A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/52/270
12 September 1997
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

الدورة الثانية والخمسون
البندان ٢٠ (أ) و ١٢٠ من جدول الأعمال المؤقت*

تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية والمساعدة الغوثية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الكوارث، بما في ذلك المساعدة الاقتصادية الخاصة: تعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ

وحدة التفتيش المشتركة

إنجاز برامج المساعدة الإنسانية عن طريق الشركاء المنفذين

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل الى أعضاء الجمعية العامة تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "إنجاز برامج المساعدة الإنسانية عن طريق الشركاء المنفذين" (JIU/PER/97/3).

* A/52/150 و Corr.1.

131097 091097 081097 97-21282

المرفق

JIU/REP/97/3
ARABIC
[ORIGINAL: ENGLISH]

إنجاز برامج المساعدة الإنسانية عن طريق الشركاء المنفذين

إعداد

فرانسيسكو ميزالاما
وحدة التفتيش المشتركة

جنيف
١٩٩٧

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
موجز تنفيذي ونتائج وتوصيات			٤
أولا	- مقدمة	١ - ٧	٨
ثانيا	- تعريف الشركاء المنفذين	٨ -١٨	٩
	ألف - الوكالات الحكومية	١٢-١٣	١٠
	باء - مؤسسات منظومة الأمم المتحدة	١٤	١٣
	جيم - المنظمات الحكومية الدولية	١٥	١٣
	دال - المنظمات غير الحكومية	١٦-١٨	١٣
ثالثا	- المبادئ التي تنظم علاقات العمل بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وشركائها المنفذين	١٩-٣٩	١٨
	ألف - إجراءات الانتقاء	٢٠-٢٥	١٨
	باء - الإجراءات القانونية	٢٦-٣١	٢٢
	جيم - الإجراءات المالية والإدارية	٣٢-٣٩	٢٧
رابعا	- آليات مراقبة تنفيذ البرامج/المشاريع	٤٠-٥٥	٣٢
	ألف - الرصد	٤٢-٤٧	٣٢
	باء - التقييم	٤٨-٥٥	٣٦
الحواشي			٤٠

موجز تنفيذي ونتائج وتوصيات

يساور الدول الأعضاء قلق متزايد حيال مدى الكفاية والفعالية اللتين تستخدم بهما الموارد الموضوعة تحت تصرف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويولى على وجه الخصوص اهتمام خاص لصناديق التبرعات المخصصة للأنشطة ذات الصلة بالمساعدة الإنسانية. وتهتم هذه الدول بمعرفة حالة هذه الصناديق على نحو واضح ومنتظم. فمؤسسات الأمم المتحدة يجب أن تخضع للمساءلة التامة أمام الدول الأعضاء عن كل نشاط، سواء من حيث أداء البرامج أو من حيث حسن إدارة الموارد المالية والبشرية كما يجب من ثم أن تطلع الدول الأعضاء على ذلك.

وكما يتبين في هذا التقرير، فقد أعرب عدد من أجهزة المراقبة في المنظومة عن عدم القيام على الوجه السليم بتقديم التقارير الى الدول الأعضاء بشأن استخدام الأموال المكرسة لأنشطة المساعدة الإنسانية. وتقوم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة باستخدام شركاء من خارج المنظومة ومن داخلها، على أساس اتفاق تنفيذي، للاضطلاع بمسؤولياتها. وقد زاد من تعقيد مسألة خضوع الشركاء المنفذين للمساءلة عن تنفيذ المشاريع من جهة وحسن استخدام الموارد من جهة أخرى وجود المنظمات غير الحكومية على نطاق واسع في ميدان المساعدة الإنسانية كشركاء منفذين يسهمون بجزء كبير في العمليات. وهذا، في الواقع، هو الجديد في الحالة: ذلك أن المنظمات غير الحكومية أضفت بعدا جديدا على أنشطة المساعدة الإنسانية التي تضطلع بها الأمم المتحدة وشغلت فيها حيزا لا يستهان به. ويتطلب هذا التطور الجديد إلقاء نظرة جديدة على إدارة الموارد المالية للشركاء المنفذين الذين أضحوا شركاء لا غنى عنهم في العمليات في حالات الطوارئ.

وتدرك وحدة التفتيش المشتركة تمام الإدراك متطلبات ومسؤوليات الأجهزة التي تتولى مراجعة الحسابات والمراقبة في المنظومة بما يكفل حسن استخدام الوكالات الإنسانية للموارد المتاحة ومساءلتها. وتدرك الوحدة أيضا أن المشاكل المتعلقة بمراجعات حسابات الشركاء المنفذين، وإن تكن أكثر وضوحا في حالات معينة نظرا لاتساع العمليات فيها، هي مشاكل ذات طابع عام. وتنفيذ برامج ومشاريع المساعدة الإنسانية يتم في معظم الحالات دون إيلاء الاعتبار الواجب لآليات المراقبة بغية الوفاء بالالتزامات بفعالية وفي الموعد المحدد.

وشهد المجتمع الدولي أيضا حالات تتطلب إجراء فوريا يتفق وولاية كل وكالة. وفي حالات الطوارئ المعقدة، لا تملك المؤسسات إلا أن تمنح أولوية عالية لتنفيذ المشاريع ونتائجها. وقد تتبع ذلك احتياجات المساءلة وما يتصل بها. وعليه، يتعين، عند تقييم عمليات المساعدة الإنسانية، ولا سيما حالات الطوارئ المعقدة، أن تؤخذ كل العناصر المذكورة أعلاه في الاعتبار.

وهناك نوعان من عمليات الطوارئ يرتبطان ببرامج المساعدة الإنسانية القصيرة الأجل والطويلة الأجل. وينبغي الاستمرار في توخي المرونة[1] في الإجراءات المخصصة والمبادئ التوجيهية الحالية التي

تطبق على حالات الطوارئ القصيرة الأجل وفقا للطابع الخاص لكل عملية من العمليات. غير أنه لما كان لبرامج/مشاريع المساعدة الإنسانية الطويلة الأجل دلالات مختلفة فإن المسألة تتمثل فيما إذا كان في الإمكان أن تطبق على حالات الطوارئ الطويلة الأجل المعايير والقواعد والإجراءات الحالية للمحاسبة.

وعليه يشير الشاغل الرئيسي، الذي أعربت عنه أجهزة المراقبة بشأن حالات معينة، من مثل علاقات العمل بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والشركاء المنفذين، مسألة تشغل بال الجميع. وسيكون لتناول مثل هذه المسائل أثر فعال في المسعى الذي يقوم به المفتش للتوصية بإجراءات محسنة للمراقبة المالية والإدارية .

وستسعى وحدة التفتيش المشتركة في هذا التقرير الى النظر في المبادئ التي تنظم المراقبة المالية بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وشركائها المنفذين. وتشمل هذه المبادئ طرائق ومعايير انتقاء الشركاء المنفذين؛ والاجراءات القانونية والإدارية والمالية، وآليات المراقبة، واجراءات تقديم التقارير.

وبعد القيام بتحليل شامل للحالة وبإجراء مناقشة مع منظمات المساعدة الإنسانية، يقدم المفتش المقترحات والتوصيات التالية إسهاما في الجهد الذي تبذله مختلف أجهزة المراقبة في المنظومة بغية تحسين الإدارة العامة للموارد المالية التي يستخدمها الشركاء المنفذون وإيضاح مختلف مستويات مساءلة الأطراف المشتركين في عمليات المساعدة الإنسانية.

التوصية ١ - لتعدد وتعقد البرامج الإنسانية، أضحى الشركاء المنفذون أكثر تنوعا وذوي وظائف متعددة. ويتطلب هذا التطور، لأسباب الإيضاح أيضا، القيام بمحاولة لتصنيف مختلف أنواع الشركاء المنفذين حسب أنشطتهم وأدائهم.

ويقوم التعاون بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة المعنية بالمساعدة الإنسانية وشركائها المنفذين على أساس الاتفاقات والاتفاقات الفرعية التي يجري الدخول فيها مع كل شريك. وسيساعد تحديد المنفذين وإدخالهم في فئة معينة في تعديل اتفاقات التنفيذ في حدود ولايات ومسؤوليات كل طرف من الأطراف لكفالة مراقبة إدارية ومالية كافية للبرامج. ويمكن تعزيز هذه العملية بنشر كتيب يورد قائمة بالشركاء المنفذين حسب الفئات وتعميمه من أجل التشاور والمساعدة في انتقاء الشركاء المنفذين المناسبين (انظر الفقرة ١٨ أدناه).

التوصية ٢ - تقوم علاقات العمل بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وشركائها المنفذين، في المقام الأول، على أساس الشراكة، وبوتيرة أقل، على أساس شروط تعاقدية. ونظرا الى ازدياد الحاجة الى المساعدة الإنسانية وما يتبعها من زيادة في عدد الشركاء المنفذين، فقد أضحى انتقاء الشريك المناسب أحد أهم جوانب عملية إدارة البرامج/المشاريع. ويتطلب هذا الأمر آلية مدروسة وموضوعية بعناية تضمن تنفيذ المشروع حسب ما هو متفق عليه في وثيقة المشروع وتكفل مساءلة الشركاء المنفذين. ولتحقيق

هذه الغاية، ينبغي أن تكون المؤسسات أكثر انتقائية في تحديد الشركاء المنفذين وذلك بتحسين ما لديها حاليا من اجراءات الانتقاء القانونية والإدارية والمالية. وقد يشكل إنشاء سجل انتقائي للشركاء المنفذين الموثوقين بهدف تكوين فريق أساسي من المنفذين يكون أكثر استجابة للاحتياجات إسهاما مفيدا في هذه العملية (انظر التوصية ٥ والفقرة ٢٥ أدناه).

ويمكن لتبادل المعلومات عن أداء الشركاء المنفذين الذين سبق استخدامهم أن يتم ما بين وكالات الأمم المتحدة[٣] وبالتشاور مع ائتلاف المنظمات غير الحكومية. غير أنه لا ينبغي لهذا أن يحول دون اللجوء الى الشركاء المنفذين إذا ما اقتضت ذلك الحالات بالغة التعقيد أو إذا ما كان إسهام الشركاء المنفذين في بناء القدرات ذا صلة.

التوصية ٣ - تتشاطر الحكومة المضيفة والمؤسسة المعنية في منظومة الأمم المتحدة وشريكها المنفذ مسؤولية تنفيذ البرنامج/المشروع. ويكون الشركاء المنفذون مسؤولين عن الأنشطة المحددة في وثيقة المشروع فيما تكون المؤسسة المعنية مسؤولة عن النتائج العامة لبرنامج/مشروع المساعدة. ولجعل الشركاء المنفذين مسؤولين بقدر أكبر عن تنفيذ البرنامج/المشروع يوصي بالشرطين التاليين: (انظر الفقرتين ٢٦ و ٢٨ أدناه):

(أ) ينبغي أن تشمل الاتفاقات القائمة مع الشركاء المنفذين بصورة دائمة شرطا بالمساءلة عن الأموال وتغطية كافية لمراجعة حسابات أنشطة الشركاء المنفذين ورصدها وتقييمها؛

(ب) إن من الأهمية بمكان أن تقوم جميع وكالات الأمم المتحدة بإدراج حكم في الاتفاقات يحدد مسؤوليات الشركاء المنفذين والنتائج في حالة التقصير. وينبغي صياغة هذا الحكم بتوجيه من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وأن توافق عليه المنظمات الإنسانية (انظر الفقرتين ٣٠ و ٣١ أدناه).

التوصية ٤ - لقد صيغت الاجراءات المالية والإدارية والمبادئ التوجيهية الحالية للتعاون مع الشركاء المنفذين، بطريقة عملية، وهي مصممة على أساس الافتراض بأن المساعدة الإنسانية هي مهمة قصيرة الأجل ومن ثم توضع لها خطط قصيرة الأجل. ولا يأخذ هذا الافتراض في الاعتبار أن المساعدة الإنسانية تتطلب مشاركة طويلة الأجل. وبناء على هذه النتائج، يوصي المفتش بنوعين من الاجراءات الإدارية والمالية:

(أ) اجراءات إدارية ومالية خاصة للاستجابات في حالات الطوارئ القصيرة الأجل من مثل الفيضانات والزلازل وتدفقات اللاجئين المحدودة؛

(ب) اجراءات إدارية ومحاسبية عامة وأكثر توحيدا للمساعدة الإنسانية الطويلة الأجل في حالات مثل النزاعات الداخلية والخارجية التي تتجاوز فترة زمنية محددة. وينبغي أن تُحدَّد الأجل الزمني

لهذه الفئة من المساعدة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بالتشاور مع جميع الوكالات الإنسانية (انظر الفقرة ٣٦ أدناه).

