



CE/98/3(II)(e)  
Madrid, 23 May 2014  
Original: English

## المجلس التنفيذي

الدورة الثامنة والتسعون

سانتياغو دي كومبوستيلا، إسبانيا، ٤-٦ حزيران/يونيو ٢٠١٤  
البند ثانياً (هـ) من جدول الأعمال المؤقت

### تقرير الأمين العام

#### الجزء الثاني: المسائل الإدارية وما اتصل منها بالنظام الأساسي

#### (هـ) تقرير وحدة التفتيش المشتركة

١. في هذه الوثيقة، يحيل الأمين العام إلى المجلس التنفيذي الملخص التنفيذي لتقرير وحدة التفتيش المشتركة، تحت عنوان "جولة التفتيش لمتابعة التوصيات الصادرة في العام 2009 عن "استعراض التنظيم والإدارة" في منظمة السياحة العالمية التابعة للأمم المتحدة" (أنظر المرفق). والتقرير الكامل متاح كوثيقة مرجعية (JIU/REP/2014/5).
٢. يرجى من المجلس التنفيذي أن يحيط علماً بتقرير وحدة التفتيش المشتركة، وأن يتخذ قراراً بشأن الخطوات الإضافية التي ينبغي اتخاذها بشأن احتمال تنفيذ التوصيات الواردة في التقرير.



الرجاء إعادة استعمال الورق

منظمة السياحة العالمية - وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة

جولة التفتيش لمتابعة التوصيات الصادرة في العام ٢٠٠٩ عن "استعراض التنظيم والإدارة" في منظمة السياحة العالمية التابعة للأمم المتحدة

JIU/REP/2014/5

تُعنى وحدة التفتيش المشتركة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بتوفير آراء مستقلة حول مختلف المسائل المتصلة بكفاءة الخدمات والاستخدام السليم لموارد منظمات الأمم المتحدة المالية<sup>١</sup> من هذا المنطلق، وبعد مرور خمس سنوات على انضمام منظمة السياحة العالمية إلى المنظومة، قرّرت وحدة التفتيش المشتركة مساعدة المنظمة على الاستفادة من قيم الأمم المتحدة ومن الممارسات الفضلى والدروس المستفادة من المنظمات الأخرى المنتمية إلى المنظومة (هيئات الإدارة والأمانات) في أنشطتها (الإدارية) المماثلة. وأجرت الوحدة في ٢٠٠٩ "استعراض التنظيم والإدارة في منظمة السياحة العالمية"، ونُشر تقرير هذا الاستعراض تحت رمز JIU/REP/2009/1. وحُدّد في ذلك التقرير عددٌ من المجالات التي تحتاج إلى التحسين والمواءمة على صعيد الممارسات التنظيمية والإدارية في منظمة السياحة العالمية. وانصبّ تركيزه بشكلٍ أساسي على الهيكلية والحوكمة، والتخطيط الاستراتيجي والميزانية، والموارد البشرية، والرقابة، والتعاون مع منظمات أخرى تابعة لمنظومة الأمم المتحدة وللقطاع الخاص. أمّا التوصيات التي خلّص إليها الاستعراض فتوزّعت بين توصية واحدة وُجّهت إلى الأمين العام للأمم المتحدة و٢٤ توصية وُجّهت إلى المنظمة: ١١ توصية مخصصة للهيئتين التشريعتين في المنظمة (الجمعية العامة والمجلس التنفيذي) و١٣ توصية أخرى مخصصة للأمين العام بهدف اتخاذ الإجراءات اللازمة بموجبها. ونظراً إلى تعدّد التوصيات وتنوعها وبالتالي عدم وضوح آلية متابعتها، قرّرت وحدة التفتيش المشتركة تقييم ما تمّ قبوله وتنفيذه من توصياتها في خلال السنوات الخمس التي مرّت، مع تحديد مدى تأثيرها على المنظمة في ظلّ السياق المتغيّر لناحية حوكمتها، ولناحيّتي التمويل والأنشطة الإدارية والتنظيمية.

