

استعراض شؤون التنظيم والإدارة والأخذ باللامركزية في منظمة الصحة العالمية، تقرير من وحدة التفتيش المشتركة

١- تتشرف المديرية العامة بأن تحيل تقرير وحدة التفتيش المشتركة الذي أُعد بناءً على الطلب الصادر من المجلس التنفيذي في دورته الاستثنائية الخاصة بالإصلاح في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١^١ ويتضمن التقرير (انظر الملحق) استعراضاً لشؤون التنظيم والإدارة في المنظمة (الجزء الأول) واستعراضاً للأخذ باللامركزية في المنظمة (الجزء الثاني). وهذا التقرير هو تحديث لوثيقتين سابقتين من إعداد وحدة التفتيش المشتركة، بشأن لامركزية المنظمات داخل منظومة الأمم المتحدة - الجزء الثالث: منظمة الصحة العالمية؛^٢ واستعراض شؤون التنظيم والإدارة في منظمة الصحة العالمية.^٣ وقد وفرت وحدة التفتيش المشتركة في ورقة تكميلية نتائج استقصاء للموظفين أجرت في المنظمة في إطار عملها بشأن التقرير.^٤

٢- وإضافة إلى ذلك، وحسبما طلبته وحدة التفتيش المشتركة وفقاً للفقرة ٤(د) من المادة ١١ من نظامها الأساسي، تُقدم المديرية العامة التعليقات التالية فيما يتعلق بالتوصيات التي طرحتها الوحدة في التقرير والموجهة إلى الرئيس التنفيذي للمنظمة، من أجل دعم عمل المجلس.

تعليقات المديرية العامة

٣- تودّ المديرية العامة أن تشكر وحدة التفتيش المشتركة على تقريرها وتقبل بشكل عام التوصيات المقدمة. والتوصيات ١ و٧ و٨ و٩ و١٢ و١٣ من الجزء الأول وكذلك التوصيات ٣ و٤ و٥ من الجزء الثاني يجري تناولها كجزء من أنشطة الإصلاح، وسوف تكون موضع المزيد من المناقشة من جانب المجلس التنفيذي في إطار بند جدول الأعمال ذي الصلة. ويبين التقرير الخاص بتنفيذ الإصلاح في المنظمة^٥ الأنشطة الملموسة التي استُهلّت، والتي قارب بعضها على الاكتمال. فعلى سبيل المثال، لدى التصدي لآليات الامتثال والمراقبة، قامت الأمانة بتنقيح أغلب إجراءات التشغيل المعيارية لديها، وحددت نقاط مراقبة واضحة في العمليات.

١ انظر المقرر الإجرائي EBSS2(3) بشأن الإصلاحات الإدارية، الفقرة (٧).

٢ الوثيقة JIU/REP/93/2.

٣ الوثيقة JIU/REP/2001/5.

٤ انظر [https://www.unjiu.org/en/reports-notes/Other%20related%20documents/Supplementary%20paper%20to%20JIUREP20126_November%202012%20\(Staff%20Survey%20analysis\).pdf](https://www.unjiu.org/en/reports-notes/Other%20related%20documents/Supplementary%20paper%20to%20JIUREP20126_November%202012%20(Staff%20Survey%20analysis).pdf)

٥ الوثيقة م ١٣٢/٥ إضافة ٨.

- ٤- وتقبل الأمانة التوصيات ٢ و ٣ و ٤ و ٦ و ١٠ و ١٦ من الجزء الأول والتوصية ٢ من الجزء الثاني وليس لديها تعليقات أخرى.
- ٥- وفيما يتعلق بالتوصية ٥ من الجزء الأول، تؤيد الأمانة فكرة تقييم إعداد المنشورات في المنظمة.
- ٦- وتشير التوصية ١٤ من الجزء الأول على المديرية العامة أن تضمن وضع سياسة طويلة الأجل بشأن إدارة المباني ودعم تنفيذها بمعايير وإرشادات على مستوى المنظمة. وذلك أمر يجري التصدي له بالفعل من خلال المخطط العام لتجديد المباني. بيد أن القلق مازال يساور الأمانة بشأن نقص الموارد اللازمة لتمويل مخطط المنظمة العام لتجديد المباني .
- ٧- وفيما يتعلق بالتوصية ١٧ من الجزء الأول، تودّ الأمانة الإشارة إلى أن لدى المنظمة سياسة خاصة بالتقييم منذ أيار/ مايو ٢٠١٢، وهي سياسة تقي بمعايير فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم.
- ٨- وتدعم الأمانة الاتجاه المطروح في التوصية ٦ من الجزء الثاني؛ بيد أنها تودّ الإشارة إلى أنه رغم عدم توافر تمويل منفصل دائماً، فإن تعزيز التعاون البلداني والأقاليمي داخل المنظمة يجري بالفعل.

الإجراء المطلوب من المجلس التنفيذي

- ٩- المجلس مدعو إلى استعراض التوصيات المقدمة إلى المديرية العامة من وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها، والنظر في التعليقات الرسمية التي أفادت المديرية العامة بها في هذا الصدد، وتوفير التوجيه بشأن القرارات أو الإجراءات اللازم اتخاذها. والمجلس مدعو أيضاً إلى استعراض التوصيتين ١١ و ١٥ من الجزء الأول والتوصية ١ من الجزء الثاني المقدمة من وحدة التفتيش المشتركة والموجّهة إلى الجهاز التشريعي، وقبول هذه التوصيات أو رفضها أو تعديلها.

الملحق

JIU/REP/2012/6

استعراض شؤون التنظيم والإدارة والأخذ باللامركزية
في منظمة الصحة العالمية

الجزء الأول

استعراض شؤون التنظيم والإدارة في المنظمة

إعداد

استيفان بوستا

محمد منير زهران

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف ٢٠١٢



الأمم المتحدة

الموجز

الجزء الأول: استعراض شؤون التنظيم والإدارة في منظمة الصحة العالمية

JIU/REP/2012/6

الأهداف

تتمثل أهداف الاستعراض في توفير تقييم خارجي بشأن ممارسات شؤون التنظيم والإدارة والأخذ باللامركزية في منظمة الصحة العالمية (المنظمة) وتحديد المجالات التي تحتاج إلى التحسين. وعلاوة على ذلك، يقيم الاستعراض درجة الأخذ باللامركزية وتفويض السلطات بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والقطرية وكذلك آليات التنسيق القائمة والتفاعلات بين المستويات الثلاثة. ومن هذا المنطلق، يرتبط الاستعراض الحالي بالتقارير السابقة التي صدرت عن وحدة التفتيش المشتركة بشأن هذه المواضيع حيث يأخذ في الحسبان ما ورد بها من نتائج واستنتاجات من أجل تقييم التقدم والتحسينات الرئيسية التي طرأت في المجالات ذات الصلة. وينبغي اعتبار الاستعراض بمثابة إسهام في عملية اتخاذ القرار التي تضطلع بها الدول الأعضاء بشأن إصلاح المنظمة.

ومنذ صدور تقرير وحدة التفتيش المشتركة السابق عن المنظمة (JIU/REP/2001/5)، طرأت تغييرات مهمة على عمل الأجهزة الرئاسية والإدارة التنفيذية سعياً إلى تنفيذ الهدف الشامل المتمثل في "أن تبلغ جميع الشعوب أرفع مستوى صحي ممكن". وبفضل زيادة التزام الدول الأعضاء ومشاركتها وعمل الأجهزة الرئاسية بمزيد من الانفتاح والشمول وتعزيز ثقافة الإدارة المؤسسية وتحسين آليات التعاون والتنسيق بين مستويات المنظمة الثلاثة، حافظت المنظمة على مكانتها المرموقة ودورها القيادي في قطاع الصحة.

بيد أن المنظمة تعمل بتمويل محدود ومخصص إلى حد كبير لأغراض معينة ولا يمكن التنبؤ به، وهي تواجه تحديات في الاستجابة لطلبات عالمية وقطرية متزايدة والتصدي للطوارئ الصحية. وفي حين تُسلم الدول الأعضاء بهذه الإنجازات فإنها تدعو إلى تحسين فعالية تصريف شؤون المنظمة وإدارتها.

وقد بُذلت جهود ناجحة في السنوات الأخيرة من أجل تحسين التعاون بين المقر الرئيسي والأقاليم وداخل المقر ذاته. وكان لإنشاء فريق السياسات العالمية ونشاطه والأسلوب الإداري للمدير العام أدوار مهمة في هذا الصدد. بيد أنه ينبغي إضفاء الطابع المؤسسي بدرجة أكبر على عمل فريق السياسات العالمية. وينبغي اتخاذ المزيد من الخطوات من أجل تدعيم الاتساق على نطاق المنظمة والتنسيق الأفقي عبر الدوائر في المقر الرئيسي والأقاليم. وتحتاج وظائف إدارية عليا معينة وهياكل تنظيمية إلى المزيد من التفتيح. وينبغي أن ينصب مزيد من التركيز على تدريب المديرين على الكفاءات والمسؤوليات الإدارية.

وتعمل العلاقات بين الموظفين والإدارة دون نزاعات كبيرة؛ ويجري التشاور بين الموظفين والإدارة على المستوى العالمي بانتظام، ولو أن هذا التشاور يحتاج إلى التحسين على المستوى الإقليمي.

ونتيجة للأخذ بنظام الإدارة العالمي وإنشاء مركز الخدمات العالمي في كوالا لامبور، حدث تقدم مهم فيما يتعلق بالشفافية والرصد المحسّن لاستخدام الموارد، كما أن ذلك أسهم في تحسين الثقافة الإدارية واتساق العمليات الإدارية في المنظمة. بيد أن الأمر يحتاج إلى إجراء تقييم شامل لتصميم نظام الإدارة العالمي وصعوباته التشغيلية والدروس المستفادة من تشغيله. وينبغي لإدارة المنظمة أن تضع استراتيجية طويلة الأجل لعمل مركز الخدمات العالمي في المستقبل.

وتستفيد إدارة المعارف في المنظمة من الإطار المحسن والمركزي المتاح للوصول إلى المعلومات والاشتراكات في المجالات والمنشورات العلمية. بيد أن الموظفين يحتاجون إلى المزيد من التدريب الشامل بشأن توافر قواعد بيانات المعلومات وكيفية استخدامها، لا سيما على المستويين الإقليمي والقطري. وفيما يتعلق بممارسات المنظمة بشأن المنشورات، يحتاج الأمر إلى استعراض متعمق لأنشطة النشر من أجل استبانة الوفورات الممكنة في التكلفة. ويدعو المفتشان إلى تدعيم ملكية موقع المنظمة على شبكة الإنترنت والشبكة الداخلية وإلى تحسين إدارة محتواه المركزي من أجل استخدام إمكاناته على نحو أفضل في إدارة المعارف.

وتمثل مجالات التخطيط والميزنة والرصد وتعبئة الموارد تحديات رئيسية بالنسبة للمنظمة. وفي الوقت الراهن، لا يؤخذ صوت البلدان وأولوياتها في الاعتبار بالقدر الكافي، لا سيما لدى إعداد الميزانية البرمجية. ومن شأن زيادة مشاركة المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية في إعداد عملية التخطيط على نطاق المنظمة أن يساعد على زيادة التركيز على الاحتياجات الفردية على المستوى القطري. وينبغي لعملية تحديد مخصصات الميزانية أن تكون أكثر شفافية وشمولاً على المستوى العالمي والإقليمي على السواء. وعلاوة على ذلك، فإن عملية الميزنة والتخطيط طويلة ومعقدة وتفتقر إلى المرونة. وينبغي تقصيرها، وتبسيط سلسلة نتائجها، كما ينبغي أن تتسم الحدود العليا فيها بالمرونة.

ومن التحديات الرئيسية الأخرى التي يتعين على المنظمة التصدي لها في عملية الإصلاح مجال إدارة الموارد البشرية. فالنموذج التعاقدى للمنظمة، بما يتضمنه من عدد كبير من التعيينات المستمرة، يواجه تحدياً من أنماط التمويل، لأن الاشتراكات المقدرة التي يمكن التنبؤ بها تماماً لا تشكل سوى نسبة صغيرة من تمويل المنظمة، وأن الجزء الأكبر من المساهمات الطوعية لا يمكن التنبؤ به ويعتمد على التزامات متعددة السنوات. وثمة حاجة ملحة إلى توفيق الترتيبات التعاقدية مع حقائق التمويل في المنظمة. فالافتقار إلى الاتساق في تخطيط تعاقب الموظفين وتطويرهم المهني، وجوانب التضارب في تنفيذ السياسات المعتمدة بشأن الموارد البشرية، وهيكल الموظفين المثقل بالوظائف العليا، وبطء عملية التعيين، وعدم تفويض السلطات على النحو الملائم في الإجراءات المتعلقة بالموارد البشرية، والافتقار إلى ضوابط للجودة في نظام إدارة الأداء وتنمية القدرات، وعدم ملائمة نظام الجوائز والحوافز والعقوبات هي جميعاً قضايا يتعين التصدي لها. وثمة حاجة أيضاً إلى وضع وتنفيذ سياسة شاملة لتنقل الموظفين عبر المنظمة من أجل ضمان تلاحق الأفكار. والتخفيضات الكبيرة في الميزانية التي طرأت بالنسبة للتدريب وتنمية قدرات الموظفين في السنوات الأخيرة هي قضية تثير قلقاً عميقاً في "منظمة قائمة على المعارف".

وإلى جانب هذه التحديات الرئيسية، استبان المفتشان عدداً من القضايا التي تحتاج معالجة في مختلف مجالات التنظيم والإدارة:

- في مجال الشؤون المالية، المخاطر المالية الرئيسية واضحة (عدم إمكانية التنبؤ بالتمويل وتقلبات أسعار الصرف ومعدل تكاليف دعم البرامج) ولكنها تتطلب قراراً من الدول الأعضاء. ونتيجة لعدة تغييرات طرأت على عملية الميزنة، يحتاج الأمر إلى تحديث أحكام مهمة في اللائحة المالية والنظام المالي. وينبغي لآليات الامتثال والمراقبة التي وُضعت في غالبية المكاتب الإقليمية والقطرية وكذلك في مركز الخدمات العالمي أن تُدمج في إطار مراقبة داخلي متسق. وينبغي إيلاء الانتباه للتصدي على النحو السليم للمخاطر المرتبطة بالمساهمات المالية المباشرة واتفاقات أداء العمل.

• وفي مجال خدمات الدعم التشغيلي، أدى إسناد وظائف معينة إلى جهات خارجية ونقل الموظفين إلى مراكز عمل منخفضة التكلفة إلى زيادة المردودية. بيد أن الأمر يحتاج إلى توفير الإرشادات على نحو مدعم في مجال السياسات لإدارة المساعدات والخدمات التشغيلية وتحسين التواصل مع المكاتب الإقليمية واجتماع الشبكات المهنية بمزيد من الانتظام. وتتطوي إدارة المباني على مشاكل. فاحتياجات المباني من الصيانة والتجديد تُدار بناء على قرارات مخصصة، ولا تقي بعض مكاتب المنظمة بمعايير الأمن المقبولة أو بمتطلبات محددة بسبب تناقص الاستثمار مع مرور الزمن، كما أن صندوق العقارات لا يتلقى مخصصات كافية من الموارد ويعاني من نقص كبير في التمويل. ويحتاج الأمر إلى التخطيط والتمويل في الأجل البعيد لمعالجة هذه المشاكل.

• وتكنولوجيا المعلومات هي أداة رئيسية بالنسبة لتيسير شؤون التنظيم والإدارة بفعالية في منظمة قائمة على المعارف ولا مركزية مثل منظمة الصحة العالمية. ومع ذلك، فقد انخفض تمويل إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بدرجة كبيرة في المقر الرئيسي خلال الثنائية الأخيرة. وعلاوة على ذلك، لا يوجد لمشاريع تكنولوجيا المعلومات العالمية آلية تمويل عالمية، ويتعين على المكاتب الإقليمية أن تتحمل التكاليف ذات الصلة في إطار ميزانياتها هي، وهو ما يؤدي إلى تضارب التنفيذ وتأخيرها. وتمويل تكنولوجيا المعلومات على المستوى القطري غير كافٍ، وفي كثير من الأحيان تكون استثمارات تكنولوجيا المعلومات مخصصة أو ممولة من ميزانيات المشاريع. وينبغي توفير تمويل عالمي لضمان تنفيذ المشاريع العالمية عبر المنظمة. وينبغي تحسين فرص تدريب موظفي المكاتب القطرية في مجال تكنولوجيا المعلومات.

• وجرى تدعيم أنشطة مراجعة الحسابات في المنظمة والأخذ بنظام جديد لتعقب أنشطة المتابعة، كما جرى تحسين نطاق مراجعة الحسابات على المستوى القطري. ومع ذلك، إذا أخذت في الحسبان مهام التقييم والتحقيق التي يتعين على مكتب خدمات المراقبة الداخلية الاضطلاع بها، فإن ملاك الموظفين يظل أقل كثيراً من الأسس المرجعية التي اقترحتها وحدة التفتيش المشتركة في تقارير مختلفة. والتقييم هو مجال ضعيف من عمل المنظمة الرقابي، حيث لا توجد للتقييم سياسة ولا تُخصص له سوى موارد محدودة. وتُمثل سياسة التقييم التي وُضعت مؤخراً خطوة مهمة نحو إيجاد ثقافة تقييم أفضل، بيد أنها لا تستوفي بالكامل قواعد ومعايير متطلبات فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم وأفضل الممارسات في وظيفة تقييم منظمات الأمم المتحدة.

ومن أجل التصدي لهذه القضايا، وضع المفتشان ١٧ توصية؛ ١٥ توصية منها موجّهة إلى المدير العام وتوصيتان تردان أدناه كي تتخذ الأجهزة الرئاسية بشأنهما إجراءً.

التوصية ١١

ينبغي للمجلس التنفيذي أن يوصي بأن تدعم الدول الأعضاء جهود المدير العام في سبيل زيادة إمكانية التنبؤ بالتمويل، بما في ذلك عن طريق توفير مساهمات طوعية أكثر مرونة ومتعددة السنوات.

التوصية ١٥

ينبغي لجمعية الصحة العالمية أن تستعرض السياسة البعيدة الأجل لإدارة المباني وأن توفر التمويل اللازم لتنفيذها.

المحتويات

الصفحة		
٥	الموجز	
	الفصل	الفقرات
٩	١٣-١	مقدمة
٩	٦-٢	ألف: معلومات أساسية
١٠	٧	باء: الأهداف
١٠	١٣-٨	جيم: المنهجية والنطاق
١٢	٨٠-١٤	أولاً: تصريف الشؤون
١٢	١٨-١٤	ألف: الأجهزة الرئاسية
١٣	٣٩-١٩	باء: الإدارة التنفيذية
١٨	٤٢-٤٠	جيم: الشؤون الإدارية والتنظيم
١٩	٤٩-٤٣	دال: نظام الإدارة العالمي
٢١	٦٩-٥٠	هاء: مركز الخدمات العالمي
٢٥	٨٠-٧٠	واو: إدارة المعارف والمنشورات
٢٨	١٠٦-٨١	ثانياً: إدارة الموارد البشرية
٣٤	١٣٨-١٠٧	ثالثاً: التخطيط والميزنة
٣٤	١٢٧-١٠٧	ألف: التخطيط وتعبئة الموارد ورصد الأداء
٣٩	١٣٨-١٢٨	باء: الشؤون المالية
٤٢	١٦٣-١٣٩	رابعاً: الخدمات الأخرى
٤٢	١٥١-١٣٩	ألف: خدمات دعم العمليات
٤٤	١٦٣-١٥٢	باء: تكنولوجيا المعلومات
٤٨	١٨٠-١٦٤	خامساً: المراقبة
		التذييل ١
٥٢		نظرة عامة على الإجراءات المطلوب اتخاذها بشأن التوصيات

مقدمة

١- في عام ٢٠١٢، أجرت وحدة التفتيش المشتركة استعراضاً لشؤون التنظيم والإدارة والأخذ باللامركزية في منظمة الصحة العالمية (المنظمة) استجابة للمقرر الإجمالي EBSS/2/DIV/2 الصادر عن المجلس التنفيذي في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ والذي طلب إلى الوحدة أن تُحدّث تقاريرها السابقة عن هذه القضايا.^١ وهذا الطلب هو جزء من الجهود الجارية التي تبذلها الدول الأعضاء وأمانة المنظمة من أجل إصلاح جوانب أساسية من عمليات المنظمة. وقد نوقشت اقتراحات الإصلاح التي أعدتها أمانة المنظمة باستفاضة على السواء داخل المنظمة وخارجياً مع الدول الأعضاء في عملية تشاورية شفافة وشاملة.

ألف: معلومات أساسية

٢- أنشئت المنظمة في عام ١٩٤٨ كوكالة متخصصة مكرسة للصحة في منظومة الأمم المتحدة. ويتمثل هدفها الشامل الوارد في دستورها في "أن تبلغ جميع الشعوب أرفع مستوى صحي ممكن" كحق أساسي لكل إنسان.^٢ ولهذا الغرض، تضطلع المنظمة، حسبما يرد في برنامج العمل العام ٢٠٠٦-٢٠١٥ لديها، بمسؤولية تولي القيادة بشأن المسائل الصحية العالمية ووضع المعايير والمبادئ التوجيهية في مجال الصحة الدولية وتشكيل جدول أعمال البحوث وتوفير الدعم التقني للبلدان بشأن الصحة العمومية ورصد الاتجاهات الصحية العالمية وتقييمها.

٣- ومنظمة الصحة العالمية ليست فقط إحدى المنظمات الأكثر اتساقاً بالعالمية ولكنها أيضاً الأكثر تمثيلاً بين كافة المنظمات الصحية العالمية. فالمنظمة، من خلال أجهزتها الرئاسية وهيكلها اللامركزي وشبكاتها الواسعة من المكاتب القطرية، متواجدة في جميع الأقاليم وتقريباً في جميع البلدان المحتاجة، كما أنها تحتفظ بعلاقات وشبكات وثيقة مع الحكومات والمنظمات غير الحكومية وغيرها من شركاء الصحة العمومية.

٤- وقد احتلت المنظمة مركز الوكالة الرائدة في مجال الصحة على الصعيد العالمي. وحظيت المنظمة بالاحترام لحيادها وقدرتها القوية على لمّ الشمل، كما أثبتت حجّيتها في توفير اللوائح والمعايير العلمية على الصعيد العالمي. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك اللوائح الصحية الدولية والاتفاقية الإطارية بشأن مكافحة التبغ ولجنة الدستور الغذائي. وتعتمد بلدان عديدة على معايير المنظمة ومبادئها التوجيهية في شراء الأدوية ومعدات التشخيص.^٣ وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، اضطلعت المنظمة بدور استباقي في القضايا الصحية وقادت المشاركة في سبيل بلوغ الأهداف الثلاثة المتعلقة بالصحة من الأهداف (المرامي) الإنمائية للألفية.

٥- وكانت المنظمة، وقت إنشائها، المنظمة الصحية العالمية الوحيدة. بيد أن العقد الأخير شهد ظهور عدد من الأطراف الفاعلة العامة والخاصة والمبادرات والشراكات الصحية الدولية الجديدة، منها الصندوق العالمي لمكافحة الأيدز والسل والملاريا والتحالف العالمي من أجل اللقاحات والتمنيع ومؤسسة بيل وميليندا غيتس وبرنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الأيدز، التي تتفاوت في طبيعتها وحجمها وتتداخل أدوارها أو وظائفها أحياناً وتتنافس. وهي نتيجة الالتزام السياسي والمالي المتزايد لأصحاب مصلحة متنوعين في مشهد صحي أكثر تعقيداً

١ الوثيقة JIU/REP/93/2 - الأخذ باللامركزية في منظمات منظومة الأمم المتحدة، الجزء الثالث: منظمة الصحة العالمية، والوثيقة JIU/REP/2001/5 - استعراض شؤون التنظيم والإدارة في منظمة الصحة العالمية.

٢ الديباجة والمادة ١.

٣ برنامج العمل العام الحادي عشر ٢٠٠٦-٢٠١٥.

وسريع التغير، حيث تتحدى أطراف فاعلة جديدة دور المنظمة القيادي والفريد الذي لم ينافسها فيه أحد من قبل. وفي الوقت نفسه، وسّعت منظمات دولية أخرى، مثل البنك الدولي وصندوق الأمم المتحدة للسكان واليونسيف، دورها في مجال الصحة واجتذبت موارد مهمة لتنفيذ البرامج. وبفضل موارد أكثر فعالية ومرونة ونماذج تعمل جيداً لتجديد الموارد، يُمثّل هؤلاء الشركاء "منافسين" جادين للمنظمة على الساحة الصحية العالمية، ويتعيّن على المنظمة أن تعمل جاهدة من أجل المحافظة على ملاءمتها وفائدتها للدول الأعضاء.

٦- وتواجه المنظمة، نظراً لعملها بتمويل محدود بدرجة أكبر ومخصص إلى حد بعيد ولا يمكن التنبؤ به، ظروفًا عسيرة فيما يتعلق بالمحافظة على امتيازها التقني واستجابتها للمطالب العالمية والقطرية وحالات الطوارئ. ويتمثل التحدي الأساسي في التوفيق بين الحاجة إلى تعبئة الموارد والتشاور والتعاون مع عدد متزايد ومتنوع من الأطراف الفاعلة الصحية العامة والخاصة، وفي الوقت نفسه المحافظة على حجيتها ولا سيما كمنظمة تضع المعايير والسياسات وتتصدى لاحتياجات البلدان وتدافع عن حق الجميع في الصحة.^٤ وإضافة إلى ذلك، يتزايد توقع الدول الأعضاء بأنه ينبغي للمنظمة أن توفر مساعدة تقنية من أجل حل المشاكل العملية المتعلقة بالصحة على المستوى القطري. وقد أعرب عن هذه الشواغل على السواء دول أعضاء وموظفون في المنظمة خلال المقابلات الشخصية التي جرت مع مفتشي وحدة التفتيش المشتركة. وتُدرِك إدارة المنظمة هذه التحديات.

باء: الأهداف

٧- استناداً إلى هذه الخلفية، تتمثل أهداف الاستعراض الراهن فيما يلي: (أ) توفير تقييم خارجي لممارسات التنظيم والإدارة في المنظمة وتحديد المجالات التي تحتاج إلى التحسين، حسب الاقتضاء، كمساهمة في عملية اتخاذ القرار من قبل جمعية الصحة بشأن الشكل النهائي لعملية الإصلاح الجارية؛ و(ب) تقييم درجة الأخذ باللامركزية وتفويض السلطات بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والقطرية، وكذلك آليات التنسيق القائمة والتفاعلات بين المستويات الثلاثة بغية تحقيق الاتساق على نحو أفضل مع متطلبات تنفيذ البرنامج بفعالية وكفاءة. وسوف ينظر المجلس التنفيذي في نتائج استعراض وحدة التفتيش المشتركة خلال اجتماعه في كانون الثاني/يناير ٢٠١٣.

جيم: المنهجية والنطاق

٨- يتكون هذا التقرير من جزأين. الجزء الأول يتناول مجالات شؤون التنظيم والإدارة الرئيسية وهيكلها وآلياتها وعملياتها المركزية عبر المنظمة. أما الجزء الثاني فيركز على اللامركزية. ويشمل الاستعراض مستويات المنظمة الثلاثة، وهي: المقر الرئيسي، بما في ذلك مركز الخدمات العالمي، والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية.

٩- وبالنظر إلى طول الفترة الزمنية التي انقضت منذ إجراء استعراضات وحدة التفتيش المشتركة السابقة، والتغيرات الأساسية التي طرأت على الأنشطة والظروف التي تعمل المنظمة الآن في ظلها، صُمم استعراض كامل يذهب إلى أبعد من التحديث الذي طلبته الدول الأعضاء. ويُقيّم هذا الاستعراض الممارسات التشغيلية الراهنة فيما يتعلق بشؤون التنظيم والإدارة والأخذ باللامركزية في المنظمة، ولكنه لا يُقيّم عملية الإصلاح الجارية. ومع ذلك، فقد أخذت التحليلات المتاحة لعملية الإصلاح الجارية في الحسبان لدى وضع توصيات هذا التقرير.

١٠- ووفقاً لمعايير وحدة التفتيش المشتركة الداخلية ومبادئها التوجيهية وإجراءات عملها الداخلية، شملت المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير استعراضاً مكتيباً مبدئياً للوثائق المتاحة وورقة افتتاحية واستبيانات ومقابلات شخصية ومناقشات جماعية مركزة وبعثات ودراسة استقصائية للموظفين عن طريق شبكة الإنترنت وتحليلاً متعمقاً لكل المعلومات التي جرى جمعها. وأجرى الفريق ما يقرب من ٢٠٠ مقابلة شخصية محددة التفاصيل مع الإدارة العليا ومع موظفين رئيسيين في الإدارات/الوحدات التنظيمية، وكذلك مع ممثلي الموظفين، في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية الستة والمكاتب القطرية في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبنما ونيبال وجمهورية مولدوفا ومصر والفلبين والسودان وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، وفي مركز الخدمات العالمي في كوالا لامبور. وجرى تنظيم مناقشات جماعية مركزة مع ممثلي دول أعضاء من المجموعات الإقليمية على هامش جمعية الصحة الخامسة والستين في أيار/مايو ٢٠١٢. وأرسل استقصاء جرى عن طريق شبكة الإنترنت إلى ٨٤٠ مهنياً وموظفاً مهنياً وطنياً في المقر الرئيسي والميدان على السواء من أجل جمع الآراء بشأن الجوانب الرئيسية لشؤون التنظيم والإدارة في المنظمة وعملية الأخذ باللامركزية فيها. وكان معدل الإجابة ٤٥٪، وقد أظهرت المقارنة مع الأسس المرجعية لمعدلات الإجابة أن بالإمكان اعتبار هذا الاستقصاء ممثلاً. (انظر معلومات تكميلية في الموقع www.unjiu.org لمزيد من التفاصيل).

١١- ووفقاً للمادة ١١-٢ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، وُضع هذا التقرير في صيغته النهائية بعد تشاور المفتشين بعضهم مع بعض من أجل اختبار استنتاجاته وتوصياته استناداً إلى الخبرة الجماعية للوحدة بكاملها. وقد التُمتت تعليقات وقائية وموضوعية من أمانة المنظمة وأخذت في الحسبان لدى وضع الصيغة النهائية للتقرير.

١٢- وبغية تيسير التعامل مع التقرير وتنفيذ توصياته ورصد هذا التنفيذ، يتضمن الملحق الأول جدولاً يحدد ما إذا كانت توصيات محددة تتطلب قراراً من الجهاز التشريعي أو الرئاسي في المنظمة أو أن بإمكان المدير العام أن يتخذ إجراءً بشأنها.

١٣- ويود المفتشون أن يعربوا عن تقديرهم لكل من ساعدوهم على إعداد هذا التقرير، وخصوصاً من شاركوا في المقابلات وأبدوا استعداداً كبيراً لتبادل مهاراتهم وخبراتهم.

أولاً: تصريف الشؤون

ألف: الأجهزة الرئاسية

١٤- تمارس الدول الأعضاء تصريف الشؤون المؤسسية للمنظمة من خلال مشاركتها في الأجهزة الرئاسية العالمية والإقليمية - وهي جمعية الصحة والمجلس التنفيذي واللجان الإقليمية ولجانها الفرعية - حيث توفر التوجيه الاستراتيجي لعمل المنظمة وتمارس الإشراف على عمل الأمانة. ويتمثل دور إدارة المنظمة في استعراض انتباه الدول الأعضاء إلى القضايا الرئيسية وتيسير عملية اتخاذ القرار وتنفيذ القرارات وتوفير خدمات الأمانة بفعالية لهذه الاجتماعات.

١٥- ويخضع عمل هذه الأجهزة لأحكام دستور المنظمة^٥ والنظام الداخلي ذات الصلة التي طرأت عليها تنقيحات وتحسينات على مر السنين. ومنذ آخر استعراض لوحدة التفتيش المشتركة، طرأت على عمل الأجهزة الرئاسية تغييرات أساسية: فقد أصبحت أكثر شمولاً وانفتاحاً وشفافيةً للدول الأعضاء عموماً، وصارت مشاركة الشركاء الرئيسيين والمنظمات غير الحكومية الرئيسية في عملها ممارسة يومية. وفي الوقت نفسه، صار عمل هذه الأجهزة بفعالية قضية يتعين التصدي لها دون تأخير من قبل الدول الأعضاء والإدارة على السواء بسبب جداول أعمالهما المكتظة والعدد المتزايد من المقررات الإجرائية والقرارات والالتزامات بالتبليغ التي لا تترك سوى وقت ضئيل لإجراء مناقشات مجدية بشأن القضايا المهمة.

١٦- وقد تصدت عملية إصلاح المنظمة على نحو شامل للمشاكل التشغيلية لتصريف الشؤون. ووضعت عدّة تحليلات واقتراحات وأخذت مقررات إجرائية بشأن عدد منها على النحو الذي لخصته الدول الأعضاء خلال جمعية الصحة الخامسة والستين في أيار/ مايو ٢٠١٢^٦. وصيغت قرارات بهدف "ترشيد الجدولة الزمنية للاجتماعات وضمان مواعيد عمليات تصريف الشؤون على نحو أفضل، وتعزيز دور المجلس التنفيذي في مجال المراقبة، والتشجيع على اتخاذ قرارات أكثر استراتيجية في اجتماعات الأجهزة الرئاسية والتشجيع على زيادة فعالية المشاركة مع سائر أصحاب المصلحة"^٧. ويرى المفتشان أن التحليلات والاقتراحات هي بداية جيدة لتحسين عمل الأجهزة الرئاسية، بيد أن الأمر يحتاج إلى إجراءات وتدابير ملموسة من جانب الدول الأعضاء في المقام الأول لتنفيذها.

١٧- واسترعى المفتشان انتباه الدول الأعضاء، على أساس استعراضهما لوثائق الأجهزة الرئاسية وما أجرياه من مقابلات شخصية مع ممثلي الدول الأعضاء وموظفي المنظمة في المقر الرئيسي، إلى بعض القضايا الإضافية التي يتعين التصدي لها من أجل زيادة فعالية وظائف الأجهزة الرئاسية:

- بنود جداول الأعمال الطويلة وغير المرتبة حسب الأولوية أو غير المجمعة مما يؤدي إلى عدم كفاية الوقت المخصص للمناقشات المجدية؛

٥ المواد ١٠-٢٩ و ٣٨-٤٠ و ٤٧-٥٠.

٦ الوثيقة EBSS/2/DIV/2، الفقرتان ٢-٣، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١؛ والمقرر الإجرائي (EBSS2(2)، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١١؛ والوثيقة ج ٥/٦٥، الفقرات ١٤-٤٣، نيسان/ أبريل ٢٠١٢؛ والوثيقة ج ٥/٦٥، إضافة ٣، أيار/ مايو ٢٠١٢.

٧ الوثيقة ج ٥/٦٥، الفقرة ١٧، نيسان/ أبريل ٢٠١٢.

- تكرار بنود جداول الأعمال وتداخلها ومناقشة القضايا نفسها على مختلف مستويات الأجهزة الرئاسية؛
- قصور التدريب والتحضير غير الكافي لشاغلي الوظائف وأعضاء الأجهزة الرئاسية؛
- عدم عقد جلسات إعلامية مبدئية منتظمة على نحو كافٍ للدول الأعضاء بشأن القضايا المهمة المدرجة في جدول الأعمال؛
- إمكانية تفويض بعض المسؤوليات من جمعية الصحة إلى المجلس التنفيذي ومن المجلس التنفيذي إلى لجنة البرنامج والميزانية والإدارة التابعة للمجلس التنفيذي بما في ذلك اتخاذ القرارات؛
- الحاجة إلى أدوات بحث محسنة في مجال تكنولوجيا المعلومات لتيسير تعامل الدول الأعضاء مع وثائق الأجهزة الرئاسية وقواعد البيانات ذات الصلة؛
- محدودية الانتباه الذي تحظى به القضايا المتعلقة بالإشراف؛
- التأخير في إصدار الوثائق.

١٨- وبالنظر إلى أن أهم القضايا الحاسمة كانت موضع مناقشة وأنه جرى التصدي لها في عملية الإصلاح، فقد امتنع المفتشان عن تقديم توصيات ملموسة بشأنها. ومع ذلك فإنهما يودان التأكيد على أهمية الاقتراحات الخاصة بمراعاة آراء الأقاليم والبلدان بطريقة أفضل على الصعيد العالمي استناداً إلى المناقشات التي تجري على المستوى الإقليمي. وفيما يتعلق بهيكل جدول الأعمال، يوصي المفتشان بإعادة تجميع بنود جدول الأعمال في مجموعات لتيسير اتخاذ القرارات والنظر في بعض البنود كل سنتين والأخذ بأحكام انقضاء بالنسبة للقرارات والالتزامات بتقديم التقارير. وعلاوة على ذلك، يمكن تحسين تحضير أعمال الدورات عن طريق تعزيز العمل بين الدورات من خلال الاجتماعات الرسمية وغير الرسمية واستخدام الاتصالات الإلكترونية على نحو أفضل وأوسع وإصدار الوثائق في الوقت المناسب بجميع لغات المنظمة الرسمية. وقد يترتب على ذلك ضرورة تدعيم قدرة القسم المسؤول عن العلاقات مع الدول الأعضاء في الأجهزة الرئاسية. وإضافة إلى ذلك، فإن ممثلي الدول الأعضاء مدعوون إلى تغيير ممارسات راسخة معينة.

باء: الإدارة التنفيذية

١٩- بُذلت جهود كبيرة في السنوات الأخيرة من أجل تدعيم ثقافة الإدارة المؤسسية في المنظمة. وقد أسهمت في هذا التحسين تدابير من قبيل إنشاء فريق السياسات العالمية والأخذ بنظام الإدارة العالمي وإقامة عدد من آليات التنسيق، إلى جانب اتباع أسلوب إداري أكثر شمولاً وانفتاحاً قرب بين الأقاليم والمقر الرئيسي.

٢٠- وهناك عدّة مبادرات جارية داخل عملية إصلاح المنظمة الحالية من أجل تعزيز فعالية الإدارة وكفاءتها. ومع ذلك، هناك خطوات إضافية يُمكن وينبغي اتخاذها من أجل تدعيم الاتساق على صعيد المنظمة والتنسيق الأفقي بين الدوائر في المقر الرئيسي والأقاليم. وتحتاج وظائف إدارية عليا وهياكل تنظيمية معينة إلى التنقيح. وينبغي أن ينصب مزيد من التركيز على تدريب المديرين على الكفاءات والمسؤوليات الإدارية. وتُمثل الخطوات التي اتخذتها إدارة شؤون الموارد البشرية من أجل تصميم منهج دراسي لبرنامج لتنمية القدرات الإدارية مبادرةً مباشرةً في هذا السياق.

الهيكل التنظيمي

٢١- في المقر الرئيسي، يتبع الهيكل التنظيمي فئات الخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل والميزانية البرمجية دون أن يكون صورة صادقة لهما تماماً بالضرورة. وفي الوقت الراهن، هناك ١١ غرضاً استراتيجياً تقنياً وغرضان استراتيجيان إداريان، وسبع دوائر تقنية ودائرتان إداريتان (دائرة الإدارة العامة ومكتب المدير العام). وبعض الأغراض الاستراتيجية مجمعة في دائرة واحدة في حين أن بعضها الآخر مشتتة في دوائر مختلفة، كما لا توجد معايير واضحة لتكوين الدوائر. وإضافة إلى ذلك، عند إدخال تغييرات في الهيكل التنظيمي للدوائر لا يجري الإعلام بهذه التغييرات دائماً على النحو المناسب. ويؤدي ذلك إلى زيادة صعوبة التعاون والتنسيق في تنفيذ البرنامج وإلى إيجاد قيود متعلقة بالتشغيل والاتصال في التفاعلات، حسبما أفاد به ممثلو الدول الأعضاء والموظفون الإقليميون خلال المقابلات الشخصية. ومن المتوقع أن يؤدي نظام التخطيط الجديد بفئاته التقنية الخمس إلى المزيد من التركيز والتأزر، وقد يوجد فرصة جيدة لإلقاء نظرة أعمق على مدى ملائمة الهيكل التنظيمي.

٢٢- وإضافة إلى ذلك، لا يأخذ الهيكل التنظيمي الحالي في الاعتبار على النحو المناسب خدمات مؤسسية مهمة مثل العلاقات الخارجية والشراكات وتنسيق منظومة الأمم المتحدة، كما أن موقع إدارة التركيز على البلدان ليس مناسباً داخل دائرة شلل الأطفال وحالات الطوارئ. وينبغي تصميم بعض الوظائف الإدارية مثل الاتصالات الداخلية وموقع شبكة الإنترنت وإدارة التغيير على نحو أفضل وأشمل سواء من حيث المحتوى أو الهيكل.

٢٣- وينبغي أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين فعالية المنظمة.

التوصية ١

ينبغي للمدير العام أن يستعرض الهيكل التنظيمي الحالي للمقر الرئيسي من أجل تعزيز الفعالية الإدارية والتشغيلية بما يتماشى مع التغييرات المقرر الموافقة عليها في عملية الإصلاح الجارية.

الهيكل الإداري وآليات التنسيق

٢٤- بغية تعزيز الإدارة المؤسسية الفعالة واتساق الاستراتيجيات والسياسات والممارسات، أنشأت الأمانة وأنفذت آليات تنسيق مهمة عبر كافة مستويات المنظمة. وآليات التنسيق هذه، التي تشمل فريق السياسات العالمية والاجتماعات العالمية لرؤساء المكاتب القطرية واجتماعات المديرين العاميين والمساعدين والفريق المعني بالبرنامج والإدارة على الصعيد العالمي والاجتماعات العالمية لمديري الشؤون الإدارية والمالية وغير ذلك من الشبكات الوظيفية، تعمل بانتظام وفقاً لاختصاصات محددة بوضوح.^٨ ويرى المفتشان أن هذه الآليات تضطلع بدور حاسم في تحسين عقلية العمل الانعزالي التي لا تزال سائدة أحياناً. وفي حين أن آليات التنسيق على المستوى العالمي ومستوى المقر الرئيسي شاملة إلى حد كبير، يرى المفتشان أن بالإمكان جعلها أكثر تركيزاً مع تعريف العمل وتوزيعه على نحو أفضل بين كبار مديري المنظمة. وعلاوة على ذلك، ينبغي تحسين التنسيق الأفقي داخل المقر الرئيسي وبين الأقاليم.

٨ وفرت المنظمة الاختصاصات.

فريق السياسات العالمية

٢٥- يضطلع فريق السياسات العالمية بدور بارز في تنمية ثقافة الإدارة المؤسسية. فمن الناحية التاريخية، كانت العلاقة بين المدير العام والمديرين الإقليميين والتعاون بينهما محفوفين بالمشاكل. بيد أن المدير العام الحالي نجح في تحسين العلاقة مع المديرين الإقليميين من خلال تعزيز دور فريق السياسات العالمية بجعل اجتماعاته أكثر تواتراً ومخططة ومنظمة. ويسير تطوّر عمل الفريق في الاتجاه الصحيح، حيث أدّى إلى نتائج ملموسة وساعد المنظمة على العمل ككيان واحد. بيد أن هذا الترتيب التعاوني قد يتعرض للمخاطر في المستقبل لأنه لا يستند إلى أساس قانوني أو مؤسسي وإنما يقوم على الاقتناع الشخصي للمدير العام الحالي وجهوده بدعم من أعضاء فريق السياسات العالمية. ويرى المفتشان أنه ينبغي تدعيم الإطار المؤسسي لفريق السياسات العالمية من أجل جعله أقلّ تعرضاً للمخاطر. ويمكن إجراء ذلك دون "تغيير دستوري"، وذلك من خلال قرار رسمي يُقدّم لاعتماده من الدول الأعضاء من أجل إضفاء الصفة المؤسسية على وجوده.

