



الأمم المتحدة

استعراض التنظيم والإدارة في برنامج
الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية
(مؤئل الأمم المتحدة)

تقرير وحدة التفتيش المشتركة
أعدده جان ويسلي كازو تيسفا ألم سيوم

JIU/REP/2022/1
Arabic
Original: English

استعراض التنظيم والإدارة في برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مؤل الأمم المتحدة)

تقرير وحدة التفتيش المشتركة

أعدّه جان ويسلي كازو وتيسفا ألم سيوم



الأمم المتحدة • جنيف، 2022

استعراض التنظيم والإدارة في برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مؤل الأمم المتحدة)

أولاً- مقدمة والهدف من الاستعراض

برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مؤل الأمم المتحدة) هو برنامج تقني متخصص تابع للأمانة العامة للأمم المتحدة ويعمل من أجل مستقبل حضري أفضل. وتتمثل مهمته في تعزيز التنمية المستدامة والشاملة اجتماعياً وبيئياً للمستوطنات البشرية وتوفير المأوى المناسب للجميع.

وأعضاء مؤل الأمم المتحدة هم أنفسهم أعضاء الأمم المتحدة، أي 193 دولة عضواً. ويسترشدهم عملهم بثلاث هيئات إدارية هي: جمعية مؤل الأمم المتحدة، التي تجتمع كل أربع سنوات؛ والمجلس التنفيذي؛ ولجنة الممثلين الدائمين. وترفع جمعية مؤل الأمم المتحدة تقاريرها إلى الجمعية العامة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وفوضت جمعية مؤل الأمم المتحدة المجلس التنفيذي سلطة تقديم تقارير دورية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في السنوات التي لا تكون فيها الجمعية منعقدة. وتجتمع لجنة الممثلين الدائمين، في مداولات مفتوحة العضوية، مرتين كل أربع سنوات. ويقود أمانة مؤل الأمم المتحدة المدير التنفيذي الذي تنتخبه الجمعية العامة بناء على ترشيح من الأمين العام، بعد التشاور مع الدول الأعضاء. ويقع المقر الرئيسي للأمانة في نيروبي.

ويتمثل الهدف العام لهذا الاستعراض الذي تجريه وحدة التفتيش المشتركة في تقديم تقييم مستقل للتنظيم والإدارة في مؤل الأمم المتحدة، مع التركيز، في جملة أمور، على ما يلي: (أ) إصلاح الحوكمة الأخير؛ (ب) الإدارة المالية؛ (ج) إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارة؛ (د) الرقابة والتقييم.

ثانياً- النتائج الرئيسية

ألف- إصلاح الحوكمة

تطور مؤل الأمم المتحدة من لجنة أنشئت في عام 1962 إلى لجنة ومركز في عام 1978، ثم إلى برنامج كامل الوظائف تابع لمنظومة الأمم المتحدة في عام 2002. ويجري منذ عام 2007 استعراض التغييرات في ولايته وكفاءة هيكل حوكمته وفعاليتها. وأقرت الجمعية العامة في قرارها 239/73 المؤرخ كانون الأول/ديسمبر 2018 هيكلًا جديدًا للإدارة من ثلاثة مستويات. وأُبقي على لجنة الممثلين الدائمين، وأنشئت جمعية مؤل الأمم المتحدة والمجلس التنفيذي في عام 2019.

واعتُبر إنشاء جمعية مؤل الأمم المتحدة على أساس العضوية العالمية، بالإضافة إلى إنشاء مجلس تنفيذي مخول سلطة اتخاذ القرارات وعقد اجتماعات أكثر تواتراً بكثير من مجلس الإدارة السابق، تغييراً إيجابياً في التغلب على التحديات الرئيسية التي واجهها هيكل الحوكمة السابق. ويؤدي تزايد تواتر اجتماعات الهيئات الإدارية إلى إتاحة مزيد من الفرص للدول الأعضاء للمشاركة في مؤل الأمم المتحدة ولتقديم التوجيه والرقابة لأمانته. وازدادت أيضاً مساءلة الأمانة لأن المديرية التنفيذية مُطالبتة بتقديم تقارير أكثر تواتراً إلى المجلس التنفيذي. وفي الوقت نفسه، يجب ملاحظة أن الأعمال والتكاليف المرتبطة بزيادة تواتر الإبلاغ قد ازدادت بالنسبة للأمانة ويجب استيعابها في حدود الموارد المتاحة.

ولا يحدد النظام الداخلي الجديد لجمعية مؤل الأمم المتحدة بوضوح أدوار ومسؤوليات لجنة الممثلين الدائمين، ولا تقسيم العمل بين اللجنة والمجلس التنفيذي. وينبغي زيادة توضيح الأدوار والمسؤوليات المميزة لكل هيئة من الهيئات الإدارية في مؤل الأمم المتحدة، وينبغي أن تنظر جمعية مؤل الأمم المتحدة في تعديل نظامها الداخلي وفقاً للمادة 71 منه (التوصية 1).

باء - الإدارة المالية

يتألف الإطار المالي لموئل الأمم المتحدة من ثلاثة مصادر للتمويل: (أ) الميزانية العادية للأمم المتحدة؛ (ب) مؤسسة الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية، التي تتكون من فئتين من الصناديق: صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة وصندوق أموال المؤسسة المخصصة؛ (ج) مساهمات التعاون التقني.

وتُمثل الميزانية العادية للأمم المتحدة وأموال المؤسسة غير المخصصة الموارد الأساسية لموئل الأمم المتحدة؛ وهما يوفران التمويل لوظائف التشغيل الأساسية للمنظمة، ويمكنها من تنفيذ عملها المعياري. وعلى مر السنين، ظلت إيرادات الموارد الأساسية منخفضة باستمرار. وبينما توفر الميزانية العادية للأمم المتحدة موارد مستقرة، بما في ذلك 75 وظيفة تقريباً، فإن المساهمات المقدمة من الدول الأعضاء في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة أقل بكثير من الميزانيات التي وافق عليها المجلس التنفيذي. وفيما يخص عام 2020، وافق المجلس التنفيذي على ميزانية بمبلغ 18.9 مليون دولار للمساهمات غير المخصصة للمؤسسة، ولكن مجموع المساهمات التي قدمتها الدول الأعضاء بلغ 4.9 مليون دولار فقط، وهو ما يمثل نقصاً بنحو 75 في المائة.

وأدى النقص في مساهمات أموال المؤسسة غير المخصصة إلى عرقلة جهود المنظمة للوفاء تماماً بالأولويات التي وافق عليها المجلس التنفيذي. وتعاني العديد من الوظائف الأساسية للعمل المعياري للمنظمة، من قبيل رصد تنفيذ الأبعاد الحضرية لأهداف التنمية المستدامة، فضلاً عن الإدارة والدعوة والرقابة، من نقص حاد في التمويل والموظفين.

وتتحمل الدول الأعضاء مسؤولية توفير موارد تتناسب مع البرامج المعتمدة و/أو تقديم إرشادات واضحة بشأن أولويات تخصيص البرامج والموارد في الحالات التي لا يمكن فيها توفير موارد كافية. وينبغي أن تتنظر الدول الأعضاء في تقديم مساهمات كافية للميزانية المعتمدة لصندوق أموال المؤسسة غير المخصصة، حتى يتسنى لموئل الأمم المتحدة الاضطلاع بعمله المعياري البالغ الأهمية وفقاً لولاياته وبطريقة متسقة ومستدامة (التوصية 2).

ولمعالجة الحالة المالية، وجهت إدارة موئل الأمم المتحدة نداءات قوية إلى الدول الأعضاء والجهات المانحة للمساهمة ليس في صندوق الأموال المخصصة فحسب، بل وفي صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة أيضاً. ونتيجة لذلك، فإن الوضع أخذ في التحسن، بيد أن أقل من ربع الدول الأعضاء البالغ عددها 193 تساهم في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة، ولا يقدم معظم المساهمات سوى عدد قليل من الدول الأعضاء من المجموعة الإقليمية لأوروبا الغربية والدول الأخرى. وتكتسي زيادة توسيع قاعدة المساهمات من الدول الأعضاء وتعزيز القدرة على التنبؤ في تمويل صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة أهمية بالغة لموئل الأمم المتحدة. وفي هذا الصدد، ينبغي أن يضع المجلس التنفيذي جدولاً إرشادياً للتبرعات، شبيهاً بالجدول المطبق على صندوق البيئة التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، من أجل صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة (التوصية 3).

وبينما ينبغي لعدد أكبر من الدول الأعضاء النظر في المساهمة في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة، فقد يتعين على الأمانة إعادة تركيز استراتيجيتها على الدول الأعضاء وسبل التواصل معها. وينبغي أن تقدم الأمانة معلومات موجزة وذات صلة إلى الدول الأعضاء لتمكينها من فهم جميع جوانب التمويل، بما في ذلك أثر نقص أموال المؤسسة غير المخصصة.

جيم - إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارة

في عام 2018 بالتوازي مع إصلاح الحوكمة، أطلقت أمانة موئل الأمم المتحدة عملية إعادة هيكلة تنظيمية لتعزيز قدرتها على الوفاء بالتزاماتها إلى أقصى حد. وفي تشرين الثاني/نوفمبر 2019، وافق المجلس التنفيذي على هيكل تنظيمي جديد ومتطلبات عامة من الموارد البشرية. وحددت المتطلبات العامة من الموارد البشرية الوظائف المطلوبة لتنفيذ الخطة الاستراتيجية 2020-2023. وفي كانون الثاني/يناير 2020، نُقل الموظفون الحاليون أحياناً إلى الوحدات التنظيمية الجديدة.

وأدى عدم كفاية التمويل لأموال المؤسسة غير المخصصة إلى تأخير التنفيذ الكامل لإعادة الهيكلة التنظيمية، بما في ذلك الهيكل الإقليمي المقترح، ولا يزال العديد من الوظائف العليا شاغراً. ومن بين 135 وظيفة غير مخصصة للمؤسسة صدر إذن بها لعام 2020، أُغيت 77 وظيفة في تشرين الأول/أكتوبر 2020؛ وفي عام 2021، لم يُشغل من الوظائف الثماني والخمسين المتبقية سوى 9 وظائف بسبب نقص التمويل. وحتى نيسان/أبريل 2022، كانت معظم الوظائف الإدارية داخل الهيكل الجديد، مثل مديري الشعب ورؤساء الفروع والأقسام والوحدات، شاغرة أو يشغلها موظفون "مؤقتون" أو "بالإنابة". وتعمل الأمانة بنحو الثلثين فقط من العدد الذي كان مقدراً أصلاً للوظائف المطلوبة لتنفيذ الخطة الاستراتيجية 2020-2023.

وبالنظر إلى حالة التمويل الراهنة، ينبغي للمديرة التنفيذية، من أجل الحيلولة دون مزيد من التدهور في الحالة المالية، تنفيذ الأنشطة الممولة من صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة في حدود الموارد القائمة، وينبغي ألا تنظر في أنشطة جديدة إلى أن ترد مساهمات كافية لهذا الصندوق (التوصية 4).

ويزيد نقص الموظفين في وظائف الإدارة والرقابة من ضرورة إعداد الأمانة سجلاً للمخاطر المؤسسية، بما في ذلك المسؤولين عن إدارة المخاطر وخطط العمل لكل خطر، وكفالة الرصد المنتظم للمخاطر الحرجة التي تواجهها المنظمة واتخاذ الإجراءات اللازمة (التوصية 5).

وينبغي أن تحسّن الإدارة التنسيق والتعاون على المستوى الداخلي، وذلك على سبيل المثال بأن تكون أكثر تقبلاً لآراء الموظفين العاملين في فرادى المناطق والبلدان. ويلزم تعزيز إدارة الموارد البشرية من خلال تطبيق وإظهار أعلى درجة من الامتثال والشفافية والتواصل لتجنب ما يُتصور من افتقار إلى الإنصاف، وأسباب الإحباط والشائعات. وينبغي وضع استراتيجية لإدارة المعارف لضمان اتباع نهج مؤسسي في التسجيل المنهجي للمعلومات المنتجة والمعارف المتراكمة وإتاحتها وتيسير الوصول إليها.

وفي حين أن موئل الأمم المتحدة جزء من الأمانة العامة للأمم المتحدة، فهو أيضاً برنامج له عمليات في الميدان. ويبدو أن هذه الميزة المختلطة تتطلب تكييف ممارسات وإجراءات الأمانة العامة مع الظروف التي يعمل فيها موئل الأمم المتحدة. وغالباً ما لا تتطابق قواعد الأمانة العامة بشأن مدة عقود الخبراء الاستشاريين مع مدة أي مشروع نموذجي لموئل الأمم المتحدة، وهو ما قد يؤثر على التنفيذ الناجح لمشاريع التعاون التقني وإنجازها. ويلزم مناقشة هذه المسألة مع الأمانة العامة للأمم المتحدة.

ويوفر مكتب الأمم المتحدة في نيروبي الخدمات الإدارية وخدمات الدعم لموئل الأمم المتحدة، الذي يستخدم أيضاً موارد وخدمات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في الأماكن التي لا توجد فيها الهياكل الأساسية للأمانة العامة للأمم المتحدة. وبالرغم من أن هناك درجة عالية من الرضا عن الخدمات التي تقدمها المنظمتان الأخيرتان لدعم عمليات موئل الأمم المتحدة في الميدان، يبدو أن هناك مشكلات تتعلق بخدمات مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، الذي تفيد التقارير بأنه بطيء وأقل كفاءة في معالجة الخدمات الإدارية وخدمات الدعم، لا سيما فيما يتعلق بالموارد البشرية والمشتريات. ويتعيّن رصد أداء كل مقدم خدمة عن كثب، وينبغي وضع معايير الاختيار من بين مقدمي الخدمات الثلاثة لضمان الشفافية ولتجنب الالتباس.

دال- الرقابة والتقييم

على مر السنين، ازداد عدد توصيات المراجعة المعلقة. ويساور مجلس مراجعي الحسابات قلق إزاء انخفاض معدل تنفيذ موئل الأمم المتحدة للتوصيات. وأشارت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة أيضاً إلى هذا الأمر، وحثّت الإدارة على بذل جهود لضمان تنفيذ توصيات مجلس مراجعي الحسابات في الوقت المناسب. وقد تتطلب معالجة توصيات المراجعة المعلقة كثيراً من الوقت والموارد. ومع ذلك، ينبغي أن تتفد المديرة التنفيذية توصيات المراجعة الرئيسية المعلقة على وجه السرعة (التوصية 6).

وينبغي استعراض سياسة التقييم التي اعتمدها موئل الأمم المتحدة في عام 2013 وتحديثها، على سبيل المثال من خلال إبراز التغييرات الأخيرة في هيكل الحوكمة وفي الأمانة.

هاء - الاستنتاجات وسبل المضي قدماً

يعاني موئل الأمم المتحدة من حالة حرجة. ولا يمكن للمنظمة أن تستمر بمصادقية في ظل نقص الموارد وعدم كفاية الموظفين لمعالجة توصيات الرقابة. ويجب النظر في نهج جديد قبل أن تستبد المخاطر بولايته.

وبالنظر إلى أن موئل الأمم المتحدة جزء من الأمانة العامة للأمم المتحدة، ينبغي أن تناقش المديرية التنفيذية على وجه السرعة المسائل المالية والبشرية الحالية مع الأمين العام، وأن تطلب الدعم الفني والترتيبات الخاصة، دون أن يتكبد موئل الأمم المتحدة أي تكلفة، إلى أن يتحقق الاستقرار المالي لصندوق أموال المؤسسة غير المخصصة (التوصية 7).

وينبغي للأمين العام أيضاً أن يعالج الحالة الراهنة لموئل الأمم المتحدة لتمكينه من الوفاء بولايته وتجنب أي مخاطر تمس سمعة الأمم المتحدة. وينبغي للأمين العام، على سبيل الأولوية، أن يعالج مسائل الموارد المالية والبشرية لموئل الأمم المتحدة، وأن يعيد تقييم قدرته على الوفاء بولايته، وأن يستكشف سبل جعله كياناً أكثر قدرة على الاستمرار وأكثر استدامة (التوصية 8). وفي المراحل الأخيرة من الاستعراض، أبلغ المفتشون بأن الأمين العام قد أرسل مسؤولاً إلى موئل الأمم المتحدة. وفي حين أن هذا يمكن أن يكون علامة إيجابية، يرى المفتشون أن على موئل الأمم المتحدة السعي على وجه السرعة إلى الحصول على الدعم الفني من الأمانة العامة للأمم المتحدة.

ثالثاً - التوصيات

يتضمن هذا الاستعراض ثماني توصيات، منها توصية موجهة إلى جمعية موئل الأمم المتحدة، وتوصيتان موجهتان إلى المجلس التنفيذي، وأربع توصيات موجهة إلى المديرية التنفيذية، وتوصية واحدة موجهة إلى الأمين العام لاتخاذ إجراء بشأنها. وهناك أيضاً 24 توصية غير رسمية بهدف استكمال التوصيات الثماني وتحسين فعالية موئل الأمم المتحدة وقدرته على الاستمرار بوجه عام.

التوصية 1

ينبغي أن تنظر جمعية موئل الأمم المتحدة في تعديل نظامها الداخلي، وفقاً للمادة 71 منه، من أجل زيادة توضيح الأدوار والمسؤوليات المميزة لكل هيئة من الهيئات الإدارية في موئل الأمم المتحدة. وينبغي اعتماد هذا التعديل بحلول نهاية عام 2024.

التوصية 2

ينبغي أن يوافق المجلس التنفيذي لموئل الأمم المتحدة على ميزانية واقعية لصندوق أموال المؤسسة غير المخصصة، وينبغي أن تنظر الدول الأعضاء في تقديم مساهمات كافية كي يتمكن موئل الأمم المتحدة من الاضطلاع بعمله المعياري البالغ الأهمية وفقاً لولايته وبطريقة متسقة ومستدامة.

التوصية 3

ينبغي أن يضع المجلس التنفيذي لموئل الأمم المتحدة جدولاً إرشادياً للتبرعات في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة بحلول نهاية عام 2023.

التوصية 4

ينبغي أن تنفذ المديرية التنفيذية الأنشطة التي يدعمها صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة في حدود الموارد المتاحة، وينبغي ألا تنتظر في أنشطة جديدة إلى أن ترد مساهمات كافية لهذا الصندوق.

التوصية 5

ينبغي أن تضع المديرية التنفيذية، في موعد أقصاه نهاية عام 2023، سجلاً للمخاطر المؤسسية، بما في ذلك المسؤولون عن إدارة المخاطر وخطط العمل لكل خطر، وأن تكفل الرصد المنتظم للمخاطر الحرجة التي يواجهها موئل الأمم المتحدة واتخاذ الإجراءات اللازمة.

التوصية 6

بالنظر إلى القيود المالية الحالية وحالة التوظيف في أمانة موئل الأمم المتحدة، ينبغي أن تنفذ المديرية التنفيذية توصيات المراجعة الرئيسية المعقدة على وجه السرعة.

التوصية 7

ينبغي للمديرية التنفيذية أن تناقش مع الأمين العام على وجه السرعة المسائل الراهنة المتعلقة بالموارد المالية والبشرية وأن تطلب الدعم الفني والترتيبات الخاصة، دون أن يتكبد موئل الأمم المتحدة أي تكلفة، إلى أن يتحقق الاستقرار المالي لصندوق أموال المؤسسة غير المخصصة.

التوصية 8

ينبغي للأمين العام، على سبيل الأولوية، أن يعالج مسائل الموارد المالية والبشرية لموئل الأمم المتحدة، وأن يعيد تقييم قدرته على الوفاء بولائه، وأن يستكشف سبل جعله كياناً أكثر قدرة على الاستمرار وأكثر استدامة.

التوصيات غير الرسمية

الفصل الثاني: إصلاح الحوكمة

- ينبغي لمكتبي المجلس التنفيذي ولجنة الممثلين الدائمين النظر في عقد اجتماعات مشتركة منتظمة للمكتبين، على سبيل المثال نصف سنوية، بطريقة لا تتقل كاهل الأمانة، بل بالأحرى لتجنب أي تداخلات ولتعزيز التنسيق بين هاتين الهيئتين (انظر الفقرة 43).
- يوصي المفتشون بأن تواصل المديرية التنفيذية إثراء البرنامج التوجيهي العادي للوفود من أجل تحقيق مستوى مماثل من الفهم والمعرفة بموئل الأمم المتحدة والحفاظ عليه بين مندوبي الدول الأعضاء لتعزيز المشاركة النشطة من جميع الوفود (انظر الفقرة 46).
- يتفق المفتشون على أن هناك عدداً كبيراً من وثائق ما قبل الدورات الصادرة عن الهيئات الإدارية. وفي حين أن من الجدير بالإشادة قيام الأمانة بإعداد وثائق مختلفة في حدود الموارد المحدودة الحالية، ينبغي أن تلتزم وثائق ما قبل الدورات بمقرر المجلس التنفيذي. وينبغي أن تنتظر المديرية التنفيذية في وضع حد لعدد الكلمات في وثائق ما قبل الدورات، إذا لم يكن قد بدأ تطبيق ذلك بالفعل (انظر الفقرة 50).
- يرى المفتشون أن من الضروري أيضاً للمجلس التنفيذي تحديد أولويات طلباته بشأن تقديم التقارير إلى الأمانة وترشيد هذه الطلبات، بهدف تعزيز كفاءة الأمانة. فعلى سبيل المثال، قد يرغب المجلس التنفيذي في النظر في الحد من التقارير السنوية الصادر بها تكليف بشأن أنشطة موئل الأمم المتحدة بسبب

قصر الفترة الزمنية لإعداد الوثائق بين كل دورة من دورات المجلس والتكاليف ذات الصلة، بما في ذلك تكاليف التحرير والترجمة (انظر الفقرة 51).

- يقترح المفتشون أن يقوم المجلس التنفيذي بتشديد بنود جدول الأعمال وتحديد أولوياتها، على ألا تُناقش سوى المسائل التي تتطلب اهتماماً عاجلاً من المجلس في غضون يومين أو ثلاثة أيام لكل دورة، دون المساس بجودة المناقشة وضمان اتخاذ القرار في الوقت المناسب (انظر الفقرة 52).

الفصل الثالث: الإدارة المالية

- ينبغي أن تواصل المديرية التنفيذية السعي إلى وضع ميزانية أكثر واقعية على أساس مستويات الإيرادات الفعلية في السنوات الأخيرة مع زيادة ترشيد التكاليف (انظر الفقرة 64).
- يرى المفتشون أنه ينبغي لعدد أكبر من الدول الأعضاء النظر في المساهمة في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة، وهو أمر بالغ الأهمية لإدارة المنظمة ولكي يكون لها حضور معياري على الصعيد العالمي بدلاً من أن تكون قائمة على المشاريع (انظر الفقرة 69).
- يرى المفتشون أن زيادة توسيع قاعدة المساهمات المقدمة من الدول الأعضاء وتعزيز إمكانية التنبؤ في تمويل صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة أمر بالغ الأهمية لموئل الأمم المتحدة في الوفاء بولايته وتحقيق أهداف الخطة الاستراتيجية 2020-2023 (انظر الفقرة 71).
- يرى المفتشون، من منطلق أن صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة مصدر رئيسي للعمل المعياري لموئل الأمم المتحدة، أنه ينبغي أن تقدم الأمانة معلومات موجزة وذات صلة إلى الدول الأعضاء لتمكينها من فهم جميع جوانب التمويل، بما في ذلك أثر النقص في الصندوق، على سبيل المثال من خلال وضع قائمة بأنشطة العمل المعياري والنواتج المتوخاة التي لا يمكن تنفيذها وتحقيقها في حالة عدم كفاية التمويل غير المخصص (انظر الفقرة 80).