التوصية ٥ - يتبين من الطلبات الدورية المقدمة من مجتمع المانحين لتوفير قدر أكبر من الشفافية وفعالية التكاليف بشأن الأموال التي يقدمها وجود مواطن قصور في الإدارة والمساءلة. وتكمن أسباب ذلك في ضعف التخطيط وعدم كفاية رصد وتقييم البرامج والمشاريع. وتقترح سبل العلاج التالية:

(أ) ينبغي أن يتفق جميع الأطراف، أثناء المرحلة الأولى لتخطيط البرنامج/المشروع، على نظام فعال لإدارة الموارد المالية والبشرية تتحدد فيه بوضوح مسؤوليات كل منهم (انظر الفقرة ٤١ أدناه)؛

(ب) ينبغي لكل الوكالات الإنسانية أن تمنح الأولوية العليا لتعزيز آلياتها في مجال الرصد والمراقبة. وينبغي تنقيح الآلية القائمة واستكمالها بغية الاستجابة لمطلب تحسين كفاءة إدارة البرامج/المشاريع والقيام في نفس الوقت بتعزيز أداء البرامج (انظر الفقرة ٤٧ أدناه)؛

(ج) ينبغي لجميع الوكالات الإنسانية، إن لم تكن قد وضعت حتى الآن استراتيجية للتقييم، أن تقوم بفعل ذلك من أجل القيام بما يلي:

'١' متابعة ما يحرز المشاركون المنفذون من تقدم وما يحققون من إنجاز؛

'٢' تقييم فعالية التكاليف وقدرة الشركاء المنفذين على الإدارة المالية؛

'٣' تطبيق الدروس المستفادة في انتقاء الشركاء المنفذين استنادا الى سجلاتهم من أجل المهام المقبلة (انظر الفقرة ٥٣ أدناه).

التوصية ٦ - أضحت المساعدة الإنسانية في الأعوام الأخيرة أكثر تعقيدا بسبب عمليات حفظ السلام والدفاع عن حقوق الإنسان. ومع نشوء المسائل ذات الصلة وازديادها، يزداد عدد الشركاء المنفذين الذين يتطلبون توجيها واضحا وقيادة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وعليه يغدو من الضروري وضع كتيب تنظيمي يوفر مثل هذا التوجيه. إذ أن ذلك سيمكن من التنسيق الكفؤ ومن إقامة علاقات عمل سليمة بين المؤسسات وشركائها المنفذين. وينبغي للمؤسسات التي لم تضع بعد كتيبا للشراكة أن تفعل ذلك بالتشاور مع شركائها المنفذين الرئيسيين. (انظر الفقرة ٥٥ أدناه).

أولا - مقدمة

١ - قامت أجهزة المراقبة الداخلية والخارجية بتحديد مواطن الضعف في المراقبة المالية والإدارية للشركاء المنفذين لمنظومة الأمم المتحدة في مجال أنشطة المساعدة الإنسانية. وتعاني مؤسسات وبرامج الأمم المتحدة، بدرجات متفاوتة، من مشاكل تتعلق بالمساءلة والمراقبة المالية على الرغم من أن اهتمامها، كما هو محدد أدناه، كان منصبا على بعض الجهات الفاعلة الإنسانية نظرا لمدى مشاركتها، أكثر منه على الجهات الفاعلة الأخرى. ففي عام ١٩٩٤، قام مجلس مراجعي الحسابات، في تقريره عن حسابات صناديق التبرعات التي يديرها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين عن السنة المنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣[٣] بتحديد مواطن قصور عدة في قيام الشركاء المنفذين بتنفيذ المشاريع. وتضمنت هذه المجالات: عدم إعداد خطط العمل قبل البدء بالمشاريع والبرامج؛ وعدم كفاية تخطيط البرامج؛ والتأخر في توقيع الاتفاقات وعدم وجود سياسة موحدة لانتقاء الشركاء المنفذين، والتقدير غير الدقيق للميزانية والمراقبة المالية؛ وعدم تقديم حسابات جرت مراجعتها وشهادات مراجعة الحسابات؛ والتأخر في تقديم التقارير الواجب تقديمها في حينها؛ وعدم وجود معايير ثابتة كافية لتنظيم النفقات العامة للشركاء المنفذين. وعليه وضع المجلس عدة توصيات لتحسين الحالة.

٢ - بذلت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بتوجيه من اللجنة التنفيذية، جهودا لإيجاد حلول لبعض المشاكل التي تم تحديدها. وعلى الرغم من أن المفوضية نجحت في تحسين بعض مواطن القصور إلا أن الحالة ما زالت تعتبر غير مرضية. ونتيجة لذلك، كرر مجلس مراجعي الحسابات في تقريره التالي لعام ١٩٩٥ الى الجمعية العامة عددا من توصياته في مجال المراقبة الإدارية التي تمارسها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على شركائها المنفذين فيما يتعلق بإدارة البرامج وإدارة الشؤون المالية ومراقبة المخزون، فضلا عن كفاءة نظام الشراء لدى المقر والميدان[٤].

٣ - وعلى غرار ذلك، أعربت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، في تقريرها الى الجمعية العامة في دورتها الخمسين، عن القلق نظرا الى أن العديد من استنتاجات المجلس، وخاصة فيما يتعلق بإدارة البرامج من حيث اتصالها بالمفوضية وشركائها المنفذين، لم تكن جديدة، وأن المجلس قد اضطر الى أن يكرر هذه الاستنتاجات نتيجة لعدم الامتثال لتوصيات المجلس السابقة وعدم قيام المفوضية باتخاذ إجراءات المتابعة في مكاتبها الميدانية[٥].

٤ - وأعربت الجمعية العامة في قرارها ٢٠٤/٥٠ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥ عن القلق أيضا لانعدام المراقبة التنظيمية الكافية على البرامج التي يقوم بها الشركاء المنفذون. وعليه، طلبت الجمعية العامة الى المفوض السامي أن ينفذ، على سبيل الاستعجال، توصيات مجلس مراجعي الحسابات، مع مراعاة الآراء التي أعربت عنها الدول الأعضاء، وإبقاء المجلس على علم تام بالاجراءات الجارية المتخذة، وطلبت الى المجلس أن يقدم الى الجمعية العامة تقريرا عن ذلك في دورتها الحادية والخمسين.

٥ - حثت اللجنة الدائمة للجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، في نيسان/أبريل ١٩٩٦، استجابة للملاحظات التي أبداها مجلس مراجعي الحسابات واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بشأن جوانب إدارة البرنامج والإدارة المالية، ولا سيما الجوانب المتعلقة برصد ومراقبة الشركاء المنفذيـــن، المفوضية على اتخاذ كل الخطوات اللازمة لكفالة مراقبة إدارية ومالية كافية لبرامجها، بما في ذلك البرامج التي ينفذها شركاؤها[٦].

٦ - وامتثالا لطلب وتوصيات الجمعية العامة ومجلس مراجعي الحسابات واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية وسائر أجهزة المراقبة في الأمم المتحدة، اتخذت المفوضية عدة اجراءات لتحسين الحالة واعتمدت أيضا جدولا زمنيا لتنفيذ معظم توصيات المجلس، بما في ذلك التوصيات التي تتعلق بالشركاء المنفذين. ووفقا للجدول الزمني، سينفذ عدد من التوصيات بحلول عام ١٩٩٧[٧]. وفي ضوء ما تقدم، طلب مكتب المراقبة الداخلية، تؤيده المفوضية في ذلك، الى وحدة التفتيش المشتركة النظر في السياسات والاجراءات التي تنظم العلاقات بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية وشركائها المنفذين. ويتمثل الهدف في جملة أمور منها تقديم مقترحات بشأن كيفية تعديل السياسات والاجراءات القائمة حاليا لجعلها أكثر استجابة للاحتياجات الحالية للوكالات وذلك بتوفير مشورة أفضل ومراقبة أحسن لأنشطتها التي يقوم بها شركاؤها المنفذون، بما يجعل برامج المساعدة الإنسانية عموما تتمتع بقدر أكبر من الفعالية والشفافية.

٧ - قدم المفتش عدة مقترحات للمساعدة في تلبية هذه الاحتياجات ويود أن يعرب عن شكره لأولئك الذين أسهموا في إعداد هذا التقرير، ويعرب عن أسفه لأنه لا سبيل لضيق المجال الى أن تورد في هذه الوثيقة كل الآراء التي جرى الإعراب عنها بصورة مفصلة.

ثانيا - تعريف الشركاء المنفذين

٨ - يقوم تعريف الشركاء المنفذين في سياق هذا التقرير على أساس تعريف المساعدة الإنسانية. ووفقا لتصنيف لجنة التنسيق الإدارية، الذي تأخذ به وحدة التفتيش المشتركة مع إدخال تعديل طفيف، تقدم المساعدة الإنسانية إلى ضحايا الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان، بما في ذلك حالات الطوارئ المعقدة، على أساس قصير الأجل وأساس طويل الأجل.

٩ - يمكن إيجاز تعريف للشريك المنفذ قد يناسب معظم منظمات المساعدة الإنسانية كما يلي: هو منظمة أو وكالة حكومية كانت أو غير حكومية أو حكومية دولية، أو وكالة منخفضة أو متعددة الأطراف، تخولها مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة مسؤولية تنفيذ البرامج/المشاريع، وتوفر لها الأموال لهذا الغرض على أساس اتفاقات تبرم مع الأطراف المعنية.

١٠ - وفيما يلي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وبرامجها وإداراتها التي جرى تناولها بالتحليل في هذا التقرير والتي تضطلع أنشطتها على الأغلب بالمساعدة الإنسانية: إدارة الشؤون الإنسانية في الأمانة العامة للأمم المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، ومنظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، وتضطلع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي، نظرا لولاياتها، بنشاط تام في إجراءات المساعدة الإنسانية، وتأتي مشاركة منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية في المستوى الثاني من العمليات. ومنذ عهد قريب، أدخل صندوق الأمم المتحدة للسكان، نظرا لولايته التي تتمثل في معالجة المسائل السكانية والصحة الإنجابية، بما في ذلك تنظيم الأسرة، في أنشطته تدخلات في عمليات الإغاثة فهو يرسل مساعدته من خلال مؤسسات الأمم المتحدة ووكالاتها والوكالات الحكومية والمنظمات غير الحكومية. ويتمثل دور إدارة الشؤون الإنسانية التي يرأسها منسق الأمم المتحدة للإغاثة في حالات الطوارئ، في تنسيق أنشطة المساعدة الإنسانية من خلال اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وينطبق هذا التنسيق على حالات الطوارئ في الكوارث الطبيعية طبقا للولاية الخالصة لإدارة الشؤون الإنسانية، وينطبق أيضا على حالات الطوارئ المعقدة، إذا كان في الحدث ما يبرر ذلك، وعلى الرغم من أن التخفيف من أثر الكوارث ليس هو موضوع هذا التقرير، إلا أنه يجدر بنا التنويه بمسؤوليات إدارة الشؤون الإنسانية في ذلك النشاط بالتحديد. ويضطلع بهذه المسؤولية في المقام الأول بالتعاون مع الحكومات ومؤسسات كل منها ومع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ممثلا للوكالات ويغلب على أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الاضطلاع بالمساعدة الإنمائية. على أن بعض جوانب أنشطة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تشمل عناصر من المساعدة الإنسانية. ويكون منسق الأمم المتحدة المقيم، الذي هو في معظم البلدان الممثل المقيم لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مسؤولا عن كفالة التنسيق عموما بين كل أنشطة المنظومة بما في ذلك المساعدة الإنسانية حين يسمى منسقا إنسانيا على صعيد البلد. وتقوم اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بدور في عملية انتقاء المنسق الإنساني. وهناك اتفاق من حيث المبدأ على أن تُجمع مهمة المنسق الإنساني ومنسق الأمم المتحدة المقيم في شخص واحد متى أمكن ذلك[٨].

١١ - ومع استمرار ازدياد الحاجة إلى المساعدة الإنسانية، والتي تزيد حالات الطوارئ المعقدة من شدتها، يتضح أيضا الطلب على استخدام مزيد من الشركاء المنفذين. ورهنا بنوع المساعدة الإنسانية المطلوبة، يتعين على مؤسسات منظمة الأمم المتحدة أن تستخدم في المقام الأول أربعة أنواع من الشركاء المنفذين: وهي الوكالات أو الإدارات الحكومية المتخصصة، والمؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية، والمنظمات غير الحكومية. ويُستخدم القطاع الخاص في بعض الأحوال أيضا على أساس التعاقد (انظر الجدول ٩ أدناه) لا على أساس الشراكة.

ألف - الوكالات الحكومية

١٢ - تشمل الوكالات الحكومية الوزارات أو الإدارات أو الوحدات أو الكيانات الوطنية الأخرى التي تسمى للاضطلاع بمهمة المساعدة الإنسانية نيابة عن الحكومة، للنهوض بمسؤولياتها، في إعداد وتنفيذ مشاريع الإغاثة لتقديم المعونة إلى ضحايا الكوارث، بما في ذلك اللاجئون والمشردون. وترد التعريفات المقدمة من المنظمات في الجدول التالي.

الجدول ١ - تعريف المؤسسات للوكالة الحكومية

المؤسسة	التعريف
إدارة الشؤون الإنسانية	لم يرد تعريف
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	حين يقرر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والحكومة، الممثلة بهيئة التنسيق الوطنية، الاضطلاع ببرنامج أو مشروع يطبق على الصعيد الوطني، فإنهما يعهدان بالمسؤولية عن الإدارة العامة للبرنامج/المشروع إلى "وكالة منفذة". وتتطلب هذه المسؤولية الإدارية تخطيط أنشطة المشروع والإشراف على الأداء، وتحديد التقدم المحرز والنوعية التقنية، وبلوغ الأهداف وتحقيق الأثر، والمساءلة الإدارية عن استخدام الأموال، وما إلى ذلك.
صندوق الأمم المتحدة للسكان	التعريف مشابه للتعريف المقدم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. على أن الوكالة، في بعض الحالات التي لا تكون فيها الحكومة قائمة في الوقت الحالي، تتعامل على الأغلب، مع الشريك المنفذ بالتشاور مع السلطات/المجتمعات المحلية.
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	تعمل مع عدد مختلف من الوكالات الحكومية، بما في ذلك الوزارات، والإدارات المسؤولة عن شؤون اللاجئين ووزارات الحكومة المركزية، وغيرها.
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	المعاهد والمنظمات التي تخضع للسيطرة المباشرة للحكومة ولعملية صنع القرار التي تقوم الحكومة بها. أما الوكالات التي تمولها الحكومة وتحكم شؤونها قواعد ولوائح حكم ذاتي فلا تعتبر وكالات حكومية.
منظمة الأغذية والزراعة	يختلف التعريف بين بلد وآخر. غير أن التعريف العام هو: هيئة وطنية متخصصة مسؤولة تقنيا وعمليا عن إدارة قطاع اقتصادي معين تحت الإشراف التشريعي والتنفيذي لحكومة معترف بها.
برنامج الأغذية العالمي	إدارة أو مكتب أو وزارة، مسماة على أنها وكالة منفذة لبرنامج الأغذية العالمي من بين الكيانات التي يتمتع بالأهلية لتلقي المساعدة من برنامج الأغذية العالمي.
منظمة الصحة العالمية	وكالة تمولها الحكومة (لا منظمة غير حكومية).

