية المنازعات، وإلى النظم الرسمية لتحقيق العدالة الداخلية، والمحاكم، ومكتب الشؤون القانونية، وعمليات التقييم الإداري. وهو لا يشير إلى آليات مثل آلية الطعن فيما يتعلق بالمشتريات وآلية تقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة.

العمل الدولية إلى إجراء تحقيقات ولكنه لا يشير إشارة صريحة إلى وظيفة/مكتب التحقيق كجزء من إطار المساءلة، ولا يرد في أي من الأطر ذكر لوجود آلية طعن فيما يتعلق بالمشتريات كما لا ترد إشارة حول ما إذا كان بإمكان الجمهور عموماً، بما في ذلك الجهات المستفيدة، اللجوء إلى أية آلية لتقديم الشكاوى.

٥٠- وكما يمكن ملاحظته، تكمن جوانب قوة معظم الأطر المذكورة أعلاه في مجال الضوابط الداخلية. فلدى كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(٤٢) وصندوق الأمم المتحدة للسكان وثيقة ضوابط داخلية مستقلة غير مرفقة بوثيقة الإطار الرئيسية. ومن السهل الاطلاع على جميع العناصر المتصلة بالمساءلة بالرجوع إلى الوثيقة الرئيسية.

جوانب الضعف

٥١- يمكن ملاحظة جوانب الضعف الحالية التي تتمثل في عدم وجود إشارة إلى أهمية ثقافة المساءلة والإقرار بها؛ أي إقرار صريح بأن تدوين الإطار على الورق لا يكفي وأنه يجب على المنظمات، وخصوصاً كبار المديرين، الوفاء بمقتضيات المساءلة وإرساء مثل القيادة التي يُقتدى بها. وقد خلص المفتش، طوال المقابلات التي أجراها، إلى جود صورة ضعيفة لثقافة المساءلة في المنظمات كما يتصورها الموظفون، مقارنةً بالمديرين، حسبما تدل عليه درجات تقييم المساءلة التي حددها خلال المقابلات. فبصفة عامة، أعطى الموظفون درجة لثقافة المساءلة تتراوح بين صفر و٢ (على مقياس من ١ إلى ٤ حيث تمثل الدرجة ٤ الدرجة الأفضل) بينما تراوحت الدرجة التي أعطها المديرين بين ٢ و٣،٥. ويعتقد المفتش أن هذا مؤشر على تصور الموظفين لما يحدث على مستويات الإدارة العليا و لثقافة مساءلة (أو عدم مساءلة) كبار مديريهم.

٥٢- ويتجلى مؤشر الشفافية في ما إذا كانت لدى المنظمة سياسة صريحة للإفصاح عن المعلومات. ويتمثل المجال الذي يحتاج إلى مزيد من العمل في عنصر "الشكاوى والاستجابة". فعندما تنهار الضوابط الداخلية في منظمة ما، لا بد أن تكون هناك آلية تتيح للموظفين والجمهور ولأطراف ثالثة وللجهات المستفيدة عرض التظلمات/الشكاوى على المنظمة مع ضمان الحفاظ على سرّيتها. ولا يمكن لمنظمة أن تعلن أنها مساءلة أمام الجهات صاحبة المصلحة إذا كان السبيل الوحيد المتاح لهذه الجهات للتعبير عن رأيها هو من خلال الهيئة التشريعية للمنظمة. وتوجد لدى بعض المنظمات مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة آليات قوية للشكاوى والاستجابة ولكن هذه الآليات لا تنعكس بالضرورة في أطر المساءلة الخاصة بهذه المنظمات ويسلم المفتش تماماً بأنه يمكن اعتبار أطر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة

(٤٢) تم تنقيح إطار الضوابط الداخلية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل تحسين مواعيمه مع إطار لجنة المنظمات الراعية، وهو متاح على الشبكة الداخلية للأمانة العامة.

ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع أمثلة جيدة في منظومة الأمم المتحدة في مجال المساءلة وأن أطر هذه المنظمات قد لا تعكس بالضرورة الجهود المكثفة التي بُذلت مؤخراً في تنفيذ تدابير المساءلة. ويوصى بتحديث أطر المساءلة ذات الصلة بحيث تعكس بحق جميع المبادرات الجيدة الجارية ضمن المنظمات. وقد خطت الأمم المتحدة، بوصفها وافداً جديداً نسبياً إلى أطر المساءلة، خطوة إلى الأمام عن طريق إدماج الدروس المستفادة من تجارب المنظمات الأخرى والتفكير في كيفية تحسين إطارها بالاستناد إلى أطر المنظمات التي سبقتها في هذا المجال. وينبغي أن تُعدّ الأمانة العامة النسخة التالية لإطار المساءلة بحيث تُضمّن رسالة أقوى بشأن التزامها بالشفافية وبحيث يشمل عناصر تتعلق بكيفية نظرها في الشكاوى المقدمة من الجهات صاحبة المصلحة وكيفية الاستجابة لها.

٥٣ - وقد أبلغت منظمات أخرى المفتش بأن لديها عناصر مختلفة لإطار للمساءلة أو إطار للضوابط الداخلية. ويُثني المفتش على هذه الجهود ولكنه يرى أنه ينبغي إدخال تحسينات، لأن المساءلة لا تقتصر على الضوابط المالية أو الداخلية فحسب. وينبغي وضع إطار رسمي في وثيقة رسمية واحدة تُعرّف أولاً معنى المساءلة بالنسبة للمنظمة وتضم جميع عناصر المساءلة بحيث يمكن تعميمها على نحو أفضل على الموظفين وعلى الجهات صاحبة المصلحة. وينبغي أن تبين الأطر كيف تتلاءم العناصر وتترابط فيما بينها. ورغم أن هذا قد يكون مجرد عملية تدوين للأطر على ورق، فهو أداة مهمة لا لبيان الروابط بين المكونات فحسب بل أيضاً للتواصل مع الموظفين. ويرد أدناه ملخص لمختلف الأطر/العناصر الموجودة لدى المنظمات التي لا تتوفر لديها أطر مساءلة رسمية موثقة.

المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة التي لا تتوفر لديها إطار مساءلة رسمي^(٤٣)

عناصر المساءلة غير الموجودة	العناصر الموجودة
وضوح المسؤولية، واعتبارات الكلفة - المنفعة لأغراض اتخاذ قرارات الاستثمار، وإدارة المخاطر المؤسسية، ومعايير المساءلة الشخصية، وعدم وجود آلية طعن فيما يتعلق بالمشتريات أو نظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور.	مشروع إطار مساءلة. سياسات بشأن تفويض السلطة، والإفصاح عن البيانات المالية، وتقييم وإدارة الأداء، وآليات للإبلاغ، ومعايير النزاهة والسلوك الأخلاقي، والإدارة القائمة على النتائج، وإقامة العدل، والرقابة.
وضوح المسؤولية، واعتبارات الكلفة المنفعة لأغراض اتخاذ قرارات الاستثمار، وإدارة المخاطر المؤسسية، ومعايير المساءلة الشخصية، ولا توجد آلية طعن	لا يوجد إطار ولكن تتوفر لديها العناصر التالية: تفويض السلطة، والإفصاح عن البيانات المالية، وتقييم وإدارة الأداء، وآليات

(٤٣) حدّد المفتش أطر المساءلة الرسمية من خلال استعراض مكثفي وبلاستناد إلى ردود وردت من المنظمات نفسها على استبيان لوحدة التفتيش المشتركة. ولم تدرج أدناه سوى المنظمات التي ردت على الاستبيان.

عناصر المساءلة غير الموجودة	العناصر الموجودة	
فيما يتعلق بالمشترى أو نظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور	للإبلاغ، ومعايير النزاهة والسلوك الأخلاقي، والإدارة والميزنة القائمة على النتائج، وإقامة العدل، والرقابة.	
لا توجد آلية طعن فيما يتعلق بالمشترى أو نظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور.	لا يوجد إطار ولكن تتوفر مكونات مثل وضوح المسؤولية، وتفويض السلطة، واعتبارات الكلفة - المنفعة لأغراض اتخاذ قرارات الاستثمار، والإفصاح عن البيانات المالية، وتقييم وإدارة الأداء، ومعايير النزاهة والسلوك الأخلاقي، وإدارة المخاطر المؤسسية، والإدارة القائمة على النتائج، وإقامة العدل، والرقابة، ومعايير المساءلة الشخصية.	الاتحاد الدولي للاتصالات
وضوح المسؤولية ومعايير المساءلة، والإدارة القائمة على النتائج، واعتبارات الكلفة - المنفعة لأغراض اتخاذ قرارات الاستثمار (يجري إعدادها)، وإدارة المخاطر المؤسسية (يجري إعدادها) ومعايير المساءلة الشخصية، ومكتب الأخلاقيات، ولا توجد آلية للطعن فيما يتعلق بالمشترى أو نظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور.	لم يوضع إطار بعد ولكن يجري تنفيذ عناصر تتعلق بالأطر الاستراتيجية، وتخطيط العمل التشغيلي ورصده والإبلاغ عنه، وتقييم الأداء وإدارته، وإدارة المخاطر المؤسسية، ومعايير السلوك، ومكافحة الغش، وإقامة العدل، وتفويض السلطة، والإفصاح عن البيانات المالية.	منظمة الأغذية والزراعة
بالنسبة للعديد من المكونات، يتبع برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز سياسات منظمة الصحة العالمية ولكنه لا يتبع إطار المساءلة الخاص بهذه المنظمة. ولا توجد آلية للطعن فيما يتعلق بالمشترى أو نظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور.	إطار ميزانية ونتائج ومساءلة موحد يشمل غايات وأهدافاً ونتائج، إلى جانب مؤشرات لقياس وبيان التقدم. ويشكل هذا الإطار أداة للإدارة القائمة على النتائج وليس إطاراً للمساءلة على النحو الذي بينته وحدة التفتيش المشتركة.	برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز
لا توجد آلية طعن فيما يتعلق بالمشترى أو نظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور.	توجد لدى اليونسكو سياسة للمراقبة الداخلية، وجدول محددة لتفويض السلطة، والإدارة القائمة على النتائج، وتقييم الأداء، ولجان	اليونسكو

عناصر المساءلة غير الموجودة	العناصر الموجودة	
	للرقابة، ومكوّن يتعلّق بالأخلاقيات، وسياسة للإفصاح عن البيانات المالية، وسياسة للإبلاغ عن المخالفات ^(٤٤) . ويوجد عهد مبرم مع الدول الأعضاء بشأن الإطار الاستراتيجي.	
يجري إعداد عنصر إدارة المخاطر المؤسسية، ولا يوجد نظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور.	يوجد إطار للرقابة الداخلية، وسياسات بشأن تفويض السلطة، والإفصاح عن البيانات المالية، وتقييم الأداء وإدارته، والإبلاغ، ومعايير النزاهة والسلوك الأخلاقي، والإدارة القائمة على النتائج، وإقامة العدل، والرقابة، ومعايير المساءلة الشخصية.	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية
اعتبارات الكلفة - المنفعة لأغراض اتخاذ قرارات الاستثمار، والإفصاح عن البيانات المالية، وإدارة المخاطر المؤسسية، ومعايير المساءلة الشخصية، ولا توجد آلية طعن فيما يتعلق بالمشتريات أو نظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور.	مشروع ثان لكتاب أبيض يصف العناصر التنظيمية المرتبطة بالمساءلة، ولكن لا يوجد إطار مساءلة رسمي. ويشمل المشروع مواءمة الإطار مع أهداف المنظمة، ووضوح المسؤولية، وتفويض السلطة، ورصد الأداء، وآليات الإبلاغ، ومعايير النزاهة والسلوك الأخلاقي، والإدارة القائمة على النتائج، وإقامة العدل، والرقابة الداخلية.	المنظمة العالمية للسياحة
اعتبارات الكلفة - المنفعة لأغراض اتخاذ قرارات الاستثمار، ومعايير المساءلة الشخصية، وآليات لتقديم الشكاوى والاستجابة لها، ونظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور.	لا يوجد إطار، ولكن تتوفر العناصر التالية: وضوح المسؤولية، وتفويض السلطة، والإفصاح عن البيانات المالية، وتقييم الأداء وإدارته، والإبلاغ، ومعايير النزاهة والسلوك الأخلاقي، وإدارة المخاطر المؤسسية، والإدارة القائمة على النتائج، وإقامة العدل والرقابة.	الاتحاد البريدي العالمي

عناصر المساءلة غير الموجودة	العناصر الموجودة	
تعريف المساءلة وكيفية ترابط العناصر فيما بينها. ولا يوجد نظام منهجي لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور.	يوجد إطار للضوابط الداخلية يستند إلى نموذج لجنة المنظمات الراعية. ويوجد إطار نظري واضح لتعزيز المراقبة الإدارية والمساءلة.	برنامج الأغذية العالمي
لا توجد آلية طعن فيما يتعلق بالمشتريات أو نظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور.	سيتم تناول مسألة وضع إطار مساءلة شامل كجزء من برنامج التقويم الاستراتيجي للمنظمة. وتتوفر عناصر وضوح المسؤولية، وتفويض السلطة، واعتبارات الكلفة - المنفعة لأغراض اتخاذ قرارات الاستثمار، والإفصاح عن البيانات المالية، وتقييم الأداء وإدارته، ومعايير النزاهة والسلوك الأخلاقي، وإدارة المخاطر المؤسسية، والإدارة القائمة على النتائج، وإقامة العدل والمراقبة، ومعايير المساءلة الشخصية.	المنظمة العالمية للملكية الفكرية
لا توجد آلية طعن فيما يتعلق بالمشتريات أو نظام لتقديم الشكاوى من قبل الجهات المستفيدة/الجمهور.	لا يوجد إطار مساءلة رسمي ولكن توجد سياسات تتصل بوضوح المسؤولية، وتفويض السلطة، واعتبارات الكلفة - المنفعة لأغراض اتخاذ قرارات الاستثمار، والإفصاح عن البيانات المالية، وتقييم الأداء وإدارته، ومعايير النزاهة والسلوك الأخلاقي، وإدارة المخاطر المؤسسية، والإدارة القائمة على النتائج، وإقامة العدل والمراقبة، ومعايير المساءلة الشخصية.	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية

٥٤ - وتفتقر المنظمات التي لا يوجد لديها إطار للمساءلة إلى العناصر المتعلقة بمجال المساءلة المتبادلة وآلية الشكاوى والاستجابة. وهذا جانب ضعف مماثل لجوانب الضعف الملحوظة في المنظمات التي يوجد لديها إطار للمساءلة.

٥٥ - وتجدر الإشارة بصفة خاصة إلى برنامج الأغذية العالمي لأن لديه إطاراً قوياً للمراقبة الداخلية يشمل العديد من جوانب مكونات المساءلة الرئيسية المحددة. وينبغي تجميع هذا الإطار بطريقة تيسر تقاسم هيكله المتصل بالمساءلة وتعميمه على الموظفين والجمهور

الخارجي. كما أن الوثيقة المصاحبة للإطار بعنوان "دليل المديرين للرقابة الداخلية"^(٤٥) تمثل أيضاً وثيقة جديدة بالثناء تشدد تشديداً قوياً على ثقافة المساءلة وضرورة أن يكون المديرين قدوة على المستوى الأعلى للإدارة.

ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يكفل تحسين المساءلة:

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي لم تُنشئ بعد إطاراً للمساءلة قائماً بذاته أن يفعلوا ذلك على سبيل الأولوية، مسترشدين بالمعايير المرجعية الواردة في هذا التقرير.

المعيار المرجعي ٢: تطبيق نهج الإدارة القائمة على النتائج والتي تتسق مع الولايات المسندة إلى المنظمة ومع أهدافها، من المستويات العليا نزولاً إلى خطط عمل الوحدات وخطط العمل الفردية.

الأدوات:

(أ) الخطط الاستراتيجية؛

(ب) خطط عمل الوحدات؛

(ج) خطط العمل الفردية.

٥٦- ويشمل المعيار المرجعي المذكور أعلاه المعايير المرجعية التي اقترحها تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٦^(٤٦). وتُعرّف الإدارة القائمة على النتائج بأنها "نهج للإدارة يهدف إلى تغيير طريقة عمل المنظمات، حيث يمثل تحسين الأداء (تحقيق النتائج) التوجه الرئيسي"^(٤٧). والإدارة القائمة على النتائج هي الأداة الضرورية لتعزيز المساءلة المتبادلة بين الدول الأعضاء والمنظمات. وتجمع الإدارة القائمة على النتائج بين الأولويات والموارد والتخطيط الاستراتيجي وتعهد الأموال. وقد خلص تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٦ بشأن الإدارة القائمة على النتائج إلى أنه يوجد "وجه قصور منهجي رئيسي آخر في تطبيق [نهج] الإدارة المستندة إلى النتائج، وهو أن الأهداف الموضوعية على أعلى مستوى في المنظمة لا ترتبط بالأهداف المحددة على المستويات الأدنى"^(٤٨). وينبغي تحقيق الاتساق بين الأهداف على المستوى الأعلى والأهداف المحددة على المستويات الأخرى نزولاً إلى مستوى خطط العمل الفردية

(٤٥) دليل المديرين للرقابة الداخلية في برنامج الأغذية العالمي، من إعداد إدارة الموارد والمساءلة، أيار/مايو ٢٠١١.

(٤٦) شمل هذا الإطار المرجعي الأطر المرجعية ٢ و ٤ و ٥ و ٨ التي اقترحت في استعراض وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٦ بشأن الإدارة القائمة على النتائج لأغراض الاستعراض المتعلق بالمساءلة. وتظل الأطر المرجعية المحددة في استعراض وحدة التفتيش المشتركة JIU/2006/6 صالحة.

(٤٧) تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن الإدارة القائمة على النتائج (JIU/REP/2006/6).

(٤٨) "الإدارة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة في سياق عملية الإصلاح" (JIU/REP/2006/6، الفقرة ٣٩).

للموظفين، وإلا فلن تكون هناك مساءلة شخصية. وينبغي أن تكون لدى كل موظف، أياً كان موقعه في هيكل المنظمة، فكرة واضحة عن الكيفية التي يؤدي بها عمله إلى دعم أهداف المنظمة على المستوى الأعلى، وما هو متوقع منه إنجازاً والإطار الزمني المتوقع لذلك.

٥٧- وقد ذكرت معظم المنظمات التي شملها الاستقصاء أنها تنفذ أو تعمل على تنفيذ نهج الإدارة القائمة على النتائج. وأبلغت بعض المنظمات المفتش أن تنفيذ نهج الإدارة القائمة على النتائج وروابطه بإدارة الأداء قد بدأ للتو. وهذه مبادرة ممتازة وينبغي السعي دون تأخير لإيجاد روابط التنفيذ. إلا أن العديد من المنظمات المُجيبَة قد أبلغت المفتش أن قيود الموارد لا تزال تشكل عقبة أمام التنفيذ الكامل. وتظل المنظمات والدول الأعضاء ملتزمة بمواصلة تنفيذ نهج الإدارة القائمة على النتائج من أجل المحافظة على الزخم المحقق.