الفصل الرابع: إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارة

- يكرر المفتشون دعوتهم الدول الأعضاء إلى تحسين الحالة المالية للمنظمة من خلال تقديم مساهمات غير مخصصة لتمكينها من العمل بمزيد من الاستقرار والاستدامة في الوفاء بولايته (انظر الفقرة 99).
- في ظل السياسة الجديدة والإطار الجديد المعمول بهما، إلى جانب قيام الأمانة بتحديث دليل الإدارة القائمة على النتائج في عام 2021، من المستصوب إجراء تدريب تشيطي بشأن الإدارة القائمة على النتائج (انظر الفقرة 105).
- من منطلق دور اللجنة التنفيذية، وهو إسداء المشورة إلى المديرية التنفيذية، يرى المفتشون أن هذه اللجنة ينبغي أن يرأسها مسؤول كبير غير المديرية التنفيذية (انظر الفقرة 119).
- يرى [المفتشون] أنه ينبغي للمديرية التنفيذية أن تعزز التنسيق والتعاون على الصعيد الداخلي، على سبيل المثال من خلال جمع آراء الموظفين العاملين في المناطق والبلدان من خلال استقصاءات دورية للموظفين (انظر الفقرة 132).
- تُشجّع المديرية التنفيذية كذلك على تعيين مرشحين مؤهلين من البلدان الممثلة تمثيلاً ناقصاً و/أو غير الممثلة، حيثما أمكن، لتحقيق تنوع جغرافي أكثر توازناً بين الموظفين (انظر الفقرة 136).
- يثني المفتشون على جهود المديرية التنفيذية لمعالجة تكافؤ الجنسين في الرتبين ف-5 ومد-1، كما يشجعوا على مواصلة هذه الجهود (انظر الفقرة 139).

- يرى المفتشون أنه ينبغي تشجيع وضع مخطط لتناوب الموظفين، بالنظر إلى تركيز موئل الأمم المتحدة على تحقيق التوازن بين أنشطته المعيارية والتشغيلية والربط بينها، فضلاً عن جهوده لتنفيذ إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية (انظر الفقرة 142).
- ينبغي للمديرة التنفيذية أن تعالج التصورات السلبية للموظفين فيما يتعلق بالانساق والشفافية في إدارة الموارد البشرية من خلال تطبيق وإظهار أعلى درجة من الامتثال والشفافية والتواصل في إدارة الموارد البشرية، مثل عمليات التوظيف والترقية، لتجنب ما يُتصور من افتقار إلى الإنصاف، وأسباب الإحباط والشائعات (الفقرة 144).
- بالنظر إلى حالة التمويل في موئل الأمم المتحدة، الذي يعمل بحوالي 90 في المائة من التمويل المخصص، يوصي المفتشون بأن تناقش المديرية التنفيذية مسألة مدة عقود الخبراء الاستشاريين مع إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة (انظر الفقرة 148).
- يشجع المفتشون المديرية التنفيذية على وضع استراتيجية لإدارة المعارف، تكفل الأخذ بنهج مؤسسي في الإدارة المنهجية للمعارف، وتوفير التدريب للموظفين وفقاً لذلك (انظر الفقرة 154).
- يلزم إجراء رصد دقيق لأداء كل مقدم خدمة، ولا سيما مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، وينبغي وضع معايير الاختيار المستخدمة لاختيار مقدمي الخدمات هؤلاء من بين مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع لضمان الشفافية وتجنب الالتباس (انظر الفقرة 163).

الفصل الخامس: الرقابة والتقييم

- ينبغي لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، بوصفه وظيفة مستقلة، أن يقدم تقاريره إلى المجلس التنفيذي (انظر الفقرة 171).
- يشجع المفتشون المديرية التنفيذية على تحديث حالة قبول وتنفيذ توصيات وحدة التفتيش المشتركة في نظام التتبع الشبكي للوحدة (انظر الفقرة 180).
- يوصي المفتشون باستعراض سياسة التقييم [الموئل الأمم المتحدة المعتمدة في عام 2013] وتحديثها، على سبيل المثال من خلال إبراز التغييرات الأخيرة في هيكل الحوكمة وفي الأمانة (انظر الفقرة 182).
- يوصي المفتشون بأن ترفع وحدة التقييم المستقل تقاريرها بانتظام مباشرة إلى المجلس التنفيذي (انظر الفقرة 183).

الصفحة

iii	..... موجز تنفيذي
1	..... أولاً-مقدمة
1	..... ألف-معلومات أساسية
2	..... باء - الهدف والنطاق
2	..... جيم- المنهجية
3	..... دال- شكر وتقدير
4	..... ثانياً-إصلاح الحوكمة
4	..... ألف-تاريخ موئل الأمم المتحدة
5	..... باء- سياق إصلاح الحوكمة
7	..... جيم- النتائج المبكرة لإصلاح الحوكمة
12	..... ثالثاً-الإدارة المالية
12	..... ألف-الإطار المالي
13	..... باء - التحدي الرئيسي: الموارد الأساسية
16	..... جيم- تعبئة الموارد
19	..... رابعاً-إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارة
19	..... ألف-الهيكل التنظيمي الجديد
22	..... باء - الافتقار إلى الأموال غير المخصصة فيما يتعلق بملاك الموظفين
24	..... جيم- تنفيذ الخطة الاستراتيجية 2020-2023
27	..... دال- المساءلة والإدارة
29	..... هاء- إدارة الموارد البشرية
31	..... واو- مسائل أخرى تتعلق بالإدارة
34	..... خامساً- الرقابة والتقييم
36	..... سادساً- الاستنتاجات وسبل المضي قدماً
	المرفقات
38	..... المرفق الأول- هيكل أمانة موئل الأمم المتحدة (2013)
	المرفق الثاني- نظرة عامة على الإجراءات التي يتعين على المنظمات المشاركة اتخاذها بناء على توصيات وحدة
39	..... التفتيش المشتركة

1- يشكل استعراض التنظيم والإدارة في برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (مؤل الأمم المتحدة) جزءاً من سلسلة من استعراضات التنظيم والإدارة التي تجريبها وحدة التفتيش المشتركة للمنظمات المشاركة فيها، وهو ما يتماشى مع الإطار الاستراتيجي الطويل الأمد للفترة 2020-2029.⁽¹⁾ وتأجل إجراء هذا الاستعراض الذي كان من المقرر في الأصل إجراؤه في عام 2020، حتى عام 2021 بناء على طلب مؤل الأمم المتحدة وذلك في جانب منه بسبب جائحة مرض فيروس كورونا (كوفيد-19) والإصلاح الهيكلي الجاري لأمانة مؤل الأمم المتحدة.

ألف- معلومات أساسية

2- مؤل الأمم المتحدة هو برنامج تابع للأمم المتحدة يعمل من أجل مستقبل حضري أفضل. وتتمثل مهمته في تعزيز التنمية المستدامة والشاملة اجتماعياً وبيئياً للمستوطنات البشرية وتوفير المأوى المناسب للجميع. وعلى وجه التحديد، يشجع مؤل الأمم المتحدة التغيير التحويلي في المدن والمستوطنات البشرية من خلال المعرفة، وإسداء المشورة بشأن السياسات، وتقديم المساعدة التقنية والعمل التعاوني حتى لا يُترك أحد أو مكان خلف الركب.⁽²⁾

3- ويشمل العمل المعياري لمؤل الأمم المتحدة أشكالاً مختلفة لبناء المعارف والبحث وبناء القدرات، مما يمكنه من وضع المعايير واقتراح القواعد والمبادئ وتبادل الممارسات الجيدة ورصد التقدم العالمي ودعم صياغة السياسات المتعلقة بالمدن والمستوطنات البشرية المستدامة. ويأخذ العمل التشغيلي شكل أنواع مختلفة من المساعدة التقنية في تنفيذ مشاريع المستوطنات البشرية من أجل تقديم دعم له قيمة مضافة ومخصص للدول الأعضاء.⁽³⁾

4- وأعضاء مؤل الأمم المتحدة هم أنفسهم أعضاء الأمم المتحدة، أي 193 عضواً. ويسترشدهم عملهم بثلاث هيئات إدارية هي: جمعية مؤل الأمم المتحدة، التي تجتمع كل أربع سنوات؛ والمجلس التنفيذي؛ ولجنة الممثلين الدائمين. وترفع جمعية مؤل الأمم المتحدة تقاريرها إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وفضت جمعية مؤل الأمم المتحدة المجلس التنفيذي سلطة تقديم تقارير دورية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في السنوات التي لا تكون فيها الجمعية منعقدة. وتجتمع لجنة الممثلين الدائمين، في شكل مداولات مفتوحة العضوية، مرتين كل أربع سنوات

5- ويقع المقر الرئيسي لأمانة مؤل الأمم المتحدة في نيروبي ولها أربعة مكاتب إقليمية: نيروبي لأفريقيا؛ والقاهرة للدول العربية؛ وريو دي جانيرو لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي؛ وفوكوكا لآسيا والمحيط الهادئ. وهناك أيضاً خمسة مكاتب اتصال/تمثيل في بانكوك وبروكسل وجنيف ونيويورك وسانغواغو. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد ما يلي: مكتب إداري في بنما؛ ومكتبان إعلاميان في موسكو وبيجين؛ ومكتبان متعددا الأقطار في بوغوتا ومكسيكو سيتي؛ و17 مكتباً قطرياً و37 مكتباً للمشاريع في جميع أنحاء العالم.⁽⁴⁾ وتضم الأمانة 406 وظائف معتمدة حتى 31 كانون الأول/ديسمبر 2021، لا يُشغل منها سوى 308 وظائف.⁽⁵⁾

6- ويقود أمانة مؤل الأمم المتحدة المديرية التنفيذية التي انتخبها الجمعية العامة لمدة أربع سنوات بناء على ترشيح من الأمين العام، بعد التشاور مع الدول الأعضاء. والمديرية التنفيذية تُحاسب أمام الأمين العام ومسؤولة عن أنشطة وإدارة أمانة مؤل الأمم المتحدة. وتولت المديرية التنفيذية الحالية منصبها في كانون الثاني/يناير 2018 وأعيد تعيينها لمدة عامين آخرين حتى شباط/فبراير 2024.

(1) A/74/34، المرفق الأول.

(2) مؤل الأمم المتحدة، الخطة الاستراتيجية 2020-2023 (نيروبي، 2019).

(3) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(4) مؤل الأمم المتحدة، التقرير السنوي لمؤل الأمم المتحدة لعام 2021 (نيروبي، 2022).

(5) HSP/EB.2022/2/Add.1، الفقرة 2. لا يشمل التقرير موظفي مؤل الأمم المتحدة المعيّنين من خلال كيانات الأمم المتحدة الأخرى أو مقدمي خدمات الموارد البشرية (مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع).

باء - الهدف والنطاق

7- يتمثل الهدف من هذا الاستعراض في تقديم تقييم مستقل للتنظيم والإدارة في موئل الأمم المتحدة، مع التركيز، في جملة أمور، على المجالات التالية:

- النتائج المبكرة لإصلاح الحوكمة الأخير من حيث التمكين من السرعة التشغيلية وكفاية الترتيبات الحالية.
- الإصلاح الهيكلي للأمانة، بما في ذلك الهيكل الإقليمي.
- المساءلة والرقابة، بما في ذلك رصد الأداء والموارد.
- إدارة الموارد المالية والبشرية وخدمات الدعم التشغيلي، بما في ذلك الترتيبات الإدارية الحالية مع مكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومقدمي الخدمات الرئيسيين الآخرين، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.

8- ويركز نطاق هذا الاستعراض على المسائل المتعلقة بالحوكمة والهيكل التنظيمي والإطار المالي ووظيفة الإدارة التنفيذية وإدارة الموارد البشرية والمساءلة والرقابة. ويركز المفتشون بوجه خاص على أربعة مواضيع تعبر عن الأولويات التي حددتها المنظمة: (أ) الحوكمة والمساءلة؛ (ب) الإصلاح التنظيمي والهيكل؛ (ج) الترتيبات الإدارية والتنظيمية؛ (د) الاستعداد التنظيمي لتنفيذ الخطة الاستراتيجية.

9- ويسعى المفتشون في هذا الاستعراض إلى مساعدة الهيئات الإدارية في موئل الأمم المتحدة والإدارة العليا لأمانته على الوفاء بولايات كل منهما. ولا يشمل نطاق هذا الاستعراض أداء العمل التقني والبرنامجي الذي يضطلع به موئل الأمم المتحدة. ولا يغطي الاستعراض هذا المجال إلا بالقدر اللازم لاستعراض عمليات التنظيم والإدارة المتعلقة به. ويهدف نطاق الاستعراض إلى تجنب التداخل مع عمل مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومجلس مراجعي الحسابات واللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة.

10- ويأتي هذا الاستعراض في الوقت المناسب، وهو مهم لأن موئل الأمم المتحدة يواجه عدداً من التحديات الخارجية والداخلية، ولا سيما القيود المالية.

جيم - المنهجية

11- تجمع المنهجية المطبقة في الاستعراض بين الأساليب النوعية والكمية لجمع البيانات وتحليلها. وتتبع وحدة التفتيش المشتركة نهجاً تعاونياً مع أصحاب المصلحة، وتلتزم التعليقات والاقتراحات أثناء عملية الاستعراض التي تشمل عدة أمور من بينها:

- الاستعراض المستندي: أُجري استعراض مستندي يستعرض وثائق الهيئات الإدارية ذات الصلة، ولا سيما الجمعية العامة والمجلس التنفيذي ولجنة الممثلين الدائمين، وتوصيات هيئات الرقابة، فضلاً عن السياسات الداخلية والتعليمات الإدارية والوثائق الداخلية الأخرى ذات الصلة.
- الاستبيان: أُرسِل استبيان إلى أمانة موئل الأمم المتحدة يغطي المجالات الرئيسية للتنظيم والإدارة.
- المقابلات: أُجري ما مجموعه 46 مقابلة عبر الإنترنت في الفترة بين أيار/مايو 2021 وشباط/فبراير 2022 مع 63 من أصحاب المصلحة، بمن فيهم رئيساً كل من المجلس التنفيذي ولجنة الممثلين الدائمين، ورؤساء المجموعات الإقليمية الخمس، والمديرة التنفيذية، ونائب المدير التنفيذية، وكبار المديرين، والموظفين الآخرين المسؤولين عن الوظائف الرئيسية المتعلقة بالتنظيم والإدارة والرقابة، بما في ذلك الأمانة العامة للأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي وممثلو الموظفين.

- استقصاء للموظفين: أُجري استقصاء للموظفين عبر الإنترنت في كانون الثاني/يناير 2022 لجمع الآراء من موظفي موئل الأمم المتحدة. وورد نحو 118 رداً باستقصاءات مكتملة (38 في المائة من مجموع الموظفين) من الموظفين العاملين في المقر الرئيسي، والمكاتب الإقليمية ومكاتب الاتصال وغيرها من المكاتب الميدانية. وترد أسئلة الاستقصاء ونتائجه في تذييل هذا التقرير.⁽⁶⁾
- دورات المجلس التنفيذي ولجنة الممثلين الدائمين: حضر المفتشون، بصفة مراقبين الدوريتين الأولى والثانية للمجلس في عام 2021 والدورة الأولى للمجلس في عام 2022 والاجتماع المفتوح العضوية الأول للجنة الممثلين الدائمين المعقودة في عام 2021.

12- وُجِّعت المعلومات والآراء المجمعة، مع الحفاظ على سرية المصادر. ويعبر التقرير أساساً عن الردود المجمعة؛ وفي الحالات التي تُقدم فيها اقتباسات لأغراض توضيحية، لا يُكشف عن المصادر. ولم تتمكن وحدة التفتيش المشتركة من أداء أي عمل في الموقع بسبب قيود السفر الناتجة عن جائحة كوفيد-19، واضطرت بالتالي إلى الاعتماد على البيانات المقدمة من المنظمة ولم تكن أمامها سوى فرص محدودة للتحقق التثليثي. ووفقاً للمادة 1 (2) من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وُضع هذا التقرير في صيغته النهائية بعد التشاور بين المفتشين لاختبار استنتاجاته وتوصياته في ضوء الحكمة الجماعية لوحدة التفتيش المشتركة.

13- ويتضمن هذا الاستعراض ثمانين توصيات، منها توصية موجهة إلى جمعية موئل الأمم المتحدة، وتوصيتان موجهتان إلى المجلس التنفيذي، وأربع توصيات موجهة إلى المديرية التنفيذية، وتوصية موجهة إلى الأمين العام. وهذه التوصيات الرسمية تكملها 24 توصية غير رسمية ترد بالخط العريض في النص بأكمله. ولتيسير معالجة التوصيات، يحتوي المرفق الثاني على جدول يتضمن التوصيات الرسمية الثماني ويحدد ما إذا كانت تتطلب اتخاذ إجراء من جانب الهيئة التشريعية/الإدارية للمنظمة أو من جانب الرئيس التنفيذي.

دال- شكر وتقدير

14- يود المفتشون الإعراب عن تقديرهم للأمانة وأصحاب المصلحة الرئيسيين في موئل الأمم المتحدة الذين ساعدوا في إعداد هذا التقرير لتعاونهم الكامل، ولا سيما من قدموا ردوداً مكتوبة وشاركوا في المقابلات و/أو استقصاء الموظفين وجادوا عن طيب خاطر بما لديهم من معارف وآراء.

(6) متاح كوثيقة تكميلية لهذا الاستعراض على الموقع الشبكي لوحدة التفتيش المشتركة.

ثانياً - إصلاح الحوكمة

ألف - تاريخ موئل الأمم المتحدة

- 15- موئل الأمم المتحدة هو برنامج تقني مخصص تابع للأمانة العامة للأمم المتحدة يرفع تقاريره إلى الجمعية العامة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وقد تطورت المنظمة من لجنة تأسست في عام 1962 إلى هيئة ومركز في عام 1978، ثم إلى برنامج في عام 2001.
- 16- وفي عام 1962، أنشأ المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجنة الإسكان والبناء والتخطيط للتعامل مع مسألة الإسكان وما يتصل به من مرافق مجتمعية وتخطيط عمراني. وكانت اللجنة تقدم تقاريرها إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي.⁽⁷⁾
- 17- وفي 1 كانون الثاني/يناير 1975، أنشأت الجمعية العامة مؤسسة الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية، تحت مظلة برنامج الأمم المتحدة للبيئة.⁽⁸⁾ وكانت هذه المؤسسة أول هيئة رسمية تابعة للأمم المتحدة مكرسة لإدارة الموائل البشرية والتصميم البيئي وتحسين المستوطنات البشرية.
- 18- وفي عام 1976، عُقد مؤتمر الأمم المتحدة الأول للمستوطنات البشرية في فانكوفر. وأسفر هذا المؤتمر، الذي أُطلق عليه اسم **الموئل الأول**، عن إعلان فانكوفر بشأن المستوطنات البشرية ووضع الأسس لإنشاء سلائف موئل الأمم المتحدة في عام 1978. وفي كانون الأول/ديسمبر 1977، قررت الجمعية العامة أنه ينبغي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يحول لجنة الإسكان والبناء والتخطيط إلى **لجنة المستوطنات البشرية**، وهي هيئة حكومية دولية تتألف من 58 عضواً يُنتخبون لمدة ثلاث سنوات. وقررت الجمعية العامة أيضاً إنشاء **مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)** - أمانة صغيرة لتقديم الخدمات للجنة، للعمل كجهة تنسيق للإجراءات المتعلقة بالمستوطنات البشرية وتنسيق الأنشطة داخل منظومة الأمم المتحدة - يقع مقره في نيروبي للحفاظ على رابط وثيقة مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة.⁽⁹⁾
- 19- وأُعيد تأكيد التزامات فانكوفر بعد 20 عاماً في مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية (**الموئل الثاني**)، الذي عُقد في عام 1996 في إسطنبول، واعتمد فيه إعلان إسطنبول بشأن المستوطنات البشرية وجدول أعمال الموئل. وعينت الجمعية العامة مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية كجهة تنسيق لتنفيذ جدول أعمال الموئل.⁽¹⁰⁾
- 20- وبعد مرور خمس سنوات على الموئل الثاني، عقدت الجمعية العامة في عام 2001 دورة استثنائية مكرسة للاستعراض والتقييم الشاملين لتنفيذ الهدفين المتلازمين لجدول أعمال الموئل: توفير المأوى المناسب للجميع، وتحقيق التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية. وجددت الدورة الاستثنائية التزام الدول الأعضاء بمبادئ جدول أعمال الموئل، واعتمدت الإعلان بشأن المدن والمستوطنات البشرية الأخرى في الألفية الجديدة.
- 21- وفي عام 2002، قررت الجمعية العامة تحويل لجنة المستوطنات البشرية وأمانتها، ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، بما في ذلك مؤسسة الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية، إلى **برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)** وهو برنامج مكتمل الوظائف تابع لمنظومة الأمم المتحدة.⁽¹¹⁾
- 22- وقررت الجمعية العامة أيضاً تحويل لجنة المستوطنات البشرية إلى **مجلس إدارة موئل الأمم المتحدة**، وهو هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة تضم 58 عضواً ينتخبهم المجلس الاقتصادي والاجتماعي لمدة أربع سنوات.

(7) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 903 جيم ن.

(8) قرار الجمعية العامة 3327 (29).

(9) قرار الجمعية العامة 162/32.

(10) قرار الجمعية العامة 177/51.

(11) قرار الجمعية العامة 206/56.

وقررت الجمعية العامة كذلك أن تعمل لجنة الممثلين الدائمين لدى موئل الأمم المتحدة كهيئة فرعية لمجلس الإدارة فيما بين الدورات، وقررت أيضاً قيام أمانة موئل الأمم المتحدة، التي يرأسها مدير تنفيذي برتبة وكيل الأمين العام، بتقديم الخدمات إلى مجلس الإدارة والعمل كجهة تنسيق للمستوطنات البشرية ولتنسيق أنشطة المستوطنات البشرية داخل منظومة الأمم المتحدة.⁽¹²⁾

23- وتمشياً مع دورة العشرين عاماً، انعقد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) في عام 2016 في كيتو لتنشيط الالتزام العالمي بالتوسع الحضري المستدام. واستناداً إلى جدول أعمال الموئل الموضوع في إسطنبول في عام 1996، اعتُمدت الخطة الحضرية الجديدة في المؤتمر، وأقرتها الجمعية العامة بعد ذلك في قرارها 256/71.