١٣ - يشمل نوع الوكالة الحكومية المستخدمة كشريك منفذ ما يلي: مراكز الإغاثة والانعاش؛ وزارة/إدارة الصحة؛ وزارة/إدارة الشؤون الاجتماعية؛ وزارة/إدارة الداخلية؛ وزارة الزراعة وغيرها من الوزارات والإدارات والكيانات الوطنية التي تشارك في توفير المساعدة الإنسانية فضلا عن تلك التي أنشئت لمعالجة مشاكل اللاجئين. وتستخدم جميع مؤسسات الأمم المتحدة التي تشارك في تقديم المساعدة الإنسانية الوكالات الحكومية كشركاء منفذين. وتوفر هذه الوكالات الحكومية المساعدة الإنسانية عن طريق المنظمات غير الحكومية، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الوطنية. ويبين الجدول ٢ نوع الوكالة الحكومية التي تستخدمها مختلف المؤسسات.

الجدول ٢ - نوع الوكالات الحكومية التي تستخدمها منظمات الأمم المتحدة لشركاء منفذين

المؤسسة	نوع الوكالة الحكومية				
	إغاثة/إنعاش	وزارة/إدارة الصحة	وزارة/إدارة الشؤون الاجتماعية	وزارة/إدارة الداخلية	وكالات أخرى
إدارة الشؤون الإنسانية	X	X	X	X	X
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	X	X	X	X	وزارة/إدارة وكيانات وطنية تشارك في توفير المساعدة الإنسانية
صندوق الأمم المتحدة للسكان	-	X	X	X	-
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	X	X	X	X	وزارة أنشئت لمعالجة مشاكل اللاجئين
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	X	X	X	X	لجان مشتركة بين الوزارات ومكاتب شكلت استجابة لأزمات معينة
منظمة الأغذية والزراعة	X[b]	(بلد واحد)			وزارة/إدارة الزراعة والثروة الحيوانية والموارد الطبيعية
برنامج الأغذية العالمي	X	X	X	X	وزارة الزراعة
منظمة الصحة العالمية	X	X	-	-	-

(أ) بلد واحد.

باء - مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

١٤ - تقوم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، في جميع تدخلات المساعدة الإنسانية تقريبا، بتقديم إسهام مشترك في تنفيذ المشاريع حسب ولاية وخبرة كل منها. وتوقع الوكالات مذكرة تفاهم تشمل التعاون بين اثنتين أو أكثر من مؤسسات الأمم المتحدة. وتتناول مذكرة التفاهم غرض الاتفاق والأهداف الواجب بلوغها؛ ومجالات تعاون وتنسيق معينة؛ ومسؤوليات المؤسستين فضلا عن شروط عامة. وجرى توقيع مثل مذكرة التفاهم هذه بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي؛ ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وجرى توقيع مذكرات تفاهم مع المنظمة الدولية للهجرة.

جيم - المنظمات الحكومية الدولية

١٥ - يقوم بتشكيل المنظمات الحكومية الدولية عدد وافر من الحكومات وتمنحها هيئاتها التشريعية ولاية في مجالات معينة في نطاق المساعدة الإنسانية. وتتعاون الأمم المتحدة مع مثل هذه المنظمات في مجال المساعدة الإنسانية. ومن الأمثلة على هذه المنظمات منظمة الوحدة الأفريقية، ومنظمة الدول الأمريكية، والاتحاد الأوروبي، وجامعة الدول العربية، والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، ورابطة أمم جنوب شرقي آسيا، والجماعة الكاريبية، ورابطة الدول المستقلة، وأمانة الكمنولث، والجماعة الاقتصادية لدول غربي أفريقيا، ومنظمة حلف شمال الأطلسي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

دال - المنظمات غير الحكومية

١٦ - ورد تعريف للمنظمات غير الحكومية في تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض الموارد المالية المخصصة من منظومة الأمم المتحدة للأنشطة التي تضطلع بها المنظمات غير الحكومية" (A/51/655-E/1996/105، المرفق) كما يلي: "المنظمات غير الحكومية كيانات لا تستهدف الربح، وشريكات للمنظومة، أعضاؤها مواطنين أو رابطات تتألف من مواطنين من بلد أو أكثر، وتحدد أنشطتها الإرادة الجماعية استجابة لاحتياجات أعضاء مجتمع أو أكثر من المجتمعات التي تتعاون هذه المنظمات معها. ويمكن أن تكون هذه المنظمات دولية، أو إقليمية، أو دون إقليمية، أو وطنية/شعبية. وتغطي أعمالها طائفة كبيرة من الأنشطة تشمل التنمية، والإغاثة الإنسانية، والبيئة، والتربية والتعليم، والمساعدة التقنية، وإسداء المشورة، وبناء القدرات. وينبغي أن يكون للمنظمة غير الحكومية نظام أساسي مكتوب ولوائح كتابية ومجلس إدارة ورئيس تنفيذي وموظفون". وكما ورد بيانه في تقرير وحدة التفتيش المشتركة المذكور أعلاه، فإن المنظمات غير الحكومية تقدم هي نفسها قدرا لا يستهان به من المساعدة الإنسانية وأضحت شريكات رئيسيات لمنظومة الأمم المتحدة في تنفيذ مشاريعها وبرامجها.

١٧ - وخلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥، تعاونت مؤسسات الأمم المتحدة التي تشارك في المساعدة الإنسانية مع شركاء منفذين بلغ عددهم ٢ ١٠٣ شركاء منفذين قاموا بما مجموعه ٢ ٠٩٨ مشروعا ومشروعا فرعيا. ومن هؤلاء الـ ٢ ١٠٣ شركاء منفذين، كان هناك ١٨٩ وكالة حكومية و ١٤ وكالة من وكالات الأمم المتحدة و ١ ٨٩٧ منظمة غير حكومية (٢٣٨ منظمة غير حكومية دولية و ١ ٦١٤ منظمة غير حكومية وطنية) و ٣ منظمات أخرى غير محددة. ويقوم برنامج الأغذية العالمي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة الأغذية والزراعة في المقام الأول باستخدام هذه المنظمات غير الحكومية الوطنية كشريكات منفذات. ومن الـ ٢ ٠٩٨ مشروعا، نفذت الوكالات الحكومية ٢٨٥ مشروعا؛ ووكالات الأمم المتحدة ٧٣ مشروعا ومنظمات غير حكومية دولية ٦١٥ مشروعا ومنظمات غير حكومية وطنية ١ ٠٦٨ مشروعا ومنظمات أخرى ٥٧ مشروعا. ووصل مجموع المصروفات على هذه المشاريع إلى ١,٢ بليون من دولارات الولايات المتحدة. (للاطلاع على التفاصيل، انظر الجدول ٣ والرسم البياني التالي أدناه) وخلال الفترة نفسها، أنفقت منظومة الأمم المتحدة حوالي ١٠ بلايين من دولارات الولايات المتحدة على الإغاثة، والتنمية، وعمليات حفظ السلام، بلغ نصيب الإغاثة والتنمية ٧٣ في المائة منها فيما بلغ نصيب عمليات حفظ السلام ٢٧ في المائة منها.

الجدول ٣ - عدد الشركاء المنفذين: عدد المشاريع التي قام بها الشركاء المنفذون: تكلفة المشاريع التي أدارها الشركاء المنفذون خلال الفترة ١٩٩٤-١٩٩٥

المؤسسة	نوع وعدد الشركاء المنفذين	عدد المشاريع التي أدارها الشركاء المنفذون	تكلفة المشاريع التي أدارها الشركاء المنفذون (بدولارات الولايات المتحدة)
إدارة الشؤون الإنسانية	-	-	١٤ ٩٤٥ ٣٩١
صندوق الأمم المتحدة للسكان	وكالة حكومية ٥	٥	بالنسبة المئوية (١٨ ٪)
	وكالة تابعة للأمم المتحدة ٤	٤	(٥١ ٪)
	منظمة غير حكومية دولية ٤	٥	(١٨ ٪)
	منظمة غير حكومية وطنية ٣	٣	(١٣ ٪)
	منظمات أخرى ١	١٠	(٤١ ٪)
			التكلفة الكلية ٩٠٥ ٥٣٣ ٣
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	وكالة حكومية ١٥٤	٢٢٦	٣٢١ ٦٥٧ ٥٤٩
	وكالة تابعة للأمم المتحدة ١٠	٦٩	٢٦ ٤٦٧ ٤٢٠
	منظمة غير حكومية دولية ١٢٨	٤٦٤	٤٦٨ ٣١٤ ٩١٨
	منظمة غير حكومية وطنية ٣٣٦	٦٠٩	٢٨٠ ٣٨١ ٢٣٨
	منظمات أخرى ١	٣٩	٣٩ ٩٠٤ ٤٩٤
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	غير متاحة	غير متاحة	غير متاحة
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	غير مقدمة	غير مقدمة	غير مقدمة
منظمة الأغذية والزراعة	وكالة حكومية ٣	١٣	٩ ٣٤٥ ٥٩٤ [ب]
	وكالة تابعة للأمم المتحدة لا شيء	-	-
	منظمة غير حكومية دولية ٣٤	١٤٣	٦٨١ ٠٠٠ [ب]
	منظمة غير حكومية وطنية ١٧٥	٤٥٦	٧٩٢ ٠٠٠ [ج]
	منظمات أخرى ١	٨	غير متاحة
برنامج الأغذية العالمي	وكالة حكومية -	غير متاحة	غير متاحة
	وكالة تابعة للأمم المتحدة -		
	منظمة غير حكومية دولية ١١٥		
	منظمة غير حكومية وطنية ١٠٠ [د]		

المؤسسة	نوع وعدد الشركاء المنفذين	عدد المشاريع التي أدارها الشركاء المنفذون	تكلفة المشاريع التي أدارها الشركاء المنفذون (بدولارات الولايات المتحدة)
منظمة الصحة العالمية	وكالة حكومية ٢٧	١	-
	وكالة من وكالات الأمم المتحدة لا شيء	-	
	منظمة غير حكومية دولية ٢	٣	٧٠٠ ٥٥٩ -
	منظمة غير حكومية وطنية -		
	منظمة أخرى (مراكز تعاون)		٣٠٠ ٠٠٠ -

(أ) تشير إلى بلدين هما رواندا وسيراليون.

(ب) التكلفة المدفوعة إلى ١٦ منظمة غير حكومية دولية أدارت ١٣٩ مشروعا في أفغانستان.

بوروندي: ٨ منظمات غير حكومية دولية أدارت ٣ مشاريع. لا يوجد ما يشير إلى التكلفة.

ليبريا: ٧ منظمات غير حكومية دولية لا يوجد ما يشير إلى عدد المشاريع المدارة والتكلفة.

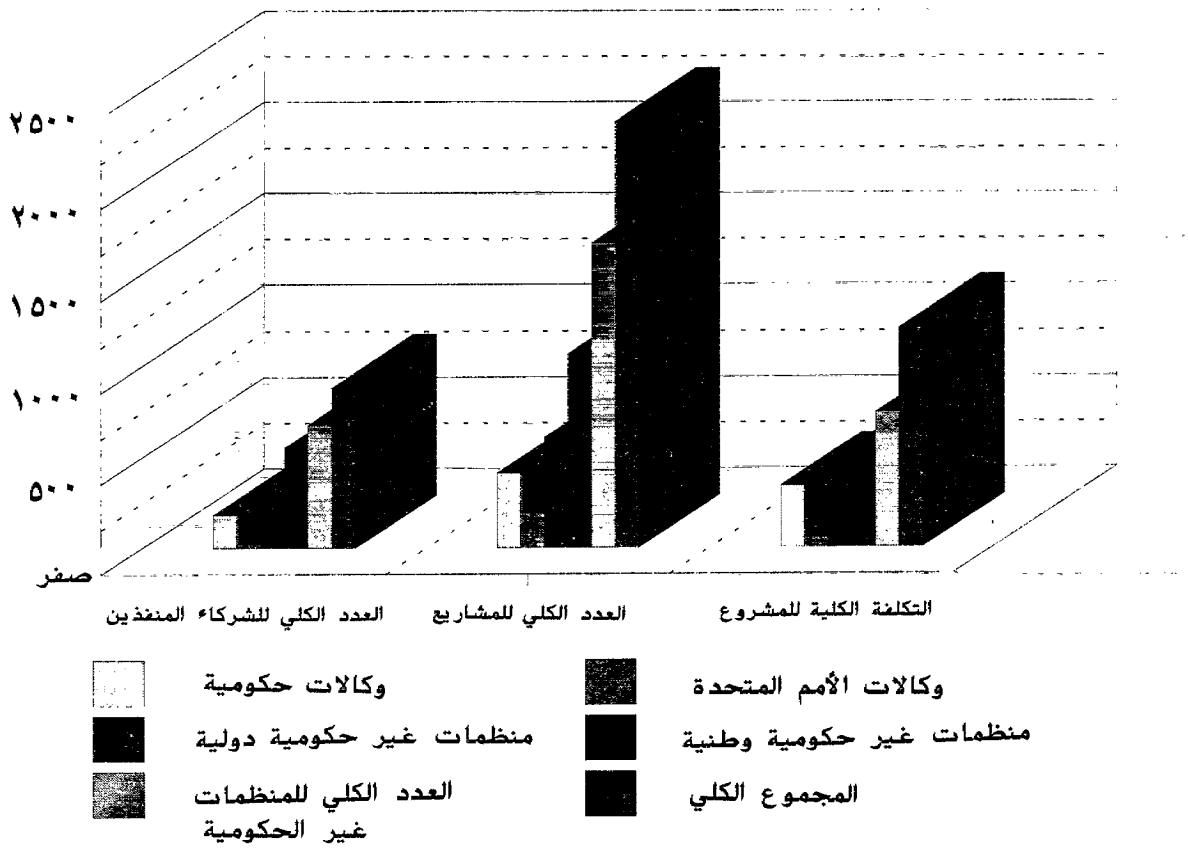
سيراليون: ٣ منظمات غير حكومية دولية أدارت مشروعا واحدا. لا يوجد ما يشير إلى التكلفة.

