

Distr.: General
20 February 2013
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة البرنامج والتنسيق

الدورة الثالثة والخمسون

الدورة الموضوعية، ٣-٢٨ حزيران/يونيه ٢٠١٣

البند ٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت*

المسائل البرنامجية: التقييم

تقييم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

”قام مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالكثير من أجل الوفاء بولايته في مجال التنسيق. وفي الوقت نفسه، فإن الاحتياجات المتنامية والتعقيد المتزايد لنظام الاستجابة الإنسانية العالمي يطرحان تساؤلات بشأن الكيفية التي يمكن بها للمكتب الوفاء بولايته في مجال التنسيق بأكثر الطرق فعالية“

موجز

في السنوات الأخيرة، نتيجة الكوارث الطبيعية، حدثت زيادات مطردة في الحاجة إلى الخدمات الإنسانية في جميع أنحاء العالم، إضافة إلى ارتفاع أسعار الأغذية، والأزمة المالية العالمية، والتحول الحضري المتزايد. كما جعلت النزاعات السياسية أعداداً متزايدة من الناس تعتمد على المساعدة الإنسانية. وأفادت التقارير بأن عدد الأشخاص المتضررين من الكوارث الطبيعية تضاعف إلى أكثر من ٣٠٠ مليون شخص في الفترة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٠.

* E/AC.51/2013/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

220313 210313 13-23853 (A)



ووفقا لولاية مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية المحددة في قرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ وما تلاه من قرارات، فقد نجح المكتب في إيجاد مكان له في النظام الإنساني الدولي بصفته الجهة المنظمة والميسرة لمجموعة من أدوات التنسيق الهامة من أجل الدعوة والاستجابة الإنسانية الدولية، بما في ذلك التنسيق بين المجموعات، وعملية النداءات الموحدة، والأموال المجمع، ومبادرات التأهب للاستجابة. وقد أشرف المكتب على زيادة كبيرة في التمويل للأزمات الإنسانية. وارتفع العدد الإجمالي لعمليات نشر موظفي المكتب وشركائه نتيجة لآليات التصدي للاحتياجات المفاجئة الأربع التي يديرها المكتب بعشرة أضعاف تقريبا في الفترة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١. علاوة على ذلك، اضطلع المكتب بدور كبير في حشد آحر عملية لإصلاح نظام المساعدة الإنسانية، وهي العملية التي عرفت باسم "خطة تحقيق التحول"، في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

وفي الوقت نفسه، يحتل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مكانة مركزية في هيكل متشابك ومتعدد الطبقات من الجهات المعنية والتدخلات للمساعدة الإنسانية، غير أنه يفتقر إلى سلطة حقيقية في مجال التنسيق. ويعتمد المكتب في ممارسة ولايته على ثقة وحسن نية الجهات الفاعلة التي لها ولايات فردية، وتتمتع بقدرات تقنية أكثر تخصصا، والتي كثيرا ما تتنافس من أجل بروز صورتها وعلى الأموال الشحيحة. كذلك فإن الشركاء من منظومة الأمم المتحدة كثيرا ما يكونون أكبر بكثير من حيث الحجم ولهم عدد أكبر من شاغلي المناصب الرفيعة المتمركزين في الميدان.

وهناك حاجة إلى المزيد من التوضيح بشأن أين تكمن الميزة النسبية الفريدة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والتي تحمل قيمة مضافة، على الصعيدين العالمي والقطري على السواء. ويتقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية بتوصية ذات أهمية حاسمة، هي: ينبغي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يعمل بشكل وثيق مع شركائه في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وأمانتها (مكتب الأمم المتحدة للحد من الكوارث) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على وجه الخصوص، لزيادة توضيح وتحديد دور ومسؤوليات كل من المكتب وشركائه في اللجنة الدائمة المشاركين في أعمال التأهب للكوارث والحد من أخطار الكوارث. وتهدف التوصيات الأخرى إلى تعزيز قدرة المكتب على نشر ودعم موارد قيادية ملائمة في العمليات الميدانية؛ والمضي قدما في تطوير خطة معالجة الجوانب الجماعية للمساءلة المتوخاة في خطة تحقيق التحول؛ وتحسين رصد صناديق مواجهة الطوارئ والصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية، والصناديق المركزية للطوارئ، بما في ذلك إنشاء أطر واضحة للإبلاغ عن الأداء، واستخدام الأموال، وتقييم فعالية المشاريع لكل صندوق.

أولاً - مقدمة

١ - بناء على طلب من لجنة البرنامج والتنسيق، فإن تقرير التقييم هذا لمكتب خدمات الرقابة الداخلية مقدم إلى اللجنة لتنظر فيه في دورتها الثالثة والخمسين، المعقودة في حزيران/يونيه ٢٠١٣. وقد أجري التقييم وفقاً للأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج، والجوانب البرنامجية للميزانية، ورصد التنفيذ وأساليب التقييم (ST/SGB/2000/8). كما أعد التقييم امتثالاً لقواعد ومعايير فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم.

ثانياً - محور التركيز والمنهجية

٢ - انصب تركيز التقييم على تقدير مدى أهمية مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وكفاءته وفعالته وتأثيره. وأجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية مشاورات مع موظفي المكتب وإدارته العليا خلال وضع الإطار المرجعي لعملية التقييم. وجرى الجزء الأكبر من عملية جمع البيانات لأغراض التقييم في الفترة بين تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ وحزيران/يونيه ٢٠١٢.

٣ - وشمل التقييم عمل مكتب منسق الشؤون الإنسانية ككل، على الصعيد العالمية والإقليمية والوطنية. والأدلة الواردة في هذا التقرير مستمدة من تشكيلة من الأدلة الوثائقية والشهادات والملاحظات والأدلة التحليلية التي تم جمعها من خلال أساليب كمية ونوعية، بما في ذلك ما يلي:

- (أ) استعراض الوثائق وتحليل البيانات الكمية - بما يشمل الولايات؛ والميزانيات؛ وخطط العمل؛ والمبادئ التوجيهية؛ والسياسات والأدلة الإرشادية؛ وبيانات الإبلاغ الدوري عن الأداء؛ وتقارير الرقابة والإشراف السابقة؛
- (ب) استطلاعات آراء الجهات المعنية - إجراء ثلاثة استطلاعات ذاتية على شبكة الإنترنت للشركاء على المستوى القطري والعالمي والدول الأعضاء^(١)؛

(١) أسفرت الاستطلاعات، على التوالي، عن النتائج التالية: معدل استجابة بنسبة ٣٠ في المائة من الجهات المنسقة/المنظمة في ٢٥ بلداً؛ ومعدل استجابة بنسبة ٢٨ في المائة من ٥٤ شريكا عالمياً عضواً في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية ومجموعة مختارة من المنظمات الإنسانية غير الحكومية؛ ومعدل استجابة بنسبة ١٢ في المائة من ١٩٣ دولة عضواً. ولتخفيف أثر معدلات الاستجابة المتدنية، لم يتم الاعتماد على بيانات الاستطلاع دون مضاهاتها ثلاثياً مع مصادر إضافية، بما يشمل البيانات الوثائقية، والبيانات المستمدة من الإفادات، وبيانات المراقبة، من المصادر الأولية والثانوية على السواء.

(ج) **المقابلات** - تم إجراء ٢٧٦ مقابلة شبيهة بمنظمة شخصيا أو عبر الهاتف مع عينة غير عشوائية من الإدارة والموظفين من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومن مختلف أنحاء الأمم المتحدة ومجموعة كاملة من المنظمات غير الحكومية والجهات المعنية الحكومية^(٢)؛

(د) **البعثات الميدانية لجمع البيانات والرصد** - تم إجراء ست دراسات حالات فردية في مكاتب إقليمية وقطرية، مع تحديد مواقع مختارة على أساس أخذ العينات غير العشوائية، مع مراعاة حجم المكتب، ومستوى التمويل الإنساني؛ ومدى التنوع فيما بين المناطق وأنماط الاحتياجات الإنسانية (مثل تلك المتعلقة بالكوارث الطبيعية، أو حفظ السلام)؛ وتم إدراج العمليات التي أفادت التقارير بأنها فعالة وتلك التي تواجه تحديات كبيرة؛ وكذلك الاعتبارات اللوجستية واعتبارات التكلفة^(٣).

ثالثا - معلومات أساسية

٤ - شهدت السنوات الست الماضية زيادات مطردة في الحاجة إلى الخدمات الإنسانية في جميع أنحاء العالم نتيجة للكوارث الطبيعية، وتلك مشكلة تفاقمت بسبب ارتفاع أسعار الأغذية، والأزمة المالية العالمية والتحول الحضري المتزايد. بالإضافة إلى ذلك، تؤدي الشواغل السياسية والأمنية إلى تعقيد العمل الإنساني في العديد من أنحاء العالم. وأفادت التقارير بأن عدد الأشخاص المتضررين من الكوارث الطبيعية تضاعف إلى أكثر من ٣٠٠ مليون شخص في الفترة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٠ (انظر المرفق الأول). وخلال السنوات الثلاث بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١، تعين على النظام الإنساني الدولي أن يستجيب لحالات طوارئ واسعة النطاق في كل من هايتي وباكستان ومنطقة القرن الأفريقي، الأمر الذي شكل اختبارا لقوة النظام وتجانسه. ويوفر الشكل الأول معلومات عن الاتجاهات الأخيرة للاحتياجات الإنسانية نتيجة للكوارث الطبيعية، بما في ذلك العدد التقديري للأشخاص المتضررين من الكوارث الطبيعية، وعدد المستفيدين من المعونة المرتبطين بعملية النداءات الموحدة. وتشكل المعلومات المتعلقة بعملية النداءات الموحدة مصدرا بديلا لبيانات المستفيدين المحتاجين إلى المساعدة الإنسانية من المجتمع الدولي.

(٢) ١١٥ شريكا عالميا لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومن إدارة وموظفي المكتب في كل من جنيف، ونيويورك، وروما؛ و ١٧ رئيسا من رؤساء المكاتب التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية؛ و ١٢٣ مقابلة أجريت مع موظفي المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية والجهات المعنية في الميدان.

(٣) تمثلت البعثات الميدانية التي تم تناولها في دراسات الحالة في البعثات القائمة في كل من تايلند، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان، وكينيا (بما يشمل المكتب القطري للصومال)، ومصر، وميانمار.

الشكل الأول

الاحتياجات الإنسانية الناجمة عن الكوارث الطبيعية، ٢٠٠٦-٢٠١١



٥ - وبالإضافة إلى ذلك، خلال العقد الماضي كان هناك اتجاه تصاعدي في التمويل العالمي للمساعدة الإنسانية. ويوفر الشكل الثاني معلومات عن الحجم الإجمالي المبلغ عنه للتمويل الإنساني من جميع المصادر، بالإضافة إلى الأموال المطلوبة والأموال المتوفرة فعلياً التي جمعت من خلال عملية النداءات الموحدة. وفي حين أن مستويات التمويل الاسمية شهدت ارتفاعاً، فإن حصة النداءات المعلنة في إطار عملية النداءات الموحدة التي ظلت من غير تمويل ازدادت في الفترة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١.

٦ - وفي الوقت نفسه، فإن الطابع المعقد لآلية الاستجابة الإنسانية الدولية قد ازداد على مدى العقد الماضي، مع تزايد الأزمات الكبرى، وارتفاع أعداد الجهات الفاعلة، وتزايد الحاجة إلى المساعدة فيما يتصل بالطوارئ الإنسانية الطبيعية والتي هي من صنع الإنسان على السواء. وخلال فترة السنتين ٢٠٠٩-٢٠١٠، تصدى النظام الإنساني الدولي إلى ١٠٣ حالة كوارث طبيعية و ٤٣ حالة طوارئ معقدة، بالمقارنة مع ٩٢ حالة كوارث طبيعية و ٤١ حالة طوارئ معقدة خلال فترة السنتين ٢٠٠٧-٢٠٠٨. ووجه معظم التمويل إلى عدد صغير من الأزمات التي طال أمدها^(٤).