٥٨- وقد خلص الاستعراض الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية للإدارة القائمة على النتائج^(٤٩) إلى ما يلي: "يخلص مكتب الرقابة الداخلية إلى أنه على الرغم من أن النتائج المرجوة تُستخدم لتبرير الموافقة على الميزانيات، فإن التحقيق الفعلي للنتائج أو عدم تحقيقها ليس له تأثير ملحوظ على ما يعقبه من تخصيص للموارد أو غير ذلك من عمليات اتخاذ القرارات، وأن "ثقافة" المنظمة لن تتغير بفعل جهود "ممارسي" جمع البيانات داخل الأمانة العامة. وإذا لم تسترشد الجمعية العامة في صنع القرارات بالنتائج الفعلية المتحققة، وإذا لم يحدث في الوقت نفسه تخفيف لضوابط العملية، فإن الإدارة القائمة على النتائج ستظل تشكل عبئاً إدارياً دون أن يكون له نفع حقيقي". ولاحظت وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى ("الأونروا") أنه من الضروري، لنجاح الإدارة القائمة على النتائج، الحصول على تأييد ومشاركة جميع الجهات صاحبة المصلحة. وهذا يبرز أهمية الدور الذي تؤديه الدول الأعضاء من خلال الهيئات التشريعية لضمان تخصيص الموارد اللازمة للأولويات التي تحددها. وفي هذه الحالة، يمكن للإدارة القائمة على النتائج أن تحقق غرضها الحقيقي.

ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يساهم في تعزيز الكفاءة.

التوصية ٢

ينبغي للأجهزة التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، التي لم تفعل ذلك بعد، أن تتخذ قراراتها بالاستناد إلى نهج الإدارة القائمة على النتائج وأن تكفل تخصيص الموارد الضرورية لتنفيذ الخطط الاستراتيجية للمنظمات وإدارتها القائمة على النتائج.

٥٩- وتحمل المنظمة المسؤولية عن إجراء تقييم متواصل لعملياتها وأنشطتها وإنجازاتها من أجل توفير معلومات موثوقة عن مدى كفاءة أنشطتها وفعاليتها وتأثيرها. وينبغي إدراج نتائج عمليات التقييم واستنتاجاتها وتوصياتها في عملية التخطيط من أجل ضمان استمرار المنظمة

(٤٩) "استعراض الإدارة القائمة على النتائج في الأمم المتحدة" (A/63/268، الصفحة ٢، الفرع جيم).

في التعلم وفي تحسين التخطيط والتصميم والعمليات لتحقيق أقصى قدر من الكفاءة والفعالية. وينبغي أن تكون لدى جميع المنظمات وظيفة تقييم محددة تستند إلى سياسة تقييم واضحة توفر توجيهات بشأن عمليات التقييم. وينبغي أن تشمل سياسة التقييم عمليات التقييم المستقلة وعمليات التقييم الذاتي. وتشكل عمليات التقييم الذاتي أداة إدارية تتسم بنفس القدر من الأهمية التي تتسم بها عمليات التقييم المستقلة. وينبغي للمنظمات أن تسعى جاهدة إلى خلق ثقافة يُنظر فيها إلى عمليات التقييم بوصفها أدوات للتعلم تدعم تحقيق أهداف المنظمة.

المعيار المرجعي ٣: تجري المنظمات عمليات تقييم موثوقة تركز على الاستخدام، وتعمم على الجهات صاحبة المصلحة نتائج عمليات التقييم هذه واستنتاجاتها وتوصياتها.

الأدوات: وجود وظيفة تقييم، سواء كمكتب مستقل، أو كجزء من وحدة رقابة أو وحدات تخطيط وإدارة أخرى، أو كجزء من خطط عمل الوحدات.

٦٠- وفي عام ٢٠٠٧، أجرى فريق التقييم التابع للأمم المتحدة دراسة استقصائية لوظائف وسياسات التقييم في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وخلصت الدراسة إلى وجود وظائف تقييم مركزية لدى منظمة الأغذية والزراعة، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، والأونكتاد، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونسكو، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، والأمم المتحدة، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية. وخلصت الدراسة كذلك إلى أن لدى كل من منظمة الطيران المدني الدولي والوكالة الدولية للطاقة الذرية والاتحاد البريدي العالمي وظيفة تقييم مدمجة ضمن الهياكل الإدارية والتنفيذية^(٥٠). وخلصت الدراسة إلى عدم وجود وظيفة تقييم في كل من المنظمة البحرية الدولية والاتحاد الدولي للاتصالات والمنظمة العالمية للسياحة.

المعيار المرجعي ٤: ينبغي أن تكون لدى المنظمات سياسة إفصاح عن المعلومات تنفذ بفعالية ويتم في إطارها تعميم نتائج أنشطة المنظمة بصورة منتظمة على الأجهزة التشريعية والدول الأعضاء وغيرها من الجهات صاحبة المصلحة، بما في ذلك الجهات المانحة والجهات المستفيدة والجمهور عموماً.

الأدوات:

- (أ) سياسة إفصاح عن المعلومات؛
- (ب) تقارير مالية سنوية موحدة؛
- (ج) النتائج البرنامجية؛
- (د) نتائج التقييم والمراجعة.

United Nations Evaluation Group Evaluations in the United Nations System (UNEG/REF(2007)3, (٥٠) para. 16, p. 5)

٦١- وتحمل المنظمات مسؤولية تجاه الدول الأعضاء وأصحاب المصلحة والمأخوذ والمستفيدين والجمهور عموماً الذين تتعهد المنظمات أمواهم، وتتمثل هذه المسؤولية في تقديم تقارير لا تقتصر على ما حققته المنظمات باستخدام مواردهم فحسب بل تشمل أيضاً الكيفية التي تم بها ذلك. وهذا يتخذ، في العديد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، شكل تقارير سنوية تُقدّم إلى الهيئات التشريعية. كما ينبغي للمنظمات أن تقدم على نحو شفاف تقارير حول نتائج واستنتاجات وتوصيات عمليات مراجعة الحسابات ومتابعتها للتوصيات المقدمة من هيئات الرقابة الداخلية والخارجية. ومن الجدير بالملاحظة أن وحدة التفتيش المشتركة مكلفة، وفقاً لنظامها الأساسي، بجملة مهام منها إجراء عمليات تقييم، بالإضافة إلى عمليات تفتيش وتحقيق، على نطاق منظومة الأمم المتحدة^(٥١).

٦٢- وقد خلص الاستعراض إلى أن لدى المنظمات آليات إبلاغ قوية فيما يتعلق بتقديم تقاريرها إلى هيئاتها التشريعية وأنه ليس ثمة فجوات يمكن تحديدها في هذا المجال. ويختلف مستوى المعلومات وأنواع التقارير التي يتم تعميمها من منظمة إلى أخرى وبموجب ما تفضله جهات مانحة معينة. وتنفيذ المعايير الدولية للمحاسبة الخاصة بالقطاع العام، تقدم المنظمات تقارير بشأن البيانات المالية السنوية. وقد أُبلغ المفتش أنه، بالرغم من أن نتائج عمليات التقييم المستقلة قد تُعمّم على نطاق واسع، ثمة فجوة متصورة في التعميم الواسع النطاق للتقارير المتعلقة بعمليات التقييم الذاتي. وقد بدأت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا في نشر تقرير سنوي بشأن التقييم في نيسان/أبريل ٢٠١١. ويحلل التقرير عمليات التقييم الذاتي التقديرية التي تجرى خلال السنة ويقدم توصيات لتحسين الأداء على مستوى المنظمة. ويقدم برنامج الأغذية العالمي إلى المجلس التنفيذي تقريراً مستقلاً عن عمليات التقييم، بما في ذلك نتائج عمليات التقييم الذاتي. وأفادت منظمة العمل الدولية أنها تعتمز تقديم نتائج تقارير التقييم الذاتي إلى اللجنة الاستشارية المعنية بالتقييم وإلى مجلس إدارة المنظمة^(٥٢).

ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يكفل تعزيز الضوابط.

التوصية ٣

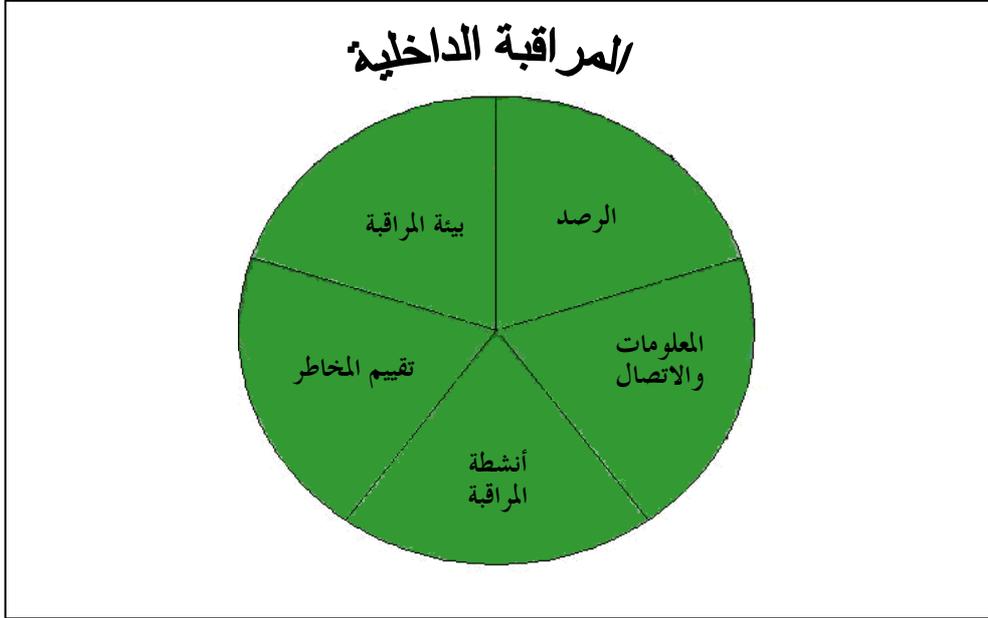
ينبغي للرؤساء التنفيذيين إدماج نتائج التقييم، بما في ذلك نتائج التقييم الذاتي، في تقاريرهم السنوية المقدمة إلى الهيئات التشريعية.

(٥١) الفصل ٤ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة.

(٥٢) الاستراتيجيات القائمة على النتائج ٢٠١١-٢٠١٥. استراتيجية التقييم التي تعزز استخدام عمليات التقييم (REV.1) GB.310/PFA/4/1، آذار/مارس ٢٠١١، مجلس الإدارة، الدورة ٣١٠، الفقرة ٢١.

باء- عناصر المساءلة: المراقبة الداخلية

الشكل ٤



٦٣- وتنشئ المنظمات مراقبة داخلية لا لضمان تحقيق النتائج فحسب إنما أيضاً لضمان تحقيقها وفقاً لقواعد المنظمة وأنظمتها وسياساتها ومعاييرها الأخلاقية ومعايير النزاهة. وتتألف المراقبة الداخلية، كما هو مبين أعلاه، من خمسة عناصر.

عنصر المراقبة الداخلية: بيئة المراقبة

٦٤- يحدد العنصر الأول من هذه العناصر، أي بيئة المراقبة، الجو العام لعمل المنظمة الذي يؤثر في وعي موظفيها. ففي إطاره تُحدد معايير السلوك/الأداء حيث يكافأ الموظف على السلوك/الأداء الجيد ويجازى على السلوك/الأداء السيئ. وتدرج في هذا الإطار العمليات الإدارية مثل سياسات الموارد البشرية. وتدعم بيئة المراقبة تعميم ثقافة المساءلة في المنظمة.

٦٥- ويتألف هذا القسم المتعلق ببيئة المراقبة من خمسة معايير مرجعية تتصل بالأخلاقيات والنزاهة، والجزاءات والمكافآت وسياسات الموارد البشرية.

(أ) الأخلاقيات والنزاهة

يتوخى المعيار المرجعي التالي التركيز على الأخلاق العامة للموظفين وسلوكهم.

المعيار المرجعي ٥: وجود وإنفاذ سياسات تتعلق بالسلوك الأخلاقي، ومعايير التزاهة، ومكافحة الفساد، ومكافحة الغش

الأدوات:

- (أ) نظام إداري للموظفين/مدونة لقواعد سلوك الموظفين، بما في ذلك ما يتعلق بالتحرش؛
- (ب) وجود وظيفة تتعلق بالأخلاقيات؛
- (ج) سياسة تتعلق بالهدايا والمن والضيافة؛
- (د) الحماية من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء سلوك أو مخالفة؛
- (هـ) سياسة تتناول الأنشطة الخارجية (تضارب المصالح)؛
- (و) سياسة لمكافحة الغش ومكافحة الفساد؛
- (ز) التدريب.

٦٦- وتمثل الوثيقة المرجعية الرئيسية لمدونة قواعد سلوك الموظفين في "معايير سلوك موظفي الخدمة المدنية الدولية"^(٥٣) التي وضعتها لجنة الخدمة المدنية الدولية. ولا تشمل هذه المدونة التي وضعت وأقرت في عام ٢٠٠١ قضايا المساءلة ولكنها تنطرق إلى عناصر ثقافية هامة تتعلق بالمساءلة مثل الانفتاح والشفافية لدى التعامل مع أصحاب المصلحة الخارجيين. وتتضمن مدونة قواعد السلوك معايير محددة بشأن التحرش، وتضارب المصالح، والأنشطة الخارجية، والهدايا والمن والضيافة.

٦٧- وقد خلص تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن "قواعد الأخلاق في منظومة الأمم المتحدة"^(٥٤) إلى أنه لا توجد في الوكالة الدولية للطاقة الذرية ومنظمة الطيران المدني الدولي والمنظمة البحرية الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية والمنظمة العالمية للسياحة ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية^(٥٥) وظيفة تتعلق بالأخلاقيات تقوم على سياسة بشأن المعايير الأخلاقية. وهذه وظيفة هامة كثيراً ما تُنشئها المنظمات لمعالجة الادعاءات المتعلقة بالانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء سلوك أو مخالفة. ومنذ صدور التقرير المذكور أعلاه، استحدثت منظمة الطيران المدني الدولي ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية ومنظمة الصحة العالمية وظيفة معنية بالأخلاقيات.

(٥٣) كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢. وقد أعدت الصيغة السابقة المعنونة "معايير السلوك في الخدمة المدنية الدولية" في عام ١٩٥٤.

(٥٤) قواعد الأخلاق في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2010/3).

(٥٥) أبلغت المنظمة العالمية للملكية الفكرية المفتش، من خلال الرد على الاستبيان (آذار/مارس ٢٠١١) أن العمل جارٍ على إعداد مدونة للقواعد الأخلاقية.

ويعيد المفتش تأكيد التوصية الواردة في تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن قواعد الأخلاق بأنه "ينبغي للهيئات التشريعية أن توجه الرؤساء التنفيذيين إلى تقديم مقترحات بشأن إنشاء وظيفة أخلاقيات وفقاً للمعايير التي اقترحتها وحدة التفتيش المشتركة"^(٥٦).

٦٨- وتوجد لدى جميع المنظمات المشاركة سياسة تتعلق بالهدايا والمن والضيافة رغم أن هذه السياسات تختلف بين المنظمات التي تنتهج سياسة عدم تسامح على الإطلاق والمنظمات التي تنتهج سياسة تسمح للموظفين بقبول الهدايا ذات القيمة الرمزية. وقد خلُصت مذكرة وحدة التفتيش المشتركة المعنونة "إصلاح نظام المشتريات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة"^(٥٧) إلى أن تعريف القيمة الرمزية يتباين تبياناً واسعاً، حيث تبلغ القيمة الأدنى ٢٠ دولاراً وترتفع إلى ٣٠٠ فرنك سويسري في حالة الاتحاد البريدي العالمي. ويوصي المفتش بأن توحد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تعريف سياسة الهدايا والمن والضيافة من أجل ضمان الاتساق.

٦٩- وفيما يتعلق بوجود سياسة تحمي الأفراد من الانتقام بسبب الإبلاغ عن سوء سلوك أو بسبب المشاركة في تحقيق: توجد لدى اللجنة التحضيرية لمنظمة الحظر الشامل للتجارب النووية، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة، والأمم المتحدة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والاتحاد البريدي العالمي، وبرنامج الأغذية العالمي، والأونروا، ومنظمة الصحة العالمية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، سياسة لحماية المبلغين عن مخالفات^(٥٨). إلا أن المقابلات التي أُجريت قد بيّنت أن فعالية هذه السياسة مشكوك فيها، خصوصاً من وجهة نظر الموظفين. وعندما سُئل المديرون عن سياسة حماية المبلغين عن مخالفات وعما إذا كانت هناك أية أوجه ضعف محددة، أفاد معظمهم بأن عدد الشكاوى التي تلقاها موظفو التحقيق منذ استحداث سياسة حماية المبلغين عن مخالفات هو مؤشر على نجاعة هذه السياسة. إلا أن أجوبة أعضاء مجالس/اتحادات الموظفين تفاوتت في هذا الشأن. فقد أبلغت أغلبية ممثلي مجالس الموظفين الذين أُجريت مقابلات معهم المفتش بأن هذه السياسة موجودة ولكنها غير معروفة لدى الموظفين أو أن الموظفين يترددون في الإبلاغ عن المخالفات لاعتبارات تتصل بمسألة السرية في عمليات التحقيق. وذكروا كذلك أن هذه السياسة لا تأخذ في الاعتبار الأعمال الانتقامية "المبطنّة" التي يمكن أن تُمارس على الموظفين المعنيين بطرق مكررة وفي بعض الأحيان بعد سنوات من الإبلاغ عن المخالفة.

(٥٦) قواعد الأخلاق في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2010/3)، الصفحة ٤) وترد المعايير المقترحة في الإطار ١ من الوثيقة نفسها.

(٥٧) Procurement Reform in the United Nations system organizations (JIU/NOTE/2011/1).

(٥٨) أبلغت المنظمة العالمية للملكية الفكرية المفتش أنها تعمل حالياً على وضع سياسة لحماية المبلغين عن مخالفات.

٧٠- وثمة مسألة أكثر إثارة للقلق تتمثل في عدم توفر سبل للانتصاف عند حدوث الفعل الانتقامي. وقد كانت هناك عدة حالات بارزة في منظومة الأمم المتحدة عُوقب فيها موظفون أبلغوا عن مخالفات، حيث تم فصلهم من الخدمة أو حُرموا من تجديد عقودهم أو من الترقية. وتبين هذه الحالات أنه عندما يحدث الفعل الانتقامي، لا تفعل المنظمة الكثير لتدارك الحالة أو تصحيحها. وقد قضت المحكمة الإدارية المعنية في هذه الحالات بدفع تعويضات نقدية للموظفين المعنيين. إلا أنه لم تتم حتى الآن إعادة أي موظف إلى وظيفته، وهذا يدل على أنه عندما تتدهور بيئة العمل لا يعود من الممكن إعادة الموظف إلى وظيفته. ومن المؤسف أن هذه الحالات البارزة ليست معروفة تماماً لدى الموظفين ويبدو أنها تقدم مثلاً سيئاً وإنذاراً ضمناً بما سيحدث إذا ما أقدم الموظف على الإبلاغ عن سوء تصرف. وقد شعر المفتش بالقلق لما سمعه من وجهات نظر الموظفين، وهو يقترح أن تنظر هيئات الرقابة في مدى فعالية سياسات الإبلاغ عن المخالفات وأن تنظر بتمعن في الكيفية التي يمكن بها تدعيم الآليات التي تستند إليها هذه السياسة بغية كفالة استقلالية وشفافية التحقيقات في حالات الانتقام (مع الحفاظ على التكتيم على هوية المبلغين) وضمان الاتساق في تطبيق هذه السياسة.

٧١- وتوجد لدى أغلبية منظمات الأمم المتحدة التي أُجريت مقابلات معها سياسات تتعلق بالأنشطة الخارجية أو بتضارب المصالح. وتشير هذه السياسات إلى تضارب المصالح المالية، فضلاً عن الإعلان عن أية أنشطة خارجية قد تتعارض مع مدونات/معايير عمل الموظفين بوصفهم موظفي خدمة مدنية دولية. وتجدر ملاحظة أن مسؤولي المنظمات لم يثيروا في هذا الصدد أية مسائل حقيقية في سياق موضوع المساءلة.

