

تقييم برنامج متطوعي الأمم المتحدة

من إعداد أرمندو دوكيه غونزاليس

وحدة التفتيش المشتركة



جنيف
2003

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
v		..... خلاصة: الهدف والاستنتاجات والتوصيات
1	4- 1	..... أولاً- مقدمة
1	10- 5	..... ثانياً- ولاية برنامج متطوعي الأمم المتحدة
69-11		..... ثالثاً- موارد المتطوعين
		3
3	18-12	..... ألف- نسبة المتطوعين من البلدان النامية
5	21-19	..... باء- التقدم المحرز من حيث تمثيل الجنسين
5	24-22	..... جيم- مشاركة الجيل الناشئ في العمل التطوعي
6	26-25	..... دال- المزيج الملائم في انتداب المتطوعين
		..... هاء- مفهوم التطوع وتكاليف المتطوعين: هل يشكل متطوعو الأمم المتحدة
7	41-27	..... بديلاً لموظفي منظومة الأمم المتحدة؟
11	51-42	..... واو- فعالية سجل المرشحين من حيث التكلفة
13	54-52	..... زاي- الوقت اللازم للإيفاد إلى الميدان
14	57-55	..... حاء- تنوع طرائق وشروط الخدمة
15	65-58	..... طاء- إدارة شؤون المتطوعين ودعمهم
17	69-66	..... ياء- تدريب المتطوعين
18	78-70	..... رابعاً- الشراكات
19	76-73	..... ألف- الشركاء في الأمم المتحدة
20	78-77	..... باء- المنظمات المتعاونة
21	91-79	..... خامساً- الإدارة والتنظيم والهيكل
23	108-92	..... سادساً- موارد الموظفين
29	140-109	..... سابعاً- التخطيط البرنامجي والمالي
29	115-109	..... ألف- التخطيط البرنامجي
31	119-116	..... باء- التخطيط المالي
32	140-120	..... جيم- ترتيبات التمويل
34	131-128	..... ميزانية الدعم لفترة السنتين
35	133-132	..... صندوق التبرعات الخاص
35	137-134	..... المتبرعون الرئيسيون
36	140-138	..... التكاليف العامة
37	150-141	..... ثامناً- رصد البرامج وتقييمها والإبلاغ عنها
40	154-151	..... تاسعاً- الرقابة
45		..... المرفق

(A) GE.04-00038 250204 270204

خلاصة: الهدف والاستنتاجات والتوصيات

الهدف

تقييم هيكل وأساليب الإدارة والتنظيم في برنامج متطوعي الأمم المتحدة بغية التوصية بإجراءات تحسينات يمكن أن تضمن استخدام الموارد على النحو الأكفأ.

مقدمة (الفصل الأول)

ألف- أنشئ برنامج متطوعي الأمم المتحدة (برنامج المتطوعين) في عام 1971 ليكون بمثابة شريك تنفيذي في مجال التعاون الإنمائي. ويتمتع برنامج المتطوعين بدرجة كبيرة من الاستقلال الإداري والتمويلي على الرغم من أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (البرنامج الإنمائي) هو الذي يتولى إدارته، ولقد أثبت أنه برنامج نشط وسريع الاستجابة للطلبات المتغيرة والمتزايدة وأنه ملتزم إلى حد كبير بإدخال تحسينات مستمرة (الفقرات 1 إلى 4).

الولاية (الفصل الثاني)

باء- لقد تطورت، على مر السنين، الولاية الأصلية التي كلف بها برنامج المتطوعين في مجال التعاون الإنمائي من أجل دعم عمل الأمم المتحدة في مجال الإغاثة الإنسانية والإغاثة في حالات الطوارئ، وأنشطة دعم عمليات بناء السلام والعمليات الانتخابية. ولقد تم توسيع نطاق تلك الولاية في الآونة الأخيرة نتيجة لتكليف برنامج المتطوعين بتأدية دور الجهة المنسقة للسنة الدولية للمتطوعين والمشجعة للعمل التطوعي. واستجابة لتلك الولاية المتطورة والموسعة، فقد شهدت أنشطة برنامج المتطوعين، وعدد المتطوعين، وشبكات شركاء البرنامج والوكالات المتعاونة معه، وموارده المالية وعدد الموظفين العاملين فيه، زيادة كبيرة. كما تعززت مكانته، وصورته المميّزة وقيمه الأساسية (الفقرات 5 إلى 10).

موارد المتطوعين (الفصل الثالث)

جيم- تم بلوغ هدف تأمين التمثيل الجغرافي على أوسع نطاق ممكن في تعيين المتطوعين وانتدابهم، إلى درجة أن أغلبية المتطوعين يعينون ويعملون في بلدان نامية. وعلى الرغم من هذا التمثيل الجغرافي الواسع النطاق، ما زال هناك 38 بلداً بدون أي تمثيل بينما يُمثل بعض البلدان الأخرى تمثيلاً واسعاً للغاية. والأساس الذي استندت إليه إدارة برنامج المتطوعين لبلوغ هدف تعيين متطوعين اثنين من البلدان النامية مقابل كل متطوع من البلدان المتقدمة، ليس واضحاً. ولقد تم تسجيل انخفاض مطرد في النسبة المئوية للمتطوعين من البلدان النامية خلال الفترة بين عام 1992 وعام 2002 عندما تم بلوغ نقطة التعادل. وعزي هذا الانخفاض إلى "التمويل الكامل" الذي قدمته بعض البلدان المتقدمة لمتطوعيها وإلى انخفاض نسبة المرشحين من البلدان

المتقدمة مقارنة بالبلدان النامية في سجل المرشحين، وهو المصدر الأساسي لتعيين المتطوعين (الفقرات 11 إلى 18).

دال- وقد سُجِّل تحسن، خلال السنوات العشر الماضية، من حيث تمثيل الجنسين بين المتطوعين العاملين، ولكن هذه النسبة لم تتغير منذ عام 1998 عندما بلغت نسبة الإناث 37 في المائة. أما نسبة متطوعات/متطوعي الأمم المتحدة التي تتراوح بين 60/40 و40/60 فهي لا تتوافق مع الهدف الذي وافقت عليه الأمم المتحدة فيما يتعلق بتمثيل الجنسين بنسبة 50 في المائة لكل من الجنسين (الفقرات 19 إلى 21).

هـ- وتعتقد بعض المنظمات التي تتعاون مع برنامج المتطوعين أن معايير التعيين المتشددة التي وضعها البرنامج تحول دون تمكن الشباب من العمل فيه. ولقد قام برنامج المتطوعين بوضع برنامج تجريبي للتدريب الداخلي بالتعاون مع إيطاليا بغية زيادة مشاركة الشباب، وهو يقوم بوضع برامج بالتعاون مع الجامعات أيضاً لإشراك الطلاب في أنشطة تطوعية (الفقرات 22 إلى 24).

واو- وعلى الرغم من أن عدد متطوعي الأمم المتحدة الوطنيين قد سجل زيادة ملموسة منذ عام 1996 عندما كانت الطريقة المتبعة في تعيين المتطوعين الوطنيين في مراحلها الأولى، فإنه لم يجر استقصاء إمكانية استخدام هذه الطريقة في 55 بلداً. فتكاليف استخدام المتطوعين الوطنيين ليست أقل بأربع مرات من تكاليف استخدام نظرائهم من المتطوعين الدوليين فحسب، بل إن تأثير المتطوعين الوطنيين في مشاريع تعبئة مجتمعاتهم المحلية هو تأثير أكبر نظراً لدرابتهم بالظروف المحلية (الفقرتان 25 و26).

التوصية 1

يجب على إدارة برنامج المتطوعين أن تستمر في تحسين مستوى تمثيل المتطوعين من البلدان النامية الممثلة تمثيلاً غير كافٍ، وتمثيل النساء والشباب والمتطوعين الوطنيين وذلك من خلال:

(أ) طلب الإرشاد من المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن ما يعتبره ملائماً من تصنيف/نسبة المتطوعين من البلدان النامية والبلدان الصناعية؛

(ب) والطلب إلى الجهات المانحة زيادة عدد المتطوعين الممولين تمويلاً كاملاً من البلدان النامية الممثلة تمثيلاً غير كافٍ؛

(ج) اتباع نهج أكثر تشجيعاً على تسجيل مرشحات من بلدان معينة في "سجل المرشحين"؛

(د) جعل هدف برنامج المتطوعين، من حيث تمثيل الجنسين، مطابقاً للهدف الذي وافقت عليه الأمم المتحدة، وتحديد أهداف متصاعدة لبلوغ الغاية النهائية والمتمثلة في تحقيق التوازن بنسبة 50 في المائة لكل من الجنسين؛

(هـ) توسيع نطاق برنامج التدريب الداخلي بمشاركة جهات مانحة أخرى؛

(و) تحديد بعض أنواع الأنشطة التي تكون أقل تعقيداً والتي يمكن فيها لجيل الشباب القيام بدور أنشط كمتطوعين وليس فقط كمتدربين داخليين؛

(ز) تشجيع الشركاء على توظيف متطوعي الأمم المتحدة الوطنيين، ولا سيما في البلدان التي لم يتم فيها النظر حتى الآن في إمكانية استخدام هذه الطريقة، وذلك بغية التوصل إلى المزيج الملائم من المتطوعين الوطنيين والمتطوعين الدوليين على الصعيد القطري.

زاي- وترى بعض الوكالات المتعاونة مع برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن توقع تحقيق مكاسب مادية شخصية من التطوع قد يقوض مفهوم العمل التطوعي. وبالمقابل، ثمة خطر متصور بأن ينظر إلى المتطوعين باعتبارهم "يداً عاملة رخيصة" وبدلاً عن موظفي منظومة الأمم المتحدة. ولقد لجأ عدد متزايد من مؤسسات الأمم المتحدة، في السنوات الأخيرة، إلى استخدام متطوعي الأمم المتحدة لتلبية الاحتياجات المتزايدة من الموظفين و/أو لتعويض الحاجة الناجمة عن تقليص ملاك الموظفين. والواقع أن استخدام متطوعي الأمم المتحدة هو حل فعال من حيث التكلفة، على الرغم من أن ذلك لا يشكل الاعتبار الأساسي، ويمكن لهؤلاء المتطوعين أن يؤديوا نفس مهام موظفي الأمم المتحدة مقابل أجور أقل، كما يمكن نشرهم في فترة زمنية أقصر دون الخضوع لتقييدات إجراءات التعيين المطولة في الأمم المتحدة (الفقرات 27 إلى 36).

حاء- وتوجد حاجة إلى توضيح وتنسيق دور ومهام متطوعي الأمم المتحدة وما يُمنحون من حصانات وامتيازات لدى تأديتهم لمهامهم (الفقرات 37 إلى 41).

التوصية 2

من أجل معالجة الشواغل والآراء المتضاربة في ما يتصل بتكلفة ومفهوم ومهام متطوعي الأمم المتحدة، ينبغي لإدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة:

(أ) أن تجري استعراضاً شاملاً للبدلات الممنوحة لمتطوعيها مقارنة بما تمنحه المنظمات الأخرى الموفدة للمتطوعين، وأن تحدد أي عنصر آخر ينطبق بصفة خاصة على متطوعي الأمم المتحدة وينبغي أخذه في الاعتبار لدى تحديد مستوى الأجور؛

(ب) أن تطلب الإرشاد من المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي توكياً للشفافية والإنصاف، وأن تحصل على قبول للنتائج التي يسفر عنها الاستعراض قبل إدخال أي تعديلات، حسب ما يقتضيه الأمر؛

(ج) أن تحدد تحديداً واضحاً، بالاشتراك مع شركاء برنامج متطوعي الأمم المتحدة، المهام والمسؤوليات والسلطات التي يمكن أن تسند إلى متطوعي الأمم المتحدة في إطار الاتفاقات التي يجري إبرامها مع تلك الجهات؛

(د) أن تقوم، بمساعدة البرنامج الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية بما يلي:

1` توضيح مسألة المركز والامتيازات والحصانات التي يمكن ويجب منحها لمتطوعي الأمم المتحدة لدى تأديتهم مهامهم وإدراج الإشارات الملائمة في مذكرات التفاهم المبرمة مع شركاء برنامج متطوعي الأمم المتحدة؛ و2` النظر في إمكانية منح متطوعي الأمم المتحدة وثيقة سفر شبيهة بالوثيقة الرسمية التي تمنح لموظفي الأمم المتحدة مع تحديد مدى الحصانات والامتيازات الممنوحة لهم.

طاء- كان إعداد السجل بأسماء المرشحين الراغبين في العمل كمتطوعين في الأمم المتحدة يمثل عملية تجهيز للبيانات تقوم على الاستخدام المكثف للعمل اليدوي وذلك حتى عام 2001 عندما استُحدث نظام لتقديم الطلبات بواسطة الحاسوب مباشرة، وهو نظام يمكن من تحميل الطلبات المقدمة عن طريق شبكة الويب تحميلاً آلياً ولا يتطلب إلا حداً أدنى من العمل اليدوي. وقد قيّم المفتش فعالية مركز قبرص للتجهيز من حيث تكاليف تسجيل المرشحين في سجل المرشحين الراغبين في العمل في برنامج متطوعي الأمم المتحدة، ووجد أن المركز يعمل بشكل جيد ويشتمل على ضوابط فعالة. إلا أنه قد تكون هناك حاجة إلى إعادة النظر في ملاك موظفي المكتب، على أن تؤخذ في الاعتبار المكاسب الإضافية المحققة في الإنتاجية واستخدام مؤشرات خاصة بالتكلفة والوقت يقوم مدير السجل برصدها عن كثب لقياس وتقييم مدى فعالية العمليات بصورة أفضل. ويمكن تحسين تكوين السجل من حيث تمثيل الجنسين والبلدان باتباع سياسة تقوم على استباق الأمور وليس على ردود الأفعال (الفقرات 42 إلى 51).

التوصية 3

يجب على إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن تشجع على استخدام نظام تقديم الطلبات بواسطة الحاسوب مباشرة وأن ترصد عن كثب ما يترتب على ذلك من أثر في عبء العمل الذي يتحمله المكتب. ويجب استخدام مؤشرات للقياس ولحساب تكاليف تجهيز الطلبات بغية تقييم فعالية تلك العمليات من حيث التكلفة تقييماً صحيحاً. ويجب على برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن يضبط بإحكام السياسة التي يتبعها لوضع "سجل المرشحين" للتأكد من أن العرض المتوافر يلبي الطلبات الموجودة والمتغيرة كما يحقق الأهداف المنشودة من حيث تمثيل الجنسين والتمثيل الجغرافي على أوسع نطاق ممكن.

طاء- ويتولى مديرو برنامج متطوعي الأمم المتحدة في البعثات التابعة للأمم المتحدة وموظفو البرامج في المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي، إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة في الميدان وتقديم المساعدة للمتطوعين العاملين. وحيثما لا يوجد أي موظف أو مدير برامج مكلف بذلك، يتم تعيين منسق في المكتب القطري المعني التابع للبرنامج الإنمائي لتمثيل برنامج

متطوعي الأمم المتحدة والقيام بإدارة شؤون المتطوعين. ولم يتم حتى الآن تدوين اختصاصات منسقي برنامج المتطوعين، ولا يعرف بالضبط كيف تقاس فعالية هذه الوظيفة. ولقد تساءل المفتش عن المبرر المنطقي لاستبقاء موظفي برامج في المواقع التي يعمل فيها عدد محدود من المتطوعين، واقترح تقييم ضرورة الحفاظ على وجود ميداني لمتطوعي الأمم المتحدة تقيماً يستند إلى مدى إمكانية الاستعانة بخدمات منسق تابع للبرنامج الإنمائي يقوم بهذه المسؤوليات بصورة فعالة (الفقرات 58 إلى 63).

كاف- لقد بدأ برنامج المتطوعين في عام 2003، إدراكاً منه لأهمية عمل موظفي البرامج كمدراء طليعيين، وبغية معالجة مسألة ضرورة توفير التدريب اللازم التي تثار دائماً في سياق عمليات التقييم، بتنفيذ برنامج لتنمية القدرات، بهدف تحسين مؤهلات موظفي البرامج. كما قام بوضع مبادئ توجيهية لوضع سجل يضم المرشحين المؤهلين وتعيين موظفي البرامج، كما شرع البرنامج في تطبيق نظام إبلاغ دوري جديد للمتطوعين يسمح بالحصول على معلومات أساسية من المتطوعين بشأن ما حصلون عليه من دعم ومساعدة أثناء تأديتهم للمهام الخاصة التي يكفون بتأديتها (الفقرات 64 إلى 69).

التوصية 4

يجب على إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن تقيّم مدى فعالية وظيفة موظف البرنامج ومدير البرنامج من حيث التكلفة في كل بلد/بعثة على حدة، وأن تقيّم مدى كفاية الدعم المقدم في البلدان التي لا يوجد فيها فريق قطري.

الشراكات (الفصل الرابع)

لام- أنشأ برنامج متطوعي الأمم المتحدة شبكة موسعة من الشركاء تشمل الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، والحكومات والمنظمات غير الحكومية. وعلى الرغم من أن الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها تمثل عموماً الشريك الرئيسي لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة فقد بدأ برنامج المتطوعين ينظر، في السنوات الأخيرة، في إمكانية إقامة شراكات جديدة مع الاتحاد الأوروبي ومع شركاء غير تقليديين، بإشراك شركات عبر وطنية وشركات وطنية خاصة في مجال الأنشطة الإنمائية التطوعية. ولقد تم إبرام اتفاقات مع عدد من تلك الكيانات أو يجري الآن إبرامها. ويرى المفتش أن هذه الاتفاقات تعتبر أداة لتعزيز شبكة الشركاء ولضمان وجود إطار مشترك من القواعد والإجراءات ينظم بصورة متسقة جميع الأنشطة التي يلتزم بها برنامج المتطوعين. وينبغي وضع مبادئ توجيهية لإشراك متطوعي الأمم المتحدة في أنشطة مع هؤلاء الشركاء وإزالة أي سوء تفاهم قد ينشأ بشأن استخدام المتطوعين ومفهوم التطوع. ومن المهم

أيضاً إنشاء شبكة من المنسقين ومواصلة الاتصال بهم لوضع إرشادات بشأن تنظيم وإدارة شؤون متطوعي الأمم المتحدة ونشر المعلومات، في هذا الصدد (الفقرات 70 إلى 78).

التوصية 5

يجب على برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن يضيف طابعاً رسمياً على علاقاته مع الشركاء وأن ينشّط تلك العلاقات عن طريق مراجعة الترتيبات والاتفاقات الإدارية والتنفيذية القائمة وعقد اتفاقات وترتيبات جديدة، وإنشاء شبكة من المنسقين، حسب الاقتضاء.

الإدارة والتنظيم والهيكل (الفصل الخامس)

ميم- تُستمد سلطة إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة، بوصفه برنامجاً تابعاً للبرنامج الإنمائي، من المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي. إلا أن المجلس لم يقدم خلال السنوات الأخيرة إلا قدرأ محدوداً من الإرشادات بشأن المسائل البرنامجية أو المالية، ذلك لأن نظام التخطيط والتقييم والإبلاغ الخاص ببرنامج متطوعي الأمم المتحدة هو نظام مدمج في نظام البرنامج الإنمائي، وكذلك لأن التقرير الذي يقدمه مدير البرنامج الإنمائي كل سنتين لا يأتي مفصلاً بحيث يسمح بإجراء مناقشة موضوعية حول المسائل المتعلقة بالبرنامج والإدارة. ونظراً إلى أن برنامج متطوعي الأمم المتحدة تابع للبرنامج الإنمائي، يُشجّع على اتخاذ خطوات لإدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إدارة مشتركة وأكثر فعالية (الفقرتان 79 و80).

نون- ويتولى المنسق التنفيذي شؤون الإدارة اليومية ويساعده في ذلك نائب له. وعلى الرغم من أن تقسيم المسؤوليات بين هذين الموظفين يتم بنجاح في الممارسة العملية، فإن شروطه لم تدون رسمياً حتى الآن. ولقد تم تطوير أسلوب إداري يقوم على المشاركة وذلك بتنظيم ندوات سنوية يحضرها الموظفون في معتكفات، وبإجراء اتصالات رسمية وغير رسمية مع ممثلي الموظفين، وبإقامة مشاورات بين كبار المديرين. وتُجرى تلك المشاورات بتنظيم اجتماعات لفريق الإدارة الأساسي واجتماعات لكبار الموظفين، وهي اجتماعات يجب تحسين فعاليتها بعقد اجتماعات منتظمة وبوضع جدول أعمال يركز على تنفيذ خطة العمل تركيزاً أكبر، وكذلك، بمتابعة الإجراءات المتخذة وتقديم معلومات بشأنها على النحو المطلوب. وتتخذ الإدارة العليا القرارات في نهاية المطاف، وتبلغها للموظفين عن طريق البريد الإلكتروني؛ ولا يوجد نظام رسمي لإصدار القرارات الإدارية ونشرها وحفظها وفي بعض الأحيان، يبدو أن الترتيبات الهيكلية وترتيبات الإبلاغ تستند إلى السير والمهارات الشخصية أكثر مما تستند إلى المنطق الإداري أو التنظيمي. ويمكن إعادة تنظيم بعض التسلسل الإداري ودمج بعض الوحدات (الفقرات 81 إلى 91).

التوصية 6

ينبغي تعزيز ممارسات ووسائل الإدارة في برنامج متطوعي الأمم المتحدة، وذلك عن طريق:

(أ) عقد عدد أكبر من الاجتماعات ووضع جداول أعمال متقنة الإعداد لاجتماعات كبار الموظفين وفريق الإدارة الأساسي؛

(ب) التحديد الواضح لكيفية توزيع المسؤوليات بين المنسق التنفيذي، ونائب المنسق التنفيذي، والموظفين التابعين لهم في إطار التسلسل الإداري، وتعميم تلك المعلومات على جميع الموظفين؛

(ج) بالقيام، بصورة منهجية ومنظمة، بتسجيل القرارات الإدارية وتعميمها، حسب الاقتضاء، في شكل تعميمات إدارية؛

(د) دمج الوحدات وإعادة تحديد خطوط التسلسل الإداري.

موارد الموظفين (الفصل السادس)

سين- لقد عانت إدارة الموارد البشرية من جراء عدم وجود استراتيجية تنظيمية، وقيادة فعالة على المستوى المتوسط، وقاعدة بيانات موثوقة. وعلى الرغم من تسجيل بعض التقدم في عامي 2002 و2003 عندما وضع مدير الموارد البشرية المعين حديثاً مشروع ورقة سياسة عامة وقام بتنفيذ برنامج شامل لتنمية قدرات الموظفين واستحداث قاعدة بيانات مؤقتة، فلا يزال هناك الكثير مما ينبغي فعله. وكانت الوحدة قد شرعت، وقت إتمام هذا التقرير، في عملية تجهيز مكثف للبيانات لكي تضع موضع التنفيذ العنصر الخاص بالموارد البشرية في البرنامج الحاسوبي الجديد الخاص بتخطيط موارد المؤسسات المتوقع أن يبدأ استخدامه في كانون الثاني/يناير 2004 (الفقرات 96 إلى 98 والفقرة 108).

عين- وقد أصبح برنامج متطوعي الأمم المتحدة يتمتع بدرجة عالية من المرونة في تعيين الموظفين بموجب ترتيبات تعاقدية مختلفة تمولّ من الأموال الخارجة عن الميزانية وذلك بغية تلبية الاحتياجات المتزايدة للمكتب بعد توقف البرنامج الإنمائي عن تطبيق الأسلوب الذي كان يتبعه في تشكيل ملاك الموظفين والذي كان يحدد عدد المتطوعين العاملين على أساس قدرة الدعم المتوافرة في المقر. وازداد، بالتالي، عدد التعيينات بعقود محدودة المدة وتعيينات موظفي المشاريع المؤقتين في إطار السلسلة 200 من النظام الإداري للموظفين، بحيث أصبح هؤلاء يشكلون ثلث عدد الموظفين في الملاك الحالي. ولقد تم تعيين الموظفين المتعاقد معهم على هذا الأساس في وظائف أساسية أو تم تعيينهم لشغل وظائف شاغرة من ضمن الوظائف الدائمة (الفقرات 92 إلى 94، و101 إلى 106).