(٤) Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), The State of the Humanitarian System 2012 (Overseas Development Institute, London, 2012)؛ بيانات مستمدة من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، خدمة التتبع المالي، ومتاحة على الموقع التالي: <http://fts.unocha.org>

الشكل الثاني

جمع الأموال للأغراض الإنسانية، ٢٠٠٦-٢٠١١



ولاية مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

٧ - يستمد المكتب ولايته من قرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢، الذي أنشأ إدارة الشؤون الإنسانية، التي أعيدت تسميتها في عام ١٩٩٨ لتصبح مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وأنشأت الولاية أيضا الوظيفة الرفيعة المستوى لمنسق الإغاثة في حالات الطوارئ وقادت بعد ذلك إلى إنشاء آليات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وعملية النداءات الموحدة والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ. ويتولى وكيل الأمين العام للشؤون الإنسانية إدارة برنامج عمل المكتب، حيث يعمل أيضا بوصفه منسق الإغاثة في حالات الطوارئ. وينفذ العمل من خلال مكنتي مقر موجودين في نيويورك وجنيف، فضلا عن ثمانية مكاتب إقليمية و ٢٤ مكتبا قطريا (انظر الوثيقة ST/SGB/1999/8). وقد ازدادت الميزانية الإجمالية للمكتب بدرجة كبيرة خلال فترات السنتين الثلاث الماضية نتيجة تمويل من موارد خارجة عن الميزانية. وتصل الميزانية المقترحة لفترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ إلى ٥٢٦ مليون دولار، منها نحو ٩٦ في المائة ممولة من موارد خارجة عن الميزانية، وينفق ٦٠ في المائة منها على العمليات الميدانية.

٨ - ويُنظم عرض النتائج في التقرير بحيث يتفق مع الولاية الفنية للمكتب التي تتبع من القرار ١٨٢/٤٦ وما تلاه من قرارات. ويرد موجز للولاية في الإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، المقدم إلى الجمعية العامة (A/65/6/Rev.1 (Programme 22))، والذي ينص على أن الغرض العام من البرنامج يتمثل في كفاءة استجابة المجتمع الدولي للكوارث وحالات الطوارئ في الوقت المناسب وبشكل متسق ومنسق، وتيسير الانتقال السلس من الإغاثة في حالات الطوارئ إلى التأهيل والتنمية. وينفذ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ولايته من خلال تنسيق الاستجابة لحالات الطوارئ والمساهمة في تعزيز قدرة التأهب للاستجابة لدى الجهات الفاعلة الوطنية والدولية؛ ووضع وتعزيز سياسة مشتركة بشأن المسائل الإنسانية لمنظومة الأمم المتحدة وشركائها؛ وتمية قدرات الأمم المتحدة على التعجيل بتقديم المساعدة الإنسانية الدولية وحشد تلك القدرات؛ والدعوة بشأن المسائل الإنسانية؛ وتوفير المعلومات في الوقت المناسب بشأن حالات الطوارئ والكوارث الطبيعية.

٩ - وعقب عملية لتحديد النطاق أجزاها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، تشكل العناصر التالية محور تركيز هذا التقرير: كفاءة الاستجابة الإنسانية الدولية في الوقت المناسب؛ وكفاءة أن تأتي الاستجابة متجانسة ومنسقة؛ وتعزيز القدرة على التأهب للاستجابة. وبالإضافة إلى ذلك، يرد استعراض للمسائل الرئيسية الشاملة في النتيجة النهائية للتقرير. وتجدر الإشارة إلى أن البرنامج الفرعي ٣ "الحد من الكوارث الطبيعية" يدار كلياً من قبل الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وأمانتها (مكتب الأمم المتحدة للحد من أخطار الكوارث). ومن ثم، لم يدرج البرنامج الفرعي ٣ في نطاق هذا التقييم، رغم أن النتيجة جيم تتناول دور مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في التأهب للاستجابة والروابط مع الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث.

رابعاً - نتائج التقييم

ألف - كفاءة حسن توقيت الاستجابة الإنسانية الدولية

أسهم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في تحسين توقيت الاستجابات الإنسانية بإدخال تحسينات على توقيت عمليات النشر المفاجئة

١٠ - في محاولة لكفاءة حسن توقيت الاستجابات الدولية، انصب التركيز الرئيسي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على الجهود الرامية إلى إنشاء آليات لنشر موظفي المساعدة الإنسانية التابعين له خلال مهلة قصيرة، خاصة من خلال استخدام قوائم عمليات النشر المفاجئة^(٥).

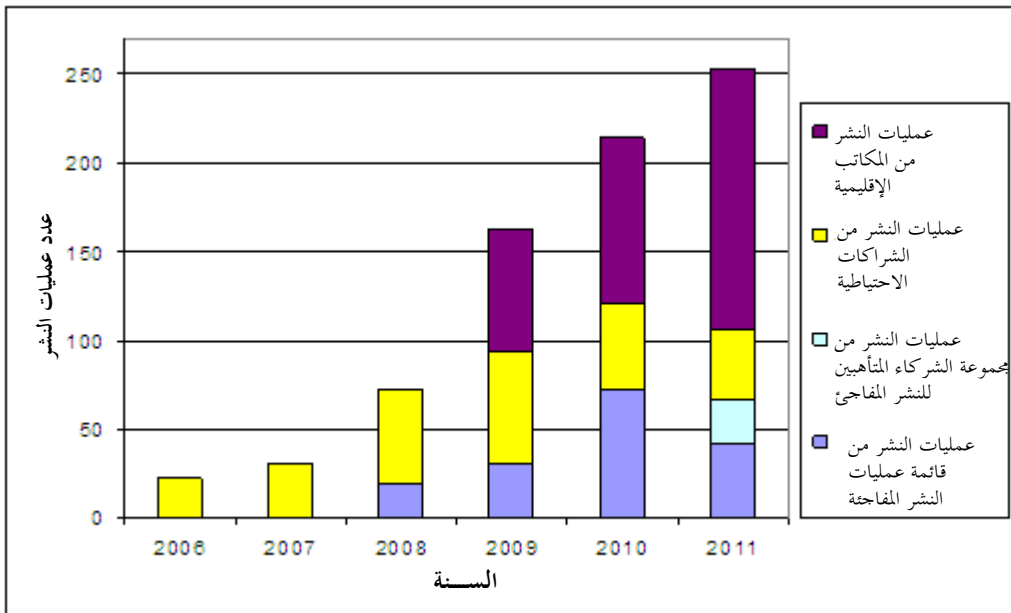
(٥) انظر التقييمات في الزمن الحقيقي التي أجرتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات للاستجابة الإنسانية للزلازل في هايتي (تقييم صادر في عام ٢٠١٢)، والأزمة الغذائية في باكستان (تقييم صادر في عام ٢٠١١)، والاستجابة لإعصار نرجس (تقييم صادر في عام ٢٠٠٨)، والأزمة الجفاف في منطقة القرن الأفريقي (تقييم صادر في عام ٢٠١٢).

زاد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية عدد عمليات النشر المفاجئة

١١ - في السنوات الأخيرة، سعى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى زيادة كفاءة عمليات النشر المفاجئة وتحقيق أقصى قدر من التوافق بين مجموعات المهارات والموارد المنشورة والاحتياجات المحلية. ويتمثل جزء من الاستراتيجية في أن يعتمد المكتب بدرجة أكبر على الموظفين الذين تتوافر لديهم المعارف القائمة على أساس إقليمي والموجودين في مناطق تشهد كوارث مفاجئة. وفي كل عام منذ عام ٢٠٠٩، ازدادت عمليات النشر المفاجئة في المكاتب الإقليمية (انظر الشكل الثالث). إضافة إلى ذلك، فإن العدد الإجمالي لعمليات نشر الموظفين والشركاء من آليات النشر الأربع المخصصة لحالات الطوارئ المفاجئة ظل يرتفع باطراد منذ عام ٢٠٠٦ (انظر أيضا الفقرة ١٢ أدناه).

الشكل الثالث

عمليات النشر المفاجئة حسب الآلية، ٢٠٠٦-٢٠١١



أحرز مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بعض التقدم في تحسين توقيت نشر آليات الطوارئ المفاجئة سعياً إلى تحسين الاستجابة الإنسانية الدولية

١٢ - ينشر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية الموظفين في الاستجابة لحالات الطوارئ من خلال آليات داخلية وخارجية لنشر الموظفين في حالات الطوارئ المفاجئة:

(أ) تتألف الموجة الأولى من المستجيبين من موظفي المكتب الإقليمي، حيث ينشرون عادة في غضون أيام من بدء حالة الطوارئ وعادة ما يكون ذلك لفترة قصيرة للغاية؛

(ب) تتمثل آلية أخرى للاستجابة لحالات الطوارئ المفاجئة في قائمة عمليات النشر المفاجئة التي تتألف من ٣٥ موظفاً من المكتب متاحين للنشر في غضون بضعة أيام، لفترة تتراوح بين ستة أسابيع وثلاثة أشهر؛

(ج) منذ عام ٢٠١٠، كانت هناك أيضاً مجموعة الشركاء المتأهين للنشر المفاجئ التي تألفت في عام ٢٠١٢ من ١١٥ موظفاً من الفئة الفنية (من الرتبة ف-٣ إلى الرتبة مد-١) تم استدعاؤهم لسد الفجوة بين توافر الموظفين الذين نشروا فوراً على الصعيد الداخلي وموعد وصول الموظفين الخارجيين؛

(د) علاوة على ذلك، فإن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية له اتفاقات مع ١٢ منظمة شريكة من خلال برنامج الشراكة الاحتياطية لتوفير موظفين لفترات قصيرة للعمليات الميدانية بالبحر. ويحتفظ الشركاء بقوائمهم الخاصة ويقدمون الموظفين لما متوسطه خمسة إلى ستة شهور؛

(هـ) أخيراً، في عام ٢٠١٢، استحدث مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية قائمة الموظفين المتنقلين المتأهين للنشر في حالات الطوارئ المفاجئة، وهي مجموعة من ثلاثة موظفين من المكتب (اثنان من الرتبة ف-٥ وواحد من الرتبة ف-٤) يتوقع لهم أن ينفقوا ٨٠ في المائة من عملهم في السنة في عمليات النشر.

١٣ - وتبين إحصاءات مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن فترات تنفيذ النشر انخفضت بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١١ لقائمة عمليات النشر المفاجئة، من ٧ أيام إلى ٣ أيام، وبرنامج الشراكة الاحتياطية، من ٣٨ يوماً إلى ٢٣ يوماً^(٦). وكانت الفترة اللازمة لقائمة الموظفين المتنقلين المتأهين للنشر في حالات الطوارئ المفاجئة ٣٣ يوماً في عام ٢٠١١، وهي السنة الأولى التي توفرت فيها إحصاءات. ولا تتوفر لدى المكتب بيانات منهجية على الصعيد العالمي عن سرعة عمليات النشر التي تقوم بها المكاتب الإقليمية، ولكن ثمة أدلة غير مكتوبة موثوق بها تشير إلى أنها تنفذ على نحو سريع نسبياً، عادة في فترة تتراوح بين ٢٤ ساعة و ٧٢ ساعة، كما ورد في تقارير عن حالة الإعصار واشي في الفلبين، في عام ٢٠١١.

(٦) باستثناء حالات التأخير الناجمة عن ظروف القاهرة.