باء - سياق إصلاح الحوكمة

24- مر موئل الأمم المتحدة وهيكل إدارته بتغييرات منذ إنشائه.⁽¹³⁾ ففي نيسان/أبريل 2007، طلب مجلس الإدارة في قرارة 2/21 إلى المديرية التنفيذية أن تتشاور مع لجنة الممثلين الدائمين بشأن الحاجة إلى استعراض كفاءة هيكل حوكمة موئل الأمم المتحدة وفعاليته. واستُعرضت التغييرات في الولاية وهيكل الإدارة، وطلب مجلس الإدارة كذلك في نيسان/أبريل 2009 إلى المديرية التنفيذية ولجنة الممثلين الدائمين إجراء دراسة مشتركة لهيكل حوكمة موئل الأمم المتحدة بهدف تحديد وتنفيذ طرق تحسين شفافية هيكل الحوكمة ومساءلته وكفاءة أدائه وفعاليته.⁽¹⁴⁾

25- وفي هذا الصدد، أُجري استعراض شامل لموئل الأمم المتحدة في عام 2011. وقُيِّمت تحديات الحوكمة الرئيسية واقتُرحت عدة خيارات للتحسين بالاشتراك بين الأمانة ولجنة الممثلين الدائمين.⁽¹⁵⁾ ومع ذلك، لم يتمكن مجلس الإدارة من التوصل إلى قرار بشأن تغيير ترتيبات الإدارة.

26- ويوضح الشكل الأول هيكل حوكمة موئل الأمم المتحدة قبل إصلاحه في عام 2019.

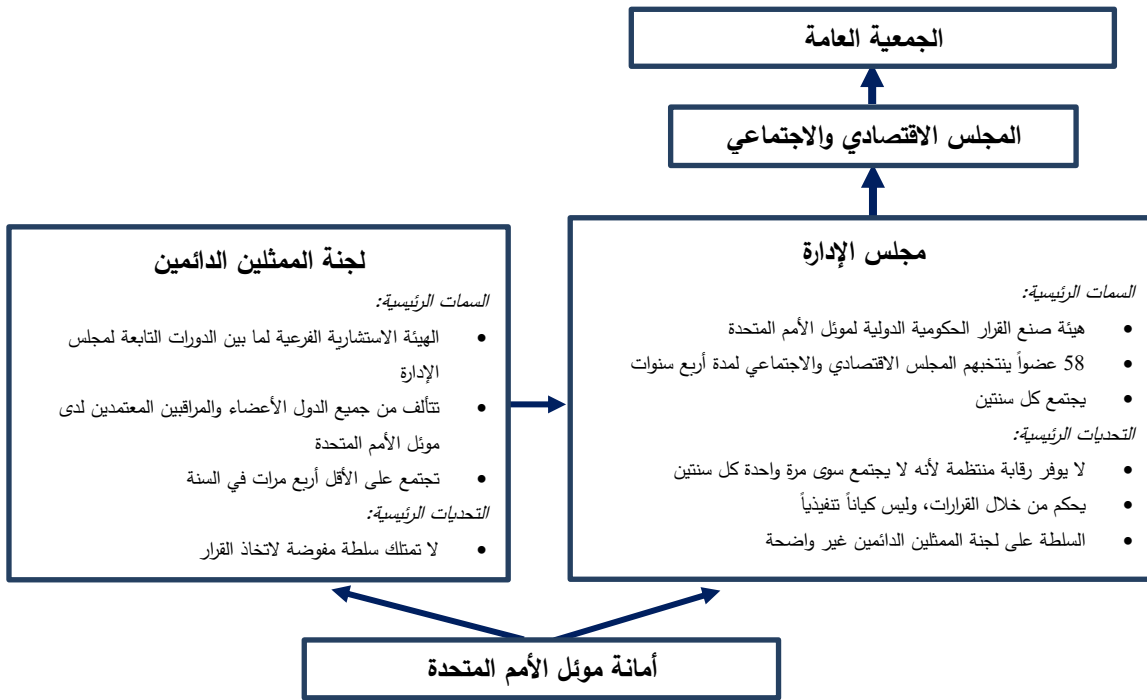
(12) قرار الجمعية العامة 206/56.

(13) HSP/GC/22/2/Add.3.

(14) قرار مجلس الإدارة 5/22 (A/64/8)، الصفحتان 16 و 17.

(15) HSP/GC/23/INF/7.

هيكل حوكمة موئل الأمم المتحدة قبل إصلاحه في عام 2019



المصدر: وثائق مختلفة، منها HSP/GC/22/2/Add.3، HSP/GC/23/INF/7، A/71/1006.

27- وسعت الجمعية العامة، عند اعتمادها للخطة الحضرية الجديدة في عام 2016، إلى ضمان قدرة موئل الأمم المتحدة على أداء الدور المنوط به بمزيد من الفعالية. وتحقيقاً لهذا الغاية، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يصدر تكليفاً بإجراء تقييم مستقل قائم على الأدلة لموئل الأمم المتحدة يتضمن توصيات لتعزيز الفعالية والكفاءة والمساءلة والرقابة في هذا الموئل. وتضمنت النتائج الرئيسية للتقرير الذي قدمه الفريق المستقل الرفيع المستوى المعني بتقييم موئل الأمم المتحدة وتعزيز فعاليته في عام 2017،⁽¹⁶⁾ ما يلي:

- أن هيكل حوكمة وتنظيم موئل الأمم المتحدة لم يلبي حاجة المنظمة إلى أن تكون عملية اتخاذ القرارات فعالة ومستجيبة للتوقعات وجيدة التوقيت، ولم يسمح بمستوى رقابة الدول الأعضاء على الموئل الذي من شأنه أن يضمن سمعة خضوعه للمساءلة واتسامه بالشفافية.
- أن موارده كانت غير كافية وغير مستقرة وطبعاً التقلب، وأن الحاجة إلى ملاحقة الأموال جعلته يحد عن ولايته المعيارية.

28- وأوصى الفريق بأن أولى الأولويات تتمثل في إسعاف موئل الأمم المتحدة وتنشيطه ثم تعزيزه بسرعة ليكون جاهزاً لأداء دور جديد منطلقه خطة عام 2030 والخطة الحضرية الجديدة.⁽¹⁷⁾ ومن بين التدابير التي دعا إليها الفريق ترتيبات الحوكمة المحولة، بما في ذلك العضوية العالمية.

29- وقد اتخذ القرار بشأن إصلاح الحوكمة في كانون الأول/ديسمبر 2018. وعقب قرار الجمعية العامة 226/72، أنشأ رئيس لجنة الممثلين الدائمين فريقاً عاملاً مفتوح العضوية في نيروبي لدراسة الخيارات المتاحة لتعزيز رقابة الدول الأعضاء على موئل الأمم المتحدة. ودعا الفريق العامل، في استنتاجاته وتوصياته،⁽¹⁸⁾ إلى وضع هيكل حوكمة ثلاثي المستويات، أي جمعية عالمية ومجلس تنفيذي للتمثيل الجغرافي العادل ولجنة عالمية

(16) A/71/1006.

(17) المرجع نفسه، الفقرة 42.

(18) A/73/726.

من الممثلين الدائمين. واعترافاً بالحاجة إلى تعزيز ملكية الدول الأعضاء لموئل الأمم المتحدة وقيادتها له ورقابتها عليه، اعتمدت الجمعية العامة الهيكل المقترح في كانون الأول/ديسمبر 2018، وقررت حل مجلس الإدارة واستبداله بجمعية موئل الأمم المتحدة العالمية. وقررت الجمعية العامة أيضاً أن تُعقد الدورة الأولى للجمعية في أيار/مايو 2019 وأن يجتمع المجلس التنفيذي في دورته الأولى في عام 2019.⁽¹⁹⁾

جيم- النتائج المبكرة لإصلاح الحوكمة

30- عُقدت الدورة الأولى لجمعية موئل الأمم المتحدة في نيروبي في الفترة من 27 إلى 31 أيار/مايو 2019. واعتمدت جمعية موئل الأمم المتحدة نظامها الداخلي⁽²⁰⁾ ونظام المجلس التنفيذي⁽²¹⁾. ويوضح الشكل الثاني السمات الرئيسية لهيكل الحوكمة الجديد لموئل الأمم المتحدة.

31- واعتمدت الجمعية أيضاً الخطة الاستراتيجية للفترة 2020-2023.⁽²²⁾ واعترافاً بأهمية مواعمة دورتها مع دورة السنوات الأربع لجمعية موئل الأمم المتحدة نفسها، اعتمدت الخطة الجديدة للفترة 2020-2023، بدلاً من دورة السنوات الست السابقة. وبينما أقرت جمعية موئل الأمم المتحدة أيضاً بأهمية مواعمة دورات التخطيط لموئل الأمم المتحدة مع عملية الاستعراض الشامل للسياسات التي تجريها الجمعية العامة كل أربع سنوات، فإنها لم تتمكن من مواعمة فترة الخطة الاستراتيجية الجديدة مع الاستعراض لشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات للفترة 2021-2024. وقررت الجمعية في مقررها 3/1 المؤرخ أيار/مايو 2019 مواصلة النظر في أفضل السبل لتحقيق هذه المواعمة.

(19) قرار الجمعية العامة 239/73.

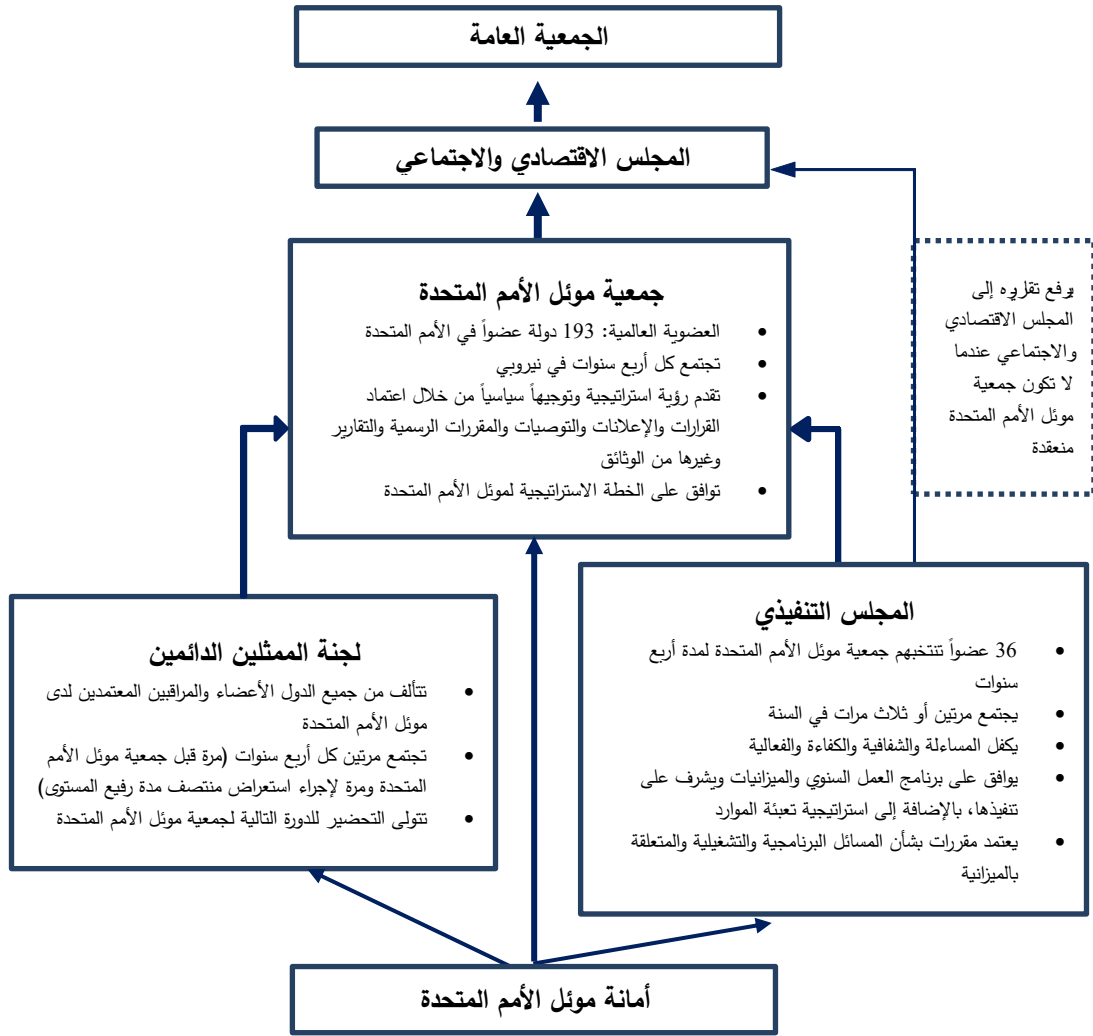
(20) HSP/HA.1/HLS.2.

(21) HSP/HA.1/HLS.3.

(22) HSP/HA.1/Res.1.

الشكل 2

هيكل الحوكمة الجديدة لموئل الأمم المتحدة اعتباراً من عام 2019



المصدر: قرار الجمعية العامة 226/72، والوثيقتان HSP/HA.1/HLS.2 و HSP/HA.1/HLS.3.

(أ) يوجد حالياً فريقان عاملان مخصصان تحت مظلة المجلس التنفيذي لمساعدة المجلس وإسداء المشورة إليه: أحدهما معني بالمسائل البرنامجية ومسائل الميزانية والمسائل الإدارية، والآخر معني بإعداد مشروع سياسة لإشراك أصحاب المصلحة.

32- وتحدد الخطة الاستراتيجية 2020-2023 الرؤية والمهمة المعدلتين لموئل الأمم المتحدة. وفي حين أن الخطة السابقة تضمنت سبعة مجالات تركيز، تحدد الخطة الجديدة أربعة أهداف أو "مجالات تغيير" مترابطة يعزز كل منها الآخر، وهي: (أ) الحد من انعدام المساواة المكانية والفقر في المجتمعات عبر السلسلة الحضرية الريفية المتصلة الحلقات؛ (ب) تعزيز الرخاء المشترك للمدن والمناطق؛ (ج) تعزيز الإجراءات المتعلقة بالمناخ وتحسين البيئة الحضرية؛ (د) العمل بفعالية على منع حدوث الأزمات الحضرية والتصدي لها.

33- وقد عقد المجلس التنفيذي دورته الأولى لمدة نصف يوم في 30 أيار/مايو 2019، على هامش الدورة الأولى لجمعية موئل الأمم المتحدة. وانعقدت الدورة المستأنفة للمجلس التنفيذي يومي 19 و20 تشرين الثاني/نوفمبر 2019 في نيروبي. وقرر المجلس التنفيذي إنشاء ثلاث أفرقة عاملة مخصصة لمساعدة المجلس وإسداء المشورة إليه: فريق معني بالمسائل البرنامجية ومسائل الميزانية والمسائل الإدارية؛ وآخر معني بأساليب العمل؛ وثالث معني بإعداد مشروع سياسة لإشراك أصحاب المصلحة.

- 34- ولمواءمة دورة التخطيط لموئل الأمم المتحدة مع عملية الاستعراض الشامل للسياسات التي تجري كل أربع سنوات، أوصى المجلس التنفيذي في دورته الثاني في عام 2021 بأن تنتظر جمعية موئل الأمم المتحدة، في دورتها الثانية لعام 2023، في الموافقة على تمديد الخطة الاستراتيجية الحالية 2020-2023 حتى عام 2025.⁽²³⁾
- 35- وعقد المجلس التنفيذي ست دورات حتى نيسان/أبريل 2022 (انظر الجدول 1).
- 36- واسترشاداً بالمادة 23 من النظام الداخلي لجمعية موئل الأمم المتحدة، عُقد الاجتماع المفتوح العضوية الأول للجنة الممثلين الدائمين، وهو استعراض منتصف مدة رفيع المستوى، في الفترة من 29 حزيران/يونيه إلى 1 تموز/يوليه 2021 في نيروبي بحضور 71 دولة عضواً ومراقب واحد. واستعرضت اللجنة تنفيذ الخطة الاستراتيجية 2020-2023 والقرارات التي اعتمدها الدورة الأولى لجمعية موئل الأمم المتحدة والخطة الحضرية الجديدة، وقدمت عدة طلبات إلى المديرية التنفيذية وفقاً لذلك.⁽²⁴⁾
- 37- ويرد في الجدول 1 اجتماعات الهيئات الإدارية الجديدة لموئل الأمم المتحدة التي عُقدت حتى نيسان/أبريل 2022.

(23) مقرر المجلس التنفيذي 6/2021 (HSP/EB.2021/22)، الصفحات 1-3.

(24) HSP/OECPR.2021/8.

الجدول 1

اجتماعات الهيئات الرئاسية الجديدة لموئل الأمم المتحدة

سنة الدورة	المواعيد	النسق	المدة	عدد بنود جدول الأعمال	عدد وثائق ما قبل الدورة	عدد القرارات والمقررات والتوصيات والإعلانات
2019						
الدورة الأولى لجمعية موئل الأمم المتحدة	27-31 أيار/مايو	بالحضور الشخصي	5 أيام	18	25	5 قرارات، و3 مقررات وإعلان واحد
الدورة الأولى للمجلس التنفيذي	30 أيار/مايو	بالحضور الشخصي	نصف يوم	7	4	-
الدورة الأولى المُستأنفة للمجلس التنفيذي	19-20 تشرين الثاني/نوفمبر	بالحضور الشخصي	يومان	11	15	5 مقررات
2020						
الدورة الأولى للمجلس التنفيذي	29 حزيران/يونيه عبر الإنترنت		يوم واحد	8	15	مقرران
الدورة الثانية للمجلس التنفيذي	27-29 تشرين الأول/أكتوبر	عبر الإنترنت	3 أيام	16	40	4 مقررات
2021						
الدورة الأولى للمجلس التنفيذي	7-8 نيسان/أبريل عبر الإنترنت		يومان	15	21	5 مقررات
الاجتماع المفتوح العضوية الأول للجنة الممثلين الدائمين	29 حزيران/يونيه					
الدورة الثانية للمجلس التنفيذي	15-16 تشرين الثاني/نوفمبر	مختلطة	3 أيام	12	17	مقرر واحد و5 توصيات
				14	34	3 مقررات
2022						
الدورة الأولى للمجلس التنفيذي	29-31 آذار/مارس	مختلطة	3 أيام	18	12	4 مقررات

المصدر: البرامج وقوائم الوثائق والتقارير الخاصة بكل دورة

ملحوظة: بسبب جائحة كوفيد-19، تغير موعد انعقاد الدورة الأولى للمجلس التنفيذي في عام 2020، التي كان من المقرر عقدها في الأصل في الفترة من 31 آذار/مارس إلى 2 نيسان/أبريل، ليصبح 29 حزيران/يونيه، وعُقدت عبر الإنترنت.

38- ورأى العديد من ممثلي الدول الأعضاء الذين أُجريت معهم مقابلات أن إنشاء جمعية موئل الأمم المتحدة على أساس العضوية العالمية، وكذلك إنشاء المجلس التنفيذي الذي يتمتع بسلطة اتخاذ القرارات وعقد اجتماعات أكثر تواتراً بكثير من مجلس الإدارة السابق، هو بمثابة تغيير إيجابي في التغلب على التحديات الرئيسية التي واجهها هيكل الحوكمة السابق. ويؤدي تزايد تواتر اجتماعات الهيئات الإدارية إلى إتاحة مزيد من الفرص للدول الأعضاء للمشاركة في موئل الأمم المتحدة وتقديم التوجيه والرقابة للأمانة. وتعززت أيضاً مساءلة الأمانة لأن المديرية التنفيذية مطالبة بتقديم تقارير أكثر تواتراً إلى المجلس التنفيذي. وفي الوقت نفسه، يجب ملاحظة أن الأعمال والتكاليف المرتبطة بزيادة تواتر التقارير قد ازدادت بالنسبة للأمانة ويجب استيعابها في حدود الموارد المتاحة.

39- ومن التحديات الأخرى لهيكل الحوكمة السابق عدم وضوح المسؤوليات بين مجلس الإدارة ولجنة الممثلين الدائمين. وفي إطار هيكل الحوكمة الجديد، وضع موئل الأمم المتحدة النظام الداخلي لجمعية موئل الأمم المتحدة والنظام الداخلي للمجلس التنفيذي، وجرى اعتمادهما في الدورة الأولى للجمعية في أيار/مايو 2019 بموجب المقررين 1/1 و2/1. ويحدد النظام الداخلي لجمعية موئل الأمم المتحدة بشكل غير دقيق دور لجنة الممثلين الدائمين في المادة 23، بينما يرد دور المجلس التنفيذي في المادة 24.

40- ولم تُبين أدوار ومسؤوليات لجنة الممثلين الدائمين، وكذلك تقسيم العمل بين اللجنة والمجلس التنفيذي، بشكل واضح، الأمر الذي أدى على ما يبدو إلى حدوث بعض الارتباك بين الدول الأعضاء. وأعرب بعض ممثلي

الدول الأعضاء الذين أُجريت معهم مقابلات عن شكوكهم بشأن ضرورة وجود اللجنة بعد إنشاء المجلس التنفيذي، بينما أيد ممثلون آخرون أُجريت معهم مقابلات بشدة وجود اللجنة كمكان مهم لإشراك الممثلين الدائمين.

41- ويرى المفتشون أن هناك حاجة ملحة لتوضيح الأدوار والمسؤوليات المميزة لكل هيئة من الهيئات الإدارية، ولا سيما أدوار ومسؤوليات لجنة الممثلين الدائمين، خاصة بالنظر إلى القيود المالية الحالية لموئل الأمم المتحدة والتكاليف المترتبة المرتبطة بخدمة اجتماعات الهيئات الإدارية.

42- ومن المتوقع أن تعزز التوصية التالية فعالية هيكل الحوكمة الجديد لموئل الأمم المتحدة.

التوصية 1

ينبغي أن تنظر جمعية موئل الأمم المتحدة في تعديل نظامها الداخلي، وفقاً للمادة 71 منه، من أجل زيادة توضيح الأدوار والمسؤوليات المميزة لكل هيئة من الهيئات الإدارية في موئل الأمم المتحدة. وينبغي اعتماد هذا التعديل بحلول نهاية عام 2024

43- لا يوجد تنسيق بين المجلس التنفيذي ولجنة الممثلين الدائمين نظراً لعدم عقد اجتماعات مشتركة بين مكنتيهما لتنسيق الأنشطة منذ إنشاء المجلس في عام 2019، بالرغم من أن المادة 28 من النظام الداخلي لجمعية موئل الأمم المتحدة تنص على ذلك. وينبغي لمكنتي المجلس التنفيذي ولجنة الممثلين الدائمين النظر في عقد اجتماعات مشتركة منتظمة للمكنتيين، على سبيل المثال نصف سنوية، بطريقة لا تثقل كاهل الأمانة، بل بالأحرى لتجنب أي تداخلات وتعزيز التنسيق بين هاتين الهيئتين.

44- وخلال المقابلات، شدد العديد من ممثلي الدول الأعضاء على تفاوت مستوى الفهم والمعرفة بشأن هيكل الحوكمة الجديد، وكذلك مستوى المشاركة فيما بين الدول الأعضاء. ولاحظ فريق الاستعراض التابع لوحدة التفتيش المشتركة تفاوتاً في المشاركة بين أعضاء المجلس التنفيذي خلال دورتيه في عام 2021 ودورته الأولى في عام 2022، التي لم تُقدّم مداخلات فيها سوى من عدد قليل من الأعضاء.

45- وتقدم أمانة موئل الأمم المتحدة برنامجاً تعريفياً للوفود الوافدة حديثاً إلى نيروبي يحظى بسمعة طيبة لكونه غنياً بالمعلومات ومفيداً في تحسين فهم موئل الأمم المتحدة، بما في ذلك دورة الإبلاغ والتزاماته تجاه الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والأمانة العامة للأمم المتحدة. وأشاد ممثل إحدى الدول الأعضاء الذين أُجريت معهم مقابلات بالبرنامج التعريفي باعتباره "مفيداً جداً، سواء للوافدين الجدد أو المندوبين الذي يخدمون منذ مدة أطول، لإنعاش ذاكرتنا ومعارفنا بشأن موئل الأمم المتحدة".