فاء- وعلى النقيض من الممارسة المتمثلة في إنشاء وظائف/مناصب خارج نطاق الملاك، كان عدد الوظائف الشاغرة الممولة من الميزانية العادية عالياً خلال عامي 2001 و2002. وإذا كانت الوظائف الشاغرة/المجمدة تتصل بمهام لم تعد هناك حاجة إليها، فيجب أن يعاد توزيعها، أو يعاد تصنيفها أو يتم إلغاؤها (الفقرة 95).

صاد- وثمة اختلال واضح في التمثيل الجغرافي للموظفين. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الرغم من أن برنامج متطوعي الأمم المتحدة كان، في عام 2000، من بين مؤسسات الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها التي حققت أفضل النتائج فيما يتعلق بعدد النساء المهنيات العاملات، إذ بلغت نسبتهم في برنامج المتطوعين 39 في المائة، لم يتم تحقيق أي تقدم خلال السنوات الأخيرة لبلوغ النسبة المستهدفة التي حددتها الأمم المتحدة وقدرها 50 في المائة (الفقرتان 99 و100).

التوصية 7

يجب على إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن تضع وتنفذ استراتيجية لإدارة الموارد البشرية تشمل سياسات وأهدافاً لمعالجة الحاجة إلى:

(أ) تحسين التمثيل الجغرافي للموظفين وتحقيق التوازن بين الجنسين؛

(ب) تبسيط ممارسات التعيين التي تتبعها باستخدام مختلف أنواع عقود التعيين المتوافرة استخداماً ملائماً؛

(ج) القيام بملء الوظائف الشاغرة أو إعادة تصنيفها أو إلغائها، حسب الاقتضاء؛

(د) تعزيز الخطة الموجودة للنهوض بقدرات الموظفين.

التوصية 8

يجب أن يُضمّن تقرير برنامج متطوعي الأمم المتحدة الذي يقدمه المدير إلى المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي، كل سنتين، فصلاً ثابتاً عن إدارة الموارد البشرية في برنامج متطوعي الأمم المتحدة وأن يوفر بيانات إحصائية مقارنة بشأن عدد الوظائف، ومصادر التمويل، وترتيبات التعاقد، والتوزيع الجغرافي للموظفين من الفئة الفنية، والتوازن بين الجنسين.

التخطيط البرنامجي والمالي (الفصل السابع)

قاف- يفتقر برنامج متطوعي الأمم المتحدة إلى وثيقة تخطيط استراتيجي طويل الأجل، وهو يحتاج إلى ضبط أدواته التخطيطية في الأجلين المتوسط والقصير ضبطاً محكماً. ويتبع برنامج متطوعي الأمم المتحدة في برمجته من حيث المبدأ، الأهداف ومجالات الدعم الاستراتيجية المحددة في إطار النتائج الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي، وهي تتجسد في سبعة أهداف رئيسية مدرجة في خطة العمل المتجددة لفترة السنوات الثلاث. وعلى الرغم من أن عمليات استكمال هذه الخطة تتم بعد انعقاد ندوة كبار الموظفين في المعتكف في شهر شباط/فبراير من كل عام، فإن خطط الوحدة لهذا العام كانت حتى شهر أيار/مايو 2003 لا تزال في شكل مشروع. وتشتمل الخطة على أهداف ومهام ينبغي إنجازها، وأنشطة مصنفة حسب الغرض، ولكنها لا تتضمن أي مؤشرات أو أي إطار زمني/ومهلة محددة لإنجاز الأنشطة. وتتوقع الخطة إنجاز 179 نشاطاً

دون تحديد الأولويات، أو تعيين موظف مسؤول عن الأنشطة أو تحديد إطار زمني معين لتنفيذها. وعلى الرغم من أن برنامج متطوعي الأمم المتحدة لا يطبق أسلوب الميزنة القائمة على أساس النتائج، فإنه من المتوقع أن يبدأ في تطبيق هذا الأسلوب في إطار العملية الجارية لتخطيط موارد المؤسسات. فلا يمكن، دون استخدام أسلوب الميزنة القائمة على أساس النتائج، معرفة تخصيص الموارد لتحقيق النتائج المتوقعة معرفة واضحة (الفقرات 109 إلى 115).

التوصية 9

يجب على برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن يحسّن عملية التخطيط في الآجال الطويلة والمتوسطة والقصيرة وذلك عن طريق ما يلي:

(أ) وضع استراتيجية تخطيط طويلة الأجل تلخّص، في ورقة استراتيجية موجزة، المفاهيم المعروضة بالتفصيل في بيان مهمة البرنامج، وأهداف التخطيط الرئيسية السبعة؛

(ب) بالتركيز، في كل عام من الأعوام الثلاثة لخطة العمل المتجددة، على عدد أقل من الأنشطة ذات الأولوية العالية، ومحاولة تحقيق توازن بين الأنشطة الجارية والمبادرات والمشاريع الجديدة؛

(ج) بالانتهاء من تحديث الخطط السنوية خلال الربع الأول من العام مع الإشارة إلى درجة الأولوية التي تولى لكل نشاط، وإلى مؤشرات النجاح، والأطر الزمنية/المواعيد النهائية المحددة للإنجاز؛

(د) بتطبيق أسلوب الميزنة القائمة على أساس النتائج لضمان توزيع الموارد وفقاً لأولويات البرنامج والنتائج المتوخاة.

راء- يعتبر التخطيط المالي عملية مستقلة في برنامج المتطوعين. ولا توجد أي صلة بين خطة العمل ودورة الميزانية لفترة السنتين، كما لا توجد أي علاقة بين الأهداف والموارد والنتائج. ولا توجد أيضاً ميزانية مفصلة لبرنامج المتطوعين. ويتم الكشف عن إجمالي الموارد التي يحتاج إليها/يستخدمها برنامج المتطوعين سواء للأنشطة البرنامجية أو للأنشطة الدعم خلال فترة السنتين المنصرمة والجارية، في جدول عنوانه "جدول تخطيط موارد متطوعي الأمم المتحدة: الموارد المتوقع توافرها واستخدام الموارد"، وهو جدول يدرج في مرفق بالتقرير الذي يقدمه المدير كل سنتين إلى المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي. ولا يقوم المجلس التنفيذي بالموافقة على جدول التخطيط المذكور، أو بالإحاطة به علماً، أو بالإشارة إليه بأي شكل كان، في القرار الذي يتخذه بشأن تقرير المدير. ولا تخضع الموارد العادية المخصصة في إطار صندوق التبرعات الخاص لموافقة الهيئة التشريعية، على الرغم من أن المجلس التنفيذي هو الذي يفوض، بموجب القرارات التي يتخذها، بتنفيذ الأنشطة التي يمولها الصندوق. والمعلومات المدرجة في جدول تخطيط موارد متطوعي الأمم المتحدة ليست مفصلة بما فيه الكفاية لتوفير لمحة عامة شفافة أو السماح بتقديم الإرشادات التشريعية الملائمة (الفقرات 116 إلى 119).

التوصية 10

يجب على برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن يُحسن عرضه الذي يقدم بشأن "الموارد المتوقع توافرها واستخدام الموارد" في تقرير المدير، وذلك بإضافة المعلومات المشار إليها في الفقرة 119.

شين - على الرغم من أن برنامج المتطوعين لم يضع استراتيجية للتمويل، فقد سجلت الإيرادات والنفقات زيادة مطردة على مر السنين متجاوزة الزيادة المسجلة في عدد متطوعي الأمم المتحدة، وبالتالي فقد كان الوضع المالي للبرنامج وضعاً "عفياً"، نسبياً. ويعود ذلك إلى طبيعة التمويل الذي يضمن توافر الأموال لتغطية زهاء 80 في المائة من إجمالي نفقات برنامج المتطوعين في شكل مخصصات من ميزانية البرنامج الإنمائي لميزانية الدعم الخاصة ببرنامج المتطوعين لفترة السنتين، وفي شكل مبالغ تدفع لتسديد تكاليف الخدمات المقدمة لأطراف ثالثة وتحمل مباشرة، وبصفة رئيسية، على حساب إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام. ولكن الانخفاض المسجل على مر السنين في المبالغ التي يسهم بها البرنامج الإنمائي في ميزانية الدعم لفترة السنتين والتي تستخدم في تمويل هيكل إداري أساسي في مقر برنامج المتطوعين، واعتماد البرنامج المتزايد على أنشطة حفظ/بناء السلام، هما من العوامل التي ينبغي تناولها في إطار استراتيجية برنامجية وتمويلية متماسكة. أما المساهمات النقدية التي يكون التنبؤ بحجمها أكثر صعوبة، والتي لا ترد دائماً في الوقت المناسب فتتزعج إلى الزيادة. ولقد سجل التمويل المقدم من القطاع الخاص زيادة بسيطة، ولكن لم يسجل نفس التحسن في المساهمات المدفوعة لصندوق التبرعات الخاص (ال فقرات 120 إلى 137).

التوصية 11

يجب على إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن تضع استراتيجية تمويل لمعالجة: (أ) الانخفاض المسجل في ميزانية الدعم لفترة السنتين؛ و(ب) المستوى الأمثل للتمويل واستخدام صندوق التبرعات الخاص؛ و(ج) مسألة عدم تلقي التبرعات من الجهات المانحة في الوقت المناسب؛ و(د) إمكانية زيادة التبرعات من القطاع الخاص.

رصد البرنامج والتقييم والإبلاغ (الفصل الثامن)

تاء - تعرض النتائج التي تسفر عنها أنشطة برنامج متطوعي الأمم المتحدة كل سنتين في تقرير يقدمه مدير البرنامج الإنمائي إلى المجلس التنفيذي للبرنامج وفي تقرير إعلامي سنوي يعد لتوزيعه على عامة الجمهور بشأن الأنشطة والتطورات الرئيسية خلال العام. وتراعى في عرض هذه التقارير الفئات المحددة في إطار النتائج الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي وليس الأهداف الخاصة المحددة في خطة عمل برنامج المتطوعين. ويتم أيضاً عرض/نشر المعلومات عن الأنشطة التي يضطلع بها برنامج المتطوعين في إطار عملية الإبلاغ المعمول بها في البرنامج الإنمائي إلى جانب الأنشطة الأخرى التي يضطلع بها البرنامج. أما المضمون الأساسي

لتلك التقارير فهو إعلامي عموماً؛ ويجب تعزيز طابعها التحليلي لكي يكون لها دور مفيد (الفقرة 141).

ثاء - ولا توجد أي آلية فعالة لرصد وتقييم وقياس النتائج التي تسفر عنها أنشطة برنامج المتطوعين وما يترتب عليها من أثر مقارنة بالأغراض والأهداف المحددة في خطة العمل. ويجب أن يتم رصد تنفيذ هذه الخطة على أساس فصلي خلال انعقاد اجتماعات كبار الموظفين، ولكن ذلك لا يحدث. ويؤدي الافتقار إلى آليات رصد فعالة وإلى التركيز على عدد من الأنشطة، يمكن تدبيره بسهولة أكبر إلى حدوث تأخيرات في تنفيذ المشاريع والمهام. ولقد أجرى المستشارون الخارجيون العديد من الاستعراضات للاستراتيجيات والمشاريع في أعقاب اتخاذ قرار تعزيز وظيفة التقييم في عام 1998. إلا أنه لم يتم الاضطلاع بأية عملية رصد لتنفيذ التوصيات التي قدموها. وأجل استخدام أي أداة فعالة للقيام بعمليات المتابعة إلى حين الشروع في الدفعة الثانية من عمليات تخطيط موارد المؤسسات لمعرفة ما يمكن تكريسه منها لأغراض الرصد. وبالإضافة إلى ذلك، لم تقدم وحدة التقييم تقريرها إلى اجتماع كبار الموظفين بشأن تنفيذ خطة التقييم وحالة عمليات متابعة دراسات التقييم، على الرغم من القرار المتخذ بتقديم هذه التقارير اعتباراً من منتصف عام 2003. ولقد تم تأجيل أو إلغاء أكثر من ثلث عمليات التقييم التي كان من المتوقع إنجازها في إطار خطة التقييم لعام 2002. وسجل تأخير أيضاً في استكمال المبادئ التوجيهية للتقييم (الفقرات 142 إلى 148).

التوصية 12

يجب على إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن تتخذ، على سبيل الأولوية، الإجراءات التالية لتحسين عمليات رصد البرنامج وتقييمها والإبلاغ عنها:

(أ) يجب أن يتسم التقرير الذي يقدم كل سنتين بطابع تحليلي أكبر في عرض نتائج تنفيذ البرنامج؛

(ب) يجب إعداد تقرير سنوي لمقارنة النتائج بالأهداف والغايات المحددة في خطة عمل برنامج المتطوعين؛

(ج) يجب رصد البرنامج رسداً فعالاً بإجراء استعراضات فصلية في اجتماعات كبار الموظفين لمدى تنفيذ خطة العمل السنوية؛

(د) يجب أن يحدد برنامج المتطوعين ما إذا كان تخطيط موارد المؤسسات يخدم غرض رصد تنفيذ التوصيات الناشئة عن عمليات التقييم، كما يجب أن يتخذ على هذا الأساس قراراً مستنيراً بشأن مدى الحاجة إلى وضع نظام متابعة مستقل؛

(هـ) يجب أن يشمل جدول أعمال اجتماعات كبار الموظفين تقريراً فصلياً عن حالة تنفيذ خطة التقييم ومتابعة ما تسفر عنه.

حاء - ولقد تم، بعد قرار التوقف قبل بضع سنوات عن تطبيق النظام السابق، الذي لم يكن إلى حد بعيد فعالاً من حيث التكلفة والذي أثار بعض الانتقادات، تطبيق نظام إبلاغ جديد خاص بالمتطوعين اعتباراً من شهر نيسان/أبريل 2003 بغرض الحصول على معلومات منهم. كما يمكن الاستفادة من النظام الجديد لمعالجة الاهتمامات المتصلة بضرورة تقييم مدى تأثير عمل المتطوعين تقييماً أفضل. إلا أنه ليكون النظام فعالاً، لا بد من ضمان الامتثال له، ولا سيما من قبل المشرفين. ولقد كان معدل الاستجابة، وقت إجراء وحدة التفتيش المشتركة لاستعراضها في شهر أيلول/سبتمبر 2003، قد بلغ 35 في المائة بين المتطوعين، و10 في المائة بين المشرفين (الفقرتان 149 و150).

التوصية 13

يجب على برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن يسعى لمعرفة أسباب انخفاض معدل استجابة المستفيدين فيما يخص نظام الإبلاغ الجديد للمتطوعين، وأن يتخذ التدابير الضرورية لضمان الامتثال له. ويجب على برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن ينظر، بالإضافة إلى ذلك، في كيفية استخدام هذا النظام لمعالجة الاهتمامات المتصلة بالحاجة إلى تقييم مدى تأثير عمل المتطوعين تقييماً أفضل.

الرقابة (الفصل التاسع)

ذال - من بين مختلف آليات الرقابة التابعة للبرنامج الإنمائي والتي تشمل اختصاصاتها برنامج متطوعي الأمم المتحدة، يتولى مجلس الأمم المتحدة لمراجعي الحسابات الرقابة الخارجية على برنامج المتطوعين في إطار التصديق على حسابات البرنامج الإنمائي كل سنتين، كما يقدم تقارير دورية إلى المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي، ولقد أجرى مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء التابع للبرنامج الإنمائي آخر عملية مراجعة داخلية لحسابات برنامج متطوعي الأمم المتحدة قبل ستة أعوام، أي في عام 1997. ولم تجر قبل هذه العملية أي مراجعة داخلية للحسابات منذ سنوات عديدة. كما يقوم مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء، مبدئياً، بمهام التحقيق أيضاً. إلا أنه ليس من الواضح ما إذا كان متطوعو الأمم المتحدة العاملون مع صناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة الأخرى، يدخلون في نطاق اختصاص خدمات التحقيق التابعة للمكاتب المعنية (الفقرات 151 إلى 154).

التوصية 14

يجب على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء أن يُنشأ دورة منتظمة لاستعراض الرقابة على برنامج متطوعي الأمم المتحدة بغية ضمان التغطية الملأمة لأنشطة برنامج المتطوعين.

التوصية 15

يجب على برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن يسعى، في سياق الاتفاقات المبرمة مع مختلف الشركاء، لتحديد الطرائق التي ستتبعها الخدمات المعنية بالتحقيق في أنشطة برنامج المتطوعين.

"تكمُن في جوهر العمل التطوعي مُثل الخدمة والتضامن والإيمان بأنه يمكننا معاً تحسين أحوال العالم. ومن هذا المنطلق، يمكننا القول إن العمل التطوعي هو التعبير المطلق عما تعنيه الأمم المتحدة".

الأمين العام للأمم المتحدة السيد

كوفي عنان

أولاً- مقدمة

1- أنشئ برنامج متطوعي الأمم المتحدة لياشر مهامه اعتباراً من 1 كانون الثاني/يناير 1971⁽¹⁾ وهو يعمل كشريك تنفيذي في مجال التعاون الإنمائي. وكان مقر البرنامج في الأصل يقع في نيويورك ولكنه نُقل فيما بعد إلى جنيف، وهو موجود في بون منذ عام 1996. ويتمتع برنامج المتطوعين بدرجة كبيرة من الاستقلال على الرغم من أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو الذي يتولى إدارته، ولقد أثبت برنامج المتطوعين أنه برنامج نشط وسريع الاستجابة للطلبات المتغيرة والمتزايدة وأنه ملتزم إلى حد كبير بإدخال تحسينات مستمرة.

2- والغرض المنشود من هذا الاستعراض هو تقييم هيكل برنامج المتطوعين وأساليبه الإدارية والتنظيمية بغية التوصية بإدخال تحسينات يمكن أن تضمن استخدام الموارد على النحو الأكفأ. ويقتصر نطاق تقرير وحدة التفتيش المشتركة على المجالات التالية: الولاية؛ وإدارة موارد المتطوعين؛ والشراكات؛ والهيكل التنظيمي؛ وإدارة الموارد البشرية؛ وعمليات التخطيط والرصد والتقييم والإبلاغ البرنامجية؛ والرقابة. ولقد تم، لدى إعداد التقرير، استعراض الوثائق المتاحة إلكترونياً والموفرة من طرف برنامج المتطوعين، وأجريت مشاورات مكثفة مع إدارة هذا البرنامج. كما تم الاضطلاع ببعثتين قصيرتين إلى مقر برنامج المتطوعين في بون، وبزيارة تقييمية إلى مركز التجهيز في نيقوسيا. وأرسلت استبيانات، وتم تنظيم اجتماعات مع عدد من شركاء البرنامج وأدرجت تعليقاتهم في هذا التقرير كلما اقتضى الأمر ذلك.

3- وعلى الرغم من أن هذه هي المرة الأولى التي قامت بها وحدة التفتيش المشتركة باستعراض برنامج متطوعي الأمم المتحدة، فإن المفتشين كانوا قد أوصوا، في تقرير سابق معنون: "تعزيز قدرة منظومة الأمم المتحدة على منع وقوع الصراعات" بزيادة استخدام متطوعي الأمم المتحدة "بغية تعزيز أنشطة منظومة الأمم المتحدة التي تعالج الأسباب الجذرية لوقوع الصراعات"⁽²⁾.

4- ويود المفتش، بادئ ذي بدء أن يعرب عن تقديره للمديرة التنفيذية السابقة لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة، السيدة شارون كابي لينغ - ألاكيا التي لم يكن ثفانيتها في خدمة البرنامج وإسهامها فيه يعرف حدوداً والتي أدت وفاتها المبكرة إلى حرمان البرنامج من قائدة متبصرة. كما يود المفتش الإعراب عن تقديره لكافة الذين قدموا له المساعدة في إعداد تقريره وفي تنظيم البعثات، ويخص بالذكر موظفي برنامج متطوعي الأمم المتحدة الذين أجابوا دائماً برحابة صدر وبصراحة أثناء المقابلات التي أجريت معهم وفي الاستبيانات التي ردوا عليها.

ثانياً- ولاية برنامج متطوعي الأمم المتحدة

5- أعربت الجمعية العامة في قرارها 2659(د-25) الصادر في 7 كانون الأول/ديسمبر 1970 والذي قررت فيه إنشاء برنامج متطوعي الأمم المتحدة، عن اقتناعها بأن:

مشاركة الجيل الناشئ مشاركة نشطة في جميع نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية تشكل عاملاً هاماً في زيادة فعالية الجهود الجماعية اللازمة لبناء مجتمع أفضل ... وبأن الخدمة التطوعية في أعمال المساعدة الإنمائية هي شكل مجزٍ من أشكال هذه المشاركة ويمكن أن يسهم إسهاماً كبيراً في نجاح تلك النشاطات بإتاحته مصدراً إضافياً للقوى العاملة المدربة، وذلك شريطة:

(أ) أن تكون هذه الخدمة حسنة التخطيط والإدارة، وأن تستخدم متطوعين يُعيّنون ويؤدون أعمالهم على أوسع أساس جغرافي ممكن، يشمل بصفة خاصة البلدان النامية، وأن توفر لها الموارد اللازمة؛

(ب) أن تتوفر في المتطوعين المؤهلات التقنية والشخصية اللازمة لتنمية البلدان المستفيدة من خدماتهم، ومن بينها المؤهلات اللازمة لنقل المهارات؛

(ج) أن لا يوفد المتطوعون إلى بلد من البلدان إلا بناء على طلب وموافقة صريحين من الحكومات المستفيدة المعنية؛

6- يجب على منسق برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن يقوم تحقيقاً لهذا الغرض:

بتعزيز وتنسيق الأعمال المتصلة باستخدام متطوعي الأمم المتحدة وبنائهم وتدريبهم وإدارة أنشطتهم في إطار منظومة الأمم المتحدة، وذلك بالاشتراك مع وكالات الأمم المتحدة ذات الشأن، وبالتعاون مع المنظمات الوطنية والدولية المعنية بالخدمات التطوعية، ومع منظمات الشباب المختصة، عند الاقتضاء؛

7- ولقد ظلت الولاية الأصلية المنوطة ببرنامج المتطوعين في مجال التعاون الإنمائي تدخل في صلب عملية تنفيذ هذا البرنامج على مر السنين، ولكنها تطورت لتدعم مشاركة الأمم المتحدة في أنشطة الإغاثة الإنسانية والإغاثة في حالات الطوارئ وأنشطة بناء السلام ودعم العمليات الانتخابية⁽³⁾. ولقد انُذِب ما نسبته 37 في المائة من المتطوعين في عام 2002 لتأدية مهام في مجال الإدارة، وانُذِب 32 في المائة منهم لتوفير الإغاثة الإنسانية والمساعدة في بناء السلام، بينما انُذِب 20 في المائة من المتطوعين للمساعدة على الحد من الفقر، وكُلف 11 في المائة منهم بتأدية مهام أخرى، كتوفير الدعم لمنظومة الأمم المتحدة، والمساعدة في معالجة القضايا الجنسانية والبيئية⁽⁴⁾. وسجلت المساهمة المقدمة من الأمم المتحدة إلى برنامج المتطوعين، عدا عما تقدمه منظّمته الأم، أي البرنامج الإنمائي، زيادة مطردة إلى حد أنها أصبحت تشكل اليوم ما نسبته 50 في المائة من التمويل المتاح لبرنامج المتطوعين⁽⁵⁾.

