38 C

المؤتمر العام
الدورة الثامنة والثلاثون، باريس ٢٠١٥

United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединенных Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للتربية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

38 C/23
٣٨م/٢٣
٢٠١٥/١٠/٣٠
الأصل: إنجليزي

البند **٥,٢** من جدول الأعمال المؤقت

متابعة توصيات وحدة التفتيش المشتركة للأمم المتحدة بشأن أساليب عمل الهيئات الدولية الحكومية التابعة لليونسكو

تقرير مراجع الحسابات الخارجي

التقديم

المصدر: القرار ٣٧م/٩٦ والقرار ١٩٧م ت/٢٨ (الذي اعتمده المجلس التنفيذي بشأن البندين ٢٨ و٤٤).

الخلفية: تُقدَّم هذه الوثيقة عملاً بالقرار ٣٧م/٩٦ والقرار ١٩٧م ت/٢٨ و٤٤.

الغرض: طلب المؤتمر العام، في القرار ٣٧م/٩٦، "من مراجع الحسابات الخارجي أن يقدم إلى المجلس التنفيذي، في دورته السادسة والتسعين بعد المائة، تقريراً مرحلياً عن نتائج استعراض نُظم الإدارة وعن أهم التوصيات المنبثقة عنه، وأن يقدم التقرير الكامل إلى المجلس التنفيذي في دورته السابعة والتسعين بعد المائة، بغية رفع توصيات بشأن تدابير المتابعة الملائمة إلى المؤتمر العام في دورته الثامنة والثلاثين للنظر فيها".

القرار المطلوب: يُرجى من المؤتمر العام البتّ في الأمور التي أوصاه بها المجلس التنفيذي في الفقرة ٧ من قراره الوارد في هذه الوثيقة.

المقدمة

١- درس المجلس التنفيذي تقرير مراجع الحسابات الخارجي الخاص بمراجعة نظم الإدارة في اليونسكو والكيانات والصناديق المالية والبرامج المرتبطة بها، وكذلك التعديلات التي اقتُرح إدخالها على النظام الداخلي للمجلس التنفيذي، ثمّ اعتمد القرار التالي بغرض تقديم توصيات بشأن تدابير المتابعة الملائمة إلى المؤتمر العام إبّان دورته الثامنة والثلاثين للنظر فيها (القرار ١٩٧م ت/٢٨ [الذي اعتمده المجلس التنفيذي بشأن البندين ٢٨ و٤٤]):

إن المجلس التنفيذي،

١ – وقد درس الوثيقة ١٩٧م ت/٤٤،

٢ – ودرس أيضاً الوثيقتين ١٩٧م ت/٢٨ و١٩٧م ت/٢٨ إعلام المتعلقتين بمراجعة نُظم الإدارة في اليونسكو،

٣ – وإذ يحيط علماً بالعمل الشاق الذي اضطلع به فريق العمل غير الرسمي المعني بالحوكمة،

٤ – ويأخذ بعين الاعتبار التوصيات والاستنتاجات الواردة في تقرير مراجع الحسابات الخارجي بشأن نُظم الإدارة في اليونسكو،

٥ – ويؤكد مجدداً ضرورة الإصلاح الكامل والشامل لليونسكو، ولا سيّما لهيئتيها الرئاسيتين، من أجل ضمان تعزيز الفعالية والكفاءة في مجال إدارة المنظمة،

٦ – يحيط علماً بالمعلومات الإضافية التي قدمتها الأمانة بشأن الآثار المالية المترتبة على المقترحات الواردة في الوثيقة ١٩٧م ت/٤٤؛

٧ – ويوصي المؤتمر العام في دورته الثامنة والثلاثين بما يلي:

(أ) مناقشة مسألة الحوكمة وإجراءات وأساليب عمل الهيئتين الرئاسيتين لليونسكو؛

(ب) إنشاء فريق عمل مفتوح العضوية معني بالحوكمة وإجراءات وأساليب عمل الهيئتين الرئاسيتين لليونسكو استناداً إلى تقرير مراجع الحسابات الخارجي بشأن نُظم الإدارة في اليونسكو على وجه الخصوص؛

(ج) تحديد المهمة المسندة إلى فريق العمل المفتوح العضوية ووضع جدول زمني لاضطلاعه بها بحيث يتسنى له تقديم تقريره في هذا الصدد إلى المؤتمر العام إبّان دورته التاسعة والثلاثين؛

٨ – ويطلب من المديرة العامة لليونسكو أن تدرج في جدول أعمال الدورة الثامنة والثلاثين للمؤتمر العام لليونسكو بنداً بشأن الحوكمة وإجراءات وأساليب عمل الهيئتين الرئاسيتين لليونسكو؛

٩ – ويطلب أيضاً من المديرة العامة أن تقدم إلى فريق العمل المذكور آنفاً إبّان اجتماعه الأول المزيد من المعلومات عن بنية الهيئات الرئاسية لوكالات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة، ومنها معلومات عن الجوانب المتعلقة بعضوية هذه الهيئات وكيفية عملها ووتيرة اجتماعاتها، من أجل إجراء مقارنة في هذا الصدد على صعيد المنظومة؛

١٠- ويطلب من رئيس المجلس التنفيذي العمل، بالتشاور مع المديرة العامة، على وضع الترتيبات العملية اللازمة لاجتماع أعضاء المجلس التنفيذي ست مرات في السنة مبدئياً، وعقد هذه الاجتماعات على سبيل التجربة خلال فترة العامين ٢٠١٦-٢٠١٧ بدون تعديل النظام الداخلي. وسيكون باب المشاركة في هذه الاجتماعات مفتوحاً لجميع الدول الأعضاء في اليونسكو، ومنها الدول غير الأعضاء في المجلس التنفيذي التي ستشارك فيها بصفة مراقب معززة، وكذلك للأمانة؛

