

Distr.: General  
1 June 2001  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



الدورة السادسة والخمسون  
البنود ١٢٣ و ١٢٤ و ١٣٤ و ١٤٣ من القائمة الأولية\*  
منع الجريمة والعدالة الجنائية  
المراقبة الدولية للمخدرات  
استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة  
تقرير الأمين العام عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

تقرير عن التفتيش على إدارة البرامج والممارسات الإدارية في مكتب  
مراقبة المخدرات ومنع الجريمة  
مذكرة من الأمين العام

١ - عملاً بقراري الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ بقاء المؤرخ ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٤ و ٢٤٤/٥٤ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى الجمعية العامة التقرير المرفق الذي أحاله إليه وكيل الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية بشأن التفتيش على إدارة البرامج والممارسات الإدارية في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة.

٢ - ويحيط الأمين العام علماً بالنتائج ويتفق مع التوصيات والملاحظات الواردة فيه ويشير إلى أنه يجري اتخاذ التدابير لتصحيح المسائل التي تناولها الاستعراض.

\* A/56/50.

## تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن التفتيش على إدارة البرامج والممارسات الإدارية في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة

موجز

في شهر شباط/فبراير ٢٠٠١، استعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية، إدارة البرامج والممارسات الإدارية في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة في فيينا. وشمل الاستعراض متابعة التوصيات التي صدرت عن التقييمات المتعمقة السابقة لبرامج مراقبة المخدرات ومنع الجريمة فضلا عن استعراض إدارة البرامج الذي جرى عام ١٩٩٧ فيما كان يُعرف آنذاك بشعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية.

ويسلم مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن المدير التنفيذي أدار دفة مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة باهتمام شديد بالموضوع؛ وقد عمقت جهوده التي لم تعرف الكلل وضح صورة المكتب على الصعيد العالمي ورفعت مستواه العام وزادت توجهاته العملية المنحى. غير أنه منذ بداية التفتيش، برز شاغل رئيسي تمثل في الطريقة التعسفية المتسمة باللامركزية الشديدة في إدارة المكتب من قبل المدير التنفيذي. فالأسلوب الإداري المتبع يركّز السلطة وصنع القرارات في شخص المدير التنفيذي ومساعديه المباشرين دون وجود ضوابط.

ولا يمكن لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أن يضطلع بدوره كمركز للخبرات دون تبادل للآراء والمناقشات وإسهام الموظفين في اتخاذ القرارات في جو من الحرية. إلا أن آليات المشورة والتوجيه الجماعي وتنسيق السياسات والبرامج لم تكن مطبقة عند إجراء التفتيش. وتبين أيضا عدم وجود نظام متنسق للإشراف على البرامج عن طريق رصد التنفيذ وتقييم النتائج. وقلما يجري التشاور بشأن القرارات البراجمية والإدارية الهامة. وتعتبر المبالغة في تأخير الموافقة على المشاريع والبرامج والإجراءات المحددة أمرا شائعا. وعدم قيام المدير التنفيذي بتفويض السلطة بشكل محدد إلى مديري البرامج أربك المسألة وأصاب عملية اتخاذ القرارات بالشلل أثناء غيابه عن فيينا.

ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن أوجه القوة الرئيسية لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة هي الولايات الواضحة والأولوية العالية لديه للسياسات الحكومية الدولية وخبرات واسعة النطاق في المجالات التي تشملها الولايات المكلف بها. ومصادر قوته الرئيسية هي وجود موظفين ملتزمين ويحسنون تدبير أمورهم ولديهم المهارات اللازمة، وحضور ميداني قوي، ومجموعة مهام التعاون المعياري التحليلي والتقني داخل المكتب. غير

أن الروح المعنوية للموظفين في المكتب كانت ضعيفة عند إجراء التفتيش. ويرى الموظفون أن القرارات الإدارية لا تتسم بالشفافية، خاصة القرارات المتعلقة بشؤون الموظفين. ومع أنه يوجد حوار منظم في بعض الوحدات بشأن المسائل المرتبطة بالعمل، ينعدم الاتصال على وجه العموم بين الموظفين والإدارة.

وما يثير القلق بشكل خاص هو الرأي الذي عبّرت عنه بعض الدول الأعضاء لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، بما في ذلك كل من المانحين ومتلقي الخدمات، ومفاده أن سوء إدارة مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أّثر على اضطلّاعه بولاياته والتنفيذ السليم لبعض المشاريع.

وفي نهاية التفتيش، أوضح مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى المدير التنفيذي بأنه لا يمكن السماح باستمرار الحالة الإدارية لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة. وحثّ مكتب خدمات الرقابة الداخلية المدير التنفيذي وكبار مديريه على إجراء تغييرات جذرية وفورية.

وأحاط مكتب خدمات الرقابة الداخلية علما بسلسلة من التدابير التي أّخذت منذ شهر كانون الثاني/يناير من أجل تحسين الحالة عن طريق وضع إجراءات وتحديد مجالات المسؤولية وتفويض السلطة إلى الموظفين الملائمين. وسيرصد المكتب عن كثب طريقة تنفيذ التغييرات المرتقبة وما إذا كانت ستدوم بالفعل.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٥	٥-١	..... مقدمة - أولا
٦	٤٢-٦	..... إدارة البرامج - ثانيا
٦	٢٠-٧	..... التخطيط - ألف
٩	٢٤-٢١	..... التنظيم - باء
١٠	٣٦-٢٥	..... تنفيذ البرامج - جيم
١٣	٣٧	..... ضياع الموارد - دال
١٣	٣٨	..... مشروع المركب - هاء
١٣	٤٢-٣٩	..... الرصد والتقييم - واو
١٤	٤٦-٤٣	..... نتائج الدمج - ثالثا
١٥	٤٩-٤٧	..... الشواغل المتعلقة بالتمويل - رابعا
١٦	٥٢-٥٠	..... قضايا التعاون التقني - خامسا
١٧	٦٤-٥٣	..... الإدارة الشاملة - سادسا
١٧	٥٧-٥٣	..... أسلوب الإدارة - ألف
١٨	٦١-٥٨	..... إدارة الموارد البشرية والعلاقات بين الموظفين والإدارة - باء
١٩	٦٤-٦٢	..... التطورات الأخيرة - جيم
١٩	٦٧-٦٥	..... النتائج - سابعا
٢٠	٨٢-٦٨	..... التوصيات - ثامنا

## أولا - مقدمة

والممارسات الإدارية في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة يكون الأول من نوعه بعد إنشاء الهيكل الإداري المشترك. واستند التفتيش الحالي إلى توصيات سابقة وأخذ في الاعتبار الملاحظات والتوصيات التي تقدم بها مجلس مراجعي الحسابات في التقريرين اللذين قدمهما إلى الجمعية العامة عن البيانات المالية لصندوق برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات عن فترتي السنتين ١٩٩٦-١٩٩٧<sup>(١)</sup> و ١٩٩٨-١٩٩٩<sup>(٢)</sup>. وأخذ مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الاعتبار أيضا المعلومات التي قدمها مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة في الوصف الوارد في الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١ للإجراءات المتخذة من أجل تنفيذ توصيات مكتب الرقابة الداخلية واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية<sup>(٣)</sup>. وأخذت أيضا في الاعتبار القرارات والمقررات التي اتخذتها الهيئات الحكومية الدولية المعنية.

١ - إن مكتب الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة هو هيئة جامعة ينضوي تحت لوائها برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات ومركز الأمم المتحدة لمنع الجريمة الدولية. وقد برز إلى حيز الوجود في عام ١٩٩٧ في إطار الإجراء ٨ من برنامج الأمين العام للإصلاح (انظر A/51/950، الفقرات ١٤٣-١٤٥)، الذي أعاد أيضا تشكيل شعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية وتحويلها إلى مركز منع الجريمة الدولية. وتقرر تعزيز التناغم بين العمل الذي يقوم به كل من برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات ومركز منع الجريمة الدولية، بما في ذلك عن طريق تنفيذ برامج مشتركة معنية بالقضايا ذات الاهتمام المشترك. ووضعت هيكل إداري مشترك برئاسة المدير التنفيذي، وحددت تنظيم مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة ومهامه بعد ذلك بسنة (انظر ST/SGB/1998/17).

٤ - وزار الفريق التابع لمكتب خدمات الرقابة الداخلية فيينا في الفترة من ٥ إلى ١٦ شباط/فبراير ٢٠٠١. وقبل تلك الزيارة، أرسل المكتب إلى ١٢٤ مديرا وموظفا في برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات استبياناً من ٣٩ نقطة يتناول عددا كبيرا من المسائل الإدارية والتنظيمية والبرنامجية. واستلم المكتب ٦٣ رداً كتابياً (٥١ في المائة من المجموع). وفي فيينا، اجتمع الفريق التابع لمكتب خدمات الرقابة الداخلية بالمدير التنفيذي وكبار معاونيه وأجرى مقابلات مع معظم موظفي الفئة الفنية وموظفي الإدارة في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة، فضلا عن ممثلي الدول الأعضاء. وأثناء وجوده في فيينا ولدى عودته إلى نيويورك، استعرض الفريق أيضا عددا كبيرا من الوثائق.

٢ - وأثناء إنشاء مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة، أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييماً متعمقاً لبرامج الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة والعدالة الجنائية (انظر E/AC.51/1998/2 و E/AC.51/1998/3)، بالإضافة إلى استعراض إدارة البرامج في شعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية (انظر A/52/777، المرفق). وتضمنت التقارير ذات الصلة ٤٧ توصية تهدف، في جملة أمور، إلى تعزيز الإدارة الاستراتيجية؛ وجمع المعلومات وتحليلها وتعميمها بشكل أكثر فعالية؛ وتعزيز العمل التحليلي لدعم رسم السياسات وتنفيذها؛ وإقامة نظام فعال لتقييم النتائج وتقديم الملاحظات؛ وتعزيز التناغم بين برامج مكافحة الجريمة والمخدرات؛ وزيادة تركيز وفعالية أنشطة التعاون التقني.