8- ولقد تم، في الأونة الأخيرة، توسيع نطاق ولاية برنامج متطوعي الأمم المتحدة عندما أعلنت الجمعية العامة سنة 2001 السنة الدولية للمتطوعين⁽⁶⁾ وكُلف برنامج المتطوعين بالقيام بدور المنسق لتلك السنة⁽⁷⁾ وللتشجيع على التطوع. وأدرج بين التوصيات المقدمة من الجمعية العامة بشأن دعم التطوع عقب السنة الدولية للمتطوعين في عام 2001⁽⁸⁾، طلب بأن:

تواصل مؤسسات وهيئات منظومة الأمم المتحدة ذات الصلة، بما فيها اللجان الإقليمية، دعم الأنشطة التطوعية من خلال تهيئة بيئة مواتية، وذلك بوسائل شتى منها: ... المساعدة في بناء القدرات الوطنية، بما في ذلك في ميدان التدريب والاعتراف [في هذا الصدد] بالدور المستمر لمتطوعي الأمم المتحدة بوصفهم الذراع المتطوع في منظومة الأمم المتحدة، والاستعانة بالمتطوعين في البرامج الإنمائية والإنسانية وتشجيع التطوع بواسطة الإنترنت، والبناء على الخبرة التي اكتسبها متطوعو الأمم المتحدة في تعزيز التطوع وتيسيره والاعتراف به وإقامة الشبكات له والتشجيع عليه من منطلق دورهم كجهة تنسيق للسنة الدولية للمتطوعين.

9- وبالإضافة إلى ذلك رحبت الجمعية العامة في عام 2002⁽⁹⁾:

بعمل متطوعي الأمم المتحدة، بوصفه جهة التنسيق للسنة الدولية للمتطوعين، فضلاً عن دورهم في التحضير للسنة وتنفيذها، وتطلب إليهم مواصلة ما يبذلونه من جهود، مع غيرهم من أصحاب المصلحة من أجل التوعية بالعمل التطوعي، وزيادة الموارد المرجعية والشبكية المتاحة وتقديم التعاون التقني للبلدان النامية، بناء على طلبها، في مجال العمل التطوعي.

10- وقد دفع إعلان السنة الدولية للمتطوعين برنامج متطوعي الأمم المتحدة إلى القيام بعملية إعادة تحديد لدوره المميز. وكجزء من هذه العملية، أعاد البرنامج تقييم موقفه والدور الذي يؤديه كشريك إنمائي وكداعية للعمل التطوعي. وشرع، في الأونة الأخيرة في إعادة تنظيم برنامجه لإدراج العمل التطوعي في إطار الأهداف الإنمائية للألفية: "... ويوفر برنامج متطوعي الأمم المتحدة فرصاً لمواطني العالم المؤهلين، بغض النظر عن منشئهم، لتبادل خبراتهم وإبداء تضامنهم مع تطلعات إعلان الألفية ودعمهم لها"⁽¹⁰⁾. واستجابة لهذه الولاية "الموسعة"، سجلت أنشطة برنامج المتطوعين، وعدد المتطوعين، وشبكات شركاء البرنامج والوكالات المتعاونة معه، وموارده المالية، وعدد موظفيه، زيادة كبيرة. كما تعززت مكانته وصورته المميزة وقيمه الأساسية.

ثالثاً- موارد المتطوعين

11- لقد نجح برنامج المتطوعين في تأدية ولايته الأصلية على النحو المبين في الفقرتين 6 و7 أعلاه. ويُجمع "زبائن" برنامج المتطوعين على الإشادة بمتطوعي الأمم المتحدة والتزامهم وكفاءتهم ومؤهلاتهم وخبراتهم. كما تم إلى حد كبير بلوغ هدف التمثيل الجغرافي وأصبح العدد الأكبر من المتطوعين يعينون ويخدمون في البلدان النامية. وعلى الرغم من هذه الإنجازات، هناك جوانب معينة من عمليات تعيين المتطوعين واختيارهم وتدريبهم وإدارتهم ينبغي ضبطها على النحو المبين في موضع آخر من هذا التقرير.

ألف - نسبة المتطوعين من البلدان النامية

12- يفيد التقرير السنوي لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة في عام 2002 بأنه كان هناك 432 5 متطوعاً يخدمون في 139 بلداً. ويبين التوزيع حسب المنطقة أن نسبة المتطوعين العاملين في أفريقيا بلغت 38 في المائة مقابل 32 في المائة في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ، و13 في المائة في أوروبا/كومنولث الدول المستقلة، و11 في المائة في أمريكا اللاتينية/منطقة البحر الكاريبي، و6 في المائة في الدول العربية.

13- وينتمي هؤلاء المتطوعون إلى 158 بلداً: 70 في المائة من بينهم من البلدان النامية و30 في المائة من البلدان الصناعية. ولقد ازداد عدد البلدان التي يعين منها المتطوعون بنسبة 25 في المائة خلال الفترة بين عامي 1992 و2002.

14- ولكن على الرغم من هذا التمثيل الجغرافي الواسع، سجلت النسبة المئوية للمتطوعين من البلدان النامية انخفاضاً مطرداً في السنوات العشر الماضية: حيث بلغت 66 في المائة في عام 2001 بعد أن كانت 76 في المائة في عام 1992. ولكن تم، مع ذلك، تسجيل نقطة تحول في عام 2002 عندما بلغت نسبة المتطوعين من البلدان النامية 70 في المائة.

الجدول 1- بلدان منشأ المتطوعين والمهام التي يكلفون بها

2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	
5 432	5 090	4 780	4 383	3 643	3 620	3 242	3 263	3 502	3 590	3 379	العدد الإجمالي لمتطوعي الأمم المتحدة
139	136	140	139	148	147	136	136	136	134	124	بلدان الانتداب
158	160	157	149	141	144	125	125	125	130	126	بلدان المنشأ
30 في المائة	34 في المائة	33 في المائة	36 في المائة	32 في المائة	30 في المائة	28 في المائة	26 في المائة	27 في المائة	28 في المائة	24 في المائة	من البلدان الصناعية
70 في المائة	66 في المائة	67 في المائة	64 في المائة	68 في المائة	70 في المائة	72 في المائة	74 في المائة	73 في المائة	72 في المائة	76 في المائة	من البلدان النامية

15- ويتمثل أحد العوامل التي أسهمت في انخفاض عدد المتطوعين من البلدان النامية، كما هو مبين في الجدول أعلاه، في قيام بعض البلدان الصناعية بتوفير "تمويل كامل" لعدد من المتطوعين، غالباً من مواطنيها، تتراوح نسبتهم بين 5 و8 في المائة من إجمالي عدد المتطوعين العاملين (362 في عام 1999، و272 في عام 2002، و165 خلال النصف الأول من عام 2003)، وإن كانت بعض الجهات المانحة تمول متطوعين من بلدان نامية تمويلًا كاملاً أيضاً (ما مجموعه 52 متطوعاً حتى الآن). وعلى الرغم من هذه الجهود ومزايا التمويل الكامل، يشدد المفتش على أهمية الاستمرار في تشجيع الجهات المانحة على توفير تمويل كامل للمتطوعين من البلدان النامية أيضاً بغية الحفاظ على أكبر قدر ممكن من التوازن في التمثيل الجغرافي.

16- وثمة عامل آخر ينبغي أخذه في الاعتبار وهو تدني نسبة المرشحين من البلدان الصناعية/النامية المسجلين في سجل المرشحين، وهو المصدر الأساسي لتعيين المتطوعين. ففي نهاية عام 2002 كانت نسبة المرشحين من البلدان النامية المسجلين في السجل تصل إلى 61 في المائة من إجمالي عدد المرشحين البالغ 207 4 مرشحين، بينما كانت نسبة المرشحين من البلدان الصناعية تبلغ 39 في المائة، وازدادت النسبة المئوية للمرشحين من البلدان النامية، بحلول منتصف عام 2003، بنسبة 1.8 في المائة لأنه تم، استباقاً للتعيينات المقبلة، زيادة عدد المرشحين المسجلين في السجل والمنتقلين إلى منطقة معينة.

17- وهناك أيضاً إمكانية لزيادة عدد الجنسيات المشمولة في سجل المرشحين (169) وخصيات متطوعي الأمم المتحدة العاملين (158)، حيث ما زال هناك 38 بلداً غير ممثل، و41 بلداً ممثلاً بعدد أقل من ثلاثة مرشحين. ويوجد، على النقيض من ذلك، عدد من البلدان الممثلة إلى حد كبير. والبلدان العشرة الأولى الممثلة بأكثر من 100 مرشح هي: كندا وفرنسا وألمانيا والهند وإيطاليا واليابان وكينيا ونيبال والمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية.

18- وقد أوضحت إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن الهدف المنشود هو التوصل إلى توزيع بنسبة تتراوح بين 3/1 و3/2 من المتطوعين من البلدان الصناعية - النامية. ولكن الأساس المستند إليه في حساب هذه النسبة ليس واضحاً. وبناء عليه، يرى المفتش أنه يجب على برنامج المتطوعين أن يطلب الإرشاد من المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي بشأن نسبة التمثيل التي يعتبرها مناسبة فيما يتعلق بالمتطوعين من البلدان النامية والبلدان الصناعية.

باء - التقدم المحرز من حيث تمثيل الجنسين

19- لقد سجل، تمثيل الجنسين المتطوعين العاملين تحسناً كبيراً خلال السنوات الإحدى عشرة الماضية، فازدادت نسبة المتطوعات من 22 في المائة في عام 1992 إلى 37 في المائة في عام 2002 على النحو المبين في الجدول أدناه. ولقد أوضحت إدارة برنامج المتطوعين أنها حددت نسبة تتراوح بين 60/40 و40/60، ولكن ذلك لا يتمشى والهدف الذي وافقت عليه الأمم المتحدة فيما يتعلق بتمثيل الجنسين وهو بلوغ نسبة 50 في المائة لكل من الجنسين. وقد لاحظ المفتش أنه لم يتم، في الواقع، إحراز أي تقدم منذ عام 1998 لتحقيق التوازن في تمثيل الجنسين.

الجدول 2 - تمثيل الجنسين (1992-2002) (بالنسبة المئوية)

2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	
37	37	35	36	37	35	33	30	27	26	22	إناث
63	63	65	64	63	65	67	70	73	74	78	ذكور

20- ويعزى عدم إحراز أي تقدم خلال السنوات الأخيرة إلى تزايد مشاركة البرنامج في بعثات حفظ السلام، حيث عدد النساء المشاركات أقل مقارنة بما هو عليه في حالة الأنشطة الإنمائية. ولقد كانت أعلى نسب الإناث بين المتطوعين العاملين في الأنشطة الإنمائية، وقت إجراء هذا

الاستعراض، وحسب المناطق الجغرافية، هي تلك التي سُجّلت في أمريكا اللاتينية (50/50) وفي المنطقة العربية (54/44)، تليهما أوروبا وبلدان كومنولث الدول المستقلة (60/40) وآسيا (64/36)، وسُجّلت أدنى نسبة في أفريقيا (69/31)⁽¹¹⁾.

21- ويرى المفتش، على الرغم من الصعوبات المواجهة في العثور على نساء من البلدان النامية يكن مستعدات للاضطلاع بمهام طويلة الأجل، أنه يجب على برنامج المتطوعين أن يبادر إلى تنظيم حملات خاصة لتعيين نساء من بلدان معينة.

جيم - مشاركة الجيل الناشئ في العمل التطوعي

22- كما قام المفتش بتقييم الشرط المنصوص عليه في قرار الجمعية العامة المنشئ للبرنامج والذي يتمثل في ضمان "مشاركة الجيل الناشئ مشاركة نشطة" في أعمال التطوع، وذلك على ضوء القلق الذي أعربت عنه بعض المنظمات المتعاونة مع برنامج المتطوعين معتبرة أن معايير التعيين المتشددة التي وضعها البرنامج تمنع الشباب من تأدية تلك الخدمة⁽¹²⁾. ويرى المفتش أن هذا القلق كان مبرراً نظراً إلى أن سن المتطوعين العاملين يبلغ في متوسطه 39 عاماً وأن متوسط مدة خبرتهم تبلغ 10 سنوات وأن 90 في المائة من متطوعي الأمم المتحدة الدوليين حائزون على شهادة المرحلة الأولى من التعليم الجامعي أو ما يعادلها من شهادات.

23- وأوضحت إدارة برنامج المتطوعين أنه لم يتم تعديل الولاية الأصلية المتمثلة في تشجيع مشاركة الجيل الناشئ كما لم يتم تعديل شرط الحد الأدنى من الخبرة المطلوبة وهو خمس سنوات عمل. إلا أنه تم الاعتراف بأن تحولاً قد حصل في الجزء الثاني من الثمانينات عندما بدأ التحدث عن وظيفة "اختصاصي برنامج الأمم المتحدة للمتطوعين" استجابة للطلبات المقدمة من البلدان المستفيدة للحصول على خدمات موظفين أكثر خبرة وتأهيلاً.

24- وقام برنامج المتطوعين في عام 2000 بإنشاء برنامج تجريبي للتدريب الداخلي بالتعاون مع إيطاليا بغية زيادة مشاركة الجيل الناشئ. وتم حتى الآن إيفاد 55 من متطوعي الأمم المتحدة المدربين داخلياً إلى أكثر من 30 بلداً للعمل في الميدان، وانتدب هؤلاء لفترة 12 شهراً. ولقد تفاوض برنامج المتطوعين مع البلدان المانحة على توفير التمويل، في المستقبل، للمتطوعين القادمين من البلدان النامية لتدريبهم داخلياً أيضاً. وأبدت بعض البلدان الأخرى اهتماماً بالمشاركة في هذا البرنامج. وقام برنامج المتطوعين بوضع بعض المشاريع مع الجامعات لإشراك الشباب في الأنشطة التطوعية المضطلع بها في المناطق الفقيرة. وهذه الجهود المبذولة لزيادة مشاركة الشباب في الأنشطة التطوعية هي موضع تقدير بالغ، ويرى المفتش أنه يجب توسيع نطاقها في المستقبل عن طريق تحديد بعض أنواع الأنشطة أو المهام التي تتسم بدرجة أقل من التعقيد والتي يمكن فيها للشباب أن يؤديوا دوراً أنشط كمتطوعين وليس فقط كمدربين داخليين.

دال - المزيج الملائم في انتداب المتطوعين

25- انتدب المتطوعون المشار إليهم أعلاه والبالغ عددهم 5 432 متطوعاً لإنجاز 5 554 مهمة في عام 2002 كانت نسبة 67 في المائة من بينها من المهام الدولية و33 في المائة من

المهام الوطنية. ولقد سجل عدد متطوعي الأمم المتحدة الوطنيين زيادة ملموسة منذ عام 1996 عندما كانت الطريقة المتبعة لتعيين المتطوعين الوطنيين في مراحلها الأولى. فتكاليف استخدام المتطوعين الوطنيين ليست أقل بأربع مرات من تكاليف استخدام نظرائهم من المتطوعين الدوليين فحسب، بل إن تأثير المتطوعين الوطنيين في مشاريع تعبئة المجتمعات المحلية هو تأثير أكبر نظراً لدرائتهم بالظروف المحلية. ومن جهة أخرى، يمكن للمتطوعين الدوليين أن يجلبوا معهم خبرة غير متوافرة في البلد وأن يساهموا، بالتالي في بناء القدرات الوطنية.

26- ويعتبر استخدام المزيج الملائم من المتطوعين الوطنيين والدوليين أكثر الخيارات فعالية من حيث التكلفة فيما يتعلق بتشغيل متطوعي الأمم المتحدة. وتقوم بعض الجهات الشريكة الهامة لبرنامج المتطوعين مثل البرنامج الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، باستخدام نسبة أكبر من متطوعي الأمم المتحدة الوطنيين. ولقد بدأت مفضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تلجأ تدريجياً إلى استخدام عدد أكبر من المتطوعين الوطنيين⁽¹³⁾. إلا أنه لم يتم حتى الآن النظر في الطريقة الخاصة باستخدام متطوعي الأمم المتحدة الوطنيين في العديد من البلدان. ولم يكن يوجد أي متطوع وطني من متطوعي الأمم المتحدة في 55 بلداً في عام 2002.

انظر التوصية 1

هاء - مفهوم التطوع وتكاليف المتطوعين: هل يشكل متطوعو الأمم المتحدة بديلاً لموظفي منظومة الأمم المتحدة؟

27- لاحظ المفتش وجود تصورات متباينة وآراء متضاربة فيما يتعلق بمفهوم التطوع وتكاليف المتطوعين مما ينبغي تناوله. فبعض الوكالات المتعاونة مع برنامج المتطوعين ترى أن توقع تحقيق مكاسب مادية شخصية من العمل التطوعي قد يقوض مفهوم التطوع. كما ترى هذه الوكالات أن ثمة خطراً في أن يُنظر إلى المتطوعين باعتبارهم "عمالة رخيصة"، وبديلاً لموظفي منظومة الأمم المتحدة.

28- وعلى الرغم من جدارة برنامج المتطوعين وإنجازاته، فقد يبين "استعراض المتابعة الثاني للتعاون القائم بين برنامج متطوعي الأمم المتحدة والمنظمات المتعاونة معه" الذي أنجزه مستشار مستقل في عام 2001 أن بعض المنظمات ترى:

أنه من الصعب جداً وصف متطوعي الأمم المتحدة الدوليين المعينين من البلدان النامية والمشاركين في التبادلات القائمة فيما بين بلدان الجنوب بصفة "المتطوع". ذلك لأن من المرجح أن تكون دوافعهم الرئيسية، لأسباب يمكن تفهمها هي، دوافع مادية نظراً إلى التفاوت في مستويات الأجور بين ما يعرضه برنامج المتطوعين وما يمكن لهم كسبه في بلدانهم ... ولقد أصبح عدد متزايد من الأشخاص من بلدان الشمال يتقدمون الآن للعمل كمتطوعين في الأمم المتحدة بدافع تحقيق نفس المكاسب بعد تحسن شروط التعيين في برنامج المتطوعين.

وقد خلص نفس الاستعراض إلى أن مسألة "تشغيل متطوعي الأمم المتحدة كعمالة رخيصة كبديل للموظفين الفنيين المبتدئين أو لموظفي الأمم المتحدة الفنيين" هي مسألة تثيرها "المعايير

العالية التي يطبقها الآن برنامج المتطوعين من حيث المؤهلات التعليمية والمهنية التي ينبغي توفرها لدى متطوعي الأمم المتحدة [والتي] كثيراً ما تجعل استخدامهم مغرياً بالنسبة إلى مؤسسات الأمم المتحدة التي تشغلهم كخبراء فنيين يُعتبر استخدامهم فعالاً من حيث التكلفة، وليس لأي أسباب معقولة أخرى تتعلق بكونهم متطوعين"⁽¹⁴⁾.

29- وقد أعرب مكتب الأمم المتحدة لخدمات الرقابة الداخلية، في تحقيق أجراه مؤخراً عن استخدام مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين لمتطوعي الأمم المتحدة⁽¹⁵⁾، عن قلقه إزاء احتمال تشغيل متطوعي الأمم المتحدة "بدافع البحث عن مصدر للعمالة الرخيصة، ولا سيما على ضوء الوضع المالي الحالي للمفوضية. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن هذا قد يقوض فكرة التطوع". كما أوضح المكتب أن "معنى كلمة التطوع قد يختلف باختلاف الأشخاص نظراً إلى أن سن متطوعي الأمم المتحدة تبلغ في متوسطها 39 عاماً وأن نسبة تتجاوز 60 في المائة من بينهم يأتون من بلدان نامية حيث يكون سِلم الأجر منخفضاً عموماً خلافاً لمستوى الاستحقاقات التي يحصل عليها متطوعو الأمم المتحدة".

30- والحقيقة أن هناك عدداً متزايداً من مؤسسات الأمم المتحدة التي لجأت في السنوات الأخيرة إلى استخدام متطوعي الأمم المتحدة لتلبية الاحتياجات المتزايدة من الموظفين و/أو لتعويض النقص الناجم عن تقليص ملاك الموظفين. واستخدام متطوعي الأمم المتحدة هو، في الواقع، حل فعال من حيث التكلفة، على الرغم من أنه ليس الاعتبار الأساسي، فبوسع هؤلاء المتطوعين أن يؤديوا نفس مهام موظفي الأمم المتحدة مقابل أجر أقل، كما يمكن نشرهم في فترة زمنية أقصر دون الخضوع لتقييدات إجراءات التعيين المطولة في الأمم المتحدة. ويُطلب إلى متطوعي الأمم المتحدة، رغم أنهم ليسوا ضمن ملاك موظفي المنظومة، أن يقوموا في أحيان كثيرة ببعض المهام الأساسية في المنظمة. ويخضع متطوعو الأمم المتحدة، في تأديتهم لمهامهم، لقواعد سلوك شبيهة إلى حد كبير بقواعد سلوك الموظفين العاديين.

31- ولقد أقر الأمين العام، في تقريره عن مشاركة متطوعي الأمم المتحدة في عمليات حفظ السلام بأن "فعالية تكلفة أسلوب استخدام متطوعي الأمم المتحدة [تعتبر] عاملاً هاماً ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار عند التخطيط لتلبية الاحتياجات الخاصة بكل بعثة" ولكنه أضاف قائلاً إن هذا العامل لا يعتبر السمة المحددة لقوة البرنامج ... بل إن المساهمة الرئيسية لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة تتمثل في قدرته على التعبئة السريعة للمتطوعين الدوليين ذوي المهارات والخبرات الملائمة للاضطلاع بمهام أساسية في البعثات الميدانية وتقديم الدعم إليها في الميدان"⁽¹⁶⁾. وقد أعربت جهات أخرى في الأمم المتحدة من بين الجهات الشريكة لبرنامج المتطوعين عن تأييدها لهذا الرأي أثناء المقابلات التي أجرتها معها وحدة التفتيش المشتركة.

32- وتبين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في ميزانيتها البرنامجية السنوية لعام 2004⁽¹⁷⁾ مزايا استخدام متطوعي الأمم المتحدة وذلك بالعبارات التالية:

نظراً لنجاح نشر متطوعي الأمم المتحدة وإدراجهم في صلب الأنشطة، ازداد تقدير أدائهم المهني ازدياداً سريعاً وازداد كذلك اعتماد المفوضية عليهم إلى مستوى يتجاوز ما يمكن توقعه

عادة من "متطوعين". واستعانت المفوضية أيضاً بصورة متزايدة بمتطوعي الأمم المتحدة الوطنيين الذين كان نشرهم أكثر سهولة وأقل تكلفة مقارنة بمتطوعي الأمم المتحدة الدوليين.

33- ومن جهة أخرى، حذر تقرير فريق الأمم المتحدة المعني بعمليات السلام⁽¹⁸⁾ "في معرض إشارته إلى استخدام متطوعي الأمم المتحدة في تلك العمليات، من أن استخدام متطوعي الأمم المتحدة كشكل من أشكال العمالة الرخيصة يهدد بتقويض البرنامج ويمكن أن يضر بالحالة المعنوية للبعثة، ... إذ إن متطوعي الأمم المتحدة يعملون إلى جانب زملاء يتقاضون ثلاثة أو أربعة أمثال مرتباتهم نظير اضطلاعهم بمهام مماثلة".