(ج) تشير إلى ١٥٩ منظمة غير حكومية محلية أدارت ٤٥٦ مشروعا في أفغانستان.

(د) لا تكون دائما بموجب اتفاقات مكتوبة.

رسم بياني

مقارنة بين الشركاء المنفذين
١٩٩٤-١٩٩٥



١٨ - يتبين من التحليل السابق أن الشركاء المنفذين، جنبا إلى جنب مع كثرة وتعقد البرامج والعمليات الإنسانية، قد أضحوا أكثر تنوعا ويضطلعون بوظائف متعددة. وهم يشملون الوكالات الحكومية والوكالات الحكومية المتخصصة، والمنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، والمنظمات الحكومية الدولية، ومؤسسات ووكالات للأمم المتحدة، والمنظمات الإقليمية والقطاع الخاص. لذا فإنه يبدو أن من المستصوب تبويب الأنواع المختلفة من الشركاء المنفذين وتصنيفها حسب نشاطها وأدائها. ولهذا الغرض، تم تحديد أربع فئات رئيسية. وفي الإمكان تعزيز نتيجة هذه العملية بنشر دليل يقدم قوائم بالشركاء المنفذين حسب الفئة من أجل تعميمه ورجوع الأطراف المعنية إليه وللمساعدة في انتقاء الشركاء المنفذين المناسبين: وقد تكون إعادة تصنيف الشركاء المنفذين ذات عون في تعديل اتفاقات التنفيذ وفق ولاياتهم ومسؤولياتهم.

ثالثا - المبادئ التي تنظم علاقات العمل بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وشركائها المنفذين

١٩ - تقوم العلاقة بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة للمساعدة الإنسانية وشركائها المنفذين في المقام الأول على أساس الشراكة. على أن تعقد عمليات معينة يتطلب أن تقوم العلاقة في بعض الأحوال على أساس ترتيبات تعاقدية. وينظم هذه العلاقة ثلاثة إجراءات: إجراءات الانتقاء والإجراءات القانونية والإجراءات الإدارية والمالية.

ألف - إجراءات الانتقاء

٢٠ - لكل منظمة عملية خاصة بها في انتقاء الشركاء المنفذين تقوم على أساس عوامل عدة وتتوقف على حجم ونوع المساعدة المطلوبة. وتوجد بين العمليات المختلفة عناصر مشتركة تشمل التفضيل الذي تبديه الحكومة وتقيُّدها بالممارسات المعمول بها لدى المنظمة لتسمية شريك منفذ.

٢١ - وتتمثل الخطوة الأولى في عملية الانتقاء في أن تطلب الحكومة المساعدة أو في أن تتقدم منظمة غير حكومية إلى مؤسسة للأمم المتحدة باقتراح. وإذا تم التحقق من الحاجة وقُبل الطلب كان للحكومة أن تقترح ترتيبات تطبيقية وتنفيذية في مرحلة تصميم المشروع، وتقوم مؤسسة الأمم المتحدة عندئذ بتحديد الشركاء المنفذين وانتقاء الأفضل وفق المعايير الثابتة. ومع أن بعض المؤسسات تعطي الاعتبار الأول للوكالات الحكومية، إلا أن الشركاء المعهودين قد يكونون وكالات/إدارات حكومية ووكالات تابعة للأمم المتحدة ومنظمات غير حكومية. ويمكن أن يُختار في بعض الحالات أكثر من شريك ويقوم كل من الشركاء بتنفيذ عنصر من عناصر المشروع. ويصدر الإذن النهائي بانتقاء شريك مُنفذ، بما في ذلك الوكالة الحكومية، عن مقار المؤسسات مع توفر مُدخل من المكاتب الميدانية. ويُبين الجدول ٤ الإجراءات المختلفة التي تتخذها المؤسسات لانتقاء شريك منفذ.

الجدول ٤ - الإجراءات التي تتخذها المؤسسات لانتقاء شركاء منفذين

المؤسسة	إجراءات الانتقاء
إدارة الشـــؤون الإنسانية	على أساس كل حالة على حدة ورهنا بالظروف المحلية، وبطبيعة الكارثة وفعالية التكلفة ورغبات المانحين
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	تقع المسؤولية النهائية لاختيار وكالة منفذة على عاتق مدير البرنامج. وتشكل توصية الممثل المقيم أحد ثلاثة عناصر تؤخذ في الاعتبار عند القيام بالانتقاء، ويُشكل التفضيل الذي تبديه الحكومة والممارسات المعهودة التي يأخذ بها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتسمية الوكالة العنصر الثاني
صندوق الأمم المتحدة للسكان	هناك حاجة أولا إلى تقييم عمليات التمويل. وبعد إجراء مناقشة مع الشركاء المعتادين، الذين يكونون على الأغلب هم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنسقي الأمم المتحدة المقيمين، تدور مناقشات بشأن الاختيار. ثم يُكتب المشروع بتعاون تام مع الشركاء المنفذين الذين يتم اختيارهم ومع السلطات
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	تدخل في انتقاء شريك منفذ عوامل الوفرة والخبرة المناسبة ومعرفة المنطقة والقدرة على الإسهام في المشروع والكفاية المالية
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	إجراء مشاورات مشتركة والاتفاق مع الحكومة، بما يؤدي إلى انتقاء وزارة أو وكالة حكومية معينة. وبالنسبة إلى المنظمات غير الحكومية، فإن هذا يمكن القيام به على أساس كل حال على حدة على أرض الواقع أو من خلال ترتيبات مؤسسية؛
منظمة الأغذية والزراعة	تختلف من بلد لآخر، والأمثلة على ذلك هي، أفغانستان، الشهرة من العمل مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى. إعداد دقيق لمقترحات المشاريع. التغلغل/التعيين على أساس جغرافي. العضوية في هيئة التنسيق للمنظمات غير الحكومية. أنغولا، الشريك المنفذ الحكومي هو وزارة الزراعة. تُنتقى المنظمات غير الحكومية استنادا إلى البرامج والقدرة على التنفيذ ومجال العمل والصلات مع وزارة الزراعة الإقليمية في أنغولا. بوروندي، يُختار الشركاء المنفذون من بين المنظمات غير الحكومية التي تشارك في فريق التنسيق للقطاع الزراعي. العراق، الأهمية التقنية. الحالة الإدارية والحالة المتعلقة بالسلطة. يوغوسلافيا السابقة، الخبرة في الزراعة و/أو الاقتصاد الزراعي. من خلال تعيين المختصين محليا أو طنيا في الاقتصاد الزراعي الذين يُعدون خطة التوزيع للزراعة. ليبريا، يُعلن عن الحاجة إلى شريك منفذ، ويقدم الشركاء المنفذون مقترحا ثم تقييم وتعاون بغيره من

المؤسسة	إجراءات الانتقاء
	المقترحات؛ رواندا، إجراء مناقشة مع الوزارة المعنية. سيراليون، (أ) جمع المعلومات عن طريق وكالة تابعة للأمم المتحدة والمؤسسات الوطنية حول موثوقية الشركاء المنفذين المحتملين وقدرتهم التقنية؛ (ب) القيام باتصالات ومناقشات مباشرة للتحقق من الموثوقية والقدرة التقنية؛ (ج) استعراض الأداء السابق. الصومال، (أ) إجراء دراسة استقصائية لمجال المشروع للوكالات التي تستوفي المعايير اللازمة للانتقاء. (ب) التحقق من مدى استعداد الوكالة الأنسب للتعاون في ميدان المساعدة، (ج) إبرام اتفاق أو مذكرة تفاهم من أجل توقيعها من جانب الشريك المنفذ
برنامج الأغذية العالمي	تطلب الحكومة المساعدة أو تتقدم منظمة غير حكومية باقتراح إلى برنامج الأغذية العالمي وتسمي شريكا منفذا؛ أو يقوم موظفو برنامج الأغذية العالمي بعد الوقوف على الحاجة إلى المساعدة بتحديد المنظمات النشطة في قطاع المعونة الغذائية وتنتقي الأفضل وفقا للمعايير الثابتة، وتسمى المنظمة غير الحكومية بالتشاور مع الحكومة
منظمة الصحة العالمية	بناء على توصية من المانحين واستنادا إلى سجل الأداء والخبرة المسابقة، أولئك الذين سبق أن عملوا في البلدان المعنية وأولئك الذين يودون العمل بموجب المبادئ التوجيهية الوطنية

٢٢ - وتشمل معايير الانتقاء لدى معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مجموعة من المعايير هي الخبرة المتخصصة، والهياكل المؤسسية القائمة حاليا، وأدنى تكلفة عمل، والعلاقة الطويلة الأجل مع المؤسسة، والاهتمام ببناء القدرات، ومعرفة المنطقة والقدرة على الإسهام ماليا في المشروع، وسجل أداء حسن. وعلاوة على ذلك، يجب على المنظمات غير الحكومية عادة أن تكون مسجلة قانونيا في البلد الذي تعمل فيه، ويجب أن يكون لديها حساب مستقل للنفقات المتكبدة نيابة عن مؤسسة الأمم المتحدة. وعلاوة على ذلك، يشترك برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أن يكون لدى الشركاء المنفذين القدرة على تنفيذ أحد مشاريع ما بعد انتهاء الصراع (بناء السلام).

٢٣ - وفيما يتعلق بمعايير الانتقاء والاتفاقات مع الشركاء المنفذين، أعدت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين كراسة تضم "مدونة لقواعد السلوك". وهذه هي اتفاق شراكة إطاري مع المنظمات غير الحكومية ويتوقع من الوكالات، التي تدخل المفوضية معها في اتفاقات مشاريع، أن تقوم بالتوقيع على وثيقة الشراكة هذه كجزء من التزامها بتحقيق أعلى المعايير الممكنة في توفير الخدمات إلى اللاجئين وتشمل الوثيقة مبادئ توجيهية للمنظمات غير الحكومية، والوكالات الإنسانية غير الحكومية، والمنظمات الحكومية الدولية. وتبين الوثيقة الأساس العام وآليات التنسيق اللذين ستعمل استنادا إليهما كل من هذه المنظمات مع الأخرى ومع الوكالات الأخرى، فضلا عن معايير السلوك التي يتوقع أن يبديها موظفو المنظمات غير الحكومية

العاملون في العمليات التي تتولى تنسيقها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وتضم الوثيقة أيضا توصيات مقدمة إلى حكومات البلدان المتضررة من الكوارث وإلى الحكومات المانحة والمنظمات الحكومية الدولية. ويبني المفتش على هذه المبادرة التي تتفق والتوصية ٢ المذكورة أعلاه (المعايير التي تستخدمها الوكالات المختلفة مبينة في الجدول ٥ أدناه).

الجدول ٥ - المعايير التي تستخدمها المؤسسات لانتقاء الشركاء المنفذين

	معايير انتقاء الشركاء المنفذين					
المؤسسة	الخبرة المتخصصة	الهياكل الأساسية الموجودة حاليا	التكلفة الأدنى	العلاقة البعيدة العهد	الاهتمام ببناء القدرات	معايير أخرى
إدارة الشؤون الإنسانية	X	X	X	X	X	X
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	X	X	X	X	X	القدرة على تنفيذ مشروع ما بعد انتهاء الصراع (بناء السلام)
صندوق الأمم المتحدة للسكان	X	X	X	X	X	الوجود على المستوى الميداني والرغبة في تنفيذ أنشطة صحة إنجابية
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	X	-	X	X	X	وثيقة مدونة لقواعد السلوك يوقعها كل الشركاء المنفذين
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	X	X	X	X	X	طلب من الحكومة اتصالات على المستوى الميداني
منظمة الأغذية والزراعة	X(ب)	X(ب)	X(ب)	X(ج)	X(ج)	خبرة إيجابية سابقة مع المؤسسة
برنامج الأغذية العالمي	X	X	X	X	X	-
منظمة الصحة العالمية	X	X	-	X	-	توفر أموال كافية لموظفيها وللهياكل الأساسية

(أ) سبعة بلدان.
(ب) بلد واحد.
(ج) ثلاثة بلدان.