وعلى الرغم من غياب المعلومات حول قبول توصيات التقرير وتنفيذها، من اللافت أنّ المنظمة برهنت عن قدرتها على تزويد فريق وحدة التفتيش المشتركة بالمعلومات والوثائق المطلوبة بجودة عالية، كما أظهرت جولة المتابعة أنّ عدداً كبيراً من التوصيات قد دخل حيّز التنفيذ. فقد أشاد المفتش بالجدية التي أبدتها الدول الأعضاء والأمين العام المنتخب في العام ٢٠٠٩ (والذي أعيد انتخابه في العام ٢٠١٣) في التعاطي مع توصيات وحدة التفتيش المشتركة، إذ بادرت الدول الأعضاء إلى تشكيل فريق عمل في ما بينها مخصّص لمناقشة وفهم النتائج المترتبة على توصيات وحدة التفتيش المشتركة، في حين أدرج الأمين العام هذه التوصيات كأحد مكونات "الكتاب الأبيض"<sup>٢</sup> الذي تمّت صياغته بمشاركة أعضاء منظمة السياحة العالمية وأقرّ في الجمعية العامة المنعقدة في العام ٢٠١١ بصفته "الوثيقة الاستراتيجية التوجيهية الرئيسية للمنظمة على المدى المتوسط". في مجالّي التنظيم والإدارة، يُقدّر المفتش إلى حدّ كبير، وبعيداً عن بعض الإشارات الصريحة إلى استعراض التنظيم والإدارة الصادر عن وحدة التفتيش المشتركة، التقارب بين التحليلات والالتزامات الواردة في الكتاب الأبيض من جهة، وبين مضمون معظم التوصيات الصادرة في العام ٢٠٠٩ من جهةٍ أخرى. إذ أن الكتاب الأبيض يكاد يُعتبر، مع بعض الاستثناءات القليلة، بمثابة خطة تنفيذية.

في هذا الإطار، يُشار إلى أنّ توقيت إجراء استعراض وحدة التفتيش المشتركة كان مناسباً تماماً للمنظمة، إذ شكّل العام ٢٠٠٩ نقطة تحوّل للمنظمة من ناحية حوكمتها وثقافتها. فعلى ضوء الكتاب الأبيض الذي بات يُعتبر بمثابة وثيقة مرجعية لمنظمة السياحة العالمية، واصلت المنظمة إصلاحاتها المعمّقة الجارية بمشاركة نشطة من قبل كل المعنيين وبطبيعة الحال، طال هذا الإصلاح الجوانب الإدارية: ليس من حيث الهيكليات والآليات، أو حتّى التحديث فحسب، بل أيضاً من حيث بنّ روح جديدة تكرّس قيم الأمم المتحدة التي يقوم عليها أيضاً عمل وحدة التفتيش المشتركة. بالتأكيد، ساهم هذا الأمر في تسهيل قبول وتنفيذ معظم توصيات استعراض وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٩ من مختلف المعنيين، كما

<sup>١</sup> راجع المادة الخامسة من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة. شكّل هذا النظام الأساسي ملحقاً لقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم

١٩٢/٣١، ويمكن إيجاده بسهولة على الموقع الإلكتروني الخاص بوحدة التفتيش المشتركة [www.unjiu.org](http://www.unjiu.org)

<sup>٢</sup> تمّ ترقيم هذه التوصيات من ١ إلى ٢٤، بالإضافة إلى توصية أخيرة موجهة إلى الأمين العام للأمم المتحدة. ولكن من الناحية العملية، يُعتبر القرار الخامس عشر (المتضمّن ثلاث فقرات: أ، وب، ج) بمثابة ثلاثة قرارات: ١٥ (أ)، و١٥ (ب)، و١٥ (ج)، وذلك من حيث عمليّة المتابعة. وبالتالي، يصل مجموع عدد التوصيات إلى ٢٧. يشمل الملحق ١ قائمة كاملة بالتوصيات الصادرة عن استعراض العام ٢٠٠٩ مع مرجعين: الأول يعود إلى الفقرات ضمن وثيقة الاستعراض الأصلية، والثاني يعود إلى تقرير جولة المتابعة التفتيشية الراهنة.