34- وفي دراسة جدوى أنجزت في عام 1970 قبل إنشاء برنامج متطوعي الأمم المتحدة⁽¹⁹⁾، تم تعريف المتطوع بأنه شخص "تنطوي طموحاته لبناء عالم أفضل على رغبة في العمل لأجل هذا العالم" وشخص "يوفر خدماته دون إيلاء اعتبار للمنافع المادية" وقدرت هذه الدراسة أن تكاليف المعيشة المحلية لمتطوع (دولي)⁽²⁰⁾ تتراوح بين 1 500 دولار و3 000 دولار من دولارات الولايات المتحدة سنوياً. وقد استند هذا التقدير إلى متوسط التكاليف المحسوبة عندئذ في منظمات عديدة موفدة للمتطوعين، مع مراعاة مدى توقع استعداد بعض الحكومات المستفيدة للمساهمة في تغطية هذه التكاليف. ولقد بلغ بدل المعيشة المدفوع للمتطوع في عام 2002 ما مقداره 18 000 دولار بالنسبة إلى المتطوعين الدوليين و6 200 دولار للمتطوعين الوطنيين. وتبلغ التكلفة الإجمالية للمتطوع الواحد، بعد أخذ التكاليف الأخرى في الاعتبار⁽²¹⁾ ما يعادل 35 400 دولار لمتطوعي الأمم المتحدة الدوليين، و8 400 دولار لمتطوعي الأمم المتحدة الوطنيين. وأوضحت إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن الزيادة الملموسة في استحقاقات المتطوعين تعزى إلى القرار الذي اتخذ في عام 1998 بتبسيط عملية إدارة عدد من الاستحقاقات (السكن، والخدمات، والنقل) التي كان البرنامج الإنمائي يتولى وضع الترتيبات اللازمة لتوفيرها محلياً وذلك من خلال تحويلها إلى بدلات نقدية، وهي عملية أدت إلى زيادة بدل المعيشة المقدم للمتطوع بنسبة تتراوح بين 30 و40 في المائة؛ كما تعزى إلى عملية التسوية السنوية التي تتم على أساس معدل تضخم يبلغ في متوسطه 5 في المائة سنوياً.

35- ومن المؤكد أن تكلفة متطوعي الأمم المتحدة هي أقل، من تكلفة موظفي الأمم المتحدة. إذ بلغ صافي المرتب السنوي الذي يتقاضاه موظف الأمم المتحدة غير المعيل والمنصف في الدرجة الأولى من الرتبة ف-2، بدون حساب تسوية مقر العمل وكذلك باستثناء أي تكاليف أخرى من تكاليف الموظفين، 40 191 دولاراً من دولارات الولايات المتحدة في عام 2002⁽²²⁾ وإذا أخذت في حساب هذا المرتب تسوية مقر العمل وإعانة السكن في الاعتبار لجعل هذا المبلغ قابلاً للمقارنة ببديل المعيشة المدفوع للمتطوعين، لزداد إلى زهاء 55 000 دولار من دولارات الولايات المتحدة⁽²³⁾. بل إن حساب تكاليف الموظفين الأخرى والمرتب الإجمالي يُظهر الموجود فارق أكبر من ذلك.

36- وقد أوضحت إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة، رداً على سؤال المفتش، أنه لم يتم إجراء أي مقارنة بالاستحقاقات التي تدفعها وكالات دولية أخرى موفدة للمتطوعين. إلا أنه إذا أجريت تلك المقارنة فستظهر أن متطوعي الأمم المتحدة يحصلون على استحقاقات أكبر، والأرجح أن يكون السبب في ذلك هو تحويل هذه الاستحقاقات إلى مدفوعات نقدية. وقد قام

الخبير الاستشاري المعين لاستعراض شروط عمل متطوعي الأمم المتحدة باستعراض بدلات المعيشة المدفوعة للمتطوعين في كل بلد على حدة أيضاً، متخذاً كأساس لهذا الاستعراض المرتبات التي يتقاضاها الموظفون الوطنيون. وقد خلص إلى وجود بعض التباينات التي حاول برنامج المتطوعين تصحيحها، ولكن نتيجة للقلق الذي أعرب عنه مديرو البرنامج الإنمائي في الميدان، ما زالت تلك المسألة قيد النظر.

37- وثمة مسألة أخرى تحتاج إلى التوضيح، ألا وهي مسألة دور ومهام متطوعي الأمم المتحدة. إذ يبين تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية المشار إليه أعلاه، "أنه غالباً ما توجد هوة بل وحتى تناقض بين المسؤوليات التي تناط بمتطوعي الأمم المتحدة والسلطة التي يفوضونها". ووجد المكتب، ولا سيما في أحد البلدان، أن زهاء 35 في المائة من موظفي مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كانوا من متطوعي الأمم المتحدة المستخدمين للقيام بطائفة واسعة من الأنشطة، بما فيها وظائف أساسية تشمل تنظيم المكاتب الميدانية وتدبير شؤونها الإدارية والمالية، رغم أنه من المفهوم أنه لا ينبغي عادة تكليف المتطوعين بأي سلطة لإدارة الشؤون المالية وبأي مسؤولية إشرافية⁽²⁴⁾. وبناء عليه أوصى مكتب خدمات الرقابة الداخلية، وأيده في ذلك مجلس مراجعي الحسابات⁽²⁵⁾، بتحديد الأدوار والمسؤوليات التي يمكن أن يُعهد بها إلى متطوعي الأمم المتحدة العاملين في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، تحديداً واضحاً.

38- وقد أبدت بعض المنظمات المتعاونة قلقها أيضاً إزاء وجود "... بأمثلة محددة تخص متطوعين من الأمم المتحدة عينتهم تلك المنظمات ولم يُسمح لهم بتأدية مهامهم بصورة فعالة في الوظائف التي شغلوها أو استبعدوا من المناقشات بشأن السياسات العامة بسبب وضعهم كمتطوعين"⁽²⁶⁾.

39- واستجابة لتوصيات المراجعين وضعت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مبادئ توجيهية بشأن استخدام متطوعي الأمم المتحدة، وهي مبادئ قد يستفيد منها برنامج متطوعي الأمم المتحدة والمنظمات الشريكة الأخرى التي تستخدم عدداً كبيراً من متطوعي الأمم المتحدة وتواجه مشاكل مشابهة. ويمكن الاتفاق على تلك المبادئ التوجيهية وإرفاقها بمذكرات التفاهم التي يجري إعدادها الآن مع عدد من شركاء برنامج المتطوعين. ومع ذلك، فإن مذكرة التفاهم المبرمة مؤخراً مع إدارة عمليات حفظ السلام لم تتناول مسألة مهام ومسؤوليات متطوعي الأمم المتحدة.

40- أما مسألة الامتيازات والحصانات الممنوحة لمتطوعي الأمم المتحدة في تأديتهم مهامهم فهي مسألة تنسم بأهمية بالغة، ولا سيما في ظل الأوضاع الأمنية السائدة حالياً. فمتطوعو الأمم المتحدة لا يُعتبرون بصورة تلقائية موظفين مسؤولين بالمعنى المقصود في المادتين الخامسة والسابعة من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها أو في المادتين السادسة والثامنة من اتفاقية امتيازات الوكالات المتخصصة وحصاناتها. ومع ذلك، فإن بعض الدول الأعضاء قد وافقت على منح متطوعي الأمم المتحدة، في اتفاقات قطرية معينة، نفس المركز والامتيازات والحصانات الممنوحة لموظفي الأمم المتحدة. ويعامل متطوعو الأمم المتحدة، بموجب اتفاقات المساعدة الأساسية الموحدة التي يبرمها البرنامج الإنمائي، بوصفهم "أشخاصاً يؤدون خدمات" كما يعاملون نفس معاملة موظفي الأمم المتحدة. وفي حين أن متطوعي الأمم المتحدة يعتبرون

أيضاً "كأشخاص يؤدون خدمات" بموجب اتفاقات التعاون الأساسية التي تبرمها اليونيسيف، فإنهم لا يمنحون مع ذلك إلا بعض الامتيازات والحصانات.

41- ويرى المفتش أن مسألة مركز وامتيازات وحصانات متطوعي الأمم المتحدة العاملين في الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة في البلدان التي يكلفون بالعمل فيها، يجب أن تحدد بوضوح. كما أن مذكرات التفاهم التي يجري وضعها مع شركاء برنامج متطوعي الأمم المتحدة يجب أن يحدد بوضوح ما يقع على برنامج متطوعي الأمم المتحدة/برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وعلى الوكالة الموفدة الممثلة في البلد من مسؤوليات خاصة وذلك لدى التفاوض مع الحكومة المضيفة على منح امتيازات وحصانات لمتطوعي الأمم المتحدة العاملين.

انظر التوصية 2

واو - فعالية سجل المرشحين من حيث التكلفة

42- يتم تعيين متطوعي الأمم المتحدة أساساً باختيارهم من سجل المرشحين الإلكتروني. وقد اختير من هذا السجل في عام 2002 ما نسبته 80 في المائة من متطوعي الأمم المتحدة المعينين حديثاً، أي بنسبة زيادة قدرها 13 في المائة مقارنة بالعام السابق. وتوجد أشكال أخرى من التعيينات، تشمل التعيينات المحلية، في بلد الانتداب، وهي تتم عن طريق الشركاء في المشاريع (10 في المائة من المتطوعين المعينين حديثاً في عام 2002)؛ والتعيينات التي تتم عن طريق حملات التعيين الخاصة من خلال إعلانات على صفحة برنامج المتطوعين على شبكة الويب، أو على مواقع عرض فرص العمل أو من خلال الشركاء لزيادة العرض تلبية لطلبات مقبلة أو لشغل وظائف يصعب شغلها (8 في المائة من التعيينات الجديدة في عام 2002)؛ والتعيينات التي تتم بالاستعانة بمصادر خارجية عن طريق الشركاء في حالات التعيينات الكثيرة العدد لإنجاز عمليات خاصة (2 في المائة من التعيينات الجديدة في عام 2002).

43- ولقد بدأ برنامج المتطوعين، في عام 2001، بتشغيل نظام لتقديم الطلبات إلكترونياً، ويسمح هذا النظام بتسجيل الطلبات تلقائياً في سجل المرشحين الإلكتروني، مما يقلل إلى أدنى حد الحاجة إلى معالجة البيانات يدوياً. وبعد مرور عام على ذلك، بلغت نسبة متطوعي الأمم المتحدة الذين تم تعيينهم حديثاً عن طريق شبكة الويب 3 في المائة بحلول نهاية عام 2002، وفي نهاية شهر أيار/مايو 2003 بلغت نسبة المعينين عن طريق شبكة الويب 7 في المائة من إجمالي عدد المعينين الجدد. ولقد وسع برنامج المتطوعين، بواسطة نظام تقديم الطلبات إلكترونياً، قدرته على الوصول كما بسط عملية تجهيز الطلبات.

44- ويقوم مركز قبرص للتجهيز في نيقوسيا بإدارة سجل المرشحين الخاص ببرنامج المتطوعين منذ عام 1994 عندما قرر البرنامج تكليف جهة خارجية بمعالجة الحجم الكبير من بياناته الخاصة بمقدمي الطلبات. ويقوم الآن تسعة من الموظفين المحليين بالعمل بموجب عقد خدمة مع برنامج المتطوعين. وهم يردون على الأسئلة، ويقيّمون الطلبات التي يقدمها الراغبون في العمل كمتطوعين دوليين، ويسجلونها، ويدرجونها في سجل المرشحين، كما يقومون بتحديث السجل ويضطلعون ببعض الأنشطة المشتركة.

45- ولا يقوم مركز قبرص للتجهيز بتسجيل المتطوعين الوطنيين في سجل المرشحين بل يُكَلَّف بتأدية تلك المهمة فريق تنمية البرامج والعمليات في المقر ببون. ويتوقع أن يتم، عما قريب، تجهيز تلك البيانات في السجل في الميدان، وقد يتراجع دور المركز الموجود في قبرص مع تزايد نسبة المتطوعين الوطنيين.

46- ولقد شككت عملية مراجعة أجزائها البرنامج الإنمائي/مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء في عام 1997 في فعالية هذا المركز من حيث التكلفة، وتم نتيجة ذلك تكليف خبير استشاري بتقديم عدد من التوصيات في عام 1998. وشملت التوصيات المقدمة إبقاء المركز في قبرص وإعادة توزيع المسؤوليات الإدارية على أفراد الأفرقة بغية تخفيض تكاليف الإدارة. وتم نتيجة ذلك خفض تكاليف التشغيل من 382 000 دولار في عام 1997 إلى مبلغ قدره 233 000 دولار تمت الموافقة على رصده في ميزانية عام 2003.

47- وقد قام المفتش، في إطار هذا الاستعراض، بتقييم فعالية المركز من حيث التكلفة مرة أخرى، ولكنه أخذ في الاعتبار، هذه المرة، تأثير النظام الجديد المستخدم لتقديم الطلبات إلكترونياً. وشملت المسائل المستعرضة الإجراءات والنظم المعمول بها، وتكوين السجل، والقدرة على تحقيق الأغراض وتلبية الطلبات الحالية، والملاك الوظيفي، وتوزيع عبء العمل، وإدارة استخدام الوقت. وتبيّن أن المركز يُدار إدارة جيدة، على ما يبدو، مع وجود ضوابط فعالة. إلا أن المفتش يرى أنه يمكن تحسين تكوين السجل من حيث تمثيل الجنسين إدارة للسجل تقوم على الفعل الاستباقي لا على ردود الفعل. وقد يحتاج الأمر أيضاً إلى إعادة النظر في ملاك موظفي المكتب، مع أخذ التحسن المسجل في مستوى الإنتاجية في الاعتبار. وبالإضافة إلى المؤشرات الموجودة بشأن عدد العمليات المجهزة ومصدر انتقاء المرشحين، يجب استخدام مؤشرات تتعلق بالتكلفة والوقت، على أن يكلف مدير السجل برصدها عن كثب لقياس وتقييم مدى فعالية العمليات بصورة أفضل. وقد علق برنامج المتطوعين على ذلك مبيناً أن تكوين سجل المرشحين يعتمد دائماً على الموازنة بين وسائل التعيين الاستباقية وتلك القائمة على الاستجابة، وأن العامل الأساسي هو الطلب المتوقع من حيث مهارات المتطوعين. وتجرى مرة في كل سنة عملية تخطيط للتعيينات ثم يتم تعديلها حسب الاقتضاء.

48- وقد يكون تأثير استخدام النظام الجديد لتقديم الطلبات إلكترونياً تأثيراً كبيراً. وتفيد النتائج التي أسفرت عنها الدراسة الاستقصائية التي أنجزتها وحدة التفتيش المشتركة بأن الطلبات المقدمة على شبكة الويب تُجهز بسرعة تفوق أربع مرات سرعة تجهيز الطلبات الورقية، فإذا اعتُبر أن زهاء نصف عدد الطلبات المدرجة في السجل في عام 2002 كانت طلبات مقدمة عن طريق شبكة الويب وأن تجهيزها في السجل يشكل ربع عبء عمل المكتب تقريباً، تكون نسبة الزيادة المحققة في مستوى الإنتاجية 9 في المائة.

49- وبالإضافة إلى ذلك، فقد انخفضت تكاليف التجهيز انخفاضاً ملموساً، على الرغم من أن الأتمتة قد زادت العدد الإجمالي للعمليات المعالجة، ولا سيما منذ بدأ استخدام الاستبيانات الإلكترونية في عام 2000. وقدّرت تكاليف تجهيز كل طلب من الطلبات الواردة في عام 2002 بما يعادل 5 دولارات مقابل 53 دولاراً في عام 1997⁽²⁷⁾.

50- كما أن متوسط تكلفة تجهيز كل طلب من الطلبات المدرجة في سجل المرشحين في عام 2002 (67 دولاراً لكل مرشح⁽²⁸⁾) يمكن أن يخفض باستخدام نظام تقديم الطلبات إلكترونياً استخداماً أكثر كثافة. ويجب، بناءً عليه، أن يقوم برنامج متطوعي الأمم المتحدة ببحث المرشحين بقوة على تقديم الطلبات إلكترونياً، عوضاً عن إتاحة هذه الإمكانية لهم كخيار، ولكن ضمن الحدود التي يفرضها توافر إمكانية استخدام الحواسيب.

51- ومن وجهة نظر فنية، وصف فريق من الخبراء "نظام برنامج متطوعي الأمم المتحدة الذي يدعم عملية إدراج متطوعي البرنامج في القوائم وتحديدهم وإدارة شؤونهم، ... بأنه ربما يُعد أفضل برنامج قابل للمقارنة من بين برامج إدارة الموارد البشرية التي تم وضعها داخل المنظمة حتى الآن"⁽²⁹⁾.

انظر التوصية 3

زاي - الوقت اللازم للإيفاد إلى الميدان

52- يكمن أحد التحديات الرئيسية التي تواجه في أي عملية تعيين لإيفاد الموظفين إلى الميدان في تعيين موظفين مؤهلين في أقصر وقت ممكن وضمان نشرهم السريع في حالات الطوارئ. وقد تبين من عينة من الانتدابات في عام 2002 أن 80 في المائة من المتطوعين الدوليين المكلفين بأنشطة إنمائية يُختارون/يؤفدون إلى الميدان في غضون شهرين، بينما يختار/يؤفد الباقيون في غضون فترة قد تصل إلى 7 أشهر. وفيما يتعلق بفئات المتطوعين المكلفين بعمليات الإغاثة الإنسانية وحفظ السلام، وما شابه ذلك، يُعين 52 في المائة من المرشحين في غضون شهر واحد، و34 في المائة في غضون شهرين، و8 في المائة في غضون فترة تتراوح بين شهرين وأربعة أشهر.

53- وقد أكد شركاء برنامج متطوعي الأمم المتحدة الذين أجرت وحدة التفتيش المشتركة مقابلات معهم على أن أحد مواطن القوة الرئيسية لهذا البرنامج يكمن في قدرته على نشر الموظفين المؤهلين في غضون فترة زمنية قصيرة للغاية. وبينت إدارة عمليات حفظ السلام، في ردها على استبيان وحدة التفتيش المشتركة، أنه يمكن، حسب ما يستفاد من خبرتها، التعجيل في عملية التعيين إن أشرك برنامج المتطوعين في المراحل الأولى من عملية التخطيط للبعثات والشروع فيها. وقد تكون خبرة برنامج المتطوعين في تكوين سجل المرشحين ونشر الموظفين ذات فائدة كبيرة بالنسبة إلى مكتب عمليات حفظ السلام في المرحلة التمهيدية لاختيار الموظفين ووضعهم في حالة تأهب للشروع في مرحلة تنفيذ البعثة.

54- والمفتش، إذ يعرب عن ارتياحه عموماً لفعالية عملية الإيفاد إلى الميدان، يرى أن هناك إمكانية لتحسين تلك الفعالية. فبادئ ذي بدء، لم يحدد نظام التعقب المعمول به لإيفاد المتطوعين إلى الميدان التأخيرات التي تحدث في تلك العملية. فهذه التأخيرات تحدث على ما يبدو في المراحل التي تُجرى فيها المشاورات مع الحكومات المستفيدة ويتم فيها البحث عن المرشحين، وهذا يجري الآن بعد قبول المرشح. وعلى الرغم من أن عملية قبول المرشح هي عملية لا سيطرة لبرنامج المتطوعين عليها، فإن من شأن قيام البرنامج بالبحث عن مرشحين متفرغين قبل

الشروع في تلك العملية أو في نفس الوقت الذي يسعى فيه للحصول على قبول المرشح، أن يساعد في توفير الوقت والموارد التي ستذهب لولا ذلك سُدَى. ولقد بلغت نسبة المرشحين الذين سُحبت ترشيحاتهم في عام 2002، لعدم الإجابة على طلب التأكيد أو للإجابة عليه بالنفي 7 في المائة. وأوضح موظفو برنامج المتطوعين أن البحث عن مرشحين متفرغين في مرحلة مبكرة قد يؤدي إلى توقعات وخيبة أمل لا داعي لها في حال عدم موافقة الحكومة المستفيدة على المرشحين. ويرى المفتش أنه يمكن معالجة هذه المسألة من خلال التواصل الصريح مع المرشحين.

حاء - تنوع طرائق وشروط الخدمة

55- في عام 2002، كان هناك ما نسبته 63.4 في المائة من الأخصائيين الدوليين، و22.9 في المائة من الأخصائيين الوطنيين، و10.5 في المائة من العاملين الميدانيين الوطنيين، و2.4 في المائة من العاملين في إطار برنامج موارد الأمم المتحدة الاستشارية الدولية القصيرة الأجل (UNSTAR)⁽³⁰⁾، و0.5 في المائة من العاملين الميدانيين الدوليين، و0.3 في المائة من العاملين في إطار برنامج نقل المعرفة عن طريق الرعايا المغتربين (TOKTEN)⁽³¹⁾. وضمن فئة المتطوعين المشاركين، اضطلع ما يزيد عن 3 000 متطوع من المتطوعين للعمل بواسطة شبكة الإنترنت، اعتباراً من عام 1999، بمهمات في إطار برنامج العمل التطوعي لتقديم المساعدة بالوسائل الإلكترونية الذي يديره برنامج متطوعي الأمم المتحدة (UNV/NetAid) دون وجود أي ترتيب تعاقدي مع برنامج متطوعي الأمم المتحدة.

56- ولقد تم تحديد شروط خدمة الأخصائيين الدوليين العاملين مع برنامج متطوعي الأمم المتحدة (أيار/مايو 1999)، ومتطوعي البرنامج الوطنيين (أذار/مارس 1998) والعاملين الميدانيين التابعين لبرنامج المتطوعين (1993)، ولكنه لم يتم تحديد هذه الشروط فيما يتصل بطرائق الخدمة في إطار برنامج نقل المعرفة عن طريق الرعايا المغتربين أو برنامج موارد الأمم المتحدة الاستشارية الدولية القصيرة الأجل. ولم يتسن من خلال إجراء استعراض للوثائق ذات الصلة تسليط الكثير من الضوء على الفوارق بين مختلف طرائق الخدمة. واعترافاً بأن اختلاف طرائق وشروط الخدمة يشكل مصدر التباس وعدم اتساق على المستوى الميداني وأنه يمكن أن يؤدي حتى إلى اختلافات في المعاملة، فقد اعتمد برنامج متطوعي الأمم المتحدة في عام 2003 نموذجاً جديداً يسمى "المكعب" حيث يجري في إطار هذا النموذج تصنيف الطرائق القائمة وفقاً لما يلي: (أ) الخبرة ونوع الارتباط ببرنامج متطوعي الأمم المتحدة (أخصائيون، أو متدربون داخليون، أو متطوعون مشاركون)؛ و(ب) المنشأ و/المقصد (دولي أو وطني)؛ و(ج) الارتباط ببرنامج أو مفهوم معين أو مبادرة معينة (برنامج عام، أو برنامج تبادل بين المجتمعات المحلية، أو برنامج تابع لشركة/للقطاع الخاص، أو دائرة الأمم المتحدة لتكنولوجيا المعلومات)⁽³²⁾ أو برنامج نقل المعرفة عن طريق الرعايا المغتربين).

57- وستنشأ عن هذا التصنيف المبسط عملية مواءمة للاستحقاقات رغم أنه ستظل هناك بعض الفوارق التي تعكس اختلاف شروط الخدمة ومؤهلات المتطوعين العاملين. ويرى المفتش أن عملية مراجعة ومواءمة شروط الخدمة والاستحقاقات الخاصة بمختلف طرائق عمل المتطوعين ينبغي أن تشكل جزءاً من عملية التقييم الأوسع التي اقترحت في موضع سابق من هذا التقرير فيما يتعلق بالمفهوم الأساسي لعمل المتطوعين وتكلفتهم.

طاء - إدارة شؤون المتطوعين ودعمهم

58- إن عملية إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة في الميدان وتقديم الدعم للمتطوعين العاملين تتم أساساً، في حالة بعثات حفظ السلام، من قبل وحدة الدعم التابعة لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة أو الوحدة الإدارية التابعة للبعثة المعنية، وذلك بموجب شروط مذكرة التفاهم ذات الصلة، أو من قبل فريق مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في البلد المعني.