١١- ويقرّر تعليق عمل الفريق التحضيري وتعليق عقد الاجتماعات الإعلامية على سبيل التجربة خلال فترة العامين ٢٠١٦-٢٠١٧ وإدماجها في اجتماعات أعضاء المجلس التنفيذي المبيّنة في الفقرة ١٠ من هذا القرار. ولن يتمتع المشاركون في هذه الاجتماعات بصلاحية اتخاذ القرارات، بيد أنّها ستؤدي إلى تيسير المناقشات خلال الدورات الرسمية العادية للمجلس التنفيذي أثناء فترة العامين، ويجب إجراء تقييم لهذه الاجتماعات بعد عقدها وإدراج هذا التقييم في التقرير المذكور في الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٧ من هذا القرار؛

١٢- ويطلب من المديرة العامة مراجعة وتحسين الوثائق التوجيهية الموجودة حالياً فيما يخص مهام ومسؤوليات الهيئتين الرئاسيتين وأعضاء المجلس التنفيذي، وكذلك مسرد مختصرات اليونسكو، من أجل تزويد الدول الأعضاء بها؛

١٣- ويطلب أيضاً من المديرة العامة الشروع في تنفيذ التوصيات ١ و١١ و١٣ الواردة في تقرير مراجع الحسابات الخارجي بشأن نُظم الإدارة في اليونسكو المذكور آنفاً، وموافاة المجلس التنفيذي بمعلومات عن التقدم المحرز في هذا المجال إبّان دورته التاسعة والتسعين بعد المائة.

منظمة الأمم المتحدة
للتربيـة والعلم والثقافة

المجلس التنفيذي
الدورة السابعة والتسعون بعد المائة

197 EX/28

١٩٧م ت/٢٨

باريس، ٢٠١٥/٨/٢٦
الأصل: فرنسي

البند **٢٨** من جدول الأعمال المؤقت

التقارير الجديدة لمراجع الحسابات الخارجي

الملخص الجامع

عن مراجعة نظم الإدارة في اليونسكو
والكيانات والصناديق المالية والبرامج المرتبطة بها

الملخص

تضم هذه الوثيقة الملخص الجامع الذي أعده مراجع الحسابات الخارجي لتقريره الخاص بمراجعة نظم الإدارة في اليونسكو والكيانات والصناديق المالية والبرامج المرتبطة بها والوارد في الوثيقة ١٩٧م ت/٢٨ إعلام، وذلك عملاً بالمادة ١٢,٦ من النظام المالي وتنفيذاً للقرار ٣٧م/٩٦.

الإجراءات المتوقع من المجلس التنفيذي اتخاذها: القرار المقترح في الفقرة ٢٨.

ملخص جامع مقدم إلى أصحاب القرار

التقرير الخاص بمراجعة نظم الإدارة في اليونسكو والكيانات والصناديق المالية والبرامج المرتبطة بها

تنبيه: أعد مراجع الحسابات الخارجي هذا الملخص الجامع المقدم إلى أصحاب القرار "الملخص التنفيذي"، بناء على طلب الأمانة من أجل ضمان الحد الأمثل لتكاليف الترجمة وتيسير مناقشات الهيئتين الرئاسيتين. ولا يعوَّل إلا على التقرير الكامل من حيث المضمون الدقيق وطبيعة ملاحظات وتوصيات مراجع الحسابات الخارجي ونطاقها.

١ - طلب المؤتمر العام في قراره ٣٧م/٩٦، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، من مراجع الحسابات الخارجي أن يجري مراجعة لإدارة اليونسكو الخارجية والهيئات المرتبطة بها أو التي تديرها (الملحق ٢)، وذلك متابعةً لتقرير أعدته وحدة التفتيش المشتركة التابعة للأمم المتحدة عن إدارة اليونسكو وتنظيمها الإداري. وقُدم إلى المجلس التنفيذي في نيسان/أبريل ٢٠١٥، بناءً على طلبه، تقرير مرحلي في هذا الشأن (الوثيقة ١٩٦م ت/٢٣ إعلام ٥)، ووُجِّه إلى المجلس في تموز/يوليو ٢٠١٥ التقرير الكامل الذي يرد هنا ملخص له، لكي يتسنى للمجلس أن يرفع، تنفيذاً لهذا القرار، "توصيات بشأن تدابير المتابعة الملائمة إلى المؤتمر العام في دورته الثامنة والثلاثين (أيلول/سبتمبر ٢٠١٥) للنظر فيها".

٢ - ويُلخص الفصل الأول الظروف التي تم فيها إنجاز الدراسة الخاصة بالإدارة، التي استفادت بوجه خاص من التقييم الذاتي للهيئات الإدارية، ومن تقييم تكاليف أساليب الإدارة وأسس المقارنة بمؤسسات دولية أخرى.

٣ - ويقترح الفصل الثاني توجهات تندرج في متابعة التوصيات العديدة التي دعت في الماضي إلى تحسين تنظيم الإدارة الخارجية، مع أنها لم تتح بعد جني جميع الثمار المنشودة منها. وتظل هذه التوصيات ضرورية، مع أنها غير كافية نظراً إلى أوجه الخلل والفجوات المستمرة التي أدت إلى الإسراع في إعداد هذه المراجعة.

٤ - أما الفصل الثالث والأخير فتُصاغ فيه بالنتيجة **خمس عشرة توصية جديدة بغية إعادة الهيكلة وإثراء الإدارة الخارجية**. وهناك ملاحق تُكمل الملاحظات الواردة في هذه الفصول.