٢٦- والقضايا الرئيسية، بالنسبة لجعل فريق السياسات العالمية أكثر فعالية في تدعيم الاتساق على صعيد المنظمة، هي: تحسين تركيزه على القضايا التي تؤدي إلى اتساق أنشطة المكاتب الإقليمية والمقر الرئيسي، ومتابعة القرارات وتسلسلها إلى المستويات الأدنى على نحو أفضل، وإدراج قضايا ذات صلة من هياكل تنسيق أخرى في جدول أعماله.

اجتماعات المديرين العامين المساعدين

٢٧- تناقش اجتماعات المديرين العامين المساعدين القضايا ذات الصلة بعمل الدوائر وتتفق عليها، كما تعزز الاتصال والتعاون بين الدوائر. ولا تُستخدم اجتماعاتهم الأسبوعية وخطواتهم المنتظمة كمحفّل فقط للتنسيق الموضوعي وإنما أيضاً كحلقة عمل مهمة لإعداد الوثائق الخاصة بالاستراتيجيات والسياسات. وقد تطورت اتصالات المديرين العامين المساعدين بالأقاليم، بيد أن الأشخاص الذين عُقدت معهم مقابلات شخصية أشاروا إلى أن ذلك جرى بتواتر متفاوت بين مختلف الدوائر والأقاليم. ويتوقف تعاون المديرين العامين المساعدين مع الأقاليم على الشخصيات وأساليب الإدارة.

وظائف نائب المدير العام

٢٨- إن وظائف نائب المدير العام حسيما ترد بالتفصيل في الوثيقة م ١٢٠/٣٠ شاملة إلى درجة كبيرة، بيد أنه لا يوجد توصيف وظيفي لها. وليس هناك تفويض محدد للسلطات خاص بنائب المدير العام، وهو يتولى وظائف تقنية وإدارية رفيعة المستوى حسب تعليمات المدير العام. وينبغي التعريف على نحو أفضل بدور نائب المدير العام في مساعدة المدير العام على قيادة البرامج والعمليات وإدارتها. ويشارك نائب المدير العام في اجتماعات فريق السياسات العالمية والمديرين العامين المساعدين ويرأس هذه الاجتماعات في غياب المدير العام، ولكنه لا يرأس على نحو منتظم أي هيكل أو آلية بشأن الإدارة والبرنامج. وفي إطار المخطط التنظيمي الحالي للمنظمة، يوجد هذا المنصب في مكتب المدير العام، وشاغل هذا المنصب مسؤول أمام المدير العام، بيد أن لا أحد من كبار موظفي المنظمة مسؤول مسؤولية مباشرة أمام نائب المدير العام.

٢٩- ويرى المفتشان أنه ينبغي تمكين نائب المدير العام بدرجة أكبر عن طريق وضع توصيف وظيفي محدد. وينبغي أن تُحدّد بوضوح مهامه في مجال الإدارة في المقر الرئيسي وعلى صعيد المنظمة وفي مجال الإشراف على تنسيق الدوائر وأدائها، بحيث يزيح عن كاهل المدير العام مهاماً معينة ويسمح له بالتركيز بدرجة أكبر

على القضايا العالمية. وينبغي جعل دور نائب المدير العام ومسؤولياته في الإدارة التنفيذية معلنةً وشفافةً وواضحةً للجميع.

وظائف المديرين العامين المساعدين وعملية تعيينهم

٣٠- يوجد في المنظمة ١٦ منصباً عند المستوى الأول غير المصنّف على رُتب. ويشغل المديرون الإقليميون المنتخبون ستة من هذه المناصب، بينما يشغل المديرون العامون المساعدون المعيّنون عشرة مناصب في المقر الرئيسي (تسعة مديرين عامين مساعدين يرأسون الدوائر ومدير عام مساعد هو مستشار خاص في مكتب المدير العام). ويلاحظ المفتشان أن انخفاضاً طرأ على عدد الوظائف غير المصنّفة على رتب في المنظمة بيد أن هذا العدد مازال الأعلى بين وكالات الأمم المتحدة المتخصصة.^٩

٣١- وقد أحيط المفتشان علماً بأنه لا يوجد توصيف وظيفي للمديرين العامين المساعدين لأن وظائفهم لا تُشغل عن طريق عملية اختيار وتعيين معيارية. فالمديرون العامون المساعدون يعيّنون من قبل المدير العام لمدة محددة تُحدّدها مدة بقائه هو نفسه في منصبه. وليست لهم حقوق مكتسبة بشأن بقائهم في هذه المناصب عندما يتغيّر شخص المدير العام. وتناقش اختصاصات عملهم بين المدير العام والمدير العام المساعد المعني، وهي مجسّدة في نظام تطوير إدارة الأداء الخاص بهم الذي يشكّل أساس التقييم الدوري للمديرين العامين المساعدين. والواقع أن المديرين العامين المساعدين، باعتبارهم رؤساء دوائر، يوجّهون عمل عدّة إدارات وتنفيذ أولوية استراتيجية أو أكثر عبر مستويات المنظمة الثلاثة ويشرفون على ذلك، كما يديرون الموارد المالية والبشرية داخل دوائرهم. ومع ذلك، يرى المفتشان أنه ينبغي أن يكون لجميع المديرين العامين المساعدين توصيف وظيفي متاح للعموم، حسبما تقضي به أفضل الممارسات الإدارية.

٣٢- وأخيراً، يلاحظ المفتشان أن المادة ٣٥ من دستور المنظمة، والنظام الأساسي للموظفين الذي ينظم تعيين الموظفين، لا يعفيان أي موظف من مبدأ المنافسة، الذي تتمثل غايته الرئيسية في ضمان أعلى معايير الفعالية والكفاءة والنزاهة. وبصرف النظر عن سلطة المدير العام التقديرية، باعتباره المسؤول التقني والإداري الرئيسي، بشأن تعيين كبار مديري المنظمة، فإن هذه السلطة التقديرية لا تعني أنه أُعطي تفويضاً مطلقاً. وينبغي أن يتّبع تعيين المديرين العامين المساعدين عملية مكرّسة معيّنة، تتسم بالشفافية قدر الإمكان، حسبما يرد في الوثيقة JIU/REP/2011/2 بشأن "الشفافية في اختيار كبار المديرين وتعيينهم في أمانة الأمم المتحدة". ويرى المفتشان أنه ينبغي لعملية اختيار كبار المديرين وتعيينهم في المنظمة أن تتبع التوصيات الواردة في التقرير الخاص بكبار المديرين في أمانة الأمم المتحدة.

٣٣- وينبغي للتوصية التالية أن تُسهم في تعزيز الشفافية والمساءلة على مستوى الإدارة العليا.

التوصية ٢

في سياق الإصلاح الإداري الجاري، ينبغي للمدير العام أن يستعرض عدد مناصب المديرين العامين المساعدين وأن يضع لهم توصيفات وظيفية وأن يحيط المجلس التنفيذي علماً بالتدابير الرامية إلى تعزيز شفافية عملية اختيارهم وتعيينهم.

٩ الوثيقة CEB/2012/HLCM/HR/16، الجدول ٣ ألف.

٣٤- وقد التُمت آراء الموظفين بشأن الإدارة في استقصاء وحدة التفتيش المشتركة من خلال تسعة أسئلة تتعلق ببيئة العمل والتواصل من الأعلى إلى الأسفل وتفويض السلطات والمساءلة والثقة في الإدارة العليا. وقد تضمنت الإجابات آراءً متفاوتة، إذ أظهرت أن مستوى عدم الرضا في المقر الرئيسي أعلى كثيراً منه في الأقاليم، وفي صفوف الموظفين من الرتب م-١ إلى م-٤ منه في صفوف الموظفين الأعلى رتبة والموظفين المهنيين الوطنيين. ويتعلق الرأي الأشد نقداً بتواصل الإدارة العليا بشأن المسائل الخاصة بالموظفين ومساءلة كبار المديرين. ١٠ وينبغي للإدارة العليا في المنظمة أن تتصدى لهذه الجوانب السلبية لتصور الموظفين التي قد تؤثر على حوافزهم ونتاجيتهم وأدائهم.

العلاقات بين الموظفين والإدارة

٣٥- أجرى فريق وحدة التفتيش المشتركة مقابلات مع ممثلي الموظفين في المقر الرئيسي والأقاليم واستفسر عن نوعية علاقاتهم بالمديرين ومشاركتهم في آليات التشاور بين الموظفين والإدارة. ١١

٣٦- ووجد المفتشان أن الموظفين ممثلون في أغلب اللجان والهيئات حسبما ينص عليه النظام الأساسي للموظفين ولائحة الموظفين، ١٢ وأن الإدارة توفر المرافق والتمويل لجمعيات الموظفين. ويمكن لممثلي الموظفين الاتصال بالإدارة، كما أن العلاقات بين الموظفين والإدارة - رغم اختلاف وجهات النظر بشأن قضايا معينة - تعمل دون نزاعات كبيرة. وهناك اجتماع سنوي منتظم للتشاور بين الموظفين والإدارة على المستوى العالمي. وجمعية الموظفين في المقر الرئيسي على ما يبدو اتصالات منتظمة بالإدارة، بما في ذلك المدير العام. وتتفاوت شدة التفاعلات بين جمعيات الموظفين والإدارة وأساليبها وأشكالها من إقليم إلى إقليم. ففي بعض الأقاليم والمكاتب القطرية، في حين تسود ممارسة "الباب المفتوح"، فليست هناك اجتماعات منتظمة محددة مع كبار المديرين ولا جدول أعمال أو محاضر أو قرارات أو متابعة للقضايا المعلقة. وإضافة إلى ذلك، تتسم الاتصالات والتفاعلات فيما بين ممثلي الموظفين على مختلف مستويات المنظمة بالضعف إلى حد ما.

٣٧- ولاحظ المفتشان أيضاً أن لدى ممثلي مجلس الموظفين إمكانية الاتصال بالدول الأعضاء من خلال الأجهزة الرئاسية، حيث يلقون كلمة أمام المجلس التنفيذي. وعلى الرغم من أنه يجري التشاور مع الأقاليم لدى إعداد مثل هذه المداخلات العالمية في المجلس التنفيذي، يرى ممثلو الموظفين في الأقاليم أنه ينبغي أن تُتاح لهم هم أيضاً إمكانية الوصول إلى اجتماعات اللجان الإقليمية.

٣٨- وتُبين الأجوبة على استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة أن ثمة قدراً محدوداً من الرضا عن عمل ممثلي الموظفين سواء فيما يتعلق بدعم شكاوى الموظفين أو فيما يتعلق بإشراكهم من قبل الإدارة في القرارات التي تؤثر في الموظفين عبر المنظمة.

١٠ تُتاح نتائج الاستقصاء المجمع في موقع وحدة التفتيش المشتركة على شبكة الإنترنت.

١١ يرد المزيد من المعلومات في تقرير لوحدة التفتيش المشتركة سيصدر مستقبلاً عن العلاقات بين الموظفين والإدارة.

١٢ المادة الثامنة من النظام الأساسي للموظفين والباب ٩ من لائحة الموظفين.

السؤال ٤٧: أعتقد أن ممثلي الموظفين يراعون شكاوى الموظفين ويدعمونها بما فيه الكفاية.

الإجابة الآراء	المجموع	المقر الرئيسي	المكتب الإقليمي لأفريقيا	المكتب الإقليمي للأمريكتين	المكتب الإقليمي لشرق المتوسط	المكتب الإقليمي لأوروبا	المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا	المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ	المكاتب القطرية
نعم	٪٢٢,٥	٪٢٣,٣	٪١٥,٩	٪١٧,٠	٪١٧,٩	٪٢٨,٦	٪٢٠,٨	٪٢٢,٨	٪٢٥,٧
إلى حد ما	٪٣٢,٢	٪٣٠,٢	٪٣٨,٤	٪٣١,٩	٪٣١,٦	٪٢٧,٨	٪٣٦,١	٪٢٥,٣	٪٣٦,٦
لا	٪١٩,٠	٪١٨,٩	٪٢٦,٥	٪٢٣,٧	٪٢٤,٢	٪١١,١	٪٢٧,٨	٪١٦,٥	٪١٤,٩
دون رأي	٪٢٦,٣	٪٢٧,٦	٪١٩,٢	٪٢٧,٤	٪٢٦,٣	٪٣٢,٥	٪١٥,٣	٪٣٥,٤	٪٢٢,٨

السؤال ٤٨: أعتقد أن ممثلي الموظفين يُشركون من قبل الإدارة على النحو المناسب لدى اتخاذ قرارات رئيسية تؤثر في الموظفين.

الإجابة الآراء	المجموع	المقر الرئيسي	المكتب الإقليمي لأفريقيا	المكتب الإقليمي للأمريكتين	المكتب الإقليمي لشرق المتوسط	المكتب الإقليمي لأوروبا	المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا	المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ	المكاتب القطرية
نعم	٪١٨,٥	٪١٧,٣	٪٢١,٢	٪١٦,٣	٪١٥,٨	٪٢١,٤	٪١٦,٧	٪١٧,٧	٪٢٢,٤
إلى حد ما	٪٣٣,١	٪٣٣,٧	٪٣٣,١	٪٢٦,٧	٪٣٠,٥	٪٣٢,٥	٪٤١,٧	٪٢٦,٦	٪٣٥,٠
لا	٪٢١,١	٪٢٢,٤	٪٢٧,٢	٪٢٥,٢	٪٢٥,٣	٪١٥,١	٪١٣,٩	٪٢١,٥	٪١٧,٥
دون رأي	٪٢٧,٢	٪٢٦,٦	٪١٨,٥	٪٣١,٩	٪٢٨,٤	٪٣١,٠	٪٢٧,٨	٪٣٤,٢	٪٢٥,١

٣٩- ويرى المفتشان أنه ينبغي للأجهزة التشريعية وإدارة المنظمة توفير المزيد من الفرص للتواصل والتفاعل مع ممثلي الموظفين، ولا سيما على المستوى الإقليمي.

جيم: الشؤون الإدارية والتنظيم

٤٠- تشمل دائرة الشؤون الإدارية جميع مجالات الإدارة في المنظمة من خلال إدارتها، وهي إدارة التخطيط وتنسيق الموارد ورصد الأداء وإدارة شؤون الموارد البشرية وإدارة الشؤون المالية وإدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وإدارة دعم وخدمات العمليات ومركز الخدمات العالمي. ويرأس دائرة الإدارة العامة المدير العام المساعد للشؤون الإدارية الذي ينسق الأمور الإدارية عبر المنظمة من خلال مديري الشؤون الإدارية والمالية والشبكات الوظيفية لإدارات دائرة الإدارة العامة.

٤١- وطبقاً لآراء الأشخاص الذين عُقدت معهم مقابلات، فإن الإدارة الآن أقوى وأفضل تنظيمًا من ذي قبل، كما أن الخدمات الإدارية التي توفرها دائرة الشؤون الإدارية تعتبر بشكل عام موجهة نحو تحقيق النتائج ومستجيبة من قبل الوحدات التقنية. ويبين استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة مستوى عالٍ من الرضا عن خدمات دائرة الشؤون الإدارية مع بعض الاستثناءات، خاصة في مجال إدارة الموارد البشرية. وهناك اعتراف على نطاق واسع بالجهود التي تبذلها دائرة الإدارة العامة من أجل إدماج أصوات المقر الرئيسي والأقاليم بغية وضع سياسات مؤسسية وتنفيذها. وتشارك الأقاليم بطريقة مجدية. وتعمل شبكة مديري الشؤون الإدارية والمالية بانتظام، وهي تشكل حجر الزاوية في دائرة الشؤون الإدارية. ومع ذلك، يرى المفتشان أن من المستصوب ضمان تحديد أولويات المهام على نحو أفضل ومساهمة مؤسسية أقوى من شبكة مديري الشؤون الإدارية والمالية في جدول أعمال فريق السياسات العالمية. وتُمثل الشبكات الوظيفية لمختلف الإدارات أداة مهمة للاتصال والتنسيق

بين المقر الرئيسي والأقاليم، وهي تُسهم في اتساق الإدارة على نطاق المنظمة. ومع ذلك، ينبغي تحسين انتظام الاجتماعات والمناقشات الموضوعية في بعض الشبكات.

٤٢- وكان للأخذ بنظام تخطيط الموارد المؤسسية في المنظمة (نظام الإدارة العالمي) وإنشاء مركز الخدمات العالمي وتشغيلهما أثر حاسم على إدارة شؤون التنظيم من خلال تحسين الشفافية واتساق البيانات وتوفير المعلومات الإدارية في حينها على صعيد المنظمة. وتأثر فعالية الإدارة بالقيود المالية الراهنة لأن المجالات التي تشملها دائرة الإدارة العامة لا تتوافر لها الموارد الكافية في إطار الغرض الاستراتيجي ١٣ وبالتالي يتعين عليها أن تعتمد على موارد المشاريع أو الموارد المخصصة. إن الإصلاح الإداري الذي استُهل شامل، بيد أن تنفيذه يحتاج إلى موارد كافية ومستدامة كما أن إدارة التغيير تحتاج إلى التنظيم الجيد. وسوف تتصدى الفصول التالية لعمل مختلف المجالات بالتفصيل.

دال: نظام الإدارة العالمي

٤٣- نظام الإدارة العالمي هو نظام لتخطيط الموارد المؤسسية مستند إلى نظام أوراكل (ORACLE) أُخذ به في المنظمة لأول مرة في تموز/ يوليو ٢٠٠٨ من أجل تحسين الفعالية التشغيلية وتبسيط العمليات واضفاء طابع اللامركزية بكفاءة على السلطة والمسؤولية. ويشمل نظام الإدارة العالمي العمليات الإدارية في مجالات الموارد البشرية والمرتبات والميزانية والشؤون المالية والشراء والسفر وإدارة البرنامج على صعيد المنظمة. ١٣ وقد جرى تمويل مشروع نظام الإدارة العالمي من خلال صندوق تكنولوجيا المعلومات بمبلغ ٥٥ مليون دولار أمريكي في الميزانية البرمجية ٢٠٠٤-٢٠٠٥. وفي نهاية عام ٢٠١١، كان إجمالي التكاليف المتكبدة ٦٩,١٢ مليون دولار أمريكي. ١٥ وأتبع نهج تدريب المدربين لإعداد الموظفين لعمليات إدارة الأعمال الجديدة في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية. ١٦ وفي الوقت الراهن، يعمل نظام الإدارة العالمي في المقر الرئيسي للمنظمة وفي جميع الأقاليم باستثناء إقليم الأمريكتين، لأن المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية قرر عدم اعتماد هذا النظام. ١٧

٤٤- ويستند نظام الإدارة العالمي إلى نهج للخدمة الذاتية فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية (هناك في الوقت الراهن حوالي ٩ ٠٠٠ مستخدم) من أجل الحد من عمليات التثبيت الابتدائي وتعزيز المسؤولية الشخصية والإدارية. ومع ذلك، عندما دخل النظام حيز الوجود لم يكن مستقراً ولا كامل التشغيل، كما أن قدرته على الإبلاغ كانت غير كافية. وعلى الرغم من الجهود المستمرة المبذولة لتحسين النظام، فما زال عدد الأخطاء والتحسينات اللازمة يمثل تحدياً رئيسياً. وفي حين كان هناك ٢٢ خطأ في النظام و٦٣ تحسناً يتعين إدخالها عليه في نهاية عام ٢٠٠٩، كان هناك ٣٩ خطأ في النظام و١٤ تحسناً يتعين إدخالها عليه في نهاية عام ٢٠١١. ١٨ وتقدم إدارة المنظمة تقارير منتظمة إلى الأجهزة الرئاسية عن حالة تنفيذ نظام الإدارة العالمي. وقد أجرى مراجعو

١٣ انظر وثيقة المنظمة المعنونة "التعريف بنظام الإدارة العالمي".

١٤ انظر جمعية الصحة العالمية، الوثيقة ج٦/٥٦، الفقرة ٨.

١٥ انظر جمعية الصحة العالمية، الوثيقة ج٣٢/٦٥، الفقرة ٥٤.

١٦ انظر وثيقة المنظمة المعنونة "توفير الخدمات الفعالة بكفاءة: نموذج لتوفير الخدمات بدعم من نظام الإدارة العالمي".

١٧ انظر الدورة الثانية والأربعين بعد المائة للجنة التنفيذية لمنظمة الصحة للبلدان الأمريكية، الوثيقة CE142/INF/10.

١٨ انظر التقرير السنوي ٢٠٠٩ لمركز الخدمات العالمي؛ والتقرير الثنائي السنوات ٢٠١٠-٢٠١١ لمركز الخدمات العالمي.

الحسابات الخارجيون مراجعة شاملة لحسابات نظام الإدارة العالمي في عام ٢٠١١. بيد أنه لم يجر حتى الآن تقييم شامل للنظام. وبالإضافة إلى مراجعة الحسابات السابقة، يرى المفتشان أن الوقت مناسب لإجراء تقييم تفصيلي لنظام الإدارة العالمي، بما في ذلك الدروس المستفادة، وأن هذا التقييم مستصوب، على أن يؤخذ في الحسبان أن النظام يعمل بالفعل منذ عدة سنوات ومدى الموارد المعنية والتطوير المرتقب للنظام في المستقبل.

٤٥- وخلال الاستعراض، استرعى الأشخاص الذين عُقدت معهم مقابلات انتباه المفتشين إلى أن نظام الإدارة العالمي أدى إلى فوائد كبيرة للمنظمة لأنه يوفر قاعدة بيانات وحيدة تضم معلومات شاملة عن المجالات الإدارية الرئيسية. ويحظى النظام بتقدير كبار المديرين لشفافيته ولأنه يسمح لهم بإلقاء نظرة عامة مفصلة ومحدثة على مستويات الموارد والنفقات الفعلية. وفي هذا الصدد، يبسر نظام الإدارة العالمي أيضاً إمكانية محسنة لمقارنة البيانات عبر مختلف الدوائر والأقاليم والبلدان على عكس النهج المجزأ الذي كان متبعاً من قبل. ورغم جوانب القصور التقنية والإجرائية التي لا تزال قائمة، أسهم نظام الإدارة العالمي في عملية تغيير جارية من ثقافة إدارية بيروقراطية إلى ثقافة إدارية أكثر اتجاهاً نحو تصريف الأعمال في المنظمة من خلال تنسيق عمليات تصريف الأعمال وإضفاء اللامركزية عليها وتوحيدها وتحسين المساءلة. وفي هذا الصدد، يُبين استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة أن ٦٥,٩ ٪ من المجيبين يتفقون على الرأي القائل بأن نظام الإدارة العالمي يسر انسياب العمل على نحو أفضل والوصول إلى المعلومات على نحو أفضل في العمل اليومي.

٤٦- ورغم هذه الفوائد البديهية، وجد الاستعراض الراهن أن الأمر يحتاج إلى بذل مزيد من الجهود من أجل تحسين نظام الإدارة العالمي. ولا يمكن تحقيق التحسينات في النظام كمكاسب سريعة ولكنها تحتاج إلى عمل شامل بسبب التصميم التقني المتكامل. والتوقع الذي كان سائداً في البداية بالتحول إلى منظمة لا تستخدم الورق لم يتحقق بالكامل. وبالتالي، فما زالت هناك إمكانية للحد من كمية الأعمال التي يُستخدم فيها الورق والتي تنجم عن كثرة العمليات اليدوية المتوازية، كما يحتاج الأمر إلى تحديد العمليات المزدوجة ووضع حد لها.

٤٧- وقد أدت التحسينات المختلفة إلى مستوى عالٍ من التصميم حسب الطلب في النظام. فتصميم النظام الحالي يتطلب تحملاً مطوّلاً لوثائق مفصلة في عمليات الخدمة الذاتية (مثل السفر ومنح التعليم). وقد أبلغت إدارة المنظمة المفتشين أن ثمة مبادرة اتُخذت للحد من الخطوات الإجرائية في هذا المجال وأن التغييرات المناظرة كانت في طور الإعداد وقت وضع هذا الاستعراض في صيغته النهائية. والرأي السائد بين موظفي المنظمة هو أن تصميم نظام الإدارة العالمي معقد جداً وأن وظائفه معقدة وليست سهلة الاستخدام. وبالتالي، يتطلب إدخال البيانات عملاً كثيفاً ويستغرق وقتاً طويلاً، لا سيما بالنسبة للعمليات غير الروتينية. وقد أدت هذه العمليات المعقدة إلى إحجام مديري المستوى المتوسط عن استخدام نظام الإدارة العالمي كنظام للخدمة الذاتية. وفي الوقت نفسه، أسفر الاستقصاء عن ظهور مستخدمين متمرسين للنظام على المستوى المساعد يتولون المزيد من الوظائف في هذا السياق. ويؤدي ذلك في كثير من الأحيان إلى تفويض غير مقصود للسلطات من المستوى الإداري إلى المستوى المساعد. وعلاوة على ذلك، لا يُستخدم نظام الإدارة العالمي بما فيه الكفاية كأداة إدارية وإنما يُستخدم أساساً كأداة إدارية للإبلاغ والرقابة المالية. وعموماً، يتعين التعامل يدوياً بنظام إكسل Excel مع التقارير التي يُنتجها نظام الإدارة العالمي من أجل تحويل البيانات إلى معلومات مفيدة في اتخاذ القرارات. ١٩ إضافة إلى ذلك، يخضع الوصول للمعلومات على الصعيد العالمي لتنظيم صارم بحيث لا تستطيع الأقاليم في كثير من الأحيان استخدام المدى الكامل للبيانات المتاحة. وينبغي لهذه الجوانب أن تكون جزءاً من تقييم مفصل للنظام من أجل الحصول على صورة أفضل لوضع التحديات التي تواجه نظام الإدارة العالمي حالياً وإمكانات تحسينه عبر المنظمة.

٤٨- وكان التدريب الأولي المتعلق بالأخذ بنظام الإدارة العالمي جيد التنظيم، كما كان له دور مهم في تنفيذ النظام التدريجي والسلس على المستويين الإقليمي والقطري. ومع ذلك، ينبغي إيلاء المزيد من العناية للتدريب الجاري على الاستخدام التشغيلي لنظام الإدارة العالمي، على أن تؤخذ في الحسبان التغيرات الطارئة على تشكيل الموظفين وتحسينات النظام الجارية.

٤٩- وينبغي أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين فعالية نظام الإدارة العالمي.

التوصية ٣

ينبغي للمدير العام أن يضمن مواصلة تطوير نظام الإدارة العالمي على أساس تقييم مستقل شامل على صعيد المنظمة لتصميمه وتجارب تشغيله والدروس المستفادة.

هـ: مركز الخدمات العالمي

٥٠- أنشئ مركز الخدمات العالمي التابع للمنظمة في كوالا لامبور، ماليزيا، وبدأ العمل في تموز/ يوليو ٢٠٠٨ من أجل المقر الرئيسي للمنظمة وإقليم غرب المحيط الهادئ. وقد أنشئ باعتباره مركز معالجة معاملات الخدمات الإدارية في المنظمة، وهو جزء من الجهود الرامية إلى نقل وظائف إدارية رئيسية معينة من المقر الرئيسي والأقاليم إلى موقع منخفض التكاليف. وفي الوقت الراهن، يعالج المركز معاملات في نظام الإدارة العالمي لجميع المكاتب الإقليمية باستثناء المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، كما يوفر الخدمات للمنظمات الشريكة لمنظمة الصحة العالمية.

٥١- ومركز الخدمات العالمي هو إدارة تابعة لدائرة الشؤون الإدارية في المقر الرئيسي. ومدير المركز مسؤول أمام المدير العام المساعد للشؤون الإدارية. وآلية المركز الرئاسية هي شبكة مديري الشؤون الإدارية والمالية التي يرأسها المدير العام المساعد للشؤون الإدارية. وعمل المركز هو بند دائم على جدول أعمال اجتماعات مديري الشؤون الإدارية والمالية.

٥٢- وقد استهلت المنظمة عمل مركز الخدمات العالمي والأخذ بنظام الإدارة العالمي في آن معاً فيما سُمي بمنهج "الانفجار الكبير" الذي أدى، طبقاً لتقارير رقابية مختلفة، إلى عدد من المشاكل مثل عدم استقرار النظم وصعوبة تحويل البيانات السابقة. وبعد المشاكل الأولى التي صاحبت الأخذ بنظام الإدارة العالمي والإنشاء الهيكلي لمركز الخدمات العالمي، جرى تعزيز العمليات وتحسين قدرة المركز وأدائه بدرجة كبيرة. وفيما بعد، جرى الأخذ بالنظام تدريجياً في باقي الأقاليم دون حدوث حالات انقطاع كبير في توفير الخدمات.

٥٣- وقد تمكن مركز الخدمات العالمي من زيادة عدد المعاملات المكتملة بدرجة كبيرة منذ إنشائه. ويُمثل متوسط المعاملات المعالجة شهرياً في عام ٢٠١١ وهو ٥٧ ٥٠٠ معاملة زيادة بنسبة ٤٠٪ مقارنة بعام ٢٠٠٩. وتُقاس الفعالية التشغيلية المحسنة لمركز الخدمات العالمي وتؤكد بواسطة مجموعة من مؤشرات الأداء وقياسات الجودة الرئيسية (مثل مهلة المعالجة ومعدلات الرفض وعدد المعاملات للموظف الواحد) التي يجري إبلاغها بانتظام للزبائن الرئيسيين واجتماعات مديري الشؤون الإدارية والمالية.

٢٠ انظر تقرير مركز الخدمات العالمي الثنائي السنوات ٢٠١٠-٢٠١١.

٥٤- وطراً تحسن على جميع مجالات الخدمة الرئيسية، الموارد البشرية والمرتببات والشراء والشؤون المالية، من حيث عدد المعاملات المعالجة للموظف الواحد والأحجام الإجمالية للمعاملات. ومع ذلك، هناك اختلافات بالنسبة لمعدلات رفض طلبات الخدمة الواردة والمعاملات المتأخرة التي تنتظر المعالجة. وقد نجحت الوحدة المالية العالمية في خفض معدل الرفض باستمرار على السواء بالنسبة لمعالجة الفواتير (٣٪ حالياً) والمدفوعات (أقل من ١,٠٪ حالياً) في حين لا تستحق المعاملات المتأخرة الذكر. ومعدلات الرفض متباينة في وحدة الشراء العالمية إلى حد ما، وإن كانت الوحدة قادرة على إبقاء المعاملات المتأخرة أقل من ٥,٠٪. ويوجد في وحدة الموارد البشرية العالمية قدر هائل من المعاملات المتأخرة التي تنتظر المعالجة (بين ١٠ و ٢٠٪ في عام ٢٠١١) كما أن معدل الرفض ظل بين ١٢ و ١٦٪ منذ إنشاء مركز الخدمات العالمي.^{٢١}

٥٥- وتتولي الوحدة المالية العالمية معالجة الفواتير وخدمات الدفع بفعالية ودون انقطاع كبير. وتقضي التغييرات التي أدخلت على سياسة السفر في المنظمة، في جملة أمور، بتقديم فواتير الفنادق وتقارير السفر، وهو ما أدى إلى زيادة عبء المعالجة بدرجة كبيرة. وفي هذا الصدد، أجرت الوحدة المالية العالمية عدداً من عمليات التحقق والضوابط. بيد أن عمليات التحقق هذه شكلية أساساً وتتعلق باكتمال الوثائق المقدمة لا بمحتواها.

٥٦- وتضطلع وحدة الشراء العالمية بمسؤولية معالجة أوامر شراء السلع واتفاقات أداء العمل كما أنها، مع بعض الاستثناءات، صاحبة عملية الشراء. وبشكل عام، يوجد لدى موظفي وحدة الشراء العالمية فهم جيد لمنظور الزبائن، وهم يسعون دوماً إلى زيادة توجّهم نحو الزبون. وفي إطار مبادرة إجراءات التشغيل المعيارية العالمية في مجال الإدارة، تعمل وحدة الشراء العالمية على وضع إجراءات تشغيل معيارية لمساعدة الوحدات التقنية على تحسين الجودة والامتثال فيما يتعلق بعملية الشراء. وخلال الثنائية ٢٠١٠-٢٠١١، بلغ إجمالي مشتريات المنظمة ١,٧٣ مليار دولار أمريكي، واستأثرت الخدمات بالجزء الأكبر من قيمة المشتريات (٨٢,١٪).^{٢٢} وتعمل لجنة استعراض العقود بمثابة آلية مراقبة داخلية مهمة بالنسبة للمشتريات المرتفعة الثمن. وعلاوة على ذلك، تستعرض اللجنة أي عملية شراء تُطلب بشأنها الإعفاء من طلب تقديم عطاءات تنافسية.^{٢٣} ويجري إنشاء هياكل مماثلة على المستويين الإقليمي والقطري.

٥٨- بيد أن مراجعي الحسابات الخارجيين لاحظوا حالات متكررة لم يُمتثل فيها للمبادئ المكرسة في سياسات الشراء. وكانت المشاكل الأكثر شيوعاً التي أُثيرت في تقرير مراجعي الحسابات الخارجيين هي: عدم طلب عطاءات تنافسية لدى اختيار المتعاقدين؛ وعدم تقديم تبرير للمدفوعات المسددة مقدماً؛ وارتفاع عدد الإعفاءات من الاشتراطات التعاقدية؛ ووجود اختلافات غير مبررة بين الجداول الزمنية للمدفوعات طبقاً للشروط والمدفوعات الفعلية؛ وعدم وجود تقارير عن إرساء العطاءات. ويتعلق عدم الامتثال في المقام الأول بخدمات الشراء. وعلاوة على ذلك، ازدادت طلبات الإعفاء المقدمة إلى لجنة استعراض العقود في عام ٢٠١٠ إلى ٤٢٪ بعد أن كانت ٢٤,٨٪ في عام ٢٠٠٩. انظر الوثيقة ج ٣٠/٦٤. وقد أحاطت إدارة المنظمة المفتشين علماً بعدد من التبريرات لمستوى طلبات الإعفاء الحالي. فطلبات الإعفاء تخضع للمادتين ١-٣-٨٠ و ٥-٢-١٤٠ من الفصل السادس من دليل المنظمة الإلكتروني في حالات من قبيل إجراء عملية تنافسية للخدمة نفسها من قبل خلال فترة

٢١ انظر لوحة أداء مركز الخدمات العالمي.

٢٢ وإضافة إلى ذلك، جرت عمليات شراء قيمتها ٧٥١ مليون دولار أمريكي من أجل برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الأيدز والمركز الدولي للحساب الإلكتروني التابع للأمم المتحدة والبرنامج الأفريقي لمكافحة داء كلابية الذنب والمرفق الدولي لشراء الأدوية.

٢٣ انظر البندين ٥-٢ و ٥-٣ من الفصل السادس من دليل المنظمة الإلكتروني.

٢٤ انظر الوثيقة ج ٣٠/٦٤.

زمنية معينة وفشل طلب العطاءات التنافسية من قبل في إيجاد عطاءات مناسبة ووجود اتفاقات طويلة الأجل وبيع توجد بالنسبة لها قوائم أسعار معتمدة ومتفق عليها وبيع شحيحة يبدو من مصلحة المنظمة أن تشتري فوراً، في جملة أمور أخرى.

٥٩- ومركز الخدمات العالمي هو صاحب العمل بالنسبة للشراء في حين أن إدارة خدمات دعم العمليات في جنيف هي المسؤولة عن عمليات الشراء الصادرة من المقر الرئيسي. ويجري شراء السلع المتضمنة في فهارس (كتالوجات) بسرعة وبطريقة فعالة، في حين أن الشراء من غير الفهارس كثيراً ما يكون مطوّلاً. وحتى بالنسبة للشراء المحلي من غير الفهارس، تضطلع المكاتب الإقليمية بدور الوساطة والموافقة أيضاً بالنسبة للمبالغ الواقعة في نطاق تفويض السلطات. وقد تبين بوضوح من المقابلات الشخصية التي جرت على المستويين الإقليمي والقطري أن لهذه العملية قيمة مضافة محدودة، هذا إذا كان لها أي قيمة مضافة أصلاً. ويتفاوت تنفيذ تفويض السلطات لشراء السلع بدرجة كبيرة بين مختلف الأقاليم، ولكن حجم المكاتب القطرية وقدرتها داخل الأقاليم لا يؤخذان في الاعتبار بالقدر الكافي. وفي حين أن التشاور بشأن المواصفات التقنية قد يكون مفيداً، فإن المكاتب القطرية في وضع يسمح لها بتحمل المزيد من المسؤولية عن عملية الشراء المحلي دون إشراك المكاتب الإقليمية. وينبغي تنقيح تفويض السلطات على نحو مشترك مع الإجراء المناظر في نظام الإدارة العالمي.

٦٠- وأما شراء الخدمات فمحفوف بمزيد من المشاكل. فبعد الأخذ بنظام الإدارة العالمي جرى تغيير الإجراء الخاص بإعداد عقود الخدمات. بيد أن الموظفين التقنيين أكدوا، خلال المقابلات الشخصية التي جرت على المستويين الإقليمي والقطري، أن هذا التحول الإجرائي نُفذ دون تدريب صحيح أو عملية لإدارة التغيير. وعلاوة على ذلك، لم توضع بالنسبة لشراء الخدمات آليات مراقبة رسمية لعمليات التحقق استناداً إلى أحكام الدليل الإلكتروني. وينبغي أن يستفيد الموظفون التقنيون من التدريب والتوجيه المناسبين بالنسبة للشراء، لا سيما فيما يتعلق بعقود الخدمات واتفاقات أداء العمل التي ينبغي تنقيحها في عملية مشتركة مع مجال الموارد البشرية.

٦١- ولاحظ المفتشان أن المخاطر الرئيسية المتعلقة بشراء الخدمات تشمل عدم طلب عطاءات تنافسية وعدم كفاية تقارير إرساء العطاءات وتقسيم عملية الشراء الواحدة إلى عدة طلبات أصغر حجماً من أجل تلافي الضوابط الأشد صرامة. وعلاوة على ذلك، بسبب عدم الفصل بين المهام، يحدث أحياناً أن تُطلب الأسعار وتُقيم من الموظف ذاته الذي يقرر فيما بعد إصدار أمر الشراء. ونظراً لأن الشراء يُعتبر عامة مجالاً شديد المخاطر، أنشئت مؤخراً وحدات امتثال خاصة أو آليات امتثال مماثلة في مجال الميزانية والشؤون المالية من أجل تنفيذ عمليات محسنة للتحقق المسبق واللاحق. بيد أن الهياكل القائمة تركز أساساً على الجوانب المالية للامتثال. ويرى المفتشان أن شراء الخدمات على وجه الخصوص يحتاج إلى آلية امتثال أكثر شمولاً تتضمن إلى جانب الضوابط المالية جوانب من ضوابط إجرائية أخرى.

٦٢- وفي عام ٢٠١١، وضعت وحدة التفتيش المشتركة إطاراً لأفضل ممارسات الشراء استناداً إلى ١٨ أساساً مرجعياً. ٢٥ وقد نفذت المنظمة بعض هذه الأسس المرجعية في وظيفتها الحالية الخاصة بالشراء، مثل إدماج الشراء في نظام المعلومات وإبلاغ الأجهزة الرئاسية بشؤون الشراء بانتظام. وبعض التدابير الأخرى ما زالت قيد التنفيذ أو مُدرجة على جدول الأعمال، كما أن سبعة أسس مرجعية لم يجر التصدي لها (مثل وضع سياسة بشأن توقيع الجزاءات على البائعين أو آلية لتقييم أداء الشراء).

٦٣- وشبكة الشراء ضعيفة بوجه عام وتفتقر إلى القيادة وروح المبادرة. وفي بعض الأقاليم (على سبيل المثال في المكتب الإقليمي لأفريقيا)، لم تجتمع شبكة الشراء منذ عدة سنوات. وكان الرأي السائد بين الأشخاص الذي جرت معهم مقابلات هو أن تبادل المعلومات بين المستويات الثلاثة محدود، وهو ما يعرقل التنفيذ المتسق لسياسات الشراء.

٦٤- وفي وحدة الموارد البشرية العالمية أتت بعض الجهود التي بُذلت مؤخراً بثمارها حيث انخفض عدد المعاملات التي تنتظر المعالجة من حوالي ٣ ٠٠٠ في الربع الرابع من عام ٢٠١١ إلى ١ ٥٠٠ بعد الربع الأول من عام ٢٠١٢. ومع ذلك، ففي حالات متطرفة مثل طلب بسيط لتغيير الحالة الشخصية، بلغ معدل الرفض ٣١٪ في أيار/ مايو ٢٠١٢. وبالنسبة لوحدة الموارد البشرية العالمية، أظهر الاستعراض الراهن أن أغلب المشاكل المتعلقة بمركز الخدمات العالمي ترجع إلى ثلاثة عوامل: (أ) الموارد المحدودة التي لا تتناسب مع كبر حجم المعاملات وتعقيد المهام؛ و(ب) تردّي جودة طلبات المعاملات والوثائق المرفقة بها؛ و(ج) انعدام التفاعل الشخصي مع الزبائن.

٦٥- وقد بدأت المعاملات المتأخرة تتراكم في وحدة الموارد البشرية العالمية في نهاية عام ٢٠١٠ عندما ازداد عبء العمل بدرجة كبيرة نتيجة لبدء معالجة معاملات الإقليم الأفريقي. وتواصلت الزيادة في عبء العمل نتيجة لعدة عمليات إنهاء تعيين وانتداب جرت مؤخراً. وطبقاً لحسابات مركز الخدمات العالمي، تعمل وحدة الموارد البشرية العالمية بأقصى قدرتها وهي غير مزوّدة بما يكفي من الموظفين للاضطلاع بدورها في توفير خدمات الموارد البشرية المعقدة للمنظمة برمتها. ويُمكن اعتبار الجودة المتردية لطلبات المعاملات الواردة عاملاً خارجياً في المقام الأول، بيد أنها ذات صلة بالتحميل المعقد للوثائق والأداء التقني لنظام الإدارة العالمي ونهجه الخاص بالخدمة الذاتية. وفي هذا الصدد، ينبغي للمقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية النظر في تدابير لتحسين جودة البيانات المُدخلة التي يتعيّن على مركز الخدمات العالمي معالجتها.

٦٦- وغياب الاتصالات الفعّالة بين مقدم الخدمات والزبائن هو مجال آخر مثير للقلق. وفي الماضي، كان التعامل مع الاتصالات بين موظفي المنظمة ومركز الخدمات العالمي يجري من خلال طلبات للخدمة بواسطة البريد الإلكتروني لا يُذكر فيها اسم صاحبها. وغياب التواصل البشري هذا جعل من العسير متابعة أسباب الرفض وأدى إلى قدر كبير من الإحباط بين موظفي المنظمة، ولا سيما على المستوى القطري. ويرحب المفتشان بالتغييرات التي طرأت مؤخراً على هذه الممارسة. فقد صدرت تعليمات إلى موظفي مركز الخدمات العالمي بإضافة "لمسة شخصية" بتوقيعهم الرسائل الإلكترونية وتوفير تفاصيل للاتصال إذا تعرضت المعاملة للصعوبات، وهو ما يُمثّل خطوة أولى نحو تحسين الاتصال في الاتجاهين. وتتمثل مبادرة أخرى نحو تحسين التعاون بين المكاتب الإقليمية ومركز الخدمات العالمي في عقد اجتماعات شبكية بين موظفي المركز والموظفين الإداريين في المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا. وقد يسّرت هذه الاجتماعات فهماً أفضل كثيراً لمركز الخدمات العالمي وقدرته وطريقة عمله بشأن المسائل الإدارية في الأقاليم والبلدان. ومن شأن اجتماعات من هذا القبيل أن تعود بالفائدة على جميع الأقاليم، ويُمكن تنظيمها عن طريق سفر عدد محدود من موظفي المركز إلى بعض الاجتماعات الشبكية الإقليمية. وينبغي لمركز الخدمات العالمي أن يستكشف، بتوجيه من دائرة الإدارة العامة ومشاركة الأقاليم، وضع استراتيجية للاتصالات تستهدف كل مستويات المنظمة الثلاثة.