46- ويوصي المفتشون بأن تواصل المديرية التنفيذية إثراء البرنامج التوجيهي العادي للوفود من أجل تحقيق مستوى مماثل من الفهم والمعرفة بموئل الأمم المتحدة والحفاظ عليه بين مندوبي الدول الأعضاء لتعزيز المشاركة النشطة من جميع الوفود.

47- وفيما يتعلق بأساليب عمل المجلس التنفيذي، قدم الفريق العامل المخصص المعني بهذه المسألة⁽²⁵⁾ مجموعة من التوصيات اعتمدها المجلس التنفيذي في مقرره 6/2020. وتمثلت إحدى هذه التوصيات في أن تجري الأمانة استقصاءً بعد الاجتماع بعد كل دورة من دورات المجلس التنفيذي لتقييم فعالية الاجتماع وتحسين عمليات ونتائج الاجتماعات المقبلة.

48- وفي أوائل عام 2022، أجرت الأمانة استقصاءً لتقييم فعالية الدورة الثانية للمجلس التنفيذي لعام 2021. وقُدمت نتائج هذا الاستقصاء في الدورة الأولى لعام 2022.⁽²⁶⁾ وبصفة عامة، بالرغم من انخفاض معدل الاستجابة،

.HSP/EB.2020/20 (25)

.HSP/EB.2022/INF/2 (26)

أشارت النتائج إلى أن المجلس التنفيذي يعمل بشكل جيد. واقترح المخببون أنه يمكن تحسين تحديد المدة المناسبة للدورات وتخصيص وقت للإدلاء بالبيانات وإجراء مداولات بشأن المسائل الرئيسية.

49- وفيما يخص أساليب عمل المجلس التنفيذي، تمثلت إحدى المسائل المشتركة التي أثارها العديد من ممثلي الدول الأعضاء ممن أجريت معهم مقابلات في العدد الهائل من وثائق ما قبل الدورة، ولا سيما الدورة الثانية للمجلس التنفيذي لعام 2021 (انظر الجدول 1). وأبدى عدة مندوبين رأياً مفاده أن العديد من وثائق ما قبل الدورة المطولة قوضت قدرة المندوبين على المشاركة بفعالية في دورات المجلس التنفيذي. وبناء عليه، طلب المجلس التنفيذي، في مقرره 8/2021، أن تكفل المديرية التنفيذية ومكتب المجلس إمكانية إدارة وثائق ما قبل الدورة في دوراته المقبلة، بما يتماشى مع ولاية المجلس، وأن تكون المعلومات الواردة فيه موجزة وواضحة وشفافة ومركزة.

50- ويتفق المفتشون على أن هناك عدداً كبيراً من وثائق ما قبل الدورات الصادرة عن الهيئات الإدارية. وفي حين أن من الجدير بالإشادة قيام الأمانة بإعداد وثائق مختلفة في حدود الموارد المحدودة الحالية، ينبغي أن تلتزم وثائق ما قبل الدورات بمقرر المجلس التنفيذي. وينبغي أن تنظر المديرية التنفيذية في وضع حد لعدد الكلمات في وثائق ما قبل الدورات، إذا لم يكن قد بدأ تطبيق ذلك بالفعل.

51- ويرى المفتشون أن من الضروري أيضاً للمجلس التنفيذي تحديد أولويات طلباته بشأن تقديم التقارير إلى الأمانة وترشيد هذه الطلبات، بهدف تعزيز كفاءة الأمانة. فعلى سبيل المثال، قد يرغب المجلس التنفيذي في النظر في الحد من التقارير السنوية الصادرة بها تكليف بشأن أنشطة موئل الأمم المتحدة بسبب قصر الفترة الزمنية لإعداد الوثائق بين كل دورة من دورات المجلس والتكاليف ذات الصلة، بما في ذلك تكاليف التحرير والترجمة.

52- ويبدو أيضاً أن عدد بنود جدول الأعمال مرتفع للغاية بالنسبة لليومين على أساس الدورتين الأولى والثانية للمجلس التنفيذي المعقودتين في عام 2021؛ ونتيجة لذلك، لا يوجد وقت كاف للمناقشة الموضوعية (انظر الجدول 1). ويقترح المفتشون أن يقوم المجلس التنفيذي بترشيد بنود جدول الأعمال وتحديد أولوياتها، على ألا تناقش سوى المسائل التي تتطلب اهتماماً عاجلاً من المجلس في غضون يومين أو ثلاثة أيام لكل دورة، دون المساس بجودة المناقشة وضمان اتخاذ القرار في الوقت المناسب.

ثالثاً- الإدارة المالية

ألف- الإطار المالي

53- يتألف الإطار المالي لموئل الأمم المتحدة من ثلاثة مصادر للتمويل:

(أ) مخصصات الميزانية العادية للأمم المتحدة، التي توافق عليها الجمعية العامة؛

(ب) مساهمات مؤسسة الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية، التي تتكون من فئتين:

'1' مساهمات أموال المؤسسة غير المخصصة (التي كان يشار إليها من قبل باسم مساهمات المؤسسة للأغراض العامة): مساهمات طوعية من الحكومات، يعتمد منها المجلس التنفيذي مخصصات الميزانية⁽²⁷⁾ وفقاً للأولويات المتفق عليها لدعم تنفيذ برنامج العمل المعتمد لموئل الأمم المتحدة المعتمد. ومساهمات أموال المؤسسة غير المخصصة هي المصدر الرئيسي لتمويل العمل المعياري لموئل الأمم المتحدة؛

'2' المساهمات المخصصة المقدمة إلى المؤسسة (التي كان يشار إليها من قبل باسم مساهمات المؤسسة للأغراض الخاصة): مساهمات طوعية من الحكومات والمانحين

(27) مجلس الإدارة هو الذي كان يوافق عليها من قبل.

الأخرين لتنفيذ أنشطة محددة، تعتمد المديرية التنفيذية منها مخصصات الميزانية. وتغطي مساهمات صندوق أموال المؤسسة المخصصة بشكل عام المشاريع العالمية والمواضيعية والمتعددة البلدان؛

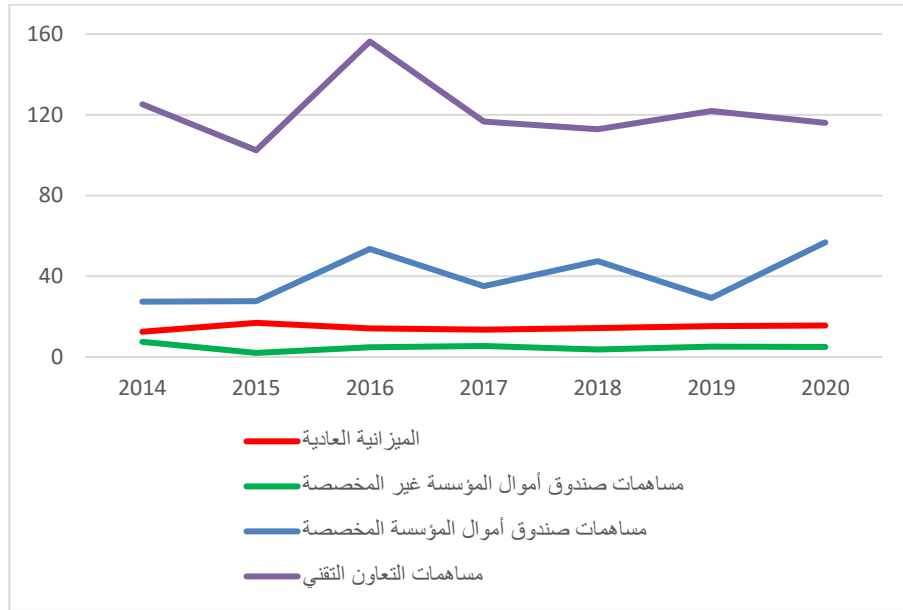
(ج) مساهمات التعاون التقني: مساهمات طوعية مخصصة مقدمة من الحكومات والمانحين الآخرين لتنفيذ أنشطة تقنية محددة على الصعيد القطري، تعتمد المديرية التنفيذية منها مخصصات الميزانية.

54- وكانت المساهمات المخصصة المقدمة للمؤسسة وللتعاون التقني هي المصادر الرئيسية لتمويل موئل الأمم المتحدة لسنوات، ويستهدف معظمها بلداناً أو مجالات عمل محددة.

55- وبلغ إجمالي الإيرادات لعام 2020 نحو 194.1 مليون دولار أمريكي، خصص منها 89 في المائة (مساهمات صندوق أموال المؤسسة المخصصة ومساهمات التعاون التقني)، وهي لا تخضع لاستعراض حكومي دولي.⁽²⁸⁾ وتخضع النسبة المتبقية البالغة 11 في المائة (الميزانية العادية ومساهمات صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة)، لرقابة حكومية دولية. ويوضح الشكل الثالث اتجاه إيرادات موئل الأمم المتحدة في الفترة بين عامي 2014 و2020.

الشكل 3

اتجاه إيرادات موئل الأمم المتحدة في الفترة بين عامي 2014 و2020
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



المصدر: التقارير المالية والبيانات المالية المراجعة وتقارير مجلس مراجعي الحسابات عن كل سنة.

باء - التحدي الرئيسي: الموارد الأساسية

56- تمثل الميزانية العادية للأمم المتحدة ومساهمات صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة الموارد الأساسية لموئل الأمم المتحدة. والغرض من الموارد الأساسية هو تمويل الأنشطة الأساسية لوجود أي منظمة وولاياتها المؤسسية، فهي حجر الزاوية في تمويل صناديق الأمم المتحدة وبرامجها، وهي محدد أساسي لقدرة مكاتبها. ووضع برنامج قوي على الموارد الأساسية شرط لا بد منه لتوزيع الأموال غير الأساسية المخصصة توزيعاً فعالاً.⁽²⁹⁾

.A/76/5/Add.9 (28)

.JIU/REP/2007/1، الفقرة 51. (29)

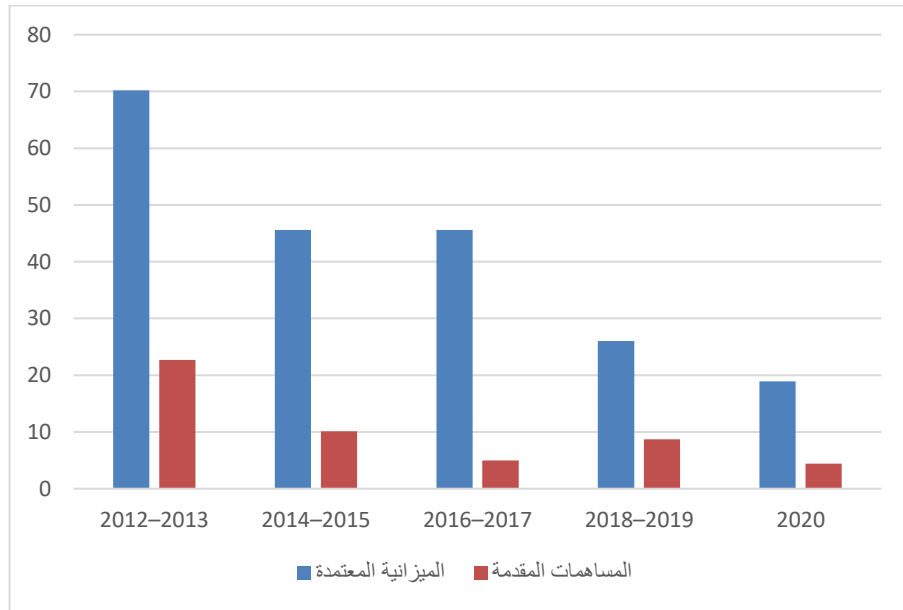
57- والميزانية العادية للأمم المتحدة ومساهمات صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة من العوامل الأساسية لضمان الوفاء بولاية المنظمة لأنها توفر التمويل لوظائف التشغيل الأساسية وتمكّنها من تنفيذ أنشطتها المعيارية. ولكي يكون لموئل الأمم المتحدة وجود معياري على الصعيد العالمي، من الأهمية بمكان أن تتوافر لديه موارد أساسية كافية. فعلى مر السنين، كانت إيرادات الموارد الأساسية منخفضة باستمرار (انظر الشكل الثالث).

58- **الميزانية العادية للأمم المتحدة:** في إطار الأمانة العامة للأمم المتحدة، يتلقى موئل الأمم المتحدة تمويلًا من الميزانية العادية للأمم المتحدة. وظلت مخصصات الميزانية العادية لموئل الأمم المتحدة مستقرة، إذ شكّلت ما متوسطه السنوي 14.6 مليون دولار في الفترة بين عامي 2014 و2020. وتغطي هذه الموارد ما يقرب من 75 وظيفة. وتتضمن عملية الميزانية تقديم خطة العمل والميزانية السنويتين لموئل الأمم المتحدة إلى لجنة البرنامج والتنسيق من أجل اتساق البرامج، وإلى اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية لاستعراض الميزانية، وإلى اللجنة الخامسة التابعة للجمعية العامة للموافقة عليهما.

59- **صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة:** على مر السنين، كانت المساهمات المقدمة من الدول الأعضاء إلى صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة أقل بكثير من الميزانيات التي وافق عليها مجلس الإدارة آنذاك والمجلس التنفيذي الحالي. ويبين الشكل الرابع اتجاه الميزانية المعتمدة والمساهمات المقدمة للفترة بين عامي 2012 و2020. ومن الواضح أن صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة لم يتمكن من توليد مساهمات كافية. ففي عام 2020 مثلاً، وافق المجلس التنفيذي على ميزانية بمبلغ 18.9 مليون دولار أمريكي لصندوق أموال المؤسسة غير المخصصة. ومع ذلك، لم تكن الميزانية المعتمدة مدعومة بمساهمات من الدول الأعضاء لتنفيذ برنامج العمل المعتمد. وبلغت المساهمات المقدمة إلى صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة 4.9 مليون دولار أمريكي فقط لعام 2020،⁽³⁰⁾ وهو ما يمثل نقصاً بنسبة 75 في المائة تقريباً.

الشكل 4

صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة: اتجاه الميزانية المعتمدة والمساهمات للفترة 2012-2020
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



المصدر: مشروع برنامج العمل والميزانية لعام 2022 (HSP/EB.2021/4).

ملحوظة: قُدمت ميزانية سنوية في عام 2020.

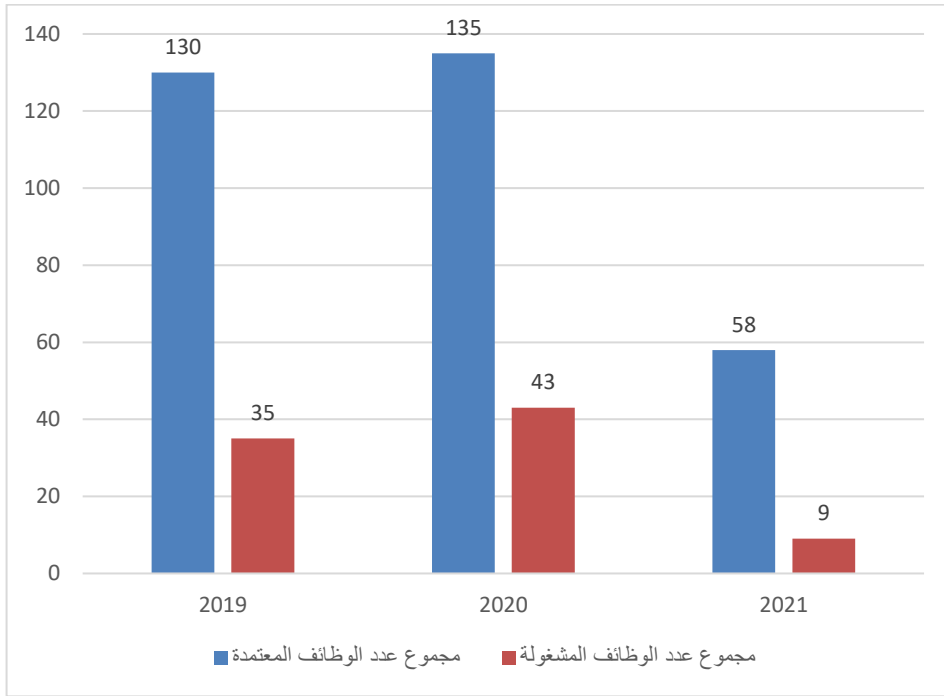
60- وأسفر هذا النقص في مساهمات أموال المؤسسة غير المخصصة عن نهج مجزأ في تنفيذ برنامج العمل المعتمد وقوض جهود المنظمة الرامية إلى معالجة الأولويات المحددة بشكل كامل.

61- واستجابة لهذا النقص، وافقت إدارة مؤئل الأمم المتحدة في عام 2017 على قرض داخلي بمبلغ 3 ملايين دولار أمريكي من صندوق دعم البرامج إلى صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة. ووضعت إدارة مؤئل الأمم المتحدة مجموعة من تدابير التقشف منذ عام 2018 تتضمن مواءمة النفقات مع الإيرادات وتطبيق رقابة أكثر صرامة على تكاليف الموظفين، من قبيل تجميد تعيين العديد من المناصب وتجميد إعادة تصنيف الوظائف إلى الرتب العليا للوظائف الممولة من الموارد الأساسية. وحتى 31 كانون الأول/ديسمبر 2021، لم يُسدّد القرض الداخلي.

62- ويبين الشكل الخامس اتجاه شغل الوظائف في إطار صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة. وبسبب الافتقار إلى الأموال، ظلت معظم الوظائف المعتمدة الممولة من مساهمات صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة شاغرة. ويؤدي ذلك إلى نقص حاد في التمويل والموظفين في العديد من الوظائف الأساسية للعمل المعياري، مثل رصد تنفيذ الأبعاد الحضرية لأهداف التنمية المستدامة، وكذلك الإدارة والدعوة والرقابة تعاني من. وستناقش هذه المسألة بشكل أكبر في الفصل التالي.

الشكل 5

صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة: اتجاه شغل الوظائف خلال الفترة 2019-2021



المصدر: تقارير المديرية التنفيذية عن ملاك الموظفين في مؤئل الأمم المتحدة حتى 31 كانون الأول/ديسمبر 2019، و2020، و2021.

63- وتقاربت آراء الدول الأعضاء ومسؤولي مؤئل الأمم المتحدة الذين أجريت معهم مقابلات بشأن ما قيل بأن التي تفيد بأن أحد أكثر العوامل الرئيسية تأثيراً على كفاءة مؤئل الأمم المتحدة وفعاليتها هو حالته المالية، وتحديدًا نقص تمويل مساهمات صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة. وأشار مجلس مراجعي الحسابات أيضاً إلى أن: 'من الأهمية بمكان أن... توفر الدول الأعضاء التمويل وفقاً للميزانية المعتمدة للمجلس التنفيذي سنوياً؛ ومن شأن ذلك أن يحسّن المركز المالي للمؤسسة وأن يسمح لها بمواصلة دعم العمل البالغ الأهمية الذي يضطلع به مؤئل الأمم المتحدة في مجال وضع المعايير'.⁽³¹⁾

(31) A/76/5/Add.9، الفقرة 29.

64- وبالنظر إلى الفجوات الكبيرة بين الميزانيات المعتمدة والمساهمات الفعلية على مر السنين، تبلغ الأمانة المجلس التنفيذي بأحدث المعلومات عن وضعها المالي في كل دورة حتى يتسنى للمجلس النظر في مستويات الميزانية الواقعية والتوصية بالكيفية التي يستطيع من خلالها موئل الأمم المتحدة تحديد أولويات عمله. واتخذت الأمانة خطوات لمواءمة النفقات بشكل وثيق مع الإيرادات المتلقاة. ومع ملاحظة تلك الجهود المبذولة في السنوات الأخيرة، يرى المفتشون أنه ينبغي أن تواصل المديرية التنفيذية السعي إلى وضع ميزانية أكثر واقعية على أساس مستويات الإيرادات الفعلية في السنوات الأخيرة مع زيادة ترشيد التكاليف.

65- وفي الوقت نفسه، تقع على عاتق الدول الأعضاء مسؤولية توفير الموارد التي تتناسب مع البرامج المعتمدة و/أو تقديم إرشادات واضحة بشأن أولويات تخصيص البرامج والموارد في الحالات التي يتعذر فيها توفير موارد كافية.⁽³²⁾ ومن المتوقع أن تعزز التوصية التالية فعالية موئل الأمم المتحدة.

التوصية 2

ينبغي أن يوافق المجلس التنفيذي لموئل الأمم المتحدة على ميزانية واقعية لصندوق أموال المؤسسة غير المخصصة، وينبغي أن تنظر الدول الأعضاء في تقديم مساهمات كافية كي يتمكن موئل الأمم المتحدة من الاضطلاع بعمله المعياري البالغ الأهمية وفقاً لولايته وبطريقة متسقة ومستدامة.

جيم- تعبئة الموارد

66- لضمان توفير تمويل كاف ومرن ويمكن التنبؤ به وطويل الأجل لتحقيق نتائج الخطة الاستراتيجية 2020-2023، وضعت أمانة موئل الأمم المتحدة استراتيجية لتعبئة الموارد في عام 2019، وافق عليها المجلس التنفيذي في تشرين الأول/أكتوبر 2020. ويتمثل النهج المتبع في تنويع عدد وأنواع الجهات المانحة بهدف تقليل المخاطر إلى أدنى حد وتأمين ملكية واسعة لولاية موئل الأمم المتحدة.

67- ولمعالجة المركز المالي، وجّهت إدارة موئل الأمم المتحدة نداءات قوية إلى الدول الأعضاء والمانحين للمساهمة ليس فقط في صندوق الأموال المخصصة، ولكن أيضاً في صندوق الأموال غير المخصصة من أجل الأنشطة الأساسية للمؤسسة وبرنامج العمل المعتمد. وعززت الأمانة جهودها في مجال الاتصال والتوعية لزيادة الاعتراف بالمانحين وإبراز مكانتهم.

68- ونتيجة لذلك، بدأت أربع دول أعضاء (إسرائيل وألمانيا والجزائر وميانمار) في المساهمة مجدداً في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة في عام 2020، بينما قامت ثلاث دول أخرى (إيطاليا ورواندا ومصر) بذلك في عام 2021. وقدمت ثلاث دول أعضاء جديدة (الجمهورية الدومينيكية ومالي ونيجيريا) مساهمات غير مخصصة في عام 2020، بينما قامت ثلاث دول أعضاء جديدة أخرى (تركيا وموريشيوس وناميبيا) بذلك في عام 2021، كما زودت عدة دول أعضاء مساهماتها غير المخصصة.⁽³³⁾

69- ومع ذلك، تساهم أقل من ربع الدول الأعضاء البالغ عددها 193 دولة في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة، إلى جانب معظم المساهمات التي لا يقدمها سوى عدد قليل من الدول الأعضاء من المجموعة الإقليمية لأوروبا الغربية ودول أخرى.⁽³⁴⁾ ويرى المفتشون أنه ينبغي لعدد أكبر من الدول الأعضاء النظر في المساهمة في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة، وهو أمر بالغ الأهمية لإدارة المنظمة ولكي يكون لها حضور معياري على الصعيد العالمي بدلاً من أن تكون قائمة على المشاريع.