٢٤ - يبين التحليل الذي أجري حتى الآن، وإن لم يكن تحليلا شاملا، مدى التعقيد في عملية الانتقاء. فالإطار الذي تأخذ به الوكالات لا يضمن بالضرورة ترجمة كاملة للمبدأ إلى الواقع. فالقيود المتعلقة بحالات الطوارئ وإلحاحية عدد من التدخلات تزيدان في صعوبة العثور على الشركاء المنفذين المناسبين وتقييم القدرات وإمكانات تنفيذ المراقبة. وفي معظم الأحوال، تكتشف مواطن القصور في الشركاء المنفذين في مجال إدارة الموارد وتنفيذ المشاريع عموما أثناء التنفيذ أو بعد إتمام المشروع. ونتيجة لذلك، تؤثر مواطن

الضعف هذه على الأداء الكفؤ للمشاريع وتتطلب موارد مالية وبشرية إضافية وتقتضي، في بعض الحالات، مواصلة الإجراءات القانونية، وتسبب التأخير في تقديم التقارير إلى الدول الأعضاء.

٢٥ - وانتقاء الشريك المنفذ المناسب هو أحد أهم جوانب نظام إدارة البرنامج/المشروع، ويستحق آلية مدروسة تضمن تنفيذ المشروع. كما هو متفق عليه في وثيقة المشروع وتكفل مساءلة الشركاء المنفذين. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي للمنظمات أن تكون أكثر انتقائية في تحديد الشركاء المنفذين، بما يساعد ذلك على فعالية الإدارة والمراقبة المالية. ولا بد من أن يكون في وضع سجل منتقى لشركاء منفذين موثوقين من أجل إنشاء نواة من المنفذين أكثر مرونة إسهام مفيد في هذه العملية.

باء - الإجراءات القانونية

٢٦ - من المفهوم أنه يتعين الحصول من حكومة البلد، الذي سينفذ فيه البرنامج، على موافقة تحدد فيها الاختصاصات في مجال المساعدة الإنسانية. وسيتم التفاوض آنذاك على اتفاق فرعي ذي طابع تعاقدي بين مؤسسة الأمم المتحدة والشريك المنفذ. وتكون أساليب التعاون وكذا سائر شروط وأحكام تنفيذ المشاريع جزءا لا يتجزأ من الاتفاق الفرعي. ويتعين النظر حسب الظروف في الأولوية التي يجب تخصيصها في حالات تقديم المساعدة من أجل إنقاذ الحياة أو لحالات النزاع التي تكون فيها سيطرة السلطة المحلية ضعيفة أو مشتتة. وتقوم منظومة الأمم المتحدة باتباع المبادئ القانونية كيما تكفل أن يكون أداء الشركاء المنفذين وفق أحكام الاتفاق الفرعي (انظر الجدول ٦ أدناه). وقد يختلف استخدام الإجراءات من مؤسسة لأخرى. فبعضها يستخدم النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة، ويستخدم بعضها شرطا عاما يحدد مسؤوليات الشريك. وفي حالات أخرى، توقع المؤسسات رسالة تفاهم مع الحكومة المضيفة ومذكرة تفاهم مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية. وتستخدم مؤسسات أخرى ما تدعوه باتفاق أداء العمل، الذي يستخدم لتوفير خدمة ما ولأداء عمل معين ذي فترة قصيرة عادة ومن دون إشراف. ويكون أداء الدفعة الأخيرة عند إتمام أداء مرض وتسلم بيان مالي.

٢٧ - ولم تقم بعض المنظمات حتى الآن، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بتسمية الشركاء من المنظمات غير الحكومية وكالات منفذة في حد ذاتها، كما أن إسهام هؤلاء الشركاء في تنفيذ مشاريع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد أضفي عليه الطابع الرسمي على الأغلب في وثيقة المشروع ذات الصلة تحت عنصر التعاقد من الباطن. وقد يكون لدى صندوق الأمم المتحدة للسكان أكثر من شريك منفذ في المشروع الواحد. ويسند الصندوق السلطة لممثليه القطريين. ويمكن إبرام عقد من الباطن لبعض أجزاء المشروع الواحد مع وكالة منفذة أخرى. غير أن مؤسسات أخرى، مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، قد فوضت مسؤولية إبرام اتفاق التنفيذ إلى الممثلين الميدانيين الذين يوقعون الاتفاق من الباطن مع الشريك المنفذ، وتستخدم اتفاقات المقر في المفوضية بوتيرة أقل وتعتبر هي الاستثناء. ويشمل اتفاقا المقر والميدان نفس الأحكام والشروط. ويضاف حكم إضافي في الاتفاق من الباطن عندما يطبق على حكومة أو وكالة حكومية.

٢٨ - وتتشاطر، بدرجات متفاوتة، وكالة الأمم المتحدة وشريكها المنفذ مسؤولية تنفيذ المشروع، باستثناء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي تكون الوكالة المنفذة لديه مسؤولة كليا عن تنفيذ المشروع. فالشركاء مسؤولون عن الأنشطة الواردة في وثيقة المشروع الموقع عليها من كلا الطرفين، وتظل وكالة الأمم المتحدة مسؤولة عن نتائج برنامج المساعدة عموما. وتشكل هذه الحالة موضوع اقتراح محدد يرد في التوصية ٣.

٢٩ - وهناك آليات عدة تكفل الوكالات بها امتثال الشركاء المنفذين للاتفاق. وتتألف هذه الآليات من أمور منها التقارير المالية السنوية، والتقارير نصف السنوية، والتقارير الفصلية، والتقارير التي يراجعها مراجعو حسابات داخليون وخارجيون، والزيارات الميدانية التي يقوم بها موظفو الوكالة، والرصد المعتاد الذي تقوم به الوحدات المعنية بمناطق جغرافية، وتقارير سرد التقدم المحرز، والتقارير والاجتماعات التشغيلية المنتظمة فضلا عن التقارير التي تقدم في منتصف المدة والتقارير الختامية عن الأنشطة والتمويل (انظر الجدول ٦ أدناه).

الجدول ٦ - الآليات المستخدمة لكفالة الامتثال للاتفاقات التي تم الدخول فيها بين منظمات الأمم المتحدة والشركاء المنفذين

المؤسسة	الآليات						
	التقارير المالية السنوية المقدمة من الشركاء المنفذين	التقارير نصف السنوية المقدمة من الشركاء المنفذين	التقارير المالية الفصلية المقدمة من الشركاء المنفذين	مراجعة الحسابات التي يقوم بها مراجعو الحسابات الداخليون	مراجعة الحسابات التي يقوم بها مراجعو الحسابات الخاصون	الزيارات/ البعثات الميدانية التي يقوم بها موظفو الأمم المتحدة	آليات أخرى
إدارة الشؤون الإنسانية	-	-	-	-	-	X	رصد منتظم لتنفيذ المشروع تقوم به الوحدات المعنية بمناطق جغرافية
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	X	X	X	X	X	X	
صندوق الأمم المتحدة للسكان	X	X	X	X	X	X	
مفوضية الأمم المتحدة للسكان	X	X	-	X	X	X	تقارير سرد التقدم المحرز تتفق وتقارير الرصد التي تقدمها المفوضية

المؤسسة	الآليات						
	التقارير المالية السنوية المقدمة من الشركاء المنفذين	التقارير نصف السنوية المقدمة من الشركاء المنفذين	التقارير المالية الفصلية المقدمة من الشركاء المنفذين	مراجعة الحسابات التي يقوم بها مراجعو الحسابات الداخليون	مراجعة الحسابات التي يقوم بها مراجعو الحسابات الخاصون	الزيارات/ البعثات الميدانية التي يقوم بها موظفو الأمم المتحدة	آليات أخرى
منظمة الأمم المتحدة للطفولة[أ]	-	-	-	X	-	X	يتقرر الأسلوب الصحيح لتتبع امتثال الشريك المنفذ للاتفاق على أساس كل حال على حدة. ويجري موظفو مراجعة الحسابات الداخليون في منظمة الأمم المتحدة للطفولة/الأمم المتحدة استعراضات لقيام المشاركين المنفذين بتنفيذ المشاريع/البرامج باعتبار أن هذه الاستعراضات جزء من مراجعة حسابات عموم الوظائف والعمليات التي يقوم بها المكتب الميداني، الذي يستخدم الشركاء المنفذين.
منظمة الأغذية والزراعة	-	-	X[ب]	X[ج]	X[ج]	X[د]	متابعة ورصد يقوم بهما منسق عمليات الطوارئ في منظمة الأغذية والزراعة، آلية رصد[ج] وتقرير عن نشاط[ج].
برنامج الأغذية العالمي	X	X	X	X	X	X	تقارير واجتماعات تشغيلية منتظمة.
منظمة الصحة العالمية	X	-	-	-	-	X	تقرير منتصف المدة وتقرير ختامي عن الأنشطة والتمويل.

(أ) يتعين أن تؤخذ ٤ عوامل في الاعتبار: وجود أو عدم وجود موظفي صندوق الأمم المتحدة للسكان؛ وحجم تخصيص الأموال (أقل من ٠٠٠ ١٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة)؛ ولا مركزة السلطة؛ ونوع المشاريع والشركاء.

(ب) بلدان اثنان.

(ج) بلد واحد.

(د) ستة بلدان.

٣٠ - تتفاوت أيضا الإجراءات المتبعة بين مؤسسة وأخرى لإيجاد حلول للحالات التي لا يمتثل فيها الشركاء المنفذون لشروط الاتفاقات. فبعض المؤسسات تطبق الآليات التي توخاها النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة؛ وتعمد مؤسسات أخرى إلى إنهاء الاتفاق ببساطة؛ وتناقش مؤسسات الحالة، وتحاول التفاوض، ثم تحيل الأمر إلى المقر. وتعلق مؤسسات أخرى الوفاء بالالتزامات بإصدار إشعار مكتوب إلى الفريق المقصر وبإنهاء العمل برسالة/ مذكرة التفاهم. على أن هناك، من جهة أخرى، مؤسسات لا تتضمن وثائق مشاريعها أحكاما تحدد المبادئ التوجيهية للتنفيذ في حالة عدم الامتثال لشروط الاتفاق. وتؤكد التقارير المالية والبيانات والتقارير المالية المراجعة الصادرة عن مجلس مراجعي الحسابات على ضرورة تحسين رصد الامتثال للعقود وتشديد الشروط الجزائية لعدم الامتثال[٩] (قرار الجمعية العامة ٢١٦/٤٩ جيم، المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٤). ويبين الجدول ٧ أمثلة على الإجراءات التي تستخدمها المؤسسات المختلفة للوصول إلى حلول للحالات التي لا يمتثل فيها الشركاء المنفذون لشروط الاتفاق.

الجدول ٧ - عينة من الإجراءات المتبعة للوصول إلى حلول للحالات التي لا يمتثل فيها الشركاء المنفذون لشروط الاتفاق

المؤسسة	الإجراء
إدارة الشؤون الإنسانية	تطبق الآليات المتوخاة في النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	الآليات المذكورة في اتفاق المساعدة الأساسي الموحد وفي اتفاقات الوكالات المنفذة، وتطبيق النظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة
صندوق الأمم المتحدة للسكان	لما كان أداء المدفوعات يتم على أقساط فإن أداء الدفعات الأخرى قد يؤخر أو يلغى إذا لم يقم الشريك المنفذ بالوفاء بالتزاماته
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	تقوم عموما بإنهاء الاتفاق
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	يكون دفع الأموال أو تسليم اللوازم والمعدات على أقساط عموما وفقا للتنفيذ التدريجي للمشروع. وإذا لم يمتثل الشريك المنفذ لجميع شروط الاتفاق فإنه لن تؤدى آنذاك دفعات أو عمليات تسليم أخرى
منظمة الأغذية والزراعة	يتفاوت الإجراء من بلد لآخر. ففي أفغانستان، يؤخذ بالتفاوض، ذلك أن العقود هي من الوضوح عادة بما يكفي لتبرير اتخاذ أي إجراء أو أي قرار بشأن المشروع. وفي أنغولا، لا تشمل وثيقة المشروع شروطا قد تحدد المبادئ التوجيهية للتنفيذ، إذا لم تمتثل وزارة الزراعة في أنغولا لشروط الاتفاق. وفي العراق، الاتصال مع أعلى السلطات الفعلية. وفي رواندا، القيام باتصالات مباشرة لاقتراح حلول ممكنة، وبيان ثمار التعاون والنتائج المالية في المستقبل، وقيام الوكالات الحكومية ووكالات الأمم المتحدة الرفيعة المستوى بممارسة الضغط
برنامج الأغذية العالمي	المناقشة والتفاوض والإحالة إلى المقر في حالة المنظمات غير الحكومية، وتعليق الوفاء بالالتزامات بإصدار إشعار مكتوب إلى الفريق المقصر، وإنهاء العمل بالاتفاقات المكتوبة
منظمة الصحة العالمية	قد تعلق العلاقات الرسمية أو توقف إذا لم تعد المنظمة تستوفي المعايير التي كانت سارية عند إقامة هذه العلاقات أو إذا لم تقم المنظمة بدورها في برنامج التعاون المتفق عليه

٣١ - لما كانت الاتفاقات الأساسية بين وكالة الأمم المتحدة والشريك المنفذ تمثل الولاية المحددة للمنظمة والوكالة فإن من المفهوم أن تختلف هذه الاجراءات وتطبيقاتها. على أن النتائج التي توصل اليها التقرير تبين أن من الأهمية البالغة أن تدرج وكالات الأمم المتحدة كلها حكما يحدد المسؤولية التي تقع لا على مؤسسات الأمم المتحدة فحسب ولكن على الشركاء المنفذين أيضا، والنتائج التي تترتب على عدم الوفاء بها. وينبغي وضع هذا الحكم بتوجيه للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وبموافقة جميع المنظمات الإنسانية عليها.