٦٧- وخلال السنوات القليلة الأخيرة، كان مركز الخدمات العالمي موضع ١٥ مراجعة للحسابات نتج عنها ١٢٩ توصية في مجال مراجعة الحسابات. وكانت أكثر من ١٠٠ توصية لا تزال في انتظار التنفيذ وقت وضع الصيغة النهائية لهذا الاستعراض بسبب نقص الموارد، ويُحَثُّ المركز على تنفيذها. وعلاوة على ذلك، يقوم المركز بتنفيذ عدد من المشاريع المعقدة التي يتضمن كل منها عدّة مشاريع فرعية، مثل تحسين عملية تصريف

الأعمال ووضع اتفاقات جديدة على مستوى الخدمات ووضع مؤشرات وإجراءات تشغيل معيارية وتحديث إطار استمرارية الأعمال. وتتصل هذه المشاريع بالتطوير المستمر لنظام الإدارة العالمي وإجراءات تشغيل مركز الخدمات العالمي.

٦٨- وكان مركز الخدمات العالمي قد أنشئ كمركز مكرس لمعالجة المعاملات وخُصصت له الموارد على هذا الأساس. ولهذا السبب، لا يستطيع المركز أن ينفذ العدد الكبير من المشاريع المتأخرة دون أن يحرّف الانتباه والموارد عن أنشطة المعالجة الأصلية. وينبغي لإدارة المنظمة التنفيذية أن تقرر ما إذا كان مركز الخدمات العالمي سيظل في المستقبل مركزاً لمعالجة المعاملات وفقاً لولايته الأصلية أو أنه سيتحول إلى مركز إداري قادر على إنفاذ المعاملات وتنفيذ مشاريع استراتيجية/ تطوير السياسات في مجال الإدارة. وينبغي أن يصحب التحويل إلى مركز إداري تخصيص الموارد اللازمة ووضع طرائق مناسبة لتصريف الشؤون بمشاركة مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة.

٦٩- وفي حين وجد المفتشان أن مركز الخدمات العالمي هو مبادرة مفيدة في سبيل إضفاء المركزية على الجزء الخاص بالمعاملات من وظائف الدعم الإداري، من المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تدعيم فعالية المركز وكفاءته.

التوصية ٤

ينبغي للمدير العام أن يضع خطة طويلة الأجل لوظائف مركز الخدمات العالمي وعمله، بما في ذلك تصريف شؤونه وتمويله.

واو: إدارة المعارف والمنشورات

٧٠- تتمثل وظيفة أساسية للمنظمة في تبادل المعلومات ونشرها بشأن المسائل الصحية، وإدارة المعارف التي تضطلع بدور رئيسي في هذا الصدد. وهي معرّفة في المنظمة بأنها استخدام التكنولوجيا لتمكين الموظفين من تكوين المعارف وتنظيمها وتقاسمها وتطبيقها في سبيل تنفيذ ولاية المنظمة.^{٢٦} وتشمل أنشطة إدارة المعارف في المنظمة أشكالاً صريحة (كالمنشورات وقواعد البيانات والوثائق) وكذلك أشكالاً ضمنية (كالمقابلات الشخصية والمشاهدات والتدريب أو التعلّم بالممارسة) من إدارة المعارف.

٧١- وقد أنشئ قسم إدارة المعارف وتبادلها في المقر الرئيسي للمنظمة في عام ٢٠٠٣. ووضعت المنظمة أول استراتيجياتها لإدارة المعارف في ٢٠٠٥ من أجل التصدي للفجوة القائمة بين المعارف الموجودة والأنشطة الفعلية التي كانت متباطئة على المستوى الفردي والمؤسسي والقطري.^{٢٧} وتُحدّد الاستراتيجية الراهنة لإدارة المعارف وتبادلها ٢٠١٠-٢٠١٥ أهدافاً استراتيجية ملموسة لتحسين جودة عمل المنظمة من خلال تحسين الوصول إلى المعلومات؛ وتيسير التعاون العالمي والشبكات المعرفية من أجل زيادة فعالية عمل المنظمة؛ وتدعيم دور المنظمة القيادي كجهة نشر بعدة لغات للمعلومات الصحية العمومية العالية الجودة؛ وتعزيز استخدام تكنولوجيا المعلومات لتحسين الخدمات والنظم الصحية.

٢٦ انظر استراتيجية المنظمة لإدارة المعارف ٢٠١٠-٢٠١٥.

٢٧ انظر الوثيقة WHO/EIP/KMS/2005.1.

٧٢- وتُنتج المنظمة سنوياً ما يتراوح بين ٣٥٠ منشوراً و ٤٠٠ منشور، يُصدر المقر الرئيسي ٧٥٪ منها. وتوزع ١,٥ مليون نسخة سنوياً، أغلبها مجاناً. وعلاوة على ذلك، تُنشر مساهمات عديدة في جرائد المنظمة وفي دوريات خارجية. ٢٨ وقد تناقصت التكلفة الإجمالية للمنشورات من ١٤,٤٪ من الميزانية الإجمالية في الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩ إلى ١٢,٧٪ في الفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٥. وكان ذلك نتيجة للجهود الرامية إلى خفض تكاليف طباعة المنشورات ونشرها من خلال استخدام التكنولوجيات الجديدة. ومع ذلك، هناك الكثير مما يتعين عمله لخفض التكاليف المتعلقة بإعداد المنشورات وكتابتها، بما في ذلك جمع المعلومات وتحليلها. وطبقاً لتقديرات المنظمة، يُشكل ذلك حوالي ٧٠٪ من تكلفة المنشورات. ويحتاج الأمر إلى استعراض متعمق لأنشطة النشر من أجل تحديد الوفورات الممكنة في التكلفة.

٧٣- وتُسدي ثلاثة أفرقة معنية بسياسة النشر المشورة والإرشادات في مجال السياسات لإدارة المنظمة، بما في ذلك المدير العام والمديرون الإقليميون. وقد أنشئ فريق تنسيق سياسة النشر في عام ٢٠٠٨ من أجل متابعة مسائل سياسة النشر على الصعيد العالمي. وتضمن لجنة استعراض المبادئ التوجيهية أن المبادئ التوجيهية للنشر في المنظمة متسقة مع أفضل الممارسات المقبولة. ٣٠

٧٤- وينبغي أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين فعالية إدارة المعارف في المنظمة.

التوصية ٥

ينبغي للمدير العام التكاليف بإجراء تقييم خارجي لإعداد المنشورات في المنظمة.

٧٥- ويجتمع فريق تنسيق سياسة النشر، الذي يتكون من ممثل واحد من كل دائرة وإقليم في المنظمة، سنوياً منذ إنشائه في عام ٢٠٠٨. بيد أنه ما زال غير معروف وغير مقبول بدرجة كافية كهيئة مركزية معنية بسياسة النشر ووضع المبادئ التوجيهية. وبالتالي، كثيراً ما يحدث تأخير في نشر سياساته على المستويين الإقليمي والقطري. وبالنظر إلى أن النشر لامركزي إلى حد بعيد داخل المنظمة، يُمثل ذلك تحدياً لمراقبة الجودة على نحو متسق.

٧٦- ويتسم الوصول إلى المؤلفات العلمية، بالنسبة لمنظمة الصحة العالمية باعتبارها منظمة قائمة على المعارف، بأهمية أساسية. وفي الماضي، كانت الاشتراكات في المجالات وغيرها من المنشورات تُمثل تكلفة عالية للمنظمة. وكان ذلك راجعاً في المقام الأول إلى تكرار الاشتراكات في نفس مصادر المعلومات على مختلف مستويات المنظمة. والإتاحة العالمية للنصوص الإعلامية الكاملة هي مبادرة مركزية بشأن الاشتراكات تهدف إلى الحد من تداخل الاشتراكات وتكرارها. وقد جرى توسيعها في عام ٢٠١٠ من أجل إتاحة الوصول الكامل لأكثر من ١٠ ٠٠٠ جريدة مدفوعة الثمن ومفتوحة للعموم.

٧٧- وقد يسرت الإتاحة العالمية للنصوص الإعلامية الكاملة خفض تكلفة الوصول للمقالة الواحدة من ٢٠ دولاراً أمريكياً إلى ١,٧٥ دولار، وهو ما يُمثل وفورات قدرها ٧,٣ مليون دولار أمريكي للشائبة. ٣١ وفي هذا

٢٨ انظر الوثيقتين م ٢٠/١٢٢ وم ٤/١٢٩.

٢٩ انظر الوثيقة م ٢٠/١٢٢، ولم تتوافر بيانات أحدث وقت إجراء الاستعراض الراهن.

٣٠ انظر البند ٣-١ من الفصل الثامن من دليل المنظمة الإلكتروني.

٣١ انظر الورقة التحليلية "الإتاحة العالمية للنصوص الإعلامية الكاملة والنواتج المعرفية للمنظمة".

السياق، لاحظ المفتشان الممارسة الجيدة في المكتب الإقليمي لشرق المتوسط التي تتيح الوصول إلى النص الكامل لـ ٨٥٠ مجلة استناداً إلى نسخها المطبوعة. وتجري عملية التحويل إلى شكل رقمي في المكتب الإقليمي لفائدة جميع المكاتب القطرية إضافة إلى ١٧ مؤسسة صحية وطبية في ٦ من بلدان إقليم شرق المتوسط دون أي تكلفة إضافية. ٣٢ ويرحب المفتشان بالجهود الرامية إلى تدعيم الإطار المركزي للوصول إلى المعلومات. ومن المهم المحافظة على هذا الإطار ودعمه نظراً لمردوديته، حتى في ظل ظروف النقشف المالي، بسبب امكانياته الكبيرة فيما يتعلق بتحقيق الوفورات في المستقبل.

٧٨- وثّبتت مبادرات المنظمة بشأن تحويل المنشورات إلى شكل رقمي وإضفاء المركزية على الوصول إلى المجالات العلمية أهمية تكنولوجيا المعلومات بالنسبة لأنشطة إدارة المعارف. وفي هذا الصدد، تُمثل الشبكة الداخلية للمنظمة أداة أساسية لتخزين ونشر المعلومات عبر جميع مستويات المنظمة. بيد أن الشبكة الداخلية تتسم الآن بمنهج مجزأ وعدم وجود مالك لها، كما أن الأمر يحتاج إلى تنسيق مركزي لإدارة الشبكة الداخلية. وتوجد تفاوتات كبيرة على السواء فيما يتعلق بمحتوى المعلومات المتاحة ونطاقها. فبعض الإدارات توفر معلومات غنية يجري ربطها بورقات معلومات أساسية أو وثائق خاصة بالسياسات بواسطة وصلات، في حين تكفي إدارات أخرى بمجرد عرض مخطط تنظيمي. وتتمثل نتيجة أخرى للمنهج الحالي في أنه ليس من الممكن حتى للموظفين أن يدركوا ما هي المعلومات المتاحة ولا أين يمكن العثور عليها. وتُجسّد نتائج استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة الحلقة المفقودة بين إدارة المعارف وتكنولوجيا المعلومات. فلم توافق سوى نسبة قدرها ١٨,٧٪ من المجيبين موافقة تامة على الرأي القائل بأن إدارة المعارف مُدعمة على نحو مناسب بنظم تكنولوجيا المعلومات. ويرى المفتشان أنه ينبغي للمنظمة أن تُدعم ملكية إدارة محتوى الشبكة الداخلية وأن تُنشئ آلية مركزية لضمان مستوى مناسب من تنسيق المعلومات واتساقها من أجل الحد من التجزؤ.

٧٩- وعلاوة على ذلك، ينبغي لموظفي المنظمة أن يتلقوا المزيد من التدريب على المسائل المتعلقة بإدارة المعارف واستخدام قواعد البيانات المتاحة. وبيّن استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة انخفاض معدّل الرضا عن تدريب الموظفين في المجالات التالية: استخدام قواعد البيانات الرئيسية (٥١,٠٪)؛ والمشاركة في الشبكات المعرفية (٥٦,٧٪)؛ وإبقاء وحدتهم على علم بالمواضيع ذات الصلة بمجال العمل (٤٢,١٪)؛ وتخزين المعلومات واسترجاعها بفعالية (٤٧,٦٪). وتؤكد المقابلات التي أجراها المفتشان وجود حاجة إلى التدريب الشامل على توافر قواعد البيانات الإعلامية والتعامل معها لا سيما على المستويين الإقليمي والقطري.

٨٠- وينبغي أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين فعالية إدارة المعارف في المنظمة.

التوصية ٦

ينبغي للمدير العام أن يتخذ تدابير لتدعيم إدارة المحتوى المركزي لشبكة المنظمة الداخلية وملكيته وأن يضمن أن لدى الموظفين معرفة أفضل بالمعلومات المهنية المتاحة في المنظمة وإمكانية أفضل لاستخدامها.

٣٢ انظر "المنشورات الصحية، إنتاجها ونشرها: تقرير الثنائيين ٢٠٠٨-٢٠١١: التقدم والتنفيذ" المكتب الإقليمي لشرق المتوسط التابع للمنظمة، أيار/ مايو ٢٠١٢.

ثانياً: إدارة الموارد البشرية

٨١- إن إدارة الموارد البشرية هي المجال الأشد تعقيداً واثارة للمشاكل فيما يتعلق بشؤون التنظيم في المنظمة، وهي تتطلب اهتماماً خاصاً من إدارة المنظمة. وتُعرّف السياسات والقواعد الخاصة بالموارد البشرية على المستوى المؤسسي وتُطبق عبر المنظمة (لدى المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية قواعد معينة، وإن كان ذلك يُمثل استثناءً). وتُطبق أحكام الدليل الإلكتروني وسجلات الجرد الرقمية لسياسات المنظمة على صعيد المنظمة، وهي أداة مفيدة لتعزيز الاتساق في هذا الصدد. بيد أن التنفيذ المتسق لهذه السياسات يتطلب مزيداً من التوضيح لبعض التفاصيل. ولاحظ المفتشان أن هذا العمل جارٍ من خلال وضع إجراءات تشغيل معيارية خاصة بالموارد البشرية. وتبين نتائج استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة أن ٣٨,٥٪ من المجيبين يعتبرون أن تنفيذ سياسات الموارد البشرية عبر المنظمة غير متسق. ويرى المفتشان أنه ينبغي لإدارة الموارد البشرية أن ترصد على نحو أفضل التنفيذ المتسق لقواعد الموارد البشرية وسياساتها وإجراءاتها عبر المنظمة.

٨٢- وينبغي أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين الفعالية والمساءلة والشفافية في إدارة الموارد البشرية في المنظمة.

التوصية ٧

ينبغي للمدير العام أن يضع خطة عمل ملموسة لضمان رصد سياسات الموارد البشرية على نحو أفضل وتنفيذها بمزيد من الاتساق عبر المنظمة.

٨٣- وفي ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١١، كان عدد موظفي المنظمة ٧٨١٧ موظفاً إجمالاً، ٨٧,٩٪ منهم (٦٨٧٥ موظفاً) يعملون بموجب تعيين محددة المدة أو مستمر (طويل الأجل). وكان تشكيل هؤلاء الموظفين تبعاً لفئاتهم كما يلي: الفئة المهنية (الفنية) والفئات العليا ٢٢٩٠ (٣٣٪) وفئة الخدمات العامة ٣٦٩١ (٥٤٪) وفئة الموظفين المهنيين الوطنيين ٨٩٤ (١٣٪). وطبقاً للترتيبات التعاقدية الحالية، يُمنح الموظفون الذين يكملون خمسة أعوام من الخدمة المتواصلة بأداء مرضٍ عادة تعييناً مستمراً. ٣٣ وتتعارض حالة التوظيف الناجمة مع حقيقة التمويل في المنظمة، بالنظر إلى أن الاشتراكات المقدرة التي يُمكن التنبؤ بها تماماً لا تُشكل سوى ٢٤٪ من إجمالي المساهمات، كما أن جزءاً كبيراً من المساهمات الطوعية لا يستند إلى التزامات يُمكن التنبؤ بها ومتعددة السنوات من الجهات المانحة. ٣٤ والعدد الكبير من الموظفين الذين أكملوا خمسة أعوام أو أكثر من الخدمة المستمرة والمتواصلة بموجب تعيين محدد المدة خلال السنوات القليلة الأخيرة يُلقي بمسؤوليات مالية طويلة الأجل على كاهل المنظمة. وعلاوة على ذلك، من المقرر تحويل تعيين حوالي ٧٠٠ من موظفي برنامج شلل الأطفال في المكتب الإقليمي لأفريقيا إلى تعيين مستمر وفقاً للوائح الحالية. ولا يتسق نموذج التوظيف الحالي مع نموذج التمويل الفعلي للمنظمة.

٨٤- وفي مواجهة الأزمة المالية، ألغيت ٤٥٣ وظيفة مشغولة محدّدة المدة حتى نهاية عام ٢٠١١ (ويُعترم إلغاء المزيد من الوظائف في عام ٢٠١٢)، كما أن عدداً كبيراً من الموظفين ما زالوا قيد عمليات إعادة الانتداب.

٣٣ المادة ٤٢٠-٢ من لائحة موظفي المنظمة.

٣٤ الوثيقتان ج ٦٥/٣٤ وج ٦٤/٧ إضافة ٢.

ومع ذلك، فإن هذا الإجراء الذي يُتخذ لمرة واحدة لا يحل المشكلة الأساسية المتمثلة في عدم الاتساق القائم. فالنموذج التعاقدى الحالي يُمثل - ما لم تطرأ تغييرات مهمة على تمويل المنظمة - تحدياً خطيراً سيواجه المنظمة في المستقبل. وتحتاج المنظمة إلى نموذج تعاقدى أكثر مرونة يأخذ في الحسبان على السواء أولويات المنظمة المتغيرة وحقيقة التمويل. وفي هذا الصدد، ربما توفر تجربة منظمة الصحة للبلدان الأمريكية/ المكتب الإقليمي للأمريكتين، الذي قرر عدم تنفيذ العقود المستمرة، نظرة متبصرة. والمفتشان على علم بالمشاوورات الحكومية الدولية الجارية بشأن تمويل المنظمة، والتي لم تكن نتائجها قد اتضحت بعد وقت إعداد الصيغة النهائية لهذا التقرير. وينبغي التصدي للنموذج التعاقدى المستقبلي مع الأخذ بالنتيجة النهائية لهذه العملية في الحسبان.

٨٥- وينبغي أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية إدارة الموارد البشرية في المنظمة.

التوصية ٨

ينبغي للمدير العام أن يقدم نموذجاً تعاقدياً يُجسّد على النحو المناسب احتياجات التوظيف المتغيرة ويأخذ في الحسبان أساليب التمويل القائمة.

٨٦- وليس لدى المكاتب الإقليمية استراتيجيات منفصلة للموارد البشرية، وهي مطالبة باتباع النهج المؤسسي. ولهذا الغرض، وضعت استراتيجيات الموارد البشرية العالمية بطريقة تشاركية، وهي توفر أساس المناقشات في عملية الإصلاح الجارية. ويرحب المفتشان بما يجري الآن من وضع لمجموعة من المؤشرات القابلة للقياس والأهداف المناظرة لها فيما يتعلق بالعناصر المهمة من استراتيجيات الموارد البشرية وخطة العمل المرتبطة بها.

٨٧- وإدارة شؤون الموارد البشرية مسؤولة على السواء عن الإدارة التشغيلية للموارد البشرية في المقر الرئيسي وعن السياسات العالمية على صعيد المنظمة. والأنشطة الخاصة بالموارد البشرية في المقر الرئيسي مجزأة بين إدارة شؤون الموارد البشرية والموظفين الإداريين/ المساعدين المعنيين بالموارد البشرية في الدوائر. وعبر مختلف الدوائر، يضطلع الموظفون الإداريون/ المساعدون المعنيون بالموارد البشرية بأنواع مختلفة من الأنشطة، وهم لا يقدمون التقارير إلى إدارة شؤون الموارد البشرية، مما يؤثر في جودة عملهم واتساقه. ومن شأن تغيير هذا الوضع أن يؤدي إلى زيادة التماسك والاتساق في تنفيذ سياسة الموارد البشرية في المقر الرئيسي.

٨٨- وتحظى مساعدة المقر الرئيسي واستجابته بتقدير موظفي الموارد البشرية في الأقاليم، بيد أن عدد موظفي إدارة شؤون الموارد البشرية المحدود وُصف بأنه مثير للمشاكل. وخلال الاستعراض الحالي، لاحظ المفتشان أن جوانب القصور التي يعاني منها التوظيف في مجال الموارد البشرية تؤدي أحياناً إلى الحد من قدرة الإدارة (على سبيل المثال، ظلت وظيفة رئيس إدارة شؤون الموارد البشرية في إقليمين اثنين شاغرة لمدة تزيد على سنة ونصف). وينبغي للإدارة في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية الانتباه لهذا الوضع ودعم تعزيز إدارة شؤون الموارد البشرية. وبالنظر إلى تعقيد المهام التي تقع على عاتق إدارة شؤون الموارد البشرية، بما في ذلك مسائل حساسة، يرى المفتشان أنه ينبغي تدعيم الملاك الوظيفي لإدارة شؤون الموارد البشرية.

٨٩- وتتولى إدارة شؤون الموارد البشرية في المقر الرئيسي للمنظمة تشغيل شبكة قائمة خاصة بالموارد البشرية مع الأقاليم بواسطة اجتماعات شخصية وفيديوية منتظمة. بيد أن المفتشين وجدوا أن هذا التشبيك أشد ضعفاً بين المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية.

٩٠- وتتسم مسؤوليات الموارد البشرية في المنظمة بدرجة عالية من اللامركزية حيث تُسند إلى المستوى الإقليمي. وتعالج وحدات الموارد البشرية الإقليمية المسائل التشغيلية الخاصة بالموارد البشرية من أجل المكاتب الإقليمية وأغلب المكاتب القطرية في الإقليم. ويتمتع المديرون الإقليميون، طبقاً للسلطات المخولة إليهم، باختصاصات شاملة بالنسبة لجميع القرارات الخاصة بالموارد البشرية. ويعتمد كل مدير إقليمي جميع تعيينات الفئة المهنية حتى الرتبة مد-١؛ وهو الذي يتخذ القرارات أيضاً بشأن تصنيف الوظائف وتحويل العقود إلى تعيينات مستمرة وعمليات إعادة الانتداب؛ كما أنه يضطلع بمسؤوليات في الآليات الرسمية لتسوية النزاعات والشكاوى. وبالتالي، يُمكن ضمان اتساق أنشطة الموارد البشرية في الأقاليم على نحو أيسر مما هو الحال بالنسبة للمقر الرئيسي بهيكله المجزأة ومسؤولياته الموزعة. ومع ذلك، يحتاج الأمر إلى تدعيم الرصد من أجل ضمان الاتساق في تنفيذ السياسات والقواعد المؤسسية الخاصة بالموارد البشرية عبر المنظمة.

٩١- وجرى تطوير عناصر التخطيط المحسن للقوى العاملة في الاستراتيجية وخطة العمل الخاصتين بالموارد البشرية. وتُمثل تغييرات معينة في ممارسات التعيين، مثل إعداد قوائم شاملة بأسماء المرشحين وتوصيف الوظائف توصيفاً عاماً، مبادرات واعدة. بيد أنه ليس لدى المنظمة تخطيط شامل لتعاقب الموظفين اللهم إلا بعض العناصر المجزأة. وبالنظر إلى معدلات التقاعد العالية المتوقعة (من المقرر تقاعد ٣٢٪ من القوة العاملة خلال السنوات العشر المقبلة، بما في ذلك ٤١,٣٪ من موظفي الفئة المهنية والفئات العليا الحاليين)، من المستصوب جداً تحقيق المزيد من التقدم في هذا المجال.

٩٢- وتُبين البيانات المقارنة المستمدة من منظومة الأمم المتحدة أن هيكل الرتب في المنظمة أثقل عند القمة منه في سائر منظمات الأمم المتحدة،^{٣٥} وهو أمر سبق لإدارة المنظمة أن سلّمت به^{٣٦} (٤٣,٢٪ من موظفي الفئة المهنية والفئات العليا هم من الرتبة م-٥ أو أعلى). ولم تحقق محاولات إعادة تصنيف الوظائف في مستويات أدنى سوى نجاح محدود. وفي بعض المكاتب الإقليمية، نتج عن التطورات حتى إلى الاتجاه المعاكس، مع إنشاء أعداد متزايدة من الوظائف العالية الرتب (لا سيما في المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي لأوروبا).^{٣٧}

٩٣- وقد أدرجت المنظمة تنقل الموظفين كهدف تنظيمي في استراتيجيتها الخاصة بالموارد البشرية. وتجدر ملاحظة أن تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن المنظمة لعام ٢٠٠١ كان قد اقترح بالفعل تطبيق التنقل على نطاق أوسع، بيد أنه لم يجر التصدي لهذا المفهوم بطريقة مناسبة على مستوى السياسات ولم يتحقق تقدم يُعَد به في هذا الصدد. وبالتالي، تُبين الأرقام انخفاض مستوى التنقل، لا سيما فيما بين الأقاليم. ففي حين أن ٧,٧٪ من موظفي الفئة المهنية في المنظمة (١٦٤ موظفاً) انتقلوا إلى مركز عمل مختلف في عام ٢٠١١، انتقل ٤٦ موظفاً فقط (أساساً من المقر الرئيسي) إلى إقليم مختلف. وانتقل بين الأقاليم منخفض على وجه الخصوص في المكتب الإقليمي لأفريقيا حيث يجري تعيين أكثر من ٩٠٪ من الموظفين من داخل الإقليم، وليس هناك سوى ممثلين اثنين للمنظمة من إقليم مختلف.

٩٤- وفي الوقت نفسه، يُدرك المفتشان أن ثمة أمثلة إيجابية للتنقل في مجال الإدارة، وإن كان ذلك يرجع في كثير من الأحيان إلى مبادرة شخصية من الموظف أو المدير وليس جزءاً من أي سياسة متسقة بشأن التنقل. ومع

٣٥ انظر الجدول ٣ ألف بالوثيقة CEB/2012/HLCM/HR/16.

٣٦ انظر استراتيجية المنظمة بشأن الموارد البشرية ٢٠١٠-٢٠١٥.

٣٧ يشمل ذلك الموظفين ذوي الرتب العالية المعيّنين بعقود طويلة الأجل وقصيرة الأجل؛ الوثيقتان ج ٦٢/٣٤ وج ٦٥/٣٤.

ذلك فإن الخبرة المكتسبة من نقل الموظفين من المقر الرئيسي إلى المكاتب الإقليمية أو العكس، وكذلك فيما بين الأقاليم، تُبين ما ينطوي عليه التنقل من إمكانيات هائلة. ومن شأن مواصلة تطوير سياسة تنقل صحيحة وتنفيذها على صعيد المنظمة أن يسمح لجميع مستويات وأقاليم المنظمة بالاستفادة من تلاحق العمل الرفيع النوعية والمعارف التنظيمية والتشغيلية القيمة لقوة عاملة متحركة.

٩٥- ولاحظ المفتشان أن المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ قد عرّف ونفّذ سياسة إقليمية قائمة بذاتها بشأن التنقل تُسمى "نظام إقليم غرب المحيط الهادئ لتنقل موظفي الفئة المهنية وتناوبهم" ويُعمل بها منذ عام ٢٠٠٩. وتتضمن هذه السياسة مبادئ توجيهية واضحة وآلية تنفيذ، بما في ذلك تحديد الوظائف الخاضعة للتنقل على سبيل الأولوية استناداً إلى طول مدة شغل الوظيفة. وتؤكد السياسة على اتباع نهج متدرج ومتغير ذي طبيعة تشاورية بدلاً من اللوائح الصارمة والتلقائية والإجبارية. ويرى المفتشان أن النهج التشاوري والربط بالتطوير المهني للموظفين على السواء هما من النقاط القوية في نظام التنقل التابع للمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ. وإن سياسة المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ بشأن التنقل هي من أفضل الممارسات في المنظمة. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في أي نظام شامل للتنقل.

٩٦- وكما تبين من استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة، فيما يتعلق بالتنقل، يرى أغلب المجيبين (٦٣,٦٪) أن من شأن سياسة جيدة الصياغة أن تعود بالفائدة على تطويرهم المهني وعملهم المستقبلي في المنظمة.

٩٧- وينبغي أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين الفعالية والمساءلة والشفافية في إدارة الموارد البشرية في المنظمة.

التوصية ٩

ينبغي للمدير العام أن يضع ويعزز، بالتشاور مع المديرين الإقليميين، سياسة للتنقل على صعيد المنظمة عبر مستويات المنظمة الثلاثة كلها مع أهداف ملموسة ومجموعة من المؤشرات التي يتعين رصدها.

٩٨- وقد تحسن تشكيل موظفي المنظمة من حيث الجنس بدرجة كبيرة خلال العقد الماضي. ففي حين كانت المرأة تشغل ٢٥٪ فقط من وظائف الفئة المهنية والفئات العليا في عام ١٩٩٢، ازدادت هذه النسبة إلى ٤٠٪ في نهاية عام ٢٠١١. ومع ذلك، رغم النتائج الجيدة بالتتويه فيما يتعلق بتشجيع التوازن بين الجنسين، ما زال الوضع غير مرضٍ في بعض الأقاليم (المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي لشرق المتوسط والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ). وخلال الاستعراض، فُسّر ذلك بأنه يرجع إلى أسباب ثقافية. بيد أن الانشغال يساور المفتشين لعدم اتخاذ أي مبادرات أو تدابير ملموسة لتحسين الوضع في هذه الأقاليم.

٩٩- وينبغي أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين الفعالية والمساءلة والشفافية في إدارة الموارد البشرية في المنظمة.

التوصية ١٠

ينبغي للمدير العام أن يضع، مع المديرين الإقليميين المعنيين، خطة عمل ذات أهداف ومؤشرات من أجل تحسين التوازن بين الجنسين وأن يقدم تقريراً عن تنفيذها إلى المجلس التنفيذي كجزء من التقارير المقدمة بانتظام عن الموارد البشرية.

١٠٠- وبشأن طول عملية التعيين انشغال مديري البرامج بشكل عام. وفي المقر الرئيسي، يتركز التعيين في وحدة التعيين التابعة لإدارة شؤون الموارد البشرية. وتضطلع الأقاليم بتعييناتها هي، بيد أن الأنشطة تتفاوت عبر الأقاليم بسبب اختلاف السلطات المفوضة من المكتب الإقليمي إلى المكاتب القطرية. وقد انخفضت الفترة الزمنية التي يستغرقها التعيين في المقر الرئيسي من ٩ شهور إلى ٤,٦ شهر. والتعيين في المكاتب القطرية يضطلع به - بدرجات متفاوتة - المكتب الإقليمي، مما يؤدي إلى عملية طويلة ومعقدة، في حين أن بالإمكان تحقيق المزيد من الفعالية وتقليل زمن التعيين على المستوى القطري لو جرى تفويض السلطات على نحو أفضل.

١٠١- ويرحب المفتشان بقوائم أسماء المرشحين الشاملة كمبادرة جيدة لتوحيد عملية التعيين وتبسيطها. وبعد بذل جهود كبيرة في البداية من أجل وضع التوصيفات العامة للوظائف وتنفيذها، صارت مقبولة الآن على نطاق واسع. وينبغي تطبيق التوصيفات العامة للوظائف في المستقبل على أساس أوسع، كما ينبغي لها أن تشمل المزيد من المجموعات المهنية الرئيسية، بما في ذلك الإدارة. ويرى المفتشان أن وصف الوظائف وصفاً عاماً يوفّر فرصة لاجتذاب مرشحين خارجيين ذوي إمكانات رفيعة وتنويع المهارات الإدارية عبر المنظمة. وفي هذا الصدد فإن التجربة الإيجابية لعملية اختيار ممثلي المنظمة وقائمة المرشحين الشاملة المرتبطة بها هي أيضاً مشجعة.

١٠٢- وتستخدم المنظمة نظام إدارة وتطوير الأداء كأداة عامة لتقييم الأداء. وقد جرى تحويل العملية الورقية السابقة إلى نسخة إلكترونية إلزامية لجميع الموظفين وتشمل استعراضاً عند منتصف المدة وعند نهاية الدورة.

١٠٣- ونظام إدارة وتطوير الأداء أداة راسخة تُستخدم على صعيد المنظمة، فيما عدا في المكتب الإقليمي للأمريكتين/منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، حيث تُستخدم أداة أخرى. وفي حين كان معدل الامتثال في عام ٢٠١١ عالياً في المقر الرئيسي (٩١٪) والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا (٩٢٪) والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ (٩٤٪)، لم يكن باعثاً على الرضا في المكتب الإقليمي لشرق المتوسط (٣٨٪) والمكتب الإقليمي للأمريكتين (٢٩٪). وطبقاً لما تبين في المقابلات الشخصية، من المتوقع أن تتحسن معدلات الامتثال نتيجة للتحول إلى النسخة الإلكترونية في عام ٢٠١٢ في الأقاليم. وقد علم المفتشان أن ثمة شكوكاً أثارت بشأن جودة نظام إدارة وتطوير الأداء بسبب عوامل سلوكية وثقافية تؤثر في الإدارة والقيادة، ولأن الآراء السلبية تُعطى فيه بحذر أو لا تُعطى على الإطلاق. وأكد المشرفون وجود نزعة إلى تقييم أداء الموظفين بأكثر مما يستحق. وبيّن استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة معدل رضا عالياً إلى درجة تبعث على الدهشة عن نتائج نظام إدارة وتطوير الأداء بين المحييين (اعتبرت نسبة قدرها ٨٩٪ من المحييين أن النظام عادل). وفي هذا الصدد، لاحظ المفتشان عدم وجود تتبع منهجي لتقييمات النظام وعناصره النوعية. وينبغي للإدارة أن تضطلع بالمزيد من العمل التحليلي من أجل مقارنة النتائج المجمعة لتطبيق نظام إدارة وتطوير الأداء على الأفراد بالأداء العام للوحدات المناظرة.

١٠٤- وهناك في الوقت الراهن فرص محدودة للغاية يُمكن فيها للمديرين حفز الأداء الجيد أو مكافأته ومعاقبة الأداء غير المرضي أو السيئ.^{٣٩} فالاستخدام المتكرر للعقود المستمرة يُعرقل فصل الموظفين الذين يفشلون في الوفاء بتوقعات أدائهم بشكل متواصل. وفي المقابل، ليست هناك أي وسيلة تقريباً لترقية الموظفين ذوي الأداء الممتاز. وخلال الاستعراض الحالي، صار من الواضح أن إعادة تصنيف الوظائف تُستخدم، في عدد لا يُستهان به من الحالات، كباب خلفي لترقية الموظفين - لاسيما على المستوى الإقليمي. ولا يُشكل ذلك عملية مكلفة ومستغرة للوقت فقط ولكنه يُسهم أيضاً في الهيكل المُثقل عند القمة عن طريق إنشاء وظائف جديدة من الرُتب الأعلى. ففي عام ٢٠١١، طلبت الأقاليم في المتوسط رفع رتبة ١٦٪ من جميع الوظائف المشغولة؛ وفي الوقت ذاته، كانت هناك طلبات قليلة جداً لخفض الرتبة (٣٪ من جميع الوظائف الشاغرة). وقد أُحيط المفتشان علماً بأن إدارة شؤون الموارد البشرية استهلت استعراضاً لنظام المكافآت والجزاءات الحالي في المنظمة.

١٠٥- وتُنظّم برامج التعلّم وتطوير مهارات الموظفين في المنظمة حول الأولويات التالية: الإرشاد والتوجيه، والتدريب في مجال الإدارة، وإدارة الأداء ونظام إدارة وتطوير الأداء، والكفاءات الأساسية، ونظام الإدارة العالمي، والتدريب اللغوي. وخلال الثنائية ٢٠١٠-٢٠١١، خُفّضت ميزانية التدريب الموحدة إلى ٢٣ مليون دولار أمريكي بعد أن كانت ٢٩ مليون دولار أمريكي في الثنائية السابقة. وبالنسبة للثنائية الحالية ٢٠١١-٢٠١٣، خُفّضت ميزانية التدريب مجدداً بدرجة كبيرة إلى ١٤ مليون دولار أمريكي، وهو ما يُمثل خفضاً بنسبة ٣٩٪. وبالنظر إلى إعطاء الأولوية للمبادرات العالمية، سيؤدي خفض ميزانية التدريب إلى تقليل الدعم المتاح للمستوى القطري.

١٠٦- وفي حين يحظى التدريب وتنمية مهارات الموظفين باهتمام رسمي قوي من إدارة المنظمة (اللجان المعنية بهما يرأسها المدير العام والمديرون الإقليميون)، تثير الفجوة الكبيرة القائمة بين النوايا الواعدة والموارد المالية المتاحة انشغالاً جدياً. وقد أدت تخفيضات الموارد إلى الحدّ من فرص التدريب، ولا سيما على المستويين الإقليمي والقطري. وتواجه بعض الأقاليم المزيد من الصعوبات مقارنة ببعض الأقاليم الأخرى والمقر الرئيسي. ففي المقر الرئيسي والمكتب الإقليمي لشرق المتوسط، على سبيل المثال، شارك الموظفون في المتوسط في ٢,٤ و ٢,٢ دورة تدريبية على التوالي خلال الثنائية الماضية، في حين كان متوسط عدد الدورات التدريبية المكتملة للموظف الواحد في المكتب الإقليمي لأفريقيا ٠,٢ دورة فقط. ٤١ وفيما يتعلق بالتدريب وتطوير مهارات الموظفين، يُبيّن استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة أن ٣١,٨٪ فقط من المجيبين عبر المنظمة يشعرون أن التدريب مُكَيّف لتطويرهم الوظيفي، كما لم يؤكد سوى ٢٨,٨٪ منهم وجود صلة مناسبة بين التدريب ونظام إدارة وتطوير الأداء. ومن المشكوك فيه أن يكون في استطاعة منظمة قائمة على المعارف مثل منظمة الصحة العالمية أن تتحمل مثل هذه التنازلات الكبيرة المجسدة في التخفيضات الراهنة في ميزانية التدريب، حتى في أوقات التشفير المالي. وبالنظر إلى الموارد المتاحة والأهمية الاستراتيجية المسندة للتدريب، يُمثّل التعلّم الإلكتروني مبادرة جيدة ينبغي مواصلة تدعيمها. ومن شأن وجود صلة أقوى بين تقييمات الأداء والتعلّم أن يساعد على تخطيط أنشطة التدريب بطريقة متسمة بمزيد من المنهجية.

٣٩ انظر الوثيقة JIU/REP/2011/5.

٤٠ إذا أُخذ في الحسبان الرصيد المرحّل من الثنائية ٢٠١٠-٢٠١١، يبلغ إجمالي الموارد المتاحة في الثنائية ٢٠١٢-٢٠١٣ للتدريب ١٨ مليون دولار أمريكي.

٤١ طبقاً لحساب وحدة التفتيش المشتركة استناداً إلى أرقام المنظمة للمشاركين في التدريب في المقر الرئيسي والأقاليم.

ثالثاً: التخطيط والميزنة

ألف: التخطيط وتعبئة الموارد ورصد الأداء

١٠٧- يُدار التخطيط وتعبئة الموارد ورصد الأداء في المنظمة استناداً إلى عدّة أدوات تخطيط رئيسية، هي: برنامج العمل العام، والخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل والميزانية البرمجية واستراتيجيات التعاون القطري. وفي حين يُنفَّذ برنامج العمل العام والخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل والميزانية البرمجية على المستوى العالمي، تتضمن استراتيجيات التعاون القطري آحاد المنظورات القطرية بشكل مباشر.

١٠٨- وبرنامج العمل العام الحادي عشر الحالي هو وثيقة استراتيجية المنظمة العالمية الطويلة الأجل التي تحدد أهداف المنظمة ومجالات الأنشطة لفترة السنوات العشر ٢٠٠٦-٢٠١٥. وتوفّر الخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل نظرة عامة على الميزانية البرمجية وتمويل الميزانية. وهي تتضمن علاوة على ذلك وصفاً تفصيلياً للأغراض الاستراتيجية الثلاثة عشر التي استُخدمت تقليدياً لتخصيص الموارد على صعيد المنظمة، إضافة إلى النتائج المناظرة المتوقعة على صعيد المنظمة ومؤشراتها. وإضافة إلى ذلك، تُعرّف مساهمة الأقاليم في النتائج المتوقعة على الصعيد الإقليمي.^{٤٢}

١٠٩- وتُفصّل الميزانية البرمجية النتائج المتوقعة ومتطلبات الميزانية من الخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل لفترة سنتين وتُحدّد الأهداف ونطاق العمل في إطار كل غرض استراتيجي. وتُستخدم الميزانية البرمجية كأساس لخطط العمل التشغيلية.^{٤٣} وتضع مراكز الميزانية النتائج المتوقعة لكل مكتب على حدة والمهام العليا (المنتجات/الخدمات) والمهام الدنيا (الأنشطة)، إلى جانب الأطر الزمنية المقدرة وخطط الموارد البشرية من أجل تنفيذ البرنامج التعاوني.^{٤٤} ويُشكل استعراض منتصف المدة وتقييم سنوي جزءاً لا يتجزأ من الميزانية البرمجية. وفي إطار إصلاح المنظمة الجاري، تخضع آليات التخطيط والتمويل لتغييرات مهمة، بيد أن هذه التغييرات كانت وقت وضع الصيغة النهائية لهذا الاستعراض لا تزال جارية وليس بالإمكان تقييم آثارها بعد.

١١٠- وقد وضعت المنظمة ميزانية متكاملة تتضمن الدخل من جميع مصادر التمويل (الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية) كجزء من عملية تخطيطها على صعيد المنظمة.^{٤٥} ويتبع وضع الميزانية البرمجية مبادئ الإدارة القائمة على النتائج ويتضمن ثلاث منظورات: المنظور البرمجي (النتائج التي يتعيّن تحقيقها)؛ والمنظور التشغيلي (كيف تُحقّق النتائج)؛ والمنظور التنظيمي (على أي مستوى يُمكن تحقيق الأهداف بأكبر قدر من الفعالية). وتقضي المبادئ التوجيهية لتخصيص الموارد استراتيجياً في المنظمة بأنه ينبغي إعداد الميزانية البرمجية من خلال نهج للتخطيط مُصمّم من الأعلى إلى الأسفل ومن الأسفل إلى الأعلى على السواء.

٤٢ انظر الوثيقتين EUR/RC60/10 و EUR/RC60/10 Add.1.

٤٣ انظر الوثيقتين ج ٦٤/٧ و EBPBAC3/5.

٤٤ انظر الوثيقة SEA/RC64/5 Rev.1.