٥ - وطلب من الإدارة أن تبدي تعليقاتها على مشروع التقرير. وأدرجت هذه التعليقات على النحو الملائم في هذه

٣ - وفي شهر كانون الثاني/يناير ٢٠٠١، قرر مكتب خدمات الرقابة الداخلية إجراء استعراض لإدارة البرامج

وهامة دون إخضاعها لأي استعراض داخلي مسبق أو التنسيق بشأنها مع المانحين.

٨ - وفي بعض الحالات، لم تُترجم الأولويات التشريعية إلى متابعة برنامجية نشيطة ومتسقة. فمثلاً، استجابة للإعلان السياسي الذي اتخذته الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية العشرين، في عام ١٩٩٨ (القرار د إ-٢٠/٢، المرفق)، الذي نص على القضاء على العرض والطلب على المخدرات غير المشروعة أو تخفيضهما بشكل ملحوظ بنهاية عام ٢٠٠٨، وضع برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات برنامجاً عالمياً لرصد زراعة المحاصيل غير المشروعة وبرنامج التقييم العالمي المعني بإساءة استعمال المخدرات. ويعتبر برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات أنه فيما يتعلق بالبرنامج المعني بإساءة استعمال المحاصيل غير المشروعة، تمكّن في مهلة زمنية قصيرة من بناء القدرة على إنتاج بيانات سنوية عن حجم هذه الزراعة. غير أن فريق الخبراء الذي شكّل للمصادقة على منهجيات الرصد التي اقترحها البرنامج وكفالة شفافيتها أوصى في شهر حزيران/يونيه ٢٠٠٠ بضرورة بذل جهود ضخمة من أجل تحسين الطابع التشغيلي للعمل. وفي نهاية عام ٢٠٠٠، جرى تخفيض عدد أعضاء هذا الفريق البرنامجي وأوكلت إلى رئيس المستشارين التقنيين مهام أخرى. ولم يبدأ تنفيذ برنامج التقييم العالمي لإساءة استعمال المخدرات سوى في العام الماضي. وعزى برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات التأخير الذي حصل في البداية في مجال العمل هذا، والذي اعتبره الإعلان السياسي مجالاً ذا أولوية، إلى مسائل متعلقة بعدد الموظفين.

٩ - ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن مركز منع الجريمة الدولية حدد ثلاثة مجالات ذات أولوية لعمله، أي الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية والاتجار بالبشر والفساد. غير أن الترتيبات التنظيمية لمعالجة هذه الأولويات لم تكفل

الصيغة النهائية للتقرير. ويعرب مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن تقديره الشديد للتعاون الذي أبداه الموظفون على اختلاف فئاتهم أثناء هذا الاستعراض.

## ثانياً - إدارة البرامج

٦ - يعتمد مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة اعتماداً شبه كلياً على التبرعات من أجل القيام بعمله. ولذا فإنه من المهم جداً أن يعمل المكتب في بيئة مؤاتية للفعالية والكفاءة من أجل توفير تأكيدات معقولة بأن موارده تُدار بأفضل طريقة ممكنة. وللتأكد من ذلك، نظر مكتب خدمات الرقابة الداخلية في دورة البرامج في الهيئتين اللتين يتألف منهما مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة، بدءاً بالتخطيط والتنظيم وانتهاء بتقديم الخدمات وتقييم النتائج وتحديد الدروس المستفادة. وجرى التركيز على طريقة استخدام الموارد لبلوغ أهداف البرامج.

## ألف - التخطيط

٧ - لم تُقدّم إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية نسخ عن مبادئ توجيهية مكتوبة لإعداد خطط العمل السنوية، كما لم يتبيّن له وجود آلية لتنسيق خطط العمل التي تضعها الهيئتان اللتان يتألف منهما مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة والموافقة عليها. وظلت غالبية الخطط عالقة دون أي توجيه تنفيذي يبيّن ما إذا تمت الموافقة عليها أم لا. فعند إجراء التفتيش مثلاً، لم يكن المدير التنفيذي قد أبدى تعليقاته على خطط عمل مركز منع الجريمة الدولية لعام ٢٠٠٠ أو وافق عليها. وحتى عندما تُعتبر مثل هذه الخطط مقبولة، تخضع أحياناً للتغيير والإبطال بصورة مفاجئة، ونادراً ما يُعطى أي تبرير أو تفسير لذلك. وتبيّن لمكتب خدمات الرقابة الداخلية أن القرارات التنفيذية المتهورة والطارئة غالباً ما تعطلّ اتساق عملية التخطيط. وأخذت التزامات جديدة

المبادرات السابقة عن طريق إجراء تقييم واقعي لمدى توفر الأموال. (وتعالج هذه المسألة بمزيد من التفصيل في الاستعراض الذي يجريه مكتب الرقابة الداخلية كل ثلاث سنوات للتوصيات التي أوصت بها لجنة البرنامج والتنسيق لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات (E/AC.51/2001/5، الفقرة ٣٤)).

١٢ - ونظرا لأن التبرعات تشكل قاعدة الموارد لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة، من الأهمية بمكان أن تنسق مع المانحين أي مبادرات كبيرة الحجم تتطلب التزامات طويلة الأجل بالموارد. وفي هذا الشأن، لاحظ مكتب الرقابة الداخلية أن قرارا اتخذته لجنة المخدرات في آذار/مارس ٢٠٠١ قد نص على زيادة تعزيز تشاور برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات مع جميع أصحاب المصلحة. وتبين الخبرة المكتسبة أن أي مبادرات تنفيذية كبيرة الحجم تُتخذ من جانب واحد قد تسفر عن تضعف ثقة المانحين ودعمهم وقد تؤثر تأثيرا سلبيا على مدى الثقة في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة. وقد لُفت انتباه مكتب الرقابة الداخلية إلى ثلاث حالات معينة تم فيها عقد التزامات تنفيذية من هذا القبيل دون إجراء التحليل الكافي للمخاطر وحساب الموارد وبدون إجراء مناقشات كافية مسبقا مع كبار المانحين. وفيما يلي وصف لهذه الحالات.

#### أفغانستان

١٣ - في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧، أعلن المدير التنفيذي برنامج تنمية بديلة جديد تبلغ تكلفته ٢٥٠ مليون دولار في أفغانستان<sup>(٤)</sup>. وقال إنه يشكل جزءا من برنامجه العالمي للقضاء على زراعة خشخاش الأفيون والكوكه في غضون ١٠ سنوات وإن مشروع تنمية أفغانستان سيكلف ٢٥ مليون دولار في السنة لمدة ١٠ سنوات. وأكد الإعراب عن ثقته في قدرته على إقناع حكومات العالم بتمويل هذا البرنامج. بيد أن هذا كان يمثل مبالغة في تقدير حماس

الاستخدام الأمثل للموارد المحدودة. وبدا مجمل برنامج عمل المركز مجزءا وغير منسق في هيكله البرامجي شامل. ونجم عن هذه التجزئة هيكل تنظيمي وترتيبات عمل لم توفر الإطار الوافي للتنفيذ الفعال. وازدادت المشكلة تعقيدا بسبب عدم فعالية الإشراف وعدم وجود مراقبة للنوعية. ونظرا لتوزيع الموارد بصورة غير وافية وأحيانا بصورة عشوائية، فقد تأثرت مقدرة المركز على التنفيذ.

١٠ - ويلاحظ مكتب الرقابة الداخلية أنه قد أُسندت إلى موظفين وظَّفوا من أجل خبراتهم الفنية المحددة، واجبات إدارية ميدانية هم غير مُعدين لها جيدا واستوعبت كثيرا من وقتهم. لقد أدت هذه الحالة إلى التداخل والازدواج في عمل موظفي فرع العمليات. بل ما زال أكثر من نصف المشاريع التي بدأت في إطار المجالات الثلاثة ذات الأولوية في سياق برنامج العمل لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١، إما دون تمويل تماما وإما تم تمويلها جزئيا فقط. وعلى الرغم من القيود المفروضة على الموارد، قامت الإدارة بتشتيت عملها أكثر من ذلك عن طريق إيفاد موظفين معينين حديثا إلى المكاتب الإقليمية التابعة لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة. وإجمالا، لم يتمكن مكتب الرقابة الداخلية من تحديد التداؤب الذي تحقق بين أنشطة برنامج المراقبة الدولية للمخدرات ومركز منع الجريمة الدولية، سواء في فيينا أو في الميدان.

١١ - وذكر عدد من ممثلي الدول الذين التقى مكتب الرقابة الداخلية بهم أن المدير التنفيذي عرض عددا من المبادرات الجديدة، بوصفها عاجلة وهامة على قدم المساواة. وقد بدأت مشاريع ذات صلة دون إجراء تقييم كاف لمدى توفر التمويل لها. ولم توضع بصورة كافية تقارير شاملة ومنتظمة تتيح للمانحين تتبع التقدم المحرز في تنفيذ المبادرات السابقة. ويرى مكتب الرقابة الداخلية أنه يجب توفيق الطلبات الجديدة التي تُطلب من المانحين مع ضرورة مواصلة

١٧ - بيد أنه لم تكن لدى برنامج المراقبة الدولية للمخدرات الخبرة الفنية الداخلية الكافية أو التمويل الكافي لتنفيذ مشروع لتعزيز الجهود يستمر ١٠ سنوات دون إشراك وكالات تنمية أخرى في منظومة الأمم المتحدة. وفي حين أنه تم إنفاق ٥٠٠.٠٠٠ دولار في الفترة من تموز/يوليه حتى كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩ لدعم الوعد الذي قطعه المدير التنفيذي، ما زال مستقبل هذا البرنامج غير مؤكد وستوقف إلى حد بعيد على العوامل السياسية الناشئة. وقد تمت صياغة وثيقة مشروع لإنشاء شبكة من مراكز العلاج وهي الآن في مراحل اعتمادها النهائية. ومن المتوقع بدء المشروع في منتصف عام ٢٠٠١، وقد تم بالفعل الحصول على التمويل اللازم للمدخل المالي لبرنامج المراقبة الدولية للمخدرات وقدره ٥٤٧.٠٠٠ دولار. ويفيد هذا البرنامج بأن حكومة باكستان ستسهم بـ ١٧ مليون روبية (٢٧٧.٠٠٠ دولار). وبناء على ذلك انكمش إجمالي مشروع مراكز العلاج إلى حوالي ٨٠٠.٠٠٠ دولار من مبلغ المليون دولار الذي تم التعاقد به.