جيم - الاجراءات المالية والادارية

٣٢ - تبرم مؤسسات الأمم المتحدة عند بدء البرنامج/المشروع اتفاقا، أو تقوم بتبادل رسمي للرسائل يحدد غرض المشروع وهدفه ومدته وأساليب تنفيذه والمبلغ الأقصى للإنفاق عليه، ويجب أن يكون الاتفاق أو التبادل الرسمي للرسائل مطابقا للأحكام والشروط التي وضعها الشريكان طبقا للنظام المالي والقواعد المالية للأمم المتحدة والصكوك الأخرى المنصوص عليها للشركاء المنفذين. وتحدد القواعد المالية والنظام المالي للأمم المتحدة أمورا منها شرط تمويل المشروع وتنفيذه وشروط الدفع، والعملة التي سيتم دفع المبلغ بها، فضلا عن مواعيد تقديم البيانات المالية. وتشمل الاتفاقات و/أو الاتفاقات الفرعية، الموقعة من الطرفين، حكما يتناول مسؤولية مؤسسات الأمم المتحدة عن تمويل البرامج/المشاريع.

٣٣ - وهناك طرائق عدة لتمويل وكالات الأمم المتحدة الشركاء المنفذين. فبعض المؤسسات تستخدم اجراء اصدار نداء موحد، وهو اتصال مباشر بالمانحين، وذلك بإدراج تكلفة تنفيذ المشروع في النداء. أما بالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإن مؤسسات الأمم المتحدة تتلقى أموال المشروع من البرنامج مباشرة وفق الترتيبات الموحدة بين وكالات الأمم المتحدة. وأما في حالة التنفيذ الوطني، فإن الحكومة تتلقى أموال المشروع من المؤسسة على أساس فصلي وفقا للاجراءات التي تنظم هذه المشاريع.

٣٤ - وباستثناء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لا تقدم المؤسسات تمويلا مباشرا للتنفيذ، ففي بعض الحالات، ستشارك المؤسسات في تمويل المشروع مع الشركاء المنفذين وفي حالات أخرى توفر المؤسسات التمويل عينيا (أي البذور والمعدات وما الى ذلك). وتكاد تكون كل الأموال المستخدمة لتنفيذ برامج المساعدة الإنسانية أموال تبرعات، وتتفق مؤسسات الأمم المتحدة مع شركائها على مضامين البرنامج/المشروع، وتوقع عقدا ينص في بعض الحالات على أن البدء بتنفيذ العقد هو رهن بتوافر الأموال. وتحول الأقساط الى الشركاء حسب التقدم المحرز في التنفيذ. وتوجه بعض المؤسسات، من مثل إدارة الشؤون الإنسانية في الأمم المتحدة، الأموال الى الشركاء المنفذين من خلال المكاتب الميدانية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويبين الجدول ٨ أمثلة على الآليات المستخدمة لتمويل الشركاء المنفذين.

الجدول ٨ - آليات التمويل التي تستخدمها مؤسسات الأمم المتحدة لتمويل الشركاء المنفذين

المؤسسة	آلية التمويل
ادارة الشؤون الإنسانية	توجه الأموال الى الشركاء المنفذين من خلال المكاتب الميدانية المعنية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	تتلقى الوكالات المنفذة التابعة للأمم المتحدة أموال المشروع من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مباشرة وفقا للترتيبات الموحدة بين وكالات الأمم المتحدة، وفي إطار التنفيذ الوطني، يتفق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وشركاؤه على مضامين البرنامج/المشروع، ويوقع وثيقة مشروع في هذا الشأن. ويقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتحويل الأقساط على أساس فصلي حسب التقدم المحرز في التنفيذ
صندوق الأمم المتحدة للسكان	يعتمد صندوق الأمم المتحدة للسكان على صناديقه الخاصة من خلال تحديد بلد المنشأ للاجئين والمشردين داخليا أو من خلال الصناديق الإقليمية أو الأقاليمية
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	كل الأموال المستخدمة في العمليات أموال تبرعات. وتتفق المفوضية وشركاؤها على مضامين البرنامج/المشروع، ويوقعان عقدا في هذا الشأن ، وتحول المفوضية الأقساط الى الشركاء حسب التقدم المحرز في التنفيذ
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	تكون المساهمات في شكل نقد ولوازم ومعدات وتوجه من خلال المكاتب الميدانية
منظمة الأغذية والزراعة	يتوقف الأمر على البلد. ففي أفغانستان، يدفع مبلغ اتفاق الخدمات المتعاقد عليها على قسطين أو ثلاثة أقساط؛ وفي العراق، لا يقدم تمويل مباشر من أجل التنفيذ. غير أن منظمة الأغذية والزراعة توفر النقل للتوزيع الثانوي للسلع والخدمات؛ وفي يوغوسلافيا السابقة، لا ينطبق الأمر نظرا الى أن هذا يعتبر مساهمة مناظرة؛ وفي ليبريا، تقدم الأموال عينا (أي بذور وعدد ومعدات)؛ وفي رواندا، يؤخذ بالعقود أو الاتفاقيات؛ وفي سيراليون، يتم التمويل بالمشاركة مع وزارة الزراعة والمنظمات غير الحكومية الدولية
برنامج الأغذية العالمي	تدرج التكاليف في ميزانية المشروع التي تعرض في مقترحات تمويل الى المانحين المختلفين، ويدعو النموذج الجديد لتوفير الموارد والتمويل الى استرداد كامل التكلفة، ويسعى برنامج الأغذية العالمي الى تعبئة الموارد لكفالة استرداد كل التكاليف التي يتحملها الشركاء المنفذون. غير أن البرنامج لا يستطيع تمويل شركائه المنفذين إلا في حدود ما لديه من موارد لعمليات المشروع
منظمة الصحة العالمية	تجري الاتصالات مع المانحين ويقدم مقترح المشروع لأغراض جمع التبرعات. وتجرى الاتصالات مع المانحين في شكل نداء موحد صادر عن الأمم المتحدة

٣٥ - تقوم الاجراءات المالية والإدارية والمبادئ التوجيهية الحالية للتعاون مع الشركاء المنفذين على أساس الافتراض بأن المساعدة الإنسانية في حالات الطوارئ هي مساعدة مؤقتة، ومن هنا لا توضع إلا خطط قصيرة الأجل. على أن هذا الافتراض يقصر عن الاستجابة للحالات الكثيرة التي تتطلب فيها المساعدة الإنسانية عمليات طويلة الأجل. فهناك في العادة مرحلة أولى لاستجابة أولية قصيرة الأجل تتبعها مرحلة ثانية طويلة الأجل. والمسألة هنا هي ما إذا كان في الإمكان تطبيق القواعد والاجراءات الموحدة الحالية على الحالة الأخيرة.

٣٦ - ويقتضي نظام محسن للمراقبة اتخاذ الاجراءات لتطبيق اجراءات المحاسبة الموحدة والأعم في حالات المساعدة الإنسانية الطويلة الأجل. وينبغي للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن يكون في وسعها وضع مبدأ توجيهي موحد تقبل تطبيقه جميع الوكالات الإنسانية. وعليه ينبغي التفكير بصورة مغايرة في الاجراءات الإدارية والمالية للبرامج الإنسانية القصيرة الأجل والطويلة الأجل، وينبغي للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات أن تحدد الإطار الزمني للعمليات الطويلة الأجل.

٣٧ - وعلاوة على الشركاء المنفذين، توفر بعض مؤسسات الأمم المتحدة الخدمات (السوقية وما اليها) من خلال القطاع الخاص بالتعاقد على سلع وخدمات ذات صلة بتوفير المساعدة الإنسانية. بيد أن من العسير تحديد مدى استخدام القطاع الخاص لأن الأرقام ليست متاحة بيسر. ويبين الجدول ٩ المؤسسات التي تستخدم الترتيبات التعاقدية علاوة على الشركاء المنفذين أو كعنصر مكمل لهم.

الجدول ٩ - المؤسسات التي تستخدم أسلوب التعاقد على السلع والخدمات ذات الصلة بالمساعدة الإنسانية

المؤسسة	نعم	لا
ادارة الشؤون الإنسانية	—	
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	X	-
صندوق الأمم المتحدة للسكان	لا ينطبق	
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	X	-
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	X	-
منظمة الأغذية والزراع	X(ب)	-
برنامج الأغذية العالمي	يستخدم المقاولون في نقل المعونة الغذائية فضلا عن خدمات النقل/الخدمات السوقية وفي مشاريع تحسين الهياكل الأساسية اللازمة لدعم إيصال المعونة الغذائية	-
منظمة الصحة العالمية	X(ب)	X

(أ) وفقا لمقتضى الحال.

(ب) يتقرر التعاقد على أساس كل حالة على حدة لا على أساس سياسة ثابتة.

٣٨ - وعلاوة على ذلك، يتطلب استخدام أنواع مختلفة ومتعددة من الشركاء المنفذين تسجيل حالة التكاليف العامة التي دفعتها إليهم مؤسسات الأمم المتحدة التي تتعامل مع أنشطة المساعدة الإنسانية. وقد كان هذا الأمر موضع اهتمام مجلس مراجعي الحسابات، وموضوع تقرير أعدته وحدة التفتيش المشتركة (A/51/655-E/1996/105). وقدمت هيئتا المراقبة كلتاهما توصيات ومقترحات تقضي بوضع قواعد لتنظيم التكاليف العامة للشركاء المنفذين وبتسجيل نسب ميزانية المشروع المخصصة للتكاليف العامة وبجعلها شفافة ومستقلة عن التكاليف المباشرة للبرنامج/المشروع.

٣٩ - ومن المفترض، في سياق المساءلة والإدارة المالية السليمة، أن تحتفظ المؤسسات بسجلات للتكاليف العامة للمشاريع التي يديرها الشركاء المنفذون. واستنادا إلى الردود على استبيان وحدة التفتيش المشتركة، تقوم ثلاث من أصل المؤسسات السبع التي جرى التفتيش عليها، بالاحتفاظ بسجلات للتكاليف العامة للمشاريع التي يديرها الشركاء المنفذون، وفيما يتعلق بواحدة من المؤسسات يحتفظ مكتبان قطريان بسجلات للتكاليف العامة ولا يحتفظ مكتبان قطريان بهذه السجلات ولا يعلم مكتبان قطريان آخران ما إذا كانا يحتفظان بهذه السجلات أم لا. ويبين الجدول ١٠ المؤسسات التي تحتفظ بسجلات للتكاليف العامة للمشاريع التي يديرها الشركاء المنفذون.

الجدول ١٠ - الاحتفاظ بسجلات للتكاليف العامة للمشاريع التي يديرها الشركاء المنفذون (١٩٩٤-١٩٩٥)

المؤسسة	نعم	لا	لا تعلم
إدارة الشؤون الإنسانية	-	X	-
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	X	-	-
صندوق الأمم المتحدة للسكان	X	-	-
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	X	-	-
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	X(أ)	-	-
منظمة الأغذية والزراعة	X(ب)	X(ب)	X(ب)
برنامج الأغذية العالمي	-	X	-
منظمة الصحة العالمية	-	X	-

(أ) حين تبرم منظمة الأمم المتحدة للطفولة اتفاقا لمشروع ما مع شريك منفذ، تطلب موافاتها ببيان مفصل بالتكاليف يشمل التكاليف العامة. على أن الممثلين الميدانيين المعنيين هم الذين يتولون حصرا شؤون الاتفاق طبقا للهيكل الإداري والتشغيلي الذي يتمتع بلامركزية عالمية.

(ب) بلدان.

رابعا - آليات مراقبة تنفيذ البرامج/المشاريع

٤٠ - تتلقى مؤسسات الأمم المتحدة التي تشارك في أنشطة المساعدة الإنسانية تبرعات للاضطلاع بمسؤولياتها. وهي تخضع للمساءلة عن هذه الموارد أمام هيئاتها التشريعية. ومع ازدياد الضغط للحصول على الأموال، تقوم مجتمعات المانحين والمتلقين بمتابعة دقيقة لاستخدام التبرعات المقدمة للمساعدة الإنسانية وتطلب قدرا أكبر من المساءلة والشفافية وفعالية التكاليف. وتلبية لهذا المطلب ووفاء بتوقعات الدول الأعضاء، تدرك المؤسسات ضرورة تحسين مستوى إدارة الموارد المخصصة لأنشطة المساعدة الإنسانية وقام بعضها من قبل بمبادرات في هذا الشأن. لكنه يجب فعل المزيد بدءا من تعزيز الرصد وانتهاء بتقديم التقارير والتقييم. وسيساعد وضع ترتيبات مالية ومساءلية مع الشركاء المنفذين أيضا في خدمة غرض الامتثال للاجراءات التي حددتها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ولتوصيات أجهزة المراقبة.