٧٢- إلا أن المفتش اندهش إذ علم بأن ثمة عدداً قليلاً فقط من المنظمات التي توجد لديها سياسة لمكافحة الغش - الفساد. وتوجد لدى منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية ومركز التجارة الدولية والاتحاد الدولي للاتصالات واليونسكو واليونسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيدو ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة الصحة العالمية سياسة قائمة بذاتها لمكافحة الغش، بينما لا توجد لدى الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة سياسة رسمية لمكافحة الغش ولكن لديها العديد من عناصر هذه السياسة. وقد أبلغت اليونسكو والمنظمة العالمية للملكية الفكرية المفتش أنهما تعلمان حالياً على وضع مثل هذه السياسة الشاملة. ويقترح المفتش أن يسارع الرؤساء التنفيذيون للمنظمات التي لا يوجد فيها مثل هذه السياسة الموحدة إلى وضع سياسة في هذا الشأن.

٧٣- ورغم أنه قد تبين أنه لا توجد لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين سياسة شاملة لمكافحة الغش، فهي جديرة بالذكر في هذا المقام لممارستها الجيدة، نظراً لالتزامها بالمساءلة أمام الجهات المستفيدة منها، فقد وضعت مبادئ توجيهية وسياسات محددة لمكافحة

الغش تتناول ما يحدث من غش في حالات إعادة التوطين وتسجيل اللاجئين وغيرهم من الأشخاص الذين تهتم بهم المفوضية، وفي مجالات تتصل بالإدارة (الإمدادات، والموارد البشرية، والمالية، وما إلى ذلك).

الممارسة الجيدة: إجراءات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لمكافحة الغش فيما يتعلق بإعادة التوطين:^(٥٩) حُددت السياسات والمبادئ التوجيهية لمكافحة الغش المتصلة بالآثار المترتبة على الغش في حالات إعادة التوطين باعتبارها من التطورات والمسائل الهامة التي ينبغي إدراجها في الدليل المنقح لإعادة التوطين^(٦٠)، وهو أداة لزيادة الوعي تهدف إلى كشف الأعراض أو إشارات الخطر التي قد تدل على وجود غش، ومتابعة هذه الأعراض والإشارات إلى أن يثبت حدوث الغش أو عدم حدوثه. وقد وضعت المفوضية سياسة للحفاظ على سلامة برنامج إعادة التوطين وعمليات المفوضية عموماً عن طريق تعزيز فعالية التصدي لأعمال الغش المتصلة بإعادة التوطين والمرتبكة من قبل اللاجئين^(٦١) وتتوخى هذه السياسة إحداث أثر وقائي وردعي فيما يتصل بأعمال الغش، كما تتوخى ضمان عدم استفادة الأشخاص غير المؤهلين للاستفادة من هذا الحل المتمثل في إعادة التوطين. وتسعى هذه السياسة أيضاً إلى إضفاء الطابع المنهجي والمتسق على الإجراءات التي تُفرض حالياً في الميدان.

(ب) الجزاءات والمكافآت

المعيار المرجعي ٦: عدم الامتثال للسياسات/اللوائح النافذة يؤدي إلى عواقب واضحة. ويجب أن تكون الجزاءات واضحة وقابلة للتطبيق وأن تُنفذ على المستويات كافة. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي الإقرار بالأداء المميز عن طريق الاعتراف - الجوائز - المكافآت.

الأدوات:

- (أ) وثائق تتناول سياسات الجزاءات والإجراءات التأديبية؛
- (ب) تضمين التقارير السنوية الجزاءات الموقعة من قبل الرئيس التنفيذي؛
- (ج) برامج الجوائز/المكافآت التي تُقررها اللجان/الأفرقة استناداً إلى معايير واضحة؛
- (د) نشر أسماء الموظفين الحاصلين على جوائز ومكافآت.

٧٤- ومن العلامات الظاهرة والبسيطة جداً التي تدل على المساءلة ما يتمثل في فرض إجراءات تأديبية/جزاءات على الموظف الذي لا يمتثل لسياسات المنظمة وولاياتها. وقد علم المفتش من جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تدرج في نطاق هذا الاستعراض أن

(٥٩) 2010 Resettlement Fraud: A Tool to Help Offices Assess Their Exposure and Vulnerability (Annex 3 to the 2008 Baseline Standard Operating Procedures on Resettlement).

(٦٠) 2011 Revision of the 2004 UNCHR Resettlement Handbook.

(٦١) 2008 Policy and Procedural Guidelines. Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees.

لديها تدابير ومبادئ توجيهية تتعلق بالإجراءات التأديبية. إلا أن من الشكاوى الشائعة التي أعرب عنها العديد ممن أُجريت مقابلات معهم، والتي تبلغ حد اليأس في بعض الحالات، أنه لا توجد في منظومة الأمم المتحدة بوضعها الحالي لا "جزرة" ولا "عصا" فعالة لتحفيز الموظفين أو ردعهم. وينطوي هذا المعيار المرجعي على دراسة حالات مثيرة للاهتمام لبيان أن مثل هذه السياسة قد تكون موجودة نظرياً ولكنها لا تُطبق عملياً.

٧٥- وفيما يتعلق بممارسات الجزاءات التأديبية، لاحظت هذه الدراسة أنه رغم وجود مبادئ توجيهية مدونة على الورق، لم تكن هناك أية حالات تأديبية، أو لم يكن هناك سوى عدد محدود من التدابير التي اتخذت بحق الموظفين، على مدى السنوات الثلاث إلى الخمس الأخيرة. فمن الصعب على المنظمات، دون وجود "العصا" الرادعة، مساءلة الموظفين، ومن الصعب على المديرين إفهام الموظفين بأن الإدارة تأخذ سوء السلوك على محمل الجد. وقد ذُكرت أسباب مختلفة تفسر انتفاء أو ندرة الحالات التي تفرض فيها بعض المنظمات جزاءات على موظفيها. وأول هذه الأسباب أن محكمة المنازعات في الأمم المتحدة والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية تتطلبان تقديم قدر كبير من الأدلة يُعادل ما تتطلبه القضايا الجنائية^(٦٢) وثمة سبب ثانٍ أُشير إليه في أحيان كثيرة من قبل من أُجريت مقابلات معهم، وهو أن ثمة تصوراً بأن الإدارة تسمح للمتهمين بسوء السلوك بأن "يستقلوا" أو "يتقاعدوا". ثم إن الموظفين يتصورون في كثير من الأحيان أنه كلما ارتفع مستوى المنصب، حظي الموظف بقدر أكبر من الحماية وتجنب الخضوع لتدابير تأديبية رسمية. وأبلغ موظفون المفتش بشواهد على حالات عُبن فيما يتعلق بفرض الجزاءات على الموظفين بحسب اختلاف مستويات وظائفهم. وقد تبين أن بعض المنظمات، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تأخذ هذه المسائل على محمل الجد إلى حد ما. ويخلص المفتش إلى أنه ينبغي لأي تقييم يُجرى في المستقبل مدى فعالية أطر/عناصر المساءلة أن يجلل الإجراءات التأديبية التي تستخدمها المنظمات بحسب رُتب الموظفين.

٧٦- وفي بعض الحالات، يكون سوء السلوك خطيراً إلى حد يستدعي إحالة القضية إلى السلطات الوطنية باعتباره سوء تصرف جنائي يخضع للملاحقة بموجب القوانين الوطنية. وقد علم المفتش أن مكتب الشؤون القانونية التابع للأمانة العامة الذي يشمل جميع صناديق الأمم المتحدة وبرامجها^(٦٣) قد أحال إلى سلطات وطنية ٢٣ حالة يتعلق الثلثان منها بمخالفات ارتكبتها موظفون. وذكرت وكالة متخصصة أنها لم تُحل أية حالات إلى السلطات الوطنية خلال السنوات الخمس الماضية رغم أنه كانت لديها أسباب تستدعي القيام بذلك. أما سبب عدم الإحالة الذي ذكرته فيتعلق بمسألة الحصانة. ويرى المفتش أن هذه ليست عقبة: فإذا كانت هناك قوانين وطنية منطبقة في هذا الشأن، فيمكن بل ينبغي رفع الحصانة.

(٦٢) ووجهت منظمة الأغذية والزراعة نظر الفريق إلى أن استعراضها للسوابق القضائية للمحكمة الإدارية التابعة لمنظمة العمل الدولية قد أظهر أنها ليست عادة أكثر مواتاة للمدعين منها للمنظمات.

(٦٣) يشمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وصندوق الأمم المتحدة للسكان، في جملة منظمات أخرى.

وذكرت منظمة أخرى أنه حدثت فيها حالات غش ولكن الخسارة النقدية المتكبدة كانت طفيفة إلى حد لا يستدعي إحالة القضية إلى السلطات الوطنية وبالتالي لم يكن هناك ما يستحق المخاطرة بالتنازل عن الحصانة، وبالتالي فقد اعتُبر أن من الأفضل معالجة الحالة ضمن المنظمة.

٧٧- وحتى في الحالات التي حدثت فيها إحالات إلى السلطات الوطنية، تبين أن متابعة بعض هذه السلطات للقضايا المحالة إليها كانت ضعيفة. وفي هذه الحالات، يمكن للمنظمة المعنية أن تفصل الموظف من الخدمة ولا يمكنها أن تفعل أكثر من ذلك. وكما لوحظ في الوثيقة المعنونة "ممارسة الأمين العام في المسائل التأديبية والسلوك الجنائي المحتمل"، التي تغطي الفترة من ١ تموز/يوليه ٢٠١٠ إلى ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١١، "... أحييت إلى الدول الأعضاء ثماني حالات تنطوي على ادعاءات جدية بالتصديق تشير إلى سلوك جنائي من قبل مسؤولين أو خبراء تابعين للأمم المتحدة موفدين في بعثات. والأمين العام ليس على علم بأية إجراءات يمكن أن تكون الدول الأعضاء المعنية قد اتخذتها فيما يتصل بهذه الحالات"^(٦٤) وفي هذا السياق، يدعو المفتش الدول الأعضاء المعنية إلى أداء دورها في خلق/تعزيز ثقافة المساءلة. وقد حثت الجمعية العامة على إبقاء جميع الموظفين على علم بما يحدث من حالات سوء السلوك. وبالتالي فإنه يجب على الدول الأعضاء أيضاً أن تنهض بدورها فيما يخص المساءلة. فإذا ما ظل الموظفون يرون أمثلة على وجود استثناءات وتطبيق غير منصف للتدابير التأديبية، فإن ثقافة المساءلة في المنظمة المعنية ستظل هشة.

٧٨- ورغم أن المفتش لا يستطيع، بالنظر إلى نطاق هذا الاستعراض، أن يؤكد بالاستناد إلى إحصاءات كمية ما إذا كانت هذه التصورات صحيحة أم لا، فإن مجرد وجود تصورات سلبية هو أمر يمكن أن يُعتبر مضرًا بثقافة المساءلة. وتجدد ملاحظة أن الآراء المذكورة أعلاه هي آراء تكاد تكون مشتركة بين جميع ممثلي موظفي المنظمات. وفيما يتعلق بثقافة المساءلة وشعور الموظفين بأنهم يخضعون للمساءلة على المستوى الفردي، تمثل التصورات المشار إليها أعلاه دلالة على قصور خطير في المساءلة في بعض منظمات الأمم المتحدة.

٧٩- ومن الطرق الكفيلة بالتخفيف من حدة التصور السلبي للموظفين فيما يتعلق بمدى إنصاف التدابير التأديبية أن يتم سنوياً نشر قائمة بجميع الإجراءات التأديبية الرسمية المتخذة بحق الموظفين. وينبغي التكنم في القائمة على هوية الشخص المعني، ومع ذلك فإن القائمة ينبغي أن تكون واضحة في بيان المخالفة المرتكبة التي يحاسب عليها الموظف المعني، ورتبة هذا الموظف إن أمكن، والعقوبة الموقعة. فإعداد مثل هذه القائمة يخدم أربعة أغراض تتمثل في أنها: (١) تُحسِّن الشفافية ضمن المنظمة وتوضح للموظفين بأن الجزاءات تُفرض (أو لا تُفرض) على المستويات كافة؛ و(٢) تبين أن الجزاءات تتناسب مع سوء السلوك ولا تتصل بالمنصب الذي يشغله الموظف في المنظمة؛ و(٣) تشكل أداة لزيادة وعي الموظفين فيما يتعلق بالمخالفات التي يخضع

(٦٤) ST/IC/2011/20، الفقرة ٧٢.

مرتكبوها للعقاب؛ و(٤) تساعد في تحديد مستوى العقوبة بالاستناد إلى السوابق. ويجب المحافظة على قاعدة التناسب.

٨٠- وكأمثلة على الممارسة الجيدة^(٦٥)، تجدر الإشارة بمنظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة والأمم المتحدة وبرنامج الأغذية العالمي لأن هذه المنظمات تكفل نشر ممارسات المسؤولين التنفيذيين في المسائل التأديبية وبالتالي فإنها تكفل أن تكون هذه الممارسات معروفة لدى جميع الموظفين. وتقوم الأمم المتحدة، بناءً على طلب الجمعية العامة في قرارها ٢٨٧/٥٩، الفقرة ١٧، ومن خلال التعاميم الإعلامية، بنشر قائمة بالجزاءات الموقعة من قبل الأمين العام بحسب نوع سوء السلوك، مشفوعة بوصف موجز للمخالفة والإجراء التأديبي الذي أُنخذ. وهذا مثال ينبغي الاقتداء به. وينبغي أن تكون هذه القائمة متاحة للهيئات التشريعية.

٨١- وقد علم المفتش من مسؤولي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنهم يعترمون المضي إلى ما هو أبعد من الممارسة الحالية المتمثلة في نشر الجزاءات على الشبكة الداخلية للأمانة العامة. فهم سيعملون على جعل هذه المعلومات متاحة للجمهور بحق من خلال نشرها على موقع البرنامج على شبكة الإنترنت. وقد وافقت الإدارة القانونية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أن هذه القائمة ينبغي ألا تقتصر على التدابير التأديبية فحسب، بل أن تتضمن أيضاً معلومات عن أولئك الذين يثبت أنهم ارتكبوا مخالفات ثم استقالوا (هذه المعلومات لا تظهر حالياً في أية قائمة من القوائم المنشورة باستثناء ما يتصل منها ببرنامج الأغذية العالمي، وهي لا تعتبر من الإجراءات التأديبية) ومعلومات عن مرتكبي المخالفات من غير الموظفين مثل المتعاقدين والخبراء الاستشاريين. ويرى المفتش أن التزام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالشفافية والانفتاح في هذا الشأن هو مثال ينبغي للمنظمات الأخرى أن تقتدي به. وقد أبلغت منظمة العمل الدولية المفتش أنها تعتبر أن نشر هذه القوائم ينطوي على خطر الإخلال بواجب المنظمة تجاه موظفيها فيما يتصل باحترام كرامتهم وما يرتبط بذلك من واجب الحفاظ على السرية. ورغم أن المفتش يدعو المنظمات إلى ضمان التكتّم على هوية من تدرج حالاً في قوائم الخاضعين لجزاءات تأديبية، فإنه يشكك في وجهة النظر هذه التي أعربت عنها منظمة العمل الدولية والتي تتنافى مع اتجاه ممارسة المنظمات التي تتوخى تحقيق الشفافية على جميع مستويات المنظمة.

ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يحسن تعميم أفضل الممارسات وأن يعزز الضوابط والامتثال.

(٦٥) تقوم المنظمات المذكورة، باستثناء مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بنشر هذه المعلومات سنوياً. أما المفوضية فنشرها كل سنتين.

التوصية ٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين للمنظمات الذين لم يفعلوا ذلك بعد أن يطلعوا موظفيهم على ما يتخذونه من قرارات بشأن التدابير التأديبية المفروضة على الموظفين وذلك من خلال نشر قوائم (في مرفقات بالتقارير السنوية وعلى الموقع الشبكي) تصف المخالفات المرتكبة والتدابير المتخذة مع ضمان التكتّم على هوية الموظفين المعنيين.

٨٢- ومما يشجع المساءلة الشخصية استخدام أدوات منح الجوائز/المكافآت/الحوافز وتطبيق آلية تأديبية/جزائية. وقد أعرب الأشخاص الذين أجريت مقابلات معهم عن أسفهم لعدم وجود طريقة ملموسة لتحفيز الموظفين من خلال منح الجوائز/المكافآت في منظومة الأمم المتحدة. وقد علم المفتش من لجنة الخدمة المدنية الدولية أنها تنظر في هذه المسألة التي تشمل منظومة الأمم المتحدة كلها^(٦٦).

٨٣- وثمة مكافآت توجد بالفعل وتتخذ شكل منح الموظف درجة إضافية أو ترقّيته المعجلة إلى رتبة أعلى. إلا أن المفتش علم من خلال المقابلات التي أجراها أن هذه الدرجة الإضافية التي يمكن أن تكون بعض المنظمات قد استخدمتها للمكافأة على الأداء الجيد قد أسبى استخدامها عملياً لتتحول إلى درجة إضافية سنوية تمنح تلقائياً^(٦٧). ونادراً ما تستخدم الترقّيات الشخصية في المنظومة، وقد علم المفتش من مديري الموارد البشرية وممثلي الموظفين أن هناك حصة مفروضة في بعض الحالات تقتصر على منح ترقّيتين شخصيتين فقط في كل سنة. وفي غياب هذه المكافآت الرسمية على الأداء الممتاز، تستخدم بعض المنظمات بعض الأدوات التحفيزية المخصصة. فقد اختبر الاتحاد الدولي للاتصالات وبرنامج الأغذية العالمي نظاماً تجريبياً لمنح العلاوات كمكافأة للموظفين على أدائهم المميز؛ إلا أنهما وجدوا أن هذا يلقي عبئاً ثقيلاً على الموارد ويضعف الروح المعنوية للموظفين الآخرين. وفي كلتا الحالتين، تم التخلي عن نظام العلاوات أو أنه تجري مناقشة مسألة مواصلة العمل به. وقد وجد المفتش أن ممارسة الأونروا في هذا الشأن هي مثال على الممارسة الجيدة. فقد بحثت الوكالة فكرة الاعتراف بالأداء المميز (والمكافأة عليه) بمكافآت وجوائز نقدية وغير نقدية) ووضعت مبادئ توجيهية بشأن المكافآت وتقدير الأداء المميز أدمجت في إطار سياستها في مجال الموارد البشرية.

(٦٦) اقترح التقرير السنوي للجنة الخدمة المدنية الدولية لعام ٢٠١١ (A/66/30) إطاراً جديداً يعزز "ثقافة التقدير" التي تشجع الموظفين على الإشادة بالزملاء لقيامهم بعمل مميز أو إبدائهم لسلوك مميز. وهو يحدد وسائل لمكافأة الموظفين تستطيع المنظمات تكييفها مع ثقافتها التنظيمية واحتياجاتها الخاصة. وكما طلبت اللجنة، كانت هناك أيضاً اقتراحات بخصوص المبادئ التوجيهية لتطبيق ممارسة الترقية على "أساس الجدارة" حيث تتم ترقية الموظف إلى درجة أعلى كمكافأة له على أدائه المميز" (ص. ٢٣).

(٦٧) علم المفتش من برنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بالإيدز أن البرنامج يمارس سلطته التقديرية في حجب منح العلاوات ضمن الرتبة نفسها للموظفين الذين يظهرون قصوراً في الأداء.