على الرغم من أن موظفي النشر السريع يصلون بسرعة أكبر، فإن ارتفاع معدل دوران الموظفين المنتشرين في بعثات قصيرة الأجل يؤثر سلباً على الاستجابة عموماً

١٤ - على الرغم من بقاء رؤساء المكاتب لدى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في وظائفهم لمدة ثلاث سنوات في المتوسط، فقد ذكرت المنظمات الشريكة أن معدل الدوران لدى الموظفين الآخرين في المكتب من الموظفين الاعتياديين وموظفي النشر السريع يؤدي إلى أثر سلبي على توقيت جهود الاستجابة التي يبذلها المكتب. وقد ذكر الأشخاص الذين أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية مقابلات معهم أن قصر مدة النشر في حالات الطوارئ المفاجئة الواسعة النطاق يمثل مشكلة خاصة. وكان متوسط فترات البقاء مؤخرًا لحالات الطوارئ الكبرى ستة أسابيع في المتوسط للموظفين الذين تم نشرهم في إطار عمليات النشر المفاجئة؛ أما بالنسبة لعمليات النشر في إطار مجموعة الشركاء المتأهين للنشر المفاجئ وبرنامج الشراكات الاحتياطية، فقد تراوحت مدة البقاء ما بين ثلاثة أشهر وستة أشهر في عام ٢٠١٠^(٧). ومن أجل معالجة هذه المسائل، أفاد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بأنه جرى مؤخرًا إعداد توجيهات لإدارة الحالات المفاجئة، فضلاً عن مبادرة تدريبية جديدة، هي الدورة التدريبية للاستجابة الميدانية المفاجئة، ويهدف كلاهما إلى تحسين الاستمرارية.

لا تزال الفترات الزمنية لتعيين الموظفين العاديين طويلة

١٥ - بلغ متوسط الفترة الزمنية لعملية استقدام الموظفين العاديين لدى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ٢٤٢ يوماً في عام ٢٠١٠ و ١٩٣ يوماً في عام ٢٠٠٩^(٨). ووافق المديرين والموظفون والجهات المعنية على أن التأخر في استقدام الموظفين لا يزال عائقاً يحد من قدرة المكتب على إرسال الموظفين إلى الميدان بسرعة كافية. وفيما أشار المكتب إلى أنه يعمل على تحديد خيارات لتحسين استخدام الترتيبات الإدارية، فإنه لا تتوفر معلومات محددة عن حالة هذا الاستعراض.

(٧) انظر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، surge capacity section overviews المتاحة على الموقع www.unocha.org.

(٨) وفقاً للأرقام الصادرة عن تقييم عام ٢٠١٠ لدورة تخطيط الموارد البشرية لدى الأمم المتحدة.

باء - كفالة استجابة متسقة ومنسقة

١ - تقر الجهات المعنية بالحاجة إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ويرون أن دوره في قيادة أنشطة الدعوة هو دور ناجح، بيد أن حدود سلطته ومعضلات أخرى تشكل تحديات أمام أعمال التنسيق

وبالتعاون مع الشركاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، تمكن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية من حشد الجهود لوضع جدول أعمال لتحقيق تحول

١٦ - ويجري الاضطلاع بدور المكتب في مجال التنسيق على مستويين منفصلين، الأول في مجال الدعوة العالمية وفي مجال السياسات العامة، والثاني على مستوى عمليات الاستجابة الإنسانية القطرية و/أو الإقليمية الجارية. ويتمحور العمل العالمي حول مهمة تنسيق الإغاثة في حالات الطوارئ وآلية اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات^(٩)، ويشمل تعزيز المبادئ الإنسانية، على النحو الذي أقرته الجمعية العامة في قراراتها ١٨٢/٤٦ و ١١٤/٥٨، بالإضافة إلى الاتصال فيما بين الوكالات على صعيد المقرر. وبالإضافة إلى ذلك، يشمل دور مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على الصعيد العالمي التفاعل مع الأجهزة السياسية للأمم المتحدة في المقر (على سبيل المثال الجمعية العامة، والمكتب التنفيذي للأمين العام، ومجلس الأمن، وإدارة الشؤون السياسية، وإدارة عمليات حفظ السلام). ويتمثل أحد الجوانب الرئيسية من الدور القيادي في الجهود التي يبذلها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للمضي قدماً بأحدث عمليات إصلاح نظام المساعدة الإنسانية، وهي جدول أعمال تحقيق التحول، تحت مظلة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

١٧ - وعلى الصعيد القطري، يتولى منسق الشؤون الإنسانية، الذي عادة ما يشغل أيضاً منصب المنسق المقيم عند تعيينه من جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المسؤولية عن الفريق القطري للعمل الإنساني. ومنسق الشؤون الإنسانية ليس موظفاً من موظفي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ولكنه يتلقى الدعم من رئيس المكتب التابع لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في إدارة نظام المجموعات الذي يشكل الأساس العملي لجهود التنسيق المبذولة في

(٩) أنشئت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في حزيران/يونيه ١٩٩٢ استجابة لقرار الجمعية العامة ١٨٢/٤٦ المتعلق بتعزيز تنسيق المساعدة الإنسانية التي تقدمها الأمم المتحدة في حالات الطوارئ. والموظفون الرئيسيون في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات هم رؤساء الكيانات الأعضاء. وشددت الجمعية العامة في قرارها ٥٧/٤٨ على دور اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات باعتبارها الآلية الرئيسية المشتركة بين الوكالات لتنسيق المساعدة الإنسانية.

ميدان الاستجابة الإنسانية الدولية^(١٠). ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مكلف على وجه التحديد بدعم التنسيق المشترك بين المجموعات. وتتضمن إحدى المهام الرئيسية لمنسق الشؤون الإنسانية تنسيق مشاركة جهات المساعدات الإنسانية الفاعلة مع السلطات الوطنية. وينطبق هذا على تحديد أولويات الاحتياجات، والتعاون بين الوكالات الدولية ومؤسسات الاستجابة لحالات الطوارئ الوطنية والمحلية، فضلا عن المسألة الحساسة المتمثلة في إمكانية الوصول إلى مناطق النزاعات.

هناك تفهم لأهمية أن تتسم ولاية مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالحياد، ولكن المكتب يواجه تحديا عند التنسيق بين الجهات الفاعلة الأكبر بكثير على الصعيدين العالمي والقطري

١٨ - ويشير عدد من الجهات المعنية إلى التنسيق داخل الأمم المتحدة بأنه أمر معقد نتيجة ترتيبات الحوكمة والمساءلة في المنظومة، التي تتسم في بعض الأحيان بالتجزؤ بين الكيانات ذات الهيئات الإدارية المنفصلة والولايات المتداخلة، التي تختلف النهج التي تتبعها بشأن ممارسة السلطة المركزية أو تفويض السلطة^(١١). ويتوقف مدى إمكانية تحقيق التنسيق الفعال على استعداد الكيانات المشاركة أن تقوم طوعا بمواءمة برامجها الفنية والتشغيلية. والهدف من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات هو أن تكون الآلية التي يمكن من خلالها تحقيق المساءلة بين الجهات الفاعلة التطوعية؛ وتمثل خطة تحقيق التحول التي تم إقرارها مؤخرا الوسيلة الرئيسية المستخدمة في السعي لتحقيق هذا الهدف. وفيما أن المكتب مكلف بولاية رسمية بقيادة أعمال التنسيق، فإن ذلك لا يشكل وحده حافزا قويا بما فيه الكفاية لدى الجهات الفاعلة الأخرى كي تكون منسقة، حيث إن جوانب من قبيل حجم كل منظمة من المنظمات وأقدمية الموظفين لديها تؤثر أيضا في هذه المسائل. وفي الميدان، كثيرا ما يكلف موظفو مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالتنسيق بين زملائهم الذين هم في مناصب أعلى.

(١٠) في أعقاب عدة آليات استُحدثت في عام ١٩٩١ (انظر قرار الجمعية العامة ٤٦/١٨٢)، فقد استحدثت إصلاح الشؤون الإنسانية في عام ٢٠٠٥ عناصر لتحسين القدرات والقدرة على التنبؤ والمساءلة والقيادة والشراكة، بما في ذلك نهج المجموعات الذي ينطوي على مجموعات من المنظمات الإنسانية (من منظومة الأمم المتحدة وجهات فاعلة أخرى) التي تعمل في القطاعات الرئيسية للعمل الإنساني: المرافق الصحية والمياه والنظافة الصحية؛ والصحة؛ والتغذية؛ والتعليم؛ والأمن الغذائي؛ وتوفير المأوى في حالات الطوارئ؛ وإدارة وتنسيق المخيمات؛ والحماية؛ والاتصالات في حالات الطوارئ؛ واللوجستيات؛ والإنعاش المبكر.

(١١) كانت آخر المرات التي جرى فيها وصف الفروق في الممارسة العملية للمساءلة فيما بين كيانات الأمم المتحدة من جانب وحدة التفتيش المشتركة في تقريرها، الذي أحاله الأمين العام (A/66/710)؛ انظر أيضا التعليقات ذات الصلة للأمين العام، ومجلس الرؤساء التنفيذيين للتنسيق في منظومة الأمم المتحدة ((A/66/710/Add.1)).

وعادة ما يكون رؤساء المكاتب لدى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية من الرتبة ف-٤ أو ف-٥، وهو في كثير من الأحيان أدنى من رتبة مديري الكيانات الإنسانية الرئيسية لدى الأفرقة القطرية. وفي الوقت الراهن، من أصل ٢٢ مكتبا قطريا تابعا لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، يرأس ثمانية منها موظفون برتبة مد-١.

١٩ - وفي نفس الوقت، ونظرا لأن ولاية مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لا تنطوي على تقديم الخدمات مباشرة إلى المستفيدين، فهو قادر على أداء مهام التنسيق بطريقة أكثر حيادا من الكيان المنفذ. واتفقت الجهات المعنية التي جرى التشاور معها على أن "مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لو لم يكن موجودا، لكان لزاما اختراعه" وكانت إجابة ٨٦ في المائة من الجهات المعنية التي أجابت على الدراسة الاستقصائية على الصعيد القطري بأنها إما توافق أو توافق بشدة على أن القيمة المضافة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية هي أمر أساسي في عمل المنظومة الإنسانية الدولية. وقد أقر الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات على الصعيد العالمي بقيمة اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات من الناحية المعيارية ومن حيث الحوكمة، بما في ذلك دور مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية.

٢٠ - ومع ذلك، على الصعيد القطري، يجسد دور منسق الشؤون الإنسانية معضلة السلطة والمساءلة في منظومة العمل الإنساني ككل. وذلك لأن معظم منسقي الشؤون الإنسانية مساءلون بشكل مباشر إزاء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بوصفه الوكالة القائمة بتعيينهم ولكن يتبعون إداريا أيضا منسقة الإغاثة في حالات الطوارئ في إطار عملهم الإنساني. ودعما لمنسقة الإغاثة في حالات الطوارئ، عمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على اتخاذ إجراءات للتصدي لهذا التحدي. فعلى سبيل المثال، سعت منسقة الإغاثة في حالات الطوارئ إلى توضيح دور منسق الشؤون الإنسانية، وتحسين المساءلة في إطار ذلك الدور عن طريق تركيز الاهتمام على إدخال تنقيحات على نظام تقييم الأداء. وبينما كانت قد أُجريت باستمرار تقييمات لأداء المنسقين المقيمين و/أو منسقي الشؤون الإنسانية من جانب فرادى الكيانات التي عُينوا من خلالها، فإنه في عام ٢٠١١ لم يكن هناك إلا ٨ من أصل ٣٢ من المنسقين المقيمين و/أو منسقي الشؤون الإنسانية ممن لديهم اتفاقات قائمة مع منسقة الإغاثة في حالات الطوارئ. وأدخلت تحسينات مؤخرا؛ للفترة المشمولة بالتقرير في عام ٢٠١٢، حيث أبرمت اتفاقات لـ ٣١ من بين ٣٢ من المنسقين المقيمين و/أو منسقي الشؤون الإنسانية، وعقدت اجتماعات شهرية بين كل منسق من منسقي الشؤون الإنسانية ومدير شعبة التنسيق والاستجابة، من أجل ضمان متابعة أهداف الاتفاق. وبالإضافة إلى ذلك، أشار مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى أنه جرى استحداث نظام معزز لتقييم الأداء يقوم بمقتضاه فريق يتألف من المديرين التنفيذيين للكيانات أعضاء اللجنة الدائمة المشتركة بين

الوكالات بالاجتماع سنويا لتقييم أداء منسقي الشؤون الإنسانية، وتوفير الأساس للتقييم من جانب منسقة الإغاثة في حالات الطوارئ. ومع ذلك، فإن ترتيب التسلسل الإداري الثانوي بين منسقي الشؤون الإنسانية ومنسقة الإغاثة في حالات الطوارئ المستمرة الذي أشار إليه العديد ممن أجريت معهم مقابلات لا يزال يشكل تحديات إدارية.