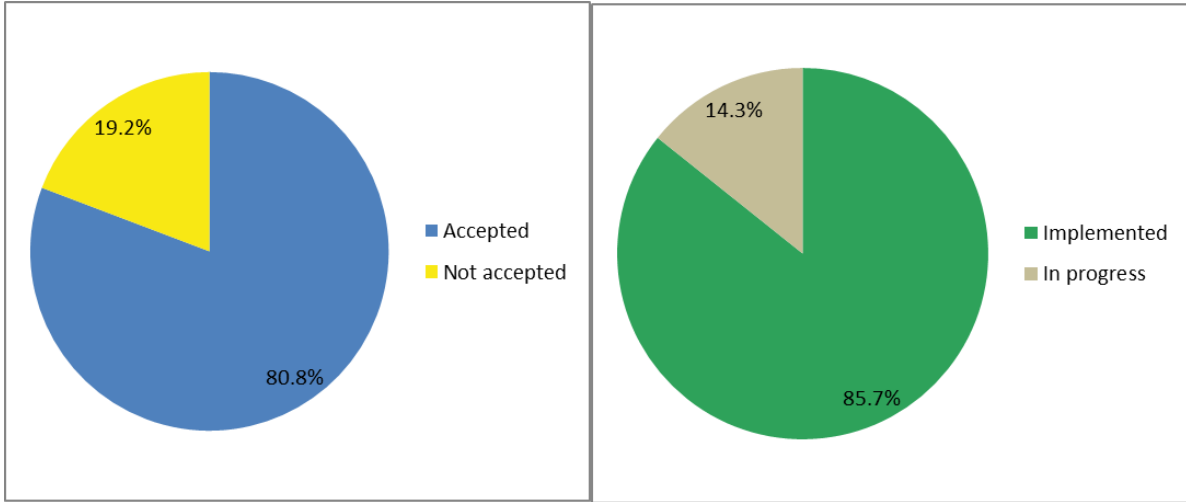
<sup>٣</sup> A/19/11.

<sup>٤</sup> A/RES/602(XIX).

يوضح هذا التقرير.

ولكن في الوقت نفسه، يمكن القول إنَّ المعلومات التي قدمتها الأمانة في آب/أغسطس ٢٠١٣ إلى وحدة التفتيش المشتركة عبر نظام المتابعة الجديد الإلكتروني، والتي تزعم أنَّ نسبة قبول التوصيات الصادرة في عام ٢٠٠٩ قد بلغت ١٠٠% وأنَّ نسبة تنفيذ التوصيات المقبولة تساوي ٧٥%، هي معلومات تنطوي على المبالغة نوعاً ما وتفتقر إلى الدقة. فقد سمح التفتيش الدقيق بتوفير صورة أكثر واقعية عن الأداء العام: في الواقع، تمَّ قبول ٢١ توصية من أصل ٢٤ توصية موجهة إلى منظمة السياحة العالمية (٨٠,٨%)، ومن بين هذه التوصيات، تمَّ تنفيذ ١٨ توصية (٨٥,٧%)، كما يُظهر الرسمان البيانيان أدناه. ويمكن مراجعة المرفق ١ للتقرير للاطلاع على قائمة تبيّن بالتفصيل ما آلت إليه جميع التوصيات.

الرسم ١: وضع قبول وتنفيذ التوصيات المندرجة ضمن وثيقة JIU/REP/2009/1



الرسم البياني الأول: ٨٥,٧% توصيات مُنفَّذة – ١٤,٣% توصيات في طور التنفيذ

الرسم البياني الثاني: ٨٠,٨% توصيات مقبولة – ١٩,٢% توصيات غير مقبولة

المصدر: نظام المتابعة عبر الإنترنت لوحدة التفتيش المشتركة

في الرقابة، يُعتبر الأداء العام على النحو المُفصّل في هذا التقرير، كأداء مُلغيت ومُرض جداً لوحدة التفتيش المشتركة لمنظمة السياحة العالمية على حدّ سواء. ولكن في الوقت نفسه، من المُفترض أن تساهم تحليلات هذا التقرير في مساعدة منظمة السياحة العالمية على التركيز على الأمور التالية:

- المسائل التي ما زالت برسم الإتمام تماشياً مع الالتزامات السابقة
- المجالات القليلة التي لم تُقبل فيها توصيات وحدة التفتيش المشتركة الصادرة في العام ٢٠٠٩
- بعض المسائل المستجدة التي جرى تحديدها على ضوء جولة المراجعة هذه والتي نتج عنها عددٌ من التوصيات غير الملزمة (أي التي تتخذ طابعاً أقلّ رسميةً) أو الإقتراحات الرامية إلى مساعدة المنظمة على تحقيق المزيد من التحسينات.

وتبيّن للمفتش أنَّ المنظمة قد أحسنت استخدام ١٨ توصيةً ونفّذتها تنفيذاً تاماً. وجرى قبول ثلاث توصيات أخرى، ولكنها لم تُنفذ بالكامل. تشتمل هذه الأخيرة على (أ) توصية موجهة إلى الهيئات التابعة التي كانت طرائق التعاون بشأنها في الماضي غير مرضية؛ (ب) مسألة التعددية اللغوية وتوفير الموارد من قبل الجمعية العامة لضمان استخدام اللغة الصينية كلغة رسمية للمنظمة وفقاً لقرار الجمعية العامة رقم ٥٢١ (XVII)؛ و(ج) وهو البند الأهم من منظور وحدة التفتيش المشتركة، ألا وهو استحداث وظائف داخلية للمراجعة، والتفتيش، والتقييم، والتحقق، والرصد، إمّا من خلال الاستعانة بمصادر داخلية، أو من خلال تمويل ثلاثة مناصب مختصة بهذه الوظائف لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١.