٤٥ انظر الوثيقة مت ١١٨/٧.

١١١- وقد بلغت الميزانية المعتمدة الإجمالية ٤,٥٤ مليار دولار أمريكي للثنائية ٢٠١٠-٢٠١١ ٤٦.٢٠١١ بيد أن المساهمات الإجمالية في الميزانية البرمجية بلغت ٣,٨٤ مليار دولار أمريكي. ٤٧ وجرى تمويل ٢١٪ من الميزانية بواسطة الاشتراكات المقدرة و ٢٤٪ بواسطة دخل آخر يُمكن التنبؤ به (مساهمات طوعية أساسية أو اتفاقات متعددة السنوات)، في حين كانت نسبة قدرها ٥٥٪ ممولة من دخل لا يُمكن التنبؤ به. ٤٨ وكان الغرض الاستراتيجي ١٣، الذي يشمل جزءاً كبيراً من الوظائف الإدارية في المنظمة، ممولاً بالاشتراكات المقدرة بنسبة ٦٠٪ وبالمساهمات الطوعية بنسبة ٤٠٪ في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١.

١١٢- وطبقاً لسياسة المنظمة، تُشكل الميزانية الأساس وآلية المراقبة فيما يتعلق بتخطيط الإنفاق وتمويله والتصريح به. ٤٩ ولكن نظراً للاعتماد الشديد على المساهمات الطوعية التي لا يمكن التنبؤ بها، لا يكون في العادة مضموناً سوى ٥٠٪ من الأموال عند بدء تنفيذ الميزانية البرمجية. ٥٠ وفي الوقت الراهن تُبذل الجهود من أجل تغيير ممارسة "الميزانية المأمولة" التي كانت متبعة من قبل والتي تتعارض مع المبادئ الخاصة بالميزانية. فالميزانية البرمجية الواقعية والممولة بالقدر الكافي وفي الوقت المناسب هي وحدها القادرة على استيفاء وظائف المراقبة القوية اللازمة.

١١٣- والميزانية المتكاملة هي نهج متدرج يستهدف التركيز على تحديد الأولويات الاستراتيجية. وقد سلطت إدارة المنظمة الضوء على أن جهوداً ناجحة بُذلت، رغم الأزمة المالية، لزيادة المساهمات الطوعية، بما في ذلك التمويل المرن، وهو ما يُمثل إنجازاً كبيراً لنظام التخطيط وتعبئة الموارد ورصد الأداء الحالي. والاتصالات مع شركاء المنظمة جيدة الترتيب ومنظمة. ومقارنة بما كان يجري في الماضي، يوفر نظام محسن للإبلاغ، بما في ذلك أنواع مختلفة من التحليلات، معلومات مهمة عن وضع المنظمة المالي.

١١٤- وفي حين يتبع التخطيط التشغيلي نهجاً مصمماً من الأسفل إلى الأعلى، يجري إعداد برنامج العمل العام والخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل أساساً من الأعلى إلى الأسفل. وقد قيل للمفتشين مراراً إن صوت البلدان وأولوياتها لا تؤخذ في الاعتبار على النحو الكافي، لا سيما في إعداد الميزانية البرمجية. وفي هذا الصدد، من شأن زيادة مشاركة المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية في إعداد عملية التخطيط على صعيد المنظمة أن يساعد على زيادة التركيز على الاحتياجات الفردية على المستوى القطري. وينبغي أيضاً إيلاء مزيد من الانتباه للتوفيق على نحو أفضل بين الخطط الموضوعية على صعيد المنظمة والخطط التشغيلية.

١١٥- وتُيسر شبكات إدارة التخطيط وتنسيق الموارد ورصد الأداء تنفيذ التخطيط البرمجي وتعبئة الموارد والرصد على صعيد المنظمة. وتعمل الآلية الأساسية بشكل جيد بين المقر الرئيسي والأقاليم، ولا سيما في مجال تعبئة الموارد. بيد أن التواصل والاتصالات بين المكاتب الإقليمية والقطرية تتفاوت عبر المنظمة. ففي المكتب الإقليمي لأفريقيا، يجتمع فريق إدارة التخطيط وتنسيق الموارد ورصد الأداء بتواتر أقل. وفي المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ والمكتب الإقليمي لأوروبا يحدث الاتصال بالمكاتب القطرية بمزيد من الانتظام، كما لاحظ المفتشان تجارب جيدة فيما يتعلق بدعم أنشطة تعبئة الموارد على المستوى القطري.

٤٦ انظر الوثيقة ج ٥/٦٤.

٤٧ انظر الوثيقة ج ٢٩/٦٥.

٤٨ انظر الوثيقة EBSS/2/INF.DOC./2.

٤٩ انظر المادة ٢-٢ من دليل المنظمة الإلكتروني.

٥٠ انظر الوثيقة م ١٣٠/٥ إضافة ٥.

١١٦- وكان للأخذ بنظام الإدارة العالمي وأدواته للرصد المالي دور رئيسي في تحسين أداء إدارة التخطيط وتنسيق الموارد ورصد الأداء. ويُستخدم نظام الإدارة العالمي على نطاق واسع من جانب كبار المديرين بيد أنه يُستخدم بدرجة أقل من جانب مديري المستوى المتوسط في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية. وقد حسنَ نظام الإدارة العالمي كمية ونوعية المعلومات الإدارية عن الأنشطة المزمعة والفعلية على مختلف المستويات. وتُعتبر تقارير الرصد الشهرية التي تُصدرها إدارة التخطيط وتنسيق الموارد ورصد الأداء أداة مفيدة لرصد أنشطة المنظمة على مختلف المستويات. بيد أن المعلومات المستمدة من نظام الإدارة العالمي تحتاج إلى المزيد من المعالجة والتطوير لكي تكون مفيدة للإدارة. وفي المكاتب الإقليمية، وحتى في بعض المكاتب القطرية، وُضعت نماذج مختلفة واستُخدمت بانتظام كأدوات للمعلومات الإدارية.

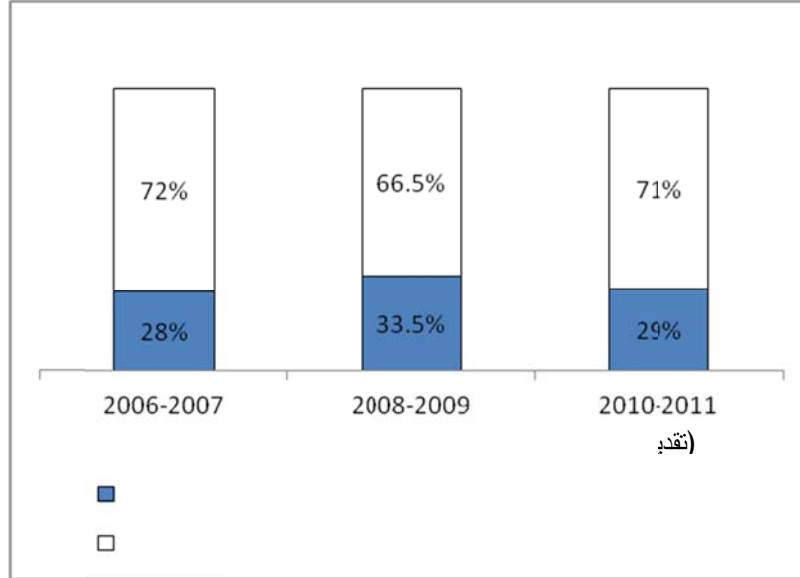
١١٧- واستُرعي انتباه المفتشين إلى أن عملية الميزنة والتخطيط طويلة ومعقدة وغير مرنة. فأرقام الميزانية المخططة يجري إعدادها في حزيران/ يونيو/ تموز/ يوليو، ومن ثم تُناقش بين آب/ أغسطس وتشرين الثاني/ نوفمبر في اللجان الإقليمية، قبل اعتمادها نهائياً من جانب جمعية الصحة في أيار/ مايو من السنة التالية، قبل بدء سنة الميزانية الفعلية بسبعة أشهر. وينطوي ذلك على عملية ميزنة تدوم ١٨ شهراً. وفي العادة لا تكون الجهات المانحة في وضع يسمح لها بالإعلان عن التزامات مالية في مثل هذه المرحلة المبكرة. ويسترعي المفتشان الانتباه إلى أن أغلب منظمات منظومة الأمم المتحدة الأخرى تعقد اجتماعاتها الخاصة بالموافقة على الميزانية السنوية في موعد أقرب إلى بداية سنة الميزانية. وينبغي للمنظمة أن تنظر في خيارات تقصير عملية الميزانية إجمالاً وأن تستكشف ما هو توقيت الاجتماعات ذات الصلة الأكثر مواءمة لتحقيق هذا الغرض.

١١٨- ويجري تنفيذ التخطيط وعمليات الإدارة القائمة على النتائج من خلال إطار معقد من المؤشرات المترابطة. والتعريف الدقيق لسلسلة النتائج والعلاقة بين مختلف المؤشرات (النتائج المتوقعة على صعيد المنظمة والنتائج المتوقعة لكل مكتب والنتائج المتوقعة على الصعيد الإقليمي) يستعصيان على الفهم وهما غير واضحين للعديد من شركاء المنظمة. وعدد هذه المؤشرات عالٍ جداً ومن العسير التعامل معها. وينبغي للمدير العام أن يضمن تبسيط سلسلة النتائج في نظام التخطيط الجديد.

١١٩- ويفتقر نظام الحدود القصوى للميزانية حسب الغرض الاستراتيجي إلى المرونة بدرجة كبيرة، وكثيراً ما يؤثر مشاكل مهمة على المستوى القطري عندما تكون الموارد متاحة لغاية محددة ولكن لا يُمكن استخدامها بسبب بلوغ الحد الأقصى للإنفاق في المجال المناظر. ويوائم التخصيص حسب الغرض الاستراتيجي والحدود القصوى بين الإنفاق وأولويات المنظمة العالمية. بيد أن الحدود القصوى كثيراً ما تُرتأى على المستوى القطري كحدود تعسفية، وهي تعرقل جمع المكاتب القطرية للأموال حتى عندما تكون إتاحة الموارد ممكنة. وعملية التشاور من أجل تغيير الحدود القصوى معقدة وتؤدي إلى تأخير كبير في التنفيذ. وربما توفّر إعادة التنظيم المزمعة للأغراض الاستراتيجية الثلاثة عشر في ١٠+٥ وظائف أساسية فرصة لجعل نظام الحدود القصوى أكثر مرونة.

١٢٠- ويُمثل عدم إمكانية التنبؤ بالموارد وعدم مرونتها مشكلة كبيرة بالنسبة للتخطيط الواقعي. وقد يؤدي ورود الأموال المتأخر أو "في آخر دقيقة" إلى صعوبة إعداد الميزانية البرمجية وانخفاض معدلات التنفيذ وعرقلة شديدة لعمل الميزانية البرمجية كآلية مراقبة فعالة. وتُخصّص غالبية الجهات المانحة مساهماتها الطوعية المقدمة إلى المنظمة بشكل صارم، في حين تتلقى أطراف فاعلة أخرى في قطاع الصحة موارد أكثر مرونة بكثير (مثل الصندوق العالمي). ويبيّن الشكل ١ أدناه أن غالبية الموارد التي تتلقاها المنظمة مخصصة. وتحتاج المنظمة إلى موارد أكثر مرونة لكي يتسنى لها استيفاء الأولويات على مستوى المكاتب القطرية ومجاراة الأطراف الفاعلة الأخرى في المجال الصحي الدولي والمحافظة على دورها القيادي كجهة استشارية عالمية قائمة على المعارف في مجال السياسات.

الشكل ١: منظمة الصحة العالمية: اتجاهات نسبة الدخل المخصص لأغراض محددة، ٢٠٠٦-٢٠١١



١٢١- وينبغي أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى ضمان زيادة الفعالية والشفافية في التخطيط وتعبئة الموارد في المنظمة.

التوصية ١١

ينبغي للمجلس التنفيذي أن يوصي بأن تدعم الدول الأعضاء جهود المدير العام في سبيل زيادة إمكانية التنبؤ بالتمويل، بما في ذلك عن طريق توفير مساهمات طوعية أكثر مرونة ومتعددة السنوات.

١٢٢- ولا تتسم آلية تخصيص الموارد بما يكفي من الشفافية والشمول فيما يتعلق بأصحاب المصلحة المعنيين. وفيما مضى، كان الفريق الاستشاري المعني بالموارد المالية، الذي كان يتكون من نائب المدير العام ورؤساء الدوائر وممثلي الأقاليم، يوفّر محفلاً رفيع المستوى لمناقشة تخصيص الموارد. بيد أن هذا المحفل توقف منذ ما يزيد على ثلاث سنوات. ويدعم الرأي السائد عبر الأقاليم إعادة إنشاء الفريق الاستشاري المعني بالموارد المالية، أو آلية شاملة مماثلة، من أجل إضفاء المزيد من الشفافية وتدعيم ملكية الأقاليم. بيد أنه من الجدير ملاحظة أن المكاتب الإقليمية كثيراً ما تُنظم مخصصات الميزانية للمكاتب القطرية بقدر مماثل من انعدام الشفافية والشمول، في الوقت نفسه الذي تنتقد فيه بشدة الممارسة الراهنة في المقر الرئيسي. وإقليم الأمريكتين هو الإقليم الوحيد الذي وضعت فيه سياسة واضحة لتخصيص الموارد على المستويين دون الإقليمي والقطري.

١٢٣- وينبغي أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى ضمان زيادة الفعالية والشفافية في التخطيط وتعبئة الموارد في المنظمة.

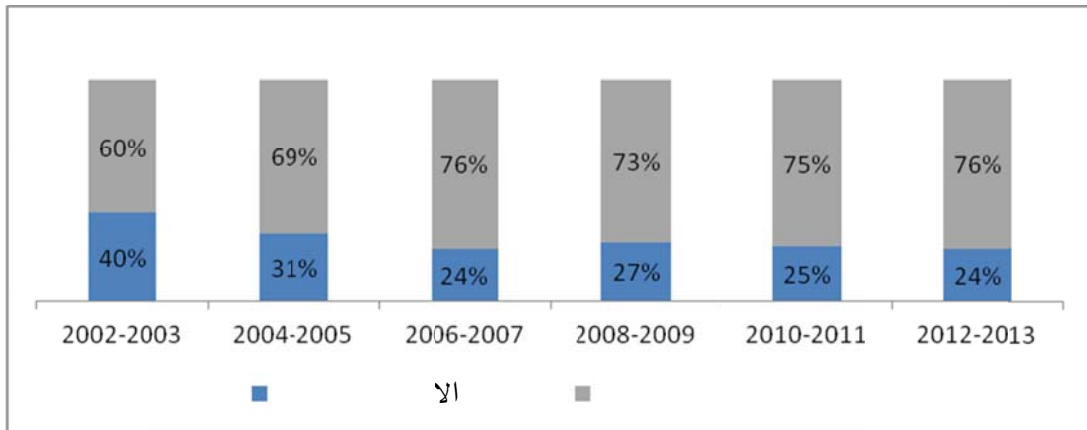
التوصية ١٢

ينبغي للمدير العام أن يُنشئ آلية رسمية مناسبة لعملية تخصيص الموارد من أجل تحسين الشفافية ومشاركة مختلف الأطراف الفاعلة في المنظمة.

١٢٤- وتتلقى المنظمة مساهمات طوعية على السواء من الدول الأعضاء والعديد من الجهات المانحة الأخرى، بما في ذلك منظمات دولية، والصناديق الائتمانية المتعددة المانحين التابعة للأمم المتحدة والمؤسسات والقطاع الخاص. وفيما يتعلق بالمبالغ المتلقاة، تنضم الدول الأعضاء وسائر الأطراف الفاعلة بنفس القدر من الأهمية. فقد جمعت المنظمة إجمالاً ١,٥٦ مليار دولار أمريكي من الدول الأعضاء ومبلغاً آخر قدره ١,٣٨ مليار دولار أمريكي من الجهات المانحة غير الدول في الثنائية ٢٠١٠-٢٠١١. وتبين الأرقام تركيزاً عالياً نسبياً بين الجهات المانحة. فقد وفّرت ثلاث دول أعضاء ٥٦,٥٪ من المساهمات الطوعية الحكومية. وبالمثل، وفّرت ثلاث جهات مانحة من غير الدول ٤٨,٥٪ من المساهمات الطوعية غير الحكومية. ويحتاج الأمر إلى بذل جهود خاصة لجمع الأموال من خارج الدائرة التقليدية لمجتمع المانحين.

١٢٥- وعلى مدى العقد الأخير، اكتسبت المساهمات الطوعية أهمية بالنسبة للهيكل التمويلي للمنظمة، حيث بلغت حصتها ٦٠٪ من إجمالي الأموال في الثنائية ٢٠٠٢-٢٠٠٣، و٧٦٪ بعد ذلك بعشر سنوات (انظر الشكل ٢ أدناه)، وهو ما يؤكد أهمية وجود نهج متسق لجمع الأموال وتعبئة الموارد. بيد أن جمع الأموال يخضع لتأثير السلوك المعقد والمتغير والذي لا يمكن التنبؤ به أحياناً للجهات المانحة من الدول وغير الدول.

الشكل ٢: اتجاهات الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية، ٢٠٠٢-٢٠١٣. ٥٣



١٢٦- وقد تزايد تقديم بعض الجهات المانحة للمساهمات الطوعية على المستويين القطري والإقليمي. وبالتالي، فإن وضع استراتيجيات إقليمية لتعبئة الموارد هو نهج له وجاهته. وهو يتماشى علاوة على ذلك مع الفقرة (و) من المادة ٥٠ من دستور المنظمة التي تنص على أن اللجان الإقليمية هي المسؤولة عن تعبئة الموارد اللازمة. وفي

٥٢ انظر ملحق الوثيقة ج ٢٩/٦٥ إضافة ١، نيسان/ أبريل ٢٠١٢؛ بيانات إدارة التخطيط وتنسيق الموارد ورصد الأداء مستمدة من نظام الإدارة العالمي وفرتها المنظمة.

٥٣ انظر الوثيقة EBSS/2/INF.DOC./2 بالنسبة للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ تستند البيانات إلى التقديرات.

الوقت نفسه، مازال هناك بعض الجهات المانحة، بما في ذلك بعض كبرى الجهات المانحة، التي تفضل اتباع نهج مركزي في سبيل جمع الأموال. وينبغي لأنشطة المنظمة الخاصة بجمع الأموال أن تأخذ هذه الاتجاهات المختلفة في الحسبان وأن تتبع نهجاً متغائراً. وبالتالي، لا ينبغي للمنظمة أن تُبالغ في التأكيد على المركزية في هذا المجال. بيد أن تفويض السلطات من المدير العام إلى المديرين الإقليميين لا يتضمن مواصفات بشأن تعبئة الموارد. وينبغي أن يكون وضع خريطة مؤسسية لأنشطة تعبئة الموارد عبر المنظمة هو أساس تحديد شروط مشاركة المستويين الإقليمي والقطري في هذا السياق.

١٢٧- وعلاوة على ذلك، ينبغي للمنظمة أن تدعم آلية منظمة للإرشاد والتدريب في مجال تعبئة الموارد. وينبغي لتدريب الموظفين أن يُركّز على أساليب جمع الأموال المختلفة والتفاوض مع الجهات المانحة وكتابة التصاريح ومذكرات التفاهم واستصدار الموافقة عليها وتوقيعها. وينبغي أيضاً أن يُتاح هذا التدريب على المستوى الإقليمي تحت الإشراف العام للمقر الرئيسي، وأن يُركّز على تقاسم أفضل الممارسات والخبرات من مختلف الأقاليم. وينبغي أن تتطرق برامج التدريب إلى ضرورة زيادة القدرة على تعبئة الموارد على المستوى القطري. وفي هذا الصدد، يُمكن لممارسات وخبرات سائر منظمات منظومة الأمم المتحدة أن توفر نظرة متبصرة وإرشادات مفيدة.

باء: الشؤون المالية

١٢٨- إن إدارة الشؤون المالية في المنظمة هي المسؤولة عن إدارة حسابات المنظمة وتقاريرها المالية وإدارة الخزينة ونظم السلامة المالية وسياساتها وإجراءاتها. وقد خضعت مؤخراً لعملية إعادة هيكلة كبرى عندما نُقلت الأنشطة التشغيلية من المقر الرئيسي للمنظمة إلى مركز الخدمات العالمي في عام ٢٠١١. وطبقاً للهيكل التشغيلي الجديد، تضطلع إدارة الشؤون المالية في المقر الرئيسي بمسؤولية العمل الخاص بالسياسات والمشورة الاستراتيجية. وكان السبب المنطقي لنقل إدارة الشؤون المالية هو خفض التكلفة،^{٥٤} وبالتالي فقد خُفض عدد موظفي الإدارة في المقر الرئيسي المرتفع التكلفة في جنيف.

١٢٩- وخلال الاستعراض، كان هناك اتفاق عام بين الأشخاص الذين جرت معهم المقابلات على أن إدارة الشؤون المالية أظهرت أقوى أداء في مجال الإدارة. وعلى الرغم من عملية إعادة الهيكلة الكبيرة، نجحت الإدارة في توفير خدماتها بفعالية ودون انقطاع كبير. ومن المنظور الاستراتيجي، حدث تحسّن في مجالات الحسابات والمالية وحساب التكاليف. وقد قارب التحوّل إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام على الاكتمال، ومن المتوقع تحقيق الامتثال الكامل لهذه المعايير في عام ٢٠١٣. وعلاوة على ذلك، حسّنت إدارة الشؤون المالية اتصالاتها من خلال التفاعل على نحو أوثق وإجراء المزيد من المناقشات الشاملة مع المدير العام والدوائر والمكاتب الإقليمية.

١٣٠- ويُنظّم التفاعل بين إدارة الشؤون المالية ودوائر المقر الرئيسي وإداراته من خلال مراكز اتصال معنية بالميزانية والشؤون المالية. وموظفو الميزانية والشؤون المالية في الأقاليم، المسؤولون أمام مديري الشؤون الإدارية والمالية، هم موظفو الاتصال الرئيسيون فيما يتعلق بجميع المسائل المالية. وتدعم الشبكة المالية غير الرسمية في المقر الرئيسي التنسيق بين إدارة الشؤون المالية وموظفي الشؤون المالية العاملين في الدوائر. ويرى المفتشان أن من شأن إقامة تسلسل رسمي لتقديم التقارير والمساءلة من موظفي الشؤون المالية في الدوائر ومن موظفي الميزانية والشؤون المالية في الأقاليم إلى إدارة الشؤون المالية أن يساعد على إضفاء الصفة المؤسسية بشكل أفضل على تقديم التقارير وأن يؤدي إلى إدارة مالية أكثر اتساقاً.

^{٥٤} انظر الاقتراح الخاص بإعادة هيكلة إدارة الشؤون المالية.

١٣١- ويُشكل عدم إمكانية التنبؤ بالتمويل مخاطر مالية حاسمة بالنسبة للمنظمة. ويتعلق ذلك بالتهديد الدائم المتمثل في عدم الوفاء بالالتزامات المالية المترتبة على عقود الموظفين الطويلة الأجل بسبب نقص التمويل. وفي كثير من الأحيان، يؤدي ذلك على المستوى القطري إلى عرقلة تعيين أفضل الموظفين المؤهلين بالنظر إلى عدم إمكانية تقديم التزام تعاقدي مناسب لهم.

١٣٢- ويتمثل أحد المخاطر المالية الرئيسية الأخرى في تقلبات أسعار الصرف. فالمنظمة تتلقى ٧٦٪ من دخلها بدولارات الولايات المتحدة ولكنها تتفق ٧٨,٦ منه بعملات أخرى (على سبيل المثال، ٣٢,٥٪ بالفرنكات السويسرية و ١٢,٦ باليورو).^{٥٥} وفي حين أن التحوط يُمكن أن يوفر الحماية من تقلبات أسعار الصرف لفترات محدودة من الزمن، فلا يُمكن لهذه الأداة المالية التصدي لاتجاه مستمر نحو تخفيض محتمل للعملات. وقد استخدمت إدارة المنظمة التحوط باعتباره الأداة المالية القصيرة الأجل الأيسر توافراً للتقليل من هذا الخطر إلى أدنى حد. بيد أن أفضل آلية بعيدة الأجل للحماية من هذا الخطر الناجم عن عدم اتزان العملات الطويل الأجل هذا تتمثل في التوفيق بين عملات الدخل والإنفاق. ويُمكن تحقيق ذلك عن طريق تحويل بعض عملات الاشتراكات المقدرة أو كلها إلى الفرنكات السويسرية لتغطية النفقات اللازمة في المقر الرئيسي. وإضافة إلى ذلك، ينبغي أيضاً النظر في خفض النفقات بالفرنكات السويسرية. ويُمكن إسناد بعض الأنشطة إلى مقار عمل منخفضة التكلفة طريقة ممكنة لخفض النفقات بالفرنكات السويسرية. وقد بذلت إدارة المنظمة بالفعل جهوداً يُعَدُّ بها في هذا الاتجاه (كوالا لامبور، تونس). وفيما يتعلق بزيادة الدخل بالفرنكات السويسرية، اقترحت الإدارة على الدول الأعضاء خيارات من قبيل مدفوعات ثابتة أو مدفوعات جزئية للاشتراكات بالفرنكات السويسرية.

١٣٣- وعلاوة على ذلك، أدى انخفاض نسبة تكاليف دعم البرامج، التي تُمثل مصدر تمويل رئيسياً بالنسبة للإدارة، إلى زيادة الصعوبات المالية. وتكاليف دعم البرامج محددة بالنسبة للمساهمات الطوعية بنسبة قدرها ١٣٪^{٥٦} من أجل تمويل التكاليف الإدارية لتنفيذ المشاريع، بيد أنها تناقصت باستمرار حتى بلغت ٧٪ في الثنائية ٢٠١٠-٢٠١١. ونظراً للعدد الكبير من الترتيبات الاستثنائية،^{٥٧} جرى في عام ٢٠١٠ الأخذ برسم مقتطع للوظائف المشغولة قدره ٨,٥٪ من التكاليف الإجمالية للمرتبات من أجل الحصول على مستوى الأموال اللازمة للإدارة. ويلاحظ المفتشان أن انخفاض تكاليف دعم البرامج ليس نتيجة لقرارات استثنائية وجديدة تتضمنها الاتفاقات التي أبرمت مؤخراً مع الجهات المانحة وإنما هو نتيجة زيادة حجم الأموال المؤهلة لتطبيق مستويات أدنى من تكاليف دعم البرامج طبقاً للسياسة السارية. ويبدو أن هذا الاتجاه طويل الأجل وينبغي استرعاء انتباه الدول الأعضاء إليه. ويُدرك المفتشان أن ثمة دراسة خارجية صدر تكليف بإجرائها بشأن موضوع تكاليف دعم البرامج. وهما يؤكدان مجدداً أنه ينبغي للدول الأعضاء أن تحدد نسبة تكاليف دعم البرامج عند مستوى يضمن استرداد التكاليف بالكامل بغية تلافي التمويل المتبادل.

١٣٤- وخلال الاستعراض، استُرعي انتباه المفتشين إلى بعض المسائل الأخرى التي تثير المخاطر المالية على المستوى القطري، مثل المساهمات المالية المباشرة في وزارات الصحة وتسوية الحسابات المصرفية. وأحجام المساهمات المالية المباشرة عالية نسبياً على المستوى القطري، وإن كانت التجارب متفاوتة بشأن تعاون الحكومات. وفي عدد من البلدان، ترد التقارير المقدمة إلى الجهات المانحة بعد تأخير طويل كما أن مراجعة الوثائق الداعمة ضعيف إلى حد كبير بسبب المشاكل المرتبطة بالقدرات. ويجري التعامل مع المساهمات المالية المباشرة في وحدة الشراء التابعة لنظام الإدارة العالمي، وهو ما قد يُشتت الانتباه عن المخاطر المالية ذات الصلة.

٥٥ انظر الوثيقة EBSS/2/INF.DOC./2.

٥٦ حسبما يرد في القرار ج ص ٣٤-١٧.

٥٧ انظر الوثيقتين ج ٢٩/٦٥ و EBSS/2/INF.DOC./2.

ومن المشكوك فيه أن تصريف الأعمال كما يجري حالياً مُصمّم جيداً للتعامل مع المساهمات المالية المباشرة بطريقة مناسبة. وينبغي للإدارة أن تنتظر في خيارات لربطها على نحو أفضل بالمجال المالي. وعلاوة على ذلك، لا تجري تسوية الحسابات المصرفية، التي تُمثل آلية مراقبة داخلية مهمة، دائماً في حينها أو أنها تجري دائماً ورقياً ويدوياً بالكامل. وينبغي إيلاء هذه المخاطر القطرية قدراً كبيراً من الانتباه امثالاً لمواد اللائحة المالية والنظام المالي ذات الصلة وفي المراجعة الداخلية للحسابات.

١٣٥- ومع الأخذ بنظام الإدارة العالمي، تحوّل تطبيق الضوابط المالية في المجال المالي من التحقق المسبق إلى التحقق اللاحق، كما انخفضت قدرة الرصد بدرجة كبيرة نتيجة تصميم النظام القائم على الخدمة الذاتية. وكرّد فعل لهذا الوضع، استهلت المكاتب الإقليمية مبادرات تصحيحية لإنشاء وحدات للامتثال المالي (على سبيل المثال المكتب الإقليمي لأوروبا) أو أنشأت وظيفة معنية بالامتثال داخل وحدة الميزانية والشؤون المالية (على سبيل المثال المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا) أو تحت الإشراف المباشر للمدير الإقليمي (المكتب الإقليمي لأفريقيا). وقد وضعت هذه الأفرقة قوائم مرجعية للامتثال في مجالات الشراء والسفر وتقديم التقارير للجهات المانحة والعمليات المحاسبية. ويرحب المفتشان بزيادة الوعي بالرصد المالي والضوابط المالية والرغبة في تحسينهما. بيد أنه بالنظر إلى أن هذه النهج الفردية يُضطلع بها بمعزل بعضها عن بعض في مختلف الأقاليم وأنها تُكرّر في جزء منها العمل المُضطلع به على المستوى القطري وفي مركز الخدمات العالمي، ينبغي للمنظمة أن تستفيد من إدماج الجهود المبذولة على مختلف المستويات في إطار مشترك متسق وشامل خاص بالامتثال.

١٣٦- وإدارة المخاطر متخلّفة على المستوى الإداري الاستراتيجي. وفي هذا الصدد، سلّطت لجنة الخبراء المستقلين الاستشارية في مجال المراقبة الضوء على الحاجة إلى توفير تحليل متعمق لكيفية تصميم إطار لإدارة المخاطر المؤسسية وتنفيذه. ٥٨ وتؤكد المخاطر المالية ذات الصلة الحاجة إلى سجل متسق للمخاطر كجزء من نظام المراقبة الداخلي في المنظمة. وفي الوقت الراهن، يجري التصدي للمخاطر القائمة كل على حدة وحالة بحالة. وينبغي تحديد المخاطر بطريقة منهجية على صعيد المنظمة وحسب المجال الموضوعي وتقييمها تبعاً لآثارها واحتمال حدوثها والتصدي لها بطريقة استباقية من جانب المعنيين بها. وينبغي باستمرار تحديث الجهود الجارية بشأن إنشاء سجل للمخاطر على صعيد المنظمة وتنفيذه.

١٣٧- وقد عفا الزمن على بعض مواد اللائحة المالية للمنظمة، وهناك اختلاف بين الممارسة الحالية والأحكام المدونة (على سبيل المثال، المادة ٣-٢ فيما يتعلق بهيكل الميزانية والميزانية المتكاملة). وفي حين تمر المنظمة بمرحلة انتقالية فيما يتعلق بإنشاء آلية تمويل جديدة ستؤثر بدرجة كبيرة على إعداد الميزانية، فلا بد من تجسيد القرارات المتخذة على مستوى الأجهزة الرئاسية تجسيدا صحيحاً في اللائحة المالية لأن هذه اللائحة هي أداة رئيسية لضمان الانضباط اللازم في الأمور المتعلقة بالميزانية.

١٣٨- ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يؤدي إلى تحسين المساءلة عبر جميع مستويات المنظمة.

التوصية ١٣

ينبغي للمدير العام أن يضمن إدماج آليات الامتثال والمراقبة على مختلف المستويات في إطار متسق وشامل للمراقبة الداخلية.

رابعاً: الخدمات الأخرى

ألف: خدمات دعم العمليات

١٣٩- توفر إدارة خدمات دعم العمليات الخدمات الإدارية، وهي المسؤولة عن وضع السياسات العالمية والإرشادات في هذا المجال عبر المنظمة. وكانت هذه الإدارة مسؤولة في الماضي أيضاً عن الشراء المركزي للسلع والخدمات على صعيد المنظمة والتفاوض على العقود مع موردين متخصصين مختارين وإدارة الفهرس (الكتالوج) العالمي ذي الصلة ودعم البنية التحتية في المقر الرئيسي. وخلال الاستعراض الحالي، حُوّلت وظيفة الشراء إلى كوالا لامبور، ونتيجة لهذا التحويل صار مركز الخدمات العالمي هو صاحب العمل بالنسبة للشراء في حين أن إدارة خدمات دعم العمليات مسؤولة فقط عن شراء السلع الذي يُستهل من المقر الرئيسي.

١٤٠- بيد أن تحويل الشراء إلى مركز الخدمات العالمي لم يُعد أو يُدار جيداً. فعلى عكس وظائف أخرى، مثل الشؤون المالية أو تكنولوجيا المعلومات، جرى تحويل المعالجة ووضع السياسات على السواء. وبالنظر إلى عدم وجود خط تنظيمي واضح بين هاتين الوظيفتين في إطار الترتيب الراهن، فإن ذلك يثير تساؤلات بشأن الفصل السليم والواضح بين الواجبات والمسؤوليات.

١٤١- وقد حققت إدارة خدمات دعم العمليات تقدماً جيداً نحو إدارة أنشطة دعم العمليات على نحو فعال التكلفة في المقر الرئيسي. وأدى إسناد بعض الوظائف إلى جهات خارجية (مثل الطباعة وصيانة المباني) إلى تحقيق مكاسب في الكفاءة. ونتيجة لاستخدام اتفاق معياري بشأن إسناد الطباعة والاستئساخ المكتبيين إلى جهات خارجية، خُفض عدد الأجهزة التقنية (آلات الفاكس وآلات النسخ والطابعات وما إلى ذلك) من أكثر من ٢٤٣٠ إلى ٣٤٢، مما أدى إلى وفورات تبلغ مليون دولار أمريكي سنوياً في المقر الرئيسي. وإضافة إلى ذلك، انخفض استهلاك الورق بأكثر من ٥٠٪. ويرى المفتشان أنه ينبغي مواصلة استكشاف الفرص المؤاتية لوضع مثل هذه الترتيبات المفيدة لإسناد خدمات الدعم الأخرى إلى جهات خارجية، بما في ذلك في الأقاليم. وينبغي للمدير العام أن يضمن تبادل الخبرات والدروس المستفادة بشأن ممارسة إسناد بعض الوظائف إلى جهات خارجية بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية.

١٤٢- وتُمثّل خطط التوسع في إسناد بعض الوظائف إلى جهات خارجية بحيث يشمل أيضاً خدمات الأمن والنقل مبادرات مُبشرة. فقد أدى تحويل وظيفة الشراء إلى مركز الخدمات العالمي وتحويل بعض وظائف السفر إلى مواقع أخرى منخفضة التكلفة إلى مساعدة إدارة خدمات دعم العمليات على تحقيق وفورات يُعتد بها. ومع ذلك، يرى المفتشان أن الأمر يحتاج إلى تدعيم العمل بشأن الإرشادات المقدمة لإدارة خدمات دعم العمليات في مجال السياسات. وفي هذا الصدد، فإن الاتصالات بين إدارة خدمات دعم العمليات والمكاتب الإقليمية محدودة، كما ينبغي لشبكة خدمات دعم العمليات أن تعمل بمزيد من الفعالية. وسوف تستفيد جميع مجالات خدمات دعم العمليات من تقوية الإرشادات على المستوى المؤسسي وتحسين تبادل الخبرات باستخدام شبكة تعمل جيداً.

السفر

١٤٣- بالنسبة للسفر، يتصدى المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية للسياسات والمفاوضات مع خطوط الطيران ووكلاء السفر والدعم التعاقدية، في حين يتصدى مركز الخدمات العالمي للمعالجة التشغيلية والامتنال والمسائل المتعلقة بالدفع. والسفر مجال حددت فيه عمليات مراجعة مختلفة عدداً من المشاكل مثل عدم تقديم مطالبات السفر^{٥٩} والحاجة إلى تحسين جودة التقارير المقدمة^{٦٠} وعدم وجود ضوابط داخلية فعّالة للتخفيف من المخاطر

٥٩ انظر الوثيقة ج٣٠/٦٤.

٦٠ انظر الوثيقة ج٢٨/٦٤.

المرتبطة بإعداد طلبات السفر والموافقة عليها. ويشمل ذلك عدم اكتمال الوثائق الداعمة، وإخفاق آليات الإشراف، والمعالجة، وعدم الاتساق في تنفيذ سياسة المنظمة بشأن السفر في نظام الإدارة العالمي، وعدم التعامل بطريقة منهجية بشأن استرداد المدفوعات.^{٦١} وغالباً ما تعمل المكاتب الإقليمية مع وكالات سفر معتمدة باستخدام عقود معيارية لا تتسم أحياناً بالمرونة الكافية وتجعل من العسير الشراء من وكالات السفر المحلية التي قد توفر تذاكر طيران أرخص ثمناً أو شروطاً أفضل.

١٤٤- ويرحب المفتشان بالتدابير المتخذة مؤخراً لتحسين تخطيط ورصد السفر والتكاليف المرتبطة به في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية. بيد أن بعض الأحكام الجديدة لسياسة السفر (التغييرات التي طرأت على التحقق من فواتير الفنادق وغيرها من الوثائق الداعمة) أوجدت عبئاً ونفقات إدارية إضافية قد لا تتناسب مع المكاسب المالية المتوقعة. ومن المستصوب إجراء تحليل لمرادودية أثر هذه التدابير الجديدة. وعلاوة على ذلك، ينبغي تنقيح عملية الموافقة على طلبات السفر وتبسيطها. فالأمر يحتاج إلى العديد من التوقعات للموافقة على طلب سفر في الميدان، بما في ذلك من الممثلين والمكاتب الإقليمية، حتى بالنسبة للسفر المتضمن في البرنامج والميزانية المعتمدين.

١٤٥- ومع الأخذ بنظام الإدارة العالمي ونهج الخدمة الذاتية، أصاب الضعفُ ضوابط مستحقات السفر وتنفيذ سياسة السفر. وقد اتخذ عدد من التدابير التصحيحية لتدعيم مراقبة الجودة والامتثال فيما يتعلق بالسفر. وفي العديد من المكاتب الرئيسية، يُضطلع بضمان جودة السفر مسبقاً وليس لاحقاً. وبالنظر إلى أن عمليات التحقق هذه تُنفَّذ حالياً على المستويين القطري والإقليمي وفي أن معاً في مركز الخدمات العالمي، ينبغي مواءمتها من أجل تلافي الازدواجية.

إدارة المباني

١٤٦- إدارة المباني مجال ينطوي على مشاكل. فالتخطيط والرصد يجريان بطريقة سيئة فيما يتعلق بحالة المباني واحتياجات الصيانة والجوانب المالية للتجديد. والشبكة المناظرة هي من أضعف الشبكات، وليس هناك وضوح بشأن دور ومسؤولية المكاتب الإقليمية إزاء المكاتب القطرية فيما يتعلق بإدارة المباني. بيد أن البيانات التالية تؤكد أهمية البنية التحتية وإدارة المباني بالنسبة للمنظمة.

١٤٧- في عام ٢٠٠٦، أفادت المنظمة بوجود ١٨٨ مكتباً تابعاً لها، ١٥ منها تمتلكها المنظمة، بما في ذلك المقر الرئيسي و٥ مكاتب إقليمية (جميعها باستثناء المكتب الإقليمي لأوروبا)؛ و٧٣ من المكاتب المتبقية (بما في ذلك تلك الكائنة في دور الأمم المتحدة) متاحة مجاناً و١٠٠ منها مستأجرة أو مشغولة على أساس تقاسم التكاليف. وبالإضافة إلى المواقع الخمسة عشر المملوكة، تتحمل المنظمة كلياً أو جزئياً تكاليف ٦٥ مكتباً، وتشكل هذه المكاتب بالتالي جزءاً لا يتجزأ من المخطط العام لتجديد المباني.^{٦٢} وبالنسبة للثنائية الحالية، قررت جمعية الصحة تخصيص ٢٢ مليون دولار أمريكي لصندوق العقارات من أجل تمويل المشاريع المحددة في المخطط العام لتجديد المباني، في حين كانت الاحتياجات الرأسمالية المتوقعة للثنائية ٣٩ مليون دولار أمريكي.^{٦٣} وفي الوقت الراهن، يبلغ رصيد هذا الصندوق ٠,٧ مليون دولار أمريكي كما أن المخصصات المتوقعة للثنائية ٢٠١٢-٢٠١٣ تبلغ ١٥ مليون دولار أمريكي.

٦١ انظر الوثيقة ج٣٣/٦٥.

٦٢ انظر الوثيقة ج٣٦/٦٣.

٦٣ انظر القرار جصع٦٣-٧.

١٤٨- ولا تقي بعض مكاتب المنظمة بمعايير الأمن المقبولة أو المردودية أو غير ذلك من المتطلبات بسبب تناقص الاستثمار فيها مع مرور الزمن. وبعض المباني معرض لمخاطر بيئية جادة. ففي المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا، يثير تلوث الهواء وأحوال المبنى مخاطر صحية كما أنها مضرة بمعدات تكنولوجيا المعلومات. وفي المكتب الإقليمي لأفريقيا، ليس لدى إدارة المباني أي خطة بعيدة الأجل للصيانة وإعادة البناء. وسوف يحل المكتب الإقليمي لأوروبا المشاكل القائمة في المبنى القديم نتيجة لانتقاله المرتقب إلى مدينة الأمم المتحدة الجديدة في كوينهاغن. أما المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ فهو نموذج قياسي لإدارة المباني، بالنظر إلى أن حالة طوارئ متعلقة بحدوث فيضان أدت إلى مبانٍ معادة التصميم وأفضل تجهيزاً.

١٤٩- ومن المنظور المالي، يضطلع كل إقليم بمسؤولية تخطيط وميزنة الاستثمارات في البنية التحتية وصيانتها. بيد أن إدارة البنية التحتية كثيراً ما تُعتبر أولوية ثانوية. ولدى جميع المكاتب الإقليمية مخططات عامة لتجديد المباني، ولكن في كثير من الأحيان يُخصّص ما يقل عن ٢ إلى ٤٪ من قيمة المباني المؤمن عليها للعمليات والصيانة، ولا تُخصّص بالنسبة لبعض المباني أي أموال على الإطلاق (على سبيل المثال، في المقر الرئيسي والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا). ومن حيث المبدأ، تُحدّد أولويات مشاريع المخطط العام لتجديد المباني تبعاً لترتيب يتكون من ستة مؤشرات، ولكن حتى المشاريع العالية الأولوية، بما في ذلك الإصلاحات الجارية للتآكل العادي، تظل دون تمويل. ونتيجة لذلك، فإن التنبؤ بالموارد اللازمة لإدارة المباني سيئ وأعمال الصيانة أو إعادة بناء المباني تجري كمشاريع مخصصة بدلاً من أن تكون جزءاً من نهج تخطيط بعيد الأجل ومتكامل.