أولاً – المنهجية والتقييم الذاتي والتكاليف	ثانياً – تحسين تنظيم الإدارة الخارجية	ثالثاً – إعادة هيكلة الإدارة الخارجية وتعزيزها	*الملاحق*
• راعى التحقيق عمليات المراجعة والتقييم العديدة التي أجريت في السنوات القليلة الماضية. • هيمنة في التقييم الذاتي للهيئات الإدارية شعور بالرضى الذاتي يحد من فعالية هذا التقييم الذاتي. • لا تزال التكاليف غير المباشرة للإدارة غير معروفة تماماً، ولكن تقديرها يشير إلى أنها تظل كبيرة، مع أن هذا التقدير غير كامل.	• اتخاذ تدابير في عشرة مجالات مستخلصة من توصيات سابقة يجري بذلك تكرارها وتوسيع نطاقها. • اصطدم معظم هذه التدابير كلياً أو جزئياً بعقبات يفرض السياق الحالي، ولا سيما الظرف المالي، تخطيها بلا أي تردد.	• ثمة ١٥ توصية جديدة ترمي إلى تقليص التداخل، وضم الهيئات الإدارية بعضها إلى بعض، وتحقيق الاتساق في القواعد والإجراءات، وزيادة كفاءات الأداء، وخفض التكاليف. • يستلزم تحسين التوجه نحو استرجاع الثقة اتخاذ تدابير فيما يتعلق بنظام الإدارة، والأخلاقيات، ولجنة مراجعة الحسابات على وجه الخصوص.	• *القانون الدولي للإدارة.* • *نتائج إحصاءات التقييم الذاتي.* • *التكاليف المباشرة وغير المباشرة.* • *الهيئات الإدارية في مواجهة المخاطر المتمثلة في ملاحظة وجود تنازع مصالح وفساد واحتيال.*

أولاً– المنهجية والتقييم الذاتي

١ – النطاق والتعريفات

٥ – لم تقدم اليونسكو ولا الأمم المتحدة، اللتان تعتمدان على هيئات رئيسية، أي تعريف لمفهوم "الهيئة الإدارية". فهذا المصطلح يدل هنا على هيئة تنظيمية واجتماع منتظم لليونسكو (انظر ملحق الوثيقة ١٩١م ت/١٦ الجزء الرابع): "الاجتماعات ذات الصفة التمثيلية"، الفئات الأولى (المؤتمرات الدولية للدول) والثانية (اجتماعات ذات طابع دولي حكومي غير هذه المؤتمرات) والثالثة (مؤتمرات غير حكومية). ولا تندرج الهيئات الاستشارية غير الثابتة في هذا النطاق (ومنها على سبيل المثال منتديات اليونسكو كمنتدى التربية على المواطنة العالمية)، وكذلك معاهد ومراكز الفئة ٢.

٦ – وتطوَّر القانون الدولي للإدارة في الفترة الأخيرة، من دون أن تكون اليونسكو قد قدمت تعريفها الخاص لمفهوم الإدارة. وبذلك اعتُمد تعريف بالتشاور مع المنظمة واستُخدم هذا التعريف مرجعاً لعملية المراجعة:

التعريف: *يُقصد بالإدارة الإطار القانوني وشكل ممارسة السلطة السياسية اللازمان لتوجيه عمل المنظمة والإشراف عليه، وتحديد التوجه الاستراتيجي للمنظمة مع تحديد أولوياتها، وتقييم أدائها بصورة منتظمة، وتحديد مستوى المخاطرة المقبول لعملها، وتخصيص الموارد وفقاً للأولويات المتفق عليها والنتائج المنشودة، وإبلاغ الأطراف المعنية بهذه الأمور.*

٧ – وتحاور مراجع الحسابات الخارجي مع كل مكوّن من المكوّنات المعنية في اليونسكو[١]، واتخذ الحوار أشكالاً مختلفة تلائم هذه المكوّنات والموضوع المطروح؛ ويرد معظم ما نجم عن ذلك من ملاحظات في ملاحق التقرير المرحلي المذكور آنفاً. واستلزمت هذه الأعمال تعبئة مجموعة من مراجعي الحسابات بدوام جزئي في الفترة الممتدة من شباط/فبراير ٢٠١٤ إلى حزيران/يونيو ٢٠١٥، ووصل عدد أفراد المجموعة إلى ستة مراجعي حسابات لديهم خبرة واسعة في المنظمات الدولية وفي المسائل الإدارية المندرجة في الأوساط الدبلوماسية والمتعددة الأطراف. أما التشتت وانتشار التباين والطابع الذي تشوبه أحياناً الفجوات في المؤشرات الرئيسية للوسائل والمنتجات والنتائج الخاصة بالكيانات المزودة بهيئة إدارية، فقد كانت عائقاً اعترض سبيلنا، مع أن هناك جهوداً تُبذل لمعالجة هذه الأمور.

٨ – وراعت عملية المراجعة التقارير على اختلاف أنواعها، نظراً إلى أن عملية تقييم الإدارة تكاد تكون دائمة في اليونسكو، ولا سيما في إطار اللجنة الخاصة، إضافة إلى عمليات الإصلاح المتتالية التي أُنجزت بنجاح، والتي اتسم بعضها بأهمية جوهرية كالإصلاح الذي أُجري بعد التقييم الخارجي المستقل (عام ٢٠١٠).

٢ – التقييم الذاتي في عام ٢٠١٤

٩ – يمكن أن توصف نتائج التقييم الذاتي التي طلبها المؤتمر العام[٢] بأنها إما إيجابية في معظمها، إذا أُخذت حرفياً ونُظر إليها من منظور وحيد، وهو منظور معدل الردود والعلامات التي أعطاها المقيِّمون الذاتيون، وإما مخيبة للآمال، إذا كنا نتوقع الحصول على أعداد كبيرة من الردود. فمن ناحية، هناك قدر معين من التباين في البيانات الوقائعية المدرجة في الردود، ويدل ذلك على غياب جدول متابعة موحد يُلخص طبيعة الكيانات وهيئاتها الإدارية ونشاطها والوسائل المتاحة لها. ومن ناحية أخرى، غالباً ما كان التقييم الذاتي متأخراً وغير كامل، مقارنة بما يلاحَظ، طبقاً لما طلبه المؤتمر العام، من مشكلات في "استمرارية جدوى العمليات، وتداخل المهام، وشفافية عملية اتخاذ القرارات وكفاءتها، وكلفة الترتيبات الإدارية". بيد أن الردود، وإن كانت ناقصة، تمثل على نحو مقبول سبراً للآراء ذا قيمة تمثيلية.