° مع أن هذه التوصيات مرقمة من ١ إلى ٢٤، إضافة إلى التوصية ٢٥ الموجهة إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة، فإن التوصية ١٥ تنطوي في الواقع على ثلاث توصيات (١٥(أ)، ١٥(ب)، ١٥(ج)).

وتأسف المفتش أيضاً إزاء عدم قبول المنظمة بخمس توصيات، على الرغم من التقارير الرسمية التي تُعلن عكس ذلك. تتناول هذه التوصيات آلية الحوكمة الخارجية (توفير سجلات/محاضر موجزة عن اجتماعات هيئات الإدارة؛ وتعيين مدير برنامج الأعضاء المنتسبين)، والإدارة القائمة على النتائج (تطوير إطار قائم على النتائج استناداً إلى نموذج وحدة التفيتش المشتركة)، والموارد البشرية (في ما يختص بتمديد العقود إلى ما بعد سن التقاعد)، والمراجعة الخارجية (اختيار مراجع خارجي واحد بدلاً من ثلاثة).

### الخطوات المستقبلية

#### التوصيات المقبولة والمنفذة التي تقتضي مواصلة الأنشطة المختصة بها

من بين التوصيات التي برسم التنفيذ الكامل، ثمة مسألتان مُلحّتان تُعتبر معالجتهم أولويةً بالنسبة إلى جدول الأعمال الإداري للأمانة، مؤخراً وحالياً ومستقبلاً:

- (أ) التنفيذ الكامل والمُصدّق للانتقال إلى المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام الذي قرّره الجمعية العامة في العام ٢٠٠٦، إمّا لم يُؤخذ به قبل العام ٢٠٠٩. وقد أعدّ المفتش حول هذا الموضوع رسالةً مفصلةً وإيجابيةً موجهةً إلى الإدارة، ولكنها سوف تقتضي القيام بالمزيد من الخطوات في هذا الشأن.
- (ب) توضيح العلاقات بين المنظمة والهيئات العديدة "التابعة" التي كثرت في العقود الماضية، مع أطر مؤسسية مختلفة، وضمن سياقات قانونية وسياسية ومالية مختلفة.

بالنسبة إلى البند الأول، أرسلت وحدة التفيتش المشتركة رسالةً لإدارة إلى الأمين العام تضمّنت تحليلاً تفصيلياً لوعود المنظمة في هذا الخصوص، مع الإشارة إلى المعايير ذات الصلة المنشورة من قبل وحدة التفيتش المشتركة في العام ٢٠١٠. أمّا في ما يتعلق بالبند الثاني، فبالنظر إلى السياقات المتعدّدة والسريعة التغيّر والنتائج غير المؤكّدة للمفاوضات الجارية، يُعتبر من الصعب بالنسبة إلى وحدة التفيتش المشتركة أن تُوفّر معلومات محدّثة وموثوقة في الوقت المناسب لدورة حزيران/يونيو ٢٠١٤ للمجلس التنفيذي. ويمكن لذلك أيضاً أن يشكّل استكمالاً لتنفيذ التوصية رقم ٢ حول طرائق التعاون مع المؤسسات والمكاتب المعنية.

#### التوصيات المقبولة التي لم تُنفذ بعد

تتناول التوصية رقم ١٩ مسألة استخدام اللغة الصينية في المنظمة: ما زال قرار الجمعية العامة بشأن هذا الموضوع بانتظار توفر عددٍ كافٍ من التصديقات على التعديل المُعتمَد على النظام الأساسي. ويبدو أنّ إيقاع هذه التصديقات لا يُجاري سرعة نمو السياحة الدولية حول الصين؛ الأمر الذي يؤكّد أكثر فأكثر ضرورة إجراء هذا التعديل.