#### طاجيكستان: وكالة مكافحة المخدرات

١٨ - أنشأ بروتوكول ثنائي وقع في نيسان/أبريل ١٩٩٩ في فيينا، وكالة وطنية لمكافحة المخدرات في طاجيكستان. والتزم برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات، عن طريق اتفاق ثنائي مؤرخ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩، بتقديم ١١ ٤٨١.٠٠٠ دولار في غضون السنوات الثلاث القادمة، ومن المقرر أن تصل مدحلات الحكومة إلى ٨٠٠.٠٠٠ دولار. وقد تم تنقيح التزام برنامج المراقبة الدولية للمخدرات بعد ذلك حيث خفض إلى ٦١٠.٠٠٠ دولار. وقد أفاد برنامج المراقبة الدولية للمخدرات أيضا بأنه قد تم حتى الآن ضمان الحصول على ٤,٧ مليون دولار من أجل المشروع من مانحين ومن صندوق الأغراض الخاصة، وبذلك يتبقى مبلغ إضافي قدره

المانحين. وقد أوصى تقييم أجراه مانخون رئيسيون بإعداد إطار سياسات أكثر تماسكا لمكافحة المخدرات في أفغانستان، ووضع إطار زمني واقعي لتخطيط وتنفيذ وإنشاء آليات لكفالة إعادة تغذية الدروس المستفادة في الميدان في تخطيط السياسات والاستراتيجيات.

١٤ - ورغم هذه التوصيات، بدأ مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة هذا المشروع، لكن بعد تخفيض التكاليف لتصبح مليوني دولار في السنة، تم الحصول على أغلبها من صناديق الأغراض الخاصة. ومع مستهل عام ٢٠٠٠، نفذت جميع الأموال المخصصة للمشروع، ولم يكن هناك أي متبرعين محتملين على مرمى البصر. ومن الوحدات الأربع في المشروع، أنهى أحدها، وقسم الآخر إلى النصف وتم تقليص الثالث بشدة.

١٥ - وفي ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٠، أوردت وسائل الإعلام البيان الذي ذكر فيه المدير التنفيذي أن برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات قد قرر إنهاء برنامجه لمكافحة زراعة الخشخاش في أفغانستان بحلول نهاية العام بسبب عدم توافر الأموال اللازمة له. ويجدر بالملاحظة أن موظفي هذا البرنامج في أفغانستان لم يعلموا بهذا القرار إلا عن طريق وسائل الإعلام ولم يتلقوا أي تعليمات أو توصيات خطية قبل هذا الإعلان.

#### باكستان: مشروع تنمية منطقة دير

١٦ - خلال الزيارة الرسمية التي قام بها المدير التنفيذي لباكستان في تموز/يوليه ١٩٩٩، وعد بتمديد مشروع إحلال المحاصيل الذي يموله برنامج المراقبة الدولية للمخدرات في منطقة دير، لمدة ١٠ سنوات أخرى وذلك لتدعيم المكاسب التي تم الحصول عليها في التنمية البديلة. ووعده كذلك بإنشاء ٢٠ مركز علاج وتأهيل على الأقل بتكلفة تبلغ حوالي مليوني دولار.

## باء - التنظيم

٢١ - تفيد نشرة الأمين العام بشأن تنظيم مكتب الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة (ST/SGP/1998/17)، بأن المدير التنفيذي يتولى المسؤولية عن جميع الأنشطة التي يضطلع بها مكتب الأمم المتحدة لمراقبة المخدرات ومنع الجريمة، فضلا عن إدارته؛ وقد أدمجت مهام مكتب المدير التنفيذي في مهام مكتب المدير العام لمكتب الأمم المتحدة في فيينا؛ ويشغل المدير التنفيذي لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أيضا مناصبي المدير التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات؛ ويرأس مركز منع الجريمة الدولية مدير، يكون مسؤولا أمام المدير التنفيذي.

٢٢ - وخلص مكتب الرقابة الداخلية إلى أن الهيكل التنظيمي لبرنامج المراقبة الدولية للمخدرات لا تتناسب مع مبادئ الإبلاغ الفعلية ومراكز المسؤولية. ولا يلم الموظفون في كثير من الأحيان بالصورة التنظيمية العامة. ويتولى موظفون مسؤولون بالنيابة رئاسة الشعب الرئيسية وثلاثة برامج بدل أن يتولى المسؤولية عنها مديرون ذوو صلاحيات كاملة. وعلاوة على ذلك، ليس من غير الشائع إصدار تعليمات إلى موظفين على مستوى العمل، تتخطى رؤساء الأقسام. ومن السمات البارزة في التنظيم الفعلي أن مكتب الاستقبال استوعب معظم مسؤوليات صنع القرار التي تؤول عادة لمديري البرنامج.

٢٣ - ووجد مكتب الرقابة الداخلية أن مركز منع الجريمة الدولية يعمل أيضا بموجب مجموعة من ترتيبات العمل غير الرسمية ويختلف نمط توزيع الوظائف عن الهيكل التنظيمي وتوزيع الوظائف المعتمد لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١. وقد أدى هذا الهيكل المرتجل وغير الرسمي إلى تجميع عدد من الوظائف تحت ثلاثة برامج عالمية، أصبحت مراكز مسؤولية فعلية. وما زالت مسؤولية وسلطة كل من مراكز المسؤولية الجديدة هذه غير واضحة. كما أن صلاحتهما بمهام مراكز

١,٤ مليون دولار يتعين الحصول عليه على مدى العام القادم. وفي هذا الصدد، لاحظ مكتب الرقابة الداخلية من سجلات برنامج المراقبة الدولية للمخدرات أن الإدارة قد حاولت، عند بدء المشروع، تحويل مساهمات خصصت لأغراض أخرى من أجل تمويل الوكالة. ولم تسحب هذه الأموال إلا بعد أن قدم المانحون احتجاجات في هذا الشأن.

١٩ - ونظرا لضرورة أن تسدد في وقت ما لصناديق الأغراض الخاصة الأموال التي استخدمت كـ "أموال لبدء التنفيذ"، ما زال تمويل وكالة مكافحة المخدرات أقل من أن يكون سليما. ويشير هذا القلق حيث أن برنامج المراقبة الدولية للمخدرات أنشأ كيانا مدرب تدريبيا جيدا ومتنقلا ومسلحا (يحصل موظفوه على مراتب أعلى كثيرا من مستوى المراتب الوطني) في بيئة صعبة إلى حد ما. ويمكن أن تنجم آثار خطيرة عن ترك هذه القوة دون ما يكفي من الأموال بعد إنهاء دعم برنامج المراقبة الدولية للمخدرات لها. ويرى مكتب الرقابة الداخلية ضرورة وضع استراتيجية مناسبة، بما في ذلك إجراء ترتيبات تنظيمية وأعمال متابعة، دون إبطاء لدور برنامج المراقبة الدولية للمخدرات إزاء هذه الوكالة.

٢٠ - وأعرب مكتب الرقابة الداخلية أيضا عن مشاطرته مجلس مراجعي الحسابات القلق الذي أبداه مرارا بشأن موثوقية نظم معلومات الإدارة المالية في برنامج المراقبة الدولية للمخدرات. ويتفاهم هذا الوضع من جراء عدد المشاريع التي اعتمدها برنامج المراقبة الدولية للمخدرات دون إجراء تحليل كاف لإمكانية الحصول على مساهمات لها. وفي هذا الشأن، أعرب مكتب الرقابة الداخلية عن اغتباطه لأن يلاحظ أنه قد تم مؤخرا إدخال سياسة تمويل منقحة من المانحين واشترط الحصول على ما لا يقل عن ٥٠ في المائة من الأموال قبل بدء المشاريع. وسيبقى مكتب الرقابة الداخلية تنفيذ هذه الأحكام الجديدة قيد الاستعراض.

على شركاء رئيسيين أن يعلقوا مشاركتهم في الأنشطة المشتركة. وقد تم إرجاء عدد من الاجتماعات والبعثات الحكومية الدولية إلى أجل غير مسمى، وتم ذلك أحيانا قبل أيام قليلة فقط من الأحداث المقرر تنظيمها. وتشمل هذه الأحداث أحداثا دعي لحضورها وزراء أو مسؤولون حكوميون كبار أو أعضاء في البرلمان. كما كف برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات عن حضور الاجتماعات الدولية المعنية بقضايا إساءة استعمال المخدرات التي تشكل محور ولايته، وذلك على الرغم من استمرار حضور منظمات من قبيل منظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية والمنظمات الإقليمية فيها. وتتواصل أعمال هذه الاجتماعات دون الاستماع لرأي برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات وهو ما يثير الشكوك حول مدى اهتمامه بهذه القضايا ومدى اضطلاعها بالدور الريادي المنوط به.

٢٧ - وأفادت منظماتان على الأقل من منظمات الأمم المتحدة المنفذة للبرامج الرائدة، بالاشتراك مع برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات، أن البرنامج قد أخفق، بعد الانتهاء بنجاح من إعداد البرامج، في استكشاف سبل توسيع نطاق هذه البرامج لتشمل بلدان أخرى في المنطقة. وثمة اتفاق تعاون حظي بتغطية إعلامية كبيرة تطلب إبرامه مع إحدى الوكالات الدولية إجراء المزيد من المشاورات على أعلى مستوى إداري، بيد أنه لم تكن هناك أي متابعة له. وكان على هذه الوكالة أن تشرع بمفردها في اتخاذ التدابير الجزئية والأولية لتنفيذ الاتفاق. ولم تتلق إحدى الوحدات المسؤولة عن تنفيذ المبادرة الجديدة للحد من الطلب التي وضعها المدير التنفيذي أي توجيه تنفيذ خلال عامين، رغم أنها قد قدمت طلبات عديدة بهذا الشأن. واستنادا إلى خطة التنفيذ المعتمدة، قدم المانحون التبرعات

المسؤولية الأخرى، لا سيما فرع العمليات وفرع التحليل، غير واضحة أيضا. ورأى مكتب الرقابة الداخلية أن التجميع على هذا النحو يصلح لفرقة عمل أكثر مما يصلح لمنظمة منشأة تلزمها مسؤوليات وخطوط سلطة محددة تحديدا واضحا. ويعتقد مكتب الرقابة الداخلية أن وضع هيكل تنظيمي مناسب جوهرى لتنفيذ البرامج والأولويات.