٨٤- وتأخذ المكافأة "غير المادية" الأشيع استخداماً شكل توفير الفرص التدريبية للموظفين. وقد أعطيت أمثلة مختلفة تتعلق بمنظمات تتيح لموظفيها ذوي الأداء المميز فرص التدريب أثناء العمل من خلال إيفادهم إلى مكاتب ميدانية لبضعة أسابيع أو إيفادهم في بعثات خاصة لتمكينهم من التطور المهني. وينبغي لمجلس الرؤساء التنفيذيين أن يضع، عن طريق اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة، آلية لمنح الجوائز/المكافآت تنطبق على نطاق المنظومة. إلا أن المفتش يحذر من استخدام التدريب الرسمي كأداة "مكافأة" معمة، ذلك لأنه يحق للموظفين أصلاً الاستفادة من عدد معين من أيام التدريب سنوياً. وينبغي ألا تصبح الفرص التدريبية مكافأة لا تُمنح إلا للموظفين ذوي الأداء المميز. وقد علم المفتش بمنح جوائز لموظفين فاق أداؤهم توقعات الأداء أو تميزوا في مجال الابتكار أو العمل ضمن أفرقة. فلدى منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، والأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي آليات لمنح الجوائز والمكافآت تقديراً للأداء المتميز للموظف كفرد أو ضمن مجموعة. أما برامج المكافآت الأكثر تطوراً فتشمل معايير محددة ولجاناً لاتخاذ قرارات منح الجوائز والمكافآت وتنظم احتفالات رسمية لمنح الجوائز تبث بثاً مباشراً يشمل جميع المكاتب والمواقع الميدانية. ويسلم المفتش بأن المنظمات تعمل على تنفيذ مثل هذه التدابير التحفيزية في ظل قيود شديدة على الموارد، وهو يشيد بالمبادرات الخلاقة المتخذة من قبل هذه المنظمات.

ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يحسن تعميم أفضل الممارسات.

التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين أن يوزعوا إلى شعبهم المسؤولية عن إدارة الموارد بأن تُنشئ آليات لتقدير الأداء المميز عن طريق استحداث سبل ووسائل خلاقية لتحفيز الموظفين من خلال منحهم جوائز ومكافآت وغير ذلك من الحوافز.

(ج) سياسات الموارد البشرية

٨٥- من أجل الحفاظ على بيئة تُحترم فيها الضوابط الداخلية، وعرض فلسفة الإدارة المتعلقة بالمساءلة، يلزم انتهاج سياسات صارمة بشأن تعيين الموظفين واختيارهم. ويوجد ضمن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عدد هائل من سياسات الموارد البشرية. فالسياسات التي تُعنى ببيئة الرقابة تتصل بالمواصفات الوظيفية وخطط العمل التي تفضي إلى عمليات تقييم الأداء وبالتالي فهي تسمح بمساءلة الموظفين مساءلة فردية. وثمة مجموعة ثانية من السياسات التي تندرج في إطار هذا المكون، وهي تتعلق بتعيين الموظفين وتهيئة البيئة المواتية لضمان اختيار الموظفين وتعيينهم وفقاً للإجراءات المحددة المعمول بها.

المعيار المرجعي ٧: يمكن مساءلة جميع الموظفين عن أدائهم لعملهم على أساس مواصفات وظيفية مدونة ومُحدثة تعكس بدقة متطلبات عملهم الفعلي.

الأدوات:

(أ) مواصفات وظيفية لجميع الموظفين؛

(ب) الاتساق بين التوصيف الوظيفي والعمل اليومي.

٨٦- تشكل المواصفات الوظيفية المدونة شرطاً مسبقاً لضمان تعيين الموظفين لشغل المناصب المناسبة وضمان أن يكون الموظفون، حال تعيينهم، على علم بالعمل الذي سيكونون مسؤولين عنه. وينبغي أن توضع خطط العمل الفردية على أساس خطط عمل الوحدات ويجب أن تكون متوافقة مع المواصفات الوظيفية. وإذا أُسندت إلى الموظفين مهام لا تتوافق مع مواصفات وظائفهم، فلا يمكن عندها مساءلتهم عن أداء تلك المهام. وتشكل خطة العمل، وتقييم الأداء (الذي يرد بحثه أدناه في سياق تناول العنصر المتعلق بالرصد) والمواصفات الوظيفية الإطار الذي يعتبر فيه الموظف مسؤولاً وخاضعاً للمساءلة.

٨٧- وقد خلص الاستعراض إلى أن المنظمات لا تشترط جميعها الإعلان عن الشواغر الجديدة مشفوعة بمواصفات وظيفية إما مخصصة أو عامة على المستويات كافة، وذلك باستثناء الوكالة الدولية للطاقة الذرية التي أفاد مسؤولوها بأن بعض مناصب كبار المديرين لا تحدد لها مواصفات وظيفية مدونة. ويرى المفتش أن من الممارسات الجيدة اشتراط تحديد المواصفات الوظيفية في عمليات تعيين الموظفين. غير أن المنظمات يجب ألا تنظر إلى وضع المواصفات الوظيفية باعتباره عملية تحدث مرة واحدة ونهائية، بل ينبغي تحديث المواصفات الوظيفية باستمرار بالنسبة للموظفين العاملين لفترات طويلة أيضاً. ووفقاً للممارسة الراهنة المعمول بها في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، لا يحصل الموظف على مواصفات وظيفته إلا عند تعيينه أو بالأحرى بعد تقدمه لشغل وظيفة جديدة. ولكن ماذا عن الموظفين الذين يعملون لفترة طويلة والذين يُنقلون إلى وظائف أخرى بالرتبة نفسها (التنقل الأفقي) وكانت مواصفات وظائفهم قد حُدِّدت قبل ٧-١٠ سنوات؟ وبالنظر إلى التقدم التكنولوجي، ربما تكون بعض مهامهم قد عفاً عليها الزمن أو أهم ربما يكونون قد ارتقوا بمهاراتهم لمجاراة التغيرات، ولكن هل تم تحديث مواصفاتهم الوظيفية بحيث تراعي هذا الوضع؟ ويدعو المفتش مديري الموارد البشرية إلى التفكير في هذه المسألة وتشجيع الأخذ بنهج استباقي إلى حد أكبر في وضع مواصفات وظيفية مُحدثة تعكس بدقة الأنشطة التي يضطلع بها الموظف فعلاً، حسب مقتضى الحال.

٨٨- ورغم أن المواصفات الوظيفية للموظفين قد تكون مُحدثة على نحو كافٍ، فلا بد أن يكون هناك اتساق بين ما هو محدد في المواصفات الوظيفية وما يؤديه الموظف فعلاً من عمل يومي. وفي بعض المنظمات التي تقوم بعمليات تتصل بالتراعات/عمليات إنسانية، تخضع

الأولويات والأهداف لتغييرات قصيرة الأجل. فكيف تعكس هذه المنظمات التغييرات التي تطرأ على عمل موظفيها؟ وقد أفادت بعض المنظمات أن لديها ميزانية تغطي مثل هذه الحالات الطارئة وأن أهدافها قد حُددت في صيغ عامة بحيث لا تكون هناك ضرورة لإدخال تغييرات على خطط العمل. ولا يبدو، من خلال أجوبة من أجريت مقابلات معهم، أن المنظمات قد وجدت حلاً للتأكد من أن المواصفات الوظيفية وخطط العمل تتواءم مع أولوياتها المتغيرة. وسيجري بحث هذه المسألة بمزيد من التفصيل في المكوّن المتعلق بالرصد الوارد أدناه.

المعيار المرجعي ٨: تحقيق اتساق السياسات المتعلقة باختيار الموظفين وتعيينهم وبعمل الموظفين بعد انتهاء الخدمة.

الأدوات:

- (أ) سياسة تعيين تفرض قيوداً على توظيف أفراد من أسرة الموظف وأقاربه؛
 (ب) فرض قيود على إعادة توظيف الموظفين المتقاعدين/المستقيلين من المنظمة.

٨٩- تُجري وحدة التفتيش المشتركة، في إطار برنامج عملها لعام ٢٠١١، متابعة لتنفيذ عملية وضع الأطر المرجعية لاختيار وتعيين الموظفين في منظمات الأمم المتحدة. وقد أظهر الاستعراض بصورة أولية أن هناك سياسات لتعيين وترقية الموظفين في معظم المنظمات، بينما يتواصل بذل جهود لتقييم وتحديث ومواءمة هذه السياسات، حيث يجري تناول مسائل واسعة النطاق من قبل لجنة الخدمة المدنية الدولية ومجلس الرؤساء التنفيذيين وشبكة الموارد البشرية ووحدة التفتيش المشتركة فضلاً عن مكتب خدمات الرقابة الداخلية (فيما يتعلق بموظفي الأمانة العامة للأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها) وغير ذلك من هيئات الرقابة^(٦٨). وفي التقرير المعنون "الشفافية في عملية اختيار وتعيين كبار المديرين في الأمانة العامة للأمم المتحدة"^(٦٩)، خلص المفتشان إلى أن "هناك مجموعة كاملة من الشواغر المتعلقة بوظائف من الرتب العليا في الميدان لم يُعلن عنها ولم ترسل بشأنها إعلانات وظائف أو مذكرات شفوية إلى الدول الأعضاء"^(٧٠). وأوصى التقرير المذكور أعلاه الجمعية العامة بأن "تُوَعز إلى الأمين العام بأن يتبع المبادئ التوجيهية [المقترحة] لدى اختيار وتعيين كبار المديرين، جنباً إلى جنب مع العملية المبينة في تقرير الأمين العام عن المساءلة"^(٧١). وهذا مثال على الكيفية التي تؤدي بها تهيئة الجو العام على مستوى القمة إلى تعزيز مجمل ثقافة المساءلة، بما في ذلك على مستوى القاعدة، وتقديم مثال حول الكيفية التي ينبغي أن تتم بها جميع إجراءات تعيين الموظفين في

(٦٨) اختصاصات عملية متابعة تنفيذ إطار المعايير المرجعية لاختيار وتعيين الموظفين في منظمات الأمم المتحدة.

(٦٩) الشفافية في عملية اختيار وتعيين كبار المديرين في الأمانة العامة للأمم المتحدة (JIU/REP/2011/2).

(٧٠) المرجع نفسه، الفقرة ٥٧، الصفحة ٢٠.

(٧١) المرجع نفسه، التوصية رقم ٢، الصفحة ٣٣.

المنظمات على أساس احترام أحكام المادتين ١٠٠ و ١٠١ من ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسي والنظام الإداري للموظفين.

٩٠- وقد علم المفتش بعدة أمثلة يحدث فيها، في غياب (أو رغم وجود) سياسة تفرض قيوداً على إعادة توظيف الموظفين المتقاعدين أو المستقيلين من المنظمة، أن يعود هؤلاء الموظفون إلى العمل في المنظمة وضمن الترتيب المباشر للمساءلة. وهذا يُضرب بالموظفين الأدنى رتبة الذين يرغبون في تطوير حياتهم المهنية والمتحمسين للعمل لكي يكونوا جديرين بالتقدير والترقية، ولكنه يضع أيضاً المتقاعدين الذين "ليس لديهم ما يحسرونه" ضمن الترتيب المباشر للمساءلة. وعلى حد تعبير موظف ممن أُجريت مقابلات معهم: "إنهم يضعون موظفين متقاعدين ضمن ترتيب المساءلة، وهؤلاء ليس لديهم ما يحسرونه كما ليس لديهم ما يكسبونه ومن ثم فإن باستطاعتهم أن يغادروا عندما يحدث خطأ ما. لقد كان لدينا مديرون تقاعدوا في [...] ثم عادوا ليشغلوا وظائف من الرتبة ف-٤ أو ليتولوا القيادة في التحقيقات، ولهذا تأثير ضار على نفسية الموظفين الفنيين الذين يرغبون في تطوير حياتهم المهنية"^(٧٢). ولا تفرض المنظمات حالياً قيوداً على عمل الموظفين بعد انتهاء الخدمة إلا فيما يتصل بموظفي المشتريات وذلك دعماً لمنع حدوث مخالفات تتعلق بالمشتريات. وقد خلُصت مذكرة وحدة التفتيش المشتركة المعنونة "إصلاح نظام المشتريات في منظومة الأمم المتحدة"^(٧٣)، إلى أن "قلة من المنظمات فقط قد أصدرت تعليمات سياسية واضحة بشأن فرض قيود على عمل الموظفين بعد انتهاء الخدمة"^(٧٤).

عنصر المراقبة الداخلية: تقييم المخاطر

٩١- يتمثل عنصر المراقبة الداخلية الثاني في تقييم المخاطر. ويتخذ تقييم المخاطر داخل منظومة الأمم المتحدة شكل إدارة المخاطر المؤسسية، التي تُعرّف باعتبارها "عملية تقوم على نطاق منظمة بأكملها تنطوي على تحديد المخاطر وتحليلها وتقييمها ومعالجتها ورصدها على نحو منظم ومتكامل ومنهجي من أجل تحقيق أهداف المنظمة"^(٧٥). وخلص تقرير الوحدة المعنون "استعراض المخاطر المؤسسية في منظومة الأمم المتحدة: الإطار المرجعي" إلى أن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة "لا تزال في المراحل الأولى من عملية اعتماد إدارة المخاطر المؤسسية وتنفيذها. [وتوجد منظمات عديدة إما في مرحلة إعداد وثائق سياسية وإطارية أو الاضطلاع] بأنشطة تجريبية أو بأنشطة تُنفذ كمرحلة أولى".

(٧٢) موظف قابله المفتش. ويُتكم على المصدر لحماية هوية من أُجريت مقابلات معهم.

(٧٣) (JIU/NOTE/2011/1).

(٧٤) Procurement reforms in the United Nations system (JIU/NOTE/2011/1), chapter on Ethics Management and Vendor Issues, para. 169.

(٧٥) COSO, Enterprise Risk Management Framework-Integrated Framework, appendix E بالصيغة الواردة في استعراض إدارة المخاطر المؤسسية في منظومة الأمم المتحدة: الإطار المرجعي (JIU/REP/2010/4 JIU).

المعيار المرجعي ٩: لدى المنظمة سياسات رسمية بشأن إدارة المخاطر المؤسسية ينبغي تنفيذها بمنهجية متسقة.

الأدوات: إجراء تحليل للمخاطر فيما يتعلق بكل وحدة/مشروع/عملية ووجود خطة لإدارة المخاطر على صعيد المنظمة

٩٢- كما جاء في تقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن إدارة المخاطر المؤسسية في عام ٢٠١٠، لا يمكن اعتبار هذه الممارسة ناضجة بعد داخل منظومة الأمم المتحدة؛ غير أنها تُعرض في هذا المقام باعتبارها معياراً لاختبار قوة أطر المساءلة في المستقبل. وقد بذل كل من منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) واليونسيف والأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وبرنامج الأغذية العالمي جهوداً جبارة لاعتماد إدارة المخاطر، وترد في هذا التقرير بعض الأمثلة البارزة في هذا الصدد لتقاسم المعرفة مع المنظمات الأخرى التي تخطط لعمليات تجريب إدارة المخاطر المؤسسية. وكان كل من منظمة معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) والاتحاد الدولي للاتصالات والاتحاد البريدي العالمي ومنظمة الصحة العالمية والمنظمة العالمية للملكية الفكرية بصدد العمل على وضع نظام لإدارة المخاطر المؤسسية وبلغ كل منها مرحلة صياغة مقترحات أو سياسات. وأفادت منظمة السياحة العالمية بأن الأمانة قد استعرضت مسألة إدارة المخاطر المؤسسية غير أنه استنتج أن اعتماد المنظمة نظاماً رسمياً لإدارة المخاطر المؤسسية ليس فعالاً من حيث التكلفة. وتقوم المنظمة بدلاً من ذلك باستعراض المخاطر الكبرى التي تنطوي عليها الأنشطة دونما اللجوء إلى نظام لإدارة المخاطر المؤسسية.

الممارسات الجيدة:

وضع برنامج الأغذية العالمي سياسات لإدارة المخاطر المؤسسية وأقرها في عام ٢٠٠٥. وتستند هذه الإدارة إلى إطار وتُنفَّذ على مستويين هما: مستوى الملاحظة ومستوى اتخاذ القرار. ويُستخدم سجل للمخاطر لتسجيل ما يلاحظ منها. وثمة ثلاث مراحل وسيطة لدمج وتحليل جميع المخاطر المبلغ عنها في مستوى الملاحظة. ويتولى المكلفون بالاتصال المعنيون بإدارة المخاطر إحالة هذه المخاطر إلى المنسقين المعنيين بإدارتها، فيحللها هؤلاء تحليلاً شاملاً ويتعاملون مع المخاطر التي تحال إلى مستوى أعلى يشمل المؤسسة ككل. وأخيراً، هناك هيئة إدارية تنفيذية تضطلع بمسؤولية تجميع المخاطر على صعيد المؤسسة وتقديم معلومات وتحليل إلى مجلس الإدارة التنفيذي. ولا تحال المخاطر إلا إذا كان الكيان الذي رصدها يفتقر إلى القدرة أو السلطة المفوضة لاتخاذ القرارات بشأن طريقة التصدي لها (إجراءات التخفيف).

لقد عينت الأمانة العامة للأمم المتحدة جهة اتصال مسؤولة عن إعداد وثيقة سياسات ومنهجية ودليل مرفق بشأن إدارة المخاطر المؤسسية. ويعمل المكلفون بالاتصال حالياً على تنفيذ تقييمين تجريبيين لإدارة المخاطر المؤسسية في إدارتين مختارتين من إدارات الأمانة العامة وسيسترشد تقرير الأمين العام عن المساءلة بالدروس المستخلصة من التقييمين المذكورين.

عنصر المراقبة الداخلية: أنشطة المراقبة

٩٣- يشمل هذا العنصر جميع السياسات والإجراءات الموضوعة للتصدي للمخاطر وتحقيق أهداف المنظمات. وتساعد تلك السياسات والإجراءات في ضمان تنفيذ التوجيهات الإدارية واتخاذ الإجراءات الضرورية للتصدي للمخاطر التي تهدد تحقيق أهداف المنظمات. وتتألف أنشطة المراقبة من عمليات الموافقة والترخيص والتسوية واستعراض الأداء التشغيلي وأمن الأصول والفصل بين الواجبات. وفي سياق المساءلة، يشمل ذلك نظماً وأطراً تمكّن المنظمة من الإشراف بفعالية على هيئة بيئة للمراقبة تكفل المساءلة. ويكمن الخطر الرئيسي في هذا الصدد في وجود سلوك غير قابل للتبرير أو عدم وجود سلوك قابل للتبرير.

٩٤- ويتألف القسم المتعلق بأنشطة المراقبة من ثلاثة معايير مرجعية تتناول التسلسل القيادي وتفويض السلطة، والنظام المالي والقواعد المالية وآليات مكافحة الغش، وتصديق جميع المديرين المعيّنين. ممارسة عمليات المراقبة الداخلية على النتائج التي تحققها الوحدات.

المعيار المرجعي ١٠: تلاؤم التسلسل القيادي وتفويض السلطة ووضوحهما واتساقهما وإدراجهما في النظم القائمة لتخطيط الموارد المؤسسية.

الأدوات:

(أ) تعريف واضح لتفويض السلطة؛

(ب) الاتساق بين التسلسل الإداري وتفويض السلطة ووضوح التسلسل الوظيفي؛

(ج) استناد عملية تفويض السلطة إلى النظم القائمة في مجال تخطيط الموارد

المؤسسية.