وبالنسبة إلى التوصية رقم ٢٢، صحيحٌ أنّها مقبولة من حيث المبدأ، غير أنّها ما زالت بعيدة عن التنفيذ من مختلف جوانب الرقابة، وهي مسؤولية كبرى واعتيادية للمدراء وأعضاء مجالس الإدارة في القطاع الخاص، وما يوازي ذلك في منظمة السياحة العالمية، أي الأمين العام وأعضاء المجلس التنفيذي والجمعية العامة. ففي منظمة تشوبها قيود عدّة، ومن بينها القيود المالية، من شأن تطوير الخدمات الرقابية، لا سيّما المراجعة الداخلية والتقييم، أن يشكّل إحدى الطرق القليلة لضمان الاستخدام الكفوء والفعال للموارد المالية والبشرية. ومن هنا، يشجّع المفتش المبادرات التي اتّخذت مؤخراً في هذا الصدد في مجال ما زالت منظمة السياحة العالمية تُعتبر متخلّفةً فيه مقارنةً مع المنظّمات الأخرى ضمن المنظومة، ومع استعداد بعض المنظّمات الشقيقة ووحدة التفيتش المشتركة لتوفير المساعدة.

#### التوصيات غير المقبولة

إنّ وحدة التفيتش المشتركة تُعيد التشديد على الأهمية الجوهرية لتوصياتها الخمس السابقة التي لم يتمّ قبولها. وهي تتفهم صعوبة تلبية جميع المتطلبات الإصلاحية بثقة كافية، نظراً إلى صغر حجم المنظمة، وإلى الأزمة المالية وما يترتّب على ذلك من سياسة صارمة جداً في الميزانية المفروضة لفترةٍ طويلة من المساهمين الأساسيين، على الرغم من النمو المطرد للأنشطة السياسية كمصدر للدخل.

<sup>١</sup> JIU/REP/2010/6: استعداد المنظّمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام

ولكن، بدلاً من اعتبار مسألة إعداد سجلات/محاضر خطية موجزة عن اجتماعات هيئات الإدارة التي تتصّل عليها التوصية رقم ٦ كتكلفة إضافية غير مُنتجة، يجب النظر إلى هذا الأمر كوسيلة لاستكمال التحسينات الأخيرة في عملية صنع القرار ضمن هيئات الإدارة، على النحو المُعبّر عنه من قبل الأمين العام في الكتاب الأبيض، استجابةً إلى التوصية رقم ٥ الأكثر أهمية والتي تهدف إلى اتّخاذ قرارات واعية ومسؤولة في إطار حوكمة خارجية ديمقراطية.

أمّا الواقع القائم والمتمثّل في أنّ منصباً هاماً في إدارة منظمة السياحة العالمية كمنصب مدير برنامج الأعضاء المنتسبين هو منصب "راجع" إلى دولة واحدة، فهو من بقايا ثقافة قديمة تعود إلى ما قبل دخول منظمة السياحة العالمية في عداد منظمات الأمم المتحدة، حيث تسود قاعدة المساواة بين الدول الأعضاء، وحيث يُعتبر هذا النوع من الامتيازات غير مقبول. من المنظور المنطقي، ينبغي أن تتقاسم الدول الأعضاء كلها، وفقاً لصيغة التقديرات المُعمّدة، تكلفة أيّ منصب على قائمة الميزانية العادية، كما يجب تأكيد استعدادها للقيام بذلك لدى إعادة التفاوض حول هذه المسألة بين الأمين العام والبلد المضيف. ولكن، حتّى الآن، لم تلقِ التوصية رقم ١ قبولاً بحدّ ذاتها، وما زال تقدّم المرشّحين امتيازاً محصوراً بدولة عضو واحدة، وتُحتسب التكلفة على مساهمتها الطوعية السخية. في هذا الصدد، يأمل المفتش أن يُصار في أقرب وقت ممكن إلى إعادة النظر في هذا الوضع الشاذ المزيج من حيث الاستحقاق وتقسيم الأعباء المالية، تكريساً لمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بين الأعضاء.