٢٤ - ومن المسائل ذات الصلة ملاك موظفي مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة. وقد حاول مكتب الرقابة الداخلية توفير مسؤوليات وحدات شتى، حسب نشرة الأمين العام، مع الملاك من ناحية وترتيبات العمل من ناحية أخرى. ولم تنجح هذه المحاولة. فعلى سبيل المثال تندرج أنشطة غسل الأموال ومنع الإرهاب تحت الإشراف المباشر للمدير التنفيذي وليس تحت مركز منع الجريمة الدولية. ونظرا للخلط الناجم عن الحالة المعروضة أعلاه، حاول مكتب الرقابة الداخلية تحديد مركز المسؤولية عن مراقبة الملاك. ولم تتكفل هذه المحاولة بالنجاح أيضا. وبناء على ذلك، ما زال منطوق إعادة توزيع الوظائف من مجال إلى آخر غير واضح لمكتب الرقابة الداخلية.

### جيم - تنفيذ البرامج

٢٥ - يرد الاستعراض الشامل للمسائل البرنامجية الأساسية في تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لتنفيذ التوصيات المقدمة من لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الثامنة والثلاثين بشأن التقييم المتعمق لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات (E/AC.51/2001/4). ويركز هذا التقرير على العوامل الإدارية التي أخلت بفعالية تنفيذ البرامج.

٢٦ - ووجد المكتب أن هناك العديد من الحالات التي تُلقى فيها البعثات، التي تؤدي دورا أساسيا في أنشطة تنفيذ البرامج، أو ترجأ في آخر دقيقة بقرار تنفيذي. وبذلك يكون

ذلك، ينبغي إنشاء وحدة تقييم محايدة وفنية لتزويد اللجنة ذات الصلة بما يلزمها من موظفين. وينبغي أن تنص اختصاصات وحدة التقييم على عدم تعارضها مع المسائل الفنية. وستمثل مهمتها في كفالة تأييد كل تقرير لأولويات برامج العمل والاستجابة للسياسات والمبادئ التوجيهية والشروط الإجرائية المقررة. وتقوم اللجنة بعد ذلك بإصدار توصيات بشأن المشاريع كي ينظر فيها المدير التنفيذي. ومن شأن هذا النظام إلغاء مشكلة المشاريع المفضلة المشكوك في أسباب القيام بها وذات التمويل غير المؤكد، وتأييد إعداد وثائق المشاريع بذات القدر من الجودة وكفالة امتلاك المنظمة ناصية جميع الأنشطة الفنية. وأشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أن إدارة مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة قد اتخذت خطوات في آذار/مارس ٢٠٠١ لإنشاء لجنة البرامج والمشاريع. وسيشرف مكتب خدمات الرقابة الداخلية على تقييم أداء هذه اللجنة لكفالة مدى استجابتها للاعتبارات المعبر عنها أعلاه.

٣١ - أما بالنسبة للمركز المعني بمنع الجريمة الدولية، فما يشغل بال المسؤولين في مكتب خدمات الرقابة الداخلية بصفة رئيسية هو مدى قدرته على تنفيذ برنامجه نظرا لضعف قدرته على التنفيذ. ففي ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، لم يتجاوز مجموع النفقات، بما في ذلك الالتزامات غير المصفاة، في إطار مشاريع الصناديق الاستثمانية، ٥٨ في المائة من المبالغ المرصودة في الميزانية. ويندرج ٨٠ في المائة من مجموعها تحت الميزانية العادية للمركز وبلغ متوسطها ٦٧ في المائة عند النظر في جميع الحسابات، بما فيها حساب دعم البرامج.

٣٢ - ويركز المركز حاليا على البرامج العالمية الثلاثة وهي البرنامج العالمي لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبرنامج العالمي لمكافحة الاتجار بالبشر والبرنامج العالمي لمكافحة الفساد. ووجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن هناك

اللازمة غير أنه لم يُرصد منها شيء للوحدة على مدى عام كامل.

٢٨ - ووجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن من بين الصعوبات الرئيسية التي يواجهها مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة للاضطلاع بأنشطته التنفيذية انعدام القدرة الكافية على إقامة مشاريع ممولة تمويلًا موثوقًا وعدم كفاية التخطيط في مجال التعاون التقني. وغالبا ما تحرم الالتزامات المخصصة للمشاريع الكبرى مشاريع أخرى في مناطق أخرى من الأموال. وكان قد دُرِّج على إتاحة صناديق للأغراض العامة من أجل بدء المشاريع، غير أنها أخذت تتضاءل. فالمناخون يجمعون عن الاستمرار في تقديم هذه التبرعات بسبب انعدام نظام واضح وعادل بما فيه الكفاية لاستخدامها. وقد أشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية بارتياح إلى أن مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة قد شرع في آذار/مارس ٢٠٠١ في إجراء مشاورات منظمة مع الدول الأعضاء بشأن استخدام صناديق الأغراض العامة في المستقبل.

٢٩ - وهناك مشكل آخر يعترض مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة في أداء عملياته ويتمثل هذا المشكل في انعدام آلية متماسكة وسليمة البنين لاستعراض المشاريع والموافقة عليها. فرغم أنه يجري تجهيز المشاريع بشكل جيد نسبيا في بعض المجالات، هناك مجالات أخرى تصبح فيها عملية التجهيز عملية طويلة للغاية تستغرق أحيانا شهورا قبل الحصول على موافقة المدير التنفيذي. وقد أثر هذا التأخير سلبا في مصداقية المكتب مع شركائه في البلدان المستفيدة ومع المناخين أيضا.

٣٠ - كما يعاني المكتب حاليا من انعدام مراقبة موضوعية للنوعية وتحديد موضوعي لأولويات. وينبغي إعادة الأخذ بألية فعالة وناجعة لمعالجة هذين المشكلين. وعلاوة على

في عام ١٩٩٩. وبعد ثلاث سنوات في صياغته وبعد إدخال عدة تعديلات فنية على توجّهاته، صدرت أخيراً طبعة عام ٢٠٠٠ من التقرير في أوائل عام ٢٠٠١. ويرد استعراض العيوب الفنية في اتجاه التقرير ونطاق تغطيته في تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لتنفيذ التوصيات المقدمة من لجنة البرنامج والتنسيق بشأن التقييم المتعمق لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات E/AC.51/2001/4، الفقرات ٢٦-٢٨. ويعالج هذا التقرير القضايا المتعلقة بالتشكيل التنظيمي.

٣٥ - ووجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الآليات الموحدة على نطاق منظومة الأمم المتحدة لم تستخدم في تعبئة الخبرة الجماعية والمشورة المتعلقة بالسياسات لدى إعداد طبعة عام ٢٠٠٠ من التقرير، إذ لم تجتمع على سبيل المثال أي لجنة توجيهية للإشراف على عملية الإنتاج ونوعية المنتج ولم تنتدب أي فرقة عاملة للانكباب على مسائل محددة ولم يجز الأقران أي استعراض داخلي شفاف. فالمدبر التنفيذي يتخذ رأساً القرارات المتعلقة بهيكل التقرير وجوهره ومحتواه. وقد أدى ذلك إلى تراجع النوعية قياساً إلى طبعة عام ١٩٩٧، حسب ما أفاد به أصحاب المصلحة والخبراء الأكاديميون الذين استشارهم المكتب.

٣٦ - كما استعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية الوثائق التي عرضها المركز المعني بمنع الجريمة الدولية على مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين المعقود في فيينا في نيسان/أبريل عام ٢٠٠٠. وركزت ١٠ من الوثائق الـ ١٩ المعروضة على المؤتمر على حلقات العمل والاجتماعات التحضيرية المعقودة على الصعيد الإقليمي وتضمنت مواد أساسية. وكانت ورقات العمل التي أعدها الأمانة وصفية في طبيعتها وتسلط الضوء على القضايا المتصلة بموضوع المناقشة. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنها قد خدمت غرض توعية الرأي العام بمشاكل منع الجريمة. غير

عدداً كبيراً نسبياً من المشاريع في هذه المجالات لم تمول بعد أو مولت جزئياً في إطار برنامج التعاون التقني لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١. وخلال الفترة نفسها، قدم التمويل الكامل لتنفيذ مشاريع تدرج في إطار مجالات ليست ذات أولوية في ميدان منع الجريمة. وهذا قد يوحي بأن قدرة المركز على إقامة مشاريع قابلة للتمويل أكبر في مجالات العمل الأخرى منها في المجالات السابقة. ويعزى هذا الوضع أساساً إلى الترتيبات التنظيمية الداخلية التي تجعل موظفين جدد يفتقرون إلى الخبرة في التعاون التقني في المنظمات الدولية يتولون المسؤولية الأولى عن صياغة المشاريع والتفاوض مع المانحين والمستفيدين على السواء. وينبغي لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أن يعزز قدرة المركز في المجالات ذات الأولوية بالاستناد إلى المعارف والخبرات المتاحة.

٣٣ - ويتألف العنصر التحليلي لبرنامج مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أساساً من النواتج التي تتمثل في المنشورات التقنية من قبيل منشورات الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات بشأن المخدرات والمؤثرات العقلية فضلاً عن الأدلة الخاصة بتحديد المعايير والمواءمة بين طرق التحليل (من قبيل الدليل المنقح للمصطلحات والمعلومات المتعلقة بالمخدرات)<sup>(٩)</sup> وأدلة التدريب (من قبيل دليل التدريب على إنفاذ قوانين المخدرات في عرض البحر). وقد استخدمت قاعدة بيانات برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات بشأن التقديرات وتحليل الاتجاهات على المدى البعيد لإعداد نشرة إحصائية وتحليلية صدرت بعنوان "الاتجاهات العالمية المتعلقة بالمخدرات غير المشروعة"<sup>(١٠)</sup>.