٩٥- تقوم أنشطة المراقبة هذه حول المفهوم المحوري المتمثل في تفويض السلطة. وبغية تفادي تدخل الإدارة في كل صغيرة وكبيرة، يجب أن تكون معالم تفويض السلطة محددة تحديداً واضحاً في جميع المنظمات. فتفويض السلطة الحقيقي يتطلب نقلاً فعلياً لسلطات اتخاذ القرار، ولا ينبغي أن يكون مجرد إضفاء لطابع اللامركزية على المهام الإدارية. وقد سبق لوحدة التفتيش المشتركة أن شددت على هذا الجانب في "تفويض السلطة والمساءلة (الجزء الثاني): سلسلة الإدارة من أجل النتائج في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2004/7)^(٧٦). فالوضوح في تحديد المسؤوليات والحدود الدنيا المطلوبة لإحالة قرار إلى الجهة العليا في التسلسل الهرمي شرط لا بد منه لوضوح تفويض السلطة. وينبغي أن تشير الأنظمة والقواعد والقرارات التي تحدد تفويض السلطة إشارة جلية إلى الجهة المسؤولة في كل خطوة من خطوات أنشطة المنظمة.

٩٦- وفيما يتعلق بتفويض السلطة، تبين خلال المقابلات أن كثيراً من المستجوبين يرون أن هناك عدم تناسب بين السلطة والمسؤولية. وقد يكون الأمر كذلك عندما يتولى الموظف

(٧٦) انظر JIU/REP/2004/7، الصفحة ٣، الفقرة ٨.

مهاماً أو واجبات كثيرة، غير أنه لا يُحوَّل السلطة الكافية لاتخاذ القرار. وفي هذه الحالة، يعتبر عملية اتخاذ القرار البطء الشديد لأن الموظف ملزم بإحالة المسألة - عبر مستويات إدارية متعددة أحياناً - ليُتخذ إجراء بشأنها. وغالباً ما يؤدي ذلك إلى الإحباط وتثبيط الهمم. غير أن العكس يمكن أن يكون صحيحاً أيضاً، عندما يتحايل المديرون في بعض الحالات على السلطة المخولة لهم لاتخاذ القرارات من أجل تسريع بعض العمليات. ويرى المفتش أن هذا السلوك من أعراض ضعف السياسات المحددة لتفويض السلطة. فلا ينبغي أن يُعهد إلى موظف بسلطة دون مسؤولية ولا مساءلة.

٩٧- والمسألة الأخرى التي أثارها معظم المنظمات المشاركة هي افتقار العديد من الموظفين للتدريب المناسب لمعرفة كيفية طلب الإذن لأداء واجب من الواجبات ووقت تقديم ذلك الطلب والجهة المقصودة به. وتنطبق هذه الحالة في الغالب على الموظفين المهنيين الشباب (مثل موظفي التصديق في الرتبة ف-٢ أو ف-٣)، الذين يخافون أحياناً من حجم السلطة المخولة لهم فجأة. ورأى بعض المستجوبين أيضاً أن المديرين لا يقدمون الدعم الكافي لأولئك الموظفين الشباب عندما يُعترض على قرار معين وأن ما يسود حالياً من ثقافة المساءلة القائمة على الامتثال يشل قدرة الموظفين على اتخاذ قرار يمكن أن يكون خاطئاً في نهاية المطاف.

٩٨- وفيما يتعلق بالأمم المتحدة، يشكل تفويض السلطة أساس المساءلة، وتشمل كل مراجعة يجريها مكتب خدمات الرقابة الداخلية جزءاً يخضع فيه تفويض السلطة السليم للتحقق والتقييم. وحدد المكتب أيضاً حاجة متزايدة إلى تقييم عملية تفويض السلطة ورصدها بقدر أكبر من الاتساق والمنهجية.

٩٩- وخلال المقابلات، دعت إدارتان تابعتان للأمانة العامة للأمم المتحدة بشدة إلى ضرورة وضع نهج متسق لتفويض السلطة. وقدمتا إلى المفتش أمثلة متعددة على الحالات التي لا يتسق فيها التسلسل القيادي الإداري مع تفويض السلطة ويتسبب ذلك في مشاكل كثيرة من حيث الامتثال لاتفاقيات كبار المديرين. ويبين هذا المثال بوضوح أن جميع عناصر إطار المساءلة تتداخل وينبغي تكييف كل واحد منها مع غيره.

١٠٠- وأنشأت منظمة الصحة للبلدان الأمريكية فريقاً عاماً لتحديد نظام واضح لتفويض السلطة من خلال مذكرة داخلية، تبين دور الممثلين الذين يراقبون أكثر من ٧٠ في المائة من الموارد المالية. ويشكل مشروع النموذج المقدم من المنظمة خطوة ممتازة إلى الأمام لأنه يشير إشارة صريحة إلى زيادة المساءلة باعتبارها مبدأ أساسياً ("سلسلة المساءلة") ويحدد "تعاريف وأدوار ومسؤوليات موحدة ينبغي تطبيقها تطبيقاً متسقاً وفقاً للسياسات المعتمدة في جميع الأوقات" (٧٧). ويرد أيضاً ذكر السلطة والمسؤولية، وهما عنصران فرعيان من عناصر المساءلة. وربما يكون تعريف المسؤولية عاماً للغاية: ولذلك لا يزال العمل جارياً في هذا الصدد وسيحتاج إلى مزيد من التنقيح.

(٧٧) مشروع نموذج تفويض السلطة الخاص بممثلي منظمة الصحة للبلدان الأمريكية المقدم إلى المفتش.

١٠١- ويصبح تفويض السلطة مسألة معقدة من جراء شدة التعقد التنظيمي في معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وضرورة انتقال هذه المنظومة إلى هيكل مصفوفي يتعد أكثر عن الطابع المركزي، وربط المساءلة ببرامج أو مشاريع وكالات متعددة. ومع ذلك، ففيما يتعلق بالمساءلة، هناك حاجة إلى التأكيد على أن وجود تسلسل هرمي للسلطة محدد تحديداً واضحاً عبر آلية متسقة لتفويض السلطة أمر أساسي لإخضاع المديرين والموظفين للمساءلة. وما لم يكن الأمر كذلك، تضعف المساءلة وتُفقد تماماً في نهاية المطاف، مما يؤثر بدوره تأثيراً سلبياً على حوافز العمل لدى الموظفين. والأمثل هو مواءمة تفويض السلطة مع التسلسل القيادي المباشر.

الممارسة الجيدة

دجحت منظمة الصحة العالمية آلياتها المتعلقة بتفويض السلطة دمجاً تاماً في نظامها الخاص بتخطيط الموارد المؤسسية، إلى مستوى شمل حتى التفويضات الفرعية المتعددة. وتتيح هذه العملية مراقبة صارمة جداً لكل الخطوات التي لا تقتصر على الشراء والاستثمار، بل تشمل أيضاً إدارة المشروع، بما في ذلك القرارات المتعلقة بالموارد البشرية.

ويركز المعيار المرجعي التالي على الجوانب المالية مثل الفساد ومكافحة الغش.

المعيار المرجعي ١١ : ينبغي أن يجسد النظام المالي والقواعد المالية في منظومة الأمم المتحدة سياسات مكافحة الغش وسوء التصرف في الأموال وينبغي تنفيذ هذه السياسات تنفيذاً عملياً.

الأدوات:

- (أ) النظام المالي والقواعد المالية؛
- (ب) بيانات تضارب المصالح؛
- (ج) إقرارات الذمة المالية؛
- (د) سياسات مكافحة الغش.

١٠٢- لقد سبقت الإشارة إلى سياسات مكافحة الغش وتضارب المصالح في الفرع المتعلق ببيئة المراقبة. وتشمل أنشطة المراقبة التي تنفذ السياسات المذكورة أعلاه بيانات تضارب المصالح وإقرارات الذمة المالية، فضلاً عن الامتثال للنظام المالي والقواعد المالية بوجه أعم.

١٠٣- ومع أن كثيراً من المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة لم تنفذ سياسات مكافحة الغش، فقد أقرت جميعها بأن لديها على الأقل بعض مكونات تلك السياسات. وأفاد موظفو الأمم المتحدة بأن مكافحة الغش تنفذ من خلال نشرات الأمين العام التي تغطي جوانب مختلفة من سياسات مكافحة الغش، ولا سيما الوثيقة ST/SGB/2005/19 بشأن

إقرارات الذمة المالية وبيانات تضارب المصالح التي تشمل جميع الموظفين من الرتبة مد-١ فما فوق، فضلاً عن الموظفين الذين يضطلعون بمسؤولية مالية.

١٠٤ - وكما استنتج في تقرير الوحدة بشأن قواعد الأخلاق^(٧٨)، عندما يكون هناك مكتب للأخلاقيات، فهو الذي يتولى في الغالب إدارة إقرارات الذمة المالية. وهذه هي الحالة السائدة مثلاً في الأمم المتحدة والبرنامج الإنمائي وبرنامج الأغذية العالمي. واعتُبر ذلك أفضل ممارسة لأن مكتب الأخلاقيات لا ينبغي أن يكون آلية غير رسمية للتصدي للغش وسائر قضايا سوء الإدارة فحسب، بل ينبغي أن يكون أيضاً جهة فاعلة استباقية، تُدمج دمجاً تاماً في عمل المنظمة اليومي. ولا ينبغي تمكينه من صياغات السياسات فقط، بل ينبغي تمكينه من تنفيذها أيضاً.

١٠٥ - واعترف بعض المستجوبين بأن إقرارات الذمة المالية و/أو بيانات تضارب المصالح يملؤها كاملة معظم الموظفين الذين يُطلب منهم ذلك، غير أنه تكاد لا تكون هناك مراجعة لتلك الإقرارات والبيانات في أي وقت. وبالتالي ليست لدى المنظمة وسيلة موثوقة للكشف مبدئياً كشفاً فعلياً عن أي تضارب في المصالح. وفي بعض المنظمات، لا يُطلع على بيانات تضارب المصالح وإقرارات الذمة المالية ولا تُحلل إلا خلال تحقيق، حيث تُستخدم أحياناً كأدلة داعمة في قضايا الغش.

١٠٦ - ويدرك المفتش إدراكاً كاملاً أن إقرارات الذمة المالية وبيانات تضارب المصالح لا يمكن أن تمنع الغش منعاً تاماً، لأن الإقرار - ما لم يُدقق تدقيقاً شاملاً - يرتبط بمدى نزاهة كاتبه. وينبغي النظر إلى تلك الإقرارات والبيانات باعتبارها تديراً للتخفيف من المخاطر التي تهدد المنظمات وزيادة احتمال خضوع الموظفين الذين يحاولون اللجوء إلى الغش إلى المساءلة.

١٠٧ - ويقترح المفتش أن تقوم المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، التي لم تنفذ بعد سياسات كشف الذمة المالية وتضارب المصالح أو نفذتها جزئياً فقط، بفعل ذلك على وجه السرعة.

١٠٨ - وتوجد في بعض المنظمات تفاوتات صارخة بين نظرة الإدارة ونظرة الموظفين إلى التحقيقات في الغش والفساد؛ بل إن تداعيات بعض القضايا مكنت المحققين من كشف شبكات كاملة من مخططات الاختلاس، بلغت مناصب يخضع التعيين فيها لاعتبارات سياسية، وشارك فيها ممثلو بعض الدول الأعضاء. ورغم أن الإدارة دأبت باستمرار - مع بعض الاستثناءات الملحوظة - على التقليل إلى أدنى حد من تأثير تلك القضايا والإشارة إلى أن التحقيقات قد أُجريت وفقاً للمعايير ذات الصلة، ذكر ممثلو الموظفين أن بعض الرؤساء التنفيذيين يهملون تقارير التحقيقات، في بعض القضايا الخطيرة، أو يتعرض الموظفون الذين يفضحون المخالفات لتهديدات خطيرة بعدم تجديد عقودهم أو لأشكال أخرى من الانتقام غير المباشر (المبطن). ويجب على الرؤساء التنفيذيين دائماً السعي لتحقيق التوازن بين حماية سمعة

(٧٨) قواعد الأخلاق في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2010/3).

المنظمة وإخضاع الموظفين المتورطين في أفعال غير مشروعة للمساءلة التامة على أفعالهم. ولكن ينبغي أن تكون المساءلة دوماً هي المبدأ التوجيهي في القضايا التي تنطوي على أفعال جنائية.

١٠٩- وما يدعم ذلك الدرجات الدنيا التي أعطاها المستجوبون في تصنيفهم لثقافة المساءلة مقارنة بأطر المساءلة. وبعبارة أخرى، يعتقد كثير من الموظفين أن هناك إطاراً أو عناصر للمساءلة غير أن تنفيذها هزيل كما يتبين من الثقافة التي تُطبق فيها المساءلة.

المعيار المرجعي ١٢ : شهادة المديرين بالامتثال للضوابط الرقابية في إطار تفويضهم للسلطة.

الأداة: رسالة/استمارة التمثيل/ضمانات/شهادة تقدم سنوياً إلى الرئيس التنفيذي

١١٠- وُجِه انتباه وحدة التفتيش المشتركة إلى أن كلاً من المفوضية الأوروبية ومنظمة العمل الدولية ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة واليونسكو وبرنامج الأغذية العالمي يدرج في إطاره الخاص بعمليات المراقبة الداخلية عنصراً قوياً جداً لزيادة مساءلة المديرين. وتشكل رسالة الإقرار ركناً محورياً من أركان المساءلة لدى منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وبرنامج الأغذية العالمي. وفي الأمم المتحدة، يتعهد كل مدير كبير، من خلال اتفاقات كبار المديرين التي توقع سنوياً مع الأمين العام، بممارسة السلطة المفوضة في ظل الامتثال للوائح والقواعد وجميع السياسات والمبادئ التوجيهية ذات الصلة، بما في ذلك إجراء رصد مناسب للموظفين العاملين تحت إشرافه والذين قد يفوض إليهم تلك السلطة فيما بعد. ومع تنفيذ إدارة المخاطر المؤسسية، تعزز الأمانة العامة تعزيز هذه الضمانات بالزام كل مدير كبير، في إطار اتفاقات كبار المديرين مع الأمين العام، بأن يؤكد سنوياً عن طريق تقرير اعتمادٍ تهيئة وحفظ بيئة محكمة لعمليات المراقبة الداخلية نتيجة لعملية تقييم المخاطر. وأبلغ مكتب خدمات الرقابة الداخلية المفتش برأيه أن تقرير الوحدة الحالي يبالغ في تقدير الاتفاق مع الأمين العام حين يقدمه بوصفه رسالة إقرار إداري.

١١١- وأطلع المفتش على أن رسائل الإقرار أداة قوية جداً لتطبيق المساءلة حتى في أدنى مستويات التسلسل الإداري، واتفق في ذلك مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والأمم المتحدة وبرنامج الأغذية العالمي. ويتعين على المديرين أن يبينوا في إطار هذا النظام أنهم امتثلوا لكل ما يسري من لوائح وقواعد. ويمكن بعدئذ إجراء مراجعة داخلية للتحقق من الظروف التي وُقت فيها الرسائل ومن الأهمية الفعلية للضوابط الرقابية التي وضعها المدبرون. وتذهب منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي إلى أبعد من ذلك بمحاولة تحديد المسؤولية عن إدارة المخاطر في رسائل التمثيل. ويرى المفتش أن رسالة الإقرار هذه أداة فعالة تسمح للمنظمات بإخضاع الفرد للمساءلة عن الأفعال الصادرة تحت سلطته المفوضة.

١١٢- ويعترف هذا التقرير بأن رسالة الإقرار أداة هامة من الأدوات القائمة على الامتثال لزيادة المساءلة الإدارية. وكما ذكر أعلاه، يجب تعزيز المساءلة من خلال آليات قائمة على الامتثال إلى جانب الحوافز والمكافآت؛ على أن يكون الامتثال هو المعيار الأدنى الذي يتعين

على كل مدير أن يتقيد به. وتعكس اتفاقات كبار المديرين في الأمم المتحدة (برتبي وكييل الأمين العام والأمين العام المساعد) فعلاً هذه الجهود. وينبغي اعتبار هذا العنصر من عناصر المساءلة واحداً من المعايير المرجعية اللازمة لإطار مساءلة قادر على الأداء. وهو يتميز بشفافيته ووضوح هيكله وإمكانية التحقق منه عن طريق مراجعة داخلية وخارجية. ويمكن ربطه أيضاً باتفاقات الإدارة وتقييمات الأداء.

عنصر المراقبة الداخلية: المعلومات والاتصالات

١١٣- لكي تكون المنظمات خاضعة للمساءلة، لا بد أن يكون لديها نظام لتوثيق المعلومات المتعلقة بالعمليات والشؤون المالية وغير المالية والامتثال وإعداد التقارير في هذا الشأن. وقد تجسد ذلك في السنوات الأخيرة في شكل نظم تخطيط الموارد المؤسسية. غير أن نظام التوثيق ونشر المعلومات لا يقتصر على وجود نظام لتخطيط الموارد المؤسسية، بل يجب أن تكون هناك شفافية في المعلومات الصادرة سواء داخل المنظمة أو خارجها.

المعيار المرجعي ١٣ : حصول الموظفين في جميع المستويات على معلومات موثوقة وذات صلة تدعم عملية اتخاذ القرارات بما يتماشى مع السلطات المفوضة لهم، ووجود نظام للاتصالات الداخلية والخارجية لدى المنظمة.

الأدوات:

(أ) وجود نظام لتخطيط الموارد المؤسسية أو نظام مماثل لجمع المعلومات ذات الصلة وتوثيقها؛

(ب) استغلال قنوات الاتصال الداخلية استغلالاً تاماً؛

(ج) وجود سياسات للكشف عن المعلومات.

١١٤- بلغت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مراحل مختلفة في تنفيذ عمليات تخطيط الموارد المؤسسية. ويفتقر ذلك التنفيذ إلى التوحيد في بعض المنظمات حيث لا يغطي تخطيط الموارد المؤسسية إلا المقر، وبالتالي ما زالت المنظمات تتبع نهجاً مجزأً في إعداد تقارير شاملة عن المنظمة بوجه عام. ويعترف المفتش بأن تخطيط الموارد المؤسسية أداة باهظة التكلفة ولا تتاح لجميع المنظمات، ولا سيما المنظمات الصغيرة التي تعجز عن تبرير استثمارات مكلفة من هذا القبيل. وما دام هناك نظام تُدخل فيه المعلومات وتوثق، وتُعد على أساسه تقارير موثوقة للموظفين والهيئات التشريعية، ينبغي اعتبار ذلك أمراً كافياً.

١١٥- غير أن وجود نظام لتخطيط الموارد المؤسسية أو نظم مماثلة ليس كافياً لضمان نشر المعلومات باتساق على نطاق واسع. فمن المهم أن يضع الرؤساء التنفيذيون للموظفين على جميع المستويات قنوات اتصال واضحة للإبلاغ عما يُدخل على الإجراءات والعمليات والمعلومات من تنقيحات جديدة يمكن أن تؤثر على قدرة الموظفين على الاضطلاع

بمسؤولياتهم. ومن المؤسف أن بعض الرؤساء التنفيذيين لا يعقدون اجتماعات منتظمة مع الموظفين. ومع أن الرؤساء التنفيذيين يجتمعون مع أفرقتهم الإدارية العليا، نادراً ما يعقد بعضهم مع كل الموظفين لقاءات مفتوحة أو مؤتمرات الفيديو مع الموظفين الميدانيين. وأفاد أيضاً كثير من ممثلي مجلس الموظفين بأنهم لم يعقدوا اجتماعاً مع رؤسائهم التنفيذيين منذ سنوات عدة. ويعتبر حضور الرئيس التنفيذي واتصاله بالموظفين جزءاً لا يتجزأ من ثقافة المنظمة. وينبغي أن يبذل الرؤساء التنفيذيون جهوداً إضافية لإتاحة الوقت اللازم لعقد اجتماعات مع موظفيهم.