٢١ - ولا تزال هناك أيضا تحديات فيما يتعلق بآلية نظام المجموعات والأفرقة القطرية الإنسانية، كما يتضح من انخفاض درجة الارتياح التي أعرب عنها العديد من منسقي الشؤون الإنسانية، ورؤساء المكاتب لدى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، والشركاء المنفذين، وذلك في المقابلات التي أجريت مع مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ورأى العديد ممن أجريت معهم مقابلات أن آلية نظام المجموعات قد أصبحت متصلة للغاية وموجهة نحو العمليات، ليصبح الحفاظ على هيكل المجموعات، أو الأدوار القيادية في فرادى المجموعات، هدفا رئيسيا في حد ذاته في بعض الأحيان. وشملت المسائل الأخرى التي أثارها قيادات المجموعات الحاجة إلى أن يضطلع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بدور قيادي في تحسين التنسيق المشترك بين المجموعات؛ ووجود تصور لأن الطلبات المستمرة المقدمة من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للحصول على معلومات تكون أحيانا مسألة مرهقة تسير في اتجاه واحد.

٢٢ - وفي الوقت نفسه، فإن التحديات التي تحيط بنظام المجموعات قد اعترف بها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية واللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، كما يتضح من عملية جدول أعمال تحقيق التحول التي تم التوصل من خلالها إلى اتفاق بشأن تبسيط نظام المجموعات. ويشمل ذلك خفض عدد المجموعات عندما لا تقتضي الضرورة وجود المجموعة الكاملة^(١٢).

تمكنت أعمال الدعوة التي يقوم بها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية من زيادة التمويل والاهتمام الموجهين إلى جدول الأعمال الإنساني

٢٣ - ومن حيث مدى وضوح الأزمات الإنسانية بين الدول الأعضاء، اضطلع كل من منسقة الإغاثة في حالات الطوارئ، وموظفي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومنسقي الشؤون الإنسانية بدور قوي في مجال الدعوة، وقد اعترف بذلك الدور الكثير من أصحاب

(١٢) في الربع الثالث من عام ٢٠١٢، أقرت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات وعممت وحدة نموذجية مرجعية لتنسيق المجموعات على الصعيد القطري، وهي أداة تركز على الميدان من أجل كفاءة تكيف المجموعات مع السياق المحلي، وأن تتسم بالمرونة وأن يتم استعراضها دوريا. والتزم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بدعم بدء تنفيذ وحدة نموذجية لرصد أثره، في عام ٢٠١٣.

المصلحة على الصعيد العالمي ممن أحررت معهم مقابلات. وقد ذكر الأشخاص الذين أحررت معهم مقابلات بشكل خاص النجاحات التي حققتها أعمال الدعوة مؤخرا بما في ذلك توجيه الاهتمام إلى أزمة الغذاء في منطقة الساحل والمساعدة المقدمة أثناء المناقشات بشأن أحكام التنسيق بين الجانبين المدني والعسكري في ليبيا. وفيما يتعلق بالدعوة لتوفير إمكانية وصول المساعدات الإنسانية فقد استخدمت منسقة الإغاثة في حالات الطوارئ صوتها لدى جهاز الأمم المتحدة لحفظ السلام والأمن، وكذلك لدى السلطات الوطنية، من أجل العمل على زيادة وصول العاملين في مجال تقديم المساعدة الإنسانية إلى المحتاجين إليها. وأبلغت المنظمات الإنسانية مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن هذه الأنشطة عندما تكون ناجحة، فإنها تحظى بتقدير كبير من جانبهم لأنها تمهد الطريق من أجل تحسين أثر أنشطة المساعدة الإنسانية.

٢٤ - ويضطلع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أيضا بدور رئيسي في مجال الدعوة في سياق أنشطته في مجال تمويل المساعدة الإنسانية. وبينما تتولى الجهات الإنسانية الفاعلة في الميدان إدارة القرارات المتعلقة بتحديد الأولويات في الأنشطة المنقذة للحياة، يتولى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تنسيق عملية النداءات الموحدة الناتجة عن ذلك. ويتم إصدار النداءات سنويا في البلدان التي توجد فيها احتياجات إنسانية؛ أما النداءات العاجلة فهي تصدر إثر حالات طوارئ مفاجئة من قبيل الفيضانات أو الزلازل. ويتولى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أيضا إدارة قاعدة بيانات خدمة التتبع المالي من أجل تسجيل جميع عمليات التمويل. ونظرا لأن عملية النداءات الموحدة هي آلية للدعوة من أجل تمويل مشاريع المساعدة الإنسانية، فإن الزيادة المطردة في حجم التمويل الوارد من الجهات المانحة يمكن النظر إليها على أنها أحد الأوجه الممكنة لتأييد مدى فعالية أعمال الدعوة التي يقوم بها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وقد ازداد التمويل الوارد لدعم المشاريع من خلال عملية النداءات الموحدة زيادة مطردة خلال الفترة الممتدة من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١١، من ٣,٥ بليون دولار في عام ٢٠٠٦ إلى ٥,٤ بليون دولار في عام ٢٠١١^(١٣). وفيما بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١، ازداد عدد الوكالات المشاركة التي قدمت احتياجاتها على أساس المشاريع لإدراجها في عملية النداءات الموحدة زيادة قدرها ثلاثة أضعاف ما كانت عليه، وذلك استنادا إلى البيانات المسجلة في خدمة التتبع المالي. وكان تقييم أصحاب المصلحة على الصعيد القطري الذين أجابوا على الدراسة الاستقصائية لعملية النداءات الموحدة إيجابيا؛ حيث قيمها ٦٩ في المائة منهم على أنها ممتازة أو جيدة، و ٢٣ في المائة على أنها معقولة و ٨ في المائة على أنها ضعيفة أو ضعيفة جدا.

(١٣) فيما بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١، صدر ٨٨ نداء في إطار عملية النداءات الموحدة، إلى جانب ٩٢ نداء آخر، بما في ذلك النداءات العاجلة وغيرها من أنواع النداءات.

٢ - تمكن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية من جمع الأموال لصناديق الاستجابة الإنسانية وإدارتها بشكل فعال؛ إلا أنه لا تزال ثمة ثغرات في المساءلة

٢٥ - هناك جانب آخر من ولاية مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في مجال التنسيق وهو دور المكتب في إصدار النداءات وإدارة الصناديق الإنسانية المشتركة. والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ هو آلية مركزية للتمويل تديرها الأمانة العامة ويوجد مقره في نيويورك. وصناديق الاستجابة لحالات الطوارئ والصناديق الإنسانية المشتركة هي صناديق مجمعة على الصعيد القطري تخضع عموماً لإشراف وإدارة منسق الشؤون الإنسانية، مع وجود عمليات إدارية يومية يقوم بها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وبالنسبة للصناديق الإنسانية المشتركة، يقدم البرنامج الإنمائي خدمات الوكيل القائم بالإدارة في أربعة من أصل خمسة صناديق^(١٤). وبالإضافة إلى ذلك، فإن مكتب الصناديق الاستثنائية المتعددة الشركاء للبرنامج الإنمائي يقدم خدمات الوكيل الإداري، ويتولى إدارة التبرعات وتوجيه الأموال لوكالات الأمم المتحدة بالنسبة لجميع الصناديق الإنسانية المشتركة.

٢٦ - وتقوم جميع الصناديق المشتركة باستكمال آليات التنسيق الهامة على الصعيد القطري من قبيل عملية النداءات الموحدة والتنسيق بين المجموعات. وتقدم الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية التمويل اللازم لتلبية الاحتياجات الأكثر أهمية داخل إطار عملية النداءات الموحدة، التي تتحدد أولويتها من خلال المشاورات. وتُنشأ الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية في حالات الطوارئ الواسعة النطاق. وعادة ما تُمنح صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ في المقام الأول إلى حالات الطوارئ المفاجئة ولسد الثغرات. وهي أصغر حجماً بالمقارنة بالصناديق الإنسانية المشتركة.

تساهم الصناديق في الاستجابات السريعة والمرنة

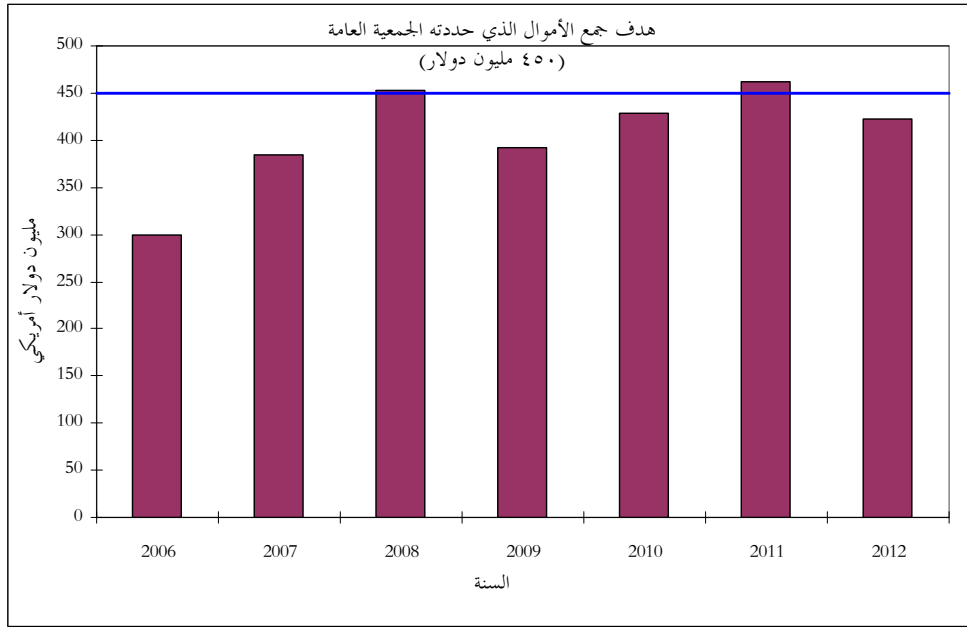
٢٧ - تتفق جميع الجهات المعنية على أن آليات الصناديق المجمعة تقدم للنظام الدولي للأنشطة الإنسانية تمويلاً سريعاً ومرناً نسبياً للاستجابة لحالات الطوارئ. ويمثل جمع الأموال للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ والصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية وصناديق مواجهة الطوارئ وإدارة هذه الصناديق وظيفة تتفق معظم الجهات المعنية على أن أداء مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لها كان جيداً عموماً. وهي الأداة التي تحظى بأكثر قدر من الإشادة من أصحاب المصلحة باعتبارها تضيف قيمة على نحو واضح. ومن أسباب ذلك أن للمكتب

(١٤) يوجد حالياً صناديق مشتركة للأنشطة الإنسانية تم إنشاؤها لجمهورية أفريقيا الوسطى، وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان، والسودان والصومال.

دورا محمدا بوضوح ولا جدال فيه في جمع الأموال للصناديق وإدارتها، مما يمكن بالتالي المكتب من أداء هذا العمل دون الحاجة إلى إدارة التوقعات المتباينة للجهات المعنية الرئيسية كما يرى في مجالات أخرى من عمله. وتبين الأشكال الرابع والخامس والسادس الواردة أدناه اتجاهات التمويل التصاعدي عموما للصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، وصناديق مواجهة الطوارئ، والصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية في الفترة بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٢. وتعزى الذروة التي بلغت صناديق مواجهة الطوارئ في عام ٢٠١٠ إلى حد كبير إلى النداءات الصادرة في أعقاب حالي الطوارئ الواسعي النطاق في عام ٢٠١٠، أي الزلزال في هايتي والفيضانات في باكستان.