٣٤ - ومن بين المنشورات الرئيسية لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات التقرير العالمي للمخدرات الذي صدر لأول مرة في عام ١٩٩٧ ويقدم معلومات شاملة ومتوازنة عن مشكلة المخدرات في العالم. وفي عام ١٩٩٨، بدأ العمل في إعداد الطبعة الثانية من التقرير<sup>(١١)</sup> المقرر نشرها

مما أثر سلباً على الأداء العام للبرنامج في المناطق الجغرافية المعنية؛

(هـ) أدى الحد المفاجئ من عمليات السفر إلى إحضار عدد من المشاريع المشتركة بين مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة وغيره من الشركاء الدوليين الهامين إذ لم يستطع ممثلو المكتب المشاركة فيها؛

(و) تم مرارا وتكرارا تعليق حلقة دراسية دولية قبيل سفر المشاركين، مما أدى إلى ارتفاع تكاليف تنظيمها؛

(ز) أعدت مختلف الكيانات التنفيذية مقترحات مشاريع (واستثمرت فيها شهورا من وقت الموظفين) وأجازتها المكاتب الفنية، وتم الخلوص إلى أنها ذات نوعية جيدة وذات توقعات تمويلية جيدة، غير أنها قد رفضت دون أي مبررات.

#### هاء - "مشروع المركب"

٣٨ - تلقى مكتب الرقابة الداخلية ادعاءات عدة بحصول سوء تصرف وسوء إدارة في مشروع تابع لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات يعرف بـ "مشروع المركب". وكانت الفكرة الأساسية التي أطلقت هذا المشروع هي أن يقوم البرنامج برعاية رحلة منفردة حول العالم يقوم بها بحار وحيد على متن مركب خشبي يتجاوز عمره الـ ٩٠ سنة وذلك بهدف زيادة الوعي بأنشطة البرنامج. ونظرا لجدية هذه الادعاءات أجرى المكتب تحقيقا دقيقا في هذه المسألة. وقد قدم إلى الأمين العام تقرير مستقل عن هذا التحقيق.

#### واو - الرصد والتقييم

٣٩ - يشكل درس النتائج المحرزة والتحقق منها أمرا أساسيا لإدارة البرنامج إدارة فعالة. ومع ذلك فثمة تفاوت بين رصد المشاريع وتقييمها في مكتب مراقبة المخدرات

أما لم تبلغ المستوى النوعي المتمثل في توفير خيارات في مجال السياسة العامة أو إعداد مقترحات تستلزم توجيهها من الدول الأعضاء أو تأييدها. وعلى سبيل المثال اتسم إعلان فيينا بشأن الجريمة والعدالة: مواجهة تحديات القرن الحادي والعشرين (قرار الجمعية العامة ٥٩/٥٥، المرفق) بطابع عام في تلخيص هذه التحديات وانتهى إلى أن مركز منع الجريمة الدولية يحتاج إلى موارد إضافية لتمكينه من دعم الدول الأعضاء في جهودها الرامية للتصديق على الاتفاقية وبروتوكولاتها وتنفيذ أحكامها. غير أنه لم يتم الكشف عن حجم الاحتياجات من الموارد أو الاستراتيجية أو الأولويات المرتقبة.

#### دال - ضياع الموارد

٣٧ - وجد المكتب عددا من الحالات التي أدى فيها ضعف مستوى صناعات القرار إلى ضياع الموارد مباشرة. وفيما يلي أبرز الأمثلة عن ذلك:

(أ) تم إصدار أمر بوقف توزيع إحدى المنشورات دون أي مبرر أو تفسير؛

(ب) قام أحد الأقسام بإعداد خطة عمل مفصلة وطويلة الأجل من خلال الاستثمار في وقت الموظفين غير أن هذه الخطة لم تناقش ولم يُنظر فيها بجدية ولم يتم تعديلها أو اعتمادها؛

(ج) كان من اللازم إعادة صياغة خطط العمل مرات عديدة في مختلف الكيانات دون الحاجة إلى أي توجيه أو مشورة تنفيذية؛

(د) تم تعيين استشاري وحيء به من أقصى أصقاع العالم إلى مكتب ميداني ليلعب بأن عقده قد ألغى وأن المشروع سوف ينجح بموارد البرنامج الخاصة. لكن نظرا لقلّة خبرة موارد البرنامج، تأخر تنفيذ المشروع شهورا عديدة،

المنهجين يكون بمثابة أداة إدارية تشرف إشرافا فعالا على برنامج العمل وتحدد مواطن الضعف في التنفيذ وتقيم النتائج عن طريق مقارنتها بالأهداف المنشودة. فهذا النهج المخصص الغرض المتبع لا يتيح للإدارة الاضطلاع على معلومات تسمح لها بتخصيص الموارد كما أنه لا يكفل لها الحصول على تغذية مرتدة عن استعمالها.

### ثالثا - نتائج الدمج

٤٣ - كان الدافع الذي حدا إلى دمج الكيانين التابعين لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة هو تعزيز برنامج مكافحة الجريمة برفع وضعه وإنشاء هيكل إداري مشترك للمركز وبرنامج المراقبة الدولية للمخدرات تحت إشراف المكتب. وكما ذكر آنفا، يرأس هذا المركز مدير مسؤول أمام المدير التنفيذي. لكن ثمة دليل دامغ على أنه قد أُسيء فهم النية الكامنة وراء اتخاذ تدابير الإصلاح وحتى الغرض منها. فعوض أن يعطى المركز بكل بساطة القدرة على توجيه سياسته والإشراف عليها، إذ به يشهد تدخلا في إدارة كل صغيرة وكبيرة من شؤونه ويصبح هيئة تابعة عوض أن يضطلع بتنسيق أنشطته مع برنامج المراقبة الدولية للمخدرات. ونتيجة لذلك أخذ المركز يفقد شيئا فشيئا هويته المميزة وتعرضت إدارته للتهميش. وعليه، يعتبر مكتب الرقابة الداخلية أن درجة استقلال المركز اليوم في العمل على إدارة موارده وتنظيم أعماله هي أدنى بكثير من تلك التي كانت تتمتع بها شعبة منع الجريمة والعدالة الجنائية عام ١٩٩٧.

٤٤ - ولدى القيام بالتفتيش لم يُبرز المدير التنفيذي أي وثيقة لتفويض السلطة من مدير مركز منع الجريمة الدولية. ولم يكن لهذا الأخير أي نوع من السلطة على الموارد البشرية والمالية للبرنامج. وقد أظهر دليل موثق أن مكتب المدير التنفيذي احتكر سلطة الموافقة على تعيين جميع الموظفين،

ومنع الجريمة وذلك بالنظر إلى تنفيذهما في بعض المناطق الجغرافية تنفيذا أكثر اطرادا منه في مناطق أخرى. وقد تعرقلت مهمة التقييم بعد حل قسم التخطيط والتقييم ولجان استعراض النظراء ذات الصلة. فلدى التفتيش، كان هناك موظف واحد يضطلع بمهمة التقييم. وقد تدهور إجمالا مستوى الاضطلاع بمهمة التقييم تدهورا كبيرا.

٤٥ - أما التقييمات المواضيعية فكانت قليلة وهي لن تؤدي إلى إجراء المناقشات الفنية الضرورية أو إلى إدخال تغييرات في الممارسة. كما كان يُتقصر إلى آلية لصوغ العبر المستخلصة وللإفادة منها في صوغ البرامج وتنفيذها. بيد أن مكتب الرقابة الداخلية أشار إلى أن مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة يعكف منذ نهاية عام ٢٠٠٠ على صوغ مفهوم جديد للتقييم المواضيعي يشدد على الجانب التعليمي ويحظى بالمساعدة المقدمة من خبراء من الخارج.

٤٦ - وتبين لمكتب الرقابة الداخلية أن النشاط المنفذ في مجالي الرصد والتقييم في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة هو نشاط مخصص الغرض إلى حد بعيد. ففوق هذا النشاط ونوعيته تتفاوتان من بلد إلى آخر ومن منطقة إلى أخرى تبعا للأولويات المحددة والأموال المتوافرة. أما فيما يتعلق بالمشاريع التي جرى تقييمها فلم تتوافر التقارير عنها على نطاق واسع إلا مؤخرا. وقد تحسن هذا الواقع بعد تعيين موظف أقدم مسؤول عن التقييم مؤخرا عمل على تيسير وضع موحز عن تقارير التقييم على الإنترنت. وتكمن المهمة الأخرى المطلوب تنفيذها في إنشاء وحفظ ذاكرة مؤسسية تتضمن حصرا للدروس المستفادة في مختلف المجالات والبلدان في ظل ظروف وحالات متنوعة. وقد سلمت إدارة مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة بأهمية هذه القضية وتعهدت بالتصدي لها من خلال تدابير عملية.

٤٧ - ولم يُقدّم إلى مكتب الرقابة الداخلية دليل كاف على أن مركز منع الجريمة الدولية قد اعتمد نظاما للرصد والتقييم

## رابعاً - الشواغل المتعلقة بالتمويل

٤٧ - أبلغ المدير التنفيذي في كانون الثاني/يناير أن الحالة المالية لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات "تواصل اتجاهها التصاعدي منذ عام ١٩٩٨، عندما زادت الإيرادات بنسبة ٣٥ في المائة عما كانت عليه عام ١٩٩٧، بعدما كانت مستمرة في الانخفاض منذ عام ١٩٩٢. وخلال فترة السنتين ١٩٩٨-١٩٩٩، سجلت الإيرادات زيادة إضافية بنسبة ٣٧ في المائة لتبلغ ١٤٢ مليون دولار" (E/CN.7/2001/7، الفقرة ٦). لكن يبدو أن هذا الاتجاه آخذ حالياً في التباطؤ بعد ما قُدر إجمالي المداخيل المنقحة للفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١ بمبلغ ١٤٤,٢ مليون دولار أي بزيادة تبلغ نسبتها ١,٦ في المائة فقط عن فترة السنتين السابقة، الأمر الذي يعكس انخفاض قدره ١١,٨ ملايين دولار مقارنة بالتقدير الأولي البالغ ١٥٦ مليون دولار (E/CN.7/2001/9، الفقرة ٦ والجدول ١). ويرد الجزء الأكبر من الانخفاض عن التقديرات الأولية تحت خانة الإيرادات الآتية من الأغراض العامة التي سجل مستواها البالغ ٣٠,٣ ملايين دولار انخفاضاً يبلغ ٩.٩ ملايين دولار عن التقديرات الأولية وانخفاضاً يبلغ ٣.٣ ملايين دولار عن المستوى الفعلي المسجل في الفترة ١٩٩٨-١٩٩٩. لذا هناك مشاعر قلق ملحة بسبب استمرار المستوى المنخفض للإيرادات الآتية من الأغراض العامة، التي تشكل حالياً نسبة ٢١ في المائة من مجموع الإيرادات (أي أدنى بنحو ٣ في المائة من النسبة المثوية المسجلة في فترة السنتين السابقة). وأشار مكتب الرقابة الداخلية في هذا الصدد إلى الملاحظة التي أبدتها اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بأن تقرير المدير التنفيذي لا يأتي، فيما يبدو، باقتراحات فعالة يمكن أن تعالج مشكلة استمرار المستوى المنخفض للإيرادات الآتية من الأغراض العامة؛ ومن وسائل معالجة اختلال التوازن اتباع

سواء كانوا من الفئة الفنية أو من فئة الخدمات العامة. والأمر سيان بالنسبة إلى استخدام الاعتمادات المالية للمركز. وكانت المسائل المتصلة بإدارة الشؤون اليومية خاضعة بدورها لموافقة المدير التنفيذي. وعلى سبيل المثال، كانت إعادة التكاليف الداخلية للموظفين لتنفيذ الأولويات المتفق عليها تحتاج إلى موافقة المدير التنفيذي. وعلى غرار ذلك كان يتعين الحصول على الموافقة على المشاريع التشغيلية التي جرى صوغها والاتفاق عليها مع المانحين والمستفيدين، قبل المباشرة في تنفيذها. والأمر سيان أيضاً بالنسبة إلى تنظيم حلقات دراسية وحلقات العمل في سياق برنامج العمل. ولم يكن يُسمح لمدير المركز بالاتصال مع الحكومات أو الهيئات الخارجية دون الحصول على موافقة تنفيذية. لذا يعتبر المكتب أن مهمة مدير المركز قد تقلصت لتصبح مجرد تسيير للأعمال عوض أن تعمل على إدارة برنامج ما.

٤٥ - وعانى مركز منع الجريمة الدولية لدى القيام بأعماله من الافتقار إلى خطة عمل للمركز ككل ومن أوجه التأخير (التي تراوحت بين أربعة وثمانية أشهر) التي كان يستغرقها الحصول على الموافقة التنفيذية للمشاريع التي وُضعت الصيغة النهائية لها والتي تعهدت الحكومات بتمويلها. كما سُجل تفاوت في خطط العمل بين الوحدات والأفراد في تحديد الأهداف والأنشطة والنواتج. وفي ظل غياب خطة شاملة للمركز ككل لم تكن هناك آلية تبين الاستراتيجية وأوجه الترابط الداخلي القائمة ضمن البرنامج. هذه المقاربة المجتزأة لإعداد البرامج أدت إلى شذمة الجهود وبعثرة الموارد.

٤٦ - ولاحظ مكتب الرقابة الداخلية مع القلق الهبوط في معنويات موظفي المركز، على عكس الحالة التي كانت سائدة عام ١٩٩٧. فالروح والحوافز التي كانت سائدة في ذلك الوقت باتا مثبطين. وخلص المكتب عموماً إلى أن هذا الدمج بهيئته وشكله الحاليين قد أثر سلباً على المركز.

إلى ١٥٠ مشروعاً في عام ٢٠٠١. وقد دُججت جميع هذه المشاريع في ٢٥ برنامجاً وطنياً وإقليمياً وعالمياً تنطوي على برامج فرعية واضحة التحديد تبعاً للمجالات المواضيعية الأربعة (المرجع نفسه، الفقرة ١٦). وأشار البرنامج إلى أنه وضع الصيغة النهائية لسياسة تمويل منقحة تهدف إلى تجنب الأخطار الناجمة عن بدء مشاريع يمكن أن يتوقف العمل بها بسبب الافتقار إلى التمويل. وتقضي هذه السياسة الجديدة بتعميم مخططات هذه المشاريع على المانحين قبل اتخاذ قرار بشأن تنفيذها بالكامل. ونظراً لعدم مواصلة المحاولات الماضية الرامية إلى اتباع هذه الإجراءات ضمن البرنامج وبين البرنامج والمانحين، فقد بات يتعين على الإدارة أن تكفل التنفيذ الأمين لسياستها هذه.

#### خامساً - قضايا التعاون التقني

٥٠ - ركز مكتب الرقابة الداخلية في مجال التعاون التقني على كفاءة وفعالية الطرائق المتبعة في تنفيذ المشاريع، لا سيما في ضوء التدابير الأخيرة الهادفة إلى تعزيز التنفيذ الذاتي كوسيلة لتوفير التكاليف.

#### العلاقات مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

٥١ - يعتمد البرنامج اعتماداً كاملاً على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تقديم جميع أوجه الدعم الإداري والمالي للمشاريع الحكومية أو ذاتية التنفيذ في الميدان. وقد شكل اتفاق العمل لعام ١٩٩٧ مع البرنامج الإنمائي استكمالاً للاتفاق المبدئي لعام ١٩٩٣. وبعد دخول اتفاق عام ١٩٩٧ حيز النفاذ شرع برنامج المراقبة الدولية للمخدرات في اعتماد اللامركزية في أنشطته الميدانية بغية تعزيز العمليات. وفي الوقت نفسه، أخذ البرنامج الإنمائي يقلص عملياته الميدانية حتى عند ازدياد الولايات المنوطة به. وشكل تقليص التكاليف أولوية لكل مكتب ميداني تابع للبرنامج الإنمائي في إطار جهود هذه المكاتب مواصلة تنفيذ برامجها الخاصة بها

دقة أكبر في صوغ البرنامج المشترك (E/CN.7/2001/10)، و Corr.1، الفقرة ٥).

٤٨ - ويبلغ إجمالي رصيد صندوق البرنامج حالياً نحو ٥٨ مليون دولار ويتوقع أن ينخفض ليلبلغ ٥٣,٦ ملايين دولار بنهاية العام. وبالنظر إلى أن نفقات صناديق الأغراض العامة فاقت إلى حد بعيد التبرعات الجديدة، فقد انخفض رصيد صناديق الأغراض العامة من ٢٨,٥ ملايين دولار عام ١٩٩٨ إلى ٢٠,٩ ملايين دولار عام ١٩٩٩ ويتوقع أن ينخفض إلى ٣,٨ ملايين دولار بحلول عام ٢٠٠٣ (انظر E/CN.7/2001/8، الجدول ٣). ويشكل هذا الأمر مدعاة للقلق لأن هذه الصناديق غير المرصودة تستعمل لتقديم الدعم للموظفين الأساسيين فضلاً عن توفير المرونة في إجراء البحوث وبدء الأنشطة اللازمة لدعم المشاريع التشغيلية. بيد أن هذه المرونة مهددة لأنه في نهاية عام ١٩٩٩ حُصصت نسبة ٨٩ في المائة من رصيد صناديق الأغراض العامة للأنشطة الجارية، وتمت برحمة كاملة للرصيد الباقي بنسبة ١١ في المائة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠١ (انظر E/CN.7/2001/9، الفقرة ٣١). وينبغي لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أن ينظر في الآثار المترتبة على تقليص برنامج عمله وأن يتخذ إجراءات تصحيحية سريعة وفعالة. وأبلغ مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة مكتب الرقابة الداخلية بأنه فيما يتعلق بوضع وبكيفية إدارة صناديق الأغراض العامة، قُدمت في آذار/مارس مبادئ توجيهية مقترحة ذات صلة تهدف إلى توفير أساس سليم لاستعمال صناديق الأغراض العامة وتحسين المساءلة والشفافية في استعمالها، خلال الدورة الرابعة والأربعين للجنة المخدرات التي رحبت بها. وسيبقى مكتب الرقابة الداخلية هذه المسألة قيد نظره.

٤٩ - أفاد البرنامج أنه عمل على زيادة متوسط حجم مشاريعه وتقليل عددها من ٢٦٠ مشروعاً في عام ٢٠٠٠

## سادسا - الإدارة الشاملة

### ألف - أسلوب الإدارة

٥٣ - تحدد نشرة الأمين العام ST/SGB/1997/5 المؤرخة ١٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ تسع مهام لرؤساء الإدارات. ومن بين هذه المهام "الاضطلاع بالأنشطة الإدارية أو اتخاذ قرارات إدارية لكفالة عمل البرنامج المعني على نحو فعال وكفؤ واقتصادي، بما في ذلك اتخاذ الترتيبات الملائمة لرصد أداء البرنامج وتقييمه". وخلال عملية التفتيش، تبين أن أسلوب وظروف الإدارة، وأثرها على معنويات الموظفين وإنتاجيتهم هي الشاغل الرئيسي للإداريين والموظفين والدول الأعضاء في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة.

٥٤ - وفي ١ نيسان/أبريل ١٩٩٨، نشر المكتب مجموعة تتألف من عشر تعليمات إدارية لجعل المكتب أقل بيروقراطية، وأكثر مرونة ويتسم بالمبادرة. وكان مضمون هذه التعليمات واعدا. إلا أنه حل محل عدد من التعليمات المدونة قرارات تنفيذية خلال السنوات الثلاث التالية. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن المحاولة المبذولة لترشيد المسؤوليات والإجراءات لم تؤد إلى تحسين الوضع، بل أصبح في بعض الأحيان أسوأ. ونادرا ما كان التفويض بالسلطة إلى المديرين الأقدم يحظى بالاحترام أو يتم التقيد به، إذ كان يمكن تعديل الإجراءات المصادق عليها رسميا في آخر لحظة، وأصبح العامل الاستشاري في اتخاذ القرار التنفيذي ضعيفا. وكان بوسع المدير التنفيذي أو مكتبه أن يشكك بالإجراءات الإدارية المتخذة لتنفيذ البرامج المصادق عليها وأن يوقفها - كالسفر وتنظيم الاجتماعات وتوظيف الخبراء.

٥٥ - وعلى الرغم من أنه أفيد في نهاية كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠ بأن المدير التنفيذي قد منح مديري البرامج في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة مسؤوليات إدارية للبرامج، وجعلهم يتحملون المسؤولية إزاء تنفيذ

فضلا عن إدارة سائر العمليات المتوجب تنفيذها. بمقتضى الاتفاقات المعقودة مع الكيانات الأخرى التابعة للأمم المتحدة. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩ أصدر البرنامج الإنمائي مبادئ توجيهية بشأن استرداد التكاليف، لكنها لم تحظ بقبول كامل من جانب الكيانات الأخرى التابعة للأمم المتحدة. كما أن الخلاف الناشب حاليا مع البرنامج الإنمائي على التكاليف يعوق فعالية عمل المكاتب الميدانية التابعة لبرنامج المراقبة الدولية للمخدرات. ويتعين على إدارة مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أن تبرم هذا الاتفاق مع البرنامج الإنمائي بشكل عاجل.

### طرائق التنفيذ

٥٢ - يتبع برنامج المراقبة الدولية للمخدرات طائفة متنوعة من طرائق التنفيذ وذلك تبعا لنوع المشروع وموقعه واعتبارات أخرى. ولما بات تمويل المانحين للمشاريع الجديدة محصورا أكثر فأكثر، أخذ برنامج المخدرات بالتشديد على التنفيذ الذاتي بغية جمع قيمة أكبر من تكاليف دعم المشروع. ويعتقد مكتب الرقابة الداخلية أنه ينبغي ألا يُنظر في التنفيذ الذاتي إلا لدى وجود القدرة الداخلية الكافية للقيام بذلك أو إذا كان تطوير هذه القدرة فعالا من حيث التكلفة. أما في حالة مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة فإن تكلفة بناء القدرة على التنفيذ الذاتي ستشمل تكاليف الموظفين الإضافيين، والنفقات المالية والإدارية، بما في ذلك الحصول على المشورة القانونية، وإدارة العقود ومواجهة الأخطار المالية وتسديد رسوم التأمين، وما إلى غير ذلك. ونتيجة لذلك، ينبغي الحكم على كل مشروع على حدة وبموضوعية لتحديد طريقة التنفيذ الصحيحة. كما ينبغي للمبادئ التوجيهية ذات الصلة أن تستفيض في شرح الاعتبارات التي ينبغي مراعاتها لدى اتخاذ قرارات كهذه.

وجود شفافية في اتخاذ القرارات وفي تطبيق قواعد الموظفين. ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن أغلبية موظفي مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة هم موظفون مؤهلون جيداً ومجدون في عملهم وملتزمون بأهداف مكتب المراقبة، إلا أن ما يعيق إنتاجيتهم هي ظروف الإدارة السائدة. وقد وصفت معنويات الموظفين في مكتب المراقبة بأنها متدنية للغاية. وبدأ أنه ينتاب العديد من الموظفين شعور بخيبة الأمل ويبدون شكوكهم في إمكانية حدوث تغيير إيجابي.

٥٩ - بالنسبة إلى منظمة ذات وجود ميداني كبير، فإن وجود نظام تناوب عادل وشفاف للموظفين بين فيينا والميدان أمر مهم. وقد ورد هذا النظام، رغم عدم اتسامه بالكمال في التعميم الإعلامي المؤرخ آذار/مارس ١٩٩٧. إلا أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية لم يعثر على وجود نظام أو سياسة للتناوب بين فيينا والمراكز الميدانية. بل نشأت ممارسة تناوب الموظفين على أساس كل حالة بمفردها. وقد أدى عدم وجود الشفافية إلى ظهور شكوك تتمثل في وجود معاملة تفضيلية للموظفين الموجودين في مراكز عمل "ذات حظوة"، وبمعاينة الموظفين الموفدين إلى مناطق ذات مشقة.

٦٠ - وفي عدد من الحالات، شكك الموظفون إلى حد بعيد في أن الأساس المنطقي وإجراءات التنسيب والترقيات المتصلة بها لم تكن شفافة في السنوات الأخيرة. وقد جلبت إحدى الحالات إلى انتباه مكتب الرقابة الداخلية وهي توظيف موظف فني مبتدئ رغم عدم تمتعه بمؤهل دراسي أو عملي في المجالات الفنية التي يغطيها مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة، والذي ظهر أن جولته الاطلاعية/التدريبية كان مبالغاً فيها من حيث المدى والاستحقاقات، وتم إعلام مكتب خدمات الرقابة الداخلية كذلك بأنه رغم وجود سياسة عامة لتمديد العقود، فإن ذلك يبدو أنه بطبعه غير متناسق.

أنشطة البرنامج والاستخدام الفعال للموارد البشرية والمالية، لم يجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أثناء التفتيش أدلة موثقة تحدد معايير هذا التفويض وآلية المساءلة بل لم تكن خطوط السلطة والمسؤولية واضحة. فقد كان من المعتاد أن يتلقى صغار الموظفين مهاماً من الإدارة العليا دون إخطار المشرفين عليهم مباشرة.

٥٦ - وخلص مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أن تركيز عملية اتخاذ القرار والسلطة في يد المدير التنفيذي ومكتبه الخاص (الذي يوجد فيه موظفون مؤقتين من مختلف الأقسام الفنية)، والذي كان يعمل بمثابة وكيل له في معظم الحالات، أدى إلى جعل الإدارة المركزية للمنظمة شديد المركزية من مستوى السياسات إلى أدق التفاصيل. ولم يكن أسلوب الإدارة شفافاً، وفي العديد من الحالات، لم يكن الأساس المنطقي للقرارات التنفيذية واضحاً بالنسبة للمديرين الآخرين.

٥٧ - إن ازدياد القلق والاستياء أدى إلى عقد حلقة عمل إدارية خلال كانون الثاني/يناير ٢٠٠٠ تحت شعار "خلق روح من الزمالة". وتوصلت حلقة العمل إلى عدد من النتائج الإيجابية جداً والملائمة، إلا أنه لم ينفذ إلا تغيير واحد من التغييرات العشرة المرتآة بعد سنة.

## باء - إدارة الموارد البشرية والعلاقات بين الموظفين والإدارة

٥٨ - في مطلع عام ١٩٩٩، تباعدت الآراء المتعلقة بصحة مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة بين الإدارة العليا والموظفين عامة إلى حد كبير. وقد تجلّى ذلك في التعميم الصادر عن مجلس الموظفين المؤرخ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٩، الذي شدد على أن شواغل الموظفين تتسم بالتواتر والانتشار، ووصلت إلى حد انتشار جو من الخوف والترهيب مما أثر على إنتاجية الموظفين، كما تبين عدم

٦١ - انتاب مكتب خدمات الرقابة الداخلية شعور بالغبطة عندما علم بالمحاولات الأخيرة التي بذلتها قسم إدارة الموارد البشرية في مكتب الأمم المتحدة في فيينا لبت قدر من النظام لدى جميع مديري البرامج بشأن عملية الاختيار وإجراء المقابلات، لا سيما من خلال المبادئ التوجيهية الصادرة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠١. وتعد هذه واحدة من أهم الخطوات الأولى لمعالجة المشاكل، ويشجع مكتب خدمات الرقابة الداخلية قسم إدارة الموارد البشرية على ذلك بالتعاون الوثيق مع الإدارة العليا في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة ولجنة الموظفين.

٦٤ - وتعد جميع هذه التدابير خطوات في الاتجاه الصحيح. إلا أنه يبقى السؤال فيما إذا كانت هذه التغييرات ستنفذ وتبرهن على استدامتها. وسوف يقوم مكتب خدمات الرقابة الداخلية بمراقبة الوضع عن كثب وسيستعرض النتائج خلال عام ٢٠٠١.

### سابعاً - النتائج

٦٥ - يرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن نقاط القوة الرئيسية في برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات ومركز منع الجريمة الدولية تتمثل في ولاياتهما الواضحة وأولوياتهما التي تنصدر جدول أعمال السياسات الحكومية الدولية وما لديهما من خبرة فنية واسعة جداً في المجالات المكلفة بها. ويعد الموظفون الملتزمون والموهوبون والقادرون، والتواجد القوي في الميدان، وتواجد مجموعة من وظائف التعاون المعيارية والتحليلية والفنية تحت سقف واحد ميزاتهما الرئيسية. ويتمتع مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة بميزة ينفرد بها وهي العمل كحافز ومنسق في جمع الآراء والمواقف المتباينة للعمل بالتضافر ضد التهديدات العالمية المشتركة المتمثلة في المخدرات والجريمة. وبوسعه العمل بجهات متعددة الأطراف في مجالات حساسة للغاية وحشد الموارد والدعم للأنشطة التي لا يمكن فيها للجهات المانحة الثنائية أن تضطلع بها. وفي مجالات متعددة، فقد وضع المكتب أفضل الممارسات والقواعد والمعايير العالمية.

٦٦ - وتبين لمكتب خدمات الرقابة الداخلية أن أوجه الضعف الرئيسية في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة

٦٢ - أحيط مكتب خدمات الرقابة الداخلية علماً برد المدير التنفيذي الإيجابي الذي يتسم بنقد ذاتي إزاء النتائج الأولية لهذا التفتيش على النحو الذي قدم له خلال اللقاء الأخير. وأعرب عن التزامه بتصحيح أسلوبه ونظامه في الإدارة بشكل تام وحاسم. ويأخذ مكتب خدمات الرقابة الداخلية هذه التأكيدات بجدية شديدة.

### جيم - التطورات الأخيرة

٦٣ - ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه اتخذت في أثناء عملية التفتيش، عدة تدابير متعلقة بإعادة التنظيم. فقد أنشئ فريق للإدارة العليا في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة. وعيّن نائب للمدير التنفيذي في ٩ شباط/فبراير، يضطلع بواجبات ومسؤوليات المدير التنفيذي في أثناء غيابه؛ وحددت مسؤوليات نائب المدير في ١٦ آذار/مارس. وفي ١٦ شباط/فبراير، أنشئت ثلاثة أفرقة عمل لاستعراض المهام والبنى التنظيمية، وتفويض السلطة والاتصالات. وفي ٢٨ شباط/فبراير، قدمت هذه الأفرقة تقاريرها، التي علق عليها المديرون في المناصب الوسطى. وأنشئت لجنة البرامج والمشاريع في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة في ١٥ آذار/مارس. وبدأت عملية استعراض

بالدعم من الجهات المانحة. علاوة على ذلك، يجب أن تعد هذه المشاريع بالتعاون مع المنظمات الشريكة المنفذة (الفقرات ١١-٢٠) (SP-01-001-02).

٧٠ - ينبغي إجراء تقييم شامل للكفاءة والفعالية التنفيذية لوكالة مكافحة المخدرات في طاجيكستان على الفور ومن ثم تكرار ذلك سنويا. وينبغي لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أن ينظر في إمكانية تعيين فريق من المدربين الدوليين لمراقبة عمله وتوفير التدريب اللازم في الموقع. ويجب على المكتب أن يضع خطة، بالاشتراك مع حكومة طاجيكستان والجهات المانحة، لاستمرارية التمويل المالي الطويل الأجل لوكالة مكافحة المخدرات في طاجيكستان. (الفقرتان ١٨-١٩) (SP-01-001-03).

٧١ - ينبغي لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أن يضع هيكل تنظيمي يوفر إطارا كافيا لأنشطته ويقلل من خطوط الإبلاغ المباشر إلى الإدارة العليا. ويجب توثيق الهيكل التنظيمي وتحديد مسؤولية كل مركز مسؤول بوضوح، أي الفرع، القسم، الوحدة، وكفالة أن تدعم هذه الوظائف بعضها بعضا. وينبغي أن يتطابق الهيكل التنظيمي مع جدول ملاك الموظفين المأذون به. (الفقرات ٢١-٢٤) (SP-01-001-04).

٧٢ - ينبغي لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أن يعيد على وجه السرعة، إنشاء آليات استعراض المكتب للمشاريع والبرامج بالاستناد إلى أفضل الممارسات المثبتة على نطاق المنظومة. ويجب توفير عدد كاف من الموظفين لدعم هذه الآليات لكفالة استمراريتها وفعاليتها (الفقرتان ٢٩-٣٠) (SP-01-001-05).

٧٣ - ينبغي بذل جهد حاسم لتحسين مهارات الموظفين المشغولين في أنشطة التعاون الفني في مركز منع الجريمة الدولية من خلال التدريب على وضع المشاريع، وتنفيذها

تتبع من عملية اتخاذ القرارات المعقدة في المركزية والشخصية وغياب آليات مؤسسية لكفالة وضع البرامج على نحو صحيح، والتنفيذ الفعال وتقييم النتائج. وقد أدى ذلك إلى تخطيط قاصر، وإلى وضع استراتيجية غير مركزة بشكل كاف لجمع الأموال وتفتقر إلى المنظور طويل الأجل، والافتقار إلى الشفافية في عملية اتخاذ القرار، وانقطاع الاتصال بين الموظفين والإدارة. وكانت روح فريق العمل العامة ضعيفة، وكانت آليات التشاور في المكتب، وتقديم المشورة والتقييم إما مبعثرة أو غائبة غيابا تاما وكانت الثقة الخارجية في إدارة مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة ضعيفة.

٦٧ - ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن التدابير التصحيحية الجارية حاليا في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة تتماشى مع توصيات هذا التقرير. ولن تعرف مدى فعالية هذه التدابير إلا بعد تحقيق نتائج ملموسة. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه يمكن أن تنجح أي تدابير تصحيحية في حال توفر إحالة رئيسية واحدة وهي - الكفاءة والمراس المهني والتزاهة التي تتسم بها الإدارة العليا، والتي تكون شفافة وجماعية وتتمتع بثقة الموظفين.

#### ثامنا - التوصيات

٦٨ - ينبغي للإدارة أن تضع خططا سنوية شاملة لكل من برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات ومركز منع الجريمة الدولية. وعلى أساس هذه الخطط، ينبغي تحديد مجالات العمل المشترك ومتابعتها. (الفقرات ٧-١٠) (SP-01-001-01).

٦٩ - ينبغي ألا يضطلع مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة بالتزامات طويلة الأجل وواسعة النطاق دون إجراء دراسات نظرية ملائمة وأبحاث جدوى وتأكيدات معقولة

٧٧ - ينبغي للمدير التنفيذي، أن يمنح على وجه السرعة تفويضا لمدير مركز منع الجريمة الدولية يخوله فيها مراقبة جميع الموارد المعتمدة لبرنامج منع الجريمة والتحقق منها. (الفقرات ٤٣-٤٦) (SP-01-001-10).

٧٨ - ينبغي لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات أن يحلل تدني هامش صندوق الأغراض العامة المتاح للأنشطة المستقبلية وأن يبذل جهودا لإنشائه على المستوى الذي يحول دون حدوث أزمة مالية إذا طرأت ظروف غير مواتية (الفقرتان ٤٧-٤٩) (SP-01-001-11).

٧٩ - ينبغي للإدارة أن تمنح أولوية لإبرام ترتيب العمل بين برنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يضم نظاما جديدا وشاملا وشفافا لاستعادة التكاليف من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (الفقرة ٥١) (SP-01-001-12).

٨٠ - ينبغي لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أن يضع مبادئ توجيهية بشأن سبل تنفيذ المشروع التي تتيح له تقييم المزايا المقارنة على نحو موضوعي وواقعي لمختلف الخيارات وأن يقرر فيما إذا كان التنفيذ الذاتي فعالا من ناحية التكاليف والوقت (الفقرة ٥٢) (SP-01-001-13).

٨١ - ينبغي لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة أن يكفل أن تتطابق ممارسته في إدارة الموارد البشرية مع أنظمة وقواعد الأمم المتحدة المتعلقة بالإنصاف والشفافية والموضوعية. وينبغي أن تشمل نظام تناوب ملائم للموظفين (الفقرات ٥٨-٦١) (SP-01-001-14).

٨٢ - وفي معرض تعليقه على مشروع التقرير هذا، أشار مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة إلى قبوله بجميع التوصيات، وقدم إلى مكتب الرقابة الداخلية وصفا مفصلا عن التدابير التي إما سيعتمدها وإما التي يرتنى اعتمادها لتنفيذ التوصيات. ويقدر مكتب خدمات الرقابة الداخلية

وتقييمها. وينبغي لفرع العمليات في مركز منع الجريمة الدولية أن يضع استراتيجية للتعاون الفني وأن يكفل أن تكون المشاريع والأنشطة الموضوعية متمشية مع هذه الاستراتيجية. ويجب أن يضطلع الفرع بجميع مراحل وضع المشروع وأن يشرف على إعداد واستكمال وثائق المشروع وأن يرصد التنفيذ وأن يقيم النتائج المتحققة. (الفقرتان ٣١-٣٢) (SP-01-001-06).

٧٤ - يجب وضع ضوابط لجودة البحوث الجارية والوثائق المنشورة من خلال الاستعراض الذي يقوم به النظراء واللجان التوجيهية. وينبغي تعزيز القدرة البحثية لمكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة عن طريق إشراك خبراء خارجيين للقيام بالعمل التحليلي، بما في ذلك التفكير الاستراتيجي والمفاهيمي والمنهجي. (الفقرات ٣٣-٣٦) (SP-01-001-07).

٧٥ - ينبغي اتخاذ تدابير فورية لتعزيز الإشراف المالي في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة. وينبغي أن يشمل ذلك تقديم مبادئ توجيهية واضحة عن الميزانية والمسائل المالية وشؤون الموظفين إلى مديري البرامج. وينبغي عدم تجاوز السلطات والمسؤوليات الممنوحة لهم. وينبغي أن يتحمل مديرو البرامج المسؤولية التامة عن ممارسة ذلك على نحو صحيح. (الفقرة ٣٧) (SP-01-001-08).

٧٦ - ينبغي وضع برنامج رقابة ملائم في مكتب مراقبة المخدرات ومنع الجريمة دون تأخير. وينبغي تعزيز رصد وتقييم البرامج والمشاريع من خلال استعراضات النظراء الفعال وإشراك الجهات المانحة والبلدان المتلقية. وينبغي إطلاع كل مدير على جميع جوانب تقييم البرنامج والمشاكل التي تواجهه والتكاليف والنتائج المتحققة. وينبغي أن يقدم النظام تعليقات بانتظام إلى الإدارة العليا والجهات المانحة. (الفقرات ٣٩-٤٢) (SP-01-001-09).

هذا التفاعل السريع والإيجابي لتوصياته وسيبقى فعالية وتأثير هذه التدابير قيد الاستعراض.

(توقيع) ديليب ناير  
وكيل الأمين العام  
لخدمات الرقابة الداخلية

### الحواشي

- (١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ٥١ (A/53/5/Add.9).
- (٢) المرجع نفسه، الدورة الخامسة والخمسون، الملحق رقم ٥١ (A/55/5/Add.9).
- (٣) المرجع نفسه، الدورة الرابعة والخمسون، الملحق رقم ٦ (A/54/6/Rev.1)، المجلد الثاني، الصفحات ٤٨٣-٤٩٠ و ٥٣١-٥٣٩.
- (٤) نيويورك تايمز، ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، "Top UN Drug Aide Hopes to Rid Globe of Poppy and Coca Crops".
- (٥) منشورات الأمم المتحدة رقم المبيع A.99.XI.7.
- (٦) المرجع نفسه، رقم المبيع A/00.XI.10.
- (٧) المرجع نفسه، رقم المبيع A.GV.00.0.10.