١١٦- ولا يقتصر الاتصال بالأطراف الخارجية على تقديم تقارير سنوية إلى الهيئات التشريعية؛ بل يتبنى المفتش نظرة أوسع إلى هذه المسألة ويرى أن الاتصال الخارجي يجب أن يكون مع جميع الجهات المعنية، بما فيها الدول الأعضاء والجهات المستفيدة وعامة الناس ووسائل الإعلام. وبغية ضمان الشفافية في الاتصال بعامة الناس الذين تكون منظمات الأمم المتحدة مسؤولة عن تعهد مواردهم، يجب على الرؤساء التنفيذيين أن يكفلوا وجود سياسات للكشف عن المعلومات. ويجب أن تتضمن هذه السياسات ما يلي^(٧٩):

- قائمة مفصلة بأنواع وثائق المنظمة التي ينبغي أن تكون علنية والحدود الضيقة لعدم الكشف، مثل البيانات والمعلومات المتعلقة بالمستفيدين؛
- عملية خاصة بالأطراف الخارجية لطلب الوثائق، وإطار زمني للنظر في الطلب، وسبل الطعن في حال رفض الطلب.

١١٧- ولدى منظمة العمل الدولية والبرنامج الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة واليونيسيف ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وبرنامج الأغذية العالمي سياسات للكشف عن المعلومات تتضمن العناصر المذكورة أعلاه. ويود المفتش دعوة هذه المنظمات إلى زيادة مستوى الشفافية بنشر قائمة الطلبات المرفوضة وأسباب رفضها، أو بالعمل، كحد أدنى، على وضع سياسات وإجراءات لإدارة الطعون في قرارات عدم الكشف عن المعلومات، وهذه هي الممارسة السائدة حالياً لدى البرنامج الإنمائي.

وسيعزز تنفيذ التوصية التالية الشفافية ونشر أفضل الممارسات.

التوصية ٦

ينبغي أن يضع الرؤساء التنفيذيون سياسات للكشف عن المعلومات وينفذوها لزيادة الشفافية والمساءلة في منظماتهم على سبيل الاستعجال، ما لم يكونوا قد فعلوا ذلك بعد، وأن يبلغوا الهيئات التشريعية بذلك.

(٧٩) مقتبس من 22-23 p. 6.1 Transparency, Chapter 6.1 Global Accountability Report.

عنصر المراقبة الداخلية: الرصد

١١٨- يشكل الرصد آخر عنصر في حلقة المراقبة الداخلية. فيجب أن تلتزم المنظمات برصد العناصر الأربعة الأخرى في عملياتها الخاصة بالمراقبة الداخلية وأن تقيم نوعية الأداء والامتثال. وتتألف أنشطة الرصد من المراجعة الداخلية، وعمليات التفتيش وتقييم أداء الموظفين على جميع المستويات، وتقييمات الأداء على نطاق ٣٦٠ درجة، وأدوات مثل سجلات النتائج واتفاقات كبار المديرين.

المعيار المرجعي ١٤ : رصد أداء الرؤساء التنفيذيين وكبار المديرين والموظفين واتخاذ إجراءات تصحيحية حسب الاقتضاء.

الأدوات:

(أ) تقييمات أداء الموظفين على جميع المستويات، بما في ذلك استقاء الآراء والتعليقات على نطاق ٣٦٠ درجة؛

(ب) اتفاقات كبار الموظفين أو أدوات من نوع سجلات النتائج؛

(ج) تدابير تصحيحية للأصول غير المنتجة.

١١٩- إن خطة العمل الشخصية هي التي تجعل الموظفين خاضعين للمساءلة عن أداء نواتج معينة أو عن تصرفات/كفاءات معينة. ولدى جميع المنظمات آلية لتقييم أداء الموظفين. وقد ميزت بعض المنظمات بين شروط تقييم أداء الموظفين العاديين المعينين بعقود محددة المدة وشروط تقييم أداء الموظفين المؤقتين أو موظفي المشاريع. وفي حالة الفئتين الأخيرتين، خلص المفتش إلى أن المديرين يُجرون، في كثير من الحالات، تقييماً طوعياً للأداء. ولا تطلب معظم المنظمات إجراء تقييم دوري لأداء المستشارين، بل تعتمد على تقييمات في نهاية المشروع/التكليف. وتتألف معظم نظم تقييم الأداء من خطة عمل تتضمن أهدافاً وغايات/نواتج، وكفاءات مطلوبة في الموظف أو يود الموظف تطويرها، واستعراض في منتصف المدة مع المشرف، وتقييم نهائي في ختام الدورة.

١٢٠- وأبلغت منظمات معدودة فقط المفتش بأنها تستخدم أداة لتقييم الأداء على نطاق ٣٦٠ درجة في إطار آلية تقييم الأداء^(٨٠)، تسمح للموظفين الخاضعين للإشراف بتقييم الكفاءات الإدارية لدى المشرفين عليهم. وتقوم الأمم المتحدة باختبار تجريبي لأداة تقييم جديدة يمكن في إطارها لمشرف على ثلاثة موظفين على الأقل أن يطلب منهم إجراء تقييم لمهاراته الإدارية، وتشمل أيضاً نظاماً لاستعراض النظراء الطوعي. ويعتمد كل من الفاو ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأونروا وبرنامج الأغذية العالمي أيضاً تقييمات الأداء على نطاق ٣٦٠ درجة باعتبارها أداة للمديرين للحصول على آراء بشأن مواطن القوة والضعف

(٨٠) يفهم المفتش أن تقييمات الأداء على نطاق ٣٦٠ درجة يمكن إجراؤها في سياق برنامج تدريبي لتطوير الإدارة. وليس هذا هو المقصود في هذا السياق.

في عملهم الإداري. ويقترح المفتش أن يختار كبار المديرين بمحض إرادتهم، في المنظمات التي لا تطلب إجراء تقييم للأداء على نطاق ٣٦٠ درجة، الخضوع لتقييم لا يجريه المشرفون عليهم فحسب، بل نظراً لهم والخاضعون لإشرافهم أيضاً.

١٢١- وتكاد جميع المنظمات لا تستخدم تقييمات الأداء استخداماً فعالاً، وأعرب ممثلو الموظفين في هذا الصدد عن درجة عالية من عدم الرضا. وأبدى بعض المستجوبين شكاً في استخدام تقييمات الأداء كأداة لتطوير القدرات و"المساءلة". ولوحظ أن الموظفين قلقون إزاء تبعات ذكر احتياجاتهم لتطوير أدائهم، خشية أن يُعتبر ذلك دليلاً على العجز فيستخدم ضدهم. وأشار آخرون إلى عدم إتمام المديرين تقييمات أداء موظفيهم وإلى سوء السرد الوارد فيها ونقل الموظفين وتأثير ذلك على تقييمات عادلة. وأبلغ مديرو بعض المنظمات عن افتقار كثير منهم إلى الشجاعة اللازمة لكتابة تقييمات تعكس مستوى الأداء الحقيقي خوفاً من اعتراض الموظفين على التقييم، مما قد يؤدي إلى مداوات طويلة أمام المحاكم. وأشار موظفو إحدى المنظمات إلى أن منظومة الأمم المتحدة أسست على ثقافة التوافق، بحيث تُتخذ القرارات في لجان وأفرقة فضعت معنويات الموظفين وأصبحوا عاجزين عن وضع إطار لعملهم على مستوى المسؤولية الفردية والمساءلة. وإذا كانت ثقافة التوافق والخوف من الطعون أمام المحاكم تشل قدرة المديرين على إجراء تقييمات صادقة للموظفين، فقد أصبح من الصعب فصل الموظفين الذين لا يؤدون الحد الأدنى المطلوب. وأوضح بعض المديرين أيضاً أنه يستحيل في الوقت الراهن اتخاذ أي إجراء ضد هؤلاء الموظفين. وفي حالة ضعف مستوى الموظفين، يكون على المديرين إما فصلهم (وهو ما تبين أنه أمر صعب) أو القبول بمواصلة تشغيلهم على مضض. ويشكل مجال تقييم الأداء أحد أضعف العناصر التي حددها المفتش في هيكل المساءلة.

١٢٢- وهناك أمثلة جيدة من صندوق الأمم المتحدة للسكان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على محاولة تجاوز هذه العقبة. فقد نفذ الصندوق سياسة عامة تنطوي على فصل الموظفين الذين لا يؤدون الحد الأدنى المطلوب. وتقوم هذه المبادرة الجيدة على السماح للمنظمة بفصل موظف بعد ثلاث سنوات متواصلة من سوء الأداء أو بعد سنتين من الخدمة غير المرضية. وشرع الصندوق في تنفيذ تلك السياسة قبل ثلاث سنوات وأبلغ المفتش بأنه شارك على نهاية سنتها الثالثة، حيث سيصبح الموظفون المعنيون "مستحقين" للفصل. وأبلغ الصندوق المفتش بأنه فصل موظفاً حتى الآن وأن قضيته معروضة على المحكمة حالياً.

١٢٣- وتتبع المفوضية ممارسة جيدة في مجال تقييم الأداء وسوء الأداء. فبداية، لا تقتصر وحدة تقييم الأداء، التي تشرف على تقييمات الأداء، على رصد الامتثال لعملية التقييم فحسب، بل ترصد أيضاً معايير تقارير التقييم وجودتها. ولدى الوحدة صلاحية إعادة التقييمات إلى المشرفين الذين لا يمتثلون للمعايير المتوقعة. وتستخدم التقييمات استخداماً حثيثاً كأداة للتعين وتجديد العقود والترقية. وعندما لا يحسن الموظفون الذين لا يؤدون الحد الأدنى المطلوب أو سيئو الأداء عملهم، تكون لدى مدير الموارد البشرية صلاحية

فرض تدابير إدارية عليهم نتيجة لسوء أدائهم. وتشمل التدابير الإدارية ذات الصلة ما يلي: عدم منح الزيادة الدورية في الأجر داخل الرتبة (زيادة في الدرجة)، وإعادة التكييف في وظيفة أنسب، وإنهاء التعيين بسبب الخدمة غير المرضية.

١٢٤- وفيما يتعلق بتقييمات أداء الرؤساء التنفيذيين، لم تضع أية منظمة بعد آلية للتقييم^(٨١). ويخضع الرؤساء التنفيذيون للمساءلة أمام الهيئات التنظيمية و/أو التشريعية. وتفيد التقارير بأنه في حال عدم الرضا عن أدائهم، يُبلغ ذلك عن طريق هذه الهيئات. وتتبع الأمم المتحدة أفضل ممارسة في تقييم أداء كبار المديرين. فقد قال الأمين العام بان كي - مون^(٨٢) في حفل التوقيع على اتفاقات كبار المديرين في عام ٢٠١١: "ينبغي أن تكون المساءلة طبعاً من طباعنا جميعاً. فلا ينبغي الخوف منها ولا ينبغي النظر إليها من زاوية الامتثال فقط كما لو كنا ملزمين بها. بل إن المساءلة، في أحسن الأحوال، هي مفهوم يمكن أن يساعدنا على الالتزام بأعلى معايير التميز الذي نطمح إليه كل يوم." ويرم الأمين العام "اتفاقات" سنوية مع كبار المديرين (رؤساء الإدارات والمكاتب، ورؤساء بعثات حفظ السلام، والممثلين الخاصين للأمين العام) تبين أهدافهم والإنجازات المتوقعة منهم. وتضع هذه الاتفاقات أهدافاً برنامجية وغايات إدارية محددة، تشمل سجلاً لإنجازات الموارد البشرية. وفيما يخص كل مدير، يتضمن الاتفاق الأهداف الرئيسية المتصلة بالولاية المحددة لكل إدارة ويكفل اتساقها مع الأهداف المحددة في وثائق الميزانية. ويستعرض مجلس الأداء الإداري الاتفاقات سنوياً ويقدم تقارير إلى الأمين العام عن أداء المديرين. وتوجه إلى المديرين رسالة تبين إنجازاتهم وأوجه ضعفهم، ثم يُعد كل مدير خطة عمل لاتخاذ ما يلزم من إجراءات تصحيحية. وتساعد الآلية أيضاً في تبادل المعارف على نطاق المنظمة إذ يطلع المديرون على أفكار مبتكرة وخلاقة. وهذه ممارسة جيدة في منظومة الأمم المتحدة. ومن أجل رفع السقف إلى مستوى أعلى، يقترح المفتش أن يوضح مجلس الأداء الإداري الإجراءات التي يمكن اتخاذها فيما يتعلق بالمديرين الذين يستمر سوء أدائهم (كما هو الحال لدى فرادى الموظفين) مقارنة بالأهداف المحددة لهم.

المعيار المرجعي ١٥: تتبّع توصيات هيئات الرقابة/عمليات المراجعة والتقييم الداخلية وتنفيذها، أو تقديم تبريرات واضحة في حال عدم فعل ذلك.

الأدوات:

- (أ) سياسات الإفصاح عن المعلومات؛
- (ب) إبلاغ توصيات الرقابة الخارجية والداخلية؛
- (ج) تتبّع توصيات عمليات المراجعة الداخلية والخارجية وهيئات الرقابة والتقييمات الداخلية والمستقلة والتقييمات الذاتية.

(٨١) انظر أيضاً "اختيار الرؤساء التنفيذيين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وشروط خدمتهم" (JIU/REP/2009/8، الفصل الثالث، القسم دال).

(٨٢) مقتبس من حفل التوقيع على اتفاقات كبار الموظفين في عام ٢٠١١.

١٢٥- عادة ما تكون آليات الرقابة الداخلية، في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، رائدة في رصد الامتثال وفعالية الإجراءات والعمليات وأداء وحدات/إدارات وبرامج معينة. وقد حدد تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠١٠ المعنون "وظيفة مراجعة الحسابات في منظومة الأمم المتحدة"^(٨٣).

التحديات/القيود الرئيسية التي يواجهها مديرو المراجعة الداخلية/الرقابة الداخلية: بما يلي: متابعة وتنفيذ توصيات المراجعة؛ والموارد؛ ومراجعة مبادرة "وحدة العمل في الأمم المتحدة"؛ والتنسيق مع هيئات الرقابة الأخرى؛ والاستقلال. وهناك قيود إضافية تتعلق بالسلطة، والمركزية/اللامركزية، والهيكلي، والتخطيط، وتقديم التقارير وتقييم الجودة فيما يخص نشاط المراجعة الداخلية وأداء المراجعين الداخليين وكفاءتهم. وثمة تحديات أخرى تشمل نقص المساءلة والجزاءات في مواجهة المسؤولين عن عدم تنفيذ التوصيات^(٨٤).

١٢٦- وتماشياً مع استنتاجات تقرير الوحدة عن وظيفة المراجعة، حُددت تحديات مماثلة لا سيما في مجال متابعة توصيات المراجعة وتنفيذها. وسُئلت المنظمات أثناء الاستعراض عما إذا كانت لديها آلية للمتابعة من أجل تعقب حالة التنفيذ أو تسجيل سبب عدم الموافقة على توصية أو قبولها، بل والذهاب إلى أبعد من ذلك بالنظر فيما إذا كانت التوصيات مقدمة إلى أفراد معينهم فيخضعون للمساءلة عن حالة تنفيذ التوصيات. وأبلغ كل من منظمة الطيران المدني الدولي ومنظمة العمل الدولية والاتحاد الدولي للاتصالات والبرنامج الإنمائي واليونسكو ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وبرنامج الأغذية العالمي بأن لديها آلية لربط استنتاجات هيئات الرقابة بأداء فرادى الموظفين. وأفاد كبار المديرين في الأمم المتحدة بأنهم سيترجون هذا الاقتراح في تقرير الأمين العام المقبل بشأن المساءلة الذي سيقدم إلى الجمعية العامة في دورتها المقبلة. وأطلع المفتش على آليات ونظم مختلفة يعرض من بينها ممارستين جيدتين أدناه:

الممارسات الجيدة

الأمم المتحدة: رغم أن الأمانة العامة أخطرت المفتش بأنها تضع مشروع مقترح للدورة ٦٧، يرى المفتش أن اتفاقات كبار المديرين تشمل أصلاً عناصر لربط توصيات الرقابة بأداء فرادى الموظفين/كبار المديرين. وتتضمن الاتفاقات الحالية هدفاً يتمثل في تنفيذ التوصيات التي تقبلها الإدارة إلى جانب غايات لقياس معايير النجاح. ثم يوجه كبار المديرين التوصيات إلى المديرين التنفيذيين ثم نزولاً إلى الأفراد لكي يكون كل فرد مسؤولاً عن تنفيذها ويتسنى مساءلته.

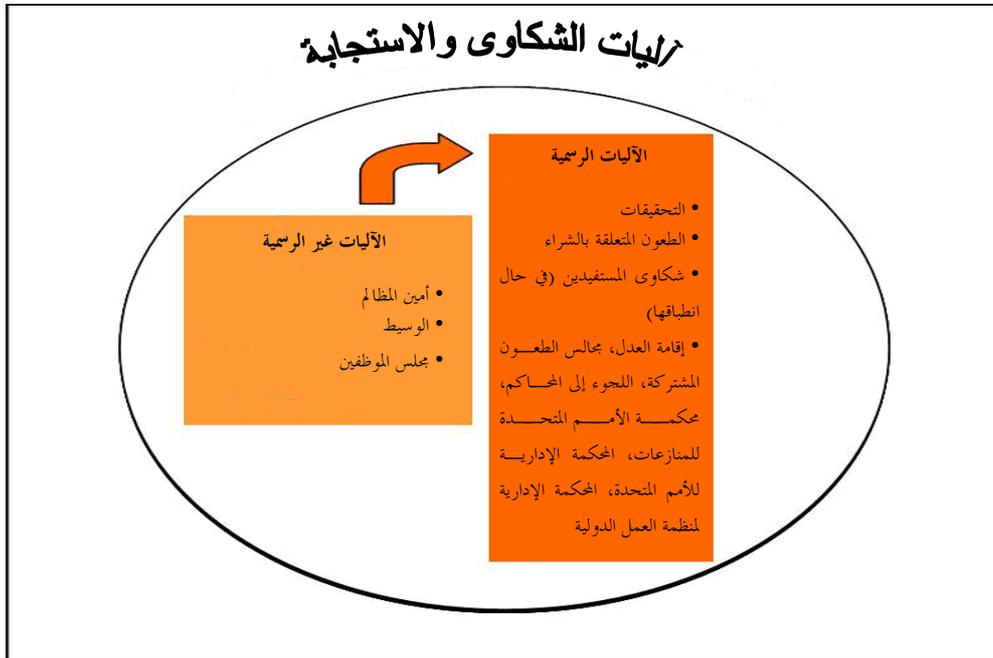
(٨٣) وظيفة مراجعة الحسابات في منظومة الأمم المتحدة (JIU/REP/2010/5).

(٨٤) المرجع نفسه، الموحز التنفيذي.

برنامج الأغذية العالمي: منذ عام ٢٠١٠ والوحدة المسؤولة عن تحليل جميع تقارير هيئات الرقابة والتوصيات تقدم معلومات إلى جميع المديرين عن التوصيات المعلقة والإحصاءات الخاصة بالتنفيذ والرسائل التذكيرية. ويمكن بعد ذلك للمديرين التنفيذيين أن يراعوا التوصيات ويوجهوها إلى فرادى المديرين وأن يأخذوا في الاعتبار، عند تقييم أداء هؤلاء، حالة تنفيذ التوصيات. وقد أدى ذلك إلى ثقافة محكمة لمتابعة توصيات المراجعة الداخلية. وفي عام ٢٠١٠، أُقفلت ٥٣ في المائة من توصيات المراجعة المتصلة بمخاطر متوسطة و ٩٠ في المائة من توصيات المراجعة المتصلة بمخاطر شديدة، ووضعت خطط عمل مفصلة لرصد التوصيات المتصلة بمخاطر شديدة.