59- وتشمل وحدة الدعم التابعة للبعثة محددة متطوعاً واحداً أو متطوعين من المتطوعين الدوليين تمولهما البعثة، كما تشمل في النهاية مدير برامج واحد يتم تعيينه بموجب عقد تعيين لمدة محدودة ليتولى تنسيق برامج محددة. وقد كان لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة في عام 2002 مدراء برامج في خمس بعثات تابعة للأمم المتحدة .

60- ويتألف فريق المكتب القطري من متطوع واحد أو متطوعين من المتطوعين الدوليين يعملان كموظفي برامج، بالإضافة إلى مساعد لشؤون العمليات القطرية. وفي أيلول/سبتمبر 2002، كان لدى برنامج متطوعي الأمم المتحدة 75 موظفاً من موظفي البرامج يشتمل عملهم على 79 بلداً ويمولون من موارد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج متطوعي الأمم المتحدة، أو يمولون من قبل المانحين تمويلاً كاملاً. وقد كان المعيار المعمول به يتمثل في تعيين موظف برنامج واحد مقابل كل 20 متطوعاً. وبلغت النسبة الفعلية 31/1 وتراوح عدد المتطوعين مقابل كل موظف من موظفي البرامج بين 4 و60.

61- وقد أبلغ المفتش، وقت إنجاز هذا التقرير، بأنه قد تم تنقيح المعيار المذكور أعلاه. وبمقتضى المفهوم الجديد، يجري الآن تعيين موظفي البرامج لا بالاستناد إلى عدد المتطوعين العاملين فحسب وإنما أيضاً إلى عدد المتطوعين الذين يجري العمل على استكمال إجراءات تعيينهم، ومراعاة وضع أقل البلدان نمواً، وإمكانات البلد وأهميته الاستراتيجية، والمشاريع الجاري تنفيذها، والمؤشر "v" (قرارات الأمم المتحدة، ومدى الاهتمام بالسنة الدولية للمتطوعين، وما إلى ذلك) والبيئة الداعمة. وقد سجلت نسبة موظفي البرامج/المتطوعين، كما هي في تشرين الأول/أكتوبر 2003، زيادة فعلية. فقد كان هناك 81 موظفاً من موظفي البرامج في 73 بلداً بالإضافة إلى سبعة موظفين كانت إجراءات تعيينهم قيد الإنجاز؛ وبلغت نسبة موظفي البرامج/المتطوعين 23/1، وتراوح عدد المتطوعين بين 3 و60 مقابل كل موظف من موظفي البرامج. والواقع أن المفهوم الجديد سيطبق متى وإذا نشأت حاجة لتعيين موظف برامج جديد ليشغل وظيفة جديدة أو ليحل محل موظف يشغل وظيفة قائمة.

62- ويؤدي موظف البرامج ومدير البرامج نفس الوظائف أساساً، ولا تختلف وظائفهما إلا من حيث نطاق الأنشطة ومصدر التمويل. ويجري تقييم أدائهما في إطار نظام تقييم الأداء العادي الخاص بموظفي برنامج متطوعي الأمم المتحدة. وحيثما لا يكون هناك موظف أو مدير برامج معين، تم في ما نسبته 40 في المائة من البلدان التي كان متطوعو الأمم المتحدة مكلفين بمهام فيها خلال عام 2002⁽³³⁾، تعيين منسق تابع لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة في كل من المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي من أجل تمثيل برنامج المتطوعين وإدارة شؤون المتطوعين. وليست هناك اختصاصات مدونة تحدد فيها مسؤوليات هؤلاء المنسقين، وليس من الواضح كيف

يتم تقييم فعالية هذه الوظيفة وما هو الدعم الفعلي الذي يقدم إلى ما نسبته 10 في المائة من المتطوعين العاملين في خدمة أنشطة إنمائية بدون وجود فريق مكتب قطري.

63- وقد شكك المفتش في الأساس المنطقي للاحتفاظ بموظفي برامج في مواقع ينخفض فيها عدد المتطوعين العاملين، واقترح أن يتم تقييم مدى الحاجة للاحتفاظ بوجود ميداني لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة تقيماً يستند إلى إمكانية الاستفادة من خدمات جهات التنسيق التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على أساس افتراض أن هذه الجهات تؤدي هذه المسؤولية بفعالية. وهذا يمكن أن يحقق، من الناحية المالية، بعض الوفورات. فبصرف النظر عما إذا كانت خدمات جهات التنسيق هذه تقدم أم لا وعن نوعية هذه الخدمات، فإن المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي تتقاضى مقابل تكاليف الدعم رسماً موحداً قدره 2.5 في المائة فيما يتعلق بجميع أنشطة المتطوعين الممولة وغير الممولة من البرنامج الإنمائي. ومن المفهوم، مع ذلك، أن هناك اعتبارات أخرى غير الاعتبارات الاقتصادية، ومنها الميزة النسبية لنوعية الخدمات التي يقدمها موظف متفرغ يعمل، بالإضافة إلى ذلك، كمتطوع وبالتالي تكون لديه معرفة أفضل بالبرنامج فضلاً عن كونه داعية أفضل لخدمة مصالح برنامج متطوعي الأمم المتحدة.

64- وإدراكاً لأهمية موظفي البرامج كمدرء يعملون في "الخطوط الأمامية"، فقد قام برنامج متطوعي الأمم المتحدة في حزيران/يونيه 2003، بالإضافة إلى استعراض مخطط موظفي البرامج على النحو المبين أعلاه، بوضع برنامج لتنمية القدرات يهدف إلى تعزيز قدرات أفرقة المكاتب القطرية على أداء واجباتهم ومسؤولياتهم بفعالية من خلال التعلم والتمرس والتدريب. وقد وضع برنامج المتطوعين مبادئ توجيهية لإعداد قائمة بالمرشحين المؤهلين ولتعيين موظفي البرامج.

65- ولاحظ المفتش أن من بين ما أجري من تحسينات استحداث نظام الإبلاغ الدوري الجديد الخاص بالمتطوعين الذي اعتمد في نيسان/أبريل 2003 والذي يتم في إطاره الحصول على معلومات وتعليقات من المتطوعين بشأن ما تلقوه من دعم ومساعدة خلال اضطلاعهم بمهامهم المحددة.

ياء - تدريب المتطوعين

66- تشتمل وظائف موظف البرامج ومدير البرامج على وظيفة إعلام/تدريب المتطوعين، عند وصولهم إلى البلد، بشأن المهام التي سيؤدونها. ولا يوجد نظام تدريب رسمي للمتطوعين. ولا تشتمل التكاليف العادية لمتطوعي الأمم المتحدة إلا على مبلغ ضئيل للتدريب باللغات المحلية. ويعتبر نقص التدريب مسألة تواجه على نحو متكرر في عمليات التقييم الخاصة ببرنامج متطوعي الأمم المتحدة. ويصبح التدريب أمراً بالغ الأهمية في الحالات التي يعمل فيها متطوعو الأمم المتحدة في عزلة دون أي إشراف مباشر من قبل موظفي البرامج التابعين لبرنامج المتطوعين أو من قبل موظفي الأمم المتحدة.

67- وفي إطار محاولة ترمي إلى معالجة هذا الشاغل وتحسين دعم موظفي البرامج التابعين لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة على المستوى القطري، أعلن في تقرير مدير البرنامج الإنمائي

عن الفترة 2000-2001⁽³⁴⁾ أن برنامج متطوعي الأمم المتحدة قد وضع "مجموعة مواد إعلامية قطرية شاملة للاستعانة بها كدليل للمتطوعين القادمين حديثاً". وبعد ذلك بسنة ونصف سنة، لم يكن إنتاج مجموعة المواد الإعلامية هذه قد أنجز بعد. وكان قد أوشك على استنساخ هذه المجموعة عندما تقرر تغيير تصميمها لجعلها أقصر وأكثر ملاءمة للمستخدمين. ومع ذلك، فإن هذه الأنواع من المواد الإعلامية تنسم بطابع عام جداً بحيث لا تتيح فهم متطلبات المهمات المحددة. ولذلك فإن من المهم أن يتم استكمال المعلومات العامة بدورات توجيهية/تدريبية في الميدان تشمل جوانب من قبيل الحالة في البلد المعني، ووجود الأمم المتحدة وولايات مختلف المنظمات، والمهام التطوعية المحددة، والإجراءات الإدارية/الأمنية، فضلاً عن التدريب خارج العمل.

68- وقد أظهر استعراض للمواصفات الوظيفية لموظفي ومدراء البرامج واختصاصاتهم أن مهمة تنظيم دورات إعلامية/توجيهية شاملة للمتطوعين الوافدين حديثاً لم تدرج إلا ضمن مسؤوليات وواجبات أولئك الموظفين من مدراء البرامج وموظفي الدعم الملحقين ببعثات حفظ السلام. ورداً على استبيان موجه من وحدة التفتيش المشتركة، أكدت إدارة عمليات حفظ السلام أن متطوعي الأمم المتحدة ليسوا مدرجين في الخطط التدريبية لقسم تدريب المدنيين التابع لدائرة شؤون الدعم وإدارة الموظفين، سواء في المقر أو في الميدان، ولكن المتطوعين يشتركون في الدورات التدريبية التوجيهية الخاصة بالموظفين الجدد. ويقوم برنامج متطوعي الأمم المتحدة، بالفعل، باتخاذ إجراءات لتوفير التدريب للمتطوعين. وقد أدرج في مذكرة التفاهم التي تم التوقيع عليها مؤخراً مع إدارة عمليات حفظ السلام اشتراط لتوفير دورات إعلامية/تدريبية لمتطوعي الأمم المتحدة المكلفين بالعمل في بعثات تابعة للأمم المتحدة.

69- وفي المكاتب القطرية، أسندت هذه المسؤولية إلى موظفي البرامج. إلا أنه لا يزال يتعين ضمان التنفيذ الفعلي. ويمكن التحقق من الامتثال من خلال نظام الإبلاغ الخاص بالمتطوعين الذي تم استحداث مؤخراً والذي يتضمن فصلاً مخصصاً لهذه المسألة بالتحديد. ويشكل تعزيز قدرة موظفي البرامج على أن يصبحوا مدربين للمتدربين الخطوة الأولى في هذا الاتجاه. وقد كان من المتوخى عقد ست حلقات عمل إقليمية في الميدان حتى نهاية عام 2003 وفي عام 2004، ثم كل سنتين بعد ذلك من أجل ضمان تمكين موظفي البرامج من التعلم المستمر.

انظر التوصية 4

رابعاً- الشراكات

70- يتمثل الهدف الثالث لخطة أعمال برنامج متطوعي الأمم المتحدة في تعزيز هذا البرنامج ليصبح برنامجاً قائماً إلى حد بعيد على الربط الشبكي ويستمد جوانب قوته من العلاقات والشراكات الاستراتيجية على المستويات العالمية والإقليمية والقطرية.

71- ولقد نجح برنامج متطوعي الأمم المتحدة بالفعل في إنشاء شبكة واسعة من الشركاء، وهو يعمل تدريجياً على تعزيز قدرته على الوصول على نطاق عالمي وتنويع أنشطته وزيادة فعاليته. وقد دأب البرنامج على العمل على أساس إقامة شراكات مع الحكومات ووكالات الأمم المتحدة

والمنظمات غير الحكومية. وعلى الرغم من أن الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها تمثل بصورة عامة الشريك الرئيسي لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة، فقد أخذ البرنامج يسعى في السنوات الأخيرة إلى إقامة شراكات جديدة مع الاتحاد الأوروبي ومع شركاء غير تقليديين، وإلى إشراك الشركات عبر الوطنية والشركات الخاصة الوطنية في الأنشطة الإنمائية التي يضطلع بها المتطوعون. وقد تم عقد اتفاقات مع عدد من هذه الكيانات بعضها حديث (مثل الاتفاقات المعقودة مع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية)، وبعضها الآخر قديم ويحتاج إلى تفعيل (مثل الاتفاقات المعقودة مع الوكالات المتعاونة) بالإضافة إلى بعض الاتفاقات الأخرى التي واجه تنفيذها تأخيرات كبيرة (مثل الاتفاقات المعقودة مع شركاء في الأمم المتحدة) أو تلك الاتفاقات التي لا يُحرز تنفيذها إلا تقدماً بطيئاً (مع الاتحاد الأوروبي مثلاً). ويرى المفتش أن هذه الاتفاقات تشكّل أداة لتدعيم هذه الشبكة من الشركاء ولضمان وجود إطار مشترك من القواعد والإجراءات التي تنظّم جميع أنشطة برنامج متطوعي الأمم المتحدة بطريقة متسقة.

72- وقد لوحظ أنه كنتيجة لإعلان السنة الدولية للمتطوعين، تم تعزيز الشراكات مع وكالات ومنظمات المتطوعين المحلية، مثل الرابطة الدولية للجهود التطوعية، والتحالف العالمي لمشاركة المواطنين، والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر، والمحفل الدولي لكبار رجال الأعمال، والاتحاد البرلماني الدولي.

ألف - الشركاء في الأمم المتحدة

73- شكّلت المهمات المضطلع بها في عام 2002 مع اثنين من الشركاء الرئيسيين لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة هما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/الحكومات والأمم المتحدة (وبخاصة إدارة عمليات حفظ السلام) ما نسبته 48 في المائة و29 في المائة، على التوالي، من مجموع مهمات برنامج متطوعي الأمم المتحدة. ومن الشركاء الهامين الآخرين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (9 في المائة من مجموع مهمات برنامج المتطوعين)، وبرنامج الأغذية العالمي (3 في المائة)، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وصندوق الأمم المتحدة للسكان (2 في المائة).

74- وقد انخفض عدد الشركاء من الأمم المتحدة على مر السنين، وتغيرت نسبة المهمات فيما بين المنظمات. فمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة (الفاو) ومنظمة العمل الدولية اللتان كانتا شريكتين هامتين خلال فترة الثمانينات لم تعودا كذلك. ففي عام 2002، كانت منظمة الأغذية والزراعة تستخدم 20 متطوعاً من متطوعي الأمم المتحدة فقط، بينما كانت منظمة العمل الدولية تستخدم سبعة منهم. وقد فُسر هذا الانخفاض في استخدام متطوعي الأمم المتحدة بأنه نتيجة للتخفيض العام لأنشطة المشاريع الميدانية والمشاريع الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مع التحول نحو تنفيذ المشاريع من قِبل الحكومات. وتسلم إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة بالحاجة إلى مزيد من التفاعل مع الشركاء في الأمم المتحدة، وهي ملتزمة بتحسين تعاونها، ليس فقط مع منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة العمل الدولية اللتين تراجع التعاون معهما في السنوات الأخيرة، وإنما أيضاً مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة ومنظمة الصحة العالمية.

75- وهناك مذكرات تفاهم قد أنجزت، أو يجري العمل على إنجازها، مع عدد قليل من هؤلاء الشركاء. ففي كل بعثة من بعثات إدارة عمليات حفظ السلام شارك فيها متطوعون تابعون لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة، تم التوقيع على اتفاقات تشمل التنفيذ والترتيبات المالية وشروط خدمة المتطوعين. وهناك مذكرة تفاهم شاملة كان من المقرر إنجازها قبل أكثر من ثلاث سنوات قد أبرمت مؤخراً في تشرين الثاني/نوفمبر 2003⁽³⁵⁾. وقد تم التوقيع على مذكرة تفاهم أخرى مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، رغم أن هذه المذكرة تقتصر على نشر متطوعين للمشاركة في عمليات الإغاثة في حالات الطوارئ/الإعادة إلى الوطن. وقد أوصى تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية بشأن استخدام المفوضية لمتطوعي الأمم المتحدة، وهو التقرير المشار إليه أعلاه، بأن يتم التوقيع على مذكرة تفاهم جديدة من أجل تحديد إطار قانوني وإجراءات تشمل جميع فئات متطوعي الأمم المتحدة. وكان هذا الاتفاق قيد الإعداد وقت إنجاز هذا التقرير. وهناك اتفاقان آخران، مع صندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي، كانا في مرحلتها الأولية. وخلال العقد السابق، تم عقد اتفاقات أخرى، لأغراض محددة جداً، مع المنظمة الدولية للهجرة، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونيسكو)، ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

76- ومن المهم وضع سياسات ومعايير وترتيبات واضحة في ما يتعلق بإشراك متطوعي الأمم المتحدة في أنشطة تنفَّذ مع شركاء في الأمم المتحدة. وبالتالي فإن إنجاز مذكرات التفاهم، وهي الأدوات المثالية لمعالجة هذه المسائل، ينبغي ألا يواجه المزيد من التأخيرات. كما ينبغي لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة إنشاء شبكة من مراكز التنسيق في منظومة الأمم المتحدة والمحافظة على اتصالات مع هذه المراكز لوضع إرشادات بشأن تنظيم وإدارة عمل متطوعي الأمم المتحدة ونشر المعلومات في هذا الصدد.

باء- المنظمات المتعاونة

77- كان برنامج متطوعي الأمم المتحدة، في عام 2002، مرتبطاً بشبكة تضم 49 وكالة ومركزاً من الوكالات المتعاونة ومراكز التنسيق الوطنية في البلدان المتقدمة والنامية كانت تقدم الدعم في تعبئة المتطوعين والموارد لأغراض إعداد قائمة المرشحين العامة وأنشطة التعيين الخاصة في برنامج متطوعي الأمم المتحدة، دون تحمُّل البرنامج أية تكاليف. وهذه الوكالات المتعاونة يمكن أن تكون منظمات غير حكومية أو إدارات تابعة لوزارات حكومية، وهي مهمة بالنسبة لبرنامج المتطوعين في تعزيز التعاون مع الحكومات المانحة المعنية أيضاً.

78- وقد وقع برنامج متطوعي الأمم المتحدة اتفاقات مع معظم هذه الوكالات حُدِّد فيها نطاق مسؤولية كل طرف. إلا أن هناك بعض الاتفاقات التي عفا عليها الزمن والتي تحتاج إلى تجديد وتفعيل كوسيلة لتجنُّب حالات سوء الفهم بشأن دور متطوعي الأمم المتحدة. وقد اتضحت هذه الحالات من خلال مختلف عمليات التقييم التي أجراها خبراء استشاريون خارجيون. وبالنظر إلى أن هذا المجال كان موضع تقييمات مسهبة وشاملة وقد قُدِّمت بشأنه توصيات كثيرة، فإن المفتش يقصر تدخله في هذه المرحلة على التوصية بتحديث الاتفاقات القائمة المعقودة مع الوكالات المتعاونة الرئيسية.

انظر التوصية 5

خامساً- الإدارة والتنظيم والهيكل

79- تُستبد سلطة إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة، بوصفه برنامجاً تابعاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، من المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي وأنظمته وقواعده المالية. وينظر المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي، كل سنتين، في تقرير مدير البرنامج عن أنشطة برنامج متطوعي الأمم المتحدة الذي يقدمه المنسق التنفيذي. وقد أظهر استعراض لمناقشات المجلس التنفيذي ومقرراته ذات الصلة منذ عام 1998 وحتى الآن وجود دعم واسع النطاق لأنشطة برنامج متطوعي الأمم المتحدة، ولكنه أظهر أيضاً أن الإرشادات المقدمة فيما يتصل بالمسائل البرنامجية أو المالية محدودة بدرجة أكبر. وهذا يرجع، من جهة، إلى كون نظام التخطيط والتقييم والإبلاغ الخاص ببرنامج متطوعي الأمم المتحدة مدمجاً في نظام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي كما يرجع، من جهة ثانية، إلى أن تقرير مدير البرنامج لا يدخل في التفاصيل إلى الحد الذي يسمح بإجراء مناقشة موضوعية للمسائل البرنامجية والإدارية.

80- وبالإضافة إلى هذه التقارير التي تقدم كل سنتين إلى المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، كان برنامج متطوعي الأمم المتحدة ينظم اجتماعات حكومية دولية كل خمس سنوات، ولكنه لم يكن لهذه الاجتماعات سوى مركز استشاري، وقد توقف عقدها لأسباب تتعلق بفعالية التكلفة، وقد عُقد آخر اجتماع منها في عام 1997.

81- ويتولى مهام الإدارة اليومية للبرنامج المنسق التنفيذي الذي يعينه مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي هو أيضاً مدير برنامج متطوعي الأمم المتحدة بموجب أحكام قرار الجمعية العامة ذي الصلة⁽³⁶⁾. ويقوم المنسق التنفيذي، الذي يشغل وظيفة من الرتبة مد-2، بتعزيز وتنسيق عمليات تعيين متطوعي الأمم المتحدة واختيارهم وتدريبهم، والتنظيم الإداري لأنشطتهم. ويتمتع المنسق التنفيذي بسلطة كاملة للأغراض البرنامجية والإدارية وما يُسند إليه من وظائف الإقرار والموافقة فيما يتصل بإجازة صرف النفقات والإبلاغ عنها، وهذا يشمل الاحتفاظ بحسابات وسجلات مستقلة وإعداد البيانات المالية والاستثناءات الوحيدة من هذا التفويض تتمثل في التوقيع على اتفاقات الصناديق الاستئمانية، والمشتريات التي تزيد قيمتها عن 300 000 دولار من دولارات الولايات المتحدة، وتعيين/ترقية الموظفين الدوليين العاملين في إطار السلسلة 200/100 من النظامين الأساسي والإداري للموظفين.

82- ويساعد المنسق التنفيذي نائب له. وفي السنوات الأخيرة، تم من الناحية العملية توزيع المسؤوليات فيما بينهما بحيث يُعنى المنسق التنفيذي أساساً بالمسائل الخارجية بينما يركّز عمل نائب المنسق التنفيذي، بدرجة أكبر، على إدارة الشؤون الداخلية. وعلى الرغم من أن هذا التوزيع للعمل كان ناجعاً، فإنه لم يتم تدوينه رسمياً. ويعتقد المفتش أنه بصرف النظر عن طريقة توزيع المسؤوليات التي يُتفق عليها مستقبلاً، فإن هذا التوزيع ينبغي أن يدون وأن يكون معروفاً لدى جميع الأطراف المعنية.

83- وعلى الرغم من ارتباط برنامج المتطوعين ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإن المنسق التنفيذي لبرنامج المتطوعين لم يشارك في الاجتماعات الإدارية الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي التي تُعقد كل أسبوعين. إلا أنه منذ تشرين الثاني/نوفمبر 2002، بدأت المنسقة التنفيذية ونائبها يشاركان، من خلال المؤتمرات التي تنظم بواسطة الفيديو، في الاجتماعات الأسبوعية للفريق التنفيذي للبرنامج الإنمائي، ويرى المفتش أن هذه تشكل خطوة أولى في اتجاه التوصل إلى إدارة مشتركة أكثر نشاطاً ينبغي العمل من أجلها بين برنامج متطوعي الأمم المتحدة والبرنامج الإنمائي، بالإضافة إلى الزيارات التي يقوم بها كبار المسؤولين في البرنامجين إلى مقر كل منهما.

84- وتجرى مشاورات الإدارة العليا لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة من خلال اجتماعات فريق الإدارة الأساسي واجتماعات كبار الموظفين. وقد أنشئ فريق الإدارة الأساسي في تشرين الأول/أكتوبر 2002 كمجموعة محدودة من كبار المدراء تضم ستة مدراء يشغلون أساساً وظائف من الرتبة مد-1 فما فوق⁽³⁷⁾، بهدف دعم الآليات القائمة لعملية اتخاذ القرارات الاستراتيجية ولعقد اجتماعات شهرية. كما تُعقد اجتماعات كبار الموظفين كل شهر بمشاركة جميع رؤساء الأفرقة والأقسام والوحدات، حيث يعمل كبار الموظفين كفريق استشاري يتم في إطاره تقاسم المعلومات وكذلك كمجلس لطرح ومناقشة المسائل الموضوعية والتشغيلية. وينبغي لاجتماع كبار الموظفين أن يستعرض، على أساس فصلي سير، تنفيذ خطة أعمال برنامج متطوعي الأمم المتحدة.