(32) JIU/REP/2004/5، الفقرة 16.

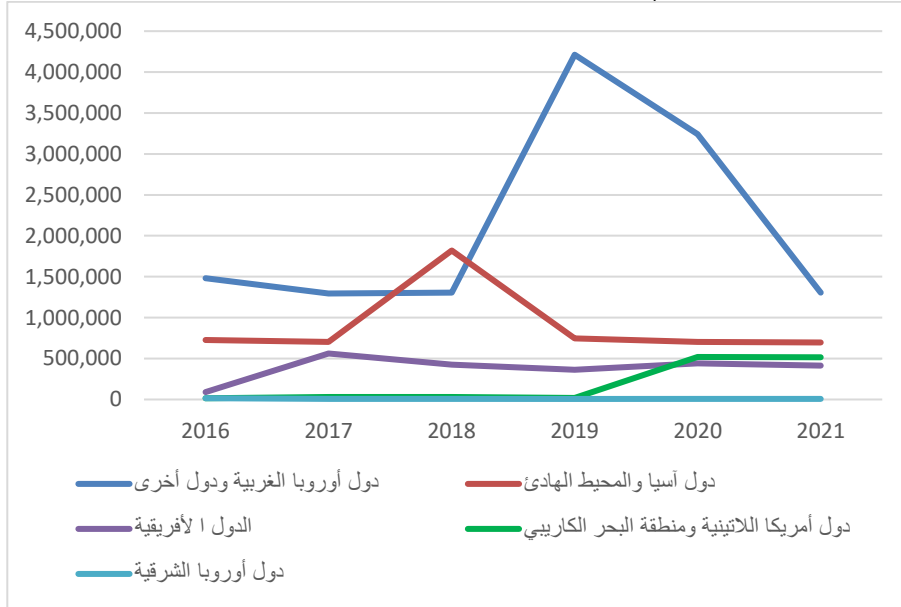
(33) موئل الأمم المتحدة، التقرير السنوي لموئل الأمم المتحدة لعام 2020 (نبروي، 2021)، صفحة 82؛ والوثيقة HSP/EB.2022/2/Add.2.

(34) انظر الوثيقة HSP/EB.2022/2، المرفق الثاني.

70- ويبيّن الشكل السادس اتجاه المساهمات بحسب المجموعات الإقليمية في الفترة بين عام 2016 و2021. وعلاوة على ذلك، يوضح الشكل السابع توزيع المساهمات بحسب المجموعات الإقليمية لعام 2021.

الشكل 6

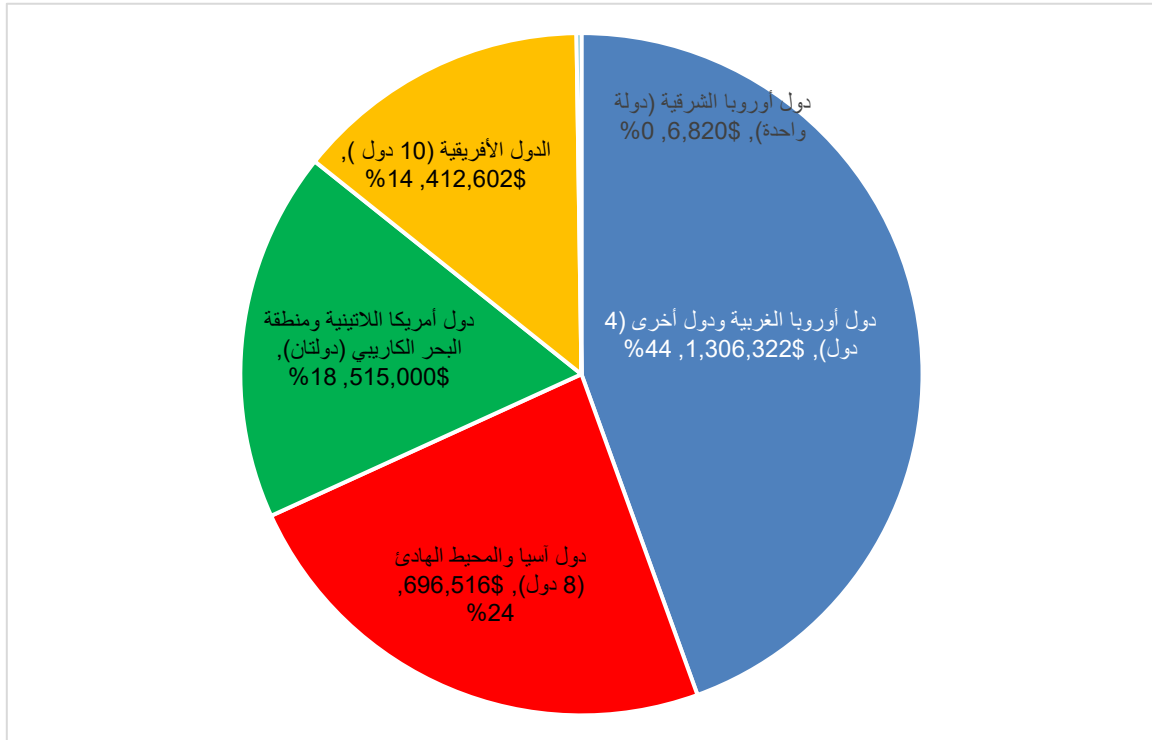
مساهمات أموال المؤسسة غير المخصصة بحسب المجموعة الإقليمية خلال الفترة 2016-2021 (بدولارات الولايات المتحدة)



المصدر: الوثيقة HSP/EB.2022/2، المرفق الثاني.

الشكل 7

مساهمات أموال المؤسسة غير المخصصة بحسب المجموعة الإقليمية خلال الفترة 2016-2021 (بدولارات الولايات المتحدة)



المصدر: الوثيقة HSP/EB.2022/2، المرفق الثاني.

71- ويظهر كلا الشكلين أن المساهمات المقدمة من الدول الأعضاء متفاوتة للغاية. ويرى المفتشون أن توسيع قاعدة المساهمات المقدمة من الدول الأعضاء وتعزيز القدرة على التنبؤ في تمويل صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة من الأمور البالغة الأهمية لموئل الأمم المتحدة في الوفاء بولايته وتحقيق أهداف الخطة الاستراتيجية 2020-2023. والسبب مماثل، أدخل برنامج الأمم المتحدة للبيئة جدولاً إرشادياً للتبرعات في صندوق البيئة، وهو صندوقه المالي الأساسي.

72- جدول التبرعات الإرشادي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة: أنشأت الدول الأعضاء في برنامج الأمم المتحدة للبيئة في عام 2002 جدول التبرعات الإرشادي، الذي يسمى أيضاً "الحصة العادلة"، كأداة لتحسين إمكانية التنبؤ بالتمويل في صندوق البيئة وتوسيع قاعدة الدول الأعضاء المساهمة. ويمثل جدول التبرعات الإرشادي المبلغ الذي تُشجع كل دول عضو على المساهمة به، مع مراعاة الأنصبة المقررة لكل دولة في الأمم المتحدة، والحالة الاجتماعية والاقتصادية للبلد، والمساهمات السابقة.

73- ووفقاً لنتائج الاستقصاء بشأن التمويل الذي أجراه برنامج الأمم المتحدة للبيئة بين الدول الأعضاء في عام 2020، اتفق معظم المحييين على ما يلي:

- جدول التبرعات الإرشادي أداة مفيدة لتشجيع الدول الأعضاء على المساهمة في صندوق البيئة.
- وهو "عادل" لأنه يتقاسم المسؤولية عن تمويل برنامج الأمم المتحدة للبيئة بين جميع الدول الأعضاء ولأنه يراعي حالة كل بلد على حدة.
- وينبغي أن تساهم كل دولة عضو "بحصتها العادلة" (35).

74- وقد استعراض وحدة التفتيش المشتركة بشأن التبرعات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة (36) الدعم الكامل لجدول التبرعات الإرشادي كوسيلة لتحسين إمكانية التنبؤ بالموارد وكفايتها بالنسبة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تواجه عدم اليقين في التمويل الأساسي. وأوصى المفتشون في هذا الاستعراض بأن تنشئ الهيئات التشريعية لكل صندوق وبرنامج في الأمم المتحدة فريقاً عاملاً حكومياً دولياً لوضع مقترحات لجدول تبرعات إرشادي للموارد الأساسية، على أساس النموذج الذي اعتمده برنامج الأمم المتحدة للبيئة، للنظر فيها والموافقة عليها من جانب الهيئات التشريعية.

75- وتمشياً مع توصية وحدة التفتيش المشتركة واستجابة لقرار مجلس الإدارة 19/20 (2005)، وضعت أمانة موئل الأمم المتحدة استراتيجية لتعبئة الموارد في عام 2007، تضمنت جدولاً إرشادياً للتبرعات. ومع ذلك، لم يوافق مجلس الإدارة على مقترح إنشاء هذه الآلية (37).

76- ويرى المفتشون أن توصية وحدة التفتيش المشتركة المذكورة أعلاه لا تزال سارية. فمن شأن إدخال شيء مشابه لجدول التبرعات الإرشادي، الذي طُبق على صندوق البيئة التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، أن يساعد موئل الأمم المتحدة على ضمان تقديم مساهمات كافية أكثر اتساقاً واستدامة إلى صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة.

77- ومن المتوقع أن تعزز التوصية التالية فعالية الإدارة المالية لموئل الأمم المتحدة.

(35) جمعية الأمم المتحدة للبيئة التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، "البند 4 من جدول الأعمال: النظر في مسودة لاستراتيجية متوسطة الأجل لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة للفترة 2022-2025 وبرنامج العمل للفترة 2022-2023"، UNEP/ASC.7/2/Add.4.

(36) JIU/REP/2007/1.

(37) قرار مجلس الإدارة 2/21، الفقرة 1 (A/62/8)، صفحة 11.

التوصية 3

ينبغي أن يضع المجلس التنفيذي لموئل الأمم المتحدة جدولاً إرشادياً للتبرعات في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة بحلول نهاية عام 2023.

78- التواصل مع الدول الأعضاء: بالرغم من أنه ينبغي أن يساهم عدد أكبر الدول الأعضاء في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة، فقد يتعين على الأمانة إعادة تركيز استراتيجيتها على طرق التواصل مع الدول الأعضاء.

79- وعند فحص مختلف تقارير الأمانة، وجد المفتشون صعوبة في تحديد الأثر الرئيسي لعدم كفاية تمويل مساهمات أموال المؤسسة غير المخصصة بغض النظر عن النقص الشديد في الموظفين. وفي هذا الصدد، توفر التحديات الواردة في الخطة الاستراتيجية المعادة معايرتها⁽³⁸⁾ معلومات عملية أكثر عن فهم الآثار السلبية المحتملة للتمويل غير الكافي (انظر الفقرة 98 أدناه). وينبغي أن تستمر هذه الممارسة لتركيز انتباه الدول الأعضاء بشكل أكبر على عواقب عدم كفاية التمويل.

80- ويرى المفتشون، من منطلق أن صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة مصدر رئيسي للعمل المعياري لموئل الأمم المتحدة، أنه ينبغي أن تقدم الأمانة معلومات موجزة وذات صلة إلى الدول الأعضاء لتمكينها من فهم جميع جوانب التمويل، بما في ذلك أثر النقص في الصندوق، على سبيل المثال من خلال سرد أنشطة العمل المعياري والنواتج المتوخاة التي لا يمكن تنفيذها وتحقيقها في حالة عدم كفاية التمويل غير المخصص.

رابعاً- إعادة الهيكلة التنظيمية والإدارة

ألف- الهيكل التنظيمي الجديد

81- في عام 2018، بالتوازي مع إصلاح الحوكمة، أطلقت أمانة موئل الأمم المتحدة عملية لإعادة الهيكلة التنظيمية لتعزيز قدرتها على الوفاء بالتزاماتها إلى أقصى حد، ودعم الدول الأعضاء والشركاء في تنفيذ ورصد خطة عام 2030 والخطة الحضرية الجديدة، وزيادة المواءمة مع إصلاحات الأمين العام الأوسع نطاقاً.

82- وقبل إعادة الهيكلة هذه، كانت معظم الموارد البشرية والمالية مركزة في شعبة واحدة، هي شعبة البرامج السابقة التي تتألف من سبعة فروع مواضيعية وفقاً للبرامج الفرعية السبعة للخطة الاستراتيجية السابقة، بالإضافة إلى خمسة مكاتب إقليمية (انظر المرفق الأول).

83- وبعد عقد سلسلة من حلقات العمل والاجتماعات مع الموظفين وإجراء مناقشات ثنائية مع الدول الأعضاء، قُسم الهيكل التنظيمي الجديد والاحتياجات العامة من الموارد البشرية مع المجلس ووافق عليهما، وذلك في الدورة الأولى المستأنفة للمجلس التنفيذي في تشرين الثاني/نوفمبر 2019.⁽³⁹⁾ وحددت المتطلبات العامة من الموارد البشرية الوظائف المطلوبة بحسب البرنامج الفرعي من أجل تنفيذ الخطة الاستراتيجية 2020-2023، والتي تضمنت 196 وظيفة ممولة من صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة.

84- ويتكون الهيكل الجديد (انظر الشكل الثامن) من أربع شعب:

(أ) شعبة البرامج السابقة مقسمة إلى شعبتين:

'1' شعبة الحلول العالمية، التي تركز على تنفيذ الولاية المعيارية لموئل الأمم المتحدة؛

(38) HSP/EB.2021/19.

(39) HSP/EB.1/11 و HSP/EB.1/2/Rev.1.

2' شعبة البرامج الإقليمية، التي تتولى الإشراف على جميع المكاتب الإقليمية والأنشطة التشغيلية في الميدان. وعلاوة على مكنتي نيويورك وجنيف، فهي تشرف أيضاً على التنسيق بين الوكالات؛

(ب) جرى توسيع شعبة العلاقات الخارجية السابقة إلى شعبة العلاقات الخارجية والاستراتيجية والمعارف والابتكار، بمكونات جديدة للبيانات والمعارف والابتكار، والتي تغذي طرق نشر المنظمة لتأثير عملها. كما نُقل الدور الاستشاري الاستراتيجي السابق إلى هذه الشعبة الجديدة؛

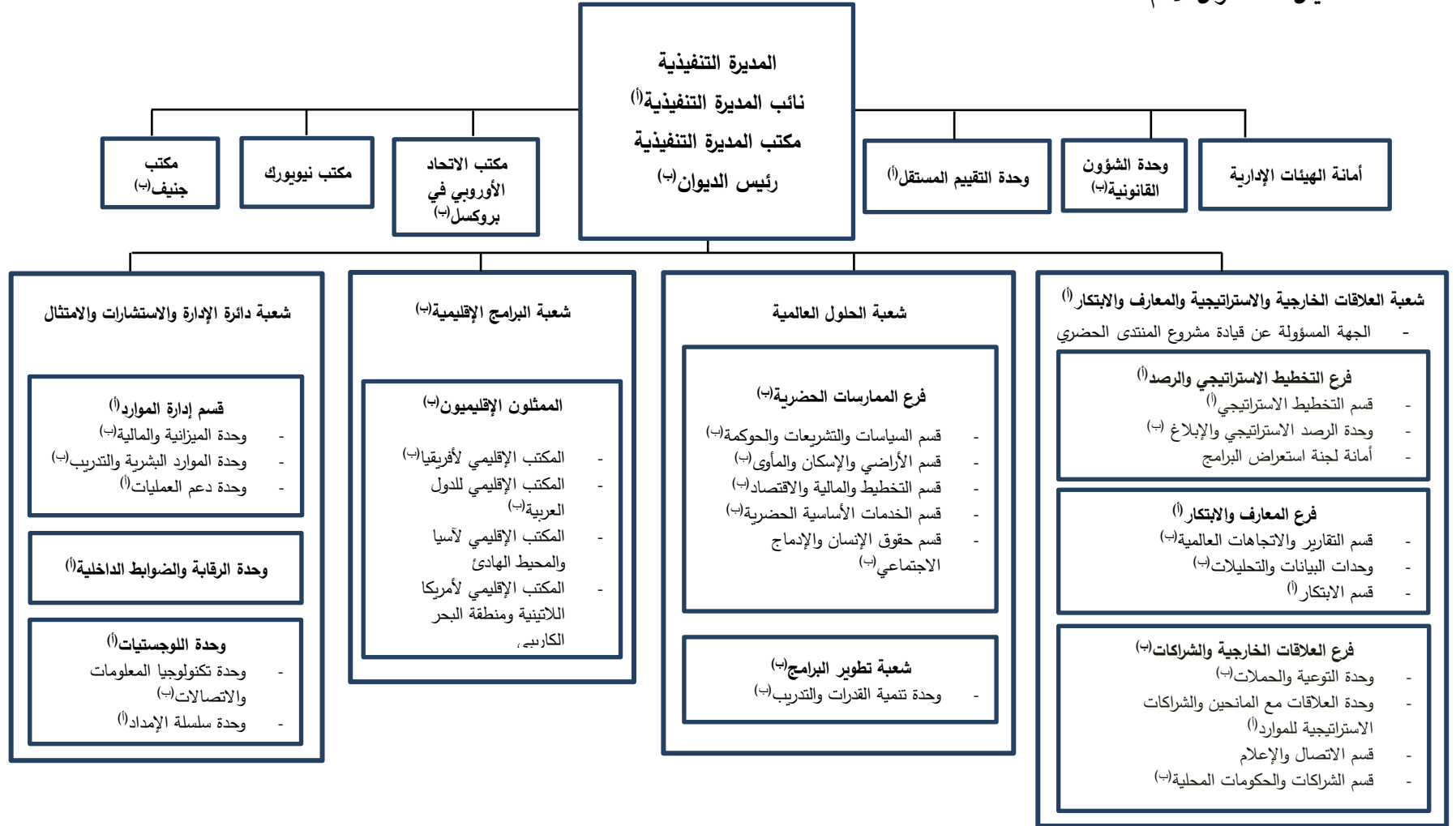
(ج) أُعيد تركيز شعبة العمليات السابقة لتشمل الامتثال والمراقبة، بما في ذلك متابعة التوصيات الرئيسية لمجلس مراجعي الحسابات ومكتب خدمات الرقابة الداخلية ووحدة التفتيش المشتركة فيما يتعلق بالإدارة المالية وإدارة الميزانية والامتثال. وتسمى هذه الشعبة المُعاد تشكيلها شعبة دائرة الإدارة والاستشارات والامتثال.

85- وجرى توسيع مكتب المديرية التنفيذية ليشمل الوحدة القانونية التي كانت موجودة في السابق في شعبة العمليات. ويرى المفتشون أن هذا التغيير يتسق مع ضمان استقلالية الوظيفة القانونية التي ينبغي أن ترفع تقاريرها مباشرة إلى المديرية التنفيذية.

86- وفي كانون الثاني/يناير 2020، أُعيد تعيين الموظفين الحاليين فرعياً إلى الوحدات التنظيمية الجديدة. ولكن بسبب الافتقار إلى الموارد الأساسية، اقتصرت عملية إعادة التعيين في المقام الأول على الموظفين العاملين في المقر. ولا يمكن ملء القدرة الاستيعابية الإضافية للموظفين اللازمة لزيادة كفاءة الهيكل الجديد إلى أقصى حد، كما وافق عليه المجلس التنفيذي، ما لم يتم تلقي التمويل اللازم.

87- **الهيكل الإقليمي:** يتضمن التفعيل الكامل للهيكل التنظيمي الجديد إعادة تنظيم حضور موئل الأمم المتحدة في مواقع بعيدة عن المقر الرئيسي، من أجل تمكين المنظمة من الوفاء بولايتها المتمثلة في دعم الدول الأعضاء والشركاء في تنفيذ خطة عام 2030 والخطة الحضرية الجديدة.

هيكل أمانة موئل الأمم المتحدة



المصدر: الموقع الشبكي لموئل الأمم المتحدة وأمانة موئل الأمم المتحدة

(أ) وظائف كبار المديرين، ومديري الشعب، ورؤساء الفروع، ورؤساء الأقسام، ورؤساء الوحدات الشاغرة حتى نيسان/أبريل 2022.
(ب) وظائف كبار المديرين، ومديري الشعب، ورؤساء الفروع، ورؤساء الأقسام، ورؤساء الوحدات التي يشغلها موظفون "مؤقتون" أو "بالإنابة" حتى نيسان/أبريل 2022.

88- أعد فريق عامل على نطاق المنظمة، أنشئ في كانون الثاني/يناير 2020، وثيقة سياسة داخلية بعنوان "مبادئ توجيهية لإعادة تنظيم الهيكل الإقليمي للوكالة وتعزيزه" أقرتها المديرية التنفيذية في تشرين الثاني/نوفمبر 2020. وتحدد ورقة السياسة توجهاً استراتيجياً ومبادئ توجيهية لإعادة موازنة حضور موئل الأمم المتحدة على الصعيد العالمي وتعزيزه لزيادة فعاليته في تنفيذ ولايته إلى أقصى حد من خلال الموازنة بين العمل المعياري في المقر الرئيسي وخدمات التعاون التقني الميدانية والأنشطة الأخرى، وكذلك موازنته مع إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية.

89- وقد أعرب جميع الممثلين الإقليميين الأربعة الذين أجريت معهم مقابلات عن اعتقادهم بأن أحد التحديات الرئيسية للمكاتب الإقليمية هو قدرتها المحدودة على تلبية احتياجات جميع البلدان في منطقة كل منها والوفاء بدورها في جمع الأموال لتأمين موارد كافية. ففي المكتب الإقليمي لأفريقيا مثلاً، يغطي اثنان من كبار موظفي المستوطنات البشرية وثلاثة موظفين من موظفي المستوطنات البشرية 48 بلداً. ومع ذلك، جرى تعليق عملية إعادة الموازنة الإقليمية، مع إمكانية توسيع نطاق المكاتب الإقليمية وإنشاء مكاتب متعددة البلدان على الصعيد دون الإقليمي، بسبب تدابير التشفير المالي الجارية.

باء - الافتقار إلى الأموال غير المخصصة فيما يتعلق بملك الموظفين

90- لا يزال صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة غير ممول بالقدر الكافي لدعم مستوى التوظيف اللازم للتفعيل الكامل للهيكل التنظيمي الذي وافق عليه المجلس التنفيذي. وقد أقر هذا القيد المالي التنفيذ الكامل لإعادة الهيكلة التنظيمية، بما في ذلك الهيكل الإقليمي المقترح، ولا يزال العديد من الوظائف العليا شاغراً.

91- وفي عام 2019، لم يُشغل من الوظائف المعتمدة لأموال المؤسسة غير المخصصة البالغ عددها 130 وظيفة سوى ما بين 30 و40 وظيفة خلال تلك السنة المالية. وفي عام 2020، كانت الوظائف التي صدر إذن لتمويلها من صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة والبالغ عددها 135 وظيفة متبوعاً بإلغاء 77 وظيفة في تشرين الأول/أكتوبر 2020 بسبب نقص في التمويل. وفي عام 2021، اعتُمدت 58 وظيفة، لم يُشغل منها سوى 9 وظائف حتى 31 كانون الأول/ديسمبر 2021 (انظر الشكل الخامس والجدول 2).

92- ويوضح الجدول 2 توزيع الوظائف واتجاه شغلها في الفترة بين عامي 2019 و2021 بحسب مصدر التمويل. ويوضح الجدول الفجوات الكبيرة بين أعداد الوظائف المعتمدة والعدد الفعلي للوظائف المشغولة الممولة من صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة.

الجدول 2

توزيع الوظائف وشغلها في الفترة بين عامي 2019 و2021 بحسب مصدر التمويل

حتى كانون الأول/ديسمبر 2021			حتى كانون الأول/ديسمبر 2020			حتى كانون الأول/ديسمبر 2019			مصدر التمويل
معدل الشغل المعتمدة المشغولة (في المائة)	9	58	معدل الشغل المعتمدة المشغولة (في المائة)	43	135	معدل الشغل المعتمدة المشغولة (في المائة)	35	130	
16	9	58	32	43	135	27	35	130	صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة
91	75	82	95	76	80	94	78	83	الميزانية العادية
85	57	67	77	40	52	60	48	80	صندوق دعم البرامج
86	97	113	76	85	112	95	133	140	صندوق أموال المؤسسة المخصصة
78	58	74	79	55	70				صندوق الدعم التقني
75	296	394	67	299	449	68	294	433	المجموع

المصدر: ملاك الموظفين في موئل الأمم المتحدة حتى 31 كانون الأول/ديسمبر 2019 (HSP/EB.2020/3)؛ وحتى 31 كانون الأول/ديسمبر 2020 (HSP/EB.2021/2/Add.1)؛ وحتى 31 كانون الأول/ديسمبر 2021 (HSP/EB.2022/2/Add.1).

ملحوظة: لم تُدرج بيانات الموظفين الفنيين المبتدئين. وفيما يخص الوظائف الممولة من صندوق أموال المؤسسة المخصصة وصندوق الدعم التقني حتى كانون الأول/ديسمبر 2019، فإن الأرقام الواردة تخص كلا المصدرين مجتمعين، على النحو المبين في الوثيقة HSP/EB.2020/3.

93- وحتى نيسان/أبريل 2022، كانت معظم المناصب الإدارية، من قبيل مديري الشعب ورؤساء الفروع والأقسام والوحدات، إما شاغرة وإما يشغلها موظفون "مؤقتون" أو "بالإنابة" (انظر الشكل الثامن وحاشيته). ومن الواضح أن المنظمة تعمل بالحد الأدنى المطلق من الموارد البشرية. وظلت وظيفة مدير شعبة البرامج الإقليمية، التي تقدم التوجيه الاستراتيجي لعمل موئل الأمم المتحدة في الميدان وتكفل الموازنة بين عمله المعياري وأنشطته في مجال التعاون التقني، شاغرة منذ إنشاء تلك الشعبة الجديدة. وظلت وظيفة نائب المدير التنفيذية شاغرة منذ أيلول/سبتمبر 2021. وكرر العديد من ممثلي الدول الأعضاء الذين أُجريت معهم مقابلات أهمية تعيين نائب للمدير التنفيذية لمساعدة عمل المدير التنفيذية.

94- وبسبب تداير التشفير المالي، يمتلك موئل الأمم المتحدة مكاتب في حالة توقف مزمنة. فمثلاً، كان منصب رئيس مكتب بانكوك، الذي ينسق مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ والمكاتب الإقليمية لمنظمات الأمم المتحدة الأخرى ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، شاغراً منذ أيلول/سبتمبر 2019، بالرغم من إبلاغ المفتشون بأن هذا المنصب سيُشغل قريباً.

95- ولبقاء الوظائف شاغرة آثار سلبية ليس على معنويات الموظفين فحسب، بل وأيضاً على الكفاءة العامة للمنظمة في ظل زيادة أعباء العمل والتفاوت بين خبرات الأفراد ومتطلبات الوظائف.

96- ووفقاً لاستقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة في كانون الثاني/يناير 2022، هناك 45 في المائة من المجيبين وافقوا أو وافقوا بشدة على أن أهداف إعادة الهيكلة الأخيرة للمقر سُرحت بوضوح وأُبلغ بها الموظفون. ومع ذلك، هناك 50 في المائة من المجيبين اعترضوا أو اعترضوا بشدة على أن الهيكل الحالي للمقر يعمل بشكل فعال. وعلاوة على ذلك، هناك 65 في المائة من المجيبين اعترضوا أو اعترضوا بشدة على أن وحداتهم تمتلك الموارد الكافية لأداء ولاياتهم ومهامهم. وتضمن تعليقات المجيبين ما يلي:

- تقتصر المنظمة على التمويل غير المخصص، مما يجعل من غير الممكن تقريباً توفير موارد للوظائف الأساسية وإدارة المنظمة.
- يرتبط الكثير من الاختلالات الوظيفية الحالية بعملية إعادة الهيكلة غير المكتملة بسبب نقص الموارد.
- نعاني من نقص شديد في الموارد ونعمل بما يفوق قدراتنا.

97- وذكر عدة مسؤولين الذين أُجريت معهم مقابلات أن العديد من الموظفين المؤهلين تركوا المنظمة بسبب حالة التمويل غير المستقرة وعدم وجود مسار وظيفي واضح داخل المنظمة.

98- وفي الدورة الثانية للمجلس التنفيذي المعقودة في تشرين الثاني/نوفمبر 2021، حددت المدير التنفيذية تحديات الحالة التي لا يمكن فيها تعبئة الميزانية المعتمدة لصندوق أموال المؤسسة غير المخصصة.⁽⁴⁰⁾ وكان من بين هذه التحديات ما يلي:

- تحديات في تنفيذ المسؤولية الائتمانية لرصد الخطة الاستراتيجية 2020-2023 والإبلاغ عنها، مثل القدرة المحدودة على رصد التنفيذ وتقييم التقدم المحرز.

- تحديات في الاضطلاع بالدور المنوط به موئل الأمم المتحدة بوصفه جهة تنسيق معنية بالتحضر المستدام من أجل التنسيق على نطاق منظومة الأمم المتحدة، مثل القدرة المحدودة للغاية على تنفيذ استراتيجية التنمية الحضرية المستدامة على نطاق منظومة الأمم المتحدة ودعم التحليل القطري المشترك على الصعيد القطري والتنسيق على الصعيد الإقليمي.
- تحديات تتعلق بالتنفيذ المحدود لقرارات جمعية موئل الأمم المتحدة، بما في ذلك القرارات المتعلقة بما يلي: مبادئ توجيهية على نطاق منظومة الأمم المتحدة بشأن المدن والمستوطنات البشرية الأكثر أماناً؛ وتحقيق المساواة بين الجنسين من خلال عمل موئل الأمم المتحدة؛ وتعزيز الروابط الحضرية - الريفية من أجل التحضر المستدام والمستوطنات البشرية.
- تحديات تتعلق بالقدرة المحدودة على ضمان تطوير العمل المعياري العالمي لموئل الأمم المتحدة، مثل القدرة المحدودة على توفير الدعم في مجال السياسات العامة للعمليات على الصعيدين القطري والإقليمي، وتكييف الأطر المعيارية مع كل سياق.
- تحديات تتعلق بالهيكل الإقليمي والتواجد الميداني. وذكرت المديرية التنفيذية أيضاً أن: "افتقار موئل الأمم المتحدة إلى القدرة في الوقت الحاضر على ضمان حد أدنى من التواجد في المراكز الرئيسية دون الإقليمية والإقليمية للإقليمية للأمم المتحدة يهدد بشكل أساسي بتغيير دوره المحوري كوكالة معيارية وتشغيلية".

99- ويكرر المفتشون دعوتهم الدول الأعضاء إلى تحسين الحالة المالية للمنظمة من خلال تقديم مساهمات غير مخصصة لتمكينها من العمل بمزيد من الاستقرار والاستدامة في الوفاء بولايتها.

جيم- تنفيذ الخطة الاستراتيجية 2020-2023

100- الخطة الاستراتيجية 2020-2023: على النحو المشار إليه في الفقرتين 31 و32 أعلاه، اعتمدت جمعية موئل الأمم المتحدة الخطة الاستراتيجية 2020-2023، التي تتضمن أربعة مجالات للتغيير مترابطة يعزز كل منها الآخر: (أ) الحد من انعدام المساواة المكانية والفقر في المجتمعات عبر السلسلة الحضرية - الريفية؛ (ب) تعزيز الرخاء المشترك للمدن والمناطق؛ (ج) تعزيز الإجراءات المتعلقة بالمناخ وتحسين البيئة الحضرية؛ (د) العمل بفعالية على منع حدوث الأزمات الحضرية والتصدي لها.

101- وتحدد الخطة الاستراتيجية 2020-2023 ثلاث حصائل لكل مجال من مجالات التغيير، بإجمالي 12 حصيلة. وتصف كل حصيلة أهداف التنمية المستدامة والغايات المحددة التي تساهم فيها وقرارات الخطة الحضرية الجديدة التي تساهم فيها. وتحدد الخطة أيضاً الجهات المتعاونة الرئيسية مع الأمم المتحدة لكل نتيجة.

102- الإدارة القائمة على النتائج: استناداً إلى الجهود والمبادرات القائمة بشأن الإدارة القائمة على النتائج في موئل الأمم المتحدة، وضعت الأمانة سياسة في هذا الشأن وإطار نتائج لدعم تنفيذ الخطة الاستراتيجية 2020-2023. ووافق المجلس التنفيذي على كليهما في تشرين الأول/أكتوبر 2020.⁽⁴¹⁾ وتؤكد السياسة أن الإدارة القائمة على النتائج هي الأساس للإدارة الاستراتيجية وإدارة البرامج والمشاريع عبر موئل الأمم المتحدة. وتوضح السياسة أيضاً أدوار ومسؤوليات الإدارة العليا والشعب الأربع والموظفين. ويحدد إطار النتائج، إلى جانب المؤشرات وخطوط الأساس والأهداف ذات الصلة، إطاراً مؤسسياً للرصد والتقييم على نطاق المؤسسة لتتبع التقدم المحرز والاتجاهات فيما يخص العمل الذي سيُضطلع به خلال فترة السنوات الأربع للخطة الاستراتيجية 2020-2023. وتعكس سياسة إدارة النتائج وإطار النتائج تركيز موئل الأمم المتحدة على الإدارة من أجل تحقيق النتائج وبلوغ النواتج والآثار.

(41) HSP/EB.2020/8، و HSP/EB.2020/9/Rev.1، ومقرر المجلس التنفيذي 3/2020 (HSP/EB.2020/29)، الفقرتان 5 و6.

103- وفيما يخص فهم الموظفين للإدارة القائمة على النتائج، وفقاً لاستقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة، وافق معظم المجيبين (84 في المائة) أو وافقوا بشدة على أن لديهم فهم أساسي لمفاهيم هذا النهج في موئل الأمم المتحدة ومدى ارتباطه بعملهم. وكان هناك حوالي 70 في المائة من المجيبين وافقوا أو وافقوا بشدة على أن الأهداف والنتائج المتوقعة لوحدهم ترتبط بخطط عملهم. وكان نصف المجيبين (52 في المائة) وافقوا أو وافقوا بشدة على أنهم تلقوا ما يكفي من التدريب والتعليم بشأن الإدارة القائمة على النتائج.

104- وأبدى المجيبون على الاستقصاء عدة تعليقات على الإدارة القائمة على النتائج، منها ما يلي:

- كانت هناك فجوة بين تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج على الصعيد التخطيطي الاستراتيجية وعلى مستوى المشاريع.
- ينبغي أن يستثمر المقر بشكل أكبر على الصعيد القطري من أجل مواصلة تعزيز الإدارة القائمة على النتائج في موئل الأمم المتحدة.

105- وفي ظل السياسة الجديدة والإطار الجديد المعمول بهما، إلى جانب قيام الأمانة بتحديث دليل الإدارة القائمة على النتائج في عام 2021، من المستصوب إجراء تدريب تشيطي بشأن الإدارة القائمة على النتائج.

106- ولتنفيذ الخطة الاستراتيجية 2020-2023، وضعت الأمانة أيضاً استراتيجية شراكات واستراتيجية إبلاغ بالآثار، وافق عليهما المجلس التنفيذي في تشرين الأول/أكتوبر 2020. (42) وتحدد استراتيجية الشراكات الأهداف والاستراتيجيات بحسب نوع الشريك المستهدف، مثل الشركاء الحكوميين؛ والحكومات دون الوطنية والسلطات المحلية؛ وكيانات الأمم المتحدة؛ والجهات الفاعلة في قطاع الشركات؛ وشركاء المعرفة. بينما تحدد استراتيجية الإبلاغ بالآثار المنصات القائمة والمستقبلية للاتصال والدعوى وتحدد الجماهير المستهدفة ومدى الوصول المقدر لكل منصة.

107- وقد قدرت الأمانة بشكل مبدئي تكلفة تنفيذ الخطة الاستراتيجية 2020-2023 بنحو مليار دولار أمريكي، وهو ما تبين أنه طموح مبالغ فيه. وفي أول سنتين للخطة الاستراتيجية، تمكنت الأمانة من جمع ما يقرب من 382.5 مليون دولار، لم تحقق الأهداف الأولية. وأجبرت الحالة المالية، ولا سيما النقص في أموال المؤسسة غير المخصصة، الأمانة على تقليص نطاق برنامج عملها.

108- **برامج العمل والميزانيات السنوية:** تسترشد برامج العمل والميزانيات السنوية لموئل الأمم المتحدة بالخطة الاستراتيجية، وتحدد سبعة مجالات استراتيجية، هي أربعة برامج فرعية متوافقة مع مجالات التغيير الأربعة؛ والتوجيه التنفيذي والإدارة، وهو عمل مكتب المديرية التنفيذية؛ وأجهزة تقرير السياسات، وهو عمل الهيئات الإدارية الثلاث؛ ودعم البرامج، وهو عمل شعبة خدمات الإدارة والاستشارات والامتثال لضمان الدعم التشغيلي والإشراف والامتثال.

109- ويبين الجدول 3 التغييرات التي طرأت خلال الفترة بين عامي 2020 و 2023 فيما يتعلق بالتوزيع المقدر للوظائف الممولة من الميزانية العادية وصندوق أموال المؤسسة غير المخصصة وصندوق دعم البرامج بحسب المجال الاستراتيجي.

(42) HSP/EB.2020/8، و HSP/EB.2020/9/Rev.1، ومقرر المجلس التنفيذي 3/2020 (HSP/EB.2020/29)، الفقرتان 5 و 6.

الجدول 3

التوزيع المقدر للوظائف خلال الفترة 2020-2023 بحسب مصدر التمويل والمجال الاستراتيجي

صندوق دعم البرامج				صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة				الميزانية العادية				المجال الاستراتيجي
2023	2022	2021	2020	2023	2022	2021	2020	2023	2022	2021	2020	
5	5	7	4	2	7	7	20	13	13	13	13	البرنامج الفرعي 1
4	4	8	3	2	8	5	16	16	17	16	16	البرنامج الفرعي 2
9	9	7	4	3	10	8	23	14	14	14	14	البرنامج الفرعي 3
11	11	6	9	1	10	7	27	15	12	11	11	البرنامج الفرعي 4
12	12	6	3	5	16	15	21	9	7	7	7	التوجيه التنفيذي والإدارة
0	0	0	0	0	1	1	1	6	5	5	5	أجهزة تقرير السياسات
20	20	16	24	1	17	15	27	9	7	7	7	دعم البرامج
61	61	50	47	14	69	58	135	82	75	73	73	المجموع

المصدر: مشروع برنامج العمل والميزانية لعام 2020 (HSP/EB.1/2/Rev.1)؛ ولعام 2021 (HSP/EB.2020/22)؛ ولعام 2022 (HSP/EB.2021/4)؛ ولعام 2023 (HSP/EB.2022/4).

110- وبالرغم من استقرار توزيع الوظائف الممولة من الميزانية، انخفض عدد الوظائف الممولة من صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة بشكل كبير، كما يتقلب عدد الوظائف الممولة من صندوق دعم البرامج.

111- ويبين الجدول 4 موجزاً للتغيرات في الفترة بين عامي 2020 و2023 فيما يتعلق بالتوزيع المقدر للوظائف بحسب المجال الاستراتيجي.

الجدول 4

التوزيع المقدر للوظائف خلال الفترة 2020-2023 بحسب المجال الاستراتيجي

الاختلاف بين عامي 2020 و2023	2023	2022	2021	2020	المجال الاستراتيجي
(46%)	20	25	27	37	البرنامج الفرعي 1
(37%)	22	29	29	35	البرنامج الفرعي 2
(37%)	26	33	29	41	البرنامج الفرعي 3
(43%)	27	33	24	47	البرنامج الفرعي 4
(16%)	26	35	28	31	التوجيه التنفيذي والإدارة
(0%)	6	6	6	6	أجهزة تقرير السياسات
(48%)	30	44	38	58	دعم البرامج
(38%)	157	205	181	255	المجموع

المصدر: مشروع برنامج العمل والميزانية لعام 2020 (HSP/EB.1/2/Rev.1)؛ ولعام 2021 (HSP/EB.2020/22)؛ ولعام 2022 (HSP/EB.2021/4)؛ ولعام 2023 (HSP/EB.2022/4).

ملحوظة: الأرقام الواردة أعلاه لا تشمل الوظائف الممولة من صندوق أموال المؤسسة المخصصة وصندوق التعاون التقني.

112- ويبين الجدول 4 أن مجالات البرنامج الفرعي 1 والبرنامج الفرعي 4 ودعم البرامج قد تأثرت أكثر من غيرهما في الفترة ما بين عامي 2020 و2023. وعموماً، كانت الأمانة تعمل بحوالي ثلثي عدد الوظائف المقدر في الأساس لتنفيذ الخطة الاستراتيجية 2020-2023.

113- ويشيد المفتشون بجهود الأمانة للاضطلاع بولايتها في حدود الموارد المحدودة الحالية. وإلى أن تتحسن حالة التمويل الحالية، يبدو تقليص حجم التمويل أمراً لا مفر منه. ويقدم المفتشون التوصية التالية لمنع المزيد من التدهور في الحالة المالية لموئل الأمم المتحدة.

التوصية 4

ينبغي أن تنفذ المديرية التنفيذية الأنشطة التي يدعمها صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة في حدود الموارد المتاحة، وينبغي ألا تنظر في أنشطة جديدة إلى أن ترد مساهمات كافية لهذا الصندوق

دال- المساءلة والإدارة

114- إطار المساءلة في موئل الأمم المتحدة: استجابة لطلب المجلس التنفيذي، وضعت الأمانة إطاراً للمساءلة، وافق عليه المجلس في تشرين الأول/أكتوبر 2020.⁽⁴³⁾ ويكمل الإطار المعتمد إطار المساءلة في الأمانة العامة للأمم المتحدة.

115- ويقدم الإطار قائمة بالجهات الفاعلة الرئيسية والأدوار والمسؤوليات المحددة لضمان فعالية وكفاءة المساءلة التنظيمية ومساءلة الموظفين، ولمحة عامة عن آليات الرصد والتقييم لإبقاء المساءلة التنظيمية ومساءلة الموظفين محدثة وقيد الفحص. والمديرية التنفيذية مسؤولة أمام الأمين العام، وتوقع على ميثاق على أساس سنوي، يحدد الأولويات لتحقيق النتائج وتنفيذ المسؤوليات كمديرية قديمة للأمم المتحدة.

116- ولضمان الكفاءة والمساءلة داخل الهيكل التنظيمي الجديد، جري في عام 2020 تطوير وتنفيذ مصفوفة مسؤوليات الشركات والمساءلة، يُطلق عليها "صنوفة RACI" (المصفوفة المتعلقة بالمسؤولية والمساءلة والاستشارة والاستشارة). وتحدد هذه المصفوفة الأدوار والمسؤوليات والتسلسل الإداري لكل مكون جديد في الأمانة، وكيف ينبغي أن تتضافر معاً لتقديمها بطريقة أكثر تعاوناً وتماسكاً. وهي بمثابة الأساس لخطط العمل لكل شعبة وفرع وقسم ووحدة.

117- ووفقاً لاستقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة، وافق معظم المجيبين (75 في المائة) أو وافقوا بشدة على أن التسلسل الإداري كان واضحاً في وحداتهم، ووافق 58 في المائة من المجيبين أو وافقوا بشدة على أن مسؤوليات كل منهم وإجراءات عمل وحداتهم واضحة وموثقة بشكل جيد.

118- ولتعزيز الفعالية الإدارية، أنشئ عدة لجان تحت إشراف المديرية التنفيذية الحالية.

119- وتترأس المديرية التنفيذية اللجنة التنفيذية التي تتألف من مديري الشعب ورئيس الديوان وكبار المسؤولين المختارين. وتقدم اللجنة التنفيذية المشورة للمديرية التنفيذية بشأن السياسات والمسائل الأخرى البالغة الأهمية لضمان وفاء موئل الأمم المتحدة بولايته وتعزيزها. ويعمل رئيس الديوان كأمين للجنة، التي من المقرر أن تجتمع مرة واحدة على الأقل في الشهر. ومن منطلق دور اللجنة التنفيذية، وهو إسداء المشورة إلى المديرية التنفيذية، يرى المفتشون أن هذه اللجنة ينبغي أن يرأسها مسؤول كبير غير المديرية التنفيذية.

120- لجنة إدارة البرامج يرأسها نائب المديرية التنفيذية وتتألف من المديرية التنفيذية ومديري الشعب والممثلين الإقليميين ورئيس الديوان وجميع رؤساء الفروع والأقسام والوحدات. وهي تكفل التوافق بين الشعب والفروع وفقاً للخطة الاستراتيجية 2020-2023. ومن المقرر أن تجتمع اللجنة كل أسبوعين.

121- وحلت لجنة استعراض المشاريع، التي يرأسها نائب المديرية التنفيذية، محل الفريق الاستشاري السابق للمشاريع. وهي تكفل المواءمة بين العمل المعياري والتشغيلي لموئل الأمم المتحدة على مستوى المشاريع، وتعزز الوعي بالخطة الاستراتيجية والأولويات المؤسسية بين مديري المشاريع، وتتفادى النهج المجزأ القائم على المشاريع. وصدرت المبادئ التوجيهية التشغيلية، بما في ذلك تفويض السلطة للرؤساء الإقليميين ورؤساء الفروع، في عام 2020 وخضعت لمزيد من التحديث في أوائل عام 2022. ويجب أن تقي جميع المشاريع بالمتطلبات المتعلقة

(43) HSP/EB.2020/24، ومقرر المجلس التنفيذي 3/2020 (HSP/EB.2020/29)، الفقرة 10.