٤١ - ويقوم نظام الإدارة الكفء للبرامج/المشاريع على التخطيط السليم والأهداف الواضحة للتنفيذ واستمرار الرصد وتقديم التقارير والتقييم. ويتعين التفكير على النحو السليم في كل من هذه الحلقات ومتابعتها متابعة كاملة أثناء تنفيذ المشاريع إذا ما أريد تحقيق الأهداف المرجوة. وإذا ما غابت احدى هذه الأدوات لم يتحقق هدف البرنامج/المشروع بصورة مرضية. لذا يتعين، في المرحلة الأولى لتخطيط البرنامج/المشروع، تحديد آلية فعالة لإدارة الموارد المالية والبشرية، ويتعين كذلك تحديد المسؤولين عن هذه الموارد. وينبغي للأطراف المسؤولين عن القيام بالتنفيذ تحديد هذه الشروط بوضوح والموافقة عليها. وقد طلبت الجمعية العامة، في قرارها ١٩٤/٥١، المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٦، إلى منظومة الأمم المتحدة أن تعزز المساءلة في ميدان المساعدة الإنسانية، وبخاصة بتحسين الرصد والتقييم، وأن تضع منهجيات مشتركة لجمع البيانات وتقديم التقارير ولإجراء تحليلات للحالة وتقييم الاحتياجات ورصد وتتبع الموارد لكفالة تحقيق استجابة فعالة وحسنة التوقيت[٥٠].

ألف - الرصد

٤٢ - الرصد هو أهم وظيفة من وظائف مراقبة تنفيذ البرنامج/المشروع. فهو عملية مستمرة تنطوي على استعراض منهجي للأداء المالي والبرنامجي للشريك المنفذ بالمقارنة مع الأهداف المخططة المقررة مسبقا.

٤٣ - وتطلب وكالات الأمم المتحدة إلى الشركاء المنفذين تقديم تقارير دورية تبين الأداء التفصيلي لأنشطتها وتشمل المبالغ الكلية التي وردت إليها والكيفية التي جرى بها انفاقها. ويطلب إلى الشركاء المنفذين أيضا مسك حسابات مستقلة تتناول أنشطتهم. وعلاوة على ذلك، تقوم وكالات الأمم المتحدة، من خلال مراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين التابعين لها، بفحص الحسابات والسجلات الأخرى أثناء وبعد إنجاز للبرامج/المشاريع من قبل الشركاء المنفذين.

٤٤ - وتتوفر حاليا طائفة متنوعة من الطرائق لرصد الأموال التي يستخدمها الشركاء المنفذون. وتتطلب هذه أمورا منها تقارير مالية سنوية ونصف سنوية وفصلية؛ ومراجعات حسابات يقوم بها مراجعو الحسابات الداخليون والخارجيون التابعون للأمم المتحدة؛ وزيارات ميدانية يقوم بها موظفو الأمم المتحدة. وتستخدم بعض المؤسسات معظم الطرائق المذكورة أعلاه. وتطبق إدارة الشؤون الإنسانية عدة طرائق تشمل استعراضات ثلاثية إلزامية تقوم بها الوكالة الحكومية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وفرع تخفيف آثار الكوارث؛ واستعراضات منتصف المدة ونهايتها التي يجريها خبراء استشاريون مستقلون؛ وزيارات ميدانية يقوم بها موظفو الأمم المتحدة، ويستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ست طرائق، وتطبق مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين جميع الطرائق فيما عدا التقارير المالية الفصلية. على أنه يتعين تقديم التقارير الختامية قبل أداء كل الأقساط ما عدا القسط الأول للمشروع. وتستخدم منظمة الأغذية والزراعة الطرائق الست جميعها إضافة إلى طريقتين أخريين هما: (أ) مشاركة كاملة من قبل مراقبين يتم التعاقد معهم محليا في كامل عملية الرصد والتنفيذ وما بعد الرصد، فضلا عن ايصالات بالمدخلات وقائمة بالمستفيدين موقع عليها؛ (ب) تقديم نسخ عن الفواتير وتقارير ختامية من قبل المشاركين المنفذين. ويطبق برنامج الأغذية العالمي اثنتين، من الطرائق الست، هما مراجعات الحسابات التي يجريها المراجعون الداخليون للحسابات والزيارات الميدانية التي يقوم بها موظفو برنامج الأغذية العالمي. وتستخدم منظمة الصحة العالمية، من جهة أخرى، ثلاثا من الطرائق الست، تشمل تقديم التقارير المالية السنوية، ومراجعات الحسابات التي يجريها المراجعون الداخليون للحسابات، والزيارات الميدانية التي يقوم بها موظفو برنامج الأغذية العالمي. ويبين الجدول ١١ الطرائق التي تستخدمها الوكالات المختلفة.

الجدول ١١ - الطرائق التي تستخدمها وكالات الأمم المتحدة لرصد الأموال التي ينفقها الشركاء المنفذون

المؤسسة	الطرائق						
	التقارير المالية السنوية المقدمة من الشركاء المنفذين	التقارير المالية نصف السنوية المقدمة من الشركاء المنفذين	التقارير المالية الفصلية المقدمة من الشركاء المنفذين	مراجعات الحسابات التي يجريها المراجعون الداخليون لحسابات الأمم المتحدة	مراجعات الحسابات التي يجريها مراجعو الحسابات من القطاع الخاص	الزيارات الميدانية التي يقوم بها موظفو الأمم المتحدة	طرائق أخرى
إدارة الشؤون الإنسانية	-	-	-	-	-	X	الاستعراضات الثلاثية واستعراضات نصف المدة واستعراضات نهاية المدة والتقارير المالية الختامية المقدمة من قبل الشركاء المنفذين بعد إنجاز المشاريع.
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	X	X	X	X	X	X	
صندوق الأمم المتحدة للسكان	X	X	X	X	X	X	
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	X	X	-	X	X	X	يتعين تقديم تقارير مالية قبل أداء كل أقساط المشروع فيما عدا القسط الأول.
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	-	-	-	X	-	X	يشترك المكتب الميداني والشريك المنفذ في تحديد آلية الرصد اللازمة وتواتر الرصد اللازم على أساس كل حالة على حدة. يجري المراجعون الداخليون لحسابات منظمة الأمم المتحدة للطفولة وللأمم المتحدة مراجعات حسابات عمليات الشريك المنفذ على اعتبار أن تلك المراجعات جزء من مراجعة حسابات جميع عمليات مكتب ميداني معين. ولا يشكل ذلك شرطا في الاتفاق مع الشركاء المنفذين.
منظمة الأغذية والزراعة	X[أ]	X[ب]	X[ب]	X[ج]	X[د]	X[ج]	المشاركة الكاملة من قبل مراقبين متعاقد معهم محليا في كامل عملية الرصد والتنفيذ وما بعد الرصد، فضلا عن ايصال بالمدخلات وقائمة بالمستفيدين موقع عليها. ونسخ من الفواتير وتقارير ختامية يقدمها الشركاء المنفذون.

المؤسسة	الطرائق						
	التقارير المالية السنوية المقدمة من الشركاء المنفذين	التقارير المالية نصف السنوية المقدمة من الشركاء المنفذين	التقارير المالية الفصلية المقدمة من الشركاء المنفذين	مراجعات الحسابات التي يجريها المراجعون الداخليون لحسابات الأمم المتحدة	مراجعات الحسابات التي يجريها مراجعو الحسابات من القطاع الخاص	الزيارات الميدانية التي يقوم بها موظفو الأمم المتحدة	طرائق أخرى
برنامج الأغذية العالمي	-	-	-	X	-	X	
منظمة الصحة العالمية	X	-	-	X	-	X	تقارير مالية وتقارير عن النشاط في منتصف المدة وفي نهايتها.

(أ) سبعة بلدان.

(ب) بلدان اثنان.

(ج) بلد واحد.

٤٥ - أكد مجلس مراجعي الحسابات مرارا وتكرارا على ضرورة تعزيز جانب الرصد والابلاغ وتقديم التقارير في تنفيذ البرامج والمشاريع. واستجابة لذلك، أنشأت مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وحدة للتفتيش والتقييم تكون مسؤولة عن عملياتها الرئيسية أمام المفوض السامي لشؤون اللاجئين. وفيما يتعلق بالآليات المخصصة للمشاريع، تشترط المفوضية أن يقدم الشركاء المنفذون تقارير مالية دورية في شكل تقارير عن رصد المشاريع الفرعية إلى مكاتبهم الميدانية. وكانت المفوضية قد حددت بوضوح اجراءاتها للرصد والتقييم في كتيب الإدارة للشركاء المنفذين[١٠] وفي الاتفاق/ رسالة التفاهم مع شركائها.

٤٦ - وعلاوة على ذلك، سلمت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، في اجتماعها المعقود في آذار/مارس ١٩٩٧، بضرورة الأخذ بنظام مشترك بسيط لرصد برامج المساعدة الإنسانية يكفل المساءلة والشفافية والاستخدام الأمثل للموارد، ويجتنب إمكانية ازدواجية الجهود، ويعدل وفقا للأحوال المتغيرة المسائل التي لم يتم حتى الآن تناولها على نحو تام في البرامج الإنسانية.

٤٧ - ويثني المفتش على الجهود والمبادرات التي تقوم بها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرها من المنظمات من أجل تحسين مراقبة العمليات التي يضطلع بها الشركاء المنفذون. ويشكل تحسين رصد تنفيذ المشاريع عنصرا بالغ الأهمية في عملية الإدارة الحسنة سيساعد المديرين على كشف مواطن ومجالات الضعف في الإدارة العامة لتنفيذ البرامج/المشاريع، بما في ذلك المساءلة. وسيحول هذا دون إهدار الموارد ويساعد في تحقيق أداء أفضل للمنتجات. وعليه فإن المفتش يوصي بأن تولي جميع الوكالات الإنسانية تعزيز آلياتها في مجال الرصد والمراقبة الأولوية العليا. وينبغي إنشاء نظام يرصد ما يحرزه الشركاء المنفذون من تقدم وما يحققون من انجازات، ويقيم فعالية التكاليف فضلا عن قدرة الشركاء

المنفذين على الإدارة، ويستخدم الدروس المستفادة في انتقاء الشركاء المنفذين، بناء على سجلهم، من أجل التكليف بمهام في المستقبل.

باء - التقييم

٤٨ - التقييم عملية مراجعة تقدر فيها أهمية مشروع مساعدة إنسانية معين وفعاليته وأثره استنادا إلى أهدافه المحددة. وهو أيضا أداة للوقوف على المشاكل وحلها أثناء تنفيذ البرامج والمشاريع وهو سند مفيد للمساءلة.

٤٩ - والتقييم على ثلاث فئات. أولاها التقييم المنجز في أثناء التنفيذ ويعرف بالتقييم في منتصف المدة. وثانيتها التقييم الذي يجري في نهاية المشروع ويعرف بالتقييم في نهاية المدة. وآخرها التقييم الذي يتم بعد حوالي سنة من التنفيذ، ويعرف بالتقييم ما بعد التنفيذ. وتقع المسؤولية الرئيسية لتقييم البرامج والمشاريع على كاهل مؤسسات الأمم المتحدة. على أنه من المتوقع أيضا أن يقوم الشركاء المنفذون بتقييم دوري للمشاريع التي يديرونها. ومن المفروض أن تقيم جميع برامج ومشاريع المساعدة الإنسانية على أساس منتظم.

٥٠ - وتستخدم مؤسسات الأمم المتحدة، نوعين من التقييم، التقييم الداخلي والتقييم الخارجي. فالتقييمات الداخلية هي تلك التي تجريها الإدارة أو الوحدة و/أو المركز في المؤسسة، في حين أن التقييمات الخارجية هي تلك التي تجريها منظمة خارجية أو خبير استشاري مستقل. وقد أنشأت كل مؤسسات الأمم المتحدة الواردة في التقرير والموكول إليها مسؤولية المساعدة الإنسانية وحدة للتقييم الداخلي، وهي تجري تقييما مشتركا مع شركائها المنفذين، باستثناء إدارة الشؤون الإنسانية ومنظمة الصحة العالمية. على أن إدارة الشؤون الإنسانية قد أنشأت وحدة للدروس المستفادة تتولى إجراء تقييمات مستقلة ودراسات مواضيعية بشأن أنشطة الإدارة المذكورة ودورها التنسيقي في البلدان التي تواجه حالات أزمات وبشأن مسائل إنسانية أخرى. ولكل منظمة سياستها وإجراءاتها لتقييم شركائها المنفذين. ويبين الجدول ١٢ السياسات والاجراءات المختلفة التي تطبقها الوكالات لتقييم أداء شركائها المنفذين.