١٠– ويشدد هذا التقييم الذاتي تشديداً صائباً على مواطن القوة لدى اليونسكو. كما أنه يحظى برضا عام: فإن ٤١٪ من الردود تمنح التقييم الأعلى فيما يتعلق بتحقيق الأهداف أو نوعية الإدارة. وتتناول الملاحظة الوحيدة السلبية المشتركة في عدة إجابات مسألة عدم كفاية ميزانيات الهيئات الإدارية، سواء فيما يتعلق بتسيير شؤونها أو فيما يتعلق بالأنشطة التي تشرف عليها. ولا يُستخلص من التقييم الذاتي وجود رغبة قوية في إصلاح الإدارة ولا إمكانية للتوصل إلى توافق للآراء في هذا الشأن. ويؤكد ذلك وجود حالة انتظار وترقب سائدة[٣]، وتجلى ذلك في تنفيذ ما لا يتجاوز ربع توصيات التقييم الخارجي المستقل فيما يخص الإدارة.

---

[١] ليست هناك أي رؤية واضحة لجميع مكونات "عالم اليونسكو" وهيئاتها الإدارية، لأنه ليس هناك هيكل تنظيمي رسمي.

[٢] "(أ) يطلب من جميع الهيئات الإدارية ومن البرامج واللجان والهيئات المنشأة بموجب الاتفاقيات الدولية الحكومية إجراء تقييم ذاتي يشمل جدولاً عاماً للعمل الذي تضطلع به لأداء المهام المحددة لها، ومدى كفاءة وفعالية اجتماعاتها، بما في ذلك أثر وفائدة وقت عمل الخبراء (...)".

[٣] كان قد شعر المجلس التنفيذي بوجود حالة الانتظار والترقب هذه، ويمكن الرجوع في هذا الصدد إلى ملحق الوثيقة ٣٧م/٤٩ ضميمة.

١١- وإن مئات التعليقات الكتابية أو الشفهية، العامة أو المحددة، التي جمعت في سياق عملية التقييم الذاتي هذه تؤكد، فيما يتجاوز المواقف الفردية[٤]، أنه لا يوجد أي توجه محوري يحظى حتى بتأييد الأقلية نحو إجراء إصلاح عميق.

١٢- وعلى وجه العموم، تدفع النبرة – أو بالأحرى غياب النبرة – السائدة في جزء من مساهمات التقييم الذاتي نحو الاعتقاد بأن قياديي الهيئات الإدارية، الذين هم في معظمهم ممثلون للدول الأعضاء، لا يرتاحون للمشاركة رسمياً في تحليل متبصر للإدارة التي يمارسونها في الوقت الراهن. وهذه الملاحظة، التي لا تبدو متقاربة مع شواغل المؤتمر العام، تثير القلق.

إذا أخذنا بهذه النتيجة، ***فإن الاستنتاج في حده الأدنى يقضي بألا يُتوقع حدوث أي تطور كبير في الهيئات الإدارية، إلا إذا أتيح المزيد من الموارد المالية، وبأن هناك احتمالاً ضعيفاً جداً بنشوء توافق للآراء فيما يخص الشروع بعزم في مبادرات ترمي إلى تحسين الإدارة تحسيناً كبيراً ومستداماً. وما يعزز هذا الشعور هو المستوى المتفاوت لتنفيذ توصيات المراجعات وعمليات التقييم السابقة في هذا المجال.***

٣ – تكلفة أساليب الإدارة الخارجية

١٣- تقرر إجراء تقدير جديد لتكلفة أساليب الإدارة الخارجية (الهيئات الإدارية والهيئات المساعدة لها)[٥]. ويلاحظ مراجع الحسابات الخارجي أن أدوات المحاسبة والمساءلة لا تتيح إلا تقييماً جزئياً – وأحياناً تقريبياً جداً – للتكاليف المدرجة في حسابات اليونسكو. وتؤدي هذه التقديرات إلى أرقام واسعة الطيف للغاية فيما يخص فترة العامين، تتراوح بين **٢٥ و٣٩ مليون دولار أمريكي** (وثمة ملحق يعرض الصعوبات المنهجية المرتبطة بتقدير هذه التكاليف، وتقدير وقت العمل في أمانات الهيئات الإدارية للاتفاقيات والبرامج والمعاهد).

التكاليف التقديرية لفترة العامين

١ – التكاليف المباشرة للمؤتمر العام والمجلس التنفيذي (المصدر: أمانة المجلس التنفيذي): **٧,٢ مليون دولار أمريكي**

٢ – التكاليف المباشرة للاتفاقيات والبرامج ومعاهد الفئة ١ (المصدر: مراجع الحسابات الخارجي، المنهجية ذاتها): **٥,٣ مليون دولار أمريكي**.

٣ – تقدير وقت العمل لموظفي الأمانة غير المعيّنين خصيصاً للعمل في الهيئات الإدارية (المصدر: الأمانة) **٧,٩ مليون دولار أمريكي**.

٤ – المساهمات الطوعية العينية غير المحتسبة: **من مليونين إلى ١٢ مليون دولار أمريكي** (المصدر: الأمانة، مبلغ غير شامل).

٥ – تقدير وقت العمل المخصص للإدارة الخارجية بالمعنى الدقيق للعبارة لدى أمانات الاتفاقيات والبرامج والمعاهد : **من ٢,٢ إلى ٦,٦ مليون دولار أمريكي** (المصدر: تقديرات مراجع الحسابات الخارجي).