- بالتقييم والاعتبارات الجنسانية والإدماج الاجتماعي، فضلاً عن الاتصالات المؤسسية. واستعرضت اللجنة 132 مشروعاً في عام 2020⁽⁴⁴⁾ و109 مشاريع في عام 2021. واجتمعت 39 مرة في عام 2021.⁽⁴⁵⁾
- 122- ومنذ أن أصبحت وظيفة نائب المدير التنفيذية شاغرة في أواخر عام 2021، ترأست المديرية التنفيذية أيضاً لجنة استعراض المشاريع. ومؤخراً، فوضت المديرية التنفيذية استعراض جميع المشاريع التي تقل قيمتها عن مليوني دولار أمريكي إلى لجان استعراض المشاريع على الصعيد الإقليمي.
- 123- ويرأس فريق تنسيق الأعمال رئيس الديوان؛ ومن بين الأعضاء الآخرين في الفريق مدير شعبة دائرة الإدارة والاستشارات والامتثال، وممثلي كل شعبة وغيرهم من كبار المسؤولين المختارين. ويتولى هذا الفريق تنسيق كفاءة المنظمة وتعزيزها من خلال معالجة المسائل التشغيلية في مجالات إدارة الموارد المالية والبشرية، والمشتريات، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والإدارة العامة وإدارة الخدمات المشتركة، واستمرارية الأعمال وسلامة الموظفين وأمنهم. ومن المقرر أن يجتمع الفريق كل أسبوع.
- 124- وقد أنشئت مؤخراً لجنة توجيهية للميزانية، اجتمعت لأول مرة في شباط/فبراير 2022. وتساعد اللجنة المنظمة على تطوير طريقة أكثر منهجية لإنتاج متطلبات الميزانية، تُقدم إلى مكتب تخطيط البرامج والشؤون المالية والميزانية في نيويورك والفريق العامل المخصص المعني ببرنامج العمل والميزانية، الذي يقدم المشورة للمجلس التنفيذي بشأن جميع المسائل المتعلقة بالميزانية.
- 125- وبالإضافة إلى ما سبق، هناك لجنة مراقبة المخاطر والاستشارات ولجنة المنشورات التي يرأسها نائب المديرية التنفيذية. وفي عام 2021، اجتمعت لجنة المنشورات ثلاث مرات لتبسيط المنشورات وإحياء التقارير الرئيسية، مثل التقرير عن مدن العالم.
- 126- لجنة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات: أوصى مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في المراجعة التي أجراها بشأن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في موئل الأمم المتحدة (085/2014)، بأن يضع موئل الأمم المتحدة آليات لإدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك لجنة داخلية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وكانت هناك جهود لإنشاء هذه اللجنة كهيئة استشارية للإدارة العليا لضمان أن تتوفر للمنظمة البنية التحتية والنظم المناسبة لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدعم تحقيق أهدافها الاستراتيجية والتشغيلية. وصيغت اختصاصات اللجنة في عام 2016 وعيّنت المديرية التنفيذية أعضاء اللجنة في عام 2019. ومع ذلك، لم يُعقد الاجتماع الأول للجنة بعد، بسبب القيود المالية وعدم كفاية الموارد الخاصة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، بما في ذلك الافتقار إلى الموظفين في وحدة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وشعبة خدمات الإدارة والاستشارات والامتثال. وبمجرد أن تبدأ اللجنة عملها، ينبغي تحديث استراتيجية تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لموئل الأمم المتحدة.
- 127- إدارة المخاطر: اعتمد موئل الأمم المتحدة مبادئ توجيهية لتنفيذ إدارة المخاطر المؤسسية في عام 2015، تتماشى مع إدارة المخاطر المؤسسية وسياسة الرقابة الداخلية في الأمانة العامة للأمم المتحدة. وشُكلت لجنة رقابة المخاطر والاستشارات للإشراف على إدارة المخاطر. وتحدد الخطة الاستراتيجية 2020-2023 المخاطر المؤسسية وتدابير التخفيف من حدتها، والتي من شأنها أن تكون بمثابة أساس لسجل المخاطر المؤسسية لموئل الأمم المتحدة. وبينما تُكلف وحدة الرقابة والضوابط الداخلية في شعبة دائرة الإدارة والاستشارات والامتثال بإدارة المخاطر التنظيمية بموظف واحد للرقابة، فإن إدارة المخاطر مجال آخر يفتقر إلى القدرة على التنفيذ. والوضع الحالي المتمثل في نقص الموظفين في الإدارة والرقابة يزيد أهمية أن تعد الأمانة سجلاً للمخاطر المؤسسية يقدم نظرة عامة على المخاطر الاستراتيجية المؤسسية وغيرها من المخاطر الكبيرة التي يواجهها موئل الأمم المتحدة، وأثرها المحتمل واستراتيجيات التخفيف والإدارة.

(44) HSP/EB.2021/9.

(45) HSP/EB.2022/11.

128- ومن المتوقع أن تعزز التوصية التالية المساءلة والشفافية لدى موئل الأمم المتحدة.

التوصية 5

ينبغي أن تضع المديرية التنفيذية، في موعد أقصاه نهاية عام 2023، سجلاً للمخاطر المؤسسية، بما في ذلك المسؤولون عن إدارة المخاطر وخطط العمل لكل خطر، وأن تكفل الرصد المنتظم للمخاطر الحرجة التي يواجهها موئل الأمم المتحدة واتخاذ الإجراءات اللازمة.

129- إدارة استمرارية الأعمال: في كانون الأول/ديسمبر 2021، أصدر مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقرير مراجعة (67/2021) بشأن الاستجابة لجائحة كوفيد-19 في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة، خلص إلى أن الاستجابة للجائحة كانت فعالة في نيروبي. ومع ذلك، ذكر مكتب خدمات الرقابة الداخلية في التقرير أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة يمكن أن يحسنا امتثالهما لسياسة منظومة الأمم المتحدة بشأن نظام إدارة قدرة المنظمة على مواجهة الطوارئ، الذي اعتمده مجلس الرؤساء التنفيذيين لمنظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق في عام 2014 وجرى تحديثه في عام 2021. وتتوافق هذه التوصية مع التوصية 4 المقدمة في استعراض وحدة التفتيش المشتركة لاستمرارية الأعمال في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.⁽⁴⁶⁾

130- التنسيق الداخلي: بينما أنشأت الأمانة عدة هياكل لتعزيز المساءلة والإدارة، يبدو أن التنسيق الداخلي يمثل إحدى مواطن الضعف وفقاً لنتائج استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة. وهناك نصف المجيبين تقريباً اعترضوا أو اعترضوا بشدة على وجود تنسيق وتعاون كافيين بين المقر الرئيسي والمكاتب الميدانية (47 في المائة)؛ وبين الشعب و/أو الفروع و/أو الأقسام في المقر الرئيسي (45 في المائة)؛ وداخل كل شعبة و/أو فرع و/أو قسم في المقر الرئيسي (40 في المائة).

131- وأشار أربعة مجيبين إلى انقطاع الاتصال بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية. وعلق أحد المجيبين قائلاً بأن الهيكل التنظيمي غير المكتمل جعل التعاون بين الشعب صعباً للغاية بسبب العدد الكبير من الوظائف الشاغرة في المناصب الرئيسية. وذكر ثلاثة مجيبين أن المقر الرئيسية قد طبق نهجاً تنازلياً وذكر أحد المجيبين أنه ينبغي للإدارة أن تستمع للموظفين بشكل أكبر. وعلق مجيب آخر بأنه يمكن تعزيز التنسيق لتنفيذ الولاية بطريقة متكاملة وتلبية احتياجات الدول الأعضاء بشكل أفضل.

132- وبينما يشيد المفتشون بالعمل العام للأمانة في ظل القيود المالية والموارد البشرية المحدودة، فإنهم يرون أنه ينبغي للمديرية التنفيذية أن تعزز التنسيق والتعاون على الصعيد الداخلي، على سبيل المثال من خلال جمع آراء الموظفين العاملين في الأقاليم والبلدان من خلال استقصاءات دورية للموظفين.

هاء - إدارة الموارد البشرية

133- موئل الأمم المتحدة جزء من الأمانة العامة للأمم المتحدة ويخضع لإطار الموارد البشرية والسياسات التي وضعتها الجمعية العامة والأنظمة والقواعد ذات الصلة التي سنّها الأمين العام.

134- وتقدم أمانة موئل الأمم المتحدة تحديثات دورية إلى المجلس التنفيذي بشأن حالة ملاك الموظفين والإجراءات المتخذة لمعالجة انعدام التوازن الجغرافي والجنساني في تكوين ملاك موظفيها.

135- التمثيل الجغرافي: في 31 كانون الأول/ديسمبر 2021، كان هناك 148 موظفاً (47 في المائة) من أفريقيا، و93 موظفاً (30 في المائة) من دول أوروبا الغربية والدول الأخرى، و51 موظفاً (16 في المائة) من منطقة آسيا والمحيط الهادئ، و17 موظفاً (5.4 في المائة) من أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، و4 موظفين

1.3 في المائة) من أوروبا الشرقية. ومن بين جنسيات الموظفين المُمثلة، كان 57 في المائة من الدول الأعضاء مُمثلاً تمثيلاً زائداً، وجاء تمثيل 25 في المائة منها ضمن النطاق المستصوب، و9 في المائة منهم كانوا من دول أعضاء ممثلة تمثيلاً ناقصاً، و9 في المائة منهم من دول أعضاء غير ممثلة.⁽⁴⁷⁾

136- وتُشجّع المديرية التنفيذية كذلك على تعيين مرشحين مؤهلين من البلدان المُمثلة تمثيلاً ناقصاً و/أو غير المُمثلة، كلما أمكن ذلك لتحقيق تنوع جغرافي أكثر توازناً بين الموظفين.

137- تكافؤ الجنسين: في 31 كانون الأول/ديسمبر 2021، كان إجمالي ملاك موظفي موئل الأمم المتحدة 52 في المائة من الرجال و48 في المائة من النساء. وفي موظفي فئة الخدمات العامة، كان إجمالي ملاك الموظفين 49 في المائة من الرجال و51 في المائة من النساء. وفيما يتعلق بموظفي الفئة الفنية، تبلغ النسبة 54 في المائة من الرجال إلى 46 في المائة من النساء. وفي الرتبة ف-2، تبلغ النسبة 63 في المائة من النساء إلى 37 في المائة من الرجال؛ و49 في المائة من النساء إلى 51 في المائة من الرجال في الرتبة ف-3؛ و54 في المائة من النساء إلى 46 في المائة من الرجال في الرتبة ف-4؛ و10 في المائة من النساء إلى 90 في المائة من الرجال في الرتبة ف-5. وفي الرتبة مد-1، تبلغ النسبة 13 في المائة من النساء إلى 87 في المائة من الرجال، وهناك تكافؤ بين الجنسين في الرتبة مد-2، ورتبة الأمين العام المساعد، ورتبة وكيل الأمين العام.⁽⁴⁸⁾

138- وفي عام 2021، بذلت المديرية التنفيذية جهوداً متضافرة لتحسين تكافؤ الجنسين في الرتبتين ف-5 ومد-1، باختيار ثلاث سيدات لوظائف من الرتبة ف-5 وسيدة لوظيفة من الفئة مد-1. وللأسف، رفضت جميع المرشحات المختارات العروض المقدمة لهن.⁽⁴⁹⁾

139- ويشيد المفتشون بجهود المديرية التنفيذية لمعالجة تكافؤ الجنسين في الرتبتين ف-5 ومد-1، كما يشجعوا على مواصلة هذه الجهود.

140- التنقل: ذكر العديد من الموظفين الذين أُجريت معهم مقابلات أن موئل الأمم المتحدة لم تكن لديه خطة لتناوب الموظفين، وكان معدل تنقل الموظفين بين المقر الرئيسي والميدان ضئيلاً للغاية. وهذا ما تؤكدته نتائج استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة، الذي أظهر أن 60 في المائة من المجيبين اعترضوا أو اعترضوا بشدة عند سؤالهم عما إذا كانوا يعتقدون أن موئل الأمم المتحدة يشجع على تنقل موظفيه داخل المنظمة و/أو مع الوكالات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة. وألقى ثمانية مجيبين الضوء على انخفاض معدل التنقل في موئل الأمم المتحدة بوصفه مشكلة، وعلى الحاجة إلى تطبيق حد أدنى من تناوب الموظفين، لا سيما بالنسبة للعاملين في المقر الرئيسي لتكون لديهم الخبرة الميدانية، وهو ما يتماشى مع إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية وسيعزز الصلة بين العمل المعياري في المقر الرئيسي والعمليات في الميدان.

141- وعلّق المجيبون أيضاً على أن القيود المالية المستمرة جعلت عمليات انتقال الموظفين أكثر صعوبة، لا سيما بالنسبة للموجودين في مراكز العمل التي يُسمح فيها باصطحاب الأسر للانتقال إلى مراكز عمل يُسمح فيها باصطحاب الأسر. وفي الواقع، لم يكن أمام العديد من الموظفين الذين خدموا لفترة طويلة في الميدان خيار سوى مغادرة المنظمة، وهو ما يمثل خسارة كبيرة للمنظمة، مما أثر على تحفيز الموظفين ومعنوياتهم.

142- ويرى المفتشون أنه ينبغي تشجيع وضع مخطط لتناوب الموظفين، مع مراعاة تركيز موئل الأمم المتحدة في الموازنة بين أنشطته المعيارية والتشغيلية والربط فيما بينها، فضلاً عن جهوده الرامية إلى تنفيذ إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية.

(47) HSP/EB.2022/2/Add.3، الفقرة 8.

(48) المرجع نفسه، الفقرة 6.

(49) المرجع نفسه، الفقرة 7.

143- الشفافية في إدارة الموارد البشرية: من المجالات الأخرى التي أبرزتها نتائج استقصاء الموظفين شفافية تنفيذ سياسات الموارد البشرية، بما في ذلك عملية الترقية. وهناك نحو 50 في المائة من المجيبين اعترضوا أو اعترضوا بشدة على أن سياسات الموارد البشرية نُفذت بطريقة متسقة وشفافة، بينما وافق 19 في المائة على ذلك ووافق بشدة 3 في المائة فقط من المجيبين. وهناك أكثر من نصف المجيبين (56 في المائة) اعترضوا أو اعترضوا بشدة على أن عملية الترقية في موئل الأمم المتحدة كانت عادلة وشفافة، بينما وافق على ذلك 11 في المائة ووافق بشدة 3 في المائة فقط. وأعرب عدة مجيبين عن دعم ثقتهم في شفافية عملية الترقية، مستشهدين مثلاً بأن التريقات قد تُعزى إلى تفضيلات صانعي القرار، وليس على أساس الجدارة.

144- وتميل مسائل إدارة الموارد البشرية إلى إثارة نقاشات ومناقشات وإحباط بين موظفي أي منظمة دولية. وتزيد تدابير التشفير الجارية داخل أمانة موئل الأمم المتحدة من تقاوم هذا الوضع. ومع ذلك، ينبغي للمديرة التنفيذية أن تعالج التصورات السلبية للموظفين فيما يتعلق بالاتساق والشفافية في إدارة الموارد البشرية من خلال تطبيق وإظهار أعلى درجة من الامتثال والشفافية والتواصل في إدارة الموارد البشرية، مثل عمليات التوظيف والترقية، لتجنب ما يُتصور من افتقار إلى الإنصاف، وأسباب الإحباط والشائعات.

145- مدة عقود الخبراء الاستشاريين: بالرغم من أن موئل الأمم المتحدة يعتبر جزءاً من الأمانة العامة للأمم المتحدة، فهو "برنامج" له عمليات في الميدان. ويبدو أن هذه الميزة المختلطة تتطلب تكييف ممارسات وإجراءات الأمانة العامة للأمم المتحدة مع ظروف موئل الأمم المتحدة. ومن بين المسائل التي ذكرها العديد من الموظفين الذين أُجريت معهم مقابلات مدة عقود الأفراد من غير الموظفين المعيّنين للعمل في مشاريع التعاون التقني في الميدان.

146- ويحدد الأمر الإداري الصادر عن الأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن الخبراء الاستشاريين والمتعاقدين الأفراد مدة عقد كل خبير استشاري على أن تكون 24 شهراً في فترة 36 شهراً، سواء كانت متواصلة أو متقطعة، وبغض النظر عن الأشهر التراكمية للعمل الفعلي. ويحدد نفس الأمر مدة خدمات المتعاقدين الأفراد بستة أشهر عمل، أو في ظروف خاصة بتسعة أشهر، في أي فترة 12 شهراً متتالياً، بغض النظر عن الأشهر التراكمية للعمل الفعلي.⁽⁵⁰⁾

147- ويمتلك موئل الأمم المتحدة في كثير من الأحيان مشاريع تعاون تقني تدوم لفترة ما بين 24 و48 شهراً. ولا ترتبط القاعدة المشار إليها أعلاه للأمانة العامة للأمم المتحدة بشأن مدة عقود الخبراء الاستشاريين في كثير من الأحيان بمدة مشروع موئل الأمم المتحدة، ويمكن أن تؤثر بالتالي على التنفيذ الناجح لمشاريع التعاون التقني وإنجازها.

148- وبالنظر إلى حالة التمويل في موئل الأمم المتحدة، الذي يعمل بحوالي 90 في المائة من التمويل المخصص، يوصي المفتشون بأن تناقش المديرية التنفيذية مسألة مدة عقود الخبراء الاستشاريين مع إدارة الاستراتيجيات والسياسات الإدارية ومسائل الامتثال التابعة للأمانة العامة للأمم المتحدة.

واو- مسائل أخرى تتعلق بالإدارة

149- تشير إدارة المنح إلى العملية والأساليب المعمول بها في المنظمة لتجهيز المنح والإشراف عليها. ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي هو المسؤول عن الموافقة على المنح وإعداد التقارير المالية بشأنها وإغلاقها، في حين أن موئل الأمم المتحدة هو المسؤول عن إنشاء المنح وتنفيذها، فضلاً عن تقديم التقارير الموضوعية عنها.

150- ووفقاً لتقرير مراجعة الحسابات الذي أعده مكتب خدمات الرقابة الداخلية (018/2020) بشأن إدارة المنح في مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة، كانت البيانات المتاحة غير

(50) ST/AI/2013/4، الفقرتان 5-8 و5-9.

كاملة وغير دقيقة، إذ تؤثر مسائل الجودة على الموثوقية. وأصدر كل كيان إجراءات لإدارة المنح، لكنها لم تُنسق؛ ولم تكن هناك مؤشرات أداء رئيسية لرصد كفاءة عمليات إدارة المنح. وخلص مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى ضرورة تعزيز الضوابط الداخلية المتعلقة بإغلاق المنح، والإبلاغ عن المنح، وإدارة السيولة، وتجهيز القروض الداخلية.

151- وفي عام 2018، تبين بعد الفحص الدقيق أن أكثر من 1 000 مشروع يعود تاريخها إلى عام 2015 لم تُغلق مالياً. ولاستعادة المصداقية المالية، بدأت الأمانة عملية منهجية لإغلاق الحسابات في عام 2018 وأغلقت حتى الآن غالبية حسابات المشاريع (93 في المائة). ويشيد المفتشون بالأمانة لما اتخذته من إجراءات في هذا الصدد.

152- **إدارة المعارف:** إدارة المعارف أمر بالغ الأهمية لاستخلاص الدروس المستفادة من خلال التغييرات في القيادة ودوران الموظفين. وقد علّق العديد من المقيمين على استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة بأن إدارة المعارف كانت مجالاً رئيسياً يجب تطويره لموئل الأمم المتحدة من أجل استخلاص وتبادل الخبرات والنهج الناجحة بشكل منهجي، لا سيما في الميدان، من أجل إمكانية تكرارها وتوسيع نطاقها. ومن شأن إدارة هذه الأدلة والمعارف أن تساعد في جمع الأموال وتقديم تقارير عن المانحين.

153- وأبدى المقيّمون على الاستقصاء تعليقات مماثلة بشأن إدارة المعارف بأنها "مخصصة"، أو "أحد أشد المجالات ضعفاً" أو "فقيرة للغاية" في موئل الأمم المتحدة بالرغم من توليد قدر كبير من المعارف. وزُعم أن هناك حاجة إلى اتباع نهج مؤسسي لضمان تسجيل المعلومات المنتجة والمعارف المتراكمة بشكل منهجي وإتاحتها وتيسير الوصول إليها. وعلّق أحد المقيمين قائلاً إن كثرة الاجتماعات عبر الإنترنت من أجل تقاسم المعارف حققت نتائج عكسية، وأنه ينبغي أن يشجع المديرين على تقليل عدد الاجتماعات مع التحضير لها بشكل أفضل.

154- ويشجع المفتشون المديرية التنفيذية على وضع استراتيجية لإدارة المعارف، تكفل الأخذ بنهج مؤسسي في الإدارة المنهجية للمعارف، وتوفير التدريب للموظفين وفقاً لذلك.

155- **الخدمات الإدارية وخدمات الدعم التي يقدمها مكتب الأمم المتحدة في نيروبي:** أنشئ مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وبدأ عمله في 1 كانون الثاني/يناير 1996 خلفاً لوحدة الخدمات المشتركة للأمم المتحدة في نيروبي والشعبتين المنفصلتين لإدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة. وكان الهدف من إنشاء المكتب هو تعزيز تواجد الأمم المتحدة في نيروبي وتحقيق وفورات الإنتاج الكبير.

156- وبموجب مذكرة تفاهم واتفاقات مستوى الخدمة المحددة مع موئل الأمم المتحدة، يقدم مكتب الأمم المتحدة في نيروبي الخدمات الإدارية وخدمات الدعم الأخرى لموئل الأمم المتحدة. وتشمل الخدمات الإدارية للمكتب: الميزانية والمالية؛ والموارد البشرية؛ وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات؛ والدعم المركزي؛ وخدمات التوريد. وتشمل خدمات الدعم إدارة المؤتمرات والأمن والسلامة. ويخضع أداء المكتب في تقديم الخدمات للرصد من خلال مؤشرات الأداء الرئيسية المحددة في اتفاقات مستوى الخدمة. وفيما يتعلق بمراد الميزانية العادية للأمم المتحدة، تُسترد التكاليف للمكتب من خلال المخصصات المباشرة من الأمانة العامة للأمم المتحدة. ولخدمة العمليات والأنشطة التي لا تُمول من موارد الميزانية العادية، يستخدم المكتب نظام بطاقات الأسعار المخصصة.

157- ووفقاً لاستقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة، هناك 19 في المائة من المقيمين وافقوا أو وافقوا بشدة على أن العمليات الإدارية بين موئل الأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي كانت فعالة وواضحة، بينما كان هناك 59 في المائة من المقيمين اعترضوا أو اعترضوا بشدة على ذلك. وبالمثل، كان هناك 20 في المائة من المقيمين وافقوا أو وافقوا بشدة على أن المكتب يقدم خدمات ممتازة لدعم عمليات موئل الأمم المتحدة، بينما كان هناك 56 في المائة اعترضوا أو اعترضوا بشدة على ذلك.

158- وأقر عدد قليل من المجهيين في تعليقاتهم بأي تحسينات في الخدمات المقدمة من مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، بينما أعرب العديد من المجهيين عن عدم رضاهم عن خدماته لكونها بطيئة في تجهيز الخدمات الإدارية وخدمات الدعم، وأقل كفاءة وأكثر تكلفة، لا سيما في مجالي الموارد البشرية والتوريد. وعلق أحد المجهيين قائلاً إن خدمات الدعم الحالية في موئل الأمم المتحدة والمكتب لم تشجع على الكفاءة والقيمة مقابل المال، وبالتالي فليس هناك ما يشجع المانحين على تقديم الأموال لموئل الأمم المتحدة. وذكر العديد من المسؤولين الذين أُجريت معهم مقابلات أيضاً أن عملية التوظيف استغرقت وقتاً طويلاً بالنسبة للعقود القصيرة الأجل المحددة المدة، وأن التأخير في التوظيف أثر على تنفيذ المشاريع، وهو ما عرّض المنظمة لمخاطر الإضرار بسمعتها.