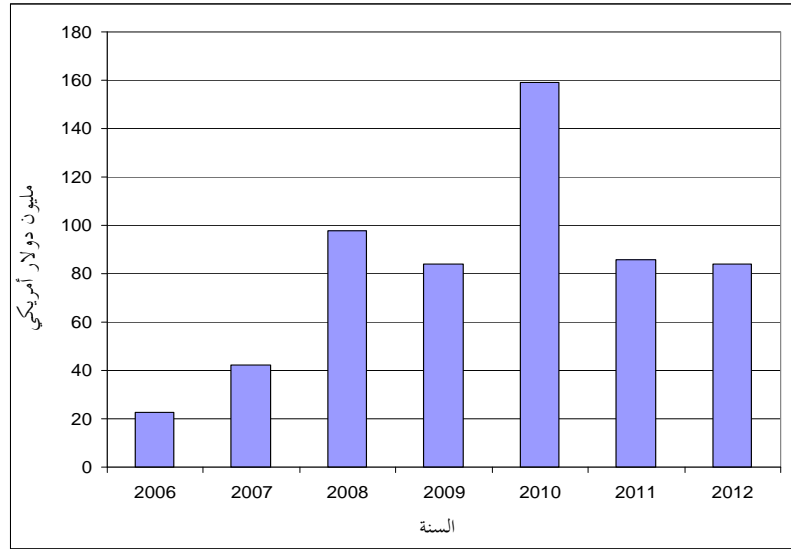
الشكل الرابع

المساهمات في الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، ٢٠٠٦-٢٠١٢



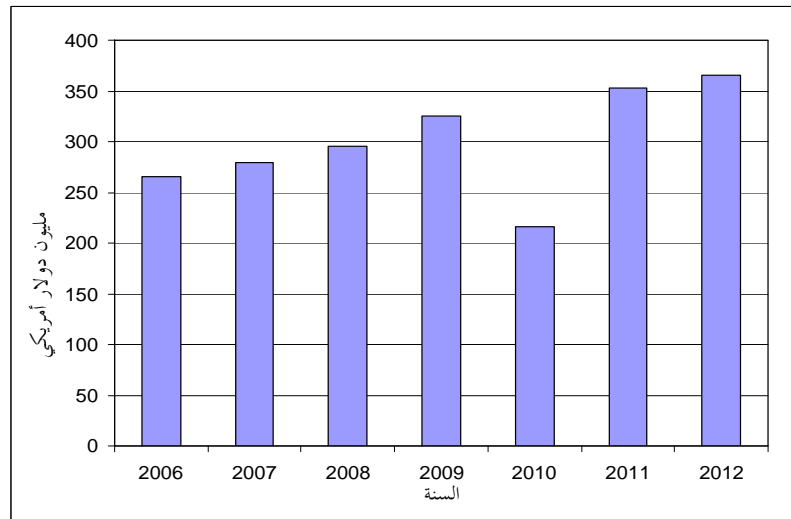
الشكل الخامس

المساهمات في صناديق مواجهة الطوارئ، ٢٠٠٦-٢٠١٢



الشكل السادس

المساهمات في الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية، ٢٠٠٦-٢٠١٢



ظل الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ يشكل آلية فعالة للتمويل الأولي السريع وللطوارئ التي لا يتوافر لها تمويل كاف؛ وعملت الصناديق الجمعية القطرية مثل صناديق مواجهة الطوارئ والصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية كحافز للمزيد من المشاركة داخل نظام تنسيق الشؤون الإنسانية القطري

٢٨ - منذ بدء العمل بعنصر المنح في عام ٢٠٠٦، يقدم الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ تمويلًا أوليًا سريعًا للمساعدة في بداية أزمة إنسانية معينة، ويقدم الدعم الحيوي في حالات الطوارئ التي تفتقر إلى التمويل الكافي. وقد حقق نتائج ملحوظة من حيث جمع الأموال، وكذلك زيادة عدد الجهات المانحة التي تقدم الدعم. وبلغت المال، كانت هناك زيادة بنسبة ٥٦ في المائة في المساهمات، من ٣٠٠ مليون دولار إلى ٤٥٩,٧ مليون دولار، بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١١ (انظر A/67/361). وتم تجاوز الهدف البالغ ٤٥٠ مليون دولار الذي حددته الجمعية العامة مرتين خلال هذه الفترة، على النحو المبين في الشكل الرابع^(١٥). وبالإضافة إلى ذلك، ارتفع عدد الجهات المانحة للصندوق من ٥٢ في عام ٢٠٠٦ إلى ٧٩ في عام ٢٠١١ (انظر المرفق الأول). وتلقى الصندوق في المتوسط ما بين ٨٠ و ٩٥ في المائة من احتياجاته المقررة.

٢٩ - وعلى الصعيد العالمي، تضطلع وكالة الأمين العام ومنسقة الإغاثة في حالات الطوارئ بالمسؤولية العامة عن قرارات التمويل والإدارة البرنامجية للصندوق. وتدعمها في القيام بذلك أمانة الصندوق داخل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، التي هي مكلفة باستعراض طلبات التمويل، وتقديم التوجيه للبلدان التي تطلب الأموال، وإعداد مقترحات وتيسير صرف الأموال، وكذلك استعراض التقارير المالية والسردية. ويكون المنسقون المقيمون و/أو منسقو الشؤون الإنسانية مسؤولين عن إدارة العمليات المتعلقة بالصندوق على الصعيد القطري وتدعمهم المكاتب القطرية التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، إن وجدت. وما فتئت الجهات المانحة إلى الصندوق والجهات المعنية الأخرى تبلغ عن الارتياح إزاء الدور الذي يضطلع به مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في عملية تخصيص الأموال. وأثنت على المكتب نظراً لتحسن نوعية المعلومات المقدمة إلى الجهات المانحة عن تخصيص الأموال.

٣٠ - وقدمت الجهات المعنية التي تم التشاور معها تعليقات إيجابية بشأن إدارة الصناديق الجمعية القطرية، بما في ذلك صناديق الاستجابة للطوارئ والصناديق المشتركة للمساعدة الإنسانية، وأشارت إلى أنها عملت كحافز للمزيد من المشاركة داخل نظام تنسيق الشؤون الإنسانية القطري. وتتمثل فائدة أخرى للأموال الجمعية على الصعيد القطري ذكرها باستمرار الشركاء المنفذون في توافر الأموال للمنظمات غير الحكومية (على خلاف الأموال الآتية من الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ) وبالتالي توسيع نطاق الصناديق واحتمالاً تقصير المدد الزمنية لصرف الأموال. ومنذ عام ٢٠٠٦، تلقت المنظمات غير الحكومية في

(١٥) يمكن الاطلاع على مزيد من المعلومات على الموقع الشبكي www.unocha.org/cerf/.

المتوسط ٦٥ في المائة من الأموال الموجهة لمواجهة لحالات الطوارئ و ٤٢ في المائة من الأموال المشتركة الخاصة بالأنشطة الإنسانية^(١٦).

توجد مواطن ضعف في التنسيق والمساءلة نتيجة للرصد المحدود لاستخدام صناديق مواجهة الطوارئ والصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية، وبدرجة أقل، الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ

٣١ - وحددت أوجه النقص في الإبلاغ عن الأداء على أنها تشكل نقطة ضعف للصناديق المجمعة على الصعيد القطري. وأعرب العديد من الذين أحرقت معهم مقابلات، بمن فيهم جهات مانحة وموظفون من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، عن شواغل إزاء تباين الرصد على مستوى المشاريع، ولا سيما في ما يتعلق بصناديق مواجهة الطوارئ، على سبيل المثال، في شكل زيارات للمشاريع، وهو قلق تؤكد تقارير مراجعة حسابات قدمها مكتب خدمات الرقابة الداخلية مؤخرا^(١٧). ويرتبط هذا الضعف إلى حد ما بالتعاقد من الباطن مع شركاء منفذين من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية من أجل وكالات تابعة للأمم المتحدة، وفي بعض الحالات، من أجل منظمات غير حكومية باعتبارها شركاء منفذين، مما يسهم في وجود خطوط مساءلة طويلة ومعقدة. واتخذ المكتب مؤخرا خطوات لتنفيذ أطر رصد للصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية وصناديق مواجهة الطوارئ في محاولة لتعزيز رصد النوعين معا.

٣٢ - وفي ما يتعلق بالصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ، تطلب المساءلة من خلال مجموعة متنوعة من الوسائل المبينة في إطار الأداء والمساءلة للصندوق، والتي تهدف إلى تحديد كيفية قياس أداء الصندوق، وكذلك مسؤوليات جميع الأطراف المشاركة في الصندوق. وفي نهاية المطاف، تتحمل الوكالات المتلقية للمساعدات المسؤولية الرئيسية عن كفاءة الاستخدام المناسب للأموال، بما في ذلك عن أي رصد على مستوى المشاريع. ويسعى منسقو الشؤون الإنسانية، وأمانة الصندوق، من خلال جمعهم للبلاغات على الصعيد القطري، إلى استكمال

(١٦) لمزيد من المعلومات، انظر تقارير شعبة المراجعة الداخلية للحسابات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، بما في ذلك مراجعة إدارة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لصندوق هايتي للإغاثة في حالات الطوارئ ومواجهتها (أيار/مايو ٢٠١٢) والتقارير الذي أعدته المساعدة الإنسانية العالمية: "صناديق مواجهة الطوارئ: نظرة عامة" (تموز/يوليه ٢٠١١).

(١٧) انظر، على سبيل المثال، تقارير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مراجعة الترتيبات الإدارية من أجل الصندوق المشترك للعمل الإنساني من أجل السودان (٢٠١٠)، وعن مراجعة حسابات إدارة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لصندوق هايتي للإغاثة في حالات الطوارئ (أيار/مايو ٢٠١٢) وعن مراجعة إدارة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للأموال المخصصة لمواجهة الطوارئ (٢٠١٠).

الرصد الآخر للأداء. وتقدّم نتائج عمليات الجمع هذه كتقرير سنوي يصدر على الصعيد العالمي. وليس للمكاتب القطرية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أي ولاية رسمية خاصة بممارسة الرقابة وتوجد خطوط غير واضحة للمساءلة بين الجهات الفاعلة في نظام الشؤون الإنسانية من حيث الإبلاغ عن الأداء، مما يجعل من الصعب على مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يحصل على معلومات عن أداء الصندوق.

جيم - تعزيز القدرة على التأهب للاستجابة

يفتقر عمل التأهب للاستجابة الذي يضطلع به مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إلى تركيز واضح في سياق أعمال شركائه المتعلقة بالتأهب والحد من مخاطر الكوارث

٣٣ - تشمل ولاية المكتب المساهمة في تعزيز التأهب للاستجابة. ويوجه تحويل الولاية إلى ممارسة تنفيذية نحو القدرة على الاستجابة للكوارث وحالات الطوارئ، وعلى وجه الخصوص، نحو تعزيز قدرة السلطات الوطنية والمنظمات الإقليمية على طلب المساعدة الإنسانية الداخلية أو المساعدة في تعبئتها، والقيام على نحو فعال باستخدام النظم القطرية لتنسيق الشؤون الإنسانية^(١٨).

تركز المكاتب القطرية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على العمل في مجال التأهب للاستجابة

٣٤ - تختلف احتياجات وطرق عمل التأهب للاستجابة بشكل واضح على نطاق البلدان، ابتداء من أقل البلدان نموا الموجودة في حالة نزاع والتي لا تكاد تملك أي جهاز وطني لمواجهة الطوارئ، من جهة، ووصولاً إلى البلدان المتوسطة الدخل المزدهرة والمستقرة سياسياً، والمالكة لقدرات مؤسسية محلية كبيرة، من جهة أخرى. وثمة حساسيات على طول نطاق البلدان بين الحكومات المضيفة في ما يخص المشاركة في جهود التأهب تحت مظلة العمل الإنساني الدولي.