الجدول ١٢ - المؤسسات التي تتوفر لديها إدارات للتقييم الداخلي وسياسات وإجراءات لتقييم أداء الشركاء المنفذين

المؤسسة	نعم	لا
إدارة الشؤون الإنسانية		X
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	بموجب نظام تعزيز الرصد والتقييم لدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ينبغي لجميع المشاريع الممولة من البرنامج أن تقدم بيانات محددة بوضوح لأهدافها العامة وأن تحدد مجالات النتائج الرئيسية ومؤشرات الأداء ومعايير النجاح من أجل تقييم التقدم المحرز صوب الأهداف المعلنة. وتخضع المشاريع الممولة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتقييم دوري أو خاص وفقا للسياسات والإجراءات المقررة للتقييم في البرنامج وبالتشاور مع مكتب التقييم والتخطيط الاستراتيجي.	
صندوق الأمم المتحدة للسكان	تطبق الهياكل التنظيمية والإجراءات على البرامج الإنسانية	-
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	يقوم الموظفون الميدانيون للمفوضية، المسؤولون عن البرامج على المستوى القطري، بإجراء التقييم الذي يستكمل بتقييم للبرامج من قبل وحدة التقييم المركزي.	-
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	يتولى المكتب الميداني الذي يتعاقد مع الشريك المنفذ التقييم والرصد، ويقوم قسم التقييم الموجود في المقر برصد وتقييم الشريك المنفذ من خلال الأداء العام للمكتب الميداني المحدد. وترد سياسة وإجراءات الرصد والتقييم في مبدأ توجيهي داخلي يركز على أداء المشاريع وأثرها بالمقارنة مع الأهداف وفعالية التكاليف.	-
منظمة الأغذية والزراعة	يخضع التقييم الأولي للاحتياجات لاستعراض دقيق. وتقيم التقارير الميدانية التقنية للشركاء المنفذين وترصد الزيارات الميدانية.	-
برنامج الأغذية العالمي	ينظر في العمليات من أجل تقييمها حسب أهميتها للمجلس التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي وموظفيه التنفيذيين. وتوجد خطط لإجراء تقييم مشترك مع الشركاء المنفذين.	-
منظمة الصحة العالمية		X

٥١ - ويتمثل أحد الانتقادات الرئيسية التي وجهها مجلس مراجعي الحسابات بشأن العلاقة بين وكالات الأمم المتحدة والشركاء المنفذين وفيما يتصل بتزايد عدد الشركاء المنفذين، في عدم وجود جداول زمنية محددة بوضوح لإنجاز المشاريع، الأمر الذي جعل من العسير على هذه الوكالات أن تراقب أداء الشركاء المنفذين. ويوافق المفتش على توصية مجلس مراجعي الحسابات بحصر عدد الشركاء المنفذين بما يمكّن من تفادي تداخل وظائفهم والحد من التكاليف العامة[11]. وعلاوة على ذلك، ينبغي تحديد المواعيد الزمنية لإنجاز المشاريع تحديدا واضحا عند بدء كل مشروع في الاتفاقات الفرعية التي يوقع عليها كلا الطرفين. إذ أن هذا سيسهل متابعة الأداء وتحديد ما إذا تم بلوغ أهداف المشروع كما كان مخططا. كما أنه سيجعل الشركاء المنفذين أيضا مسؤولين عن أنشطتهم نظرا إلى أنه يتعين عليهم الوفاء بالموعد الزمني المحدد. وعلاوة على ذلك، سيبسط هذا تقييم الوكالات للمشروع بأثر رجعي وسيساعدها أيضا في عملية الانتقاء للشراكة في المستقبل.

٥٢ - وطلبت الجمعية العامة في قرارها ١٩٤/٥١ إلى منظومة الأمم المتحدة أن تعزز المساءلة في ميدان المساعدة الإنسانية، وبخاصة بتحسين الرصد والتقييم، لكفالة تحقيق أمور منها اتخاذ ترتيبات أوضح من أجل التقييم على نطاق المنظومة والقيام على نحو منهجي بتطبيق الدروس المستفادة من عمليات التقييم على الصعيد التنفيذي ووضع معايير تقييم مشتركة لعمليات الإغاثة الإنسانية والإغاثة من الكوارث في مرحلة التخطيط. ويعتقد المفتش بضرورة أن تضع وكالات الأمم المتحدة أيضا خطة و/أو استراتيجية للرصد وتقديم التقارير والتقييم يجري بموجبها انتقاء البرامج والمشاريع للقيام مع الشركاء المنفذين بإجراء تقييم مشترك لها. وفي الوقت الراهن، تستخدم الوكالات آليات محددة لتحديد ما إذا كان المشروع يحقق أهدافه المعلنة (أداء البرامج/المشاريع)، ويبين الجدول ١٣ الآلية التي تستخدمها الوكالات لقياس أداء البرامج/المشاريع.

الجدول ١٣ - الآليات المستخدمة لقياس أداء البرامج/المشاريع

المؤسسة	الآليات						
	التقارير السنوية المقدمة من الشركاء المنفذين	التقارير نصف السنوية المقدمة من الشركاء المنفذين	التقارير الفصلية المقدمة من الشركاء المنفذين	التقييم من قبل الشركاء المنفذين	التقييم من قبل منظمة خاصة	التقييم من قبل الشركاء المنفذين ومؤسسات الأمم المتحدة	طرائق أخرى
إدارة الشؤون الإنسانية	-	-	-	-	-	-	زيارات ميدانية من قبل موظفي الأمم المتحدة ورصد منتظم لتنفيذ المشاريع من قبل الوحدات المسؤولة عن مناطق جغرافية
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	×	×	×	×	×	×	استعراضات ثلاثية للمشاريع، وخطط عمل، وتقارير استهلالية واستعراضات ثلاثية وتقنية، وتقييم أداء المشاريع وتقارير ختامية فضلا عن زيارات المكاتب الميدانية وزيارات الرصد الميدانية
صندوق الأمم المتحدة للسكان	×	×	×	×	-	×	استعراضات ثلاثية
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	×	×	-	-	-	×	تقارير دورية يقدمها الموظفون الميدانيون التابعون للمفوضية بناء على ملاحظات مستقاة من الزيارات الميدانية
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	-	-	-	-	-	×	يتحدد الشكل المناسب للآليات وتواتر تقديم التقارير بقرار يشترك في اتخاذه الشريك المنفذ والمكتب الميداني الذي يتعاقد معه. كما أن موظفين من قسم التقييم في المقر سيقومون بزيارة ميدانية لتقييم أداء المشاريع كجزء من التقييم العام لأداء مكتب ميداني معين.
منظمة الأغذية والزراعة (الفاو)	-	-	×(أ)	×(ب)	-	(ج)	متابعة ورصد يقوم بهما منسق الفاو في حالات الطوارئ(ب). تقارير مرحلية شهرية يقدمها منسق الفاو(ب). وتقرير ختامي يقدمه الشريك المنفذ(ب). وتقرير مرحلي وتقرير ختامي يقدمه الشريك المنفذ(ب).
برنامج الأغذية العالمي	×	×	×	×	×	×	استعراض/تقييم داخلي للإدارة تُجريه الإدارة المختصة. وتُجرى التقييمات من خلال مكتب التقييمات. وتقوم هذه التقييمات على كل المعلومات المتاحة وعلى النتائج التي يتم الانتهاء إليها أثناء البعثات الميدانية والرصد الذي تجريه المكاتب القطرية التابعة لبرنامج الأغذية العالمي.
منظمة الصحة العالمية	×	-	×	-	-	×	

(أ) بلدان اثنان.

(ب) بلد واحد.

(ج) ستة بلدان.

٥٣ - بناء على النتائج المذكورة أعلاه والجدوى المتميزة للتقييم بوصفه إحدى آليات المراقبة، يقترح المفتش أن تقوم وكالات المساعدة الإنسانية، التي لم تضع استراتيجية للتقييم بعد، بفعل ذلك من أجل متابعة ما يحرز الشركاء المنفذون من تقدم وما يحققون من إنجازات. وفي الإمكان أن تساعد هذه الاستراتيجية المؤسسات أيضا في تقييم فعالية التكاليف فضلا عن قدرة الشركاء المنفذين على الإدارة المالية. ويمكن أن تكون الدروس المستفادة أثناء عملية التقييم ذات فائدة في انتقاء الشركاء المنفذين فضلا عن تخطيط الأنشطة وتنفيذها في المستقبل. وفي وسع وكالات الأمم المتحدة أن تنظر هي الأخرى في وضع مثل هذه الاستراتيجية بالتعاون مع بعض الشركاء المنفذين الذين لديهم سجل حسن والذين تحتفظ هذه الوكالات معهم بعلاقات عمل طويلة الأمد.

٥٤ - وتتمثل الأداة الإدارية المفيدة الأخرى في إصدار كتيب لإدارة البرامج يوفر التوجيه للشركاء المنفذين حول كيفية العمل بفعالية مع وكالة و/أو منظمة معينة. وسيساعد هذا الكتيب الوكالات في أن تنسق وتراقب بفعالية أنشطتها مع شركائها المنفذين وذلك بتحديد كل المتطلبات ولا سيما المسؤوليات المالية ومسؤوليات الأداء وكذلك الإجراءات الواجب اتباعها للرصد والتقييم وتقديم التقارير. وفيما يتعلق بإعداد الكتيب، قد يكون من المفيد التشاور مع الشركاء المنفذين وأخذ آرائهم ومقترحاتهم بعين الاعتبار. وينبغي تحديث هذا الكتيب بصورة منتظمة.

٥٥ - لم تتطور أنشطة المساعدة الإنسانية في السنوات الأخيرة فحسب ولكنها أضحت أيضا أكثر تعقيدا فيما يتعلق بعمليات حفظ السلام وتعزيز حقوق الإنسان. وقد برز المزيد من المسائل التي تتطلب زيادة في عدد الشركاء المنفذين. وقد وفّر قيام المؤسسات بإصدار كتيب إرشادا نافعا لمزيد من الفعالية في التنسيق وعلاقات العمل بين مؤسسات الأمم المتحدة وشركائها المنفذين. وعليه يقترح المفتش أن تعمد كل المنظمات التي لم تُصدر بعد كتيبا عن الشراكة إلى فعل ذلك بالتشاور مع شركائها المنفذين الرئيسيين.

الحواشي

(١) انظر E/AC.51/1997، المرفق، الفقرة ١٠.

(٢) انظر A/51/655-E/1996/105، التوصية ١.

(٣) A/AC.96/833.

(٤) A/AC.96/853.

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ٣.

(٦) مشروع تقرير اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات عن اجتماعها المعقود في ١٠ و ١١ نيسان/أبريل ١٩٩٦ (EC/46/SC/CRP.27).

(٧) A/51/488/Add.2، الفقرتان ٢٧ و ٢٨.

(٨) انظر التوصية ٨ الصادرة عن وحدة التفتيش المشتركة والواردة في تقريرها عن استقصاء العلاقة بين عمليات المساعدة الإنسانية وعمليات حفظ السلام (A/50/572).

(٩) A/AC.96/833، الفقرات من ٥٠ إلى ٦٠.

(١٠) مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الشراكة: كتيب عن إدارة البرامج لشركاء المفوضية، آذار/ مارس ١٩٩٦.

(١١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ٥ هاء (A/51/5/Add.5)، المرفق، الفقرة ٨.

الوثائق التي رجع إليها في إعداد هذا التقرير

- ورقة غير رسمية بشأن مسائل مراجعة الحسابات، مقدمة إلى اللجنة التنفيذية لبرنامج المفوض السامي (EC/46/SC/CRP.13)

- الاستعراض الذي يُجرى كل ثلاث سنوات لتنفيذ التوصيات المقدمة من لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الثانية والثلاثين بشأن تقييم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مذكرة من الأمين العام (E/AC.51/1996/4)

- تقرير مجلس مراجعي الحسابات إلى الجمعية العامة عن حسابات صناديق التبرعات التي يديرها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين في السنة المنتهية في ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٥ (A/AC.96/869)

- مذكرة من الأمين العام يحيل بها التقرير السنوي الثاني لمكتب المراقبة الداخلية (A/51/432)

- تقرير الأمين العام عن تنفيذ توصيات مجلس مراجعي الحسابات (A/51/488)

- تقرير اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة السامي عن دورتها السابعة والثلاثين (A/51/12/Add.1 و Add.1/Corr.1)

- التقارير المالية والبيانات المالية المراجعة وتقارير مجلس مراجعي الحسابات: تقرير اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية (A/51/533)

- قرارا الجمعية العامة ٢١٦/٤٨ ألف و ٢١٦/٤٨ جيم المؤرخان ٢٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٣

- صناديق التبرعات التي يديرها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين: البيانات المالية المراجعة عن السنة المنتهية في ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٥ وتقرير مجلس مراجعي الحسابات، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ٥ هاء (A/51/5/Add.5)

- ورقة غير رسمية عن مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وشركائها المنفذين، مقدمة من اللجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة السامي (EC/1995/SC.2/CRP)

- تقرير مجلس مراجعي الحسابات إلى الجمعية العامة بشأن حسابات صناديق التبرعات التي يديرها مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين عن السنة المنتهية في ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٤ (A/AC.96/853 و A/AC.96/853/Add.2)

- تقرير الدورة الخامسة والأربعين للجنة التنفيذية لبرنامج مفوض الأمم المتحدة السامي (A/AC.96/839)

- قرار الجمعية العامة ٢١٨/٤٨ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٣ بشأن استعراض كفاءة الأداء الإداري والمالي للأمم المتحدة (الجزء الأول باء، الفقرة ٦)

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "العلاقات مع البرامج والمنظمات خارج منظومة الأمم المتحدة، دليل إدارة البرامج، الفصل الخامس

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، إجراءات المحاسبة والتقارير المالية للتنفيذ الحكومي، الدليل المالي لعام ١٩٩١

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "اتفاق المساعدة الأساسية الموحد بين الحكومة المتلقية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي"، دليل الوثائق الأساسية، الفصل ١١

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "مبادئ توجيهية للتقييم تشمل صحيفة معلومات تقييم المشاريع"، (مكتب التقييم المركزي؛ آب/أغسطس ١٩٩٣)

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "مبادئ توجيهية لتحديد ترتيبات الإنجاز والتنفيذ، ومبادئ توجيهية للترتيبات اللاحقة لتكاليف دعم الوكالات (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٢)

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، التنفيذ الوطني: الوعد والتحديات (مكتب التقييم المركزي، ١٩٩٥)

- - - - -