159- وبذلت أمانة موئل الأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة في نيروبي جهوداً لتحسين تنسيق العمليات من خلال توضيح الأدوار والمسؤوليات لتلافي الازدواجية المحتملة وتداخل المهام وتقليل حالات التأخير، لا سيما في مجالي الموارد البشرية والتوريد. وتُعقد اجتماعات منتظمة بين مدير شعبة الخدمات الإدارية لدى مكتب الأمم المتحدة في نيروبي ومدير شعبة خدمات الإدارة والاستشارات والامتثال لدى موئل الأمم المتحدة، والتي تعتبر مركز التنسيق الرئيسي مع المكتب لمناقشة المسائل، وإيجاد الحلول، وتعزيز العمليات.

160- **خدمات الدعم التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع:** بالنظر إلى أن موئل الأمم المتحدة موجود مادياً في جميع المجالات التي يعمل فيها، فهو يطبق نموذجاً مختلطاً: استخدام موارد الأمانة العامة للأمم المتحدة حيثما وُجدت؛ واستخدام موارد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع في الأماكن التي لا تتوفر فيها البنية التحتية للأمانة العامة للأمم المتحدة، بما في ذلك البنية التحتية للتعيينات والمدفوعات. ويقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الخدمات المتعلقة بالتمويل والتوريد والموارد البشرية وأشكال الدعم الإداري الأخرى بحسب الحاجة، ويستخدم قائمة الأسعار العالمية الخاصة به لتحصيل رسوم على كل خدمة. وأُبرمت مذكرة تفاهم بين موئل الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنظم الإطار العام للعلاقة فيما بينهما. ويقدم مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع خدمات دعم الموارد البشرية، ويستخدم المعدلات المتفق عليها والمحددة في اتفاق خدمات دعم الموارد البشرية الموقع بين موئل الأمم المتحدة ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع. ويتلقى موئل الأمم المتحدة تقارير شهرية من كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع فيما يخص جميع الموظفين الذي تعاقدت معهم المنظمات المعنية نيابة عن موئل الأمم المتحدة.

161- وهذا النموذج المختلط يبدو مناسباً بالنظر إلى طبيعة موئل الأمم المتحدة باعتباره جزءاً من الأمانة العامة للأمم المتحدة وبرنامجاً له أنشطة تشغيلية في الميدان.

162- ووفقاً لاستقصاء الموظفين، وافق نصف المجهيين تقريباً (47 في المائة) أو وافقوا بشدة على أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقدم خدمات ممتازة لدعم موئل الأمم المتحدة. وبالمثل، وافق 46 في المائة من المجهيين أو وافقوا بشدة على أن مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع يقدم خدمات ممتازة لدعم موئل الأمم المتحدة.

163- وبينما أعرب نصف المجهيين تقريباً عن ارتياحهم لخدمات الدعم التي يقدمها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، علق بعض المجهيين والعديد من المسؤولين الذين أُجريت معهم مقابلات قائلين إنه بالرغم من أن مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقدمان خدمات أفضل، تشجع الإدارة العليا الموظفين الآن على الاستفادة من خدمات مكتب الأمم المتحدة في نيروبي. ومع ذلك، ذكر بعض المجهيين على الاستقصاء والمسؤولون الذين أُجريت معهم مقابلات أن المكتب يبدو غارقاً في حجم العمل الذي أوجده موئل الأمم المتحدة وغير قادر على تقديم الخدمات في الوقت المناسب. وتؤثر التأخيرات في التعيين والتوريد على تنفيذ المشاريع، لا سيما في الميدان، مما يضع موئل الأمم المتحدة في وضع غير مناسب ويؤثر سلباً على سمعته. ويلزم إجراء رصد دقيق لأداء كل مقدم خدمة، ولا سيما مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، وينبغي وضع معايير الاختيار المستخدمة لاختيار مقدمي الخدمات هؤلاء من بين مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع لضمان الشفافية وتجنب الالتباس.

خامساً - الرقابة والتقييم

164- يخضع موئل الأمم المتحدة، باعتباره جزءاً من الأمانة العامة للأمم المتحدة، للرقابة الداخلية من خلال عمليات المراجعة والتحقيقات والتفتيش والتقييمات التي يجريها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ويخضع كذلك للمراجعة الخارجية من جانب مجلس مراجعي الحسابات. وباعتباره جزءاً من الأمانة العامة للأمم المتحدة، فهو أيضاً منظمة مشاركة في وحدة التفتيش المشتركة، ويخضع لإشرافها. وبالإضافة إلى ذلك، يمتلك موئل الأمم المتحدة وحدة التقييم المستقلة الخاصة به.

165- ويضطلع مكتب خدمات الرقابة الداخلية بمراجعة الحسابات الداخلية لموئل الأمم المتحدة، فضلاً عن المسائل الشاملة التي ينظر فيها مكتب الأمم المتحدة في نيروبي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة. ويجري مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضاً تحقيقات مع الموظفين المشتبه في ارتكابهم سوء سلوك. وتشمل تقارير مراجعة الحسابات الأخيرة تقييماً للاستجابة لجائحة كوفيد-19 (الفقرة 129 أعلاه)، وإدارة المنح (الفقرة 150 أعلاه) وتكاليف دعم البرامج.

166- وتشير تكاليف دعم البرامج إلى المصاريف العامة المُحصلة من الصناديق الاستثنائية أو المصروفات من خارج الميزانية لتمويل خدمات دعم البرامج ذات الصلة. وطبقاً لتقرير مكتب الرقابة الداخلية عن مراجعة تكاليف دعم البرامج في موئل الأمم المتحدة (062/2020)، يلزم تحسين الضوابط الداخلية المتعلقة بإدارة تكاليف دعم البرامج لتعزيز شفافيتها وفعاليتها.

167- وتضمنت نتائج مراجعة الحسابات ما يلي:

- طبق موئل الأمم المتحدة معدلات لتكاليف دعم البرامج تختلف عن سياسة الأمم المتحدة.
- لم تكن هناك آلية لضمان استخدام موارد دعم البرامج بشكل منصف في العمليات الممولة من خارج الميزانية التي تولد إيرادات.
- لم تكن لدى موئل الأمم المتحدة معايير واضحة وشفافة لتخصيص إيرادات دعم البرنامج.

168- وقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية توصيات، من قبيل استعراض وتحديث معدلات تكاليف دعم البرامج؛ ووضع معايير واضحة وشفافة لجمع وتوزيع عائدات دعم البرامج.

169- وقدم مجلس مراجعي الحسابات أيضاً توصية إلى موئل الأمم المتحدة في عام 2019 لوضع إطار ومنهجية لاسترداد التكاليف بالكامل وفقاً لقرار الجمعية العامة 226/67.⁽⁵¹⁾

170- وصاغت أمانة موئل الأمم المتحدة سياسة لتكاليف دعم البرامج واسترداد التكاليف، قُدمت في أوائل عام 2022 إلى مكتب تخطيط البرامج والشؤون المالية والميزانية في نيويورك لاستعراضها وتقديم التعقيبات عليها.

171- وفي إطار الهياكل الإدارية والتنظيمية الجديدة لموئل الأمم المتحدة، يقدم مدير شعبة دائرة الإدارة والاستشارات والامتثال التقارير السنوية التي أعدها مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى المجلس التنفيذي. وينبغي لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، بوصفه وظيفة مستقلة، أن يقدم تقاريره إلى المجلس التنفيذي، دون المساس بكفاءات ونزاهة موظفي الأمانة الذي يقدمون هذه التقارير.

172- ويجري مجلس مراجعي الحسابات مراجعة سنوية للبيانات المالية لموئل الأمم المتحدة، ويستعرض عملياته من حيث كفاءة إجراءاته المالية ونظامه المحاسبي والضوابط الداخلية فيه، وبوجه عام إدارة العمليات وتنظيمها.

173- ويوضح الجدول 5 حالة التوصيات السابقة المعلقة التي قدمها مجلس مراجعي الحسابات، مبيناً وجود العديد من التوصيات المعلقة.

(51) A/74/5/Add.9.

حالة التوصيات السابقة المعلقة التي قدمها مجلس مراجعي الحسابات للفترة 2018-2020

عدد التوصيات السابقة حتى 31 كانون الأول/ديسمبر			التوصيات التي نُفذت بالكامل خلال العام			معدل التنفيذ (نسبة مئوية)		
2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
20	38	66	3	3	4	4.5	8	20

المصدر: A/74/5/Add.9، وA/75/5/Add.9، وA/76/5/Add.9.

174- ويساور مجلس مراجعي الحسابات القلق إزاء انخفاض معدل تنفيذ التوصيات من جانب موئل الأمم المتحدة. وألقت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة الضوء كذلك على معدل التنفيذ المنخفض، وحثت الإدارة على مواصلة بذل الجهود لضمان تنفيذ توصيات مجلس مراجعي الحسابات في الوقت المناسب.⁽⁵²⁾

175- وأنشأت أمانة موئل الأمم المتحدة وحدة للرقابة والضوابط الداخلية داخل شعبة دائرة الإدارة والاستشارات والامتثال لدعم وتيسير عمل مراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين وكفالة التنفيذ الفوري والكامل لتوصيات مراجعة الحسابات. وحتى آب/أغسطس 2021، اعتبرت الأمانة أن 28 توصية، من أصل 63 توصية قرر مجلس مراجعي الحسابات أنها قيد التنفيذ، قد نُفذت وطلبت أن يغلقها المجلس، بينما كانت التوصيات المتبقية البالغ عددها 35 توصية قيد التنفيذ.⁽⁵³⁾

176- وقدم مجلس مراجعي الحسابات، في تقريره عن السنة المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2020، 25 توصية جديدة إلى موئل الأمم المتحدة، حدد المجلس منها 6 توصيات على أنها توصيات رئيسية.⁽⁵⁴⁾ وحتى آب/أغسطس 2021، اعتبرت الأمانة أن 9 توصيات قد نُفذت وطلبت أن يغلقها المجلس، بينما كانت التوصيات المتبقية البالغ عددها 16 توصية قيد التنفيذ.⁽⁵⁵⁾

177- ويشيد المفتشون بالجهود التي بذلتها الأمانة مؤخراً لمعالجة بعض توصيات المراجعة المعلقة. ومع ذلك، من المتوقع أن تعزز التوصية التالية الامتثال في موئل الأمم المتحدة.

التوصية 6

بالنظر إلى القيود المالية الحالية وحالة التوظيف في أمانة موئل الأمم المتحدة، ينبغي أن تنفذ المديرية التنفيذية توصيات المراجعة الرئيسية المعلقة على وجه السرعة.

178- وفي عام 2016، أجرت وحدة التفتيش المشتركة استعراضاً لقبول وتنفيذ موئل الأمم المتحدة لتوصياتها وأصدرت إلى المديرية التنفيذية رسالة إدارية لاتخاذ إجراء.⁽⁵⁶⁾ ولوحظ في رسالة الإدارة هذه أن معدلات قبول وتنفيذ المنظمة لتوصيات وحدة التفتيش المشتركة كانت أقل بكثير من متوسط المعدلات في جميع المنظمات المشاركة في الوحدة البالغ عددها 28 منظمة.

179- ولا يزال هذا الاتجاه مستمراً. فقد بلغ معدل قبول موئل الأمم المتحدة لتوصيات وحدة التفتيش المشتركة 24.5 في المائة في الفترة بين عامي 2016 و2020، وبلغ معدل تنفيذ التوصيات المقبولة 45.95 في المائة، وكلاهما أقل بكثير من المتوسط في جميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة البالغ عددها 28 منظمة.

(52) A/74/280، وA/75/293، وA/76/270.

(53) A/76/307/Add.1، الفقرتان 921 و922.

(54) A/76/5/Add.9.

(55) A/76/307/Add.1، الصفحتان 154 و155، الجدول 31.

(56) JIU/ML/2016/9. متاح على الموقع الشبكي لوحدة التفتيش المشتركة.

(57) وخلال نفس الفترة، حدد موئل الأمم المتحدة نسبة عالية من التوصيات على أنها "غير متوفرة" (75.5 في المائة).

180- ويتفهم المفتشون أن الموارد المحدودة قد قوضت قدرة موئل الأمم المتحدة على متابعة وتنفيذ توصيات وحدة التفتيش المشتركة. ومع ذلك، يشجع المفتشون المديرية التنفيذية على تحديث حالة قبول وتنفيذ توصيات وحدة التفتيش المشتركة في نظام التتبع الشبكي للوحدة.

181- وأُنشئت وحدة التقييم المستقل لموئل الأمم المتحدة في عام 2012. وهي موجودة في مكتب المديرية التنفيذية، ورئيسها مسؤول أمام المديرية التنفيذية. والوحدة مكلفة بتخطيط تقييمات موئل الأمم المتحدة وإدارتها وإجرائها وتقديم تقارير بشأنها ونشرها ومتابعتها، كما أنها تدعم التقييمات التي أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية والاستعراضات التي تجريها وحدة التفتيش المشتركة.

182- ووُضعت سياسة التقييم لموئل الأمم المتحدة وجرى اعتمادها في كانون الثاني/يناير 2013. يوصي المفتشون باستعراض سياسة التقييم وتحديثها، على سبيل المثال من خلال إبراز التغييرات الأخيرة في هيكل الحوكمة وفي الأمانة.

183- وفي عام 2021، استجابة لطلب رئيس المجلس التنفيذي بإدراج بند فرعي بشأن التقييم في جدول أعماله، فُدم إلى المجلس، في دورته الثانية لعام 2021، تقرير عن تنفيذ ومتابعة تقارير التقييم في موئل الأمم المتحدة. (58) وقدم مدير شعبة دائرة الإدارة والاستشارات والامتثال عرضاً. وتعد حقيقة إدراج التقييم في جدول أعمال المجلس التنفيذي مثلاً على الممارسات الجيدة، وإن كان ينبغي أن تقدمه وظيفة التقييم المستقل. وفي الدورات المقبلة للمجلس التنفيذي، يوصي المفتشون بأن ترفع وحدة التقييم المستقل تقاريرها بانتظام مباشرة إلى المجلس التنفيذي.

سادساً - الاستنتاجات وسبل المضي قدماً

184- أدى إصلاح الحوكمة الأخير في موئل الأمم المتحدة إلى إتاحة مزيد من الفرص للدول الأعضاء للعمل مع المنظمة وتعزيز الرقابة فيها، ومن ثم زيادة مساءلة أمانتها. ومع ذلك، لا تزال الحالة المالية لموئل الأمم المتحدة مصدر قلق بالغ. فقد ظلت المساهمات من الدول الأعضاء في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة أقل بكثير من الميزانيات التي وافق عليها المجلس التنفيذي.

185- واستجابة لهذا النقص، وافقت الإدارة في عام 2017 على قرض داخلي بمبلغ 3 ملايين دولار أمريكي من صندوق دعم البرامج للمساهمة في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة. وتطبق تدابير تقشفية منذ عام 2018، ووجهت الإدارة أيضاً نداءات قوية إلى الدول الأعضاء للمساهمة في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة للاضطلاع بالأنشطة الأساسية وبرنامج العمل الذي وافق عليه المجلس التنفيذي. والوضع آخذ في التحسن، ولكن لا يزال لا يساهم في صندوق أموال المؤسسة غير المخصصة سوى أقل من ربع الدول الأعضاء، البالغ عددها 193 دولة. وحتى كانون الأول/ديسمبر 2021، لم يُسدّد القرض الداخلي.

186- وعرقلت حالات نقص أموال المؤسسة غير المخصصة التنفيذ الكامل لإعادة الهيكلة التنظيمية، التي بدأت في عام 2018 بالتوازي مع إصلاح الحوكمة. وتعمل الأمانة بحوالي ثلثي عدد الوظائف المقدر أصلاً لتنفيذ الخطة الاستراتيجية 2020-2023. ولا يزال العديد من الوظائف العليا شاغراً، وتعاني الوظائف الأساسية للعمل المعياري، وكذلك الإدارة والدعوة والرقابة، من نقص حاد في التمويل والموظفين. وقد استنفدت طاقة الموظفين إلى أقصى حد وتأثرت معنوياتهم بشكل خطير. وبشكل انخفاض معدل تنفيذ توصيات مراجعة الحسابات خطراً شديداً آخر على المنظمة ينبغي عدم إغفاله ويمكن أن يشكل خطراً على الأمم المتحدة.

(57) بلغ متوسط معدل القبول عبر جميع المنظمات المشاركة في وحدة التفتيش المشتركة 70.82 في الفترة بين عامي 2013 و2020، وبلغ معدل تنفيذ التوصيات التي قُبلت 70.52 في المائة، وفقاً لنظام التتبع الشبكي لوحدة التفتيش المشتركة.

(58) HSP/EB.2021/INF/5.

187- ويمر موئل الأمم المتحدة بحالة حرجة. ولا يمكن للمنظمة أن تستمر بمصادقية في ظل نقص الموارد وعدم كفاية الموظفين لمعالجة توصيات الرقابة. ويجب النظر في نهج جديد قبل أن تستبد المخاطر بولايته.

188- وفي المراحل الأخيرة من الاستعراض، أبلغ المفتشون بأن الأمين العام أرسل مسؤولاً إلى موئل الأمم المتحدة. وفي حين أن هذا يمكن أن يكون علامة إيجابية، يرى المفتشون أن موئل الأمم المتحدة، باعتباره جزءاً من الأمانة العامة للأمم المتحدة، ينبغي أن يسعى على وجه السرعة إلى الحصول على الدعم الفني من الأمانة العامة للأمم المتحدة ويوصون بما يلي.

التوصية 7

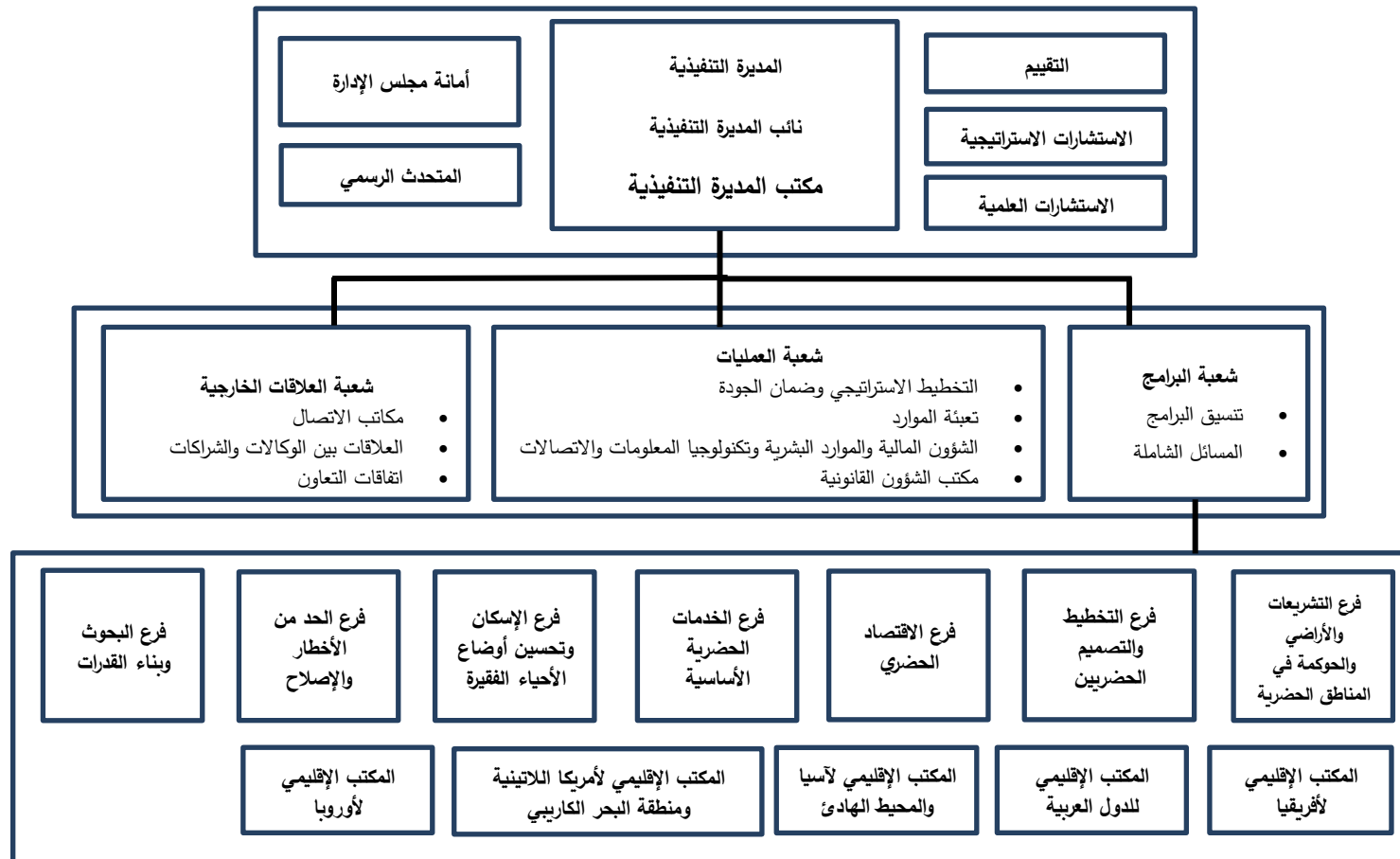
ينبغي للمديرة التنفيذية أن تناقش مع الأمين العام على وجه السرعة المسائل الراهنة المتعلقة بالموارد المالية والبشرية وأن تطلب الدعم الفني والترتيبات الخاصة، دون أن يتكبد موئل الأمم المتحدة أي تكلفة، إلى أن يتحقق الاستقرار المالي لصندوق أموال المؤسسة غير المخصصة.

189- واعترافاً بالتطور المشار إليه أعلاه، يرى المفتشون أيضاً أن الأمين العام ينبغي أن يعالج الحالة الراهنة لموئل الأمم المتحدة على سبيل الأولوية لتمكينه من الوفاء بولايته وتجنب أي خطر يمس سمعة الأمم المتحدة.

التوصية 8

ينبغي للأمين العام، على سبيل الأولوية، أن يعالج مسائل الموارد المالية والبشرية لموئل الأمم المتحدة، وأن يعيد تقييم قدرته على الوفاء بولايته، وأن يستكشف سبل جعله كياناً أكثر قدرة على الاستمرار وأكثر استدامة.

هيكل أمانة موئل الأمم المتحدة (2013)



المصدر: مذكرة المدير التنفيذي، 7 آب/أغسطس 2013.

مفتاح الرموز:

- :L توصية تتطلب اتخاذ قرار من الجهاز التشريعي
:E توصية تتطلب اتخاذ إجراء الرئيس التنفيذي
: □ توصية لا تتطلب اتخاذ قرار من هذه المنظمة

الأثر المنشود:

أ: تعزيز الشفافية والمساءلة؛ ب: نشر الممارسات الجيدة/أفضل الممارسات؛ ج: تعزيز التنسيق والتعاون؛ د: تعزيز الاتساق والمواءمة؛ هـ: تعزيز الرقابة والامتثال؛ و: تعزيز الفعالية؛ ز: تحقيق وفورات مالية كبيرة؛ ح: تعزيز الكفاءة؛ ي: أخرى.
(أ) على النحو الوارد في الوثيقة ST/SGB/2015/3.