---

[٤] تولى التقييم الذاتي في معظم الحالات شخص واحد أو عدة أشخاص، ولم تكن حالة الدراسة الجماعية (في إطار هيئة رئاسية أو مكتب أو لجنة) سوى حالة استثنائية.

[٥] قدم التقريران ١٩١م ت/١٦ الجزء الرابع و١٩١م ت/١٦ إعلام ٢، في ١٥ آذار/مارس ٢٠١٣، عمليات تقييم سابقة.

١٤- ولا تُعد هذه التقديرات شاملة، لا سيما لأن قيمة شغل قاعات الاجتماعات في المقر ليست مقدرة. ولعل المؤتمر العام يستفيد من تكليف الأمانة باقتراح تحديث لإدارتها وتحقيق وفورات إضافية من خلال الاسترشاد على وجه الخصوص بتجربة لجنة المؤتمرات في الجمعية العامة للأمم المتحدة وبمرافق هذه الجمعية، ويرد ملخص لهذه التجربة في ملحق.

١٥- وجرى تخفيض أعداد الموظفين في الأمانة خلال السنوات الأخيرة ولكن الأمانة لم تقيِّم ما إذا كانت عمليات التخفيض هذه قد قلصت وقت عمل هؤلاء الموظفين المخصص للهيئات الإدارية تقليصاً بالغاً.

١٦- والاستنتاج في هذه المسألة هو أن اليونسكو لم تزود نفسها بالوسائل الكفيلة بمعرفة التكلفة الحقيقية لأساليب الإدارة الخارجية الراهنة بدرجة كافية من الدقة. **فلا يمكن تقدير هذه التكلفة إلا على نحو تقريبي؛ ولعل هذه التكلفة تتراوح وسطياً، وبحسب كل فترة عامين، بين ٥٪ و٨٪ من نفقات الميزانية العادية**[٦].

١٧- أما القيمة المتراوحة بين مليونين و١٢ مليون دولار أمريكي فيما يخص المساهمات العينية (الفقرة ٤ من الإطار الوارد أعلاه) فتخص أساساً المؤتمر السنوي لاتفاقية عام ١٩٧٢. وإن هذا المستوى من النفقات وهذا التقدير الواسع الطيف بالنسبة إلى اجتماع واحد لهيئة إدارية يشهدان على إدارة تائهة الخطى، ولا سيما إذا ما قورنت بالموارد المالية الإجمالية الموضوعة في خدمة أهداف اتفاقيات وبرامج أخرى. وهذا يعني أن ما يقارب مائة مليون أو مائتي مليون دولار أمريكي (بالقيمة الحالية) أو حتى أكثر من ذلك، قد خُصصت لاجتماعات واسعة النطاق لاتفاقية واحدة منذ نشأتها[٧].

٤ – المقارنة

١٨- استجابة لشواغل المؤتمر العام، أجريت مقارنات بوكالات متخصصة أخرى مندرجة في منظومة الأمم المتحدة. وذُكرت في هذا الصدد ممارسات جيدة قابلة للنقل إلى اليونسكو. أما التقارير التي أعدها الأمين العام للأمم المتحدة، في أعقاب مؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥، وخصصها لإجراء "استعراض شامل لنظم الإدارة والرقابة في الأمم المتحدة والصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة" فتظل كلها مجموعة نصوص مرجعية. وإن الدول الأعضاء ذاتها التي اعتمدت في الأمم المتحدة المبادئ وتدابير المتابعة في هذا الصدد، تراجعت في عدة نقاط عندما حان وقت التفكير في الأمر، واتخاذ قرار، إن أمكن، لتطبيق ذلك في اليونسكو.

١٩- وتُستخلص من هذا الفصل الأول المخصص للمنهجية والتقييم الذاتي والتكاليف توصيتان:

---

[٦] لا تتسم هذه النسبة العامة إلا بأهمية إرشادية فيما يتعلق "بعالم اليونسكو" إذ إن مخصصات كل من الهيئات الإدارية تتفاوت، كما أن أنشطة كل منها تعتمد على متغيرات مثل المساهمات الطوعية، سواء أكانت محتسبة أم مغفلة في محاسبة المنظمة.

[٧] ينبغي أن يضم التحليل الدقيق أيضاً النفقات الواقعة على عاتق الدول الأعضاء لدى تنقل ممثليها – إضافة إلى ممثليها الدائمين – وخبرائها للمشاركة في أعمال الهيئات الإدارية. وانطلاقاً من ٢٠٠ حالة تنقل فيما يخص الهيئات الإدارية مجتمعة – وهذا تقدير قائم على الحدس فقط ولكنه ربما لا يتجاوز الواقع – بتكلفة قدرها ٤٠٠٠ دولار أمريكي وسطياً لكل عملية تنقل، يصل المبلغ إلى ما يقارب ١٩ مليون دولار أمريكي للتكاليف الهامشية الإضافية في كل فترة عامين، وهي تكاليف تتحملها الدول الأعضاء مباشرة.

التوصية رقم ١: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تزود الأمانة المجلس التنفيذي في دورته الربيعية لعام ٢٠١٦ بهيكل تنظيمي رسمي لمكونات "عالم اليونسكو" وهيئاته الإدارية.

التوصية رقم ٢: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يُعدَّ تقرير عن الوسائل التي ينبغي جمعها لمعرفة وضبط التكاليف الكاملة للإدارة الخارجية لكل كيان، وأن يُقدَّم إلى المجلس التنفيذي لمناقشته في دورته التي ستُعقد في ربيع عام ٢٠١٦، وأن يسعى المجلس التنفيذي سعياً حثيثاً إلى التنفيذ الكامل لهذا التقرير بحلول الدورة الربيعية لعام ٢٠١٧ لكي يتسنى له تقديم تقرير شامل ومفيد عن تكاليف الإدارة الخارجية إلى المؤتمر العام في دورته التاسعة والثلاثين.

ثانياً – تحسين تنظيم الإدارة الخارجية

٢٠- يتناول الجزء الثاني دراسة الآليات الرئيسية وبعض الإجراءات أو الممارسات الإدارية التي بينت عملية المراجعة إمكانية تحسينها. ويمثل ذلك عملية تكافئ بقدر كبير دراسة لمتابعة تنفيذ التوصيات التي صيغت في السابق ضمن العديد من تقارير المراجعة أو التقييم، الداخلية أو الخارجية، لا سيما أن ملاحظات اليوم تؤكد الملاحظات التي أُبديت في السابق. وتُذكر على نطاق واسع ملاحظات المجلس التنفيذي الذي ذكَّر في عام ٢٠١٣ بأن "البنى الإدارية تعتبر ثقيلة (حجم الهيئات الفرعية وعددها ووتيرة اجتماعاتها)"[٨].

٢١- وثمة حاجز يعترض سبيل تنفيذ التوصيات، وهو التباين ضمن التنوع الكبير الحالي في الهيئات الإدارية وفي أدائها. وسيبقى هذا العائق قائماً ما دام هناك استمرار لوجود الأسطورة القائلة بأن مسؤولية الفصل في شؤون الإدارة تقع على عاتق كل هيئة على حدة، مع أن جميع الدول الأعضاء تجتمع في المؤتمر العام، بل إن هذه الأسطورة تترسخ أكثر فأكثر بفضل استنادها إلى أسس قانونية. ويفضي ذلك إلى توصية تكرر توصيات سابقة لا تزال مهملة، وإلى توصية تقضي بتسخير الوسائل اللازمة ووضع جدول زمني لتخطي العقبات السابقة:

التوصية رقم ٣: يوصي مراجع الحسابات الخارجي المؤتمر العام بما يلي: (أ) تفويض مهمة توجيه وتنفيذ التدابير العشرة الواردة أدناه إلى هيئة مكتب المجلس التنفيذي؛ (ب) إتاحة بلوغ هذه الغاية من خلال تزويد المجلس بالوسائل الكفيلة للتوصل، بعد التشاور مع كل من الهيئات الإدارية، التي تُلتمس آراؤها عند الضرورة ووفقاً لأكثر الأشكال كفاءة، إلى اعتماد المؤتمر العام في دورته التاسعة والثلاثين دليلاً للممارسات الجيدة الواجبة التطبيق على مجمل أموال اليونسكو وبرامجها والهيئات المرتبطة بها:

(١) تسريع عملية تقليص مدة الدورات؛

(٢) تجميع الدورات؛

(٣) عقد دورات كل عامين بدلاً من عقد دورات سنوية، وعقد دورات كل أربعة أعوام بدلاً من عقد دورات كل عامين؛

[٨] ملحق الوثيقة ٣٧م/٤٩ ضميمة، الفقرة ٤٤.

(٤) تعميم استخدام طريقة عقد المؤتمرات بالاتصال عن بعد؛

(٥) الاقتصار على عقد الدورات التي لا غنى عنها والممولة من الميزانية العادية؛

(٦) خفض عدد المشاركين في الاجتماعات؛

(٧) تخفيف جداول الأعمال من خلال تحديد تسلسل الأولويات وتفويض القرارات القليلة الأهمية؛

(٨) زيادة تفويض السلطات إلى المكاتب؛

(٩) تبسيط وتحسين نشر النتائج؛

(١٠) تعزيز الممارسات الجيدة.

التوصية رقم ٤: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي:

(١) أن تضع الأمانة في تصرف المجلس التنفيذي ما يلزم من ميزانية وخبراء وخدمات من أجل وضع مشروع "دليل الممارسات الجيدة في مجال الإدارة" ووضع خطة ملموسة لتنفيذه، لكي ينظر فيهما المجلس التنفيذي في دورته الخريفية لعام ٢٠١٦ ولكي يعتمدهما المؤتمر العام في دورته التاسعة والثلاثين؛

(٢) ألا يكون للخبراء الذين يوضعون في تصرف المجلس أي صلة من أي نوع كان باليونسكو خلال السنوات الثلاث الماضية وأن يضمن اختيارهم تمثيلاً متوازناً لثقافات الإدارة لدى الدول الأعضاء في المؤتمر العام؛

(٣) أن يُقدَّم إلى المجلس التنفيذي في دورته الخريفية لعام ٢٠١٦ تقرير يُعده هؤلاء الخبراء وتصدق عليه هيئة مكتب المجلس، على أن يتضمن هذا التقرير خطة للتسريع الكبير لتنفيذ كل تدبير مدرج في الدليل، مشفوعة بمؤشرات للوسائل والمنتجات والنتائج المنشودة القابلة للقياس والملائمة وفقاً لمعيار الرجوع إلى الوضع في ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٥؛

(٤) أن تحدد التقارير التي تمهد السبيل لاعتماد ميزانية الوثيقة ٣٩م/٥ بطريقة واضحة ومفصلة الآثار المرتبطة بتنفيذ دليل الممارسات الجيدة من قبيل تخفيض النفقات المتعلقة بالهيئات الإدارية، وإعادة توزيع الوفورات التي يمكن توقعها بهذه الطريقة من أجل تنفيذ الخطة وتوزيع الدليل وتدريب الموظفين التابعين للوفود وللمنظمة.

ثالثاً – إعادة الهيكلة وتعزيز الإدارة الخارجية

٢٢- يجيب الفصل الثالث الأخير عن تساؤل المؤتمر العام بشأن "استمرارية جدوى العمليات، وتداخل المهام". ويبين الجدول الإجمالي الذي أعده مراجع الحسابات الخارجي وألحقه بالتقرير، والذي يشمل الهيئات الإدارية والهيئات المشابهة التسع والأربعين، تعقيداً لا مثيل له في وكالات منظومة الأمم المتحدة التي تحظى بموارد قابلة للمقارنة بموارد اليونسكو بدرجات متفاوتة (أي ما يقارب ٢٥٠ مليون دولار أمريكي في السنة).