٣٥ - ويمثل عمل التأهب للاستجابة واحدة من المهام الرئيسية المسندة إلى المكاتب الإقليمية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وقد استثمر المكتب، على وجه الخصوص، موارد كبيرة في المكتب الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ من أجل وضع وتجريب مبادرات تأهب جديدة. ويشارك المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي أيضاً بكثافة كبيرة في أعمال التأهب. ووضع المكتب الإقليمي لآسيا ومنطقة المحيط الهادئ نموذج تركيز عالمي

(١٨) لمزيد من المعلومات، انظر www.unocha.org/what-we-do/coordination/preparedness/overview؛ وانظر أيضاً البرنامج الفرعي ٤ من الإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ (A/65/6/Rev.1).

وقام بتجريب حزمة متكاملة من تدابير التأهب لمواجهة حالات الطوارئ على الصعيد القطري. وقام مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بزيادة تطوير الحل على المستوى القطري ليصبح حزمة تأهب دنيا، واتفقت جميع المكاتب الإقليمية في أيلول/سبتمبر ٢٠١١ على تنفيذ نموذج مكيف من الحزمة في مناطقها خلال عام ٢٠١٢. ومع ذلك، أثّرت أسئلة في ما يتعلق بقابلية تطبيق هذه المنتجات على سياقات إقليمية أخرى غير آسيا والمحيط الهادئ. وتتركز جهود التأهب للمكتب في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى بوجه خاص على التخطيط لحالات الطوارئ. وفي أفريقيا، من ناحية أخرى، قالت جهات أحرقت معها مقابلات أن أنشطة التأهب للاستجابة الإنسانية كثيرا ما تأخذ مكانها أولويات أخرى في إطار خطة التنمية الأوسع نطاقا.

هناك إشكالية ناجمة عن التقسيم غير الواضح لأدوار التأهب للاستجابة والحد من مخاطر الكوارث في ما بين مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ومكتب منع نشوب الأزمات والتعافي منها التابع للبرنامج الإنمائي والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وأمانتها

٣٦ - لأن كان العديد من أصحاب المصلحة يقدرون قيمة عمل التأهب للاستجابة الذي يضطلع به مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، أثّرت شواغل إزاء عدم وضوح الأدوار، والمسؤوليات وحدود التنفيذ بين المكتب والمنظمات العاملة في ما يتعلق ببرنامج الحد من مخاطر الكوارث، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وأمانتها، على وجه الخصوص. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في أن التأهب للاستجابة والحد من مخاطر الكوارث يفرضان إلى مسؤولية مشتركة للجهات الفاعلة في التنمية والأنشطة الإنسانية. ويقر المكتب بجوانب من هذا التحدي، وقد طلب مؤخرا إجراء تقييم لدوره في التأهب للاستجابة.

٣٧ - ولعدة شركاء للمكتب ولايات ذات صلة في مجال التأهب للاستجابة والحد من مخاطر الكوارث. أولا، تكلف أمانة الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث بالاضطلاع بدور جهة التنسيق في منظومة الأمم المتحدة لتنسيق الحد من مخاطر الكوارث وكفالة التأزر في ما بين أنشطة الحد من مخاطر الكوارث^(١٩). هذه ولاية تراها العديد من الجهات المعنية

(١٩) أدرجت تنظيما الاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وأمانتها، من أجل أغراض التخطيط والميزانية، داخل الإطار الاستراتيجي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (البرنامج الفرعي ٣ من البرنامج ٢٢)، ولكنها مستقلة عن المكتب من الناحية التشغيلية والوظيفية. فهي لها أمانة منفصلة في جنيف ويرأسها الممثل الخاص للأمين العام المعني بالحد من أخطار الكوارث، الذي هو مسؤول مباشرة أمام الأمين العام (وكذلك وكيل الأمين العام لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية). وطلب مؤخرا إلى الأمانة قيادة عمل اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالبرامج التابعة لمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق من أجل وضع خطة على نطاق منظومة الأمم المتحدة للحد من مخاطر الكوارث، وتشير إلى أنه من المقرر أن يعرض هذا العمل على اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالبرامج في عام ٢٠١٣.

على أنها مماثلة جدا لولاية التأهب للاستجابة الموكولة إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، حتى ولو كان يسلم بوجود منتدى وعملية منفصلين تماما للاتصال بالدول الأعضاء وتقديمها للتقارير، مركزين على إطار عمل هيوغو للفترة ٢٠٠٥-٢٠١٥: بناء قدرة الأمم والمجتمعات على مواجهة الكوارث. وبالإضافة إلى ذلك، يدعم مكتب منع الأزمات والتعافي منها التابع للبرنامج الإنمائي منع الأزمات، والإنذار المبكر، وحل النزاعات. وأنشئت مبادرة تعزيز قدرات الحد من الكوارث في عام ٢٠٠٧، كمبادرة مشتركة بين الوكالات لهذه الكيانات الرئيسية الثلاثة. ومع ذلك، تبين مقابلات واستعراض للوثائق أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية افتقارا إلى الوعي بدور المبادرة وحالة العمل المضطلع به في إطارها من أجل تنسيق جهود التأهب للاستجابة والحد من مخاطر الكوارث. وذكر أصحاب المصلحة باستمرار في المقابلات أن المبادرة المذكورة لا ترقى إلى مستوى التوقعات للعمل المشترك الخاص بالتأهب والحد من مخاطر الكوارث.

٣٨ - وأدرج مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، تسليما منه بضرورة مواصلة تحديد الأدوار والمسؤوليات داخله وفي ما بين الشركاء، الحاجة إلى تحسين الوضوح بوصفه أحد أهدافه الثلاثة المتوسطة الأجل في ما يتعلق بالتأهب في الإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣. وفي محاولة لتحقيق مزيد من الوضوح، تحدد تعليمات سياساتية بشأن التأهب ثلاثة أدوار رئيسية للمكتب في مجال التأهب؛ وهي تعزيز القدرة الداخلية على الاستجابة، وتعزيز نظام التنسيق القطري، وتعزيز السلطات الوطنية والمنظمات الإقليمية^(٢٠). ومع ذلك، قال الموظفون الذين أجريت معهم مقابلات على الصعيد الإقليمي إن التعليمات المتعلقة بالسياسات لا توفر درجة الوضوح اللازمة على الصعيد الميداني، مما يؤدي إلى تفسيرات مختلفة لدور مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وتمثل هذه التفسيرات المختلفة إشكالية لأنها قد تؤدي إلى عدم الكفاءة ويمكن أن تسهم في حدوث ثغرات في تقديم خدمات دعم التأهب للاستجابة والحد من مخاطر الكوارث.

٣٩ - وفي الوقت نفسه، أعربت الجهات المانحة إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية عن الحاجة إلى بذل مزيد من الجهود في ما يتعلق بالتأهب والقدرة على التحمل وطلبت إلى منسق الإغاثة في حالات الطوارئ توضيح دور المكتب بشأن هذه المسائل، بما في ذلك تحديد دور المكتب في القدرة على التحمل وتقسيم العمل^(٢١). وحددت في الوقت نفسه الحاجة إلى

(٢٠) جرى في الآونة الأخيرة تنقيح التعليمات السياسية بشأن التأهب في آب/أغسطس ٢٠١٢.

(٢١) انظر موجز الرئيسين للاجتماع الرفيع المستوى بين مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وفريق دعم الجهات المانحة لهذا المكتب، الذي عقد في ١٢ و ١٣ حزيران/يونيه ٢٠١٢.

اتباع الجهات المانحة نفسها نهجا متسقاً، بما في ذلك ما يتعلق بتمويل هذا العمل. وهناك حاجة إلى هذه الإجراءات من أجل الحد من عدم الكفاءة، وتحسين الأثر، وإزالة المخاطر المتعلقة بالمصادقية لكل من مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على وجه التحديد، وكذلك الخطة المتعلقة بـ "توحيد الأداء" الأوسع نطاقاً.

دال - الجوانب الشاملة من عمل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

حدد المكتب من خلال إطاره الاستراتيجي المتوسط الأجل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣ استراتيجية جعلت جمع الأموال ينجح؛ غير أنه لا تزال توجد فجوات في رصد الأداء

٤٠ - يعتبر وجود مجموعة واضحة من الأهداف البرنامجية وإطار منسق للرصد والتقييم شرطين مسبقين للمساءلة والتعلم. وللمكتب صنفان من الوثائق يتم من خلالها وصف أهدافه واستراتيجيته، بطريقتين مختلفتين إلى حد ما، أولهما هو الإطار الاستراتيجي المقدم إلى الجمعية العامة كل سنتين وثانيهما هو الإطار الاستراتيجي المتوسط الأجل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣، كما وضعه المكتب^(٢٢). وبالرغم من عدم اتساقهما، تعبر كل وثيقة على نهج وتركيز مختلفين نوعاً ما. ويبين الإطار الاستراتيجي المقدم إلى الجمعية العامة مجموعة من الإنجازات المتوقعة، ومؤشرات الإنجاز والنتائج المطلوبة متمحورة حول خمسة أهداف محددة على مستوى البرنامج الفرعي. ويبلغ عن مجموعة مطابقة مكونة من ٣٨٦ ناتجاً مقررًا في بيانات الإبلاغ عن الأداء لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية من خلال نظام المعلومات المتكامل للرصد والوثائق. وسعياً من المكتب للترشيد، خفض عدد النواتج المقررة من أكثر من ٧٠٠ ناتج إلى ٣٨٦ ناتجاً في فترتي السنتين السابقتين. وباستثناء البرنامج الفرعي ٣ (الحد من الكوارث الطبيعية)، تشكل البرامج الفرعية الأربعة مما يلي: السياسة العامة والتحليل (البرنامج الفرعي ١)؛ تنسيق الأعمال الإنسانية والاستجابة في حالات الطوارئ (البرنامج الفرعي ٢)؛ خدمات الدعم في حالات الطوارئ (البرنامج الفرعي ٤)؛ والمعلومات وأنشطة الدعوة في ما يتصل بحالات الطوارئ الإنسانية (البرنامج الفرعي ٥).

٤١ - ويحدد المكتب في وثيقته الثانوية التي تصف الأساس المنطقي والتوجه، أي الإطار الاستراتيجي المتوسط الأجل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣، أهدافه واستراتيجيته من خلال التركيز

(٢٢) انظر الإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ (A/63/6/Rev.1)، والإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ (A/65/6/Rev.1)، والدليل المرجعي للإطار الاستراتيجي المتوسط الأجل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣، المؤرخ ١٤ نيسان/أبريل ٢٠١٠. وللتمييز بين هذين النوعين من الوثائق، يشار إلى النوع الأخير بالإطار الاستراتيجي المتوسط الأجل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣.

على خمس وظائف أساسية تنفذها المنظمة دعماً لولايتها، وهي التنسيق؛ ووضع السياسات؛ والدعوة؛ وإدارة المعلومات؛ وتمويل الأنشطة الإنسانية. ويحدد ثلاثة أهداف تنظيمية و ١١ هدفاً مطابقاً يكونون بمثابة خريطة الطريق الاستراتيجية الحالية للمكتب. والأهداف التنظيمية هي كالتالي: إيجاد بيئة أكثر تمكيناً للأعمال الإنسانية؛ ووضع نظام تنسيق أكثر فعالية للأنشطة الإنسانية؛ وتعزيز إدارة المكتب وتسييره.

شكل الإطار الاستراتيجي المتوسط الأجل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣ الذي وضعه مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية منهاجاً ناجحاً لجمع الأموال من خارج إطار الميزانية

٤٢ - باتخاذ مبادرة وضع إطار استراتيجي متوسط الأجل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣، زاد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية من توضيح أهدافه وغاياته بطريقة تتناول بالتفصيل الإطار الاستراتيجي لفترة السنتين المقدم إلى الجمعية العامة. ويؤدي الإطار الاستراتيجي المتوسط الأجل إلى التعامل مع أصحاب المصلحة الخارجيين ويشير المكتب إليه على نحو أكثر بروزاً مثلاً على موقعه الشبكي. ويهدف هذا الإطار إلى زيادة تفصيل الاستراتيجية وخطط التنفيذ للمكتب على مدى أربع سنوات. ويعتبر موظفو المكتب والجهات المانحة الإطار الاستراتيجي لفترة السنتين غير كافٍ لاحتواء الأولويات المواضيعية الفاتحة التي نشأت عن تراكم معارف المكتب وشركائه في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. ونتيجة لذلك، يعتبر الإطار الاستراتيجي المتوسط الأجل وثيقة العمل الرئيسية من حيث الأهمية بالنسبة لأغراض الإدارة الداخلية للمكتب.

٤٣ - ولأن المكتب يعتمد اعتماداً كبيراً على الأموال الخارجة عن الميزانية أكثر من معظم البرامج في الأمانة العامة، لا بد من إبراز النتائج التي ترى الجهات المانحة أنها تستحق التمويل^(٢٣). وحقق المكتب نجاحاً في جمع الأموال من خارج الميزانية. فخلال فترات السنتين الثلاث الماضية (٢٠٠٦-٢٠٠٧، و ٢٠٠٨-٢٠٠٩، و ٢٠١٠-٢٠١١) ارتفعت التبرعات والتبرعات المخصصة للمكتب من ٣٦٢ مليون دولار إلى ٦٥٠ مليون دولار في كل فترة سنتين^(٢٤). ومع بقاء المخصصات في إطار الميزانية العادية مستقرة، فإن جمع الأموال من خارج الميزانية هو الذي يكمن وراء ٤٧ في المائة من مجموع الزيادة في الميزانية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية خلال هذه الفترة. وفي الوقت نفسه، فإن قدرة المكتب على تنفيذ ولايته تتسم بالضعف نتيجة للاعتماد الشديد على التبرعات من أجل دعم عملياته. وكما

(٢٣) انظر التعليمات السياساتية للمكتب بخصوص تعبئة الموارد، والتي جرى تنقيحها مؤخراً في حزيران/يونيه ٢٠١١.

(٢٤) انظر التقارير السنوية للمكتب للسنوات ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ و ٢٠١٠ و ٢٠١١.

ترد الإشارة في التقرير السنوي للمكتب لعام ٢٠١١، وفي ما يخص جميع السنوات الخمس الماضية، مثلت الجهات المانحة العشر الكبرى للمكتب في المتوسط ٨٠ في المائة من تمويله من خارج الميزانية. واتخذت قيادة المكتب خطوات من أجل توسيع قاعدته من الجهات المانحة، بما في ذلك مراعاة ازدياد تنوع الجهات المانحة بوصفه مسألة رئيسية في استراتيجيته المتعلقة بتعبئة الموارد.

وظيفة الرصد والتقييم التي يؤديها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بحاجة إلى مزيد من التعزيز

٤٤ - أصدر مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الآونة الأخيرة تقريراً للمدير البرنامج عن أنشطة الرصد والتقييم التي يضطلع بها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية. وخلص التقرير إلى أن هناك متسعاً كبيراً لتحسين أداء مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية لوظيفتي الرصد والإبلاغ من خلال إقامة علاقة مجدية بين الأنشطة التي ينفذها المكتب وكيفية إبلاغه عنها، بحيث يكفل ذلك الاستفادة من المعلومات استفادة أكبر وإيلاء مزيد من الاهتمام إلى نوعيتها وإمكانية التحقق من صحتها. وأوصى التقرير بأن ينظر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في مواصلة تعزيز استقلالية وظيفة التقييم، بما في ذلك التسلسل الإداري؛ واستعراض سياسة التقييم التي يتبعها لتوضيح دور أنشطة التقييم الذاتي المنفذة خارج وحدة التقييم المركزية التابعة للمكتب، وسير تلك الأنشطة واستخدامها؛ وإذكاء الوعي بسياسة التقييم التي يتبعها ودور التقييم؛ ومواصلة التشديد على أهمية تبادل الدروس المستفادة.

٤٥ - وبناء على الاستعراض السابق الذي أجره مكتب خدمات الرقابة الداخلية، يشير هذا التقرير كذلك إلى أنه، في وقت إجراء التقييم، كانت وحدة التقييم المركزية التابعة لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تؤدي دورين قائمين بذاتهما. أولهما إجراء التقييمات الداخلية، وثانيهما القيام بمهام أمانة التقييمات المشتركة بين الوكالات في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات. وخلال الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٢، أُججز ١١ تقييماً داخلياً و ١٢ تقييماً مشتركاً بين الوكالات، منها ١٠ تقييمات من التقييمات المعروفة باسم "التقييمات الآنية". وفيما يتعلق بأعمال التقييم الداخلي، كانت تقارير التقييم جيدة النوعية بوجه عام. ومع ذلك، في حين أن هناك بعض الأدلة على تزايد الاستخدام، فإن المقابلات التي أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية مع موظفي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وإدارته تشير إلى أن نتائج التقييم لم تستخدم استخداماً مكثفاً في عملية اتخاذ القرار. وفي أعقاب الاستعراض السابق الذي أجره مكتب خدمات الرقابة الداخلية، اتخذ مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية خطوة إيجابية في الآونة الأخيرة تمثلت في رفع مرتبة وظيفة التقييم في إطار

الهيكل التنظيمي، ووضعها على مقربة شديدة من مهمة الرصد المركزي التي كانت منفصلة عنها في السابق.

٤٦ - وفيما يتعلق بالتقييمات المشتركة بين الوكالات التي يجريها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، فإن معظم الشركاء في التقييم الذين أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية مقابلات معهم وصفوا تلك العملية بأنها تنطوي على مشاكل، على غرار ما وصفها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية نفسه. فهذه التقييمات يجب الاضطلاع بها وتصميمها وإدارتها وتمويلها على نحو مشترك. وجميع شركاء اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، بمن فيهم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، يطرحون جداول الأعمال الخاصة بهم ولا يتمتع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بسلطة تتيح له الاضطلاع بدوره التنسيق. ورغم وجود وثيقة إجراءات التشغيل الموحدة، فقد ثبت أن من الصعب التوصل إلى اتفاق كاف على عدد من المسائل المهمة ذات الصلة بالتنفيذ، بما في ذلك المنهجية. وثمة شك فيما إذا كانت التقييمات الآنية، على وجه الخصوص، تحقق فوائد تفوق تكاليفها. فمن بين التقييمات الآنية الثلاثة التي خضعت لاستعراض مفصل من قبل مكتب خدمات الرقابة الداخلية، حصل تقييمان على تصنيف حسن؛ وحصل الثالث على تصنيف جيد. وبالإضافة إلى ذلك، أشار موظفو مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وشركاؤه في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ممن أجريت معهم مقابلات إلى أن صدور تلك التقييمات تأخر لفترة تراوحت بين ستة أشهر وتسعة أشهر. وأشاروا إلى أن العمل جارٍ، في سياق خطة تحقيق التحويل، لتحويل العملية المتبعة في إجراء التقييمات المشتركة بين الوكالات. والعمل جارٍ أيضا، في سياق الجهود المبذولة المشتركة بين الوكالات، لتحسين إدارة الأداء والمساءلة والتقييم، بما في ذلك العمل الذي يقوم به فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم.

٤٧ - أما المخبون على الدراسة الاستقصائية من المعينين بالأمر على المستوى القطري، فلم يمنحوا بدورهم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تصنيفا عاليا فيما يتعلق بفائدة وثائق الرصد والتقييم: إذ صنف ٨ في المائة منهم تلك الوثائق بأنها ممتازة؛ وأعطاهما ٢٢ في المائة منهم تصنيفا جيدا؛ وأعطاهما ٤٠ في المائة منهم تصنيفا حسنا؛ وأعطاهما ٢٣ في المائة منهم تصنيفا سيئا؛ وأعطاهما ٧ في المائة منهم تصنيفا بالغ السوء. واتفق أصحاب المصلحة العالميون أيضا، في المقابلات التي أجراها معهم مكتب خدمات الرقابة الداخلية، على ضرورة أن يواصل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية تحسين رصد أدائه. وذكروا على وجه الخصوص ضرورة أن يبرهن المكتب على القيمة التي يضيفها إلى جهود الاستجابة الإنسانية. واعتبروا ذلك شرطا أساسيا لكي يكسب المكتب المصدقية التي تتيح له تعزيز المساءلة المتبادلة في المنظومة الإنسانية الدولية، على النحو المتوخى لإنجاح خطة التحول.

خامسا - الخلاصة

٤٨ - إن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية هو حلقة الوصل التي تربط سلسلة المساعدة الإنسانية المعقدة بأصحاب المصلحة المتعددين وبمستويات التدخل المنفذة بتوجيه من اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ومنسق الإغاثة في حالات الطوارئ. ولا يتيح أي مصدر من مصادر البيانات تحديد درجة تحسُّن كفاءة المنظومة الإنسانية الدولية وفعاليتها أو أثرها النهائي على المتضررين من الكوارث الطبيعية والكوارث التي هي من صنع الإنسان. وبالمثل، لا تتوافر بيانات مجمعة قاطعة تتيح قياس اتجاهات الطلب على تقديم الاستجابة الإنسانية. ومع ذلك، خلّص فريق التقييم التابع لمكتب خدمات الرقابة الداخلية، الذي استند إلى مجموعات بيانات متعددة المصادر، إلى أن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية يؤدي دورا إيجابيا في تعزيز اتساق منظومة الاستجابة الإنسانية الدولية.

٤٩ - ولم يأل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية جهدا في سبيل الوفاء بولاية التنسيق المسندة إليه. وفي الوقت نفسه، فإن تنامي الاحتياجات إلى نظام الاستجابة الإنسانية العالمي وتزايد تعقيدته يطرحان أسئلة عن الطريقة التي تتيح للمكتب الوفاء بولايته بأكبر قدر من الفعالية. ونجح مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في إذكاء الوعي من خلال عمله الدعوي العالمي. فقد نجح المكتب، بوصفه منظم الاجتماعات والمنسق في مجتمع المساعدة الإنسانية الدولي، وبدعم من منسقي الشؤون الإنسانية والأفرقة القطرية الإنسانية على الصعيد القطري، في رفع لواء طائفة من الأدوات الهامة في مجالي التنسيق وإدارة المعلومات لفائدة الاستجابة الإنسانية الدولية، منها نهج التنسيق العنقودي، وعملية النداءات الموحدة، والأموال المجمّعة، ومبادرات التأهب.

٥٠ - ومع ذلك، فإن مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية يعاني من افتقاره للسلطة الحقيقية التي تخوّل تنسيق منظومة من أصحاب المصلحة الطوعيين المكلفين بولايات فردية ممن يتمتعون بخبرة عميقة في مجال العمليات الميدانية ويتنافسون للتعريف بمجهودهم وعلى الموارد الشحيحة. وللعديد من شركاء منظومة الأمم المتحدة وجود أكبر بكثير، كما أنهم عينوا موظفين يشغلون مناصباً عليا في الميدان. ولذا، يعتمد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على حسن نواياهم وعلى تصورهم للقيمة التي تضيفها الخدمات التي يوفرها المكتب.

٥١ - وسيكون للعمل الرامي إلى تنفيذ خطة التحول دور حاسم في السنوات المقبلة. وثمة مسألتين تستحقان إيلاءهما الاهتمام على وجه الخصوص. أولا، هناك حاجة إلى تعزيز المساءلة بما يشمل المجتمع الدولي الأوسع نطاقا للجهات المعنية بالمساعدة الإنسانية. وثانيا، بما أن مفهوم المكاسب الناتجة عن المرونة هو الأساس المنطقي للجهود الرامية إلى ربط

المساعدة الإنسانية بجدول أعمال التنمية، فلا بد من زيادة توضيح الدور الذي يؤديه مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مقارنة بالدور الذي تؤديه الجهات الفاعلة الأخرى في مضمار التأهب للاستجابة للكوارث والحد من مخاطرها.

سادسا - التوصيات

٥٢ - رهنا بقبول لجنة البرنامج والتنسيق، يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية التوصيات التالية. وترد في المرفق الثاني المذكورة التي يعلق بها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية على هذا التقرير. ويرد أدناه بالحروف المائلة موجز لمشروع خطة العمل التي وضعتها المنظمة.