جيم - عنصر المساءلة: آليات الشكاوى والاستجابة

الشكل ٥



١٢٧- إن تمكين الموظفين وأصحاب المصلحة من التماس الاستجابة للتظلم ومواجهة الضرر المدعى وقوعه والحصول عليهما جانب بالغ الأهمية من جوانب المساءلة. فهذه هي الآلية التي يتسنى من خلالها لأصحاب المصلحة مساءلة منظمة بالاستفسار عن قرار أو إجراء أو سياسة عامة وتلقي رد مناسب على تظلمهم. وينبغي اعتماد الشفافية والضوابط الداخلية وعمليات التقييم لتقليص الحاجة إلى آليات الشكاوى إلى أدنى حد. وينبغي اعتبار آليات الشكاوى والاستجابة آخر ملاذ لأصحاب المصلحة من أجل مساءلة المنظمة وآخر وسيلة تدرك من

خلالها المنظمات أن هناك قضية تتطلب استجابة منها. وتشكل تلك الآليات الجزء القائم على رد الفعل في إطار المساءلة.

١٢٨- وفيما يتعلق بالمساءلة، فموظفو المنظمات هم أصحاب المصلحة الرئيسيون الذين يكون عليهم تقديم الشكاوى. والوصول إلى إجراءات التظلم المستقلة الرسمية وغير الرسمية داخل المنظمة هو عامل أساسي من عوامل المساءلة الصارمة. وإذا شعر الموظفون أن إجراءات التظلم لا تعمل كما ينبغي أو ليست مستقلة بالقدر الكافي، فلن يستخدموها ولن يفرضوا المخالفات في حال سوء التصرف، خوفاً من الانتقام.

١٢٩- أما في بعض المنظمات، فأصحاب المصلحة الآخرون هم المستفيدون من عمل المنظمة. وقد حُددت أمثلة ممتازة على آليات شكاوى خاصة بالمستفيدين محكمة التنظيم، تُعرض في هذا القسم.

١٣٠- وينبغي أن تشمل آليات الشكاوى والاستجابة الفعالة نظاماً من مستويين:

(أ) يتسم المستوى الأول بطابع غير رسمي، وينفذ في أغلب الأحيان عن طريق آليات للوساطة أو أمين للمظالم. وهو بالغ الأهمية عندما يُربط بإطار للمساءلة، لأنه يمكن أن يساعد بصورة استباقية في تسوية المنازعات أو حالات سوء تفاهم الموظفين والمديرين. ويمكن أن ينشئ ثقافة للحوار ويمنع ظهور قضايا قد تضر بالمنظمة. ولا يقتصر المستوى الأول على تسوية المنازعات بل يسهم إسهاماً كبيراً في منع حدوثها.

(ب) يستند المستوى الثاني إلى مراعاة الأصول القانونية، والحصول على التمثيل القانوني، والوصول إلى المحاكم، والاستفادة من محاكمة عادلة، ومن سبل الانتصاف، ومن نظام العدالة الداخلي في المنظمة بوجه أعم. ويشتمل أيضاً على إطار اللوائح والقواعد الداخلية المتبعة في المنظمة (تعميمات ونشرات ومذكرات إدارية، وغير ذلك) التي تصف بصورة منظمة إلى حد ما الإجراءات السارية على هذا الشكل من آليات الاستجابة.

المعيار المرجعي ١٦: لجوء الموظفين إلى آليات الشكاوى غير الرسمية.

الأدوات:

(أ) عرض إجراءات التظلم/النقض في وثيقة و/أو كتيب سياسات؛

(ب) وجود وظيفة وسيط أو أمين مظالم.

١٣١- فيما يتعلق بإجراءات التظلم غير الرسمية، واجه فريق وحدة التفتيش المشتركة مجموعة من مستويات التنفيذ على نطاق منظومة الأمم المتحدة. وأعرب بعض المستجوبين عن عدم ارتياحهم لإنشاء آليات تظلم غير رسمية، لأن ذلك يمكن أن يزيد عدد القضايا البسيطة التي ينبغي معالجتها. وشددوا أيضاً على أن خدمات مكتب المظالم والوساطة ترتبط ارتباطاً خاصاً بثقافة محددة (ولا سيما الأنغلوساكسونية) ومن ثم لا تنطبق على مراكز عمل

بعينها. وبالإضافة إلى ذلك، يصعب على بعض المنظمات، في أوقات تشهد تقييد الميزانية، أن تخطط لوضع آليات لأمين المظالم أو الوساطة.

١٣٢- وأعرب بعض ممثلي الموظفين أيضاً عن شك شديد إزاء إرساء تلك الآليات. فمن شأنها، في رأيهم، أن تضعف موقف الموظفين الذين سيتعين عليهم آنذاك تخطي حاجزين مختلفين لرفع قضيتهم ضد المنظمة. ويخشى الممثلون أن تصبح الآليات غير الرسمية ضماناً لدى الإدارة لتثبيط الموظفين في إحالة القضية إلى مستوى الشكاوى الرسمي.

١٣٣- وثمة إقرار بالحقائق المذكورة أعلاه، غير أن وجود هيكل لمكتب المظالم أو الوساطة يعمل جيداً داخل منظمة سيساعد في حل بعض القضايا البسيطة في العلاقات بين الموظفين والإدارة. ومن المؤكد أن على أمين المظالم أن يخضع لعملية اختيار صارمة للغاية وأن يكون قنوة من حيث النزاهة الشخصية والاستقلال عن أي ضغط. ويشكل برنامج الأغذية العالمي والبنك الدولي مثالين جديرين بالذكر في هذا التقرير، لأن كلاهما أنشأ آلية لمكتب المظالم والوساطة.

١٣٤- ويذهب البنك الدولي إلى أبعد من ذلك إذ أنشأ مكتباً خاصاً هو "مكتب المحقق/المستشار لشؤون التقييد بالأنظمة" من أجل الاستجابة بسرعة وفعالية لشكاوى المستفيدين. ويقدم المكتب التقارير مباشرة إلى رئيس ومجلس إدارة مجموعة البنك الدولي. وتقرير عام ٢٠١٠ السنوي^(٨٥) شامل جداً ويكشف عن كل قضية في الشكاوى الواردة من المستفيدين التي فتحها المكتب خلال السنة، وعن حالتها (قيمت أو بُت فيها أو لا تزال جارية أو أحييت إلى الجهة المعنية بالامثال). وتعتبر هذه الممارسة مثلاً ممتازاً على مبدأ الشفافية وتقوية الشعور بالمسؤولية إزاء المستفيدين.

١٣٥- ويوجد فعلاً في الأمم المتحدة نظاماً أمين المظالم والوساطة. ويمكن لجميع موظفي الأمم المتحدة الوصول إلى مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في جميع أنحاء العالم من خلال مكاتب التمثيل الإقليمي^(٨٦). غير أنه يكون على الموظفين في بعض المناطق السفر أو التماس المشورة من أمين المظالم عبر الهاتف أو البريد الإلكتروني، وهي طريقة غير مناسبة للتعامل مع المعلومات السرية و/أو الشخصية. وكما يتبين من تقرير الأمين العام عن "أنشطة مكتب أمين المظالم وخدمات الوساطة في الأمم المتحدة" (A/65/303)^(٨٧) وفقرته الختامية المعنونة "بناء المصداقية والثقة من خلال النجاح"، "من المرجح أن يثير الموظفون بارتياح مسائل حساسة، قد تكون على درجة من الأهمية، أثناء الاتصال المباشر مع شخص، وليس مجرد صوت على الطرف الآخر من الهاتف، بل الأسوأ من ذلك، على الطرف الآخر من

(٨٥) "The CAO at 10 – Annual Report FY 2010 and review FY 2000-10", World Bank Group

(٨٦) <http://www.un.org/en/ombudsman/contact.shtml>

(٨٧) <http://undocs.org/A/65/303>

الاتصال عبر البريد الإلكتروني. وستعزز مصداقية المكتب من خلال إظهار هذا المستوى من الالتزام للموظفين ومساعدتهم على حل المسائل المتعلقة بالعمل".

١٣٦- وفي ضوء "تقرير مكتب أمين المظالم إلى صناديق وبرامج الأمم المتحدة" الصادر أخيراً، يُشجّع موظفو ومديرو الصناديق والبرامج المشاركة (البرنامج الإنمائي والصناديق المرتبطة به، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسيف، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع) على الاتصال بهذا المكتب، لأنهم يشكلون مصدراً قيماً لمراقبة عمليات إدارة التغيير. ووفقاً لهذا التقرير بالذات، من المؤسف أن يستمر أمين المظالم في "تلقي معلومات من زوار من مختلف المنظمات تشير إلى أن بعض كبار ممثلي الإدارة ما زالوا يثنون الموظفين عن الاتصال بأمناء المظالم بل ويهددوهم باتخاذ إجراءات عقابية ضدهم إن هم فعلوا ذلك"^(٨٨).

١٣٧- ولا يبدو أن هذا الانتقام المباشر أو غير المباشر يحدث في حالة فضح المخالفات فحسب، كما سبقت الإشارة إليه في هذا التقرير، بل يحدث أيضاً في بعض الحالات البسيطة لسوء العلاقات بين الموظفين والإدارة. ويُبين مثال عُرض على المفتش أن الموظفين استخدموا هويات مزيفة للاتصال بأمين المظالم خوفاً من الانتقام. ويرى المفتش أن هذا مثال على الخلط بين دور أمين المظالم ودور مكتب الأخلاقيات المكلف بتوفير الحماية من الانتقام"^(٨٩).

١٣٨- ووظائف أمين المظالم والوساطة والأخلاقيات جديدة تماماً داخل منظومة الأمم المتحدة وسيلزم بعض الوقت لتصبح ركيزة معترفاً بها للمساءلة في المنظومة. وبالتالي من الأهمية بمكان أن تعزز جميع المنظمات المشاركة تلك الوظائف وتبرز صورتها بتزويدها بمخطط واضح للأدوار والمسؤوليات وتعلن وجودها بطرق منها اللقاءات المفتوحة أو المنشورات الإعلامية"^(٩٠).

المعيار المرجعي ١٧: إمكانية لجوء الموظفين والمستشارين وغير الموظفين وأصحاب المصلحة/المستفيدين والبائعين إلى آليات الشكاوى الرسمية ووجود آليات لدى المنظمات للاستجابة لتلك الشكاوى.

الأدوات:

(أ) وظيفة التحقيق، وخطوط الاتصال المباشر، واستمارات الشكاوى، للموظفين والأفراد الخارجيين؛

(٨٨) "Report of the Office of the Ombudsman for the United Nations Funds and Programmes" for 2010.

(٨٩) يود المفتش الإشارة إلى أن بعض المنظمات التي سُحجب أسماؤها في هذا التقرير أفادت بأن الخوف من الانتقام حقيقة بالفعل.

(٩٠) أصدر برنامج الأغذية العالمي مثلاً منشوراً قصيراً جداً يعرض أوجه الاختلاف بين أدوار الوسيط وأمين المظالم. وأصدرت منظمة العمل الدولية التي أنشأت مكتباً للأخلاقيات ومكتباً للوسيط "Principles of Conduct for Staff of the ILO" و"The Ethics Office: an Introduction".

(ب) آليات التظلم: محكمة الأمم المتحدة للمنازعات والمحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية؛

(ج) الطعون المتعلقة بالشراء.

١٣٩- يُلزم موظفو منظمات الأمم المتحدة الذين يلاحظون خللاً في المراقبة الداخلية بالإبلاغ عنه وعن سوء السلوك. ويمكن أيضاً لعمليات المراجعة والتفتيش أن تكشف ادعاءات سوء السلوك. وتختلف الجهة التي يقدم إليها الموظفون تلك الشكاوى من منظمة إلى أخرى بناء على نوع الشكوى. فقد أفاد كثير من الموظفين المستجوبين بأن قضايا الغش وسوء السلوك المالي تحقق فيها هيئة تحقيق رسمية (عند وجودها). أما المضايقة والتحرش الجنسي، فتتظر فيهما أفرقة الموارد البشرية وأفرقة النظراء. وتدخل ادعاءات الانتقام على فضح المخالفات في نطاق مكتب الأخلاقيات. وتوجد لدى معظم المنظمات الكبرى في الأمم المتحدة وظيفة خاصة بالتحقيق (الفاو)، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، ومنظمة العمل الدولية، والأمم المتحدة، والبرنامج الإنمائي، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونسيف^(٩١)، واليونيدو، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، والأونروا، ومنظمة الصحة العالمية، وبرنامج الأغذية العالمي، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية) مع تفاوت كبير في عدد المحققين الذي يتراوح بين موظف واحد (في منظمة العمل الدولية، واليونسكو، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، واليونيدو، والوكالة الدولية للطاقة الذرية، والأونروا) و٩٣ موظفاً من الفئة الفنية معنياً بالتحقيق في الأمم المتحدة. وتجدد الإشارة إلى أن وحدة التفتيش المشتركة هي المكلفة بأداء مهمة التحقيق، باعتبارها الهيئة الرقابية المستقلة والخارجية الوحيدة في منظومة الأمم المتحدة^(٩٢). ومن المهم من منظور المساءلة، توخي الاتساق في التحقيقات داخل المنظمات لزيادة صلاحيات التحقيق وقدراته وضمان استفادة الموظفين الخاضعين للتحقيق من الإجراءات القانونية الواجبة. ويعزز الاتساق أيضاً مصداقية التحقيقات، مما يؤثر تأثيراً مباشراً على ثقافة المساءلة. وتخضع وظيفة التفتيش لاستعراض آخر تجريه الوحدة.

١٤٠- وعندما يشعر الموظفون أنهم عوملوا معاملة غير منصفة وغير مناسبة، أو خضعوا لتقييم كشف سوء أدائهم، أو تعرضوا لتدابير تأديبية أو إدارية، فينبغي أن يلجؤوا لا إلى النظم غير الرسمية لتسوية المنازعات المذكورة أعلاه فحسب، بل أيضاً إلى الآليات الرسمية لتسوية المنازعات. ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة هي أطراف إما في محكمة الأمم المتحدة للمنازعات أو في المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية. ويتبع الموظفون الإجراءات المعمول بها لرفع قضاياهم أمام إحدى المحكمتين. ولدى الموظفين والمنظمات الخاضعين لولاية محكمة

(٩١) تظلم وحدة التحقيقات في اليونسيف بجميع التحقيقات الداخلية، بما فيها التحقيقات المتعلقة بالمضايقة والتحرش الجنسي.

(٩٢) الفصل الرابع من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة.

الأمم المتحدة للمنازعات^(٩٣) محفل من المستوى الثاني يتمثل في محكمة الاستئناف. أما الموظفون والمنظمات الخاضعون لولاية المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية فلديهم إمكانيات محدودة لمراجعة الأحكام الصادرة، ويُلاحظ^(٩٤) أن المراجعات لا تتم إلا في ظروف استثنائية. ويقتصر نطاق ولاية هاتين المحكمتين على الموظفين والأشخاص الذين تربطهم بالمنظمة علاقة تعاقدية إذا كان العقد يتضمن شروطاً من هذا القبيل، ولا يشمل نطاقها المتطوعين والمتدربين الداخليين، وفي بعض الحالات المتعاقدين إذا لم يكن عقدهم يتضمن تلك الشروط.

١٤١ - وعندما يتعلق الأمر بالمتعاقدين، في منازعة بشأن الشراء، وضعت عدة منظمات (الأمم المتحدة، والبرنامج الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، واليونيسيف، واليونيدو، والأونروا) آلية للشكاوى تعرف أيضاً باسم الطعون المتعلقة بالشراء أو الطعون في قرارات إرساء العطاءات. ويسمح ذلك للبايعين الذين لم يُمنحوا عقداً بالطعن في القرارات المتخذة. وخلصت مذكرة وحدة التفتيش المشتركة بشأن الشراء إلى أن "... معظم منظمات الأمم المتحدة تفتقر إلى آلية رسمية تسمح للبايعين بالطعن في قراراتها بشأن الشراء ... وفي غياب تلك الآلية الرسمية، تتعرض المنظمات لخطر اعتبارها منحازة لأن نظرها في الشكاوى يتوقف على مقدمها"^(٩٥). ولأغراض الشفافية، من المهم أن تنشئ المنظمات، لا سيما المنظمات التي لديها حجم كبير من المشتريات، آلية رسمية للسماح للبايعين بالاعتراض على قرارات الشراء.

(٩٣) الأمانة العامة للأمم المتحدة، وبعثات حفظ السلام والبعثات السياسية، ومكاتب الأمم المتحدة خارج المقر، واللجان الإقليمية التابعة للأمم المتحدة، والمحاكم الجنائية الدولية، والصناديق، والبرامج، وكيانات أخرى: المركز الدولي للحساب الإلكتروني، ومركز التجارة الدولية، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك بين منظمات الأمم المتحدة لمكافحة الإيدز، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وأمانة اتفاقية التنوع البيولوجي، وأمانة اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، وأمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر، وأمانة اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ، وصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية، واليونيسيف، والأونكتاد، والبرنامج الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، ومعهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح، ومعهد الأمم المتحدة للتدريب والبحث، ومعهد الأمم المتحدة الأقليمي لبحوث الجريمة والعدالة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومعهد الأمم المتحدة لبحوث التنمية الاجتماعية، وكلية موظفي منظومة الأمم المتحدة، وجامعة الأمم المتحدة، ومتطوعو الأمم المتحدة، وبرنامج الأغذية العالمي التابع للأمم المتحدة (الموظفون المحليون الذين يدير البرنامج الإنمائي شؤونهم)، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة.

(٩٤) لا ينص النظام الأساسي ولا القواعد على مراجعة الأحكام: وفقاً للمادة السادسة (١) من النظام الأساسي، تعتبر الأحكام "نهائية وغير قابلة للاستئناف". ومن ثم فهي ملزمة للأطراف بمقتضى قاعدة الأمر المقضي به. ومع ذلك، تتمتع المحكمة بسلطة محدودة للمراجعة تحددها السوابق القضائية. ولما كانت المراجعة عملية استثنائية جداً، فإن المحكمة لا تمارس سلطتها إلا في ظروف محددة تحديداً ضيقاً. مقتبس من <http://www.ilo.org/public/english/tribunal/advice/index.htm>.

(٩٥) Procurement reforms in the United Nations system (JIU/NOTE/2011/1), section on Ethics Management and Vendor Issues-Procurement Challenge/Bid Protest System

١٤٢- وقليلة هي المنظمات التي لديها سياسة عامة واضحة وآلية للسماح للمستفيدين/أصحاب المصلحة بتقديم شكاوى ضد المنظمة. فلدى كثير من المنظمات خطوط اتصال مباشرة لا يُفصح فيها عن هوية المتصل (الهاتف أو الفاكس أو حساب البريد الإلكتروني) متاحة عن طريق مواقعها الشبكية. غير أن المفتش يرى أن هذه الطريقة قد لا يستفيد منها عدد كبير من الأشخاص الذين قد لا يمكنهم استخدام أية أداة من أدوات الاتصال على الإنترنت. وتُتبع في هذا المجال ممارسات جيدة في مصرف التنمية للبلدان الأمريكية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والبنك الدولي، وهي منظمات عملت بشكل استباقي على إدراج آليات للشكاوى متاحة للمستفيدين/أصحاب المصلحة فيها.