85- ويتم إعداد محاضر موجزة للاجتماعات وتعمم هذه المحاضر على الموظفين. ويدل استعراض لهذه المحاضر الموجزة على الحاجة إلى زيادة تواتر عقد هذه الاجتماعات وتعزيز فعاليتها من خلال عقد لقاءات منتظمة ووضع جداول أعمال تركز بدرجة أكبر على تنفيذ خطة أعمال برنامج المتطوعين والقيام بصورة منتظمة أيضاً بمتابعة الإجراءات المتخذة وإبداء الآراء بشأنها. ولم تُعقد فعلياً سوى خمسة اجتماعات لكبار الموظفين وثلاثة اجتماعات لفريق الإدارة الأساسي في عام 2002 وأربعة اجتماعات لكبار الموظفين وستة اجتماعات لفريق الإدارة الأساسي في عام 2003.

86- وتقتصر صلاحيات اجتماعات كبار الموظفين وفريق الإدارة الأساسي على تقديم التوصيات، ذلك لأن القرارات تتخذ في النهاية من قبل الإدارة العليا وتعمم على الموظفين بواسطة البريد الإلكتروني. وليس لدى برنامج متطوعي الأمم المتحدة نظام رسمي لإصدار ونشر وحفظ القرارات الإدارية. وقد أُبلغ المفتش أنه نتيجة للمشاورات التي أُجريت في سياق عملية إعداد هذا التقرير، سيتم الآن استحداث مثل هذا النظام.

87- ويتم في شهر شباط/فبراير من كل سنة تنظيم اجتماع لمدة يوم واحد في معتكف للموظفين يليه اجتماع لكبار الإداريين يعقد في معتكف لمدة ثلاثة أيام. وتُنقاش في المعتكف الأول أساساً قضايا الإدارة وشؤون الموظفين بمشاركة رابطة الموظفين، بينما يتم التركيز في المعتكف الثاني على قضايا السياسة العامة والاستراتيجية. وبالإضافة إلى الاتصالات غير الرسمية مع ممثلي الموظفين، تُعقد اجتماعات رسمية مع رابطة الموظفين مرتين في السنة. ومن المسلم به أن المنسقة التنفيذية الراحلة قد أضفت على البرنامج أسلوب إدارة دينامياً قائماً على المشاركة.

88- وقد أنشئ الهيكل الحالي لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة في تموز/يوليه 2000 لمراعاة الحاجة إلى إدماج الخدمات على نحو أكثر فعالية، وضبط العمليات وتعزيز أوجه التآزر فيما بين مختلف الوحدات. وقبل ذلك، أفضى تحليل لسير العمل أجري في عام 1997، عقب نقل مقر البرنامج من جنيف إلى بون، إلى عملية إعادة ترتيب جذرية للعمليات والوظائف ولكنه لم يؤدي إلى إدخال تغييرات هيكلية.

89- ولقد ظل الهيكل الذي اعتمد في عام 2000 كما هو أساساً، مع إعادة تنظيم للوظائف ضمن فريق خدمات الدعم في عام 2001 من أجل تعزيز وظيفة الموارد البشرية وكذلك في عام 2003 من أجل نقل وظائف وحدة الخدمات العامة إلى مكتب رئيس فريق خدمات الدعم. أما التغيير الهيكلي الهام الوحيد فكان ذلك الذي أجري في تموز/يوليه 2002 عندما نُقل إلى بون جزء من وحدة الإغاثة الإنسانية التي كان مقرها في جنيف. واحتُفظ في جنيف بوجود تمثيلي بسيط.

90- ووفقاً للهيكل التنظيمي لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة (انظر المرفق)، فإن البرنامج منظم حالياً في ثلاث مجموعات أو دوائر رئيسية. وقد نُشرت وظائف مختلف المجموعات على موقع برنامج متطوعي الأمم المتحدة على شبكة الإنترنت. وبالإضافة إلى مكتب المقر في بون، يوجد لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة مكتب تمثيلي في أمريكا الشمالية ومكتب اتصال في جنيف واليابان، علاوة على مركز التجهيز في قبرص و73 فريقاً من أفرقة المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي. وقد أُقفل مكتب الاتصال الذي كان موجوداً في بروكسل في عام 2003. وتتمثل الأسباب المقدمّة لتبرير الاحتفاظ بمكاتب الاتصال في الوجود الهام للمنظمات والبعثات الدولية والتمويل الذي تقدمه إحدى الجهات الرئيسية المانحة⁽³⁸⁾.

91- وهناك سبعة رؤساء أقسام/أفرقة تابعين مباشرة لمكتب المنسق التنفيذي. ويبدو أن هياكل وترتيبات التسلسل الإداري على المستويات الأخرى تستند في بعض الحالات إلى الأوضاع والمهارات الفردية أكثر مما تستند إلى المنطق الإداري أو التنظيمي. وقد سلّمت إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة بالحاجة إلى هيكل أكثر تسلسلاً. وبذلك يمكن إنشاء هياكل تسلسل إداري مميزة حتى مستوى المنسق التنفيذي ونائبه مع إجراء عملية دمج للوحدات.

انظر التوصية 6

سادساً - موارد الموظفين

92- إن موازنة موارد الموظفين مع الاحتياجات التنظيمية المتغيرة تمثل تحدياً بالنسبة لأية منظمة. وفي أي برنامج تشغيلي مثل برنامج متطوعي الأمم المتحدة، يؤثر حجم البرنامج الميداني الذي يحدده عدد المتطوعين العاملين العاملين تأثيراً مباشراً على قدرة الدعم اللازمة في المقر، عدا عن القدرة التنظيمية الأساسية الدنيا التي تعتبر ضرورية بصرف النظر عن عدد المتطوعين. وعلى هذا الأساس، أقر مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 1998⁽³⁹⁾ صيغة توظيف لتكملة الميزانية الأساسية لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة بمبلغ سنوي إضافي يخصص من حساب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتوفيق بين عدد الوظائف وعدد

المتطوعين العاملين الإضافيين. إلا أن المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي قد نقح صيغة التوظيف هذه لأول مرة⁽⁴⁰⁾ في عام 1997 من أجل تحقيق وفورات في الحجم ثم قام، في عام 1999⁽⁴¹⁾ بوقف تطبيق هذه الصيغة بسبب القيود المالية. ونتيجة لذلك، وكما يتبين من الجدول الوارد أدناه، لم تحدث خلال السنوات العشر الأخيرة أي زيادة في عدد الوظائف الممولة في مقر برنامج متطوعي الأمم المتحدة من ميزانية الدعم الخاصة بالبرنامج الإنمائي لفترة السنتين، وذلك على الرغم من الزيادة المطردة في عدد متطوعي الأمم المتحدة بنسبة 64 في المائة. وعلى العكس من ذلك، فقد سجل عدد الوظائف الممولة من هذه الميزانية انخفاضاً بنسبة 6 في المائة، بينما ارتفعت نسبة متطوعي الأمم المتحدة/الوظائف من 31 إلى 53. وعلى الرغم من أن عدد الوظائف الممولة من موارد أخرى قد تضاعف في الواقع من فترة السنتين 1995/1994 إلى فترة السنتين 2003/2002، فإن هذه الزيادة لم تعوّض عن الانخفاض بنسبة 20 في المائة في الوظائف العادية الممولة من حساب تبرعات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي⁽⁴²⁾.

الجدول 3 - الوظائف الممولة من ميزانية الدعم الخاصة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لفترة السنتين

2003-2002	2001-2002	1999-1998	1997-1996	1995-1994	
ف خ ع	ف خ ع	ف خ ع	ف خ ع	ف* خ ع**	
47 27	47 27	50 27	56 29	60 33	الموارد من الميزانية العادية
15 11	15 10	12 8	5 11	5 8	موارد أخرى
62 38	62 37	62 35	61 40	65 41	المجموع الفرعي (جميع الموارد)
100	99	97	101	106	المجموع (ف+خ ع)
5 300	5 090	4 383	3 620	3 263	عدد متطوعي الأمم المتحدة
53	51	45	36	31	نسبة متطوعي الأمم المتحدة/الوظائف

* ف: الفئة الفنية.

** خ ع: فئة الخدمات العامة.

93- ومن أجل التعويض عن تخفيضات عدد الموظفين وتلبية احتياجات المكتب الإضافية لدعم البرنامج، فقد لجأ برنامج متطوعي الأمم المتحدة إلى استخدام طرائق توظيف أخرى بحيث بلغ العدد الفعلي للوظائف 169 وظيفة في نهاية عام 2002، أي 69 وظيفة إضافية إلى عدد الوظائف التي ووفق عليها في ميزانية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لفترة السنتين 2002-2003.

94- وفي الميدان، تم بالإضافة إلى ذلك تمويل 60 وظيفة من وظائف موظفي البرامج و60 وظيفة من وظائف مساعد موظفي البرامج في إطار ميزانية الدعم من الموارد العادية للبرنامج

الإنمائي لفترة السنتين⁽⁴³⁾ وقد ظل عدد هذه الوظائف ثابتاً منذ عام 1990 عندما قام مجلس الإدارة بزيادتها من 40 إلى 60⁽⁴⁴⁾. وتم تمويل بعض الوظائف الإضافية في إطار ترتيبات التمويل الكامل المعقودة مع المانحين لتمويل ما مجموعه 75 وظيفة من وظائف موظفي البرامج و74 وظيفة من وظائف مساعدي المكاتب القطرية في الميدان. وإذا أخذت هذه الوظائف في الاعتبار، يتبين أن مجموع وظائف برنامج متطوعي الأمم المتحدة الممولة في عام 2002 في إطار ترتيبات مختلفة في المقر وفي الميدان قد بلغ 318 وظيفة.

95- وعلى النقيض من الحاجة إلى استحداث وظائف خارج نطاق ملاك الموظفين، كان عدد الوظائف الشاغرة (17 وظيفة شاغرة و3 وظائف مجمدة) عالياً جداً إذ بلغ إجمالي معدل الشواغر 12 في المائة، وتتعلق نسبة 9 في المائة منها بوظائف من الفئة الفنية. وقد أوضحت الإدارة، في معرض تعليقها على الآثار المترتبة على حرمان البرنامج من قوة العمل هذه، بأن بعض هذه الوظائف الشاغرة يتصل بمهام لا حاجة لها، بينما استُخدمت الوظائف المجمدة لتمويل وظائف على مستوى أعلى. وإذا كان الأمر كذلك، فإن المفتش يوصي بإعادة تصنيف هذه الوظائف أو إلغائها.

96- وقد تم الاسترشاد في إدارة الموارد البشرية لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة بسياسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التي كانت تركز على إدارة شؤون الموظفين أكثر من تركيزها على إدارة الموارد الاستراتيجية وذلك حتى عام 2003 عندما نشر البرنامج الإنمائي وثيقة إطار استراتيجي. وينبغي لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة أن يضع وينفذ استراتيجية خاصة به تتلاءم مع أوضاعه الخاصة وتشمل جميع جوانب إدارة الموارد البشرية. وقد كان العمل جارياً على إعداد مثل هذه الاستراتيجية وقت إجراء هذا الاستعراض.

97- ومن الشروط الأساسية لتنفيذ أية استراتيجية لإدارة الموارد البشرية ما يتمثل في تزويدها بقيادة فعالة. وفي هذا الصدد، يُلاحظ أن وظيفة رئيس قسم الموارد البشرية، وهي وظيفة من الرتبة ف-4، تشغلها منذ نيسان/أبريل 2002 موظفة معينة بموجب عقد تعيين لمدة محدودة وسينتهي عقد عملها في أوائل السنة القادمة. وقد ذُكر أن سبب استخدام هذا النوع من العقود لشغل مثل هذه الوظيفة الهامة هو ما يتيح ذلك من مرونة تسمح بالقيام، على أساس عاجل، بتعيين بديل للشخص الذي يشغل الوظيفة عند انتهاء عقده، مقارنةً بإجراءات التعيين العادية المطولة. ويتوقع المفتش أن يتم هذه المرة الإعلان عن الوظيفة واختيار شخص لشغلها في أقرب وقت ممكن من أجل ضمان انتقال المسؤوليات بسلاسة.

98- ويشكل استخدام قاعدة بيانات بشأن الموارد البشرية خطوة هامة أخرى في اتجاه ضمان إدارة الموارد البشرية والإبلاغ عنها على نحو وافٍ. وقد قام برنامج متطوعي الأمم المتحدة، بوصفه جزءاً من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بإنشاء قاعدتي بيانات بشأن الموارد البشرية ثم توقف عن استخدامها في السنوات الأخيرة، بينما لا يسجل في نظام المعلومات الإدارية المتكامل إلا الموظفون الفنيون التابعون لبرنامج المتطوعين الذين يتولى إدارة شؤونهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وبالتالي فإن برنامج متطوعي الأمم المتحدة قد احتفظ، على مدى سنوات عديدة، بالمعلومات الأساسية في شكل مطبوع، مما جعل من الصعب إعداد أي تقرير موثوق بشأن إدارة الموارد البشرية. وفي نهاية عام 2002، تقرر أن يتم، كتدابير مؤقتة، استخدام قاعدة

بيانات تستخدمها إدارة عمليات حفظ السلام. وكانت الوحدة، وقت إنجاز هذا التقرير قد شرعت في عملية مكثفة لإدخال البيانات من أجل استخدام الوحدة النموذجية الخاصة بالموارد البشرية ضمن البرنامج الجديد المحوسب لتخطيط موارد المؤسسات بحلول 1 كانون الثاني/يناير 2004. ومما يؤمل أن يؤدي استخدام برنامج تخطيط موارد المؤسسات إلى حل مشكلة الافتقار إلى قاعدة بيانات موثوقة فيما يتصل بإدارة الموارد البشرية.

99- وتدل الأرقام المقدّمة على أن التمثيل الجغرافي لموظفي برنامج متطوعي الأمم المتحدة يحتاج إلى تحسين. فالموظفون الفنيون الذين يشملهم ملاك الموظفين وعددهم 63 موظفاً⁽⁴⁵⁾ يمثلون 38 جنسية مختلفة. ويدل توزيع الموظفين بحسب المناطق على أن الموظفين الفنيين هم في الغالب من أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية (54 في المائة)، ثم أفريقيا (22 في المائة)، ومنطقة آسيا والمحيط الهادئ (14 في المائة)، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (8 في المائة)، وبلدان أوروبا الشرقية (2 في المائة). وهناك اختلال واضح فيما يتعلق بمجموعة من البلدان.

100- وقد بلغت نسبة النساء اللواتي يشغلن وظائف من الفئة الفنية 38 في المائة في عام 2002 (36 في المائة من النساء في الوظائف العليا، أي من الرتبة ف-5 فما فوق). ويبين الجدول التالي أن النسبة المئوية للنساء اللواتي يشغلن وظائف من الفئة الفنية في برنامج متطوعي الأمم المتحدة في عام 2000 كانت من أعلى النسب في الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها. إلا أنه لم يتم إحراز تقدم في هذا الصدد في عامي 2001 و2002. وينبغي لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة أن يواصل بذل الجهود من أجل بلوغ النسبة المستهدفة للموظفات في الأمم المتحدة وقدرها 50 في المائة.

الجدول 4- تمثيل النساء اللواتي يشغلن وظائف من الفئة الفنية في الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها في عام 2000

برنامج الأغذية العالمي	اليونيسيف	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	صندوق الأمم المتحدة للسكان	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	الأمم المتحدة	برنامج متطوعي الأمم المتحدة	نسبة النساء
33%	41%	39%	23%	50%	40%	35%	39%	

101- وقد بلغت نسبة الوظائف الممولة من الموارد العادية نحو 50 في المائة. ولقد أصبح برنامج متطوعي الأمم المتحدة، شأنه في ذلك شأن العديد من المنظمات الأخرى، يعتمد أكثر فأكثر على الموارد الخارجة عن الميزانية من أجل تلبية احتياجاته للموظفين. وقد أظهر النمط التعاقدى، بحسب نوع العقود، عن استخدام واسع النطاق للموظفين المعيّنين بموجب عقود لمدد محدودة. وتبلغ نسبة هذه العقود 24 في المائة من مجموع العقود وبالتالي فهي تحتل المرتبة الثانية بعد العقود المحددة الأجل (58 في المائة) بينما شكلت عقود التعيينات الدائمة ما نسبته 8 في المائة من المجموع، وشكلت تعيينات الموظفين الفنيين المبتدئين 3 في المائة، أما العقود الأخرى لمدد قصيرة فقد شكلت ما نسبته 1 في المائة.

102- وقد بدأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام 1994 يستخدم، على أساس تجريبي، طريقة التعيينات لمدة محدودة في إطار السلسلة 300 من النظام الإداري للموظفين، وكانت إدارة هذه التعيينات تتم على أساس مركزي. واعتباراً من عام 1998، أُذِن لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة باستخدام موظفي الدعم الذين يتم تعيينهم محلياً. واعتباراً من تشرين الثاني/نوفمبر 2000، أصبح تفويض السلطات يشمل تعيين الموظفين الفنيين المحليين والدوليين المعيّنين بموجب عقود تعيين لمدد محدودة. وقد كان المقصود بطريقة التعيينات هذه أن تكون بمثابة أداة مرنة للتعيينات التي تتراوح مددها بين ستة أشهر وثلاث سنوات، مع إمكانية تمديد لفترات تصل إلى أربع سنوات في الحالات الاستثنائية، ولخفض أعباء العمل الإداري والمصاريف العامة وتكاليف الموظفين من خلال الحد من الاستحقاقات والمزايا. وتُعتبر المدة المحدودة لهذه التعيينات العنصر المميز مقارنة بسائر أنواع التعيينات، لأنها لا تتطوي على توقع الاستخدام المستمر لفترات طويلة. ويؤدي الحائزون على هذا النوع من العقود وظائف متخصصة إلى حد بعيد وأنشطة ذات آجال محددة، أو أنهم من الموظفين المعيّنين دولياً للعمل في مشاريع محددة⁽⁴⁶⁾.

103- وعلى الرغم من أن معظم المعيّنين بموجب عقود التعيين لمدد محدودة كانوا يؤدون مثل هذه الوظائف في برنامج متطوعي الأمم المتحدة، فقد كُلف بعضهم بأداء وظائف أساسية يمكن التشكيك في مدتها المحدودة أو بكونها تتسم بطابع محدد الأجل، بل إن بعضهم قد عُيِنوا لشغل وظائف ثابتة شاغرة. وهذا ما حدث، مثلاً، في حالة رئيس وحدة الاتصالات التابعة لفريق العلاقات الخارجية، وكذلك في حالة وظائف موظفي الاتصال، ورئيس وحدة الموارد البشرية، ومدير شبكة وحدة دعم المعلومات، وأخصائي دعم عمليات التقييم والإدارة في وحدة التقييم.

104- وعندما ناقشت لجنة الخدمة المدنية الدولية مسألة التعيينات لمدد محدودة في عام 1997، أعرب "عن بعض القلق بشأن ما إذا كان من المحتمل أن تحل التعيينات المحدودة المدة، مع مرور الوقت، محل الترتيبات التعاقدية الحالية فتتمس بذلك قوة العمل الأساسية"⁽⁴⁷⁾. ويرى المفتش أن لهذا القلق ما يبرره بالنظر إلى أن عدد الذين تم تعيينهم في عام 2002 في إطار هذا الترتيب وخارج نطاق ملاك الموظفين كان يشكل ربع قوة العمل في برنامج متطوعي الأمم المتحدة، وقد تم تثبيت بعض شاغلي هذه الوظائف بعد أربع سنوات من الخدمة. ومع أن المفتش يدرك الحاجة إلى تجديد موارد المنظمة بمواهب جديدة، فإنه يرى أن ثمة خطراً يتمثل في أن التعيينات لمدد محدودة يمكن أن تُستخدم لتقصير إجراءات التعيين والترقية العادية. وبالتالي ينبغي الحد من تكاثر هذه التعيينات على الرغم مما تنطوي عليه من مزايا من حيث "المرونة والسرعة في التعيين في الأوقات التي تكون فيها الموارد محدودة"⁽⁴⁸⁾ والحاجة إلى اللجوء إلى هذا النوع من التعيينات لأغراض محددة.

105- وثمة طريقة استخدام أخرى يتبعها برنامج متطوعي الأمم المتحدة في ما يخص الموظفين التسعة العاملين في مركز التجهيز في قبرص، وهي تتمثل في "عقد الخدمة". وقد استحدث برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هذا الترتيب التعاقدية في عام 1997 في ما يتعلق بالموظفين غير المشمولين بالنظام الإداري للموظفين والذين تتجاوز مدد عقودهم المدة المقبولة لاتفاق الخدمة الخاصة. وهو "يمثل آلية تعاقدية عامة ومرنة ينبغي تكييفها مع السياق الخاص بكل بلد،⁽⁴⁹⁾

والمقصود بها تعيين الموظفين المحليين في مشاريع معينة أو للاضطلاع بأنشطة يتم عادة التعاقد على أدائها مع جهات خارجية وبالتالي فهي لا تدرج ضمن نطاق ملاك الموظفين.

106- وقد أظهر استعراض لهيكل الوظائف ومعدل شغلها هيمنة الوظائف على المستويات المتوسطة والعالية، ووجود العديد من الوظائف ذات الصلة بالمشاريع في مقر البرنامج، وتعيين الموظفين على مستويات وظيفية أعلى من مستوى وظائفهم. فالوظائف المتصلة بالمشاريع في إطار السلسلة 200 من النظام الإداري للموظفين تُخصّص، من حيث المبدأ، للعاملين في مجال مشاريع التعاون التقني. ولا تخضع التعيينات في هذه الوظائف بالضرورة لإجراءات التعيين التنافسي. وعلى الرغم من أن هذا النوع من الوظائف لا يتسم بطبيعة تناوبية فضلاً عن أن الموظفين المعيّنين فيها "تقتصر على برنامج متطوعي الأمم المتحدة"، فإن كون نحو خمس موظفي برنامج المتطوعين (18) في بون يعملون بموجب عقود مشاريع هو أمر يدعو إلى القلق بالنظر إلى أن العديد من هؤلاء كانوا يؤدون وظائف من قبيل وظيفة موظف الإدارة في مكتب المنسق التنفيذي، ووظيفة أخصائي دعم الإدارة في مكتب رئيس فريق العمليات وتطوير البرامج، ورئيس وحدة تطوير البحوث، ورئيس وحدة العمل التطوعي بالوسائل الإلكترونية، ووظيفة الموظف الإداري، والمحلل الإداري، وما إلى ذلك.

107- وعلى ضوء ما تقدم، يرى المفتش أن التقرير الذي يقدمه مدير البرنامج الإنمائي كل سنتين إلى المجلس التنفيذي للبرنامج ينبغي أن يتضمن بصورة منتظمة فصلاً يتعلق بإدارة الموارد البشرية لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة، وأن يشتمل على بيانات إحصائية شاملة بشأن عدد الوظائف، ومصادر التمويل والترتيبات التعاقدية، والتوزيع الجغرافي للموظفين من الفئة الفنية، والتوازن بين الجنسين.