٢٣- وهذا التعقيد الناجم عن اختلافات تاريخية بين الصكوك القانونية يفسر جزئياً السبب الذي يجعل هيكل الإدارة غير مطابق للعقلانية التشغيلية، ويُعرِّض المنظمة لأخطار تداخل المهام وأوجه الخلل. أما المبادرات الحديثة العهد التي اتخذتها الهيئات الإدارية لمعالجة هذا الوضع فهي مذكورة ولكنها تظل قليلة العدد. وانطلاقاً من التحليل الذي تم عرضه، تُستخلص عشر توصيات جديدة هي التالية:

التوصية رقم ٥: انطلاقاً من منظور انتقالي وتجريبي، يوصي مراجع الحسابات الخارجي المؤتمر العام بما يلي:

(١) أن يقرر، انطلاقاً من عام ٢٠١٦، انتخاب الدول الأطراف ذاتها في الهيئات الإدارية للاتفاقيات المتعلقة بالتراث، وأن تعقد كل هيئة من الهيئات الإدارية التي ألفت بهذه الطريقة دوراتها في إطار دورة واحدة مشتركة، بما يتماشى مع الأساليب القانونية الملائمة؛

(٢) أن يكلف المجلس التنفيذي بتنظيم تنفيذ هذا الإجراء وتزويده بالموارد الملائمة من الآن وحتى موعد دورته الخريفية لعام ٢٠١٦؛

(٣) أن يطلب من الأمانة أن توحد بالنتيجة أمانات هذه الاتفاقيات من الآن وحتى الأول من أيلول/سبتمبر ٢٠١٦.

التوصية رقم ٦: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي:

(١) تجريب الاجتماع كل عامين لرؤساء ومديري معاهد الفئة ١ في قطاع التربية وإجراء تنسيق هيكلي بين الدورتين؛

(٢) الاستناد إلى هذه التجربة لدراسة ظروف تجميع المعاهد في هيكل وحيد تشكل فيه المعاهد الحالية أقساماً تشغيلية مزودة بهيئة إدارية عليا وحيدة؛

(٣) قيام الأمانة بموافاة المجلس التنفيذي في خريف عام ٢٠١٦ بتقرير يستخلص العبر من هذه التجربة ويعرض الظروف التي يمكن فيها إجراء تقارب بين المعاهد، أو في أقل تقدير إنشاء هيئة إدارية موحدة، إضافة إلى وضع خطة العمل اللازمة لتحقيق ذلك.

التوصية رقم ٧: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي:

(١) أن يُستهل في عام ٢٠١٦، بإشراف هيئة مكتب المجلس التنفيذي، تحرير مشروع مدونة للإدارة، ينسق ويقنن النظم الداخلية والنصوص والممارسات الخاصة بالهيئات الإدارية لجميع الكيانات المندرجة في عالم اليونسكو؛

(٢) أن يجري تحديث هذه الوثيقة على نحو دائم ضمن دليل للممارسة تعده الأمانة وتعرضه على المجلس التنفيذي للموافقة عليه؛

(٣) أن تُعتمد القرارات اللازمة لتنفيذ هذه الإجراءات إبان الدورة التاسعة والثلاثين للمؤتمر العام.

التوصية رقم ٨: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي:

(١) أن تُدرس الوسائل الكفيلة بوضع آلية للاختيار الأولي للترشيحات الاسمية لمنصبَي الرئيس ونائب الرئيس في كل هيئة إدارية، استناداً إلى معايير شفافة ومتينة للكفاءة؛

(٢) أن يجري الحد من المدة الإجمالية للولايات المتعاقبة للمندوب ذاته داخل الهيئة الإدارية الواحدة (بحيث تكون مدتها أربع سنوات على سبيل المثال)، وذلك لتمكين المندوبين من اكتساب خبرة كافية وضمان تجديدهم الدوري في الوقت ذاته؛

(٣) أن توصى الدول الأعضاء المرشحة للحصول على مقعد في الهيئة الإدارية بأن تلتزم بتعيين عضو أساسي وعضو رديف من ذوي الخبرة الكافية في المجال الذي تعنى به هذه الهيئة؛

(٤) أن يوضع تدريب إلزامي على ممارسة مهام رئيس الهيئة الإدارية ونائب رئيسها، وأن يكيَّف هذا التدريب بما يتماشى مع خبرة المنتخبين الجدد.

التوصية رقم ٩: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإنشاء فريق عمل مفتوح العضوية يديره رئيس أو رئيسة المجلس التنفيذي بمساعدة أمانة الهيئتين الرئاسيتين، من أجل وضع مشروع، على غرار ما يجري في منظمات دولية أخرى، يدرسه المؤتمر العام في دورته التاسعة والثلاثين، ويتناول مسألة اللجوء المنهجي إلى التصويت على مجموعة محددة من المسائل المطروحة للنقاش، في كل فئة من فئات الهيئات الإدارية، ووفقاً لأساليب تحدد لاحقاً.

التوصية رقم ١٠: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي:

(١) إنشاء لجنة للأخلاقيات؛

(٢) إدراج شق مخصص لأخلاقيات أعضاء الهيئات الإدارية في مدونة الإدارة الموصى بها عموماً؛

(٣) أن يقدم مكتب الأخلاقيات إسهامه في هذا الشأن بناء على طلب الهيئات الإدارية؛

(٤) أن توضع آلية للتصريح العلني بالمصالح ليدلي به الخبراء الذين يساعدون الهيئات الإدارية؛

التوصية رقم ١١: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي:

أن تعزَّز، بإشراف المؤتمر العام وفي إطار يحدده هذا المؤتمر، مراقبة إدارة المخاطر؛ وتفويض هذه المراقبة إلى المجلس التنفيذي أو إلى لجنة مراجعة مستقلة؛ وأن يُقدَّم إلى المؤتمر العام في دورته التاسعة والثلاثين تقرير عن التدابير المتخذة وعن أوجه التقدم المحرزة.