١٥٠- وعموماً، ينبغي أن تكون إدارة المباني جزءاً من سياسة مؤسسية مشتركة، وهي تحتاج إلى التوجيه والدعم المنهجي عبر المنظمة، بما في ذلك على المستوى القطري. وينبغي تيسير ذلك من خلال تخصيص الموارد على نحو بعيد الأجل ويُمكن الاعتماد عليه، وتدعيم الشبكة المشتركة بين الأقاليم، ووضع مجموعة محسنة من المعايير والإرشادات والإجراءات المكتوبة.

١٥١- وينبغي أن يؤدي تنفيذ التوصيتين التاليتين إلى تحسين الفعالية والكفاءة في مجال خدمات دعم العمليات.

التوصية ١٤

ينبغي للمدير العام أن يضمن وضع سياسة بعيدة الأجل بشأن إدارة المباني ودعم تنفيذها بواسطة معايير وإرشادات على صعيد المنظمة.

التوصية ١٥

ينبغي لجمعية الصحة العالمية أن تستعرض السياسة البعيدة الأجل لإدارة المباني وأن توفر التمويل اللازم لتنفيذها.

باء: تكنولوجيا المعلومات

١٥٢- تكنولوجيا المعلومات أداة رئيسية لتيسير الإدارة والتنظيم على نحو فعال في المنظمات العالمية المتسمة باللامركزية مثل منظمة الصحة العالمية. ويتوقف عمل المنظمة ككل على نحو فعال إلى حد بعيد على عمل خدمات تكنولوجيا المعلومات دون انقطاع.

١٥٣- وتوفّر إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في المقر الرئيسي الخدمات الأساسية مثل دعم تطبيقات تصريف الأعمال والتطبيقات التكنولوجية على الصعيد العالمي ومكتب الخدمات العالمي والتأزر في مجال تكنولوجيا المعلومات على الصعيد العالمي (الإدارة المكتبية) والدعم التقني لشبكة المنظمة الداخلية مجاناً، في حين تُستردّ تكاليف خدمات من قبيل استضافة التطبيقات والمؤتمرات السمعية والفيديوية والوصول عن بعد إلى الشبكة الداخلية.^{٦٤} بيد أنه لا علم للمفتشين بوجود أي إرشادات واضحة بشأن سياسة استرداد تكاليف الخدمات غير الأساسية. ويرى المفتشان أنه ينبغي ألا يكون استرداد تكاليف خدمات تكنولوجيا المعلومات ممارسة عامة للمنظمة وإنما يُضطلع به فقط بالنسبة لخدمات مختارة وعلى أساس معايير واضحة. وإضافة إلى ذلك، لاحظ المفتشان حالات كانت تكلفة المعاملة فيها أعلى من الدخل المتأتى من استرداد التكاليف.

١٥٤- وكانت تكنولوجيا المعلومات مجالاً ضعيفاً داخل إدارة المنظمة في الماضي. وفي هذا الصدد، انتقد استعراض وحدة التفتيش المشتركة في عام ٢٠٠١، في جملة أمور، سياسات تكنولوجيا المعلومات غير المناسبة والموارد غير الكافية المكرسة لتكنولوجيا المعلومات والقوى العاملة في مجال تكنولوجيا المعلومات المكونة أساساً من موظفين يعملون بعقود قصيرة الأجل وعدم وجود استراتيجية لتكنولوجيا المعلومات. ومنذ ذلك الحين، تصدت المنظمة لأهم التحديات وحققت تقدماً يعتد به. فقد وضعت استراتيجية عالمية لتكنولوجيا المعلومات في البداية في عام ٢٠٠٦ وُحُدِّثت في عام ٢٠١٠. ووُضع عدد من السياسات الرئيسية مثل السياسة العالمية لأمن المعلومات وسياسة تصنيف المعلومات وسياسة إدارة الجدر النارية وأُتيحت لجميع مستويات المنظمة.

١٥٥- وتقدّم نسخة عام ٢٠١٠ المنقحة من استراتيجية تكنولوجيا المعلومات سبعة أهداف رئيسية، بما في ذلك مجموعة واضحة من الخدمات العالمية والمحلية المتقاسمة وآلية تمويل مستدامة للمبادرات العالمية وخدمات فعالة التكلفة لتكنولوجيا المعلومات وبيئة عمل معيارية.^{٦٥} وقد تبيّن من تقييم داخلي شامل جرى في عام ٢٠١١ لمجال تكنولوجيا المعلومات أن إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تُعتبر في الوقت الراهن مقدمة خدمات في المقام الأول من جانب إدارات المنظمة ووحدتها التقنية، وينبغي لها أن تُعدّل من وضعها لكي تصبح شريكاً استراتيجياً بشأن تصريف الأعمال في المستقبل.^{٦٦}

١٥٦- وقد نُقلت الخدمات التشغيلية لإدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إلى مركز الخدمات العالمي في كوالا لامبور في حين ظل العمل المتعلق بالسياسات في المقر الرئيسي المؤسسي. ووحدة تكنولوجيا المعلومات في كوالا لامبور كيان منفصل يضم حوالي ٦٠ موظفاً، وهي ليست جزءاً من مركز الخدمات العالمي ولكنها مسؤولة مباشرة أمام إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في جنيف. ويُمثّل الترتيب الراهن تشكيلة تنظيمية جيداً ييسر تقديم الخدمات بفعالية وتقسيم المهام بوضوح بين نظام الإدارة العالمي ووظائف تكنولوجيا المعلومات الأخرى. وينتج توافر موظفي تكنولوجيا المعلومات المهرة في كوالا لامبور خيارات لأداء الوظائف بمعدلات فعالة التكلفة. بيد أن المفتشين أُحيطوا علماً بالصعوبة المتزايدة المصادفة في تعيين موظفين مؤهلين على الرُتب الدنيا من فئة الخدمات العامة في كوالا لامبور والمكاتب القطرية، وهناك تنافس متزايد بين المنظمة والقطاع الخاص ووكالات الأمم المتحدة الأخرى على تعيين هؤلاء المهنيين.

٦٤ انظر فهرس (كاتالوج) خدمات تكنولوجيا المعلومات في المنظمة.

٦٥ انظر وثيقة المنظمة الداخلية عن استراتيجية تكنولوجيا المعلومات العالمية، ٢٠١٠.

٦٦ انظر ITT Strategic Direction and Vulnerability Assessment - A submission to the Roadmap Review Committee.

١٥٧- وتتسم البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات والدعم في مجال تكنولوجيا المعلومات بدرجة كبيرة من اللامركزية في الدوائر والأقاليم والبلدان. وبفضل الأخذ بمعايير موحدة في مجال تكنولوجيا المعلومات، تحقق المنظمة وفورات الحجم في عملية الشراء وتُقيم صلةً أفضل بين المعدات والبرامج الحاسوبية من جهة وعمليات تصريف الأعمال من جهة أخرى. بيد أن إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات استهلكت برامج عالمية معينة مثل التآزر في مجال تكنولوجيا المعلومات على الصعيد العالمي (الإدارة المكتبية) تستهدف إيجاد معايير موحدة على صعيد المنظمة للبيئة المكتبية. وقد اكتملت هذه الجهود تقريباً بالنسبة للمقر الرئيسي ولكنها متأخرة على المستوى الإقليمي.

١٥٨- وتزداد مشاركة المكاتب الإقليمية في وضع سياسات تكنولوجيا المعلومات واستراتيجية تكنولوجيا المعلومات العالمية. وييسر فريق القيادة العالمي المعني بتكنولوجيا المعلومات المناقشات المفيدة بين رؤساء كل فريق إقليمي معنى بتكنولوجيا المعلومات ورئيس إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات. وتجتمع لجان تكنولوجيا المعلومات الإقليمية مرة واحدة سنوياً، ويجتمع موظفو تكنولوجيا المعلومات في الأقاليم كل شهرين. وبفضل تحسين الاتصالات والتكامل الإقليمي، تحسّن ما توفّره إدارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من عمليات خدمة ودعم تقني من حيث الفعالية وسرعة الاستجابة خلال السنوات القليلة الماضية. وقد لوحظت هذه التغيرات وحظيت بالترحيب من جانب الوحدات التقنية.

١٥٩- وفي حين يجري التعاون الوظيفي بين المستويات الثلاثة المختلفة على نحو مناسب، فإن الاتفاقات بشأن التمويل كثيراً ما تكون عسيرة التحقيق والتنفيذ بسبب اختلاف مستويات تخصيص موارد تكنولوجيا المعلومات للأقاليم. وقد حُدّد عدم كفاية التمويل باعتباره مشكلة رئيسية خلال المقابلات الشخصية التي جرت في المقر الرئيسي والأقاليم على السواء، بيد أن وقعه أقوى على المستوى الإقليمي. وبالنسبة للثنائية ٢٠١٠-٢٠١١، كانت الإدارة قد اعتزمت في البداية إنفاق ٦٩,٣ مليون دولار أمريكي ولكنها مُنحت ميزانية قدرها ٦٣,٩ مليون دولار أمريكي منها ٤٠ مليون دولار أمريكي تقريباً تُنفق على عقود خدمات خاصة بأنشطة مُسندة لجهات خارجية. ولمواجهة هذا العجز، خُفّضت الأنشطة بدرجة كبيرة وعُلّقت الوظائف القصيرة الأجل ولم تُشغل الوظائف الشاغرة ونُفّذ احتواء التكاليف في جميع جوانب الميزانية وأخيراً أُلغي عدد من الوظائف. وبالنسبة للثنائية ٢٠١٢-٢٠١٣، جرى تخفيض آخر للميزانية إلى ٥٧,٥ مليون دولار أمريكي. ٦٧

١٦٠- وإضافة إلى خفض الموارد على مستوى المقر الرئيسي، فمن الأمور المثيرة للمشاكل أن مشاريع تكنولوجيا المعلومات العالمية ليس لها آلية تمويل عالمية. وعموماً، يُترك للمكاتب الإقليمية التخطيط لهذه المشاريع في إطار ميزانياتها هي. وبالنظر إلى أن للمشاريع العالمية عادةً آثاراً كبيرة على التكاليف، فإن حالة تنفيذها تتفاوت من إقليم إلى آخر. وفي هذا الصدد، ينبغي وضع آلية تمويل عالمية أكثر اتساقاً وتركيزاً من أجل ضمان تنفيذ المشاريع العالمية عبر المنظمة. ويرى المفتشان أن مشاركة فريق السياسات العالمية بقوة في عملية الموافقة على برنامج تكنولوجيا المعلومات العالمي وتمويله ستكون طريقة ممكنة لتحقيق التقدم بشأن ضمان الموارد المالية اللازمة لتنفيذ مشاريع تكنولوجيا المعلومات العالمية.

١٦١- وعلى المستوى الإقليمي، لاحظ المفتشان تفاوتاً كبيراً فيما يتعلق بتصريف شؤون تكنولوجيا المعلومات وظروفها التشغيلية. وقد أدت الترتيبات الحالية إلى وضع يتسم فيه المكتب الإقليمي لأوروبا والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ بتصريف شؤون تكنولوجيا المعلومات على نحو جيد

ووجود بنية تحتية جيدة لها. وهذه المكاتب قادرة حتى على خدمة آحاد البلدان عن بعد من المكتب الإقليمي، في حين أن قدرات المكتب الإقليمي لأفريقيا على إدارة البنية التحتية لتكنولوجيا المعلومات وخدماتها محدودة بدرجة أكبر. وخلال الاستعراض، لاحظ المفتشان أنه في حين أُحرز تقدم بشأن تحسين بيئة تكنولوجيا المعلومات في المكاتب القطرية (تحسين المعدات واستخدام الحواسيب المحمولة على نطاق أوسع)، فما زال بعض البلدان يستخدم معدات عفا عليها الزمن وبرامج حاسوبية بطيئة وغير مأمونة وليست متوافقة تماماً مع نظم المنظمة المعيارية. وكثيراً ما تستند عمليات تحسين تكنولوجيا المعلومات وتحديثها إلى قرارات مخصصة باستخدام الميزانية غير المنفقة في نهاية الدورة، أو أن هذه العمليات تمّول من أموال المشاريع. وإضافة إلى ذلك، تُصادف المشاكل الخاصة بالاتصال كثيراً في بعض البلدان، لا سيما في المكاتب النائية التي يتعين عليها استخدام الاتصالات عن طريق السواثل. وبالنظر إلى أن تكنولوجيا السواثل لا توفّر سوى عرض نطاق محدود بتكلفة معقولة، فإن الاتصال كثيراً ما يكون بطيئاً مما يثير تحدياً جدياً لاستخدام تطبيقات نظام الإدارة العالمي.

١٦٢- وتُحدّد القيود المالية بدرجة كبيرة من فرص تدريب موظفي تكنولوجيا المعلومات على المستويين الإقليمي والقطري. وكثيراً ما يقتصر التدريب بشأن نظام الإدارة العالمي ومجالات رئيسية أخرى مثل إدارة مواقع الأنترنت على التعليمات الأساسية. والتدريب الجماعي والاجتماعات التي تُعقد وجهاً لوجه بين المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية غير كافية، ويرجع ذلك في جزء منه إلى القيود المفروضة على الموارد، ولكن أحياناً إلى قلة عناية من الإدارة. ومن الضروري اتباع نهج أكثر تنظيماً إزاء إقامة الشبكات والتدريب في مجال تكنولوجيا المعلومات على المستوى القطري. ويتفق المفتشان على الرأي الذي عبّر عنه على المستويين الإقليمي والقطري والذي مؤداه أنه ينبغي تخصيص مستوى مناسب من الموارد المالية لهذا المجال. وينبغي للمديرين الإقليميين اتخاذ تدابير لتحسين إقامة الشبكات بين موظفي تكنولوجيا المعلومات وإمكانات تدريبهم في أقاليمهم.

١٦٣- ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين التنسيق والفعالية في مجال تكنولوجيا المعلومات في المنظمة.

التوصية ١٦

ينبغي للمدير العام أن يُدرج البرامج العالمية لتكنولوجيا المعلومات في جدول أعمال فريق السياسات العالمية من أجل ضمان توفير ما يلزم من دعم وموارد.

خامساً: المراقبة

١٦٤- تضطلع بالمراقبة أربع خدمات للمراقبة، هي: مكتب خدمات المراقبة الداخلية ومراجع الحسابات الخارجي ولجنة الخبراء المستقلين الاستشارية في مجال المراقبة ووحدة التفتيش المشتركة. ووظيفة المراقبة مركزية في المقر الرئيسي لجميع مستويات المنظمة باستثناء المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية حيث توجد وظيفة منفصلة للمراجعة. ولدى المنظمة سياسات داخلية بشأن الغش والإبلاغ عن المخالفات والتحقيق.

١٦٥- ووظائف المراقبة معروفة جيداً وموزعة بوضوح بين المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات. ويجري بانتظام تبادل خطط العمل بين مكتب خدمات المراقبة الداخلية ومراجعي الحسابات الخارجيين، كما يجري التنسيق للزيارات القطرية وتنسيقها.

١٦٦- وتقوم إدارة المنظمة الآن بتوحيد متطلبات تبليغ أجهزة مراجعة الحسابات إلى لجنة البرنامج والميزانية والإدارة. ففي حين كانت هذه الخدمات في الماضي تقوم بالتبليغ في أوقات مختلفة، من المتوقع أن يؤدي تحديد تاريخ مشترك منسق للتبليغ إلى تيسير المراقبة والتحكم على نحو أفضل من جانب الدول الأعضاء. ويستري المفتشان انتباه الأجهزة الرئاسية إلى أنه ينبغي إتاحة وقت كافٍ للنظر في تقارير المراقبة من أجل السماح للدول الأعضاء بممارسة مسؤولياتها الرقابية.

١٦٧- ويوفر مكتب خدمات المراقبة الداخلية ضماناً وخدمات استشارية استناداً إلى عمليات المراجعة والتفتيش والتحقيق والتقييم التي يجريها على صعيد المنظمة.^{٦٨} وفي هذا الصدد، يتمثل نطاق عمل مكتب خدمات المراقبة الداخلية في البت في ما إذا كانت شبكة المنظمة الخاصة بإدارة المخاطر والمراقبة وعمليات تصريف الشؤون مناسبة وتؤدي وظائفها. ويستخدم المكتب منهجية مستندة إلى المخاطر وخطة مراجعة سنوية مرنة لتنسيق عمله واختيار المشاريع وتحديد أولوياتها.

١٦٨- وموارد المراجعة موزعة على البلدان والأقاليم والإدارات التقنية تبعاً للمخاطر القائمة المرجحة استناداً إلى نموذج رسمي لتقييم المخاطر. ويُجسّد تقسيم الموارد بين مستوى المقر الرئيسي والمستوى الإقليمي/ القطري مبدأ النسبة ٣٠ إلى ٧٠٪، مع الاستخدام الفعلي لنسبة قدرها ٢٥٪ من الموارد لعمليات مراجعة المسائل العالمية. وبناءً على طلب الدول الأعضاء، اتُخذت تدابير من أجل تدعيم نطاق المراجعة على المستوى القطري، وحُصّصت موارد للبلدان الشديدة التعرض للمخاطر وفقاً لنموذج تقييم المخاطر التابع لمكتب خدمات المراقبة الداخلية. وقد تناقصت الموارد المتاحة للمراجعة منذ عام ٢٠٠٩ نتيجة للقيود الناجمة عن الحالة المالية العامة للمنظمة. وخلال تلك الفترة، انخفض عدد موظفي المكتب من ١٧ إلى ١٣ حالياً. واعتماداً على الموارد الحالية، تتبع مراجعة المستوى القطري دورة مدتها ١٧ عاماً. ويرحب المفتشان بالزيادة المعتمدة في موظفي مكتب خدمات المراقبة الداخلية إلى ٢١ بحلول عام ٢٠١٣، مما سيُحسن دورة مراجعة المستوى القطري في المستقبل. ومع ذلك، فإنهما يلاحظان أن الزيادة المعتمدة في عدد الموظفين، عند أخذ مهام التقييم والتحقيق التي يتعين على المكتب الاضطلاع بها في الحساب، تظل رغم ذلك أقل كثيراً من مستوى الملاك الوظيفي المناسب المقترح في عدة تقارير ذات صلة لوحدة التفتيش المشتركة.^{٦٩}

^{٦٨} انظر دليل المنظمة الإلكتروني، الفصل الأول، البند ٦-٢؛ واللائحة المالية للمنظمة، المادة الثانية عشرة - المراقبة الداخلية.

^{٦٩} انظر الوثيقتين JIU/REP/2006/2 و JIU/REP/2010/5.

١٦٩- ونُفذ في عام ٢٠١٠ نظام جديد لتعقب متابعة توصيات مكتب خدمات المراقبة الداخلية (لوحة تعقب المراجعة). وسُجلت تحسينات في تنفيذ التوصيات ومعدل الاستجابة لها. ومن المزمع توسيع التعقب المنهجي ليشمل التوصيات المقدمة من أجهزة رقابية أخرى، والتي ستُصنّف تبعاً للأولوية والأهمية والجهود اللازمة للتنفيذ. وفي الوقت الراهن، لا يشارك مدير مكتب خدمات المراقبة الداخلية بانتظام في أي لجنة إدارية ولكنه يُدعى من آن لآخر إلى حضور اجتماعات المدير العام المساعد أو مديري الشؤون الإدارية والمالية. ويقترح المفتشان تصحيح هذا الوضع عن طريق تيسير مشاركة مدير مكتب خدمات المراقبة الداخلية بشكل منتظم في اجتماعات اللجان الإدارية ذات الصلة حسب الممارسة المتبعة في منظمات أخرى في منظومة الأمم المتحدة (على سبيل المثال، الأمم المتحدة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي).

١٧٠- وإضافة إلى ذلك، لم يتضح وجود صلة ذات مغزى بين عملية تحديد المخاطر من قبل مكتب خدمات المراقبة الداخلية والنظام القائم لإدارة المخاطر. فسجل المخاطر على صعيد المنظمة ما زال قيد الإعداد، وأما السجل القائم، وهو منفذ في دائرة الإدارة العامة فقط، فما زال غير شامل إلى حد بعيد. ويرى المفتشان أنه ينبغي للمنظمة أن تولي انتباهاً خاصاً لوضع نهج شامل لإزاء تحديد المخاطر وتسجيلها على المستوى المؤسسي.

١٧١- وطبقاً للمادة الثانية عشرة من اللائحة المالية، يُجري مكتب خدمات المراقبة الداخلية تحقيقات على نحو مستقل وسري بمساعدة الإدارة المعنية لدى التبليغ عن انتهاك اللوائح أو القواعد أو تعليمات المنظمة الإدارية. وقد قدم المكتب تقارير عن هذا النشاط إلى الأجهزة الرئيسية. بيد أنه نظراً لحدود قدرة المكتب العامة، قد يؤدي عدد التحقيقات المتزايد إلى تحريف الموارد عن وظيفة المراجعة. ومع ذلك، يرى المفتشان أن التحقيقات ينبغي أن تُجرى من قبل محققين مؤهلين. وينبغي للمنظمة أن تُعيد تقييم الموارد اللازمة لوظيفة التحقيق بصورة دورية حسبما اقترح في تقرير وحدة التفتيش المشتركة الذي صدر مؤخراً عن هذا الموضوع.^{٧٠}

١٧٢- وكان التقييم مجالاً ضعيفاً من أعمال المراقبة في المنظمة، حيث لا توجد سياسة للتقييم كما أن الموارد المتاحة له محدودة. وقد لاحظ المفتشان أن المخطط البياني لمكتب خدمات المراقبة الداخلية لا يتضمن سوى وظيفة واحدة لمقيم واحد متفرغ، ونتيجة لزيادة التركيز على عمليات المراجعة على المستوى القطري، كانت أنشطة التقييم المركزية عند حدّها الأدنى خلال العام المنصرم. وقد وُضعت سياسة للتقييم على صعيد المنظمة كجزء من عملية الإصلاح ووافقت عليها الدول الأعضاء في أيار/مايو ٢٠١٢. وهي تتوخى عمليات تقييم حسب المواضيع والبرامج والمكاتب استناداً إلى قواعد ومعايير فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم. وسوف يُجرى التقييم على أساس خطة عمل ثنائية السنوات للتقييم على صعيد المنظمة داخل الإطار التعاقدى لأحاد المشاريع، ومن ثم سوف يمول من ميزانيات البرامج/المشاريع. وينبغي أن يؤدي التخصيص المزمع لنسبة تتراوح بين ٣ و ٥٪ من ميزانية البرامج/المشاريع إلى توفير تمويل مستدام وكبير من أجل التقييم. ويرحب المفتشان بهذه القرارات باعتبارها خطوة مهمة في سبيل تدعيم ثقافة التقييم في المنظمة. بيد أنهما يشعران بالقلق من أن هذه السياسة تقتصر على الأدوات الكافية لتطبيق قواعد ومعايير فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم بشكل كامل، ولا سيما فيما يتعلق بالاستقلال والمصادقية.

١٧٣- وفي حين تؤكد الوثيقة أهمية دور مكتب خدمات المراقبة الداخلية كوديع لوظيفة التقييم، فإنها تُسند له في المقام الأول دور التخطيط والتنسيق وإدارة حصيلة عمليات التقييم اللامركزية عبر المنظمة، بدلاً من اضطراره هو نفسه بإدارة تقيّماته والاضطلاع بها، ولا سيما بشأن المسائل ذات الأهمية الاستراتيجية أو المؤسسية. وبغية ضمان القدر الكافي من الاستقلال عن مشغلي البرامج/المشاريع ومستوى مناسب من مراقبة

الجودة والمصدقية وكذلك مراعاة أفضل ممارسات منظمات منظومة الأمم المتحدة، يرى المفتشان أنه ينبغي تزويد مكتب خدمات المراقبة الداخلية بقوة أقوى على التقييم المركزي وتكليفه بإجراء مراقبة عمليات التقييم المواضيعية والمؤسسية الاستراتيجية. وينبغي لهذه المسألة أن تحظى بالعناية الكافية خلال إعداد المبادئ التوجيهية لتنفيذ سياسة التقييم المعتمدة حديثاً.

١٧٤- ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين فعالية وظيفة التقييم في المنظمة.

التوصية ١٧

ينبغي للمدير العام أن يستهل استعراض للنظر من جانب فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم بشأن وظيفة التقييم في المنظمة من أجل الاستفادة من الممارسات الراسخة في منظومة الأمم المتحدة وتوفير وظيفة التقييم في المنظمة تماماً مع قواعد ومعايير فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم، وأن يقدم استعراض النظراء هذا إلى المجلس التنفيذي في موعد لا يتجاوز عام ٢٠١٤.

١٧٥- ويُعين مراجع الحسابات الخارجي من قبل جمعية الصحة لمدة أربع سنوات. وهو يعرب عن رأي بشأن صحة البيانات المالية واكتمالها، كما يراقب مجالات رئيسية للإدارة والتنظيم في المنظمة مثل فعالية الإجراءات المالية والنظام المحاسبي والضوابط المالية الداخلية.^{٧١} وفي هذا الصدد، يرحب المفتشان بالحد المفروض على مدة تعيين مراجع الحسابات الخارجي، حيث لم يكن لمثل هذا الحد وجود وقت إعداد تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠١.٧٢

١٧٦- ولجنة الخبراء المستقلين الاستشارية في مجال المراقبة هي لجنة استشارية مستقلة أنشأها المجلس التنفيذي في عام ٢٠٠٩، وهي مسؤولة أمام لجنة البرنامج والميزانية والإدارة. والغرض منها هو تقديم المشورة إلى لجنة البرنامج والميزانية والإدارة، ومن خلالها إلى المجلس التنفيذي، بشأن الوفاء بمسؤوليتهم الرقابية، وتقديم المشورة إلى المدير العام بناء على الطلب بشأن المسائل الواقعة في نطاق اختصاصاتها. وتشمل وظائف لجنة الخبراء المستقلين الاستشارية في مجال المراقبة ما يلي: استعراض بيانات المنظمة المالية؛ وتقديم المشورة بشأن مدى ملاءمة ضوابط المنظمة الداخلية ونظمها لإدارة المخاطر؛ واستعراض فعالية وظائف المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات؛ ورصد تنفيذ جميع نتائج عمليات المراجعة؛ وتقديم المشورة بشأن ملاءمة وفعالية السياسات المحاسبية وممارسات الإفصاح عن البيانات.^{٧٣} وكان هناك عدم توازن إقليمي في التشكيل الأول للجنة الخبراء المستقلين الاستشارية في مجال المراقبة، ولكن جرى تداركه فيما بعد. ومع ذلك، فما زال المفتشان على رأيهما المتمثل في أنه ينبغي أن يكون ترشيح أعضاء لجنة الخبراء المستقلين الاستشارية في مجال المراقبة عملية موجهة بالكامل من قبل الدول الأعضاء، فيُقدَّر المرشحون من قبل المجموعات الإقليمية للدول الأعضاء ومن ثم يُنتخبون، بعد فرز مهني مناسب، بصفاتهم الفردية من قبل الجهاز الرئاسي حسبما هو متوخى في تقارير وحدة التفتيش المشتركة الخاصة بثغرات المراقبة ووظيفة مراجعة الحسابات.^{٧٤}

٧١ انظر اللائحة المالية للمنظمة، المادة الرابعة عشرة - المراجعة الخارجية للحسابات.

٧٢ انظر الوثيقة JIU/REP/2001/5.

٧٣ انظر القرار م ١٢٥ ق ١.

٧٤ انظر الوثيقة JIU/REP/2006/2 الفصل ألف، الصفحة ٦، الفقرة ٢٣ والوثيقة JIU/REP/2010/5 التوصية ١٧.

١٧٧- وتعتبر إدارة المنظمة والدول الأطراف على السواء أن السنوات الأولى من عمل لجنة الخبراء المستقلين الاستشارية في مجال المراقبة كانت إيجابية. فقد أسهمت اللجنة في إبراز أنشطة المنظمة في مجال المراقبة بفضل خبرة أعضائها المستقلين. وقدمت اللجنة، رغم قصر المدة التي انقضت منذ إنشائها، إسهامات مفيدة في المجلس التنفيذي. وفي حين يحتاج الأمر إلى مواصلة تطوير وتنفيذ العمليات الروتينية، يتعين على اللجنة أن تتصدى بالتدريج لمجالات رئيسية من الإدارة والتنظيم. ويرى المفتشان أنه ينبغي للجنة الخبراء المستقلين الاستشارية في مجال المراقبة أن تستعرض بانتظام ميزانية مكتب خدمات المراقبة الداخلية وأن تعلق عليها قبل تقديمها للموافقة عليها.

١٧٨- وقد أوجد الأخذ بنظام الإدارة العالمي وتشغيل مركز الخدمات العالمي إمكانيةً لإجراء عمليات المراجعة القطرية عن بعد استناداً إلى دراسة الوثائق المكملّة بالاستقصاءات والمحادثات الهاتفية بدلاً من الزيارات الموقعية. وقد أجرى مكتب خدمات المراقبة الداخلية عدّة عمليات مراجعة من هذا القبيل ويعتزم مواصلة هذه الممارسة. وفي حين أن عمليات المراجعة التي تُجرى عن بعد تُخفّض من نفقات السفر والوقت، ينبغي بيان إلى أي حدّ يمكن بهذه الطريقة الحصول على كل البيانات اللازمة وتوفير المستوى المطلوب من البيانات المعقولة لاستخلاص النتائج المناظرة. وينبغي، استناداً إلى استعراض لهذه الممارسة، وضع إطار بالمعايير والمبادئ التوجيهية الواضحة فيما يتعلق بعمليات المراجعة عن بعد. ويقترح المفتشان أن تستعرض لجنة الخبراء المستقلين الاستشارية في مجال المراقبة الخبرات والمنهجية التطبيقية لممارسة المراجعة عن بعد في وقت مناسب.

١٧٩- ووحدة التفتيش المشتركة، باعتبارها جهازاً خارجياً مستقلاً لمراقبة منظمات منظومة الأمم المتحدة، مكلفة بتوفير رأي مستقل عن طريق التفتيش والتقييم من أجل تحسين الإدارة وتحقيق المزيد من التنسيق بين منظمات منظومة الأمم المتحدة. وتدرس تقارير الوحدة بانتظام من جانب الأجهزة الرئاسية جانباً إلى جنب مع مصفوفة مفصلة تُعدها أمانة المنظمة عن متابعة التوصيات. بيد أن الملاحظات الناقدة الواردة في الفقرة ١٦٦ بشأن عدم كفاية الوقت المخصص لدراسة تقارير المراقبة من جانب الأجهزة الرئاسية صحيحة أيضاً في حالة تقارير وحدة التفتيش المشتركة. ويرى المفتشان أن المنظمة ستستفيد من إجراء مناقشة أشمل لتقارير وحدة التفتيش المشتركة من جانب الأجهزة الرئاسية ذات الصلة.

١٨٠- وفيما بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠١٠، قبلت المنظمة ٥٢,٧٪ من توصيات وحدة التفتيش المشتركة ورفضت ٢٪ منها، كما تُقيد التقارير بأن ٨,٦٪ من التوصيات كانت موضع الدراسة. وجرى تنفيذ ٢٨,٩٪ من التوصيات المقبولة بينما تُقيد التقارير بأن ٢٥,٩٪ منها كان موضع التنفيذ بحلول نهاية عام ٢٠١٠. بيد أن المنظمة لم توفر معلومات أخرى فيما يتعلق بقبول أو رفض ٣٥,٢٪ من توصيات الوحدة، كما لم توفر معلومات عن حالة تنفيذ ٣٤,١٪ من التوصيات المقبولة. ويرى المفتشان أنه ينبغي للمنظمة أن تسعى إلى تحسين تقديمها للتقارير عن قبول توصيات وحدة التفتيش المشتركة وتنفيذها. وسوف يوفر نظام التعقب باستخدام الإنترنت الذي أخذ به حديثاً فرصة لتحسين هذا الأداء وتوفير المعلومات في الوقت الحقيقي وشفافية كاملة للدول الأعضاء بشأن هذه المسائل.

التذييل ١

نظرة عامة على الإجراءات المطلوب من المنظمات المشاركة اتخاذها
بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية ومركز التجارة الدولية		الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها														الآثار المتوخى											
		المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	منظمة الصحة العالمية	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	الاتحاد البريدي العالمي	منظمة السياحة العالمية	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	اليونسكو	برنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الإيدز	الاتحاد الدولي للاتصالات	مركز التجارة الدولية	المنظمة البحرية الدولية	منظمة العمل الدولية	المنظمة الدولية للطيران المدني	الوكالة الدولية للطاقة الذرية		منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	برنامج الأغذية العالمي	اليونيسيف	صندوق الأمم المتحدة للسكان	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	الأونروا	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	الأونكتاد*
<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																										
	رأ																			</							

الاختصارات:	تاء	توصية مطلوب قرار بشأنها من جانب الجهاز التشريعي
	راء	توصية مطلوب إجراء بشأنها من جانب الرئيس التنفيذي
	■	توصية لا تتطلب إجراء من جانب هذه المنظمة

الأثر المتوخى: أ: تعزيز المساءلة ب: نشر أفضل الممارسات ج: تعزيز التنسيق والتعاون د: تعزيز الضوابط والامتثال
هـ: تعزيز الفعالية و: تحقيق وفورات مالية كبيرة ز: تعزيز الفعالية غ: غير ذلك

* تشمل جميع الكيانات المدرجة في الوثيقة ST/SGB/2002/11 غير الأونكتاد ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأونروا.

JIU/REP/2012/7

استعراض شؤون التنظيم والإدارة والأخذ باللامركزية
في منظمة الصحة العالمية

الجزء الثاني

استعراض الأخذ باللامركزية في منظمة الصحة العالمية

إعداد

استيفان بوستا

محمد منير زهران

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف ٢٠١٢



الأمم المتحدة

الموجز

الجزء الثاني: استعراض الأخذ باللامركزية في منظمة الصحة العالمية

JIU/REP/2012/7

إن مفهوم اللامركزية مكرس في دستور منظمة الصحة العالمية (المنظمة)، وهو ما أدى إلى إنشاء ست منظمات إقليمية يتكوّن كل منها من مكتب إقليمي ولجنة إقليمية.

ومازال الأخذ باللامركزية في المنظمة، بعد إنشائها بأكثر من ستة عقود، يواجه تحديات التخصيص الصحيح للموارد على أساس معايير شفافة وواضحة، وذلك ليس بالأمر المستغرب في أي عملية للأخذ باللامركزية. فلم يتحقق تخصيص الموارد بين المقر الرئيسي والأقاليم بنسبة ٣٠ إلى ٧٠ المتفق عليها، والفجوة القائمة بين الموارد المخططة والموارد المخصصة بالفعل ترجّح كفة المقر الرئيسي بدرجة ملحوظة، وإن كان الوضع قد تحسن في السنوات الأخيرة. ويحتاج الأمر إلى تدابير لضمان تخصيص الموارد بمزيد من الشفافية ليس فقط من المقر الرئيسي إلى الأقاليم وإنما أيضاً من الأقاليم إلى البلدان. ولا ينبغي تحديد معايير للحد الأدنى من التواجد القطري والالتزام بها إلا إذا كان هناك حجم حرج من البرامج وكذلك القدرة اللازمة من حيث عدد الموظفين ومؤهلاتهم لكي تكون هذه البرامج فعّالة. وإلا، فمن الأفضل، من حيث المردودية، تغطية مثل هذه البلدان من مكتب قطري مجاور راسخ أو مباشرة من المكتب الإقليمي.

ويتمثل التحدي الثاني الذي يواجه الأخذ باللامركزية في المنظمة في التنفيذ المتسق للسياسات والخدمات الإدارية الروتينية والضوابط ذات الصلة عبر المنظمة. ويكون ذلك في كثير من الأحيان سبباً لازدواج الجهود وخسارة وفورات الحجم وعدم الفعّالية.

وهناك تحدٍ ثالث يتعلق بغموض تسلسل القيادة والمساءلة في الممارسة العملية. فالصلاحيات التي يمنحها الدستور للمديرين الإقليميين باعتبارهم موظفين مُنتخبين تُضعف من سلطة المدير العام كرئيس تقني وإداري أعلى للمنظمة، مقارنة بمنظمات منظومة الأمم المتحدة الأخرى، وكان ذلك مصدراً لتوتر علاقتهم في الماضي، ولو أن هذا الوضع تحسّن في السنوات الأخيرة بإنشاء فريق السياسات العالمية وعمله على نحو معزّز. ونتيجة لعمل فريق السياسات العالمية، إلى جانب آليات التنسيق العديدة التي أنشئت على جميع مستويات المنظمة في المجالات التقنية والإدارية، وكذلك الأخذ بنظام الإدارة العالمي التابع للمنظمة ومركز الخدمات العالمي، ازداد تنسيق عمل المنظمة. ونتيجة لذلك، ثمة ثقافة إدارة مؤسسية جديدة أخذت في الظهور. ومع ذلك، فهناك الكثير مما يتعيّن عمله لمواءمة السياسات والإجراءات عبر المنظمة وتعزيز فعّالية آليات التنسيق التي لا تعمل دائماً بانتظام في جميع المجالات بين المقر الرئيسي والأقاليم أو لا تُستنسخ دائماً على نحو فعّال بين الأقاليم والبلدان وتتأثر بالقيود المفروضة على الموارد. ومن شأن تحسين المواءمة بين الهياكل التنظيمية في المقر الرئيسي والأقاليم أن يؤدي إلى تيسير العمل معاً كمنظمة واحدة.

ويبدو أن تفويض السلطات، وهو حجر الزاوية في أي عملية للأخذ باللامركزية، يبعث على الرضا عموماً عبر المنظمة، ولو أن بالإمكان تعزيزه في مجالات معيّنة مثل تعبئة الموارد والتعيين والشراء والسفر. وعلى المستوى القطري، يتفاوت تفويض السلطات إلى رؤساء المكاتب القطرية عبر الأقاليم، وينبغي تكييفه على نحو أفضل تبعاً لحجم المكاتب القطرية وقدرتها واحتياجاتها التشغيلية. وتتفاوت نظرة الموظفين على صعيد المنظمة لمدى وضوح تفويض السلطات وجودة توثيقه.

وثمة حاجة إلى آليات معرفّة على نحو أفضل لرصد عمل المديرين الإقليميين ومساءلتهم من أجل رصد تنفيذ السلطات المفوضة إليهم وتقييم أدائهم. وقد أظهر استقصاء وحدة التفتيش المشتركة أن مساءلة المديرين مسألة حاسمة من منظور الموظفين، الذي يتباين هو أيضاً بدرجة كبيرة عبر المنظمة.

وكانت المسائل الأخرى التي لاحظها المفتشان هي التالية:

- التحديد الحالي للإقليم الأفريقي وإقليم شرق المتوسط وحجم الإقليميين ووجود إقليميين آسيويين، هذه الأمور هي مصادر للقيود التشغيلية عندما يتعلق الأمر بالتصدي لمسائل صحية مشتركة، كما أنها غير مُبرّرة على أساس اعتبارات تنظيمية أو اقتصادية أو متعلقة بالصحة العمومية. ويؤثر عدم اتساق أقاليم المنظمة مع الأقاليم القائمة في منظمات منظومة الأمم المتحدة الأخرى على كيفية عملها معاً. وتسليماً بأن هذا الأمر سياسي إلى درجة بعيدة، يُدعى المدير العام إلى التشاور مع البلدان والأقاليم المعنية بشأن إعادة تعريف التصميم الإقليمي الراهن وانتهاز أي فرصة لعرض المسألة على جمعية الصحة العالمية؛
- إدماج منظمة الصحة للبلدان الأمريكية في منظمة الصحة العالمية عملية بطيئة ولكنها مستدامة في المجال الاستراتيجي والبرمجي، وهي لم تبلغ بعد مرحلة التشغيل الكامل في المجال الإداري وينبغي مواصلة تحقيق التقدم بشأنها. وينبغي إقامة صلة بين نظام تخطيط الموارد المؤسسية الجاري إعداده في مكتب المنظمة الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية ونظام الإدارة العالمي القائم في المنظمة من أجل تعزيز التكامل؛
- يؤدي تعدد اللجان واللجان الفرعية على المستوى الإقليمي إلى تعقيد آليات تصريف الشؤون في المنظمة دون أن يجعلها أكثر فعالية بالضرورة. وعموماً، يتعيّن تدعيم عمل الأجهزة الرئاسية الإقليمية بين الدورات، فمراقبتها لعمل المكاتب الإقليمية ضعيف بشكل عام والروابط القائمة فيما بينها ومع الأجهزة الرئاسية العالمية تحتاج إلى تحسين كبير. وينبغي الاضطلاع باستعراض شامل لعملية تصريف الشؤون على المستوى الإقليمي كما ينبغي إكمال عملية مواءمة النظم الداخلية، بما في ذلك عملية ترشيح المديرين الإقليميين؛
- اضطلعت وحدات الدعم القطري في المقر الرئيسي وغالبية الأقاليم بدور مهمّ، وينبغي لها أن تواصل ذلك. وينبغي لإدارة التركيز على البلدان في المقر الرئيسي أن تُركّز على العمل الخاص بوضع المعايير والرصد بغية مواءمة الممارسات وإيجاد جوانب تآزر بين الأقاليم وعمل مختلف وحدات/ وظائف الدعم القطري. وينبغي وضع مجموعة مشتركة من الأهداف والمؤشرات الخاصة بعمل هذه المكاتب ورصد تحقيقها. ويُقترح إجراء تقييم لعمل وظيفة الدعم القطري في المقر الرئيسي وعلى المستوى الإقليمي. وينبغي لشبكة وحدات الدعم القطري أن تتخذ خطوة إلى الأمام من أجل تدعيم دورها في مجالي المواءمة واتخاذ القرارات بتقديمها اقتراحات ملموسة لإدراجها في جداول أعمال اجتماعات فريق السياسات العالمية ومديري إدارة البرامج؛
- ينبغي مواصلة تعزيز استخدام استراتيجيات التعاون القطري في عملية التخطيط في المنظمة من أجل تجسيد أولويات البلدان واحتياجاتها على نحو أفضل. وينبغي رصد تنفيذ هذه الاستراتيجيات وتقديم التقارير عنها على النحو الصحيح. ويتضمن دليل استراتيجيات التعاون القطري المنقحة الموضوع في عام ٢٠١٠ لأول مرة إرشادات بشأن استعراض أداء المنظمة في البلدان. ويوصى بأن توجّه إدارة التركيز على البلدان في المقر الرئيسي ووحدات/ وظائف الدعم القطري في المستوى القطري عملية الاستعراض هذه من أجل ضمان الاتساق عبر المنظمة؛

- هناك فئات عديدة جداً من رؤساء المكاتب القطرية التابعة للمنظمة، وينبغي تبسيط ذلك. وينبغي وقف العمل تدريجياً بتعيين موظفين مهنيين وطنيين لرئاسة العمليات في المكاتب القطرية. ولا تتناسب رتب رؤساء المكاتب القطرية دائماً مع تعقيد المكاتب القطرية وينبغي إعادة تصنيفها تبعاً لذلك. وقد طرأ تحسن كبير على عملية اختيار رؤساء المكاتب القطرية وتدريبهم وينبغي مواصلة تعزيز هذه العملية لضمان قدر أكبر من التنوع في أمور منها التعيين من الجنسين. وينبغي أن يكون التدريب إلزامياً لجميع رؤساء المكاتب القطرية العاملين. ويتفاوت تنقل رؤساء المكاتب القطرية بين الأقاليم، وهو يُمارس غالباً داخل الأقاليم وبحدود زمنية مختلفة. وينبغي وضع سياسة لتقلل رؤساء المكاتب القطرية وتنفيذها على صعيد المنظمة بحيث يُحدد، لفائدة تلاحق القدرات، عدد أقصى لسنوات التناوب بحسب فئة مراكز العمل وفيما بين الأقاليم والمقر الرئيسي. وينبغي لهذه السياسة أن تحظى بموافقة فريق السياسات العالمية وأن تلتزم الأقاليم بها؛ وينبغي رصد التنفيذ والاستثناءات وتبليغها إلى فريق السياسات العالمية والأجهزة الرئاسية؛
 - لا تُخطّط أنشطة التعاون الأقاليمي وتموّل وتتابع في الميزانيات البرمجية وخطط العمل. ويعرقل نظام التخطيط والتبليغ غير المرن بشأن الميزانية إلى حد ما تمويل وتنفيذ أي مبادرات من هذا القبيل على الرغم من أنها ليست بالضرورة مكلفة. وهناك حاجة على المستوى المؤسسي لتصميم استراتيجية وتخصيص موارد وتحديد أدوار ومسؤوليات دعماً لمثل هذا التعاون. وينبغي تكليف المكاتب القطرية بتحديد مجالات التعاون المحتملة في إطار الاحتياجات القطرية المحددة. وينبغي للمكاتب الإقليمية أن تنشئ آليات لنشر المعارف داخل الأقاليم وأن تضطلع بدور في التوفيق بين الاحتياجات والقدرات في بلدان أخرى داخل الإقليم أو خارجه وفي الجمع بين البلدان المانحة والمتلقية بواسطة ترتيبات مفيدة للجانبين؛
 - ينبغي جعل مشاركة المنظمة في البرامج والأنشطة الصحية المتعددة القطاعات على المستوى القطري أكثر فعالية. ولهذا الغرض، ينبغي تزويد المكاتب القطرية التابعة للمنظمة بإرشادات وأدوات وإمكانات محسنة وتمكين رؤساء هذه المكاتب لكي يكونوا شركاء قادرين على العمل بكفاءة. ويحتاج الأمر إلى نهج استراتيجي على صعيد المنظمة من أجل إعادة تصميم النظام الحالي لإدارة المسائل المتعلقة بالتعاون مع الأمم المتحدة وإعادة المنظمة إلى وضعها كشريك مهم في التنمية. وينبغي وقف إصدار التقرير السنوي لجمعية الصحة العالمية المعنون "التعاون داخل منظومة الأمم المتحدة ومع المنظمات الحكومية الدولية الأخرى" والاستعاضة عنه بتقارير استراتيجية موضوعية بدرجة أكبر تصدر كل سنتين.
- وقد أحجم المفتشان عن تقديم توصيات بشأن عدد من المسائل التي يجري التصدي لها في عملية الإصلاح الجارية والاقتراحات المتعلقة بها. وصاغوا ست توصيات، منها خمس موجهة إلى المدير العام لتنفيذها والتوصية الواردة أدناه التي تتطلب إجراءً من المجلس التنفيذي.