١٤٣- وقد جعلت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين المساءلة إزاء الأشخاص المشمولين بحمايتهم أو باهتمامها في صميم إطارها الخاص بالمساءلة. ويتجسد ذلك من خلال إجراءات التأكد من أن المستفيدين (الأشخاص المشمولين بالاهتمام) يصلون أيضاً إلى إجراءات الشكاوى والتظلم. وقد تلقى مكتب المفتش العام للمفوضية ٨١٤ شكوى في الفترة ٢٠٠٩-٢٠١٠ منها ٥٠٤ شكوى وردت من لاجئين وأشخاص آخرين مشمولين بالحماية^(٩٦). ويعزو المفتش العام ارتفاع عدد الشكاوى الواردة من اللاجئين إلى نظام الشكاوى على الإنترنت. وأبلغ موظفو المفوضية بأن عدد الشكاوى الواردة من اللاجئين ما زال يتزايد. وأخبروا المفتش بأنهم يعملون على وضع نظام يسمح لهم بتقديم المعلومات إلى اللاجئين عن كيفية معالجة شكاواهم وعن نتائجها. وتقوم المنظمة الدولية للهجرة باختبار تجريبي لآلية شكاوى خاصة بالمستفيدين في هايتي بغية توسيع نطاقها في نهاية المطاف في جميع أنحاء العالم.

١٤٤- وأنشأ البنك الدولي فريقه المعني بالتفتيش في عام ١٩٩٣ لتلقي الشكاوى من الأفراد والجماعات ممن يشعرون بضرر لحقهم من جراء مشاريع البنك الدولي أو بقلق إزاء سلوك البنك. ويمكن للأفراد والجماعات توقع وساطة أو تسوية لما يُقدّم من شكاوى باستخدام هذه الآلية. ويعرب المفتش عن تقديره الخاص لكراس المعلومات الذي أعده البنك الدولي في ١٢ لغة لتوزيعه على المجتمعات حيث تُنفذ المشاريع. وهذه من الممارسات الفضلى التي تعترف بأن المستفيدين لا يصلون جميعاً إلى المواقع الشبكية للاطلاع على هذه العملية وإرسال شكاواهم. ومن الأمور الهامة أن البنك الدولي أشار، في دراسة اتخذت شكل تقييم ذاتي للعمل السابق الذي اضطلع به فريقه المعني بالتفتيش، إلى أن إنشاء الفريق لم يؤد إلى إتاحة فرصة للأفراد المتأثرين للتعبير عن رأيهم فحسب، بل إن موظفي البنك يولون حالياً "... اهتماماً أكبر داخل البنك للامتثال للسياسات والإجراءات، والإشراف، وكيفية سير العمل..."^(٩٧). ويعني ذلك، على ما يبدو، أن الخضوع للمساءلة

(٩٦) تقرير عن أنشطة مكتب المفتش العام، تقرير أعده المفتش العام (A/AC.96/1089)، ٢٧ تموز/يوليه ٢٠١٠.

(٩٧) .The Inspection Panel at 15 Years, p. 110, Inspection Panel World Bank 2009

أمام العالم الخارجي يجعل الموظفين يشعرون بمسؤولية أكبر مما لو كانوا محصنين من أية شكاوى خارجية. ويشكل البنك الدولي أحد الأمثلة الرائدة في مجال المساءلة وأصبحت لدى جميع المصارف الإنمائية المتعددة الأطراف حالياً آليات مماثلة.

١٤٥ - فقد أنشأ مصرف التنمية للبلدان الأمريكية آلية مستقلة للتشاور والتحقيق في شباط/فبراير ٢٠١٠ عقب طلب قدمه مجلس مديريه التنفيذيين لوضع آلية معززة لدمج الدروس المستفادة من الشكاوى الواردة وكذلك من آليات المساءلة القائمة في مؤسسات أخرى. وهذه الآلية هي منتدى مستقل وعملية لمعالجة الشكاوى الواردة من المجتمعات أو الأفراد ممن يدعي تأثره أو احتمال تأثره سلباً بالعمليات التي يمولها المصرف. وتعكس آلية التشاور والتحقيق المستقلة التزاماً مؤسسياً بالمساءلة والشفافية والفعالية. وتماشياً مع التزامه بالشفافية، يذهب المصرف إلى أبعد من ذلك إذ ينشر على موقعه الشبكي الشكاوى الواردة (موجزة وفي إطار السرية عند الطلب) ورد المنظمة عليها^(٩٨).

١٤٦ - ويعتقد المفتش أن القضايا المعروضة تشكل ممارسات جيدة للغاية تعزز شفافية المنظمة ومساءلتها أمام الشركاء التقليديين وكذلك أمام المستفيدين. ويدرك المفتش تكاليف تلك الآليات والتدابير وما تنطوي عليه من آثار في الموارد، غير أنه يود أن يوصي المنظمات التي تتعامل مع مستفيدين مباشرين بأن تفتح خطوط اتصالها بهم وتسمح بتقديم الشكاوى انطلاقاً من روح المساءلة والشفافية الحقيقية.

(٩٨) انظر <http://www.iadb.org/en/mici/registry-of-cases,1805.html> للاطلاع على سجل القضايا وحالتها.

رابعاً - الاستنتاجات: مواطن القوة والضعف وسبل المضي قدماً

١٤٧ - خلص الاستعراض إلى أن معظم المنظمات لديها كثير من العناصر المكونة للمساءلة داخل المنظمة. ويرى المفتش أن أشواطاً كبيرة قد قُطعت في السنوات القليلة الماضية، ويثني على المنظمات التي اتخذت موقفاً استباقياً إزاء المساءلة بوضع أطر وسياسات ومبادئ توجيهية داخلية.

١٤٨ - ومن منظور يشمل المنظومة برمتها، أظهر النظام قوته في مجالات المراقبة الداخلية، متمثلة في بيئة المراقبة والرصد، كما هو الحال بالنسبة إلى مواطن القوة والضعف التي تجلت في أطر المساءلة السبعة التي سبق تحديدها في هذا التقرير. ورغم أن المنظمات ليس جميعها لديه إطار رسمي للمراقبة الداخلية^(٩٩)، فإن لدى معظمها العناصر الأساسية التي تشكل عمليات المراقبة الداخلية. وقد أحرز تقدم في هذا الصدد، غير أن من الممكن فعل المزيد في مجالي إدارة المخاطر، والمعلومات والاتصالات، وبخاصة في مجال الاتصالات الداخلية والخارجية والشكاوى والردود، ولا سيما الاتصالات والشكاوى ذات الطابع الرسمي.

١٤٩ - ويمكن مواصلة تحسين أنشطة المراقبة على نطاق المنظومة، ولا سيما في مجال مواءمة تفويض السلطة ومسؤوليات الإدارة. ولكي تكون هناك مساءلة، يجب أن يولى الموظف المسؤولية أولاً ويحول السلطة اللازمة للاضطلاع بالمهام المعهودة إليه ثم يسأل في النهاية. وما لم تواءم هذه الإجراءات، كما لاحظ المفتش في التقرير أعلاه، يسود اللبس وعدم الاتساق، مما يؤدي إلى الغموض في تسلسل المسؤوليات. ويعتبر ذلك أحد مواطن الضعف الشديد في المنظمات التي لديها هيكل ميداني/لا مركزي كبير حيث يمكن أن يختلف تفويض السلطة باختلاف المجال المواضيعي. وما زالت الموارد تشكل تحدياً أمام المنظومة في تنفيذ تدابير المساءلة المذكورة. ويعترف المفتش أيضاً بأن الثقافة السائدة في منظمة من المنظمات لا يمكن أن تتغير بين عشية وضحاها. وفي غياب التطبيق المتسق لإجراءات الانضباط والتحفيز، بما في ذلك المكافآت، تعتمد المنظمات حالياً على نزاهة الموظفين وأخلاقهم لضمان الامتثال لأنظمتها وقواعدها المتعلقة بالمراقبة الداخلية. وتبدأ ثقافة المساءلة بالتدريب وامتلاك زمام الأمور، غير أنها لا يمكن أن تتسم بالصرامة إلا إذا حدد المديرين النهج على مستوى القمة وعززوه بأمثلة تنطوي على خضوعهم للمساءلة أيضاً.

(٩٩) خلص استقصاء أجرته الفاو لثلاثة وعشرين ممثلاً لدوائر المراجعة الداخلية (١٦ مجيباً) إلى أن خمس وكالات قد وضعت بصورة تامة إطاراً رسمياً للمراقبة الداخلية، وخمس وكالات تعمل على وضعه، وست وكالات ليست لديها بعد خطط لوضع آلية رسمية. وتتبع جميع الوكالات التي اعتمدت إطاراً رسمياً إطار لجنة المنظمات الراعية التابعة للجنة توريدواي. العرض المقدم من الفاو إلى الجلسة العامة ٤٢ لاجتماع ممثلي دوائر المراجعة الداخلية في ٢٢ أيلول/سبتمبر ٢٠١١. وقد أصدر برنامج الأغذية العالمي رسمياً تعميماً من المدير العام يتعلق بإطار المراقبة الداخلية.

١٥٠- ويشعر المفتش بالسرور لعلمه أن المنظمات قد اتبعت طرقاً مبتكرة وخلاقية لتحفيز الموظفين والتعبير عن التزامها باحترام ثقافة المساءلة، رغم قيود الموارد. وهذه الجهود جديرة بالتقدير والثناء.

١٥١- وفي ظل الموارد المحدودة المتاحة لفريق وحدة التفتيش المشتركة، قدم الاستعراض ركيزتين و٥ مبادئ و١٧ معياراً مرجعياً لقياس قوة المساءلة في منظمة من المنظمات والمعايير الدنيا اللازمة لإطار المساءلة. وحدد التقييم أيضاً أدوات لدعم تنفيذ المعايير. ويأمل المفتش أن تفي هذه المعايير المنظمات التي تعمل على وضع أطر المساءلة والمنظمات التي تقوم بتحديث أطرها القائمة.

١٥٢- ويؤكد المفتش من جديد أن الانتقال بالمساءلة من النظرية إلى التطبيق يتطلب ثقافة قوية تسود فيها المسؤولية وتقوم على الالتزام بالشفافية. وقد عُهد بإجراء هذا الاستعراض لتقديم تحليل مقارن لأطر/عناصر المساءلة، ولم يتسن له التعمق في التجربة العملية الفعلية التي تتطلب موارد أكثر ووقتاً أطول. ويعتقد المفتش أن من المناسب لقياس وضع المساءلة الحقيقي داخل المنظمة إجراء تقييم متعمق لفعالية إطار المساءلة بقياس مدى تنفيذ كل معيار/معياري مرجعي. وينبغي أن تقترن التصورات التي تشكل جزءاً كبيراً من ثقافة المساءلة، مثل التقييمات، باستقصاءات متعمقة للموظفين والإدارة. وبالنظر إلى درجة الشك السائد، ولما كانت منظمات كثيرة لم تجر أي تقييم قط لأطرها الخاصة بالمساءلة، مما يعزى في جزء منه إلى كون هذه الأطر جديدة للغاية، ورغم أن المراجعين الداخليين يستعرضون بعض العناصر من قبيل الضوابط الداخلية استعراضاً منتظماً، فإن المفتش يوصي بإجراء تقييم خلال السنتين المقبلتين أو السنوات الثلاث المقبلة للمنظمات التي يوجد لديها فعلاً إطار للمساءلة، وإجراء تقييم في إطار زمني يتراوح بين ٥ سنوات و٦ سنوات للمنظمات التي ليس لديها إطار مساءلة حالياً، من أجل اختبار مدى نضج الأطر. وينبغي أن تجري كل منظمة تلك التقييمات وتبلغ الهيئات التشريعية كخطوة أولى لمواءمة الأطر عن طريق اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة والتابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين.

وسيعزز تنفيذ التوصية التالية التنسيق والتعاون بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ٧

ينبغي أن تطلب الجمعية العامة والهيئات التشريعية الأخرى إلى رؤسائها التنفيذيين إجراء تقييم لمتابعة تنفيذ أطر/نظم المساءلة ذات الصلة لتنظر فيه الجمعية العامة وتلك الهيئات في عام ٢٠١٥.

المرفق الأول

تعريف المساءلة المستمدة من أطر المساءلة القائمة في المنظمات

<ul style="list-style-type: none"> • لجنة الخدمة المدنية الدولية 	<ul style="list-style-type: none"> • تعريف المساءلة الوارد في مسرد إطار إدارة الموارد البشرية، آب/أغسطس ٢٠٠١، الصفحة ٢٠: "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 المرؤوسين وممارسة الإشراف وتحمل المسؤولية عن المهام المسندة والمسؤولية الشخصية عن جوانب التقصير الشخصي وكذلك، عن جوانب تقصير وحدة العمل، حيشما يكون ذلك منطبقاً".
<ul style="list-style-type: none"> • منظمة العمل الدولية 	<ul style="list-style-type: none"> • تشير الفقرة ٩ من نظام إدارة الوثائق الداخلية رقم ١٩٥ إلى أن إطار منظمة العمل الدولية يستند إلى مبادئ أساسية يُسترشد بها في جميع سياسات المساءلة، "وهي وضوح المسؤولية؛ ومواءمة المساءلة مع أهداف المنظمة ككل؛ وتفويض السلطة؛ ومراعاة الاعتبارات المتعلقة بجدوى التكاليف؛ ورصد الأداء والإبلاغ عنه؛ واحترام أعلى مستويات النزاهة والسلوك الأخلاقي".
<ul style="list-style-type: none"> • الأمم المتحدة 	<ul style="list-style-type: none"> • (أ) التعريف المقترح من الأمين العام في الوثيقة A/64/640، "المساءلة هي التزام المنظمة وموظفيها بالخضوع للمحاسبة على تحقيق نتائج معينة تحدد عن طريق توزيع المسؤولية بصورة واضحة وشفافة، رهناً بتوافر الموارد وبما تفرضه العوامل الخارجية من قيود. وتشمل المساءلة تحقيق الأهداف والنتائج وفقاً للولايات الموكلة، والإبلاغ عن نتائج الأداء بتزاهة ودقة، وتعهّد الأموال، وجميع جوانب الأداء وفقاً للأنظمة والقواعد والمعايير، بما في ذلك وجود نظام محدد بوضوح للمكافآت والجزاءات". • (ب) قررت الجمعية العامة في قرارها ٢٥٩/٦٤ (A/RES/64/259) أن يكون تعريف المساءلة على النحو التالي: "المساءلة هي واجب الأمانة العامة وموظفيها أن يتحملوا المسؤولية عن جميع ما يتخذونه من قرارات وإجراءات وعن الوفاء بالتزاماتهم، دون تحفظ أو استثناء. وتشمل المساءلة تحقيق الأهداف وتحقيق نتائج عالية الجودة في الوقت المناسب وبطريقة فعالة من حيث التكلفة في تنفيذ جميع الولايات الموكلة إلى الأمانة العامة والتي توافق عليها الهيئات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة وغيرها من الأجهزة الفرعية التي أنشأها تلك الهيئات والوفاء بما يشكل تام امتثالاً لجميع القرارات والأنظمة والقواعد والمعايير الأخلاقية؛ وتقديم تقارير تتضمن معلومات صحيحة وموضوعية ودقيقة في الوقت المناسب عن نتائج الأداء؛ و[تعهد الأموال والموارد تعهداً مسؤولاً]؛ وجميع جوانب الأداء، بما في ذلك نظام محدد بوضوح للمكافآت والجزاءات؛ وبالاعتراف على النحو الواجب بأهمية دور هيئات الرقابة وبالتقيد التام بما أقر من توصيات".

• البرنامج الإنمائي	• "المساءلة هي الالتزام" ١، بإثبات أن العمل قد أُدِّي وفقاً للقواعد والمعايير المتفق عليها و"٢" بالإبلاغ بتراهما ودقة عن نتائج الأداء بالمقارنة بالأدوار و/أو الخطط المقررة. DP/2008/16/rev.1، نظام المساءلة في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. إطار المساءلة وسياسة الرقابة ^(١٠٠) .
• صندوق الأمم المتحدة للسكان	• إطار المساءلة في صندوق الأمم المتحدة للسكان، DP/FPA/2007/20، الفقرة ٣، "المساءلة هي العملية التي تقضي بتحميل منظمات الخدمة العامة والأفراد العاملين فيها المسؤولية عن المقررات التي يتخذونها والأفعال التي يقومون بها، بما في ذلك رعايتهم للأموال العامة، ونزاهتهم وجميع أوجه الأداء، طبقاً للقواعد والمعايير المتفق عليها، والإبلاغ بالتنزيه والدقيق عن نتائج الأداء إزاء الأدوار و/أو الخطط المقررة. وهذا يعني بعبارة أخرى أن القائمين على برامج الصندوق وأنشطته وعلى توجيهه، يعتبرون مسؤولين عن أن تكون الإدارة متسمة بالكفاءة والفعالية."
• اليونيسيف	• تقرير عن نظام المساءلة في اليونيسيف، UNICEF E/ICEF/2009/15، الفقرة ٢: "أ) المساءلة هي الالتزام بإثبات أن العمل تم وفقاً للقواعد والمعايير المعتمدة وأن نتائج الأداء تم الإبلاغ عنها بأمانة ودقة."
• مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	• DP/2008/55، الفقرة ١٦: (ب) المساءلة تعني الالتزام ١، بإثبات أن العمل قد أُدِّي وفقاً للقواعد والمعايير المتفق عليها، ٢، بالإبلاغ بتراهما ودقة عن نتائج الأداء مقارنة بالأدوار و/أو الخطط المقررة.
• منظمة الصحة العالمية	• ليس هناك تعريف واضح للمساءلة.

(١٠٠) يوضح الإطار أن هناك اتفاقاً بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع على أن تستند موازنة التعاريف إلى مصادر موثوقة، وأن تواءم التعاريف الأساسية، بما فيها تعريف المساءلة، مع تعريفات الصندوق والمكتب، وذلك بناء على طلب المجلس التنفيذي. DP/2008/16/Rev.1، الفقرتان ٢ و ٣. غير أن الصندوق لا يعتمد في إطاره التعريف المواءم، كما يلاحظ أعلاه.

المرفق الثاني

استعراض الإجراءات التي ينبغي أن تتخذها المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

JIU/REP/2011/5

التقرير	لائحة إجراءات	الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها																				الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية									
		الأثر المطلوب	الأمم المتحدة*	الأونكتاد	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة/مكتب الأمم المتحدة في فيينا	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	مؤهل الأمم المتحدة	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	الأونروا	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	صندوق الأمم المتحدة للسكان	اليونسيف	برنامج الأغذية العالمي	مكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان	مبادرات الأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب	منظمة العمل الدولية	الفاو	اليونسكو	منظمة الطيران المدني الدولي	منظمة الصحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	الاتحاد الدولي للاتصالات	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	المنظمة الدولية للهجرة	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	اليورينوم	منظمة السياحة العالمية	الوكالة الدولية للطاقة الذرية			
			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>			
			<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
التوصية ١	أ																														
التوصية ٢	و																														
التوصية ٣	د																														
التوصية ٤	د																														
التوصية ٥	ب																														
التوصية ٦	ب/ح																														
التوصية ٧	ج																														

الشروح:

ش: توصية لتتخذ الهيئة التشريعية قراراً بشأنها.

ذ: توصية لاتخاذ إجراء من جانب الرئيس التنفيذي.

■: توصية لا تتطلب إجراء من هذه المنظمة.

الأثر المطلوب: (أ) تعزيز المساعدة؛ (ب) نشر أفضل الممارسات؛ (ج) تعزيز التنسيق والتعاون؛ (د) تعزيز المراقبة والامتثال؛ (هـ) تعزيز الفعالية؛ (و) وفورات مالية كبيرة؛ (ز) تعزيز الكفاءة؛ (ح) أثر آخر. تغطي جميع الكيانات المذكورة في الوثيقة ST/SGB/2002/11 بخلاف الأونكتاد ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة ومؤهل الأمم المتحدة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأونروا.