

تقرير مرحلي يتعلق بالتحقيقات التي أجرتها المحكمة في تدابير الكفاءة بالنسبة لعام ٢٠١٠*

ألف - مقدمة

١- ينص تقرير الدورة الحادية عشرة للجنة الميزانية والمالية ("اللجنة") على أن اللجنة: "ترى بإصرار أنه يلزم تأكيد مسؤولية المديرين بالمحكمة عن إدارة عبء العمل وإصلاح الإجراءات لتحقيق أقصى النتائج الممكنة دون الإخلال بمواعيد الدوام"^(١).

٢- وبيّنت اللجنة بالإضافة إلى ذلك أنها "ترى أن النظر بدقة في الإمكانيات المتاحة لزيادة الإنتاجية سيؤدي إلى وفورات كبيرة في التكاليف حيث اعتمدت المحكمة في السنوات الأولى من عملها سياسات بيروقراطية كثيرة عديمة الفعالية. وأوصت لذلك بأن تعيد المحكمة النظر في الإجراءات الإدارية من أجل إزالة العقبات البيروقراطية. وعلاوة على ذلك حثت اللجنة المحكمة على أن تقدم في عام ٢٠١٠ ميزانية يتم فيها تمويل جميع الاستثمارات والزيادة في التكاليف من الوفورات في الإجراءات الإدارية"^(٢). وطلبت اللجنة من المحكمة أن تقدم تقريراً عن جهودها في الدورتين الثانية عشرة و الثالثة عشرة.

٣- تبعاً لذلك، اعتمدت جمعية الدول الأطراف ("الجمعية") التوصية التي تقدمت بها اللجنة وذكرت. أنها "تحث المحكمة على بذل قصارى الجهد من أجل الاهتمام إلى تحقيق وفورات من وراء الكفاءة في بحر عام ٢٠٠٩ وتطلب إلى المسجل إجراء تحقيق في إمكانية مثل هذه الوفورات، وتنفيذ التدابير المناسبة، وتقديم تقرير إلى الدورة الثامنة لجمعية الدول الأطراف". وطلبت الجمعية بالإضافة إلى ذلك "أن تبذل المحكمة قصارى الجهد، كما أوصت بذلك لجنة الميزانية والمالية، في سبيل الخروج بميزانية لعام ٢٠١٠ من شأنها تمويل استثمارات جديدة وزيادات في التكاليف وذلك من خلال الوفورات في العمليات الإدارية ما أمكن ذلك، أخذاً بعين الاعتبار إمكانية حدوث أي زيادة ممكنة وكبيرة في النشاط القضائي أو النشاط المتعلق بالتحقيق".

* صدر سابقاً بوصفه ICC-ASP/8/CBF.1/4.

(١) ICC-ASP/7/15، الفقرة ٥٥.

(٢) ICC-ASP/7/15، الفقرة ٥٦.

٤- وهذا التقرير يمثل الخطوة الأولى التي تستجيب بها المحكمة لمتطلبات إبلاغ اللجنة وتقييم مدى ما أجزته المحكمة من تقدم في تصديها للتوصيات الصادرة عن جمعية الدول الأطراف وعن لجنة الميزانية والمالية الموصوفة أعلاه.

١- الخطة الاستراتيجية للمحكمة

٥- قدمت المحكمة خططها الاستراتيجية في الدورة الخامسة لجمعية الدول الأطراف^(٣) في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦. ومن بين الغايات الاستراتيجية المعلن عنها للمحكمة ما يتمثل في "التفوق في إنجاز النتائج المرغوب فيها بأدنى حد من الموارد وعن طريق هياكل وعمليات مرشدة، مع المحافظة على المرونة وضمان الحاسبة واجتذاب ما يكفي من الموظفين المؤهلين والمتحمسين في بيئة راعية لهم". واستناداً إلى هذا البيان الذي يمثل غاية من الغايات الاستراتيجية الثلاث للمحكمة، أوضح كبار الإداريين نيتها المتمثلة في الفحص المتواصل لتنظيمها الداخلي بغية تحقيق العمليات الإدارية والأساسية حديثة العهد مع التشديد بشكل قوي على الكفاءة من حيث اللابروقراطية والمرونة والمساءلة.

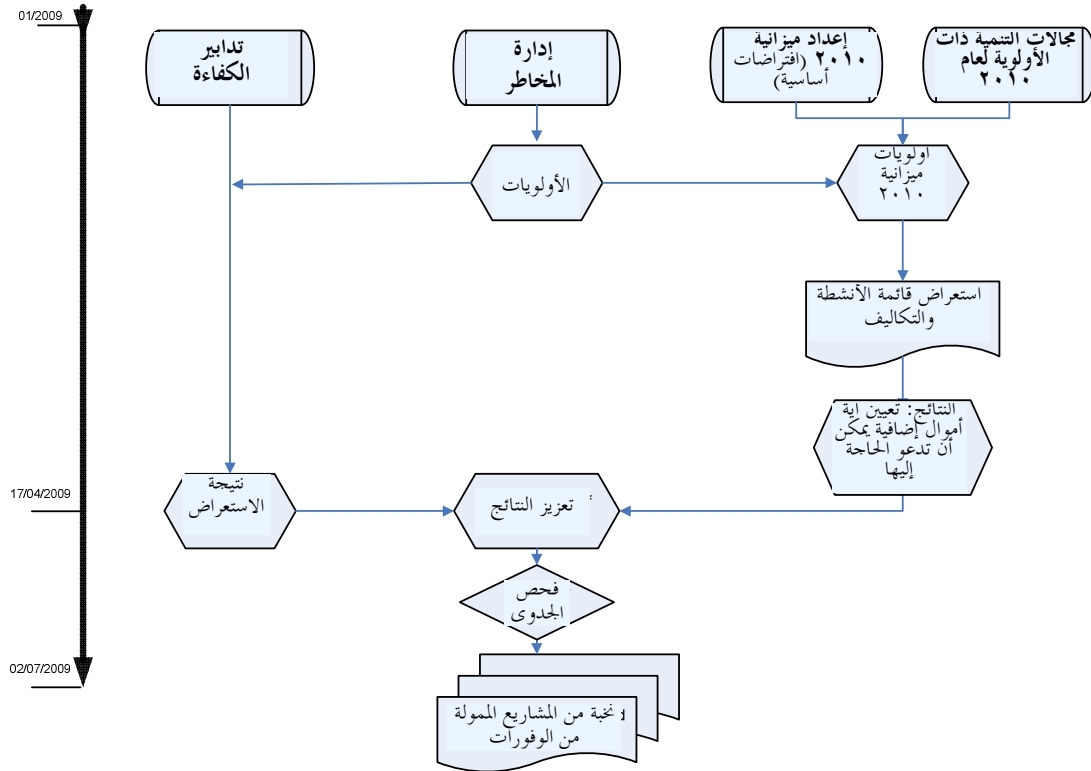
٦- وفي عام ٢٠٠٩، عمدت المحكمة إلى تنقيح غاياتها وأهدافها الاستراتيجية وخفضت أثناء هذه العملية عدد الأهداف من ٣٠ إلى ١٨ هدفاً. ولكن التحول إلى إدارة غير بيروقراطية ظل هدفاً رئيسياً. وكما هو مبين في الهدف ٩ (الهدف ١١ سابقاً) من الخطة الاستراتيجية للمحكمة، فإن الطابع غير البيروقراطي للمحكمة مفهوم على أنه يركز على النتائج بدلاً من العمليات، ويعتمد على قواعد حيثما تدعو الضرورة من أجل ضمان الحقوق أو التقليل من المخاطر. وتبعاً لذلك، حددت المحكمة عدة أهداف ذات أولوية أصبحت هي بعضاً من أهداف ميزانية عام ٢٠٠٩ ألا وهي "الموارد البشرية"، و"إدارة المخاطر" و"الإدارة غير البيروقراطية". كما أن أنشطة المحكمة الوارد وصفها في الميزانية المقترحة لعام ٢٠١٠ خططت وفقاً لأهدافها الاستراتيجية وسوف تستقي، ولو في جزء منها على الأقل، من الغاية الاستراتيجية المتمثلة في تحسين أوجه الكفاءة.

٧- وتبرز الخطة الاستراتيجية للمحكمة بوضوح حاجة كبار الإداريين إلى البحث المتواصل عن التحسينات المحتمل إدخالها على الكفاءة. وهذا التركيز الاستراتيجي هو منطلق التخطيط المتعلق بالميزانية والتشغيل وسوق يضمن استمرارية ممارسة "تدابير الكفاءة" في الأجل الطويل.

٢- الربط مع سائر الأنشطة على نطاق المحكمة بأسرها

٨- إن تنفيذ تدابير الكفاءة ليس مشروعاً قائماً بذاته وحده. بل إن هذه الممارسة لها روابط واضحة غيرها من الأنشطة الاستراتيجية التي تضطلع بها المحكمة، وهذه الأنشطة هي مشروع تقييم المخاطر ووضع الميزانية المقترحة السنة المقبلة للمحكمة. وقد تم الشروع في هذه المشاريع في وقت سابق وهي جارية بموازاة البحث عن التحسينات في الكفاءة. والرابطة القائمة بين هذه المشاريع يمكن وصفها على النحو التالي:

الشكل ١: التخطيط الاستراتيجي والمتعلق بالميزانية لعام ٢٠٠٩



٩- تسعى المحكمة في الظرف الراهن إلى إنجاز مشروع شامل لتقييم المخاطر بغية كفاءة أداء المهام الأساسية المنوطة بالمحكمة في ظل ظروف أسوأ الحالات مع القيام في الوقت نفسه بحماية المرافق الأساسية والأشخاص والمعدات وغير ذلك من الأصول. والتحقق في التحسينات الممكن إنجازها على مستوى الكفاءة يجب أن يضع في الاعتبار نتائج مشروع تقييم المخاطر. وعلى سبيل المثال لا ينبغي أن تختار الأنشطة العالية المخاطر باعتبارها وفورات محتملة في مجال الكفاءة دون أن تكون هناك فكرة واضحة عن الاستراتيجية اللازمة للتخفيف منها وما يترتب عليها من تأثيرات في العمليات التي تقوم بها المحكمة. بعبارة أخرى لا ينبغي تحييد مكاسب سريعة في مجال الكفاءة على حساب التحسينات الطويلة الأجل في عملية التخفيف من أثر المخاطر.

١٠- و في سياق إعداد المحكمة للميزانية المقترحة لعام ٢٠١٠ هناك أنشطة رئيسية عديدة تعتبر من المجالات ذات الأولوية الواجب تطويرها. وهذا الاختيار يأخذ بعين الاعتبار متطلب المحكمة المتعلقة بتحسين الكفاءة فضلاً عن عملية إدارة المخاطر بغية تأمين التنفيذ الاستراتيجي المتناسك على صعيد المحكمة. علاوة على ذلك تم الأخذ في ماضي عمليات إعداد الميزانية بتدابير تقنية من قبيل المؤشرات الأساسية للأداء ومؤشرات عبء العمل أو التخطيط المفصل للعمل ويتواصل تنفيذ ذلك بشكل أدق كل سنة علماً بأن الهدف من وراء ذلك هو دعم قدرة الإداريين على مراقبة الكفاءة ضمن مجال مسؤوليتهم.

باء- التحقيق في التحسينات المحتملة في مجال الكفاءة: مشروع خطة "تدابير الكفاءة"

١- مقدمة

١١- تبحث المحكمة عن سبل لتحسين الكفاءة في جميع ما تقوم به من عمليات، القضائية منها والإدارية. وهذه الممارسة القائمة على صعيد المحكمة بأسرها بدأت في أواخر عام ٢٠٠٨ والمقرر أن تتواصل كامل عام ٢٠٠٩. وتشترك في هذه الممارسة جميع الأجهزة وهي ممارسة متعددة الجوانب، حيث يمكن العثور على التحسينات المحتملة بطرق متعددة ويمكن أن تكون لها نتائج مختلفة (وفورات نقدية، وتحرير الموارد وريح الوقت وما إلى ذلك). ويصف ما تبقى من هذه الوثيقة النهج الذي توخته المحكمة ومركز مختلف مساعيها وصولاً إلى الهدف المنشود. والمراحل الأولى من العمليات المزمعة يمكن وصفها على النحو التالي:

٢- نطاق المشروع

١٢- هناك عمليتان متوازيتان قائمتان تتناولان قضية تحديد وتنفيذ تدابير الكفاءة وتسير هاتان العمليتان بشكل متواز وتشترك فيهما كافة الأجهزة. والعمليتان هما:

(أ) التحليل الأولي للتدابير الممكن أن تتخذها المحكمة، بما في ذلك استعراض التوصيات الصادرة عن اللجنة في دورتها الحادية عشرة. وهذه الممارسة سوف تفضي إلى انتقاء مشاريع موفرة للتكاليف و التنفيذ في أقصر الآجال الممكنة؛

(ب) عملية إعادة التصميم: انتقاء مجالات الأولوية، وفريق إعادة التصميم وأداء أول ممارسة بصدد مجال الأولوية الأولى.

١٣- ويرد وصف لمختلف جوانب المشروع بأكثر تفصيل فيما يلي:

٣- تحليل التدابير الممكنة

١٤- يسير التحليل الذي تضطلع به المحكمة للتدابير الممكن اتخاذها وفق مسالك ثلاثة:

(أ) بناء على توجيه من هيئة الرئاسة يقوم قاض بقيادة فريق عامل غير رسمي يستعرض:

١، 'إمكانيات رفع مستوى الكفاءة ضمن الإطار القانوني الحالي؛

٢، 'الآثار المالية المترتبة على القرارات القضائية بالتشاور مع المسجل؛

٣، 'والحاجة، إن وجدت، لإدخال تعديلات ممكنة على النصوص التأسيسية للمحكمة؛

(ب) ويقوم مكتب المدعي العام بإجراء الاستعراض الداخلي الخاص به للتدابير الممكن اتخاذها في مجال الكفاءة؛

(ج) وباشر قلم المحكمة عملية أوسع نطاقاً تشاور في نطاقها مع جميع الأجهزة بحسب الاقتضاء من أجل استعراض التدابير في مجال الكفاءة.

١٥- وتعالج توصيات اللجنة في نطاق كل مسار.

٤- استعراض توصيات اللجنة

عملية إعادة التصميم

١٦- يمكن أن تعرف إعادة التصميم بأنها "إعادة التفكير بشكل أساسي وإعادة التصميم الجذري للعمليات الرسمية لتحقيق تحسينات مشهودة على صعيد إجراءات الأداء المعاصرة الحاسمة مثل التكلفة والجودة والخدمة والسرعة"^(٤). ويجادل أنصار إعادة التصميم بالقول إن وقتاً كبيراً يُهدر أثناء تمرير المهام من إدارة إلى أخرى وهم يدعون أنه يمكن إعادة تصميم العمليات بغية تجنب الوقت الضائع ذلك. ومفهوم إعادة تصميم سبل العمل يقتضي من الإداريين أن يركزوا على أنشطتهم الأساسية بالرغم من القيود أو العادات التي تشكل حالياً الأنشطة التي يقومون بها.

١٧- وقد بدأت إدارة المحكمة في مشروع لإعادة التصميم لكفالة إنجاز النتائج المنشودة بأقل الموارد. ويجري حالياً اختيار العمليات المحتملة لهذا المشروع. وقد شرع في مرحلة تدريبية تتناول أول ممارسة لإعادة تصميم عمليات السفر الخاصة بالمحكمة: وقد تشكل فريق خاص بالمشروع وسوف يستعين بخدمات الميسرين الخارجيين لكفالة الاستعراض التزيه والشامل لجميع العمليات ذات العلاقة بالسفر. والنتائج التي يسفر عنها هذا التحليل الأولي ستنفذ على صعيد عمليات العمل القائمة.

٥- التحليل الأولي

(أ) تحليل هيكل التكاليف

١٨- سعياً وراء توضيح التوقعات، قررت المحكمة النظر عن كتب في هيكلها الحالي للتكاليف وذلك بغرض التعرف على التدابير التي سيكون لها أثر مهم. ويبين أول تحليل لهيكل التكاليف (الجدول ١) أن نحو ٨٦ في المائة من ميزانية المحكمة لعام ٢٠٠٩ يُنفق على أساس من الالتزامات الطويلة الأجل.

الجدول ١: توزيع تكاليف ميزانية عام ٢٠٠٩ (بالنسبة المئوية)

النسبة المئوية من التكاليف	توزيع تكاليف ميزانية ٢٠٠٩
٧١ في المائة	التكاليف المتصلة بالموظفين
٨ في المائة	الالتزامات السنوية الخاصة بغير الموظفين
٣ في المائة	المساعدة القانونية
٣ في المائة	حماية الشهود
١ في المائة	الاحتجاز
٨٦ في المائة	المجموع

١٩- وهناك ٧١ في المائة من التكاليف تتكبد في سبيل الوفاء بمرتبات القضاة ومرتبات الموظفين وغير ذلك من النفقات التعاقدية ذات الصلة بغير الموظفين. وعلى حين أن عقود القضاة قد تتراوح ما بين الست والتسع سنوات إلا أن للموظفين عقوداً مدتها تتراوح بين سنة واحدة وثلاث سنوات. وهذا يعني أن الأرباح المتأتية من الكفاءة لا يمكن أن تتحقق بين عشية وضحاها. فالوفورات تنتج بالدرجة الأولى عن المناصب التي لم تشغل حتى الآن أو عن التقلبات الطبيعية. ثم إن التكاليف المترتبة على أي نوع من أنواع إنهاء الخدمة ستستأثر إلى حد كبير بالوفورات المتوقعة.

٢٠- ومما يجد كذلك من إمكانية تحقيق أرباح فورية، أن ١٥ في المائة من ميزانية المحكمة تتصل بالالتزامات الأطول أجلاً مثل العقود السنوية أو المتعددة السنوات، من قبيل المنافع أو تراخيص البرامجيات أو أنشطة متجذرة في العملية القضائية التي تضطلع بها المحكمة. واستعراض التكاليف من هذا القبيل أو حتى تكاليف الاحتجاز وحماية الشهود ستتطلب استعراضاً شاملاً لهيكل المحكمة.

٢١- ويبين الجدول ٢ الجزء المهم من التكاليف المتبقية غير المتصلة بالموظفين وإن لم تكن مرتبطة بالمتطلبات الخارجية أو التعاقدية إلا أنها تشكل من أنشطة حاسمة والتي لا يمكن تعديلها إلا بصورة تدريجية في الأجل القصير.

الجدول ٢: توزيع تكاليف ميزانية عام ٢٠٠٩ - العوامل الرئيسية الأخرى الرافعة لتكاليف غير المتصلة بالموظفين.

العوامل الرئيسية الأخرى الرافعة للتكاليف غير المتصلة بالموظفين	النسبة المئوية من التكاليف
السفر	٥,٠ في المائة
التدريب	١,٠ في المائة
اللغات	٠,٨ في المائة
الطابعة، الإذاعة وما إلى ذلك	٠,٧ في المائة
الخبراء الاستشاريون في مجال تكنولوجيا الاتصالات	٠,٦ في المائة
المجموع	٨,١ في المائة

٢٢- وسوف تعتمد المحكمة على تحديد "أوجه ربح سريعة" حيثما يكون ذلك ممكناً، ولكن تحقيق الأرباح الحقيقية سوف يستغرق وقتاً طويلاً والمحكمة حققت جوانب التقدم التالي ذكرها فيما يتصل بالتوصيات التي تقدمت بها اللجنة.

(ب) إضفاء المركزية على المهام المالية

٢٣- طلبت اللجنة، أثناء دورتها السابعة، "إلى المحكمة أن تنظر في كيفية تركيز الوظائف المالية في قسم الميزانية والمالية وأن تعد الميزانية المقترحة لعام ٢٠١٠ على هذا الأساس"^(٥). وتوسعت المحكمة في الحجة التي تنطوي عليها هذه التوصية وقررت أن تنظر في الكيفية التي يمكن بها إضفاء المركزية على كافة المهام العادية التي تضطلع بها المحكمة.

٢٤- واقترحت اللجنة، بالمثل، إمكانية حشد الموارد من الموظفين كموظفين القانونيين من مختلف البرامج الرئيسية وأوصت في هذا الصدد "بأن تفحص المحكمة إمكانية حشد الموارد لإغراض توفير التداعم القضائي بين الدوائر وقلم المحكمة"^(٦) ولاحظت اللجنة أيضاً انه يبدو أن هناك بعض الوظائف المنشأة في نطاق أمانة (الصندوق ألاسئمانى للضحايا) يلزم أن يؤديها قلم المحكمة و طلبت إلى المحكمة أن تستعرض هذه الترتيبات^(٧)

٢٥- وسعيًا وراء ضمان نظرة كلية للمهام التي تضطلع بها المحكمة، وزع استبيان على كافة مديري البرامج الرئيسية وكبار المديرين. ومن خلال هذا الاستبيان ستقوم المحكمة بتجميع معلومات شاملة عن عبء العمل والوقت الذي ينفقه الموظفون في مهامهم كالمساعدة الإدارية أو خلق بنود ضمن الميزانية كما تقترح اللجنة.

(ج) استعراض العمليات القضائية

٢٦- عينت المحكمة العديد من الأنشطة ذات الصلة بالجانب القضائي مثل المدة التي تستغرقها الإجراءات وحماية الشهود والضحايا أو مشاركة الضحايا باعتبارها مجالات يمكن فيها تحسين الكفاءة. وشجعت اللجنة "المحكمة والجمعية على أن تولي الاعتبار اللازم للمسائل المتعلقة بالكفاءة والتكلفة"^(٨). وهذه القضايا محل نظر القضاة النشط. وبالنظر إلى ما تتميز به من تعقيد وإلى طابعها الموضوعي فإن التقدم في مجالها سيتطلب الوقت.

(د) مخطط المساعدة القانونية

٢٧- ترى اللجنة أن هناك جوانب كفاءة ووفر يمكن أن تتحقق على صعيد مخطط المساعدة القانونية التي تقدمها المحكمة: "وأكدت اللجنة من جديد على رأيها القائل بضرورة أن تنظر المحكمة في نواحي الكفاءة والوفورات التي يمكن تحقيقها في نظامها الداخلي للمساعدة القانونية وضرورة ضمان التناسب بين المساعدة القانونية ومستوى النشاط في كل مرحلة من مراحل المحاكمة (لا سيما إذا كان من المتوقع أن تدوم طويلاً)، وتقييم العلاقة بين مكتب المحامي العام للدفاع وأفرقة الدفاع"^(٩).

٢٨- ويخضع النظام حالياً لنظر المحكمة فيه وسيكون موضوعاً لتقرير منفصل آخر أو أكثر. والاقتراح مدرج بطبيعة الحال في قائمة الأفكار التي تدرسها المحكمة.

(٥) ICC-ASP/7/15، الفقرة ٨٣.

(٦) ICC-ASP/7/3، الفقرة ٥٦.

(٧) ICC-ASP/7/15، الفقرة ١٠٢.

(٨) ICC-ASP/7/15، الفقرة ٥٣.

(٩) ICC-ASP/7/15، الفقرة ١٢٧.

(هـ) نواحي الكفاءة الإجرائية في التوظيف وغير ذلك من العمليات ذات الصلة بالموارد البشرية

٢٩- إن توصيات اللجنة ذات العلاقة بالموارد البشرية^(١٠) ستعالج في التقرير الشامل الذي أعدته المحكمة عن الموارد البشرية والمقدم إلى الدورة الثانية عشرة للجنة في نيسان/أبريل ٢٠٠٩.

(و) الوفورات لغرض التدريب في عام ٢٠١٠

٣٠- طلبت اللجنة إلى المحكمة أن تهندي إلى سبل لتحقيق وفورات بمبلغ ٧٥٠.٠٠٠ يورو لازمة للتدريب في عام ٢٠١٠^(١١). وتتوقع المحكمة أن تجد سبيلاً للتوفير كنتيجة لمشروع "تدابير تحقيق الكفاءة". وسيتم زيادة التحقيق في الاحتياجات التدريبية لتحديد ما إذا كان مبلغ الـ ٧٥٠.٠٠٠ يورو الذي ذكرته اللجنة سيكون هو المبلغ المطلوب اللازم لهذا النشاط بعينه.

(ز) طول الوثائق التي يتم إعدادها

٣١- أوصت اللجنة بأن تنظر الجمعية في الحد من طول التقارير المقدمة لتنظر فيها المحكمة بما يتماشى مع الطول المحدد للتقارير المقدمة من أمانة الأمم المتحدة إلى الجمعية العامة^(١٢). وقبلت الجمعية هذه التوصية وتقوم المحكمة بتنفيذها تبعاً لذلك. وهذا الإجراء سيساعد على الحد من عدد صفحات الوثائق التي تعدها المحكمة وينخفض بذلك النشاط المتعلق بالصياغة والتحرير والوقت اللازم لكافة الأطراف لقراءة هذه الوثائق.

(ح) المشاورات المشتركة بين الأجهزة

٣٢- جرى النظر في الإجراءات الممكن أن تعتمد عليها المحكمة أثناء المشاورات التي تدور فيما بين الأجهزة وداخل هذه الأجهزة، باستخدام التحليلات الموجودة مسبقاً والمتعلقة بتوفير التكاليف والتي أُجريت أثناء الإعداد لميزانية عام ٢٠٠٩. وهناك قائمة أولية بالأنشطة الممكنة وضعت وفقاً للهيكل التالي ذكره:

(أ) التدابير ذات الصلة بالعملية

(ب) التدابير التنظيمية

(ج) تدابير الاستعانة بالمصادر الخارجية

(د) التدابير الوظيفية

(هـ) التدابير ذات الصلة بالميزانية

(١٠) ICC-ASP/7/15، الفقرة ٦٠.

(١١) ICC-ASP/7/15، الفقرة ٨٣.

(١٢) ICC-ASP/7/15، الفقرة ٩٧.

٣٣- وهناك أنشطة محتملة عدة ذات صلة بتوفير التكاليف عينها واستعراضها كبار الإداريين التابعون للمحكمة. وهي تشكل قائمة بالأفكار التي يجري حالياً ترتيبها وفق ما لها من أولوية. وحتى وقت إعداد هذه الوثيقة، ما زالت مشاريع خطط منفصلة لتنفيذ عدة أنشطة قيد الإعداد. واختيرت الأفكار على أساس أنها الأفكار المحتمل أن تشكل الجولة الأولى من التنفيذ على أساس معايير السهولة في التنفيذ.

٦- استعراض المشروع

٣٤- أثناء الدورة الثانية عشرة للجنة، ستقيم نتائج كل عملية على حدة. وستشمل عملية التقييم وضع الأولويات من حيث التقديرات الخاصة بتوفير التكاليف والإطار الزمني فضلاً عن الجدوى. وسيجري اختبار للجدوى لكفالة اتسام جميع التدابير التي تختار لزيادة تطويرها بالصيغة العملية وبقابليتها للتنفيذ.

٣٥- وسترتب بعد ذلك النتائج ترتيباً نهائياً وفقاً لمعايير وطريقة منتخبة وستمثل النتيجة النهائية لهذه المرحلة في انتقاء التدابير الواجب تنفيذها والتنفيذ الفعلي للتدابير المختارة.