التوصية ١

ينبغي للمجلس التنفيذي أن يكمل، في سياق عملية إصلاح المنظمة الجارية حالياً، استعراضاً شاملاً لعملية تصريف الشؤون على المستوى الإقليمي وأن يطرح اقتراحات ملموسة لتحسين عمل اللجان واللجان الفرعية الإقليمية وأن يتم موازنة نظمها الداخلية لكي تنظر فيها اللجان الإقليمية.

المحتويات

الصفحة

٥٧	الموجز
	الفصل
	الفقرات
٦٢	مقدمة ٣-١
٦٣	أولاً: الأقاليم ١٤-٤
٦٧	ثانياً: تخصيص الموارد والتنفيذ ٢٧-١٥
٧١	ثالثاً: تصريف الشؤون والإدارة الإقليمية ٧٤-٢٨
٧١	ألف: اللجان الإقليمية ٤٢-٢٨
٧٤	باء: الإدارة والتنسيق الإقليميان ٦١-٤٣
٧٧	جيم: المديرون الإقليميون ٧٤-٦٢
٨١	رابعاً: المكاتب القطرية ١١٥-٧٥
٨٩	خامساً: التعاون الأقاليمي ودون الإقليمي والبلداني ١٣٣-١١٦
٩٢	سادساً: التعاون مع منظمات منظومة الأمم المتحدة الأخرى ١٤٤-١٣٤
	التذييل ٢
٩٤	نظرة عامة على الإجراءات المطلوب اتخاذها بشأن التوصيات

مقدمة

١- تُعرّف اللامركزية على نحو شائع بأنها توزيع الموارد المالية ونقل السلطات وصلاحيات اتخاذ القرارات أو تفويضها وإسناد مسؤولية تحقيق النتائج والمساءلة عنها إلى مستويات مختلفة من الحكومة أو المنظمة. وتساعد اللامركزية على تخفيف الاختناقات في اتخاذ القرارات كما يمكن أن تُزيد من الحساسية للظروف والاحتياجات المحلية. بيد أن للامركزية عيوب؛ فهي ليست فعالة فيما يتعلق بتوحيد المعايير والخدمات الروتينية كما يُمكن أن تزيد من صعوبة التوزيع العادل للموارد عندما تكون شحيحة وقد تؤدي إلى خسارة وفورات الحجم وفقد السيطرة على الموارد الشحيحة. وعندما تكون القدرة ضعيفة على المستوى المحلي، قد تؤدي اللامركزية إلى تقديم الخدمات بفعالية متدنية. وهي تجعل تنسيق السياسات أكثر صعوبة أيضاً. ويعرّف تفويض السلطات بأنه نقل حق وصلاحيات التصرف في عمل أو وظيفة معينة من أجل السماح لمتلقي التفويض باستيفاء مسؤولياته. وهو يشمل حق إصدار الأوامر وتخصيص الموارد. ولكي تكون السلطات المفوضة فعالة، ينبغي أن تكون معرفة على نحو متسق وواضح في أدوات إدارية عامة أو أوامر تفويض فردية تحدد مسؤوليات الأشخاص المعنيين والحدود والعتبات المنطبقة على ممارسة هذه السلطات من خلال تسلسل رأسي واضح لا لبس فيه للقيادة.^١

٢- وفي منظمة الصحة العالمية (المنظمة)، كُرس مفهوم اللامركزية منذ إنشائها في دستور المنظمة، الذي يقضي بإنشاء منظمات إقليمية لتلبية الاحتياجات الإقليمية الخاصة. وتتكون كل منظمة إقليمية من لجنة إقليمية مُشكلة من الدول الأعضاء والدول الأعضاء المنتسبة في الإقليم، وهي تعتمد النظام الداخلي الخاص بها، ومكتب إقليمي هو الجهاز الإداري الذي يرأسه مدير إقليمي.^٢ وهي جزء لا يتجزأ من المنظمة، ولكنها تعمل بالفعل بدرجة كبيرة من الاستقلالية، كما لو أن الأمر كان يتعلق بدولة اتحادية.

٣- وعلى الرغم من أن المفهوم الأصلي للامركزية الإقليمية في المنظمة، الذي ترجع جذوره التاريخية إلى منظمات صحية إقليمية سابقة، لم يكن قط موضع شك، فإن كفاءته وفعاليته كانتا موضع دراسة دورية من جانب الدول الأعضاء وإدارة المنظمة. وقد ناقش تقريراً وحدة التفتيش المشتركة عن المنظمة في عامي ١٩٩٣ و ٢٠٠١ باستقاضاً جوانب قوة هيكل المنظمة اللامركزي وضعفه، وقدماً عدداً من التوصيات التي لايزال العديد منها صالحاً حتى الآن.

١ انظر <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/index.asp>؛ والوثقتين JIU/REP/2004/7 و JIU/REP/2011/5.

٢ المواد ٤٤ و ٤٥ و ٤٦ و ٤٧ و ٥٢ من الفصل الحادي عشر الخاص بالترتيبات الإقليمية.

٣ الوثيقتان JIU/REP/93/2 و JIU/REP/2001/5.

أولاً: الأقاليم

٤- حددت جمعية الصحة العالمية الأولى ست مناطق جغرافية وأذنت للمجلس التنفيذي بإنشاء منظمة إقليمية لكل منها.٤ ومنذ ذلك الحين، ظل الهيكل الإقليمي كما هو مع إضافات جديدة وتغييرات بسيطة في الأعضاء من إقليم لآخر.

الجدول ١: المكاتب الإقليمية لمنظمة الصحة العالمية

المكاتب الإقليمية	الدول الأعضاء	المقار الرئيسية	المكاتب الإقليمية للمنظمة
٤٦	٤٦	برازافيل	الإقليم الأفريقي (المكتب الإقليمي لأفريقيا)
٢٩	٣٥	واشنطن العاصمة	إقليم الأمريكتين (المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية)
٣٠	٥٣	كوبنهاغن	الإقليم الأوروبي (المكتب الإقليمي لأوروبا)
١٩	١+٢٢	القاهرة	إقليم شرق المتوسط (المكتب الإقليمي لشرق المتوسط)
١١	١١	نيودلهي	إقليم جنوب شرق آسيا (المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا)
١٦	٢٧	مانبلا	إقليم غرب المحيط الهادئ (المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ)
١٥١	١+١٩٤		المجموع

المصدر : إدارة التركيز على البلدان في المنظمة وقاعدة بيانات الاتصال برؤساء المكاتب القطرية التابعة للمنظمة في آذار/ مارس ٢٠١٢. ويشمل المكتب الإقليمي لشرق المتوسط والمجموع+١ الأراضي الفلسطينية المحتلة.

٥- وعلى الرغم من أن تقسيم البلدان الأصلي إلى أقاليم كان مستنداً إلى تحديد منظمة الصحة العالمية الأولى للأقاليم، فلا توجد معايير معتمدة في حد ذاتها لإلحاق البلدان بالأقاليم. وكان إلحاق البلدان بالأقاليم مستنداً إلى عوامل تشمل الموقع الجغرافي وتشابه المشاكل الصحية والجوانب الاقتصادية والاعتبارات الإدارية والترتيبات التي وضعتها منظمات دولية أخرى. بيد أن العامل الحاسم كان في حالات معينة، من الناحية العملية، هو رغبة البلد المعني.

٦- وقد استعرض المفتشان تشكيل أقاليم المنظمة وحددا المسائل التالية، التي كان بعضها موضع تقارير سابقة لوحدة التفتيش المشتركة ومازال مناسباً لمقتضى الحال حتى الآن.

- الفصل الاعتباري بين الإقليم الأفريقي وإقليم شرق المتوسط وبين الإقليمين الآسيويين الذي يوجد أحياناً قيوداً تشغيلية عندما يتعلق الأمر بالتصدي لمسائل صحية مشتركة. وتجدر ملاحظة أن الجزائر وإثيوبيا جزء من المكتب الإقليمي لأفريقيا لا من المكتب الإقليمي لشرق المتوسط على عكس مصر وليبيا والمغرب والصومال والسودان وهي دول مجاورة لهما. وقد حدث ما يُشبه ذلك مع بلدان متجاورة مثل

أستراليا واندونيسيا وجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية وجمهورية كوريا وماليزيا وبابوا غينيا الجديدة التي ألحقت اعتبارياً بالمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ؛

• اختلاف أحجام الأقاليم. فالمكتب الإقليمي لأفريقيا يضم ٤٦ دولة عضواً ويواجه حالة صحية حرجية مقارنة بالإقليمين الآسيويين المنفصلين الصغيرين (المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ) اللذين يضمنان ١١ و ٢٧ دولة عضواً على الترتيب. وعلى الرغم من ارتفاع الكثافة السكانية في هذين الإقليمين، فليس هناك ما يبرر تماماً وجود مكتبين إقليميين آسيويين سواء على أساس اعتبارات تنظيمية أو متعلقة بالصحة العمومية أو اقتصادية، حسبما أبلغ المفتشان خلال المقابلات الشخصية؛

• عدم اتساق أقاليم المنظمة مع التجمعات الإقليمية القائمة في منظمات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة وأثر ذلك على كيفية عملها معاً. فآسيا والمحيط الهادئ، على سبيل المثال، إقليم واحد في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة أو منظمة العمل الدولية أو اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ؛ وجميع البلدان الأفريقية مجمعة في اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والاتحاد الأفريقي، الذي أنشأ مؤتمر وزراء صحة الاتحاد الأفريقي. وفي هذا الصدد، أوصت المجموعة الخاصة المعنية باستعراض الدستور التابعة للمجلس التنفيذي في عام ١٩٩٧ بأن تتعاون المنظمة بشكل نشط مع الأمم المتحدة في جهودها الرامية إلى ترشيد الأقاليم عبر كافة الوكالات المتخصصة.^٥

٧- وفي حين يتفهم المفتشان أن جوانب الشذوذ هذه في الهيكل الإقليمي القائم لا تُسبب صعوبات جوهرية في العمليات، فإنهما يودّان استعراض انتباه الدول الأعضاء إلى أن من شأن إعادة تعريف التصميم الإقليمي الراهن أن تُعزز من المردودية التشغيلية. وتسليماً بأن هذا الأمر سياسي إلى درجة بعيدة، يدعو المفتشان المدير العام إلى التشاور مع البلدان والأقاليم المعنية وانتهاز أي فرصة لعرض المسألة على جمعية الصحة العالمية التي تملك السلطة الدستورية لتعديل المناطق الجغرافية.^٦

حالة المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية

٨- ظهرت منظمة الصحة للبلدان الأمريكية إلى حيز الوجود بالفعل قبل إنشاء المنظمة بعدة عقود.^٧ وبالتالي، فعندما بدأ نفاذ دستور المنظمة في ٧ نيسان/ أبريل ١٩٤٨، تصدت المادة ٥٤ لهذه الحالة وطلبت إدماج منظمة الصحة للبلدان الأمريكية في المنظمة بأسرع ما يمكن عملياً. وفيما بعد، جرى توقيع اتفاق بين المنظمة ومنظمة الصحة للبلدان الأمريكية في عام ١٩٤٩ اعتمدته جمعية الصحة العالمية الثانية.^٨

٩- بيد أن هذا الإدماج لم يبلغ بعد مرحلة التشغيل الكامل، ولو أن الآراء في هذا الصدد تتباين تبعاً لما إذا كان صاحب الرأي من المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية أو من المنظمة. فوجد

٥ إصلاح المنظمة: استعراض دستور منظمة الصحة العالمية وترتيباتها الإقليمية: تقرير المجموعة الخاصة التابعة للمجلس التنفيذي، الوثيقة م ١٠١/٧، الفقرة ٤٢.

٦ المادة ٤٤ من دستور المنظمة.

٧ أنشئت في عام ١٩٠٢ باسم المكتب الصحي الدولي.

٨ القرار ج ص ع ٢-٩١.

منظمة الصحة للبلدان الأمريكية الطويل والراسخ في إطار نظام التكامل بين البلدان الأمريكية كان بمثابة قوة طرد مركزية حافظت على المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية وكأنه "حالة خاصة" بين كل أقاليم المنظمة الأخرى. وخلال المقابلات الشخصية التي جرت مع موظفي المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، أكد مراراً للمفتشين على الحالة الخاصة لهذا المكتب وعلى أن هذه الحالة تُجسد إرادة الدول الأعضاء في الإقليم.

١٠- وقد حقق إدماج منظمة الصحة للبلدان الأمريكية تقدماً بطيئاً على مرّ السنين، واتخذت خطوة استراتيجية مهمة في عام ٢٠٠٧ عندما وافق المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية على مواعمة برنامج عمله مع المنظمة. وإضافة إلى ذلك، هناك عدد من آليات التنسيق بحسب مجال العمل، بما في ذلك شبكات وتفاعلات يومية بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية تعمل بشكل جيد، بما يُحقق المزيد من الإدماج والاتساق.

١١- بيد أن الإدماج أقل وضوحاً في مجال شؤون التنظيم والإدارة، وإن كان المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية يشارك بنشاط في شبكة مديري الشؤون الإدارية والمالية وغير ذلك من الشبكات القائمة في هذا المجال. ولدى المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية نظامه الخاص للمعلومات المالية والإدارية، كما أنه قرر مؤخراً شراء نظام لتخطيط الموارد المؤسسية بتكلفة ابتدائية قدرها ٢٠,٣ مليون دولار أمريكي بدلاً من الانضمام إلى نظام الإدارة العالمي التابع للمنظمة بتكلفة نقل عن ذلك كثيراً. ٩ ولديه أيضاً إطار مساءلة ومدونة للمبادئ الأخلاقية والسلوك الأخلاقي ومكتب للشؤون الأخلاقية وخدمات داخلية للإشراف والتقييم ونظم لإقامة العدل والعديد من الصفحات الوردية التي تُبرز داخل الدليل الإداري الإلكتروني للمنظمة القواعد والإجراءات المختلفة السارية في المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية.

١٢- وفي بعض هذه المجالات، حقق المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية كمكتب إقليمي تقدماً مقارنة بممارسات التنظيم والإدارة في المقر الرئيسي للمنظمة والمكاتب الإقليمية الأخرى. وقد تحقق ذلك بفضل الدرجة العالية من الاستقلال الإقليمي واللامركزية في اتخاذ القرارات، وبفضل حالته المالية السليمة التي تتبع من رغبة دوله الأعضاء في تقديم الاشتراكات المقدرة والمساهمات الطوعية إلى منظمة الصحة للبلدان الأمريكية ومنظمة الصحة العالمية على السواء. بيد أن تحقيق ذلك لم يكن دون تكلفة من حيث ما انطوى عليه من ازدواج للجهود والافتقار إلى التنسيق وعدم تحقيق وفورات الحجم للمنظمة ككل.

١٣- وطبقاً للموظفين الإقليميين الذين جرت معهم المقابلات الشخصية، لا تُمثّل الاختلافات المذكورة أعلاه عقبة في سبيل الاندماج؛ فتدقق المعلومات والتنسيق مستمران ويتسمان بالشفافية في المجالات الإدارية، كما أن التقارير المالية الشهرية تُرسل إلى المنظمة لبيان كيفية إنفاق المكتب الإقليمي للأمريكتين للموارد التي تخصصها له المنظمة. وقد ادّعى موظفو المقر الرئيسي أن هذه التقارير ليست كاملة الشفافية لأنها تتعلق فقط بموارد المكتب الممولة من ميزانية المنظمة لا بكامل موارد المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية. فمن الناحية الإدارية يُمثّل المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية كياناً منفصلاً. وبالتالي لا يوجد إشراف إداري مركزي على جزء يُعتد به من أموال المنظمة. وتقارير التنفيذ التي تُعدها المنظمة وتنتشرها ليست كاملة لأنها لا تتضمن إجمالي موارد المنظمة من الأموال والموظفين.

٩ لمزيد من المعلومات عن نظام تخطيط الموارد المؤسسية في المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، انظر الوثيقة JIU/REP/2012/8.

١٤- وبصرف النظر عن هذه المسائل، يعتقد المفتشان عموماً أن الاتساق البرمجي الاستراتيجي والآليات المؤسسية القائمة للتنسيق الإداري والتقني يُمكن أن تكون القوة الدافعة لمواصلة إدماج المكتب الإقليمي للأمريكتين ببطء في المنظمة. وفي حين يحترم المفتشان الحق السيادي للدول الأعضاء في الإقليم في أن تقرّر وتموّل الأدوات الإدارية والتنظيمية لفائدة المنظمة الإقليمية، فإنهما يوصيان بشدة بالمضي قدماً في سبيل إدماج المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية بشكل كامل في المنظمة. وينبغي إقامة وصلة بين نظام تخطيط الموارد المؤسسية الجديد الجاري إقامته في المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية ونظام الإدارة العالمي القائم في المنظمة، حتى ولو انطوى الأمر على تكبد تكاليف، من أجل السماح بالوصول إلى البيانات الآنية وتعزيز الاندماج في مجال الإدارة والتنظيم. والواقع أن الدول الأعضاء في المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، عندما اعتمدت تحديث نظام المعلومات الإدارية القائم، طلبت أن يحقق تنفيذه و"أي تحديثات أخرى له الإدماج اللازم مع نظام الإدارة العالمي وأن يوفر مستوى مماثلاً من التبليغ والشفافية والمساءلة".^{١٠}

ثانياً: تخصيص الموارد والتنفيذ

معايير تخصيص الموارد

١٥- حُدِّدَت المبادئ التي توجَّه تخصيص الموارد عبر المنظمة في الوثيقة م٧/١١٨ التي اعتمدها المجلس التنفيذي في عام ٢٠٠٦. وقد وُضعت "آلية تحقق" لتوجيه المخصصات تتكون من: عنصر ثابت لتمويل الوظائف التقبسية والنظامية للمقر الرئيسي (٢٨ في المائة) والمكاتب الإقليمية (١٥ في المائة)؛ وعنصر صغير خاص بالالتزام للأقاليم يختلف حسب عدد البلدان المشمولة؛ وعنصر قائم على احتياجات البلدان (٥٥-٦٠ في المائة) ومُستند إلى الناتج المحلي الإجمالي ومتوسط العمر المأمول المعدل حسب عدد السكان (لضمان عدم تخصيص الموارد بشكل غير متكافئ لعدد صغير من البلدان ذات الكثافة السكانية العالية). وتظهر من هذه الصيغة سلسلة من نطاقات التحقق فيما يخص مكاتب المنظمة الرئيسية السبعة. وقد استُخدم نطاق المقر الرئيسي (من ٢٨ في المائة إلى ٣٠,٨ في المائة) كأساس منطقي لتبرير النسبة ٧٠:٣٠ لتخصيص الموارد بين المقر الرئيسي والأقاليم، حتى وإن كان هناك تسليم بأنها لا تستند إلى أي تحليل حقيقي للوظائف عند كل مستوى أو لتكلفتها الفعلية. ١١ بيد أنه لا توجد صيغة لتخصيص الموارد لأحاد البلدان.

تخصيص الموارد بين المقر الرئيسي والأقاليم

١٦- منذ الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، يجري الالتزام بالنسبة ٧٠:٣٠ لدى التخطيط في الميزانيات البرمجية. ويبيِّن الجدول أدناه النسبة المئوية للموارد المخططة للمقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية خلال العقد الماضي، وهو يؤكد بالفعل حدوث انخفاض كبير للموارد على مستوى المقر الرئيسي من ٥٤ في المائة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١ إلى ٣١ في المائة في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ لصالح الأقاليم. وكان المكتب الإقليمي لشرق المتوسط والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا هما اللذين شهدا أعلى زيادة بين الأقاليم.

الجدول ٢: توزيع الموارد المخطط في الميزانية البرمجية بين المقر الرئيسي والأقاليم (بآلاف الدولارات الأمريكية)^{١٢}

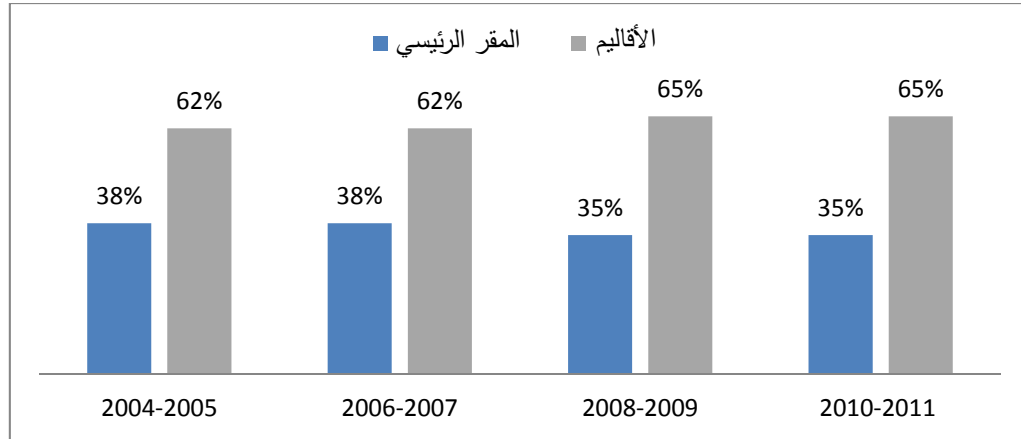
٢٠١١-٢٠١٠		٢٠٠٩-٢٠٠٨		٢٠٠٧-٢٠٠٦		٢٠٠٥-٢٠٠٤		٢٠٠٣-٢٠٠٢		٢٠٠١-٢٠٠٠		
دولارات أمريكية	%	دولارات أمريكية	%	دولارات أمريكية	%	دولارات أمريكية	%	دولارات أمريكية	%	دولارات أمريكية	%	
١٣٨٩,٢	٣١	١١٧٥,٩	٢٨	٩٩٣	٣٠	٩٩١	٣٥	١٠٢٨,٦	٤٤	٩٢٩,٩	٥٤	المقر الرئيسي
١٢٦٢,٩	٢٨	١١٩٣,٩	٢٨	٩٤٩,٤	٢٦	٧٤٤,٧	٢٣	٥٣٠,١	٢٣	٣٢١,٧	١٩	المكتب الإقليمي لأفريقيا
٢٥٦,١	٦	٢٧٨,٥	٧	١٩٨,٦	٦	١٦٧,٢	٤	٨٧,٣	٤	٧٨,٤	٥	المكتب الإقليمي للأمريكتين
٥٤٤,٥	١٢	٤٩١,٥	١٢	٣٥٧,٣	١٠	٢٨٥	٨	١٩٧,٧	٨	١٠٣,٤	٦	المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا
٢٦١,٩	٦	٢٧٤,٨	٧	٢٠٠,٦	٦	١٥٨,٣	٥	١٢٥,١	٥	٨٢,٦	٥	المكتب الإقليمي لأوروبا
٥١٥	١١	٤٦٥	١١	٣٨١,٩	١٠	٢٨٤,٤	١٠	٢٢٦,٥	١٠	٩٧,٦	٦	المكتب الإقليمي لشرق المتوسط
٣١٠,٣	٧	٣٤٧,٩	٨	٢٣٢,٩	٧	١٩٣,٥	٦	١٣٠,٨	٦	٩٢,٩	٥	المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ
٤٥٣٩,٩		٤٢٢٧,٥		٣٣١٣,٧		٢٨٢٤,١		٢٣٢٦,١		١٧٠٦,٥		المجموع

١١ انظر الفقرتين ٢٦ و ٢٧ بالوثيقة م٥/١٣٠ إضافة ١.

١٢ البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠١-٢٠٠٠ التقرير المالي، الوثيقة ج٢٥/٥٥؛ البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٣-٢٠٠٢ التقرير المالي (أفادت المنظمة بأن الميزانية المعتمدة لم تتضمن مبالغ منفصلة في الميزانية للمساهمات الطوعية)، الوثيقة ج٢٥/٥٧؛ البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٤ التقرير المالي، الوثيقة ج٢٨/٥٩؛ البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧، الملحق الإحصائي؛ البرنامج والميزانية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، الجداول المالية؛ البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١، الجداول المالية. أرقام المكتب الإقليمي للأمريكتين لا تشمل منظمة الصحة للبلدان الأمريكية.

١٧- ومع ذلك، فعندما يتعلق الأمر بالتخصيص الفعلي للموارد، تظل النسبة ٧٠:٣٠ أمنية لم تتحقق بعد. وقد أفاد الموظفون الإقليميون بأن عملية تخصيص الموارد ليست شفافة وأنها تجري دون مشاركة الأقاليم.

التخصيص الفعلي للموارد بين المقر الرئيسي والأقاليم ١٣



١٨- وهناك فجوة ملحوظة بين الموارد المخططة للمقر الرئيسي والموارد المخصصة له فعلاً، لاسيما في الفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٧ (٣٠ في المائة النسبة المخططة و٣٨ في المائة النسبة المخصصة) وفي الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (٢٨ و٣٥ في المائة على الترتيب) ولو أن النسبة خُفّضت في الثنائية التالية (٣١ و٣٥ في المائة على الترتيب).

تخصيص الموارد فيما بين الأقاليم

١٩- يُبين الجدول أدناه التوزيع الفعلي للموارد المالية والموظفين فيما بين الأقاليم:

الجدول ٣: الموارد المالية والموارد من الموظفين حسب الإقليم في ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ١٤٢٠١١

الموظفون	الموارد المالية	
٤٥%	٤٢%	المكتب الإقليمي لأفريقيا
٣%	٦%	المكتب الإقليمي للأمريكتين
١٦%	٢١%	المكتب الإقليمي لشرق المتوسط
١٠%	٨%	المكتب الإقليمي لأوروبا
١٤%	١٣%	المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا
١٢%	١٠%	المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ
١٠٠%	١٠٠%	جميع الأقاليم
٧١%	٦٥%	الأقاليم
٢٩%	٣٥%	المقر الرئيسي

١٣ بيانات الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ وفترة المنظمة. ولا تشمل أرقام المكتب الإقليمي للأمريكتين منظمة الصحة للبلدان الأمريكية.

١٤ الوثيقة م ت ١٣٠ ٥ / إضافة ١ (بيانات الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩). بيانات الفترة ٢٠١٠-٢٠١١ وفترة المنظمة. ولا تشمل أرقام المكتب الإقليمي للأمريكتين منظمة الصحة للبلدان الأمريكية.

٢٠- ويستأثر المكتب الإقليمي لأفريقيا بأكبر نسبة من الموارد (٤٢ في المائة) والموظفين (٤٥ في المائة) بين جميع الأقاليم، في حين يحصل المكتب الإقليمي لأوروبا على أقل مخصصات (٨ في المائة و ١٠ في المائة على الترتيب). ويُمكن تفسير عدم التساوي في توزيع الموارد فيما بين الأقاليم باختلاف عدد الدول الأعضاء والمكاتب القطرية وتعقيد الحالة الصحية والإمكانات المحلية.

تخصيص الموارد بين المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية

٢١- ينطبق الافتقار إلى الشفافية نفسه السائد بالنسبة لتخصيص الموارد الفعلي بين المقر الرئيسي والأقاليم على تخصيص الموارد الفعلي للبلدان، وهو وضع متفاهم نتيجة لعدم وجود معايير وآلية تحقق بشأن توزيع الأموال فيما بين البلدان منذ بداية العملية. وخلال المقابلات الشخصية، قيل للمفتشين إن الأرقام السابقة تُشكل عامةً أساس تخصيص الموارد للبلدان. والمكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية هو المكتب الإقليمي الوحيد الذي توجد لديه سياسة لتخصيص الموارد على المستوى القطري، وهي سياسة ترجع إلى عام ٢٠٠٤ وجرى مؤخراً تنقيحها واعتمادها من قبل الدول الأعضاء في أيلول/ سبتمبر ١٥.٢٠١٢ وتُتَرح السياسة الجديدة أيضاً صيغة من ثلاثة عناصر للأموال الأساسية (مخصصات دنيا أو ثابتة لضمان حد أدنى من التواجد القطري وعنصر مستند إلى الاحتياجات وعنصر مستند إلى النتائج) إضافة إلى نسبة مئوية من الأموال المتغيرة للمبادرات التي تدعم التعاون التقني بين البلدان. ويبدو أن هذه السياسة شاملة إلى حد بعيد، ويُمكن للمنظمة أن تستخدمها كمرجع لصياغة سياسة على صعيد المنظمة في سياق الإصلاح الجاري.

الجدول ٤: المخصصات المالية للمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١

	المكتب الإقليمي لأفريقيا	المكتب الإقليمي للأمريكتين	المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا	المكتب الإقليمي لأوروبا	المكتب الإقليمي لشرق المتوسط	المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ	جميع الأقاليم
المكتب الإقليمي	٢٤%	٤٦%	٢٧%	٥٩%	٢٠%	٣٧%	٢٩%
المكاتب القطرية	٧٦%	٥٤%	٧٣%	٤١%	٨٠%	٦٣%	٧١%

٢٢- وتتفاوت نسبة الموارد المالية الموزعة بين المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية بدرجة كبيرة فيما بين الأقاليم. وقد سجل المكتب الإقليمي لأوروبا أعلى نسبة احتفظ بها للمكتب الإقليمي (٥٩ في المائة) وسجل المكتب الإقليمي لشرق المتوسط أعلى مخصصات للمكاتب القطرية (٨٠ في المائة).

تخصيص الموارد فيما بين المكاتب القطرية

٢٣- عندما يتعلق الأمر بتخصيص الموارد لآحاد البلدان، تُقسَّم الأموال إلى شرائح صغيرة للغاية. فبالنسبة لنحو ٤٦ في المائة من المكاتب القطرية، لم تتجاوز المخصصات المالية مليوني دولار أمريكي في الثنائية الماضية ٢٠١٠-٢٠١١. وتتبع معظم هذه البلدان المكتب الإقليمي لأوروبا والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ والمكتب الإقليمي لأفريقيا.

١٥ الوثيقة CSP28/7 والقرار CSP28.R10.

١٦ بيانات وفرتها المنظمة. ولا تشمل أرقام المكتب الإقليمي للأمريكتين منظمة الصحة للبلدان الأمريكية.

٢٤- وأما بالنسبة للموظفين، فإن عددهم منخفض في بعض المكاتب القطرية إلى درجة تثير الشك بشأن مردودية مثل هذا التواجد. ففي ٩ مكاتب قطرية تابعة للمكتب الإقليمي لأوروبا (من أصل ٣٠) ومكتبين قطريين تابعين للمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ (من أصل ١٦) لم يكن هناك أكثر من موظفين اثنين في نهاية عام ١٧٢٠١١. وتُحدد سياسة الميزانية الجديدة في المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية حداً أدنى من مخصصات الميزانية لتغطية مستوى أساسي من خمس موظفين، إضافة إلى تكاليف التشغيل، في البلدان التي يوجد بها مكتب رسمي لممثل المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية. ١٨

الجدول ٥: تخصيص الموارد فيما بين البلدان في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١

عدد الموظفين	الموارد المالية		
	≥ ٢	≥ ٥	≥ ١٠
المكتب الإقليمي لأفريقيا	صفر	صفر	٤
المكتب الإقليمي للأمريكتين	٩	٢٤	٢٦
المكتب الإقليمي لشرق المتوسط	صفر	٦	١٥
المكتب الإقليمي لأوروبا	٩	١٦	٢٤
المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا	صفر	صفر	١
المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ	٢	٤	٨
المجموع	٢٠	٥٠	٧٨

٢٥- ويتفهم المفتشان الأهمية التي تعلقها المنظمة على تواجدها في أكبر عدد ممكن من البلدان. بيد أنه لا ينبغي المحافظة على هذا التواجد إلا إذا توافرت له القدرة الحرجة من حيث عدد الموظفين ومؤهلاتهم لكي يكون فعالاً. وإلا، فمن الأفضل، من حيث المردودية، تغطية مثل هذه البلدان من مكتب قطري مجاور راسخ أو مباشرة من المكتب الإقليمي.

٢٦- وقد أشار تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠١ أيضاً إلى هذه المسألة ودعا إلى إكمال الدراسة المطلوبة من المجلس التنفيذي بشأن مستوى التمثيل القطري المناسب. ١٩ ولم يجد المفتشان أي بيئة على اتخاذ إجراء في هذا الصدد. وما زال يعتقدان أن ثمة ضرورة لإجراء مثل هذه الدراسة.

٢٧- ولاحظ المفتشان أن مسألة تحديد الأولويات فيما يتعلق بالموارد وتخصيصها للأقاليم والبلدان تحتل مكاناً مركزياً في عملية الإصلاح وأن المنظمة تعمل على نحو وثيق مع الدول الأعضاء من أجل وضع معايير ومبادئ توجيهية واضحة في هذا الصدد. ومن ثم فسوف يمتنعان عن تقديم أي توصيات بشأن هذه المسألة، وهما على ثقة من أنه سيجري التصدي في هذه العملية لما أبدياه من ملاحظات أعلاه بشأن الحاجة إلى ضمان مخصصات أعلى للبلدان وتواجد أقوى للمكاتب القطرية.

١٧ بيانات وفرتها المنظمة. ولا تشمل أرقام المكتب الإقليمي للأمريكتين منظمة الصحة للبلدان الأمريكية.

١٨ الفقرة ٣٢(أ) من الوثيقة CSP28/7.

١٩ المقرر الإجرائي م ١٠١(٦).

ثالثاً: تصريف الشؤون والإدارة الإقليميان

ألف: اللجان الإقليمية

٢٨- إن اللجان الإقليمية هي الأجهزة الرئاسية "العليا" في المنظمات الإقليمية التابعة لمنظمة الصحة العالمية. وطبقاً للمادة ٥٠ من دستور المنظمة، تشمل وظائف اللجان الإقليمية صياغة السياسات ذات الطابع الإقليمي ومراقبة أنشطة المكتب الإقليمي والتعاون مع اللجان الإقليمية الأخرى التابعة لمنظمات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الإقليمية والدولية والاضطلاع بدور استشاري بشأن المسائل الصحية والتوصية باعتمادات إقليمية إضافية لحكومات الإقليم عندما تكون الميزانية المركزية غير كافية، إضافة إلى أي وظائف أخرى تكلفها بها جمعية الصحة العالمية أو المجلس التنفيذي أو المدير العام.

٢٩- وفي حين أن وظائف اللجان الإقليمية كلها واحدة، فإن نظمها الداخلية تختلف من حيث العضوية والحضور وعقد الدورات وبنود جدول الأعمال وأعضاء مكتب اللجنة وإنشاء اللجان الفرعية وترشيح المديرين الإقليميين، ولا سيما في المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والمكتب الإقليمي لأوروبا، ولو أن الاتفاق تحقق إلى حد بعيد خلال عملية الإصلاح بشأن مسائل مهمة مثل ترشيح المديرين الإقليميين.

٣٠- وإضافة إلى ذلك، لدى جميع الأقاليم باستثناء المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ لجان فرعية يُمكنها الاضطلاع بدور الأجهزة الفرعية للجان الإقليمية أو بدور استشاري لدى المدير الإقليمي. ويختلف عدد هذه اللجان الفرعية ودورها ووظائفها أيضاً من إقليم لآخر. وهناك لجان فرعية منشأة خصيصاً من أجل التصدي للمسائل البرمجية والمواضيعية في ثلاثة أقاليم (المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا). وفي المكتب الإقليمي لشرق المتوسط، هناك لجاننا خبراء تقدمان المشورة إلى المدير الإقليمي بشأن مسائل البرنامج والميزانية وكذلك بشأن البحوث الصحية. وفي المكتب الإقليمي لأوروبا، تضطلع اللجنة الدائمة بأشمل الوظائف، حيث تتصدى لمسائل البرنامج والميزانية وتمارس وظائف رقابية وتُعد القرارات لاجتماعات اللجنة الإقليمية. وهي تجتمع خمس مرات سنوياً لضمان تواصل العمل بين الدورات.

٣١- ويؤدي تعدد اللجان واللجان الفرعية على المستوى الإقليمي إلى تعقيد آلية تصريف الشؤون في المنظمة دون أن يجعلها بالضرورة أكثر فعالية. وعموماً، أظهر استعراض أكثر تعمقاً أن عمل الأجهزة الرئاسية الإقليمية بين الدورات رديء (باستثناء في المكتب الإقليمي لأوروبا) ومراقبتها لعمل المكاتب الإقليمية ضعيفة وأن الروابط التي تربطها بعضها ببعض وبالأجهزة الرئاسية العالمية تحتاج إلى تحسين كبير.

٣٢- وعلى عكس الأجهزة الرئاسية العالمية، لم يجر استعراض شامل لتصريف شؤون هذه اللجان واللجان الفرعية الإقليمية حتى عملية الإصلاح الراهنة. وقد اضطلع المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والمكتب الإقليمي لأوروبا، بصفة فردية، بعمليات الاستعراض هذه في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠١١ على الترتيب، مما أدى إلى إدخال بعض التغييرات والتحسينات على عملية تصريف الشؤون.

٣٣- ومن ثم، يرحب المفتشان باستعراض وتنسيق عمل هذه اللجان ونظمها الداخلية للذين استُهل في إطار عملية الإصلاح الجارية التي تتصدى للعديد من هذه المسائل، ويدعوان إلى إكمالهما.

مواومة الأجهزة الرئاسية الإقليمية والعالمية

٣٤- أظهر استعراض لجدول أعمال اللجان الإقليمية للسنتين الماضيتين أنه لم تُتخذ أي قرارات بشأن استعراض انتباه جمعية الصحة العالمية والمجلس التنفيذي إلى أي مسائل. وبدلاً من ذلك، خصصت جميع اللجان الإقليمية بنداً في جدول الأعمال لقرارات جمعية الصحة العالمية والمجلس التنفيذي المهمة بالنسبة للإقليم وغير ذلك من المسائل التي يقترحها المقر الرئيسي. فالتفاعل بين الأجهزة الرئاسية العالمية والإقليمية يجري في اتجاه واحد فقط. وصوت الأقاليم لا يُعبر عنه جيداً كما أنه لا توجد مساحة كافية لمناقشة القضايا أولاً على المستوى الإقليمي قبل عرضها على المستوى العالمي. ومن الملاحظات الإيجابية في هذا الصدد أن مجموعة المكتب الإقليمي لأفريقيا هي الأقوى صوتاً عندما تتحدث بالنيابة عن إقليمها في اجتماعات المجلس التنفيذي بشأن بنود محددة. وتتضمن الوثيقة الموحدة بشأن إصلاح المنظمة اقتراحات استشرافية. ٢٠ ويدعو المفتشان إلى تنفيذ هذه الاقتراحات.

مراقبة المكاتب الإقليمية من قبل اللجان الإقليمية

٣٥- هناك مراقبة قليلة لعمل المكاتب الإقليمية من قبل اللجان الإقليمية حسبما تقتضيه المادة ٥٠ (ب) من الدستور. وقد أظهر استعراض لجدول أعمال اجتماعات اللجان الإقليمية والمقررات الإجرائية الصادرة عنها وتقاريرها على مدى السنتين الماضيتين أن التقارير الإدارية لا تُدرج بصورة منهجية للنظر فيها وإذا عُرِضَتْ فإنها لا تثير سوى قدر محدود من الاهتمام والإجراءات. ففي المكتب الإقليمي لأفريقيا على سبيل المثال، باستثناء تقرير المدير الإقليمي السنوي والثنائي السنوات عن تنفيذ الميزانية البرمجية حسب الأغراض الاستراتيجية، لا يُعرض أي تقرير إداري آخر لاتخاذ إجراءات بشأنه، ويُقدّم تقريران للعلم بشأن مراجعة حسابات المكتب الإقليمي وملاكه الوظيفي. ولا يجري نقاش موضوعي يُعتمد به بشأن هذه التقارير، وهي تُعتمد أو يُحاط علم بها دون اتخاذ مقرر إجرائي أو قرار يوفّر التوجيه. وقد أشار مسؤولو المنظمة في تعليقاتهم على مسودة التقرير إلى أنه يجري حالياً استعراض اختصاصات اللجنة الفرعية المعنية بالبرنامج في المكتب الإقليمي لأفريقيا بغية تدعيم دور اللجنة الإقليمية الرقابي إزاء المكتب الإقليمي، في جملة أمور أخرى.