108- وقد لاحظ المفتش حدوث تقدم كبير في مجال تطوير قدرات الموظفين منذ أن تم إنشاء فريق معني بالتعلم في عام 2000. وتم وضع نموذج للتعلم من خلال إجراء مقابلات واسعة النطاق وتنظيم اجتماعات وحلقات عمل. ويجمع تنفيذ نموذج التعلم في عام 2003 بين التعلم الداخلي الرسمي وغير الرسمي والتدريب والدعم الخارجيين لأغراض التعلم. وتشتمل برامج التعلم الرسمي الداخلي على تدريب للمجموعات في المجالات التالية: مهارات التيسير، والاتصال وحل المنازعات، وإدارة الأداء، والمهارات الإشرافية، والمهارات التفاوضية، واللغات، ومهارات استخدام الحاسوب (ومن بين هذه البرامج البرنامج الدولي لمنح شهادات استخدام الحاسوب، وبرنامج تخطيط موارد المؤسسات). وقد تم إقرار وتمويل توفير التدريب الخارجي المتخصص لنحو 20 موظفاً. ويشيد المفتش بهذه الجهود ويشجع على مواصلة.

انظر التوصيتين 7 و8

سابعاً - التخطيط البرنامجي والمالي

ألف- التخطيط البرنامجي

109- إن أنشطة برنامج متطوعي الأمم المتحدة موجهة، من حيث المبدأ، نحو الأهداف والمجالات الاستراتيجية للدعم المنصوص عليها في إطار النتائج الاستراتيجية لبرنامج الأمم

المتحدة الإنمائي، وهو الإطار الذي يمثل أداة التخطيط الأساسية للبرامج التابعة للبرنامج الإنمائي على المستويات القطرية والإقليمية والعالمية. ويحدد إطار النتائج الاستراتيجية هذا ست فئات من الأهداف: تهيئة بيئة مواتية للتنمية البشرية المستدامة، والقضاء على الفقر، والبيئة، وقضايا الجنسين، وحالات التنمية الخاصة، وتقديم الدعم للأمم المتحدة.

110- ولقد كانت أحدث وثيقة تخطيط طويل الأجل لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة هي وثيقة استراتيجية عام 2000 التي تشمل الفترة 1997-2000. وقد استندت هذه الوثيقة إلى وثيقة الاستراتيجية السابقة لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة للفترة 1993-1996 واشتملت على عناصر إطار النتائج الاستراتيجية ولكن هذه قد صيغت بطريقة مختلفة. إلا أنه بعد استراتيجية عام 2000، لم يتم إعداد وثائق استراتيجية أخرى.

111- وفي الوقت الحاضر، تجري عملية التخطيط في برنامج متطوعي الأمم المتحدة على ثلاثة مستويات: إطار إجمالي يستند إلى بيان المهمة وسبعة أهداف تخطيط رئيسية (أربعة تتعلق بالمسائل البرنامجية/مسائل السياسة العامة، وثلاثة تتصل بشؤون التنظيم والإدارة) ويوفر إرشادات وتوجيهات عامة دون تحديد ما يتعين إنجازه والأطر الزمنية للإنجاز؛ وخطة عمل متجددة لمدة ثلاث سنوات يتم خلالها ترجمة الأهداف السبعة إلى إجراءات ملموسة؛ وخطط سنوية بالنسبة لكل فريق وقسم ووحدة. وتشكل خطط الوحدات بدورها الأساس الذي يُستند إليه في إعداد خطط الأداء الفردية. ولم تكن هناك أية مبادئ توجيهية خاصة لإعداد الخطط وتوفير الإرشادات وتحديد المواعيد النهائية للإنجاز.

112- وقد أوضح برنامج متطوعي الأمم المتحدة أنه قد تم، لأغراض عملية، اعتماد دورة تخطيطية مختلفة من أجل تجنب زحمة العمل في نهاية السنة عندما يحين موعد تقديم الكثير من التقارير. وتُجرى عمليات تحديث للخطة المتجددة لفترة السنوات الثلاث وذلك عقب اجتماع معتكف كبار الموظفين الذي يتم تنظيمه في شهر شباط/فبراير من كل سنة. وقد لاحظ المفتش أن اجتماع كبار الموظفين الذي عُقد في منتصف نيسان/أبريل من عام 2003 قد اتفق على أن يتم وضع خطة العمل للفترة 2003-2005 في صيغتها النهائية في غضون أسبوع واحد. إلا أنه لم يتم لا في اجتماع فريق الإدارة الأساسي الذي عُقد بعد أسبوع من ذلك، ولا في أي اجتماع لاحق، اتخاذ أي قرار لاعتماد هذه الخطة. ونتيجة لذلك، كانت خطط الوحدة لعام 2003 لا تزال في شكل مسودة حتى شهر أيار/مايو من تلك السنة.

113- ولا تعتبر إدارة برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن عدم تزامن دورة التخطيط مع دورة الميزانية يشكل عاملاً سلبياً ذلك لأن خطتها هي خطة متجددة، كما أن الأهداف لا تتغير بشكل أساسي من سنة إلى أخرى. فالمواعيد النهائية هي وحدها التي تُعدّل حسب مقتضى الحال. ومن حيث المبدأ، يرى المفتش أنه لا اعتراض على هذا النهج ما دام وضع الخطط السنوية في صيغتها النهائية لا يتجاوز الربع الأول من السنة، كما هو الحال في الوقت الحاضر.

114- وتتضمن خطة أعمال برنامج متطوعي الأمم المتحدة للفترة 2003-2005 أهدافاً ومشاريع يتوخى إنجازها وأنشطة موزعة بحسب الهدف، ولكنها لا تتضمن أية مؤشرات أو أطر زمنية/مواعيد نهائية لإنجاز الأنشطة. ومن الواضح أن كل ذلك ينبغي أن يُحدد على مستوى

خطط الوحدات، ولكنه لم تكن هناك سوى حالة واحدة تم فيها القيام بذلك فعلاً في عام 2003. وتتوخى خطة عام 2003 تنفيذ عدد كبير من الأنشطة يصل إلى 179 نشاطاً. ولا يمكن تنفيذ مثل هذا العدد الكبير من الأنشطة دون تحديد درجة ما من الأولوية لكل منها، وتعيين موظف مسؤول عنها والاتفاق على جدول زمني لتنفيذها. ويلاحظ أن اجتماع فريق الإدارة الأساسي المعقود في كانون الثاني/يناير 2003 قد حدد 17 مسألة من المسائل ذات الأولوية التي يتعين معالجتها خلال عام 2003، وقد تم تنفيذ جميع الأنشطة ذات الصلة باستثناء اثنتين. وبدون تحديد مؤشرات، لا يمكن أن يتم بصورة وافية رصد وقياس مدى النجاح في الأداء؛ وبالتالي فإن خطر تأخير التنفيذ وضعف الأداء يُعتبر عالياً.

115- ولا يطبق برنامج متطوعي الأمم المتحدة طريقة الميزنة القائمة على النتائج، وإن كان من المتوقع أن تُطبق هذه الطريقة في سياق العملية الجارية في إطار برنامج تخطيط موارد المؤسسات (المرحلة 2). إلا أنه لم يكن لدى مدراء برنامج متطوعي الأمم المتحدة، وقت إجراء المقابلات الأخيرة معهم، تصور واضح لمقدار عمليات التخطيط والميزنة المشتركة التي يمكن إجراؤها من خلال برنامج تخطيط موارد المؤسسات. وفي هذه الأثناء، يتم الاضطلاع بعمليات التخطيط والإبلاغ بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ضمن الإطار التمويلي المتعدد السنوات، وإطار النتائج الاستراتيجي، والتقرير السنوي الموجه نحو النتائج.

انظر التوصية 9

باء - التخطيط المالي

116- يشكل التخطيط المالي عملية مستقلة في برنامج متطوعي الأمم المتحدة. وليست هناك صلة بين خطة الأعمال ودورة ميزانية السنتين، كما أنه ليست هناك علاقة بين الأهداف والموارد والنتائج. ولذلك فإنه ليس من الواضح كيف تُخصص الموارد لتحقيق أهداف البرنامج.

117- كما أنه لا توجد ميزانية مفصلة لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة. ويجري الكشف عن مجمل موارد البرنامج اللازمة/المُستخدمة لتنفيذ كل من الأنشطة البرنامجية وأنشطة الدعم خلال فترات السنتين الماضية والحالية وذلك في جدول بعنوان "جدول تخطيط موارد برنامج متطوعي الأمم المتحدة - الموارد المتوقع توفرها واستخدام الموارد"، وهو جدول يرد في مرفق التقرير الذي يقدمه مدير البرنامج الإنمائي كل سنتين إلى المجلس التنفيذي للبرنامج. وهذه تمثل عملية كشف لبيانات الإيرادات والنفقات يتم فيها تصنيف الموارد المتاحة والمُستخدمة، بحسب مصادر التمويل، في فئتين: الموارد العادية من صندوق التبرعات الخاص، والموارد الأخرى.

118- ولا يُقر المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في مقرره المتعلق بتقرير المدير، جدول تخطيط الموارد هذا، ولا يحيط به علماً أو يشير إليه. فالمقرر الوحيد للمجلس التنفيذي فيما يتعلق بالإطار المالي لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة هو ذلك الذي يُتخذ فيما يتصل بالموافقة على تقديرات ميزانية البرنامج الإنمائي لفترة السنتين لدعم الأنشطة التشغيلية للأمم المتحدة. وهذا ما يسمى بميزانية دعم برنامج متطوعي الأمم المتحدة لفترة السنتين. وتشكل هذه

الميزانية جزءاً من الموارد الأخرى لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة، وهي لا تمثل إلا نسبة قدرها 15 في المائة من مجموع تمويل برنامج المتطوعين في عام 2002.

119- ولا ترد المعلومات المقدمة في جدول التخطيط الخاص ببرنامج متطوعي الأمم المتحدة مفصلة بما فيه الكفاية لإلقاء نظرة عامة شاملة وإتاحة إرشادات تشريعية مناسبة. فعلى سبيل المثال، لا يتم الكشف عن:

- القيمة المالية للمهام التي يُكلف بها المتطوعون والتي تتحمل تكاليفها الوكالات والشركاء بصورة مباشرة، وهي لا تشكل تبرعات نقدية، وتمثل ما نسبته نحو 70 في المائة من الموارد الأخرى في الفترة 2000-2001؛
- توزيع الموارد بين المقر والميدان؛
- توزيع الموارد بحسب المجال البرنامجي؛
- تكاليف الدعم؛
- الإيرادات من الخدمات المقدمة؛
- الوظائف التي سيتم تمويلها من الموارد العادية والموارد الأخرى.

انظر التوصية 10

جيم - ترتيبات التمويل

120- لقد سجلت إيرادات ونفقات برنامج متطوعي الأمم المتحدة زيادة مطردة على مر السنين حسبما يتبين في الجدول الوارد أدناه. وهذه الزيادة تتجاوز عموماً الزيادة في عدد متطوعي الأمم المتحدة. والواقع أن برنامج متطوعي الأمم المتحدة قد تمتع بحالة مالية "عقبة" نسبياً.

الجدول 5- نظرة عامة على الزيادة في موارد متطوعي الأمم المتحدة وعدد المتطوعين (بملايين دولارات الولايات المتحدة)

1996/2003	2003-2002	2001-2000	1999-1998	1997-1996	
+ 63%	280.3	275.2	202.2	172.6	الرصيد الافتتاحي + الإيرادات
+ 69%	206.5	210.3	150.8	122.5	استخدام الموارد
+ 46%	73.8	64.8	51.4	50.1	الرصيد الختامي
+ 117%	61.3	46.5	30.7	28.4	الالتزامات
- 43%	12.5	18.3	20.7	21.7	رصيد الموارد غير الملتزم بها

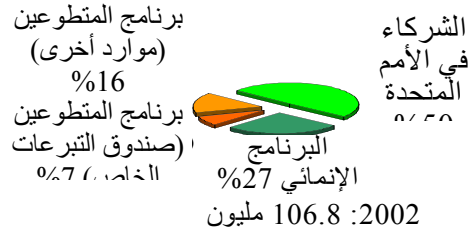
عدد متطوعي الأمم المتحدة	3 620	4 383	5 090	5 300	+ 46%
--------------------------	-------	-------	-------	-------	-------

121- إلا أن هناك ثلاث مسائل قد تتطوي على خطر مالي ملازم، إلى جانب عدم إمكانية التنبؤ بالتمويل الخارج عن الميزانية: فقد انخفض رصيد الموارد غير الملتزم بها في السنوات الأخيرة ولم يتم الاحتفاظ باحتياطي تشغيلي. وبالنظر إلى طبيعة تمويل برنامج متطوعي الأمم المتحدة، فإن مستوى الخطر يُعتبر متدنياً ويمكن لبرنامج المتطوعين أن يخفف من حدته عن طريق إنشاء احتياطي. تشغيلي.

122- ولم يضع برنامج متطوعي الأمم المتحدة استراتيجية للتمويل. إلا أنه استطاع تأمين التمويل لعملياته من خلال ترتيبات تمويل مختلفة. ويحصل برنامج المتطوعين على جزء من موارده من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ أما المصادر الهامة الأخرى فتتمثل في الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة، فضلاً عن التبرعات التي ترد من الحكومات، بما في ذلك التبرعات لصندوق التبرعات الخاص.

123- ويُظهر الرسم البياني الوارد أدناه أن الشركاء في الأمم المتحدة، غير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، يشكلون مصدر التمويل الرئيسي لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة حيث بلغت مساهماتهم ما نسبته 50 في المائة في عام 2002. إلا أن هذه المساهمات ليست نقدية، بل هي القيمة المالية للمهام التي يؤديها المتطوعون والتي تتحمل تكاليفها مباشرة إدارة عمليات حفظ السلام (73 في المائة) والصناديق والبرامج الأخرى التابعة للأمم المتحدة، مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي، وغيرهما.

124- ويحتل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المرتبة الثانية من حيث أهمية مصادر التمويل إذ بلغت نسبة مساهمته في تمويل برنامج المتطوعين 27 في المائة في عام 2002، منها ما نسبته 15 في المائة كمساهمة للبرنامج الإنمائي في ميزانية الدعم لفترة السنتين، و12 في المائة تمثل قيمة المهام التي يؤديها المتطوعون في إطار المشاريع والبرامج الممولة من قبل البرنامج الإنمائي.



125- ويمول البرنامج الإنمائي، من خلال مساهمته بما نسبته 12 في المائة فقط من مجموع التمويل، نحو 48 في المائة من مجموع مهام متطوعي الأمم المتحدة، بينما يقدم الشركاء في

الأمم المتحدة ما نسبته 50 في المائة من التمويل لما نسبته 49 في المائة من مهام المتطوعين. ويعزى ذلك إلى كون البرنامج الإنمائي يستخدم عدداً أكبر من متطوعي الأمم المتحدة الوطنيين الأقل تكلفة، مقارنة بإدارة عمليات حفظ السلام التي تستخدم المتطوعين الدوليين بصورة رئيسية أو حصرية.

126- ويتم تأمين التمويل المؤكد لتغطية ما نسبته 80 في المائة من إجمالي نفقات برنامج متطوعي الأمم المتحدة في شكل مخصصات من ميزانية البرنامج الإنمائي ومدفوعات تسدّد مقابل الخدمات المقدمة إلى أطراف أخرى تتحمل تكاليفها بصورة مباشرة. وهذا يحقق بعض الاستقرار لعمليات برنامج متطوعي الأمم المتحدة.

127- وقد شكلت التبرعات النقدية، وهي أقل قابلية للتنبؤ بها ولا ترد دائماً في الوقت المناسب، ما نسبته 20 في المائة من النفقات. أما الموارد الأخرى التي يتم توفيرها في إطار الصناديق الاستثنائية وترتيبات التمويل الكامل وتقاسم التكاليف، فقد شكلت ما نسبته 16 في المائة من مجموع التمويل في عام 2002. وبالنظر إلى أن برنامج متطوعي الأمم المتحدة ليس مفوضاً سلطة إدارة الصناديق الاستثنائية، فقد كان هناك تفضيل لترتيبي التمويل الآخرين في السنوات الأخيرة، وبخاصة ترتيب التمويل الكامل. وقد مولت التبرعات لصندوق التبرعات الخاص ما نسبته 7 في المائة من النفقات في عام 2002. والاتجاه الحالي هو نحو زيادة هذه التبرعات النقدية. وعلى الرغم من أن حصة هذا النوع من التبرعات لا تزال متواضعة، فمن المتوقع أن تتجاوز مستوى مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في ميزانية الدعم لفترة السنتين 2002-2003. إلا أن لهذه التبرعات أغراضاً مختلفة وبالتالي فهي متكاملة.

ميزانية الدعم لفترة السنتين

128- لاحظ المفتش أن حصة ميزانية الدعم لفترة السنتين من مجموع موارد برنامج متطوعي الأمم المتحدة قد انخفضت من 26 في المائة من مجموع التبرعات في فترة السنتين 1996-1997 إلى 16 في المائة في فترة السنتين 2002-2003. وبصفة خاصة، انخفض العنصر الممول من التبرعات المقدمة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بنسبة 25 في المائة، على النحو المبين في الجدول الوارد أدناه.

129- وعلى العكس من ذلك، سجل عنصر "الموارد الأخرى" من ميزانية الدعم لفترة السنتين زيادة مطردة تتماشى مع نمو برنامج متطوعي الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة في الأنشطة غير الممولة من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مثل أنشطة عمليات الأمم المتحدة في مجال حفظ السلام. ولم تعوض هذه الزيادة عن الانخفاض في التمويل المقدم من البرنامج الإنمائي، وقد تم بصورة عامة خفض الميزانية بنسبة 5 في المائة.

130- وبالنظر إلى أن هذه الميزانية تغطي هيكلاً إدارياً أساسياً لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة ككل وتقدم دعماً تشغيلياً لإيفاد المتطوعين للعمل في الميدان، فإن تخفيض الميزانية بنسبة 5 في المائة يؤثر تأثيراً مباشراً على هذه العمليات.

الجدول 6- ميزانية الدعم لفترة السنتين
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)⁽⁵⁰⁾

النسبة (المنوية) 1996/2003	2003-2002	2001-2000	1999-1998	1997-1996	ميزانية الدعم لفترة السنتين
12.5 -	28.7	29.2	30.4	32.8	الموارد العادية (الإجمالية)
400 +	4.2	2.0	1.0	0.0	الموارد العادية الإيرادات
25 -	4.5	27.2	29.4	32.8	الموارد العادية (الصافية)
84 +	5.7	5.5	2.3	3.1	موارد أخرى
4 -	34.4	34.7	32.7	35.9	مجموع الموارد (الإجمالي)
5 -	30.2	32.7	31.7	35.9	مجموع الموارد (الصافي)

131- وقد بلغ مجموع النفقات من الميزانية 32.6 مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة في ميزانية السنتين الأخيرة، وقد استُخدمت هذه النفقات أساساً لتغطية تكاليف الوظائف وتكاليف الموظفين الأخرى (نحو 60 في المائة)، وتكاليف الخبراء الاستشاريين/الموظفين المعيّنين لمدد محدودة، والنفقات التشغيلية.

صندوق التبرعات الخاص

132- يرجع تاريخ إنشاء صندوق التبرعات الخاص إلى وقت إنشاء برنامج متطوعي الأمم المتحدة في عام 1970 عندما اعتمدت الجمعية العامة القرار 2659(د-25) الذي دعت فيه إلى إنشاء هذا الصندوق "من أجل دعم أنشطة برنامج متطوعي الأمم المتحدة"⁽⁵¹⁾. ووفقاً لأحكام مقرر مجلس الإدارة 38/88⁽⁵²⁾، يتولى الصندوق توفير الموارد لأغراض منها تمويل المشاريع النموذجية والتجريبية. ووفقاً لأحكام المقرر 13/98، قرر المجلس التنفيذي أن "من المناسب تمويل التقييمات الاستراتيجية والمواضيعية الشاملة من صندوق التبرعات الخاص واستكمال رصد متطوعي الأمم المتحدة والمشاريع التي ينفذها برنامج متطوعي الأمم المتحدة"⁽⁵³⁾.

133- وقد واجه المفتش صعوبات في تحليل بيانات صندوق التبرعات الخاص المتصلة باستخدام الاستراتيجية للموارد ذات الصلة، والأساس المنطقي لمستوى الإنفاق وتحمل الالتزامات، فضلاً عن مستوى الموارد غير المُلتزم بها. ويُلاحظ أن استعراضاً مستقلاً لصندوق التبرعات الخاص أجري في عام 2000 قد أبرز الحاجة إلى تركيز استخدام الموارد تركيزاً أفضل وبشكل استراتيجي بدرجة أكبر. ومن أجل إقناع الجهات المانحة بضرورة بلوغ المستوى المستهدف للتبرعات للصندوق وقدره 10 ملايين دولار من دولارات الولايات المتحدة - كما هو مطلوب في تقرير مدير البرنامج - وبغية تمكين المجلس التنفيذي من اتخاذ قرارات مدروسة، قد

يكون من المستصوب تحسين طريقة عرض استخدام الصندوق وتضمين التقارير المقبلة توزيعاً مفصلاً للنفقات البرنامجية.

المتبرعون الرئيسيون

134- تلقى برنامج متطوعي الأمم المتحدة، في الفترة 2000-2001، تبرعات نقدية من بلدان مانحة بلغت قيمتها 34.9 مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة، منها ما نسبته 20 في المائة في شكل تبرعات لصندوق التبرعات الخاص، و80 في المائة تبرعات للموارد الأخرى (الصناديق الاستثنائية، وترتيبات التمويل الكامل، وترتيبات تقاسم التكاليف). وفي الفترة 2000-2001، زادت التبرعات بنسبة 12 في المائة، مقارنة بفترة السنتين السابقة. إلا أن هذه التبرعات ظلت، في عام 2002، عند نفس المستوى الذي كانت عليه في السنة الأولى من فترة السنتين السابقة.

135- أما البلدان المانحة الرئيسية في الفترة 2000-2001 فكانت اليابان (22 في المائة)، وألمانيا (11 في المائة)، وإيطاليا (10 في المائة)، وإسبانيا (10 في المائة)، وبلجيكا (9 في المائة)، وفنلندا (7 في المائة)، وأيرلندا (5 في المائة)، وهولندا (5 في المائة)، وسويسرا (3 في المائة).

136- وقد تم تخصيص معظم التبرعات، باستثناء التبرعات المقدّمة لصندوق التبرعات الخاص والصناديق الاستثنائية لليابان. وذكر برنامج متطوعي الأمم المتحدة أن تخصيص التبرعات ليس مشكلة بحد ذاته. بل إن ما هو أهم من ذلك هو تلقي التبرعات من المتبرعين في الوقت المناسب. وخلال الاستعراض السنوي الذي أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للحالة المالية لعام 2000⁽⁵⁴⁾ ذكر أن تبرعات لعام 2000 قدرها 3.9 مليون دولار قد وردت في عام 2001 وكان معظمها في إطار ترتيبات التمويل الكامل. وهذا المبلغ يمثل ما نسبته 17 في المائة من مجموع التبرعات لتلك السنة.

137- وقد بلغ مجموع التبرعات من القطاع الخاص والمؤسسات المالية الدولية والوكالات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة 1.7 مليون دولار (5 في المائة). وسجّل التمويل المقدّم من القطاع الخاص، رغم مستواه المتواضع، زيادة في السنوات الأخيرة من ستة تدخلات في عام 2000 بلغت قيمتها 90 000 دولار إلى 25 بعثة في عام 2002 بلغت قيمتها 345 000 دولار. وهذا يمثل مجالاً مفتوحاً ينبغي مواصلة العمل على زيادة الاستفادة منه.