التوصية رقم ١٢: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي:

(١) أن تُنشأ لجنة مستقلة للمراجعة، بما يتماشى مع التوصيات التي صاغتها في عام ٢٠١١ وحدة التفتيش المشتركة التابعة للأمم المتحدة، على أن تكون هذه اللجنة ذات اختصاص يشمل جميع الكيانات والصناديق والبرامج المرتبطة باليونسكو؛

(٢) أن تشرف هيئة مكتب المجلس التنفيذي، تحقيقاً لهذه الغاية، على صياغة مشروع دفتر شروط ونظام يعرضان على المؤتمر العام في دورته التاسعة والثلاثين للموافقة عليهما؛

(٣) أن تُنشأ – ريثما يتم تعديل نصوص اليونسكو الأساسية، وانطلاقاً من لجنة الإشراف الاستشارية الحالية – لجنة مراجعة مؤقتة ومخصصة تتبع مباشرة للمجلس التنفيذي.

التوصية رقم ١٣: يوصي مراجع الحسابات الخارجي المؤتمر العام بما يلي:

(١) أن يوافق على مشروعات الخطط الاستراتيجية في الأجلين المتوسط والطويل فيما يتعلق بالوسائل (لا سيما المعلوماتية) والتنظيم وأساليب المنظمة، وكذلك فيما يتعلق بالاستثمارات الهيكلية على وجه العموم؛

(٢) أن يفوّض إلى المجلس التنفيذي مهمة مراجعة هذه الخطط وميزانياتها ومؤشرات وسائلها ومنتجاتها ونتائجها سنوياً.

التوصية رقم ١٤: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يُجرى، بإشراف المجلس التنفيذي وبمساعدة الأمانة فيما يتعلق بها من مهام، تقييم مستقل للإدارة في كل فترة عامين، يشمل أنشطة أمانات الهيئات الإدارية للاتفاقيات والبرامج، على أن تدرس اللجنة المستقلة للمراجعة أول تقرير لهذا التقييم وأن يدرسه بعد ذلك المؤتمر العام في سنة ٢٠١٧.

التوصية رقم ١٥: يوصي مراجع الحسابات الخارجي بإنشاء ما يلي:

(١) وظيفة مستشار للإدارة لدى المجلس التنفيذي، منذ الأول من كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، إضافة إلى ما يلي، وفقاً للأعباء الجديدة التي قد تُلقى على عاتقه؛

(٢) بضع وظائف لمستشارين متخصصين بحلول الأول من تموز/يوليو ٢٠١٦؛

(٣) إسناد مهمة اختيار المرشحين إلى فريق خبراء مستقلين.

استنتاجات عامة

٢٤- تُعد اليونسكو الطموحة، التي تتاح لها أموال قدرها ٢٥٠ مليون دولار أمريكي في السنة، منظمة من أفقر المنظمات المندرجة في نطاق منظومة الأمم المتحدة. ومن ثَمّ يجب على الدول الأعضاء أن تعيد موازنة أولوياتها من حيث منهج الإدارة، بين الأولوية المطلقة للسلطة السياسية، التي ندرك اليوم نتائجها، وضرورة الاعتماد على الكفاءات وعلى الدقة العلمية التي يُعوَّل عليها ولكنها لا تُعتمد إلا على نحو متفاوت مع أنها أمر لا غنى عنه في مجالات الثقافة والتربية والعلوم البحتة والإنسانية.

٢٥- وطبقاً لما أوصى به مراجع الحسابات الخارجي في السابق، يجدر إذن أن يُمنح مجدداً "الخبراء مكانة مركزية في الوفود"، مع تقديم ضمانات أخلاقية صارمة، أما إذا تعذر ذلك فينبغي مراجعة إدارة اليونسكو مع الاعتراف في هذه الحالة بأن المنظمة هي "بوضوح ذات طبيعة جغرافية سياسية أكثر مما هي علمية"[٩].

٢٦- فضلاً عن ذلك، إن لم يتم اختيار صارم لعدد محدود من الأولويات المرتبة هرمياً، بل إن لم توضع النهوج، مثل نهج التشارك بين القطاعات، الذي يزود المنظمة بميزة "تنافسية"، فإن تأثير عمليات الإصلاح سيبقى هامشياً، على حساب الشعوب التي تتطلع إلى أن تقدم إليها المنظمة الكثير من الفوائد.

٢٧- ومن ثَمّ فإن الاستنتاج هو أنه ينبغي الربط المنسق بين المحاور الثلاثة التالية:

(أولاً) مواصلة الجهود السابقة مع تطوير الممارسات الجيدة التي أوصي بها في السابق تطويراً كاملاً؛

(ثانياً) قبول فكرة أن هذا الجهد لا يعفي من تجديد الهياكل والسعي بحزم إلى تحقيق هذا التجديد؛

(ثالثاً) ترتيب الأولويات ترتيباً هرمياً على نحو عملي وفقاً للموارد المخصصة للوسائل التي أعيدت صياغتها من جراء هذا الترتيب.

القرار المقترح

٢٨- قد يود المجلس التنفيذي النظر في اعتماد قرار ينص على ما يلي:

إن المجلس التنفيذي،

١ - إذ يُذكر بالقرار ٣٧م/٩٦،

٢ - وقد درس الوثيقتين ١٩٧م ت/٢٨ و١٩٧م ت/٢٨ إعلام.

[٩] انظر الفقرة ١٨٨ من التوصية ١٠ من التقرير التالي: WHC-11/35.COM/INF.9A.