٣٦- وبالمثل، ففي المكتب الإقليمي لشرق المتوسط والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ يقتصر تقديم التقارير إلى الدول الأعضاء على تقارير تنفيذ الميزانية البرمجية، ولكن على عكس المكتب الإقليمي لأفريقيا، هناك قرارات تُتخذ، وفي المكتب الإقليمي لشرق المتوسط توفّر هذه القرارات التوجيه بشأن تحديد الأولويات البرمجية وتخصيص الموارد. وفي المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية يوجد بند في جدول الأعمال مكرّس للمسائل الإدارية والمالية. وفي ذلك الإقليم كما في المكتب الإقليمي لأوروبا، بالإضافة إلى التقرير السنوي عن عمل المكتب الإقليمي وتقارير الميزانية البرمجية، تُدرج عدّة تقارير إدارية في جدول الأعمال ولو أنها لا تؤدي دائماً إلى مناقشات أو مقررات إجرائية أو قرارات جوهرية توفّر توجيهاً ملموساً، حسبما يتبيّن من تقارير هذه الاجتماعات.

٣٧- وخلال المقابلات الشخصية التي جرت مع المسؤولين الإقليميين، أُفيد بأن المسائل الخاصة بالمراقبة والمساءلة تثير قدراً متزايداً من الاهتمام في اجتماعات اللجان الإقليمية، غير أنه لم توضع بعد طرائق ملموسة لتعزيز النظر في هذه المسائل.

٣٨- ويرى المفتشان أن مسؤولية المراقبة في المكاتب الإقليمية مسؤولية مزدوجة: فينبغي للمدير الإقليمي أن يكون أكثر انفتاحاً وشفافية في تقديمه للتقارير المالية والإدارية وعرضها على الدول الأعضاء للنظر فيها؛ كما ينبغي للدول الأعضاء أن تمارس على نحو أفضل دورها في تصريف الشؤون عن طريق مطالبة المديرين الإقليميين بتقديم التقارير الإدارية لكي تنظر فيها واقتراح توجّهات وتوجيهات محددة للمديرين الإقليميين بشأن إدارة المنظمات الإقليمية في قرارات ومقررات إجرائية ذات صلة.

أماكن الاجتماعات والمشاركون فيها

٣٩- تقضي المادة ٤٨ من الدستور بأن تجتمع اللجان الإقليمية كلما دعت الحاجة وأن تُحدّد مكان كل اجتماع. وفي حين لاحظ المفتشان أن دورات اللجان الإقليمية في أغلب الأقاليم تُعقد في أماكن مختلفة بشكل دوري، فإن المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية دأب على تنظيم هذه الاجتماعات في مقره الرئيسي في واشنطن العاصمة خلال العقد الماضي.

٤٠- وربما كان عقد الاجتماعات في أماكن مختلفة بشكل دوري لا ينطوي على تكلفة بالنسبة للمكاتب الإقليمية ولكنه ليس كذلك بالنسبة للبلدان المضيفة التي تتحمل جميع تكاليف الاجتماعات وتعوّض المكاتب الإقليمية عن أي تكاليف تتكبدها في توفير الدعم اللوجستي للاجتماعات، وهي موارد ربما كان من الممكن توجيهها بالأحرى نحو مبادرات صحية ملموسة. وعلاوة على ذلك، فإن المرافق الخاصة بالمؤتمرات والخبرة في الشؤون اللوجستية موجودة في المكاتب الإقليمية لهذا الغرض، وإلاّ فسوف تظل غير مستثمرة. والدعم اللوجستي الذي يوفره المكتب الإقليمي حالياً، حتى في حالة استرداد تكاليفه، يُحرّف الموارد من الموظفين عن العمليات المعتادة من أجل ضمان سير الاجتماعات بطريقة سلسة في أماكن أخرى. وأخيراً، فإن عقد الاجتماعات في أماكن مختلفة بشكل دوري يساعد على إبراز صورة البلد المضيف لا المنظمة ولا يُسهم في تدعيم قدرة الاجتماع على إنجاز الأعمال. وخلاصة القول، إن عقد الاجتماعات في أماكن مختلفة بشكل دوري يثير القلق بشأن مردوديته وكفاءته. وفي حين يُسلم المفتشان بأنه قد تكون هناك على سبيل الاستثناء اعتبارات سياسية وعملية أخرى ينبغي أن تؤخذ في الحسبان، فإنهما يوصيان عموماً بالتخلي عن ممارسة عقد اجتماعات اللجان الإقليمية في أماكن مختلفة بشكل دوري.

٤١- وأما فيما يتعلق بالمشاركين في اجتماعات اللجان الإقليمية، فقد لاحظ المفتشان أن غالبية الوفود في المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي لشرق المتوسط ممثلة على مستوى وزراء الصحة في حين أن ثلثي الحضور تقريباً في المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ هم على المستوى الوزاري ونصفهم تقريباً في المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا والمكتب الإقليمي لأوروبا هم من الوزراء. وببَيّن هذا، من ناحية، الاهتمام الذي يوليه وزراء الصحة لعمل المنظمة الإقليمي، ومن ناحية أخرى، التحدي الذي تواجهه المكاتب الإقليمية في سبيل عقد اجتماعات جيدة الإعداد وإدراج بنود مثيرة للاهتمام في جداول الأعمال المؤقتة.

٤٢- وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز فعالية عملية تصريف الشؤون على المستوى الإقليمي وجعلها أكثر شفافية واتساقاً وشمولاً.

التوصية ١

ينبغي للمجلس التنفيذي أن يكمل، في سياق عملية إصلاح المنظمة الجارية، استعراضاً شاملاً لعملية تصريف الشؤون على المستوى الإقليمي وأن يطرح اقتراحات ملموسة لتحسين عمل اللجان واللجان الفرعية الإقليمية وأن يَتِمّ موازنة نظمها الداخلية توطئة لعرضها على اللجان الإقليمية.

باء: الإدارة والتنسيق الإقليميان

٤٣- تشير طبيعة عمل المكاتب الإقليمية والمديرين الإقليميين المتسمة بقدر كبير من اللامركزية تحديات مهمة في سبيل عمل المنظمة كمنظمة واحدة. وفي حين تساعد الشرعية القوية للمديرين الإقليميين باعتبارهم مسؤولين منتخبين يتمتعون بصلاحيات واسعة بشأن اتخاذ القرارات على ضمان تنفيذ متسق للقرارات داخل كل إقليم، فإنها تمثل أيضاً تحدياً للاتساق على المستوى العالمي لا يمكن التصدي له إلا من خلال تعزيز التعاون فيما بين الأقاليم ومع المقر الرئيسي. وقد لاحظ المفتشان استعداد المديرين الإقليميين المتزايد للتعاون بعضهم مع بعض ومع إدارة المقر الرئيسي، وتقييمهم الإيجابي لتزايد الدور الذي يضطلع به فريق السياسات العالمية في هذا الصدد. وتبين هذه التطورات أن أسلوباً وثقافة إداريين مؤسسين جديدين بدأ في النشوء.

٤٤- ولاحظ المفتشان أيضاً عدم وجود ممارسات إدارية موحدة على المستوى الإقليمي، وأن الاستراتيجيات والسياسات والإجراءات الإقليمية موضوعة إما لتعويض الافتقار إلى الإرشادات الملموسة والإجراءات التشغيلية المعيارية النابعة من المقر الرئيسي أو لاستكمال وتكييف تلك الموجودة أصلاً. فعلى سبيل المثال، لدى المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ استراتيجيات برمجية إقليمية؛ ولدى المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا استراتيجية ذاتية لتعبئة الموارد؛ ولدى المكتب الإقليمي لأفريقيا استراتيجية للشراكة؛ ولدى المكتب الإقليمي لشرق المتوسط استراتيجية لإدارة المعارف؛ ولدى المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا استراتيجية للمعلومات والاتصالات.

٤٥- والاستثمار في إعداد هذه الاستراتيجيات والسياسات كبير. وبالتالي، يقترح المفتشان عدم صياغتها إلا في حالة عدم وجود استراتيجيات عالمية أو إذا دعت الحاجة إلى تعديل هذه الاستراتيجيات بدرجة كبيرة لتكييفها مع الأحوال الإقليمية، وفي هذه الحالة يجري ذلك بالتشاور مع المقر الرئيسي والأقاليم الأخرى للاستفادة من الخبرة المكتسبة من الآخرين وتلافي الازدواجية وضمان الاتساق عبر المنظمة.

٤٦- وقد أنشأ المديرين الإقليميون آلياتهم الذاتية للتنسيق الإداري واتخاذ القرارات، وهي تشمل عقد اجتماعات منتظمة لكبار المديرين والمجموعات واللجان الاستشارية، من أجل مساعدتهم على الاضطلاع بمسؤولياتهم الإدارية. ومن المفيد تبادل المعلومات على نحو أفضل فيما بين الأقاليم بشأن هذه الممارسات الإدارية.

٤٧- ومع ذلك، فكما يتضح من نتائج استقصاء وحدة التفتيش المشتركة الواردة أدناه، ينبغي تحسين التنسيق والتعاون داخل الأقاليم، ولا سيما في بعض الأقاليم.

السؤال ١٨: أعتقد أن التنسيق والتعاون كافيان داخل الدوائر/ الشعب/ الوحدات على المستويات التالية:

المكتب الإقليمي	المكتب الإقليمي	المكتب الإقليمي	المكتب الإقليمي	المكتب الإقليمي	المكتب الإقليمي	خيارات الإجابة
لغرب المحيط الهادئ	لجنوب شرق آسيا	لأوروبا	لشرق المتوسط	للأمريكتين	لأفريقيا	
نعم	٣٠,٠%	٣١,٣%	٢١,٠%	٢٤,٥%	٢٥,٨%	
إلى حد ما	٤٦,٣%	٤٦,٦%	٤٥,٠%	٥١,١%	٤٠,٦%	
لا	١٨,٨%	١٩,١%	٢٨,٠%	١٩,٤%	٢٠,٦%	
دون رأي	٥,٠%	٣,١%	٦,٠%	٥,٠%	١٢,٩%	

هيكل المكاتب الإقليمية

٤٨- أسفر استعراض المخططات التنظيمية المناظرة ومقارنتها أن هيكل المكاتب الإقليمية من حيث الشعب/الدوائر/المجالات مُنظَّم تبعاً للمجالات ذات الأولوية والغايات الاستراتيجية المحددة في الخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل والميزانية البرمجية الثنائية السنوات، وإن كان لا يُجسِّدها تماماً بالضرورة. وهناك بعض أوجه التشابه والاختلاف بين هيكل المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية، وفيما بين المكاتب الإقليمية بعضها وبعض، ولكن هناك مجالا تنظيمياً مشتركاً بينها جميعاً، ألا وهو النظم الصحية.

٤٩- وقد عدّلت بعض المكاتب الإقليمية هياكلها، مثل المكتب الإقليمي لشرق المتوسط والمكتب الإقليمي لأوروبا، من أجل مواءمتها على نحو أفضل مع المقر الرئيسي في محاولة لتيسير التفاعل والتنسيق. وبصرف النظر عن الاحتياجات الخاصة لكل مكتب إقليمي، يشجّع المفتشان مواءمة الهياكل بما يساعد على تحقيق هدف العمل معاً كمنظمة واحدة.

تحديد السلطات بين المستويات الثلاثة

٥٠- تُحدد المادة ٢ من دستور المنظمة وظائف المنظمة ككل. بيد أنه لا توجد وثيقة مؤسسية توضّح، من الزاوية البرمجية والتشغيلية، الوظائف المضطلع بها على مختلف المستويات والموظفين الذين يضطلعون بها، ولا كيفية عمل مستويات المنظمة الثلاثة معاً بحيث يُكمل بعضها بعضاً وتفاعلها لتحقيق المزيد من التآزر وتلافي الازدواجية.

٥١- وقد اعترُف بذلك في وثائق متنوعة خاصة بعملية الإصلاح أشارت إلى الحاجة إلى تحسين التوافق - بما يشمل الاتساق والتسلسل والتآزر - وتقاسم العمل بين المستويين العالمي والإقليمي دعماً للبلدان،^{٢١} واقتُرحت تعريف أدوار ومسؤوليات مستويات الأمانة الثلاثة على نحو أفضل ووضع إجراءات تشغيل معيارية لتيسير التعاون والعمل المشترك. ووضع جدول يُبين الأدوار والمسؤوليات حسب المستوى في ستة مجالات عمل، وهو ما اعتبره الموظفون الذين جرت معهم المقابلات الشخصية والمفتشان أساساً جيداً لتوضيح تقاسم العمل.^{٢٢}

٥٢- وعلى المستوى الإقليمي، أعد المكتب الإقليمي لأوروبا وثيقة نظرت فيها اللجنة الإقليمية خلال دورتها في أيلول/سبتمبر ٢٠١١ وتضمنت مصفوفة تضم مختلف الهياكل والوظائف التنظيمية للمكاتب الإقليمية وتبين الوظائف المضطلع بها والموظفين الذين يضطلعون بها مع تعيين مستوى المسؤولية لكل منهم.^{٢٣} ويبدو أن المصفوفة شاملة إلى حد بعيد ويمكن بشيء من التعديل استخدامها في أقاليم أخرى بل وعلى المستوى العالمي، استناداً إلى وظائف ومستويات من المسؤولية متفق عليها.

٥٣- وقد وجد المفتشان خلال المقابلات الشخصية التي جرت مع رؤساء الدوائر/المجالات التقنية في المكاتب الإقليمية والقطرية التابعة للمنظمة أن لديهم عموماً فهماً واضحاً لتقاسم المسؤولية بين المستويات الثلاثة. ولكن المشكلة تكمن في أن تقاسم المسؤولية هذا أحياناً ما يجري الالتفاف حوله في الممارسة العملية نتيجة للإجراءات التي تتخذها دوائر المقر الرئيسي، مما يوجد احتكاكاً. وعلى الرغم من أن من المسلم به أن تحسناً

٢١ الوثائق EBSS/2/INF.DOC./3 و EBSS/2/INF.DOC./5 و EBSS/2/2.

٢٢ الوثيقة ج ٦٥/٥، الصفحتان ١٧ و ١٨.

٢٣ الوثيقة EUR/RC61/16 المعنونة "Coherence of the Regional Office's structures and functions"، الصفحة ١٢.

ملحوظاً طراً في السنوات الأخيرة، فما زالت هناك حالات تأخذ فيها الدوائر بزماء المبادرة، بدلاً من أن تضطلع بدور مُساند، من أجل تيسير التعاون التقني وتوفيره، وهو دور ينبغي عادة أن يُترك للبلدان بدعم من الأقاليم.

٥٤- ومع الأخذ بنظام الإدارة العالمي، أُعيد تصميم الوظائف الإدارية على المستويات الثلاثة. وتجري مناقشة فعالية هذا التصميم وكفاءته وعمله الفعلي والتحسينات المطلوبة في الجزء الأول (الوثيقة 6/2012/REP/JIU).

٥٥- وقد أفاد سبعة وخمسون في المائة من المجيبين على الاستقصاء بأن لديهم فكرة واضحة عن تقاسم المسؤوليات في مجال عملهم، و ٣١ في المائة بأن الفكرة واضحة لديهم "إلى حد ما". وتفاوتت الآراء عبر الأقاليم.

السؤال ١٩: لدي فكرة واضحة عن تقاسم المسؤوليات في مجال عملي بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية.

خيارات الإجابة	المجموع	المقر الرئيسي	المكتب الإقليمي لأفريقيا	المكتب الإقليمي للأمريكتين	المكتب الإقليمي لشرق المتوسط	المكتب الإقليمي لأوروبا	المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا	المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ	المكاتب القطرية
نعم	٥٧,٠%	٥٢,٥%	٦٠,٠%	٧٠,٥%	٥١,٠%	٥٩,٥%	٦٨,٥%	٦١,٣%	٥٧,٠%
إلى حد ما	٣٠,٨%	٣٣,٠%	٢٧,٧%	٢٠,١%	٣٢,٠%	٢٩,٨%	٢٦,٠%	٣٢,٥%	٣٣,٦%
لا	١٠,٠%	١١,١%	١١,٦%	٧,٢%	١٦,٠%	٩,٢%	٥,٥%	٦,٣%	٧,٥%
دون رأي	٢,٢%	٣,٤%	٠,٦%	٢,٢%	١,٠%	١,٥%	٠,٠%	٠,٠%	٢,٠%

التنسيق والتعاون فيما بين المستويات الثلاثة

٥٦- على المستوى العالمي، وُضعت عدّة أدوات وآليات تنسيق وأُضيف على عملها الطابع الرسمي، مثل اجتماعات شبكات شؤون الإدارة والتنظيم والشبكات التقنية بحسب المجال والاجتماعات العالمية التي تُعقد كل سنتين لرؤساء المكاتب القطرية مع المدير العام والمديرين الإقليميين. وعموماً، تعمل هذه الشبكات بين المقر الرئيسي والأقاليم أفضل منها بين الأقاليم والبلدان. وهي لا تُستنسخ دائماً على المستوى الإقليمي بفعالية بين الأقاليم والبلدان. والاجتماعات الإقليمية لرؤساء المكاتب القطرية التابعة للمنظمة هي مثال جيد لآليات التنسيق.

٥٧- وقد أعرب أغلب رؤساء الإدارات التقنية في المكاتب الإقليمية الذين جرت معهم المقابلات الشخصية عن رغبتهم في إقامة الاتصال بمزيد من الانتظام مع الدوائر التقنية في المقر الرئيسي، في حين اعتُبر الاتصال في بعض المجالات جيداً، كما في حالة الأيدز والعدوى بفيروسه وشلل الأطفال.

٥٨- ولوحظ أيضاً أن اجتماعات الشبكات المنتظمة بالمكاتب القطرية في مختلف المجالات الإدارية تأثرت بالقيود المفروضة على الموارد. ويشعر المفتشان بالقلق إزاء ما قد يكون لعدم عقد هذه الاجتماعات من أثر على بناء القدرات وتقديم الخدمات بفعالية على المستوى القطري، ويوصيان باستكشاف خيارات أخرى.

٥٩- وبغية تعزيز التنسيق والاتصال عبر مستويات المنظمة الثلاثة دعماً لعمل المنظمة على المستوى القطري، وُضعت في عام ٢٠٠٦ مبادئ توجيهية للعمل مع المكاتب القطرية التابعة للمنظمة وجرى مؤخراً تحديثها. وهي تُنظم الزيارات القطرية التي يقوم بها موظفو المنظمة من المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية وكذلك الدعوات التي تُقدّم لمواطني البلدان وتوقيع العقود/ الاتفاقات مع المؤسسات الوطنية والأفراد. وقد أبلغت الأقاليم

الستة كلها إدارة التركيز على البلدان في المقر الرئيسي عن حالات لم يُمتثل فيها لهذه المبادئ التوجيهية، بيد أن عدد حالات عدم الامتثال انخفض بدرجة كبيرة مع مرور السنين.

٦٠- وقد رأى أغلب المجيبين على الاستقصاء أن مستوى التنسيق والتعاون بين مستويات المنظمة الثلاثة كافٍ أو كافٍ إلى حد ما. ومع ذلك، يحتاج الأمر إلى مواصلة تدعيم التنسيق والتعاون، لاسيما بين المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية، حيث يرى ٢٣ في المائة من المجيبين أن التنسيق والتعاون غير كافيين. وهذا الرقم أعلى حتى من ذلك في المقر الرئيسي.

السؤال ٢٠: اعتقد أن مستوى التنسيق والتعاون بين كيانات المنظمة التالية كافٍ.

خيارات الإجابة		المجموع	المقر الرئيسي	المكتب الإقليمي لأفريقيا	المكتب الإقليمي للأمريكتين	المكتب الإقليمي لشرق المتوسط	المكتب الإقليمي لأوروبا	المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا	المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ	المكاتب القطرية
المقر الرئيسي للمنظمة والمكاتب الإقليمية التابعة لها	نعم	%١٦,٠	%١١,٣	%١٨,٧	%١٣,٧	%٢٣,٠	%١٩,١	%٢٣,٣	%١٠,٠	%٢١,٥
إلى حد ما		%٤٣,٩	%٥٤,٤	%٤١,٣	%٤٦,٠	%٤٦,٠	%٤٢,٧	%٥٠,٧	%٥٨,٨	%٣٨,٤
لا		%٢٢,٧	%٣٣,٢	%١٤,٢	%٢٥,٢	%٩,٠	%٢٨,٢	%١٥,١	%١٧,٥	%٨,٨
دون رأي		%١٧,٤	%١٠,١	%٢٥,٨	%١٥,١	%٢٢,٠	%٩,٩	%١١,٠	%١٣,٨	%٣١,٣
المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية	نعم	%٢٨,٢	%٩,٥	%٤٣,٩	%٣٨,٨	%٣١,٠	%٤٤,٣	%٣٢,٩	%٤٠,٠	%٣٩,١
إلى حد ما		%٤١,٧	%٣٢,٢	%٤٤,٥	%٤٦,٠	%٥٦,٠	%٤٦,٦	%٥٨,٩	%٤٦,٣	%٤٦,٩
لا		%١٠,٠	%١٣,٠	%٦,٥	%٩,٤	%٧,٠	%٣,١	%٥,٥	%١٢,٥	%١٠,٤
دون رأي		%٢٠,٢	%٤٥,٢	%٥,٢	%٥,٨	%٦,٠	%٦,١	%٢,٧	%١,٣	%٣,٦

٦١- وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز التنسيق والتعاون عبر المنظمة.

التوصية ٢

ينبغي للمدير العام أن يرصد، بالتشاور مع المدير العام المساعد والمديرين الإقليميين، إقامة وعمل الشبكات والاجتماعات السنوية في مجالات العمل التقنية والإدارية على مستويات المنظمة الثلاثة.

جيم: المديرون الإقليميون

٦٢- تنص المادة ٥٢ من الدستور على أن "رئيس المكتب الإقليمي هو المدير الإقليمي الذي يعينه المجلس بالاتفاق مع اللجنة الإقليمية". والمديرون الإقليميون هم، من هذا المنطلق، موظفون مُنتخبون مثل المدير العام. ومع ذلك، فهم يخضعون لسلطته، في سلسلة القيادة في المنظمة، طبقاً للمادة ٣١ من الدستور، التي تقضي بأن المدير العام هو المسؤول الفني والإداري الأعلى في المنظمة، والمادة ٥١، التي تُشير إلى أن المكاتب الإقليمية تخضع لسلطته العامة.

٦٣- وقد نظر تقريراً وحدة التفتيش المشتركة السابقان بشأن المنظمة في هذه المسألة وعواقبها بالتفصيل. وعلى وجه الخصوص، سلطت الوثيقة JIU/REP/93/2 الضوء على أن المساءلة تُمارس على نحو أفضل عندما تكون مستندة إلى سلسلة قيادة هرمية وحيدة وليس في وجود سبعة "رؤساء تنفيذيين". واقتُرحت تغيير إجراءات تسمية المديرين الإقليميين - دون تغيير الدستور - بحيث يُمنح المدير العام صلاحية اختيارهم وتسميتهم توطئة لاعتمادهم من جانب المجلس التنفيذي، بعد التشاور مع اللجان الإقليمية وبالاتفاق معها. وفي حين يتفق المفتشان مع هذا التحليل، فإنهما يعتقدان أن مشاركة المدير العام في عملية اختيار المديرين الإقليميين ليست الطريقة الوحيدة لتحسين سلسلة القيادة وتعزيز المساءلة وضمان الاتساق.

٦٤- وقد أشارت المديرية العامة الحالية للمفتشين بأنها اختارت تركيز جهودها على تشجيع العمل الجماعي وإيجاد ثقافة مؤسسية تعزز مفهوم "المنظمة الواحدة". ويرى المفتشان أن الدور المتزايد لفريق السياسات العالمية والإمكانات المتاحة لكي يدعم المدير العام مساءلة الإدارة العليا سوف تسمح للمدير العام بأن يمارس سلطاته كمسؤول فني وإداري أعلى دون تغيير دوره في عملية اختيار المديرين الإقليميين (انظر الفقرة ٢٥ من الجزء الأول من هذا التقرير (الوثيقة JIU/REP/2012/6) والفقرة ٧٤ أدناه).

٦٥- وتتضمن الوثيقة الخاصة بإصلاح المنظمة اقتراحات بشأن تنقيح إجراءات تسمية المديرين الإقليميين ومواءمتها على نحو يتماشى مع عملية تسمية المدير العام،^{٢٤} استناداً إلى مبادئ الإنصاف والشفافية والمؤهلات الشخصية للمرشحين.^{٢٥} ويؤيد المفتشان هذه الاقتراحات.

تفويض السلطات والمساءلة

٦٦- يتمثل حجر الزاوية بالنسبة للامركزية الفعالة في نقل صلاحيات تفويض السلطات واتخاذ القرارات، وإسناد المساءلة عن النتائج ومسؤولية تحقيقها، إلى موظفين على جميع مستويات المنظمة. ويرجع آخر تفويض للسلطات من المدير العام إلى المديرين الإقليميين إلى عام ٢٠٠٨، وهو تفويض يمنحهم صلاحيات واسعة بشأن تنفيذ البرامج وإدارتها وتنظيمها. ويتمتع جميع المديرين الإقليميين بنفس الدرجة من السلطات المفوضة، وهم جميعاً راضون عموماً بمدى السلطات المفوضة إليهم.

٦٧- ويلاحظ المفتشان درجة تفويض السلطات العالية في مجال الموارد البشرية، والتي تذهب إلى أبعد مما تذهب إليه الممارسات القائمة في العديد من منظمات منظومة الأمم المتحدة الأخرى. وعلى النقيض من ذلك، وجد المفتشان أنه على الرغم من مشاركة المكاتب الإقليمية والقطرية على نحو متزايد في تعبئة الموارد فإن تفويض السلطات هذا لا يشمل صراحة تعبئة الموارد واستخدام الموارد المعبأة محلياً، مع أن لها سلطة توقيع الاتفاقات مع الجهات المانحة.

٦٨- ويُمكن للمديرين الإقليميين بدورهم تفويض السلطات المعهودة إليهم إلى كبار الموظفين في المكتب الإقليمي ورؤساء المكاتب القطرية التابعة للمنظمة. ويتفاوت مدى السلطات المفوضة إلى المديرين في المكاتب الإقليمية والقطرية عبر الأقاليم. وعلى عكس مستوى المدير العام، لا يوجد نهج متسق لتفويض السلطات من جانب المديرين الإقليميين. ففي مجال الشراء على سبيل المثال، في المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ، تُسند للرؤساء الإقليميين السلطات المفوضة نفسها التي تُسند للرؤساء القطريين، في حين

٢٤ انظر الوثيقة ج ٦٥/٥، الفقرة ٣٠.

٢٥ انظر الوثيقة JIU/REP/2009/8.

أنها أعلى في المكتب الإقليمي لأوروبا للرؤساء الإقليميين وأقل منها للرؤساء القطريين في المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا. وتجدر ملاحظة أن تصوّر الموظفين لمدى وضوح تفويض السلطات وجودة توثيقه يتفاوت بدرجة كبيرة فيما بين الأقاليم، كما يتضح من الجدول أدناه.

السؤال ٢١: اعتقد أن تفويض السلطات بشأن إجراءات العمل فيما بين الشعب و/ أو الإدارات واضح وموثق جيداً.

المكاتب القطرية	المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ	المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا	المكتب الإقليمي لأوروبا	المكتب الإقليمي لشرق المتوسط	المكتب الإقليمي للأمريكتين	المكتب الإقليمي لأفريقيا	خيارات الإجابة
٣٦,٥٪	٣٨,٨٪	٢٧,٤٪	٢٦,٧٪	٣٣,٠٪	٣٦,٧٪	٤١,٩٪	نعم
٤٠,٧٪	٤٧,٥٪	٥٦,٢٪	٤٤,٣٪	٣٥,٠٪	٣٧,٤٪	٣٥,٥٪	إلى حد ما
١٦,٦٪	١١,٣٪	١٢,٣٪	٢١,٤٪	٢٧,٠٪	٢٠,١٪	١٨,١٪	لا
٦,٢٪	٢,٥٪	٤,١٪	٧,٦٪	٥,٠٪	٥,٨٪	٤,٥٪	دون رأي

٦٩- وينص تفويض السلطات إلى المديرين الإقليميين على أنهم مسؤولون أمام اللجان الإقليمية عن عمل المكاتب الإقليمية بفعالية وكفاءة وأمام جمعية الصحة العالمية، من خلال المدير العام، عن استخدام الموارد بفعالية وكفاءة في تنفيذ الميزانية البرمجية داخل الإقليم الخاضع لمسؤوليتهم. وبالتالي فإن مسؤوليتهم مزدوجة، أمام الدول الأعضاء وأمام المدير العام.

٧٠- ويشير أمر التفويض أيضاً إلى أن الامتثال سيكون موضع رصد منهجي وأنه سيُنظر في سحب السلطات المفوضة في حالة عدم الامتثال. وهو يُعلن أيضاً عن بعض الأعمال التي تهدف إلى إنشاء إطار للمساءلة من أجل رصد تفويض السلطات ومواءمته عبر المنظمة، وإن كان المفتشان لم يجدا أي بيّنة على ذلك.

٧١- وقد أظهر استقصاء وحدة التفتيش المشتركة تفاوتاً واسعاً في تصوّر الموظفين بشأن خضوع المديرين للمساءلة.

السؤال ٢٣: أعتقد أن المديرين يخضعون للمساءلة بشأن السلطات المفوضة لهم.

المكاتب القطرية	المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ	المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا	المكتب الإقليمي لأوروبا	المكتب الإقليمي لشرق المتوسط	المكتب الإقليمي للأمريكتين	المكتب الإقليمي لأفريقيا	خيارات الإجابة
٥١,٥٪	٤٢,٥٪	٤٥,٢٪	٣٧,٤٪	٣٤,٠٪	٣٣,١٪	٥٢,٣٪	نعم
٣٢,٩٪	٣٨,٨٪	٣١,٥٪	٣١,٣٪	٤٠,٠٪	٣٣,١٪	٢٠,٠٪	إلى حد ما
٩,٨٪	١٢,٥٪	١٦,٤٪	٢٣,٧٪	٢٢,٠٪	٢٨,١٪	١٤,٨٪	لا
٥,٩٪	٦,٣٪	٦,٨٪	٧,٦٪	٤,٠٪	٥,٨٪	١٢,٩٪	دون رأي

٧٢- وكانت وحدة التفتيش المشتركة قد أكدت، في تقريرها لعام ٢٠١١ عن أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة (الوثيقة JIU/REP/2011/5)، على الحاجة إلى إيجاد ثقافة للمساءلة داخل المنظمة، وهي ثقافة ينبغي تطبيقها على جميع المستويات من الأعلى إلى الأدنى؛ وبالتالي ينبغي أن يكون الرؤساء التنفيذيون ورؤساء الوحدات التنظيمية الكبيرة هم أول من يخضعون للمساءلة بشأن النتائج المتوقعة منهم تحقيقها طبقاً لمبدأ "القيادة بالقوة". وطبقاً لذلك التقرير، فإن أدوات المساءلة القائمة هي خطط العمل وتقييمات الأداء.

٧٣- وأداتا المساءلة كلتاهما موجودتان في المنظمة، بيد أن المديرين الإقليميين لا يخضعون لتقييم رسمي للأداء. وقد أشارت المديرية العامة إلى أنها ليست مشرفة المستوى الأول على المديرين الإقليميين طبقاً للدستور، ولكنها توفر لهم آراءها بشأن أدائهم. ولا علم للمفتشين كذلك بأي تقييم لأداء المديرين الإقليميين من جانب اللجان الإقليمية.

٧٤- ويشجع المفتشان المدير العام على إنشاء آليات رصد ومساءلة للمديرين الإقليميين من أجل رصد امتثالهم للسلطات المفوضة إليهم وتقييم أدائهم. وباعتبار المدير العام المسؤول التقني والإداري الأعلى في المنظمة، تقع على عاتقه السلطة والمهمة الدستوريتان للقيام بذلك، بصرف النظر عن تسلسل القيادة المزدوج المتعلق بالمديرين الإقليميين. واتفاق الإدارة العليا في الأمم المتحدة والسجل المتكامل لقياس الإنتاج في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هما من الممارسات الجيدة في هذا الصدد، وينبغي أخذهما في الاعتبار.

رابعاً: المكاتب القطرية

٧٥- على عكس المكاتب الإقليمية، لا توجد في دستور المنظمة أحكام تتعلق بإنشاء المكاتب القطرية. ٢٦ والواقع أنه لا توجد أيضاً معايير من هذا القبيل على المستوى العالمي.

٧٦- ولدى المنظمة أكبر شبكة من المكاتب القطرية بين جميع وكالات الأمم المتحدة المتخصصة. فهناك حالياً ١٥١ مكتباً قطرياً، أي أن عددها زاد بـ ١١ مكتباً قطرياً عما كان الحال عليه وقت صدور التقرير السابق في عام ٢٠٠١. وفي الفصل الثاني أعلاه، يشير التقرير إلى تواجد المنظمة في بعض البلدان من زاوية الموارد المخصصة (بدلالة التنفيذ المالي والموظفين)، والحاجة إلى تعريف معايير للقدر الأدنى من التواجد القطري المتسم بمزيد من القوة مع تقديم الخدمات لبعض البلدان من مكتب قطري راسخ في بلد مجاور أو من المكتب الإقليمي.

٧٧- ويقع ٣٠ في المائة من المكاتب القطرية الـ ١٥١ التابعة للمنظمة في الإقليم الأفريقي، حيث يوجد مكتب قطري لكل دولة عضو. وفي الأقاليم الأخرى، لا يوجد بالضرورة تواجد مادي للمنظمة في كل دولة عضو. وإجمالاً، تتلقى ١٥ دولة عضواً (٨ في المائة من المجموع) الخدمات من مكتب قطري مجاور في الإقليم الأفريقي وإقليم الأمريكتين وإقليم غرب المحيط الهادئ. ٢٧ وتتفاوت الترتيبات القائمة في البلدان التي لا يوجد بها مكتب من إقليم إلى آخر.

٧٨- وتهدف الجهود الرامية إلى الأخذ باللامركزية إلى الاقتراب من المستفيدين النهائيين. وفي حالات عديدة، توجد مكاتب فرعية إلى جانب المكتب القطري الرئيسي التابع للمنظمة. وقد أنشئت المكاتب الفرعية في البلدان الاتحادية الكبيرة وفي البلدان التي تمر بأزمات في جميع الأقاليم. وفي عام ٢٠١٢، كان هناك ١٣٧ مكتباً فرعياً تابعة لـ ٣٩ مكتباً قطرياً (٢٦ في المائة من المجموع). ٢٨ ولدى منظمات منظومة الأمم المتحدة الأخرى المعنية بحالات الطوارئ أيضاً مكاتب فرعية أقرب إلى مراكز للعمليات، أو أفرقة متنقلة توفر المساعدة على أساس دوري تبعاً للحاجة. ويرى المفتشان أنه ينبغي باستمرار إعادة تقييم الحاجة إلى الاحتفاظ بمكاتب فرعية استناداً إلى معايير راسخة، والنظر في نشر الأفرقة المتنقلة كبديل لها نظراً لظروف التشغيل العسيرة في بعض المناطق. وينبغي أيضاً وضع إجراءات لإنهاء العمليات وإغلاق المكاتب الفرعية استناداً إلى الخبرة التي اكتسبتها المنظمات الإنسانية. وينبغي لدى إقامة المكاتب والمكاتب الفرعية القطرية أن يؤخذ في الاعتبار تواجد المنظمات الشريكة في الصحة التابعة للأمم المتحدة وغير التابعة للأمم المتحدة.

٧٩- وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز فعالية التواجد القطري للمنظمة.

التوصية ٣

ينبغي للمدير العام والمديرين الإقليميين، بالتشاور مع الدول الأعضاء، الاتفاق على معايير للقدر الأدنى من التواجد القطري المتسم بالقوة. وينبغي أيضاً وضع معايير وإجراءات لافتتاح المكاتب الفرعية وإغلاقها تبعاً لتغير الاحتياجات.

٢٦ تشير المكاتب القطرية في هذا الصدد إلى "مكاتب المنظمة في البلدان والأراضي والمناطق".

٢٧ بيانات وفرتها إدارة التركيز على البلدان في المنظمة.

٢٨ المصدر نفسه.

مكاتب الدعم القطري

٨٠- في المقر الرئيسي والمكاتب الإقليمية، تتولى وحدات أو وظائف معينة توفير الدعم للبلدان، وتُشكّل شبكة. بيد أنه لا يوجد اتساق في أسماء هذه المكاتب أو تكوينها عبر الأقاليم أو في مواقعها وأماكنها من تسلسل القيادة.

٨١- ففي المقر الرئيسي، تقع (عن طريق الخطأ) إدارة التركيز على البلدان، التي تدعم عمل المنظمة في جميع البلدان، داخل دائرة تقنية، ألا وهي دائرة العمل الصحي إبان الأزمات. والواقع أن تغييرات كثيرة طرأت على موقعها ومكانها من تسلسل القيادة وإدارتها خلال السنوات الخمس الماضية؛ وهي تقتصر إلى الاستقرار والتمكين. وفي المكاتب الإقليمية، توجد وحدات للدعم القطري في أربعة أقاليم، في حين أنها في المكتب الإقليمي لشرق المتوسط والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا وظيفة تقع في إطار تخطيط البرنامج وإدارته مع اختلاف مكانها من تسلسل القيادة. ويرى المفتشان أن هذه الوحدات تحتل أفضل موقع من الناحية الاستراتيجية، كمكاتب منفصلة مسؤولة مباشرة أمام المدير الإقليمي، في المكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والمكتب الإقليمي لأوروبا.

٨٢- ويُجسّد الملاك الوظيفي لوحدة الدعم القطري أيضاً الأهمية الاستراتيجية المسندة لعملها.

الجدول ٦: الموظفون المهنيون في وحدات/ وظائف الدعم القطري والبلدان المتلقية للدعم في ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١١

نسبة الموظفين إلى البلدان المدعومة	
٤٦/٣	المكتب الإقليمي لأفريقيا
٢٩/٦	المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية
٣٠/٣	المكتب الإقليمي لأوروبا
١٩/١,٥	المكتب الإقليمي لشرق المتوسط
١١/٠,٥	المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا
١٥/٢	المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ
٨/٦	المقر الرئيسي

٨٣- وقد تطوّرت وظائف المكتب الكائن في المقر الرئيسي منذ إنشائه في عام ٢٠٠١ عندما كان مكلفاً بدور تغلب عليه الصفة التشغيلية حيث كان يوفر الدعم المركزي للبلدان الضعيفة والبلدان التي تعاني من الأزمات وحتى اليوم عندما أصبح دوره تقيسياً وتجميعياً بدرجة أكبر. وتتمثل إحدى النتائج الرئيسية لعمله في الأخذ باستراتيجيات التعاون القطري. وينبغي تركّز دور إدارة التركيز على البلدان التشغيلي للأقاليم وتقليصه إلى الحد الأدنى. وينبغي أن ينصب التركيز على العمل الخاص بالرصد إضافة إلى العمل التقيسي بغية موازنة

٢٩ بيانات وفرتها المنظمة. وهناك وظيفتان شاغرتان في المقر الرئيسي. ويجوز أيضاً أن يُقدّم الدعم لبلدان وأراضٍ تقع في الإقليم ولا يوجد بها مكتب.

الممارسات وتحقيق التآزر فيما بين الأقاليم وعمل مختلف وحدات/ وظائف الدعم القطري. وينبغي أن يشمل عمله التقييسي، في جملة أمور، وضع إرشادات بشأن ما يلي: التواجد القطري، وإنشاء المكاتب وإغلاقها، وفئات البلدان وأنواع رؤساء المكاتب القطرية، واختيار رؤساء المكاتب القطرية، وتفويض السلطات إلى رؤساء المكاتب القطرية، والتنسيق والتعاون البلدان والاقليميين وبين المنظمات على المستوى القطري. وأما عمله الخاص بالرصد فينبغي أن يشمل تحليل المسائل النظامية في استراتيجيات التعاون القطري وأداء البلدان ورؤساء المكاتب القطرية ومكاتب الدعم القطري.

٨٤- وينبغي لإدارة التركيز على البلدان في المقر الرئيسي أن ترصد عمل وحدات الدعم القطري وأن تساعد على تحسين قدراتها والارتقاء بأدائها إلى نفس المستوى. ولهذا الغرض، ينبغي وضع مجموعة مشتركة من الغايات والمؤشرات الخاصة بعمل هذه المكاتب ورصد إنجازها. ومن الضروري أيضاً إجراء تقييم لعمل وظيفة الدعم القطري على مستويي المقر الرئيسي والأقاليم.

٨٥- وتضطلع وحدات الدعم القطري في الأقاليم بمهام متنوعة كما أن أداءها يتفاوت. فمن بين الأقاليم الستة، وُجد أن وظيفة الدعم القطري هي الأضعف في المكتب الإقليمي لشرق المتوسط والمكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا؛ ويحتاج الأمر إلى استعراض موقعها داخل المكتب ودورها وملاكها الوظيفي. وعموماً، تقوم هذه الوحدات بدور قنوات الاتصال بين المكاتب الإقليمية والقطرية، وتُنسق إعداد استراتيجيات التعاون القطري، وتجمع تقارير رؤساء المكاتب القطرية التابعة للمنظمة وتُلحّصها، وتُنظّم اجتماعات رؤساء المكاتب القطرية، وتدعم التعاون البداني والأقاليمي وعملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وآليات التنسيق التابعة للأمم المتحدة. وفي بعض الأقاليم، لاحظ المفتشان الالتزامات المبالغ فيها المفروضة على المكاتب القطرية بتقديم التقارير إلى وحدات الدعم القطري التي كانت بدورها عاجزة عن معالجة المعلومات الواردة معالجة صحيحة. وينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لتبسيط نظام تقديم التقارير من قبل رؤساء المكاتب القطرية.

٨٦- وأدلى موظفو المكاتب القطرية بآراء إيجابية بشأن عمل وحدات الدعم القطري في المكاتب الإقليمية، ولاسيما بشأن دورها كقناة للاتصال وتيسير المساعدة. وأدليت أيضاً بآراء إيجابية بشأن عمل شبكة وحدات الدعم القطري التي أنشئت في عام ٢٠٠٣ كمحفل للتعاون والتعلم فيما بين وحدات/ وظائف الدعم القطري السبع من خلال الاتصالات والاجتماعات الافتراضية الدورية. ويرى المفتشان أنه ينبغي للشبكة أن تتخذ خطوة إلى الأمام من أجل تعزيز دورها الخاص بالمواعمة واتخاذ القرارات عن طريق طرح اقتراحات ملموسة لإدراجها في جداول أعمال اجتماعات فريق السياسات العالمية ومديري إدارة البرامج.

٨٧- وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز فعالية وحدات/ وظائف الدعم القطري السبع عبر المنظمة.

التوصية ٤

ينبغي للمدير العام والمديرين الإقليميين اتخاذ الإجراءات المناسبة لجعل وحدات/ وظائف الدعم القطري متسماً بقدر أكبر من الاستراتيجية وتعزيز قدراتها وتدعيم دورها الخاص بالمواعمة واتخاذ القرارات.

استراتيجيات التعاون القطري

٨٨- استراتيجيات التعاون القطري هي الأداة الاستراتيجية الرئيسية للمنظمة في عملها في البلدان ومعها، دعماً للسياسة أو الاستراتيجية أو الخطة الصحية الوطنية للبلد. وهي تساعد على مواعمة تعاون المنظمة في البلدان

وتوافقه مع التعاون المقدم من سائر شركاء الأمم المتحدة وشركاء التنمية استناداً إلى وظائفها الأساسية وميزتها المقارنة.^{٣٠} وتوضع استراتيجيات التعاون القطري من خلال المشاورات والحوار الاستراتيجي مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.

٨٩- وهناك اليوم ١١٦ استراتيجية للتعاون القطري واستراتيجيتان للتعاون المتعدد البلدان، وهي تغطي إجمالاً ١٤٢ بلداً من أصل ١٥١ بتواجد مادي للمنظمة، وذلك في جميع الأقاليم باستثناء الإقليم الأوروبي. ولهذه الاستراتيجيات دورات تتراوح بين ٤ و ٦ سنوات، كما أن أغلبها خضع للتقحيح أو التحديث. وقد شرع المكتب الإقليمي لأوروبا مؤخراً في وضع استراتيجيات للتعاون القطري، بما في ذلك في بلدان لا يوجد بها مكتب.

٩٠- والعلاقة ضعيفة بين استراتيجيات التعاون القطري وغيرها من أدوات التخطيط في المنظمة، حسبما اعتُرف بذلك في مختلف الوثائق الخاصة بالإصلاح. وفي حين أن استراتيجيات التعاون القطري يُمكن أن توفر مؤشرات على أولويات أحاد البلدان فإن "عملية إعدادها ليست عملية مثالية كما أن صلتها ضعيفة بإطار المنظمة الإداري والميزانيات البرمجية للبلدان بوجه خاص"^{٣١} كما أنه "لا يوجد ارتباط منهجي بين الأولويات المحددة في استراتيجيات التعاون القطري والفئات التي يجري تنظيم الميزانية البرمجية تبعاً لها. ونتيجة لذلك هناك عدم اتساق بين احتياجات البلد من التعاون المعبر عنها في استراتيجية التعاون القطري والميزانية البرمجية المعتمدة".^{٣٢} ومن أجل سدّ هذه الفجوة، جرى مؤخراً توفيق جداول الأعمال الاستراتيجية لاستراتيجيات التعاون القطري مع الغايات الاستراتيجية للخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل، واستُخدمت النتائج لتوفير المعلومات من أجل إعداد مسودة برنامج العمل العام الثاني عشر والميزانية البرمجية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ من القاعدة إلى القمة.

٩١- وأكد استعراض وحدة التفتيش المشتركة لعينة من استراتيجيات التعاون القطري عدم ارتباطها بأدوات التخطيط الاستراتيجي الرئيسية في المنظمة. وإضافة إلى ذلك، يحتاج الأمر إلى المزيد من التوسيم المؤسسي والاتساق والانتظام في إعدادها. فهيكلها مختلفة، بما في ذلك داخل بعض الأقاليم، حتى وإن كانت تتبع إلى حد ما الهيكل المقترح في المبادئ التوجيهية، كما أن نوعية محتواها متفاوتة. والأهم من ذلك، هناك في بعض الحالات فجوة (قد تتراوح بين سنة واحدة وخمس سنوات) بين جيلين من هذه الاستراتيجيات.

٩٢- ويرى المفتشان أنه ينبغي مواصلة تعزيز استخدام استراتيجيات التعاون القطري في عملية التخطيط في المنظمة من أجل تجسيد أولويات البلدان واحتياجاتها على نحو أفضل. وبالمثل، فكما أدت عملية مواءمة استراتيجيات التعاون القطري المذكورة آنفاً إلى توفير المعلومات من أجل عملية التخطيط على المستوى العالمي، ينبغي الاضطلاع بعملية مماثلة على المستوى القطري لدى إعداد خطط العمل.

٩٣- وأخيراً، فإن جانباً رئيسياً لضعف استراتيجيات التعاون القطري نفسها يكمن في أن تنفيذها لا يُرصد أو تُقدّم عنه التقارير على النحو الصحيح. ويتضمن الدليل المنقح لاستراتيجيات التعاون القطري الذي صدر في عام ٢٠١٠ لأول مرة إرشادات بشأن استعراض أداء المنظمة في البلدان. وينبغي إجراء هذا الاستعراض من حيث المبدأ خلال النصف الثاني من دورة استراتيجيات التعاون القطري واستخدامه في إعداد هذه الاستراتيجيات للدورة

٣٠ انظر دليل استراتيجيات المنظمة للتعاون القطري ٢٠١٠.

٣١ انظر الوثيقة مت ١٣٠/٥ إضافة ١، الفقرة ١٠.

٣٢ انظر إصلاح المنظمة: اجتماع الدول الأعضاء بشأن تحديد البرامج والأولويات. الوثيقة ١ المؤرخة ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٢، الفقرة ٣٥.

التالية. ويوصى بأن تُوجَّه إدارة التركيز على البلدان في المقر الرئيسي ووحدات/ وظائف الدعم القطري على المستوى الإقليمي عملية الاستعراض هذه من أجل ضمان الاتساق عبر المنظمة.

رؤساء المكاتب القطرية

٩٤- يُعيّن رؤساء المكاتب القطرية من قبل المدير العام والمديرين الإقليميين المعنيين من أجل إدارة وظائف المنظمة الأساسية على المستوى القطري وتوفير القيادة في المجالات الوظيفية الرئيسية، وهي: الدعوة والشراكة والتمثيل؛ ودعم وضع السياسات والتعاون التقني؛ والتنظيم والإدارة.^{٣٣}

٩٥- وهناك في الوقت الراهن أنواع مختلفة كثيرة جداً من رؤساء المكاتب القطرية: فيوجد ممثلو المنظمة ورؤساء المكاتب القطرية وموظفو الاتصال وغيرهم:^{٣٤}

الجدول ٧: رؤساء المكاتب القطرية التابعة للمنظمة

المجموع	رؤساء المكاتب القطرية التابعة للمنظمة				الأقاليم
	ممثلو المنظمة	رؤساء المكاتب القطرية	موظفو الاتصال	غيرهم	
٤٦	-	٣	-	-	المكتب الإقليمي لأفريقيا
٢٩	-	-	-	٢	المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية
٣٠	٨	٢١	-	١	المكتب الإقليمي لأوروبا
١٩	١٨	-	-	١	المكتب الإقليمي لشرق المتوسط
١١	١١	-	-	-	المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا
١٥	١٠	-	٥	-	المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ
١٥٠	١١٧	٢١	٨	٤	المجموع

٩٦- ويرى المفتشان أنه ينبغي ترشيد الأنواع القائمة من رؤساء المكاتب القطرية. وأينما كان لرئيس المكتب القطري التابع للمنظمة دور تشغيلي بالإضافة إلى دور تمثيلي، ينبغي دائماً أن يُطلق عليه لقب ممثل منظمة الصحة العالمية كما ينبغي أن يُعيّنه المدير العام بالتشاور مع المدير الإقليمي المعني، تبعاً لعملية الاختيار الراسخة. وينبغي أن تُجسّد الاختلافات بين رؤساء المكاتب القطرية في رتبهم (م-٦) (ف-٦) أو م-٥ (ف-٥) حسب تعقيد العمليات القطرية والمؤهلات والخبرة المطلوبة.

٩٧- وبحسب الفئة، فإن أغلب رؤساء المكاتب القطرية (٨٤ في المائة) هم من الموظفين المهنيين الدوليين و١٦ في المائة منهم هم من الموظفين المهنيين الوطنيين، غالبيتهم في المكتب الإقليمي لأوروبا.^{٣٥} ويُشكّل

٣٣ تتطلب أدوار رؤساء المكاتب القطرية ووظائفهم كفاءات يعتمدها فريق السياسات العالمية.

٣٤ بيانات وفرتها إدارة التركيز على البلدان في المنظمة. ولا يوجد حالياً رئيس للمكتب القطري في جمهورية كوريا.

٣٥ المصدر نفسه.

تعيين موظفين مهنيين وطنيين كرؤساء للمكاتب القطرية مسألة مثيرة لانشغال المفتشين، لأنهم قد يتعرضون، كمواطنين في بلدانهم الأصلية، لتعارض المصالح وقد تثار شكوك بشأن استقلالهم. ويوصي المفتشان بإلغاء ممارسة تعيين موظفين مهنيين وطنيين لرئاسة العمليات في المكاتب القطرية تدريجياً، حتى إذا كان تعيين موظفين دوليين أكثر تكلفة.

٩٨- وبحسب الرتبة، فإن أغلب رؤساء المكاتب القطرية من الرتبة م-٥ أو م-٦ (٤٢ و ٤٧ في المائة، على الترتيب)، وعدد قليل منهم فقط هم من الرتبة مد-١ ومد-٢ (٩ و ٢ في المائة لكل رتبة). والواقع أن أغلب رؤساء المكاتب القطرية في المكتب الإقليمي لشرق المتوسط لهم نفس الرتبة. ويوصي بإعادة تصنيف وظائف رؤساء المكاتب القطرية حسب تعقيد حالة البلد والخبرة الإدارية ذات الصلة المطلوبة. وينبغي مشاركة مكتب إدارة الموارد البشرية في المقر الرئيسي في عملية إعادة التصنيف لضمان الاتساق عبر المنظمة.

٩٩- وأما بحسب الجنس، فإن ٣٤ في المائة فقط من رؤساء المكاتب القطرية هم من النساء. ويبلغ عدم الاتزان بين الجنسين أقصاه في المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ، حيث تبلغ نسبة الرجال إلى النساء ٥,٥: ١، ومن ثم في المكتب الإقليمي لشرق المتوسط حيث تبلغ النسبة ٤,٠: ١ والمكتب الإقليمي لأفريقيا حيث تبلغ النسبة ٣: ١. وعموماً، تحسن الاتجاه بدرجة معتدلة خلال السنوات الخمس الماضية، ولا سيما في المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ. ٣٧ وينبغي مواصلة الجهود الرامية إلى تحسين عدم الاتزان بين الجنسين.

١٠٠- وتختلف ممارسات تنقل رؤساء المكاتب القطرية فيما بين الأقاليم. وغالباً ما يُمارَس التنقل داخل الأقاليم ووفقاً لحدود زمنية مختلفة. وتبعاً للأرقام التي جرى توفيرها، فإن ١٧ في المائة من رؤساء المكاتب القطرية يشغلون منصبهم الحالي منذ أكثر من خمس سنوات. وتجري غالبية عمليات إعادة الانتداب داخل الإقليم؛ و ٢١ في المائة فقط من رؤساء المكاتب القطرية يأتون من بلد يقع خارج الإقليم الذي عُيِّنوا فيه؛ وهذه النسبة منخفضة للغاية في المكتب الإقليمي لأوروبا والمكتب الإقليمي لأفريقيا (صفر و ٥ في المائة، على الترتيب). وكان ٧ في المائة تقريباً من رؤساء المكاتب القطرية يعملون من قبل في المقر الرئيسي كما أن ٤٢ في المائة منهم أتوا من مكتب إقليمي. ٣٨

١٠١- وينبغي وضع سياسة للتنقل خاصة برؤساء المكاتب القطرية وتنفيذها عبر المنظمة، بحيث يُحدَّد، لفائدة تلاحق القدرات، عدد أقصى من السنوات للتناوب الوظيفي (بحسب فئة مركز العمل وفيما بين الأقاليم والمقر الرئيسي). وينبغي لهذه السياسة أن تحظى بموافقة فريق السياسات العالمية كما ينبغي للأقاليم أن تلتزم بها؛ وينبغي رصد تنفيذها وحالات الاستثناء منها وتبليغ ذلك إلى فريق السياسات العالمية والأجهزة الرئاسية في سياق التقرير السنوي المعتاد عن الموارد البشرية.

١٠٢- ويحتل رؤساء المكاتب القطرية مكان الصدارة في أداء المنظمة، وبالتالي فإن جودة عملية اختيارهم تتسم بأهمية حاسمة. وقد أعرب تقرير وحدة التفتيش المشتركة السابق عن القلق إزاء كفاءات ممثلي المنظمة فيما يتعلق بإدارة البرامج والموارد البشرية والعلاقات مع وسائل الإعلام، واقترح تنظيم دورات تدريبية ذات صلة.

٣٦ من أصل ١٠٢ من المهنيين الدوليين. بيانات وفرتها إدارة التركيز على البلدان في المنظمة.

٣٧ من أصل ١٣٠ من رؤساء المكاتب القطرية المعيّنين. بيانات وفرتها إدارة التركيز على البلدان في المنظمة.

٣٨ بيانات وفرتها إدارة التركيز على البلدان في المنظمة.

١٠٣- وحدث تقدم ملحوظ في عملية اختيار رؤساء المكاتب القطرية وتدريبهم. فقد أُعدت في عام ٢٠١٠ قائمة عالمية بمن تتوفر لديهم شروط التعيين دولياً كرؤساء للمكاتب القطرية. وتُقيم مراكز تقييم الرؤساء العاملين والمرشحين لهذا المنصب استناداً إلى مجموعة من القدرات المهنية والإدارية، ويُقرر فريق استعراضي أسماء المرشحين التي تُدرج في هذه القائمة. وقد تلقى المفتشان تعليقات إيجابية بشأن التحسينات التي طرأت على عملية الاختيار.

١٠٤- بيد أن العملية ما زالت تخضع لمزيد من التحسين. فخلال هذا الاستعراض، كان فريق عامل عاكفاً على النظر في عدد من المسائل الحاسمة المستبانة، والتي تشمل الحاجة إلى قدر أكبر من التنوع في قائمة المرشحين، ولا سيما فيما يتعلق بالجنس والمهارات اللغوية والمرشحين الأصغر سناً، والحاجة إلى تشجيع التناوب والتنقل، من خلال هدف يتمثل في إنجاز ٣٠ في المائة من عمليات النقل إلى خارج الإقليم ومن خلال عمليات نقل داخلية أفقية دون الإعلان عن وظائف شاغرة.

١٠٥- ويرحب المفتشان بهذه المبادرات التي تتصدى إلى حد ما لملاحظاتهم الواردة أعلاه بشأن الجنس والتنقل. بيد أن لهم رأي متحفظ بشأن سلامة التصريح بنقل رؤساء المكاتب القطرية العاملين داخل الأقاليم دون الإعلان عن وظائف شاغرة. فقد يتعارض ذلك مع هدف زيادة التنقل إلى خارج الإقليم والاستخدام الفعال لقائمة المرشحين العالمية، كما أنه لا يُعزز على أفضل نحو مبادئ المنافسة والشفافية في اختيار الموظفين.

١٠٦- وكما أوصى تقرير وحدة التفتيش المشتركة السابق، بُذلت جهود من أجل استبانة فرص تعلم محددة لفائدة رؤساء المكاتب القطرية وخُصصت موارد لهذا الغرض. ويشمل برنامج توجيه رؤساء المكاتب القطرية وتنمية مهاراتهم الراهن نشاطين تدريبيين رئيسيين في دورة تنظمها كلية موظفي الأمم المتحدة، ودورة متاحة عن طريق الإنترنت، ما زالت في طور الإعداد، عن الدبلوماسية الصحية العالمية، بالإضافة إلى فرص التدريب الأخرى القائمة على المستوى القطري.

١٠٧- بيد أن المشاركة في فرص التعلم هذه ما زالت متواضعة. ففي المكتب الإقليمي لأفريقيا، على سبيل المثال، تلقى رُبع رؤساء المكاتب القطرية العاملين فقط مثل هذا التدريب على المستوى العالمي، وتلقاه رُبع آخر على المستوى الإقليمي، وذلك غالباً بعد تقلد مناصبهم. ويرى المفتشان أنه ينبغي أن يكون هذا التدريب إلزامياً لجميع رؤساء المكاتب القطرية العاملين.

تفويض السلطات والمساءلة

١٠٨- إذا كانت اللامركزية في المنظمة تعني اقتراباً أكثر في دعمها للبلدان، فينبغي تمكين رؤساء المكاتب القطرية من اتخاذ القرارات بسرعة لتلبية احتياجات البلدان على نحو أفضل، ولا سيما في البلدان التي تمر بأزمات أو بحالات طوارئ. ومن هذا المنطلق، ينبغي أن يُراعى في تفويض السلطات الشخصي ذي الصلة تعقيد العمليات القطرية وقدرة المكتب القطري.

١٠٩- وبالنظر إلى ما يرد أعلاه، يجد المفتشان أن مدى تفويض السلطات الراهن إلى رؤساء المكاتب القطرية يبعث عموماً على الرضا، ولكن ينبغي توسيعه في بعض المجالات، مثل الموارد البشرية والشراء والسفر، وتكييفه على نحو أفضل تبعاً لحالات البلدان المحددة.

١١٠- وتقع مسؤولية تفويض السلطات إلى رؤساء المكاتب القطرية في كل إقليم على المدير الإقليمي، ونتيجة لذلك يتفاوت تفويض السلطات من بلد/ إقليم إلى آخر تبعاً لمختلف فئات الرؤساء القطريين. ويتعلق هذا التفاوت

على حد سواء بالشكل (تعليمات إدارية عامة أو أوامر تفويض شخصية) والأهم من ذلك بالمحتوى (المجالات المشمولة والحدود القصوى/ العتبات المنطبقة).

١١١- فمن حيث الشكل، على سبيل المثال، يستخدم المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية أوامر تفويض شخصية بينما تستخدم أقاليم أخرى التعليمات العامة. ومن حيث المجالات المشمولة، فهي تشمل إدارة البرامج والإدارة المالية والشراء والموارد البشرية وتوقيع الاتفاقات بصلاحيات وتفاصيل مختلفة. وتوجد أبرز الاستثناءات في المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا، حيث يشمل التفويض تعبئة الموارد أيضاً، وفي المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والمكتب الإقليمي لأفريقيا، حيث تُستثنى الموارد البشرية (تُعامل مركزياً على المستوى الإقليمي) أو عُلِّقت مؤقتاً، على الترتيب. وأما من حيث العتبات، فهي تتراوح في مجال الشراء عبر الأقاليم بدرجة كبيرة بين ٢٥ ٠٠٠ دولار أمريكي و ١٠٠ ٠٠٠ دولار أمريكي.

١١٢- وتفويض السلطات، في داخل كل إقليم، هو نفسه لجميع رؤساء المكاتب القطرية، باستثناء إقليم جنوب شرق آسيا، الذي يوجد به ثلاث شرائح من البلدان لها عتبات مختلفة فيما يتعلق بالشراء، وإقليم الأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، حيث يوجد لبلد واحد (البرازيل) حد أقصى فيما يتعلق بالشراء أعلى منه لسائر بلدان الإقليم. وعلى هذا النحو، لا يأخذ تفويض السلطات في الحسبان الاختلافات بين المكاتب القطرية من حيث حجمها وقدرتها واحتياجاتها التشغيلية. ويرى المفتشان أنه ينبغي، بالنسبة للمكاتب القطرية الكبيرة التي تتوافر لديها الإمكانيات الإدارية، النظر في زيادة تفويض السلطات في مجالي التعيين والشراء. وبالمثل، فقد يكون هناك ما يبرر زيادة التفويض في البلدان التي تمر بأزمات أو بحالات طوارئ والمشمولة بإجراءات التشغيل المعيارية في حالات الطوارئ. ومن المجالات الأخرى التي يمكن زيادة التفويض فيها الموافقة على سفر الموظفين في مهام في إطار خطة العمل والميزانية المعتمدتين.

١١٣- وعلاوة على ذلك، في داخل كل المكاتب القطرية، ينبغي لرئيس المكتب تفويض السلطات إلى المديرين من أجل أداء بعض الوظائف الإدارية والبرمجية. وفي الوقت الراهن، يوجد مثل هذا التفويض في بلدان تابعة لثلاثة أقاليم فقط ويقتصر على الشراء (في المكتب الإقليمي لشرق المتوسط والمكتب الإقليمي لأوروبا والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ).

١١٤- وختاماً، فكما جاء في حالة السلطات المفوضة إلى المديرين الإقليميين، ينبغي أيضاً إنشاء آليات لرصد تفويض السلطات إلى رؤساء المكاتب القطرية ومن ثم نزولاً عبر سلسلة القيادة الرأسية لمساءلتهم عن عملهم. وتجدر ملاحظة أن المجيبين على استقصاء وحدة التفتيش المشتركة من المكاتب القطرية أعطوا إجابة أكثر إيجابية من المكاتب الإقليمية عن السؤال (رقم ٢٣) المتعلق بما إذا كان المديرين يخضعون للمساءلة بشأن السلطات المفوضة إليهم (حيث أجاب ٥٢ في المائة منهم "نعم" و ٣٣ في المائة منهم "إلى حد ما").

١١٥- وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز الإدارة الفعالة للمنظمة.

التوصية ٥

ينبغي للمدير العام أن يُنفَّح، بالتشاور مع فريق السياسات العالمية، فئات رؤساء المكاتب القطرية ورُتبهم وتفويض السلطات إليهم بحيث تتماشى مع حجم المكاتب القطرية وقدرتها واحتياجاتها التشغيلية.

خامساً: التعاون الأقاليمي ودون الإقليمي والبلداني

١١٦- قد تتسم البلدان المتجاورة أو البلدان الواقعة في أقاليم مختلفة ولكن تجمعها روابط ثقافية أو ظروف جغرافية متشابهة بأنماط صحية متشابهة أو تواجه تحديات صحية متشابهة. والبلدان ذات الاهتمامات المشتركة المجمعة عبر الأقاليم في إطار آليات تكامل إقليمية ذات جداول أعمال واستراتيجيات راسخة تضطلع أيضاً بدور مهم في تنفيذ البرامج الصحية. وينبغي للمنظمة أن تُفَعِّلها من أجل تعزيز التعاون البلداني والأقاليمي في مجال الصحة.

١١٧- ولاحظ المفتشان أن بعض المكاتب الإقليمية قد اتخذت بعض المبادرات البلدانية المتواضعة بل وبعض مبادرات التعاون الأقاليمي. وأجدرها بالملاحظة هي شبكات الدول الجزرية النامية الصغيرة وبلدان بريكس (البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين وجنوب أفريقيا) وبلدان الميكونغ وشبكة ePORTUGUESe ودعم المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية لبرنامج استئصال شلل الأطفال في البلدان التابعة للمكتب الإقليمي لأفريقيا.^{٣٩}

١١٨- بيد أن أنشطة التعاون الأقاليمي هذه ليست مخططة في الوقت الراهن أو ممولة أو متابعة في الميزانيات البرمجية وخطط العمل الثنائية السنوات، اللهم إلا في بعض الحالات الاستثنائية. فنظام تخطيط الميزانية وتقديم التقارير عنها المتسم بعدم المرونة يعرقل إلى حد ما تمويل مثل هذه المبادرات وتنفيذها حتى وإن كانت ليست مكلفة بالضرورة.

١١٩- وقد اضطلعت وحدات الدعم القطري في المقر الرئيسي وفي بعض الأقاليم بدور مهم في تيسير مثل هذا التبادل، وينبغي لها أن تواصل ذلك. ولكن هناك حاجة، على المستوى المؤسسي، إلى تصميم استراتيجية وتخصيص الموارد وتعريف الأدوار والمسؤوليات. وينبغي دعوة المكاتب القطرية إلى تحديد مجالات التعاون المحتملة في إطار الاحتياجات القطرية المحددة. وينبغي للمكاتب الإقليمية أن تنشئ آليات لنشر المعارف داخل الإقليم والقيام بدور في التوفيق بين الاحتياجات والقدرات في بلدان أخرى داخل الإقليم أو خارجه، وفي الجمع بين البلدان المانحة والمتلقية في ترتيبات مفيدة للطرفين.

١٢٠- وكان هناك تسليم بالحاجة إلى تخصيص الموارد من أجل التعاون البلداني على مختلف مستويات المنظمة في وثائق متنوعة وخلال المقابلات الشخصية التي جرت مع موظفي المنظمة. وتدعو الورقات الخاصة بالإصلاح إلى التحول من "التسلسل الهرمي الرأسي إلى إقامة الشبكات الأفقية" وهو ما سيؤدي إلى "نمو العلاقات بين المكاتب الإقليمية، وبين مجموعات المكاتب القطرية داخل الأقاليم وعبرها".^{٤٠}

١٢١- وتهدف التوصية التالية إلى تعزيز التعاون والتنسيق البلدانيين والأقاليميين.

التوصية ٦

ينبغي للمدير العام والمديرين الإقليميين أن يُدرجوا في ميزانياتهم البرمجية وخطط عملهم أهدافاً وأنشطة ومؤشرات تتعلق بتعزيز التعاون البلداني والأقاليمي وضمان توفير التمويل الكافي لتنفيذها.

٣٩ انظر الوثيقة م ١٣٠/٥ إضافة ٧.

٤٠ الوثيقة EBSS/2/2، الفقرة ١١٤.

البرامج الإقليمية ودون الإقليمية اللامركزية في المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية

١٢٢- قطع المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية شوطاً أطول فيما يتعلق بتقريب المساعدة من الاحتياجات القطرية؛ فقد اعتمد في عام ٢٠٠٤ رسمياً سياسة إقليمية بشأن الميزانية البرمجية^{٤١} أضفت الصفة الرسمية على التعاون التقني على المستوى دون الإقليمي وأنشأت البرنامج دون الإقليمي المتسم بتواجد دون إقليمي يتمحور حول أربعة برامج دون إقليمية للتعاون التقني توفر التعاون التقني بالتنسيق مع آليات التكامل دون الإقليمية في منطقة الكاريبي وأمريكا الوسطى والبلدان الآندية والمخروط الجنوبي.

١٢٣- ولهذه البرامج دون الإقليمية ميزانيتها وموظفوها وهياكلها المحددة الذاتية، وهي تستأثر بنسبة قدرها ٧ في المائة من الميزانية العادية للمكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية. وترصد وحدة الدعم المركز على البلدان في المكتب الإقليمي تنفيذ الميزانية والموظفين دون الإقليميين، كما تُسَقَّ إعداد برامج العمل الخاصة بالتعاون التقني على أساس الأولويات دون الإقليمية. وقد ألحق مستشارون إقليميون ودون إقليميين حسب المجالات بالمكاتب القطرية القائمة. وتُنظَّم اجتماعات دون إقليمية سنوية لمناقشة المسائل ذات الاهتمام المشترك. وفي الوقت الذي أجرى فيه المفتشان عملية الاستعراض، كان هناك إجمالاً حوالي ٥٠ مستشاراً إقليمياً ودون إقليمي (يوفران المساعدة التقنية) و ١٥ مسؤول اتصال (مسؤولين عن التخطيط والتبليغ) موزعين في أكثر من ٢٠ بلداً.

١٢٤- ويعتبر المفتشان أن هذا التواجد الإقليمي ودون الإقليمي المتسم باللامركزية هو بمثابة محاولة لتقريب المساعدة الأعلى مردودية من الاحتياجات وتعزيز التعاون بين بلدان الجنوب بعضها وبعض^{٤٢}. بيد أنهما لم يكونا في مركز يتيح لهما إجراء تقييم متعمق لفاعليته وكفائته على السواء من الزاويتين الموضوعية والإدارية. ولاحظا أنه لم يجر تقييم مستقل لهذه المبادرة قط، وهما يوصيان بإجراء ذلك.

أفرقة الدعم البلدي في المكتب الإقليمي لأفريقيا

١٢٥- يُمثَّل إنشاء أفرقة الدعم البلدي في أفريقيا مبادرة إقليمية أخرى تهدف إلى توفير مساعدة أعلى مردودية للبلدان، وترجع بدايتها إلى عام ٢٠٠٥. ويُشكل إنشاء هذه الأفرقة حجر الزاوية في استراتيجية المكتب الإقليمي لأفريقيا الرامية إلى تعزيز الدعم المقدم للبلدان.

١٢٦- وهناك ثلاثة أفرقة للدعم البلدي في هاراري وليبيرفيل وواغادوغو وهي تغطي، على الترتيب، ١٨ من بلدان شرق أفريقيا وجنوبها و ١١ من بلدان أفريقيا الوسطى و ١٧ من بلدان غرب أفريقيا. وأصغر هذه الأفرقة يغطي نفس عدد بلدان المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا وأكبرها يغطي نفس عدد بلدان المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ.

١٢٧- وأفرقة الدعم البلدي ليست هيكلًا ذا تسلسل هرمي داخل المكتب الإقليمي لأفريقيا؛ فهي امتداد للمكتب الإقليمي، وهي هياكل لامركزية أو منقولة من مكانها السابق من أجل تيسير العمليات الإقليمية وبناء القدرات. ومن هذا المنطلق، فإن ميزانيتها (الموظفون والتكاليف التشغيلية) ممولة من المكتب الإقليمي. وقد وُضعت في عام ٢٠٠٨ مبادئ توجيهية تشغيلية تصف أدوارها ومسؤولياتها والبرامج التي تشملها. واقتضى إنشاء أفرقة الدعم

٤١ اعتمدها مجلس الإدارة الخامس والأربعون.

٤٢ انظر الوثيقة JIU/REP/2011/3.

البلداني إعادة تعريف أدوار ومسؤوليات الدوائر التقنية في المكتب الإقليمي لأفريقيا لكي تُركّز في المقام الأول على وضع القواعد والمعايير والسياسات والاستراتيجيات وتوليد البيانات ونشرها.

١٢٨- ولدى أفرقة الدعم البلداني خطط عمل وأنشطة ذاتية للمساهمة في تحقيق النتائج المتوقعة المحددة للمكتب، وهي مسؤولة عن الرصد والتبليغ في إطار نظام الإدارة العالمي، وذلك بموجب تفويض واضح للسلطات من المدير الإقليمي إلى منسقي هذه الأفرقة.

١٢٩- وقد جرى تقييم عمل أفرقة الدعم البلداني مؤخراً بواسطة فريق مختلط من المقيمين الداخليين والخارجيين، بما في ذلك موظف من شركة KPMG للخدمات الاستشارية في نيسان/أبريل ٢٠١٢. وعموماً، كان التقييم إيجابياً إلى حد بعيد، ولو أنه أسفر عن نتائج تتعلق بما يلي: عدم كفاية التخطيط المشترك مع المكاتب القطرية؛ وعدم التوازن في جودة الخدمات المقدمة للبلدان حيث ينصب التركيز على البلد المضيف؛ وتأخر التعقيبات وقصور آليات متابعة الطلبات الواردة؛ والحاجة إلى تحسين الاتصال والتعاون مع سائر أفرقة الدعم البلداني ووزارات الصحة ووكالات الأمم المتحدة والشركاء من خارج الدولة المضيئة. ومن حيث الملاك الوظيفي لأفرقة الدعم البلداني، أظهر التقييم خبرتهم العالية الجودة وإن كان عددهم غير كافٍ، كما حدّد الثغرات بحسب فرقة الدعم البلداني وبحسب المجال، ولو أن بعض المستشارين المعيّنين إما ليس لديهم الخبرة المناسبة أو أنهم أطلعوا على سير الأمور بطريقة سيئة. وبالتالي، يوصى بإعادة تعيين موظفين إضافيين من دوائر المكتب الإقليمي في أفرقة الدعم البلداني وتدريب موظفين مهنيين وطنيين في المكاتب القطرية لكي يكونوا بمثابة خبراء يدعمون عمل أفرقة الدعم البلداني.

١٣٠- ولم يشمل نطاق استعراض وحدة التفتيش المشتركة التحقق من صحة نتائج التقييم. ومع ذلك، يُقدّر المفتشان هذه المبادرة ويؤيدان توصيات التقييم التي تهدف إلى تعزيز قدرات أفرقة الدعم البلداني وأدائها.

١٣١- وبالإضافة إلى نتائج التقييم، لاحظ المفتشان أن صلاحيات أفرقة الدعم البلداني لا تشمل دعم التعاون البلداني والأقليمي فيما بين المكاتب القطرية والإقليمية التابعة للمنظمة، ولو أن مثل هذا الدعم قد يحدث بحكم الواقع، وبالتالي فإنهما يوصيان بتنقيح أهداف أفرقة الدعم البلداني وخططها وأنشطتها تبعاً لذلك.

شعبة الدعم التقني لمنطقة المحيط الهادئ في المكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ التابع للمنظمة

١٣٢- أنشئت الشعبة في نهاية عام ٢٠١٠ في سوفيا من أجل تجميع الموارد للبلدان الجزرية الصغيرة النائية القليلة السكان في آلية تنسيق واحدة لإقليم المحيط الهادئ الفرعي. وتقوم مجموعة وحيدة من ١٩ موظفاً دولياً كانوا من قبل مشتتين فيما بين البلدان والمكتب الإقليمي بتوفير خبرة تقنية أكثر فعالية مكيّفة تبعاً لاحتياجات هذه المجموعة من البلدان في إطار استراتيجية واحدة للتعاون القطري. وبفضل تفويض السلطات وميزانية لامركزية وفريق متحرك تابع لنظام الإدارة العالمي، يجري تبسيط العمليات التشغيلية والإدارية التي كانت تُعالج فيما مضى من قبل مكتب مانيتا من أجل توفير الدعم واتخاذ القرارات بسرعة. ولم يمض على هذه المبادرة الحديثة وقت يسمح بتقييم أدائها.

١٣٣- وعموماً، يعتبر المفتشان أن هذه الهياكل والوظائف دون الإقليمية المنقولة من مكانها الأصلي في المكتب الإقليمي للأمريكتين/ منظمة الصحة للبلدان الأمريكية والمكتب الإقليمي لأفريقيا والمكتب الإقليمي لغرب المحيط الهادئ هي محاولات إيجابية لتقريب المساعدة من البلدان وتعزيز جوانب التآزر فيما بين البلدان ومع الشركاء داخل الإقليم. وبالتالي فإنهما يشجعان المديرين الإقليميين على مواصلة توفير بيئة تمكينية من أجل دعمها.

سادساً: التعاون مع منظمات منظومة الأمم المتحدة الأخرى

١٣٤- يُحدد دستور المنظمة^{٤٣} وبرنامج العمل العام والخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل والميزانية البرمجية الثنائية السنوات الإطار العام لإقامة العلاقات والتعاون بين المنظمة وسائر منظمات الأمم المتحدة.

١٣٥- وتخضع العلاقات الرسمية مع منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى لأحكام سلسلة من الاتفاقات المعقودة مع الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة. ومن الناحية العملية، يتحقق مثل هذا التعاون من خلال المشاركة في العمليات الحكومية الدولية والأحداث ذات الصلة بالصحة، وفي آليات التنسيق المشتركة بين الوكالات على المستوى العالمي والإقليمي والقطري. وتُقاس النتائج بدلالة عدد الدول الأعضاء التي توفّق المنظمة فيها استراتيجيتها للتعاون القطري مع الأطر ذات الصلة التابعة للأمم المتحدة وغيرها من شركاء التنمية، مثل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وورقات استراتيجية الحد من الفقر والنهوج الشاملة لقطاعات بأكملها.

١٣٦- وأكثر شركاء المنظمة اتسماً بالدينامية داخل أسرة الأمم المتحدة هم البنك الدولي واليونسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأمم المتحدة المشترك لمكافحة الأيدز، وكذلك منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة.

١٣٧- وتتعلق ثلاثة من الأهداف (المرامي) الإنمائية للألفية بالصحة، وتضطلع المنظمة بدور قيادي في أي إجراء أو عملية ذات صلة. وفي الوقت الراهن، تقود المنظمة، جنباً إلى جنب مع اليونسيف، مشاورات الأمم المتحدة العالمية بشأن الصحة مع الدول الأعضاء والمنظمات غير الحكومية وشركاء القطاع الخاص والمؤسسات الأكاديمية والبحثية فيما يتعلق بجدول الأعمال الإنمائية العالمية لما بعد عام ٢٠١٥ التي استهلها الأمين العام للأمم المتحدة وتبلغ ذروتها بعقد اجتماع رفيع المستوى في شباط/فبراير ٢٠١٣. وتعمل المنظمة في شراكة وتحالف مع منظمات أخرى معنية بالصحة تابعة للأمم المتحدة في إطار مبادرات من قبيل الآلية المشتركة بين الوكالات للمنظمات الأربع وغيرها المعنية بالصحة (H4+) من أجل خفض وفيات الأمومة والموليد والشراكة الصحية الدولية (IHP+) من أجل تحسين حصائل الصحة والتنمية في البلدان النامية. وفي هذا الصدد، يرى المفتشان أنه ينبغي وجود تطابق بين الأهداف الإنمائية للألفية والأولويات المحددة في وثائق التخطيط في المنظمة والتمويل المقدم من الجهات المانحة إلى المنظمة والمخصص لهذه الأولويات بالفعل والشراكات المعقودة مع شركاء الأمم المتحدة والشركاء من غير الأمم المتحدة، على جميع مستويات المنظمة. ويتطلب ذلك استراتيجية مؤسسية متسقة للتعاون وهياكل مكرسة لها داخل المنظمة.

١٣٨- وعلى المستوى العالمي أيضاً، تشارك المنظمة في آليات التنسيق المشتركة بين الوكالات، بما في ذلك مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق وركائزه الثلاث، واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية، واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، وتقود مجموعة الصحة العالمية.

١٣٩- وعلى المستوى الإقليمي، تبيّن وجود اتجاهين رئيسيين للعمل: المشاركة في آليات التنسيق التابعة للأمم المتحدة، مثل أفرقة المديرين الإقليميين واجتماعات اللجنة الإقليمية، وتعزيز وتدعيم مبادرات التعاون الصحي المشتركة التابعة للأمم المتحدة مع وزارات الصحة في الإقليم. وهذه المبادرات إقليمية المنشأ، كما أنها مصممة ومنفذة بتوجيه استراتيجي مؤسسي محدود.

٤٣ انظر المادتين ٥٠ (د) و٦٩.

١٤٠- وقد انطوى التنسيق مع شركاء الأمم المتحدة الإقليميين على تحديات لأن تصميم أقاليم المنظمة لا يتطابق مع نظيره في منظمات الأمم المتحدة الأخرى. ومن أجل التصدي لهذا القيد، قرر المكتب الإقليمي لأفريقيا، على سبيل المثال، إرسال فريق للمركز في داكار حيث يوجد أغلب شركاء الأمم المتحدة، وأنشأ وظيفة في أديس أبابا لتمثيل الاتحاد الأفريقي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، كما قرر تمويل وظيفة للتنسيق مع مكتب الاتصال التابع للمنظمة في بروكسل. وقد أثبتت أفرقة الدعم البلداني أيضاً فعاليتها في تدعيم الشراكات مع وكالات الأمم المتحدة المختلفة والجماعات الاقتصادية الإقليمية وغيرها من الشركاء.^{٤٤}

١٤١- وعلى المستوى القطري، تُشارك المنظمة بمزيد من النشاط في الفريق القطري التابع للأمم المتحدة وفي عملية "الأداء الموحد". بيد أن مواعمة الأولويات الصحية على نحو أفضل بالاستراتيجيات الإنمائية الوطنية في الوقت نفسه الذي تراعى فيه الأولويات التنافسية لشركاء الأمم المتحدة انطوى على تحديات. فقيادة العملية الصحية في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ومجموعة المساعدة الإنسانية، والحصول على الأموال من الصناديق الاستثنائية المتعددة المانحين والبرامج المشتركة، وحضور العدد الكبير من الاجتماعات التنسيقية هي أمور تحتاج قدرة وخبرة وتمويل لا تتوافر بالضرورة لرؤساء المكاتب القطرية التابعة للمنظمة. وقد اعتبر رؤساء المكاتب القطرية وممثلو الفريق القطري التابع للأمم المتحدة الذين جرت معهم مقابلات شخصية أن تفويض السلطات المحدود مقارنة بشركاء الأمم المتحدة الآخرين بشأن الإفراج عن الموارد وتخصيصها على المستوى القطري للبرمجة المشتركة يُمثل عقبة في سبيل مشاركة المنظمة بفعالية.

١٤٢- ويسترعي المفتشان الانتباه إلى أن من المرجح للتعاون على المستوى القطري أن يزداد قوة في السنوات المقبلة نتيجة لمبادرات إنمائية مختلفة تابعة للأمم المتحدة. وتشكل المسائل المتعلقة بالصحة عناصر متزايدة الأهمية في الاستراتيجيات الإنمائية القطرية وتعاون الفريق القطري التابع للأمم المتحدة. ومن أجل المشاركة بفعالية في البرامج والأنشطة الصحية المتعددة القطاعات على المستوى القطري، ينبغي تزويد المكاتب القطرية التابعة للمنظمة بالارشادات والأدوات والإمكانات المحسنة وتمكين رؤساء هذه المكاتب لكي يكونوا قادرين على العمل بفعالية. وإلا، فقد يتسنى لأطراف فاعلة أخرى في مجال الصحة أن تستجيب على نحو أفضل لهذه المطالب، مما قد يُعرض المنظمة لفقد دورها القيادي في هذا المجال.

١٤٣- ويحتاج الأمر إلى نهج استراتيجي على صعيد المنظمة من أجل التصدي لهذه التحديات وإعادة تصميم النظام الحالي لإدارة مسائل التعاون مع الأمم المتحدة وإرجاع المنظمة إلى وضعها كشريك مهم في مجال التنمية. ولهذا الغرض، يوصي المفتشان بوضع مثل هذا النهج الاستراتيجي وضمان تدفق المعلومات على نحو أفضل فيما بين المكتب المسؤول في المقر الرئيسي ومكاتب الاتصال التابعة للمنظمة والأقاليم والبلدان.

١٤٤- وأخيراً، فيما يتعلق بالتقارير المقدمة إلى الأجهزة الرئاسية، تنظر جمعية الصحة العالمية سنوياً في تقرير معنون "التعاون داخل منظومة الأمم المتحدة ومع سائر المنظمات الحكومية الدولية"،^{٤٥} كما تُقدّم تقارير مماثلة إلى اللجان الإقليمية في المكتب الإقليمي لجنوب شرق آسيا والمكتب الإقليمي لأوروبا. وهذه التقارير أقرب إلى كونها تقارير وصفية من حيث النتائج المنجزة، وهي لا تتطلب أي قرارات/ إجراءات. ويقترح المفتشان وقف تقديم مثل هذه الوثائق السنوية والاستعاضة عنها بوثائق استراتيجية أكثر موضوعية تُقدّم كل سنتين وتتناول التحديات التي تواجهها المنظمة وتلك التي تتغلب عليها والدروس التي تستخلصها من تعاونها مع سائر منظمات منظومة الأمم المتحدة.

٤٤ تقييم أفرقة الدعم البلداني في المكتب الإقليمي لأفريقيا التابع للمنظمة.

٤٥ انظر الوثائق ج ٤٧/٦٣ وج ٤٢/٦٤ وج ٣٩/٦٥.

نظرة عامة على الإجراءات المطلوب من المنظمات المشاركة اتخاذها بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

		مطلوب إجراء		للعلم	
١	التوصية ١	هـ			
٢	التوصية ٢	ج			
٣	التوصية ٣	هـ			
٤	التوصية ٤	هـ			
٥	التوصية ٥	هـ			
٦	التوصية ٦	ج			

الاختصارات:	تاء	رأه
توصية مطلوب قرار بشأنها من جانب الجهاز التشريعي		
توصية مطلوب إجراء بشأنها من جانب الرئيس التنفيذي		
توصية لا تتطلب إجراءً من جانب هذه المنظمة		

الأثر المتوخى: أ: تعزيز المساءلة ب: نشر أفضل الممارسات ج: تعزيز التنسيق والتعاون د: تعزيز الضوابط والامتثال هـ: تعزيز الفعالية و: تحقيق وفورات مالية كبيرة ز: تعزيز الفعالية غ: غير ذلك

* تشمل جميع الكيانات المدرجة في الوثيقة ST/SGB/2002/11 غير الأونكتاد ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والأونروا.