انظر التوصية 11

التكاليف العامة

138- ثمة مصدر إضافي للإيرادات يتمثل في التكاليف العامة التي تُسجّل على حساب وكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة من أجل تغطية تكاليف الدعم الإداري. والتكاليف العامة المطبّقة هي كما يلي: 10 في المائة من التكاليف المباشرة للمتطوعين تتحملها وكالات الأمم المتحدة، و10 في المائة للصناديق الاستثنائية تتحملها الجهات المانحة (8.5 في المائة لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة و1.5 في المائة للمكاتب القطرية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) وترتيبات

التمويل الكامل، و 8 في المائة تتحملها إدارة عمليات حفظ السلام. وهذا المعدل الأدنى المطبَّق بالنسبة لإدارة عمليات حفظ السلام يأخذ في الاعتبار أن جزءاً من خدمات الدعم يتم توفيره من قِبَل البعثة المعنية ويُغطى من خلال ميزانيتها.

139- وفي حين يبدو أن برنامج متطوعي الأمم المتحدة يحتفظ بمدفوعات التكاليف العامة التي تتحملها إدارة عمليات حفظ السلام، فإن جميع مدفوعات التكاليف العامة الأخرى تذهب إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتُسجَل كإيرادات مقابل ذلك الجزء الذي يموله البرنامج الإنمائي من ميزانية دعم برنامج متطوعي الأمم المتحدة لفترة السنتين. وبالإضافة إلى ذلك، تتقاضى المكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي من برنامج متطوعي الأمم المتحدة نسبة موحدة قدرها 2.5 في المائة عن تكاليف عمل جميع المتطوعين الممولين وغير الممولين من البرنامج الإنمائي. ولم يتضح الأساس المنطقي لهذا الاختلاف في الاحتفاظ بمدفوعات التكاليف العامة من قِبَل البرنامج الإنمائي.

140- كما حصل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على نحو 560 000 دولار في فترة السنتين الأخيرة مقابل تكاليف الخدمات المركزية المقدمة إلى برنامج متطوعي الأمم المتحدة من قِبَل مكتب الإدارة، ومكتب مدير البرنامج، ومكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء، وأمانة المجلس التنفيذي. وقد شكّل هذا المبلغ ما نسبته 8 في المائة من مجموع المبالغ التي أنفقت في عام 2001 من ميزانية الدعم لفترة السنتين.

ثامناً - رصد البرامج وتقييمها والإبلاغ عنها

141- تُعرض نتائج أنشطة برنامج متطوعي الأمم المتحدة كل سنتين في التقرير الذي يقدمه مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى المجلس التنفيذي للبرنامج. وبالإضافة إلى ذلك، يُصدر برنامج متطوعي الأمم المتحدة، منذ عام 1998، تقريراً سنوياً بهدف إطلاع شركائه، بشكل أفضل، على الأنشطة والتطورات الرئيسية التي تحدث خلال السنة. وتتبع في عرض التقرير الفئات المحددة في إطار النتائج الاستراتيجية الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وليس الأهداف المحددة في خطة أعمال برنامج متطوعي الأمم المتحدة. وهناك أربع مناسبات أخرى على الأقل تم فيها عرض/نشر أنشطة برنامج متطوعي الأمم المتحدة في سياق عملية الإبلاغ الخاصة ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى جانب الأنشطة الأخرى للبرنامج الإنمائي، أي التقرير السنوي الذي يقدمه مدير البرنامج، والتقرير السنوي الموجه نحو النتائج، والتقرير المرحلي بشأن إطار التمويل المتعدد السنوات، وتقرير التقييم السنوي الذي يقدمه مدير البرنامج. وهذه التقارير هي ذات مضمون إعلامي بصفة عامة؛ ويرى المفتش أنه لكي يكون لهذه التقارير دور مفيد، فينبغي أن تكون تحليلية بدرجة أكبر.

142- وليست هناك أية آلية فعالة لرصد وتقييم وقياس نتائج وتأثير أنشطة برنامج متطوعي الأمم المتحدة بالاستناد إلى أهداف وغايات محددة في خطة الأعمال. ويتعين رصد تنفيذ خطة الأعمال هذه على أساس فصلي خلال اجتماعات كبار الموظفين. إلا أن تواتر ومضمون التقارير المقدمة إلى هذه الاجتماعات لا يسمحان بإجراء استعراض منتظم وشامل للأداء. فالتقارير الإدارية التي يتم إعدادها لهذه الاجتماعات، ولا سيما التقارير المتعلقة بنقاط القوة، تتضمن

معلومات مفيدة للإدارة فيما يتعلق ببعض المسائل المحددة جداً ولكنها لا تشمل سوى القليل من التحليل للتقدم المحرز في اتجاه تنفيذ الأنشطة بالاستناد إلى أهداف خطة الأعمال. ولا يتم إعداد أية تقارير تحليلية شاملة دورية أو سنوية من أجل قياس النتائج المحققة بالاستناد إلى الأهداف المحددة في خطة الأعمال ولبين أسباب الفشل في تحقيق الأهداف أو عدم تحقيقها بالكامل واتخاذ الإجراءات التصحيحية. ويؤدي عدم وجود آليات رصد فعالة، بالإضافة إلى عدم التركيز على عدد من الأنشطة التي تسهل إدارتها بدرجة أكبر، إلى حدوث تأخيرات في تنفيذ مشاريع ومهام معينة حسبما أوضح في مواضع مختلفة من هذا التقرير.

143- وتتولى وحدة التقييم المسؤولية عن الترتيب لإجراء عمليات تقييم مواضيعي واستراتيجي لمختلف جوانب برنامج متطوعي الأمم المتحدة. وهي تقوم بإعداد ونشر المبادئ التوجيهية لعمليات التقييم وتكفل استخلاص الدروس العامة من عمليات التقييم ومناقشتها وتنمية القدرات في سياق هذه العملية.

144- ولقد كانت وظيفة التقييم في برنامج متطوعي الأمم المتحدة ضعيفة قبل عام 1998. وكما ذكر آنفاً، كانت الموارد المتأتية من صندوق التبرعات الخاص، في عام 1998، تُخصص لتدعيم القدرة التقييمية لبرنامج متطوعي الأمم المتحدة. وعقب اتخاذ هذا القرار، اضطلع برنامج متطوعي الأمم المتحدة بعدد من عمليات الاستعراض الاستراتيجي واستعراض المشاريع التي أجراها خبراء استشاريون خارجيون والتي اشتملت على مشاركة المستفيدين في إعداد وتصميم عمليات التقييم. وخلال فترة السنتين 2000-2001 أنفق على عمليات التقييم نحو 380 000 دولار من موارد صندوق التبرعات الخاص. واضطلع خبراء استشاريون خارجيون مستقلون بثلاث عمليات تقييم استراتيجي و23 استعراضاً وتقييماً للمشاريع والمواضيع أو البرامج القطرية شملت أنشطة في نحو 40 بلداً.

145- ويتم تحديد المسائل التي يجري النظر فيها من خلال عملية استشارية بمشاركة أقسام العمليات والإدارة العليا. أما عملية الاختيار والموافقة النهائية فيقوم بها المنسق التنفيذي. كما يتم تقييم جميع المشاريع الممولة من صندوق التبرعات الخاص، فضلاً عن المشاريع الممولة من الصناديق الاستثنائية، عندما يقتضي ذلك الاتفاق المعقود مع الجهات المانحة.

146- وتجرى عمليات التقييم على أساس مشروع المبادئ التوجيهية الوارد في كتيب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المعنون "الرصد والتقييم الموجهان نحو النتائج". وقد أُرجئ حتى عام 2004 إنجاز هذه المبادئ التوجيهية التي كان من المقرر إنجازها قبل ما يزيد عن ثلاث سنوات.

147- وليس لدى برنامج متطوعي الأمم المتحدة نظام فعال لمتابعة تنفيذ التوصيات الناشئة عن عمليات التقييم. ويتم سنوياً إعداد تقرير توليفي لنتائج جميع عمليات التقييم، وتجرى مناقشة هذا التقرير من قِبَل موظفي المقر ويُنشر في الميدان. وبالإضافة إلى ذلك، يشارك رئيس وحدة التقييم في لجنة تقييم المشاريع من أجل ضمان استفادة المشاريع الجديدة من الدروس المستخلصة من عمليات التقييم السابقة. وقد اتخذت خطوتان هامتان في عام 2003 في اتجاه استحداث نظام للمتابعة. فقد تم، أولاً، وضع مصفوفة للمتابعة، في شكل مطبوع، من أجل تتبع تنفيذ التوصيات، ويجري حالياً استخدام هذه المصفوفة لأول مرة في عملية استعراض قطرية. إلا أنه لكي يعمل

هذا النظام بكفاءة، وبالنظر إلى العدد الكبير من عمليات التقييم وتنوعها، سيتعين إنشاء قاعدة بيانات لتتبع حالة تنفيذ كل توصية والإبلاغ عن سير هذا التنفيذ. وقد أوضح رئيس وحدة التقييم أنه قد تم النظر في إنشاء مصفوفة لتتبع التنفيذ على شبكة الويب ولكنه تقرر الانتظار إلى حين تنفيذ المرحلة الثانية من عملية تخطيط موارد المؤسسات لمعرفة ذلك القدر الذي يمكن استخدامه منها لأغراض الرصد. ويرى المفتش أن تأجيل استخدام مثل هذه الأداة الإدارية الهامة لا ينبغي أن يتم إلا نتيجة لقرار مدروس يحدد كيف ومتى يمكن توفير بديل لذلك.

148- أما الخطوة الثانية فهي أنه قد تقرر أن تقوم وحدة التقييم، اعتباراً من منتصف عام 2003، بتقديم تقارير إلى اجتماعات كبار الموظفين بشأن تنفيذ خطة التقييم وحالة متابعة عمليات التقييم. ومن المؤسف أن هذا لم يحدث قط بسبب القيود الزمنية. وقد كان من شأن استعراض تنفيذ خطة التقييم لعام 2002، لو حدث، أن يُظهر أنه من بين التقييمات الاستراتيجية وتقييمات المشاريع والتقييمات المواضيعية المخطط لها وعددها 34 تقييماً، تم إنجاز - أو كان العمل جارياً على إنجاز - ما نسبته 62 في المائة منها، أما التقييمات المتبقية فقد أُرجئت/ألغيت.

انظر التوصية 12

149- وثمة طريقة تقييم أخرى تتسم بأهمية خاصة، وهي تتمثل في نظام الإبلاغ الدوري الخاص بالمتطوعين. فالحصول على آراء وتعليقات من المتطوعين الذين يؤدون دوراً مفيداً في تنفيذ أهداف برنامج متطوعي الأمم المتحدة هو أمر بالغ الأهمية بالنسبة لبرنامج المتطوعين. ومن ناحية أخرى، يمكن لنظام الإبلاغ هذا أن يساعد في مراعاة ما تشعر به بعض الدول الأعضاء والوكالات المتعاونة من اهتمام فيما يتعلق بالحاجة إلى تقييم تأثير عمل المتطوعين تقييماً أفضل.

150- وبعد التوقف، قبل سنتين، عن استخدام النظام السابق الذي لم يكن نظاماً فعالاً جداً من حيث التكلفة، فضلاً عن أنه كان موضع بعض الانتقادات، استُحدث في النهاية نظام جديد في نيسان/أبريل 2003. ويشمل نظام الإبلاغ الجديد المتطوعين العاملين لفترات طويلة وأولئك العاملين لفترات قصيرة بموجب عقود تزيد مدتها عن شهر واحد. وقد تم اختبار هذا النظام بحلول نهاية فترة الإبلاغ الأولى في تموز/يوليه 2003. ويجري العمل على ضبطه لجعله أكثر ملاءمة للمستعملين. ومن المتوقع أن تصدر النسخة الجديدة من هذا النظام بحلول كانون الثاني/يناير 2004. ومن المؤكد أن ثمة حاجة إلى تأمين الامتثال لمتطلبات هذا النظام، وبخاصة امتثال المشرفين. وقد بلغ معدل الامتثال وقت قيام وحدة التفتيش المشتركة بهذا الاستعراض في نهاية أيلول/سبتمبر 2003، ما نسبته 35 في المائة في حالة المتطوعين و10 في المائة في حالة المشرفين. وكخطوة أخرى، سيتعين تعديل هذا النظام بحيث تدرج في إطاره التقييمات القصيرة التي تقل مدتها عن شهر واحد.

انظر التوصية 13

تاسعاً - الرقابة

151- إن لآليات الرقابة التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي اختصاصاً يشمل برنامج متطوعي الأمم المتحدة. ويوفر مجلس مراجعي الحسابات التابع للأمم المتحدة خدمات الرقابة الخارجية فيما يتعلق باعتماد حسابات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لفترة السنتين. وهناك نظام معمول به لتقديم تقارير دورية إلى المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي بشأن حالة تنفيذ التوصيات التي يقدمها مجلس مراجعي الحسابات.

152- ويؤدي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء وظائف المراجعة الداخلية لحسابات برنامج متطوعي الأمم المتحدة. وقد أجريت آخر عملية مراجعة داخلية قبل ست سنوات، أي في عام 1997. وقد كانت عملية المراجعة التي قام بها مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء في عام 1997 مفيدة جداً. فتمت صياغة خطة متابعة يجري رصد تنفيذها. واعترافاً بالعمل المنجز في تنفيذ التوصيات التي انبثقت عن عملية المراجعة، قام مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء بمنح برنامج متطوعي الأمم المتحدة شهادة تقدير.

153- ويبدو أنه لم تتم، قبل هذه العملية، أية عملية مراجعة داخلية على مدى سنوات عديدة. ويظهر أنه كان من المتوقع إجراء عملية المراجعة الداخلية التالية لحسابات برنامج متطوعي الأمم المتحدة خلال فترة السنتين الحالية. ولكنها أُرجئت بالنظر إلى قيام وحدة التفتيش المشتركة بهذا الاستعراض. ويوصى بأن يتم إنشاء دورة استعراض دوري.

154- كما يؤدي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/مكتب مراجعة الحسابات ورصد الأداء ووظائف تحقيق، بناء على طلب برنامج متطوعي الأمم المتحدة أو إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو عندما تُكتشف أثناء القيام بعملية مراجعة روتينية أدلة على وجود أخطاء. إلا أنه ليس من الواضح ما إذا كان متطوعو الأمم المتحدة العاملون مع الصناديق والبرامج الأخرى التابعة للأمم المتحدة أو مع وكالاتها المتخصصة يندرجون في نطاق اختصاص خدمات التحقيق ذات الصلة، مثلما حدث مؤخراً في حالة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ووفقاً لأحكام المادة 2-4 من مذكرة التفاهم المعقودة مع إدارة عمليات حفظ السلام، "يخضع متطوعو الأمم المتحدة لقواعد وإجراءات برنامج متطوعي الأمم المتحدة في المسائل التأديبية. إلا أن متطوعي الأمم المتحدة مطالبون، مع ذلك، بالتعاون الكامل في أية عملية تحقيق تُجرىها البعثة في أية حالة قد تكون للمتطوع علاقة بها".

انظر التوصيتين 14 و15

الحواشي

- (1) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 2659 (د-25) المؤرخ 7 كانون الأول/ديسمبر 1970.
- (2) JIU/REP/1995/13، التوصية 11.
- (3) مقررا مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 20/92 و 35/92، ومقررا المجلس التنفيذي للبرنامج الإنمائي 9/94 و 32/96.
- (4) يستند هذا التصنيف إلى إطار النتائج الاستراتيجي للبرنامج الإنمائي.
- (5) شارك متطوعو الأمم المتحدة لأول مرة في بعثة ميدانية أوفدتها الأمم المتحدة في مطلع عام 1991، وهي بعثة الأمم المتحدة المتقدمة في كمبوديا، واشتركوا فيما بعد في 19 عملية من عمليات حفظ السلام (الوثيقة A/55/697 الصادرة في 18 كانون الأول/ديسمبر 2000، الفقرتان 2 و 3).
- (6) قرار الجمعية العامة 17/52 المؤرخ 20 تشرين الثاني/نوفمبر 1997.
- (7) قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي 44/1997 المؤرخ 22 تموز/يوليه 1997، الفقرة 3.
- (8) قرار الجمعية العامة 38/56 المؤرخ 5 كانون الأول/ديسمبر 2001، المرفق، الفرع ثالثاً-1.
- (9) القرار 106/57 المؤرخ 26 تشرين الثاني/نوفمبر 2002، الفقرة 8.
- (10) www.unvolunteers.org/infobase/articles - "Volunteerism and the Millennium Development Goals: an opportunity and an imperative".
- (11) حسب الإحصاءات المتوافرة في 19 أيلول/سبتمبر 2003، وهو تاريخ انعقاد الاجتماع الأخير لكبار الموظفين الذي تمت فيه مناقشة هذا الموضوع.
- (12) Francesca Taylor, "Second follow-up review of UNV collaboration with cooperating organizations" (December 2001), p.10
- (13) انتدابات متطوعي الأمم المتحدة الوطنيين في عام 2002: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/برنامج متطوعي الأمم المتحدة 53 في المائة؛ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 28 في المائة؛ مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع 65 في المائة.
- (14) المرجع المذكور سابقاً: Taylor, p. 9-10.

.Audit Report 02/025 of 28 November 2002, paras.13 and 14-18 (15)

الحواشي (تابع)

(16) الوثيقة A/55/697 الصادرة في 18 كانون الأول/ديسمبر 2000، الفقرتان 18 و19.

(17) الوثيقة A/AC.96/979 الصادرة في 25 آب/أغسطس 2003، الفقرة 66.

(18) الوثيقة A/55/305-S/2000/809 الصادرة في 21 آب/أغسطس 2000، الفقرة 142.

(19) الوثيقة E/4790 الصادرة في 14 نيسان/أبريل 1970: "The feasibility of creating an international corps of volunteers for development"

، الفقرتان 6 و7.

(20) استحدثت الإجراءات الوطنية في الآونة الأخيرة.

(21) التكاليف غير المتكررة المتصلة بنفقات السفر في مهمات والعودة إلى الوطن، وبدلات الإقامة في البلد الموفد إليه والعودة إلى الإقامة في بلد الإيفاد، وتكاليف التأمينات الصحية والتأمين على الحياة وتكاليف الإجراء الطبي والأمني، تبلغ في متوسطها 400 17 دولار في حالة المتطوعين الدوليين و600 2 دولار في حالة المتطوعين الوطنيين.

(22) الوثيقة ST/IC/2002/8 الصادرة في 5 آذار/مارس 2002.

(23) تقديرات برنامج متطوعي الأمم المتحدة - وحدة التفتيش المشتركة.

.Audit Report 02/025, paras. 11-12 (24)

(25) الوثيقة A/AC.96/978 الصادرة في 21 آب/أغسطس 2003، "تقرير مجلس مراجعي الحسابات عن البيانات المالية لصناديق التبرعات التي يديرها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين للسنة المنتهية في 31 كانون الأول/ديسمبر 2002"، الفقرة 84.

(26) نفس المرجع المذكور سابقاً: p. 10 Taylor.

(27) نفقات عام 2002 = 192 370 دولاراً من دولارات الولايات المتحدة: 35 586 (786 5 بيان من بيانات السيرة الذاتية المسجلة + 29 800 استبيان وردت إلكترونياً) = 5.40 من دولارات الولايات المتحدة؛ نفقات عام 1997 = 382 000 دولار: 7 152 بيان من بيانات السيرة الذاتية المسجلة = 53 دولاراً.

الحواشي (تابع)

(28) نفقات عام 2002 = 192 370 دولاراً: 2 892 (1940 طلباً خطياً + 952 طلباً مسجلاً في السجل عن طريق شبكة الويب) = 66.5 من دولارات الولايات المتحدة.

(29) الوثيقة DP/2002/1 الصادرة في 8 نيسان/أبريل 2002، الفقرة 59.

(30) برنامج موارد الأمم المتحدة الاستشارية الدولية القصيرة الأجل (UNSTAR): يشمل متطوعين تابعين لشركات يوفدون في بعثات استشارية قصيرة الأجل إلى بلد ما بمقتضى اتفاق بين برنامج متطوعي الأمم المتحدة والشركة المعنية.

(31) برنامج نقل المعرفة عن طريق الرعايا المغتربين (TOKTEN): يشمل المغتربين الحائزين على تراخيص إقامة دائمة في بلد آخر أو على جنسية هذا البلد والذين يخدمون في بلدانهم الأصلية.

(32) دائرة الأمم المتحدة لتكنولوجيا المعلومات هي مبادرة تطوعية لسد الفجوة الرقمية بين الشمال والجنوب، وقد أنشأها برنامج متطوعي الأمم المتحدة بناءً على طلب من الأمين العام.

(33) موظفو برامج في 79 مكتباً قطرياً + مدراء برامج في 5 بعثات لحفظ السلام = 84 بلداً من بين 139 بلداً من البلدان التي انثدب المتطوعون للعمل فيها.

(34) الوثيقة DP/2002/18، الفقرة 65.

(35) في عام 2000، جرت مناقشات بين إدارة عمليات حفظ السلام وبرنامج متطوعي الأمم المتحدة من أجل إبرام مذكرة تفاهم شاملة (A/55/305-S/2000/809)، الفقرة 142.

(36) القرار 2659 (د-25).

(37) يتألف المشاركون في فريق الإدارة الأساسي، بالإضافة إلى المنسق التنفيذي ونائبه، من رئيس فريق تطوير البرامج والعمليات، ورئيس فريق خدمات الدعم، ورئيس فريق العلاقات الخارجية، ورئيس المكتب التمثيلي في أمريكا الشمالية ومقره في نيويورك، وهو يشارك في الاجتماعات عن بُعد.

(38) يتألف المكتب التمثيلي في أمريكا الشمالية من أربعة موظفين برئاسة موظف برتبة مد-1؛ ويوجد في كل من مكنتي الاتصال في جنيف واليابان موظفان اثنان ويرأس كل واحد منهما موظف برتبة تعادل ف-3. وقد بلغت التكاليف ذات الصلة في عام 2002 نحو 0.5 مليون دولار للمكنتين في نيويورك وجنيف، و150 000 دولار للمكتب في اليابان. وقد دفعت الحكومة هذا المبلغ الأخير بالكامل.

الحواشي (تابع)

(39) الوثيقة DP/88/46، الفقرة 11.

- (40) مقرر المجلس التنفيذي 24/97، الفقرة 4، والوثيقة DP/1997/23، الفقرات 103-114.
- (41) مقرر المجلس التنفيذي 23/99 والوثيقة DP/1999/31، الفقرة 92.
- (42) الوثيقة DP/2001/21، المؤرخة 29 حزيران/يونيه 2001، تقديرات ميزانية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لفترة السنتين 2002-2003، الفقرات 94-100.
- (43) المرجع نفسه، والوثيقة DP/1997/23، الفقرة 114.
- (44) الوثيقة DP/90/45، الفقرة 20.
- (45) باستثناء الموظفين الفنيين المبتدئين.
- (46) دليل التعيينات لمدد محدودة، تشرين الثاني/نوفمبر 2000.
- (47) A/52/30، "تقرير لجنة الخدمة المدنية الدولية عن سنة 1997"، الفقرة 237.
- (48) المرجع نفسه، الفقرة 236.
- (49) الوثيقة UNDP/ADM/97/70.
- (50) الوثيقة DP/2001/21 الصادرة في 29 حزيران/يونيه 2001، الجدول 9، الصفحة 72.
- (51) الفقرة 4.
- (52) المقرر الذي اعتمد في 1 تموز/يوليه 1988، الفرع باء، الفقرة 4.
- (53) المقرر الذي اعتمد في 19 حزيران/يونيه 1998، الفقرة 8.
- (54) الوثيقة DP/2001/22 الصادرة في 25 تموز/يوليه 2001.

برنامج متطوعي الأمم المتحدة

الهيكل التنظيمي

مكتب المنسق التنفيذي

المنسق التنفيذي بالنيابة: آد دي راد
 نائب المنسق التنفيذي
 موظف لشؤون الإدارة: دونيتيان كاتابارو