وليس مفهوماً سبب عدم أخذ أجهزة السلطة في منظمة السياحة العالمية بالتوصية رقم ٨ التي تشير إلى "الإطار القائم على النتائج المُطوّر من قبل وحدة التفتيش المشتركة". فقد اقترحت هذه التوصية صياغة أنشطة المنظمة تماشياً مع الممارسات التنظيمية الحديثة وفقاً للنتائج المتوقّعة بالنسبة إلى المستفيدين بالدرجة الأولى، وليس من حيث حجم المُدخّلات والأنشطة المُطوّرة روتينياً. فهذا مجرد أمر منطقي ولا يتجاوز كونه مسألة اعتماد روحية معيّنة للمنظمة، ولا يشكّل نظاماً جديداً مُعقّداً، إلّا أنّه يقتضي إجراء بعض التعديلات على السلوكيات الإدارية المتعارف عليها، كما أنّه يتطلّب نوعاً من التدريب على أساس حالات ملموسة. وجاءت تعليقات مجلس الرؤساء التنفيذيين على تقرير وحدة التفتيش المشتركة ذي الصلة إيجابية للغاية، معتبرة إياه كـ"مرجع مفيد وقيم حول هذا الموضوع"، وذاكرةً موافقتها على نتائج وخلاصه. وقد اعتمدت معظم الوكالات المتخصصة الأخرى والهيئات التابعة للأمم المتحدة هذا المفهوم والمعايير ذات الصلة في النهاية، إنّما مع مراعاة خصوصيات كلّ منها. فما الذي يمنع منظمة السياحة العالمية من التفكير في التحوّل تدريجياً إلى طرق جديدة لمعالجة الأمور، كما نجحت في ذلك في مجالات أخرى؟

أمّا في ما يتعلّق بالتوصية رقم ١٥ (ب) التي تحثّ الأمين العام على وضع قاعدة تحدّد الظروف الاستثنائية التي يمكن في ظلّها تمديد العقود إلى ما بعد سنّ التقاعد، قام الرئيس التنفيذي بإبلاغ المفتش بأنّه لم يضع هذه القاعدة، وذلك لأنّه في البداية عند تولّي المنصب، لم يمدّد لأحد إلى ما بعد سنّ التقاعد الإلزامي. ولكنّه شعر مع مرور الوقت أنّه لا يمكن الاستغناء عن خدمات بعض أفراد طاقم العمل نظراً إلى مساهماتهم القيّمة، فنتمّ بالتالي التمديد لعقود عددٍ منهم (وذلك لسنة أو سنتين كحدّ أقصى). وقد اتّخذت هذه القرارات بموجب البند ٢٨ من النظام الأساسي للموظّفين الذي يمنح الصلاحية لاتّخاذ مثل هذه القرارات بحسب تقديره. ولن يعطي المفتش المزيد من التعليقات حول هذا الموضوع.

وما زال المفتش لا يفهم سبب حاجة أصغر منظمة ضمن منظومة الأمم المتحدة إلى هذا العدد من المراجعين الخارجيين الذي يتجاوز العدد في أيّ منظمة أخرى، باستثناء الأمانة العامة للأمم المتحدة. فهذا الأمر يتعارض مع الثقة المنشودة من هيئة تشريعية بالكفاءة المهنية لرئيس المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات المنتخبة وفريق عملها. علاوةً على ذلك، إنّ تعديدي المراجعين الخارجيين تقتضي منهم الاتفاق على عناصر كثيرة من عملهم المشترك، وهذا يصعب مهامهم عليهم وعلى بعض شركائهم في الأمانة العامة، بدءاً بفريق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام. وصحيح أنّ المفتش يدرك أنّ تعديل النظام الأساسي يتطلّب الكثير من الوقت لإجراء عملية التصديق، ولكنّ التجارب تبيّن أنّه بعد اتّخاذ قرار من حيث المبدأ من قبل الجمعية العامة، يصبح تطبيقه ممكناً على أساس طوعي. بالإضافة إلى ذلك، وكما هي الحال بالنسبة إلى أيّ مهمّة رقابية، لا تعتبر الولاية الطويلة للمؤسسة العليا نفسها لمراجعة الحسابات نهجاً سليماً من حيث الاستقلالية. فكما أوصت تقارير وحدة التفتيش المشتركة ذات الصلة، التناوب هو الحلّ، لا سيّما إذا كانت محفظة الأعمال محصورة.

#### المسائل المستجدة

استغلّ المفتش جولة المتابعة هذه لتقديم بعض التوصيات غير المُلزّمة حول المسائل التالية: مكتب نيويورك (الفقرة ٤٨)، وإطار المساءلة (الفقرة ٥١)، ونهج إدارة المخاطر (الفقرة ٦٠)، والتوصيفات الوظيفية لكبار المدراء (الفقرة ١١٤)، وتحسين المساواة بين الجنسين على مستوى المناصب العليا (الفقرة ١١٧)، واستخدام الأعضاء المنتسبين للتدريب (الفقرة ١٣٠)، والترتيبات العملية المرنة (الفقرة ١٤٢)، وسياسة توظيف المتعاونين (الفقرة ١٤٥).