التوصيات الجوهرية

التوصية ١

٥٣ - ينبغي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يعمل بشكل وثيق مع الشركاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، والاستراتيجية الدولية للحد من مخاطر الكوارث وأمانتها وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على وجه الخصوص، وكذلك مع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، لزيادة توضيح الأدوار والمسؤوليات التي يضطلع بها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية وشركاؤه في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المنخرطين في أعمال التأهب للكوارث والحد من مخاطرها. [انظر الفقرات ٣٣-٣٩]

٥٤ - ويقبل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التوصية ١، ويذكر أن مسألة توضيح الأدوار يجري تناولها في سياق اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات من خلال وضع إطار مشترك لتنمية القدرات على التأهب لحالات الطوارئ. وإضافة إلى ذلك، يُجرى تقييم داخلي للدور الذي يضطلع به مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في مجال التأهب لحالات الطوارئ.

التوصيات الهامة

التوصية ٢

٥٥ - ينبغي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يكفل توافر موارد كافية من الموظفين في المناصب العليا والقيادات ذات الكفاءة التقنية لنشرهم فوراً في الميدان، واستمرار توافر تلك الموارد في أثناء الأزمات الإنسانية، ولا سيما في حالات الطوارئ الكبرى. [انظر الفقرات ١٤ و ١٥ و ١٨ و ٢٠]

٥٦ - ويقبل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التوصية ٢، ويذكر أنه يجري الاضطلاع بمبادرات ترمي إلى زيادة مدة نشر الموظفين في حالات الطوارئ؛ وتوسيع نطاق مجموعة الموظفين الذي يشغلون مناصب عليا في آليات مواجهة الاحتياجات المفاجئة؛ ودعم الأفرقة القطرية المعنية بالعمل الإنساني في تعزيز القيادة الجماعية داخل البلدان المعنية.

التوصية ٣

٥٧ - في إطار تنفيذ خطة التحول التي وضعتها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، ينبغي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يؤدي دورا قياديا في صوغ اقتراح لتقييم فعاليته. وينبغي أن يشمل ذلك نظاما لتقديم التقارير الدورية يمكن استخدامه لتتبع مدى تحقيق هدف المساءلة المتبادلة في إطار خطة تحقيق التحول ويمكن أن يشمل ذلك تقييما مشتركا بين الوكالات لمدى فعالية تنفيذ خطة التحول. [انظر الفقرات ١٦-١٨، و ٢٠-٢٢، و ٤٦ و ٤٧]

٥٨ - ويقبل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التوصية ٣، ويذكر أنه سيواصل الاضطلاع بدور قيادي في تعزيز إطار رصد الاستجابة التابع للجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات، الذي سيجري تكييفه ليلائم ظروف كل بلد واختباره في الميدان. وستولى المكتب أيضا قيادة العمل الرامي إلى تعزيز النظم الأخرى التي ترصد تنفيذ خطة تحقيق التحول.

التوصية ٤

٥٩ - ينبغي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يعمل مع المنسقين المقيمين ومنسقي الشؤون الإنسانية و/أو المؤسسات المستفيدة على مواصلة تعزيز الإبلاغ عن الأداء وتقييمه فيما يخص صناديق مواجهة الطوارئ والصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ. وينبغي أن يشمل ذلك إنشاء أطر للرصد والتقييم لكل من الأموال المجمعة على المستوى القطري، ما لم تكن تلك الأطر موجودة بالفعل، والعمل لكفالة قيام المكتب والمنظمات المستفيدة بتخصيص الموارد الكافية لعملية الرصد والتقييم. وينبغي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يواصل توضيح دور الوكيل الإداري ومسؤولياته فيما يتصل برصد الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية وتقييمها. وأخيرا، ينبغي أن يتضمن التقرير المحلي المعد في سياق خطة تحقيق التحول مؤشرات محددة لرصد أداء صناديق مواجهة الطوارئ والصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ. [انظر الفقرتان ٣١ و ٣٢]

٦٠ - يقبل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التوصية ٤ ويورد قائمة بما يتخذه المكتب وأمانة الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ من خطوات عديدة ترمي إلى تحسين أطر رصد وتقييم صناديق مواجهة الطوارئ، والصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية، والصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ. ويلتزم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بمتابعة كل مبادرة من هذه المبادرات متابعة نشطة.

التوصية ٥

٦١ - في سياق العمل الجاري في إطار خطة التحول، ينبغي لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يعمل بشكل وثيق مع الشركاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على إعادة النظر في الطرائق المتبعة لإجراء التقييمات المشتركة بين الوكالات وتحسين تلك الطرائق. [انظر الفقرات ٤٥-٤٧]

٦٢ - يقبل مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التوصية ٥ ويعلن أنه سيعمل على إشراك جميع الجهات الفاعلة ذات الصلة في وضع أولويات بحثية واضحة وتعريف آليات التقييم الجديدة. وسيشارك المكتب أيضا في العمل الرامي إلى بناء قاعدة أدلة من أجل تقييم فعالية خطة تحقيق التحول.

(توقيع) كارمان ل. لابوانت

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية

١٥ شباط/فبراير ٢٠١٣

المرفق الأول

البيانات الرئيسية⁽¹⁾

٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	
الاحتياجات الإنسانية للفترة ٢٠١١-٢٠٠٦						
(السكان بالملايين)						
-	٣٠٤,٤	٢٢٣,٢	٢٢٥,٤	٢١٤,٤	١٤٧,٥	السكان المتضررون من الكوارث الطبيعية
٦٠,٦	٧٣,٣	٥٥,١	٣٩,٨	٣٤,٦	٣٣,٧	المستفيدون من عملية النداء الموحد
تعبئة الأموال لأغراض المساعدة الإنسانية						
(بملايين دولارات الولايات المتحدة)						
١٧١٠٠	١٨٠٠٠	١٥٣٠٠	١٦٠٠٠	١٢٤٠٠	١٢٠٠٠	مجموع المساعدة الإنسانية العالمية
الحصة من المساعدة الإنمائية الرسمية العالمية (بالنسبة						
المئوية)						
-	-	١٠,٢	١١,٨	٩,٤	١٠,٤	النداءات الموحدة والنداءات العاجلة
٨٩٠٠	١١٢٥٠	٩٧٥٠	٧١٠٠	٥١٠٠	٥١٠٠	النسبة المئوية التي غطتها تلك النداءات (في المائة)
٦١	٦٤	٧١	٧٢	٧٢	٦٦	مجموع تبرعات الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ
٤٢٦,٢	٤١٥,٢	٣٩٧,٤	٤٢٨,٨	٣٥٠,٩	٢٥٩,٣	حصة الاستجابة السريعة
٢٨٢,٧	٢٧٦,١	٢٦٨,٢	٣٠٠,٥	٢٢٧,٨	١٨٢,٤	النافذة الناقصة التمويل
١٤٣,٥	١٣٩,٢	١٢٩,٢	١٢٨,٣	١٢٣,١	٧٦,٩	عدد مانحي الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ
٧٩	٨٣	٨٤	٧٩	٦٧	٥٢	تبرعات الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية،
٣٥٣	٢١٦	٣٢٥	٢٩٥	٢٧٩	٢٦٥	المجموع (بملايين الدولارات)
٥	٤	٣	٣	٢	٢	عدد الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية
١٥	١٢	٩	٩	٨	٧	عدد مانحي الصناديق المشتركة للأنشطة الإنسانية
٧٣	١٤٨	٨٤	٩٨	٤٢	٢٢	المبالغ التي جمعت في إطار صناديق مواجهة الطوارئ

عمليات مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ونواتجها

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

٢٠١١-٢٠١٠	٢٠٠٩-٢٠٠٨	٢٠٠٧-٢٠٠٦	
٢٩,٤	٢٩,٩	٢٦,٦	الميزانية العادية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية
٦٥٠,٠	٥٠٠,٣	٣٦٢,٠	التبرعات + التبرعات المخصصة (الخارجة عن الميزانية) إلى مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية
٦٧٩,٤	٥٣٠,٢	٣٨٨,٦	مجموع ميزانية مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية
٤,٣	٥,٦	٦,٨	الميزانية العادية كنسبة مئوية من مجموع الميزانية

٢٠١١-٢٠١٠		٢٠٠٩-٢٠٠٨		٢٠٠٧-٢٠٠٦		
						عدد موظفي مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية
						المجموع
١٩١٥		١٩٤٢		١٠٢٢		
						من الميزانية العادية
٧٠		٦٩		٦٧		
						عدد الأشخاص المشاركين في أنشطة التدريب والزمالات التي ييسرها المكتب
٥٠٣١		١٣٣٣		٢٦٣٦		
٢٠١١	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	
٢٥,٩	٢٣,٣	٢٠	٢٣,٣	١٧,٣	١١,١	نفقات المكاتب الإقليمية التابعة للمكتب
١١٩,١	١٠٤,٦	٨٥,٢	٧٧,٤	٦٣,٣	٦٢,٥	نفقات المكاتب القطرية التابعة للمكتب
						عدد المكاتب التابعة للمكتب
						المكاتب القطرية
٢٢	٢٥	٢٥	٢٣	٢٣	٢٥	
						المكاتب الإقليمية
٥	٥	٦	٦	٦	٦	
						وحدات الدعم الإنساني
١٤	١٦	١٤	٢٣	-	-	

(أ) الأرقام مأخوذة من المصادر التالية: التقارير السنوية لمكتب تنسيق الشؤون الإنسانية للفترة ٢٠٠٦-٢٠١١؛ www.unocha.org؛ ومدخل خدمة التتبع المالي على الموقع: www.fts.unocha.org؛ ووثائق الجمعية العامة (Sect.26) A/62/6، و (Sect.26) A/64/6، و (Sect.26) A/66/6، فيما يتصل بأرقام الميزانية والموظفين - وتم استخدام أحدث أرقام الميزانية؛ و IFRC World Disaster Report 2011؛ ومنظمة المساعدة الإنسانية العالمية (www.globalhumanitarianassistance.org)؛ وبيانات وفرها مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في آذار/مارس، وتموز/يوليه، وكانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ وكانون الثاني/يناير ٢٠١٣.

المرفق الثاني

مذكرة مؤرخة ٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٣ من وكالة الأمين العام
للشؤون الإنسانية ومنسقة الإغاثة في حالات الطوارئ
تعليقات بشأن تقييم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية

١ - يود مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية أن يشكر مكتب خدمات الرقابة الداخلية لإتاحته الفرصة للمكتب لإبداء تعليقات على التقرير المذكور أعلاه. ويقر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بأهمية التقييم ويعرب عن التقدير لمكتب خدمات الرقابة الداخلية لما اتبعه من نهج تعاوني طوال عملية التقييم. ويحدد التقرير الهيكل المعقد والمتعدد الطبقات الذي يعمل من خلاله مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، ويعرب المكتب عن تقديره لأن التقرير يسلط الضوء على العديد من نقاط القوة الرئيسية للمكتب، بما في ذلك: (أ) نجاحه في تولى مكانته في منظومة العمل الإنساني بصفته المنظم للأنشطة والميسر لأدوات التنسيق الهامة؛ (ب) مساهمة مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في تحسين توقيت الاستجابات الإنسانية في حالات النشر المفاجئ؛ (ج) نجاح المكتب في قيادة أنشطة الدعوة؛ (د) قيام المكتب بجمع الأموال وإدارته الفعالة لها فيما يتعلق بأموال الاستجابة الإنسانية.

٢ - وقد درس مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية التقرير بعناية وهو يرحب بما تضمنه من نتائج وأفكار متعمقة، الأمر الذي سيدعم التعلم على صعيد المكتب وسيساعده على تعزيز عمله التنسيقي. ويقر المكتب تماما بالاستنتاجات المحددة في التقرير، وهي تتفق مع الكثير من الأولويات والمجالات التي يواصل فيها المكتب استثمار جهوده. ولهذه الغاية، أعد مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية خطة عمل مفصلة تحدد الأعمال الجارية لمتابعة التوصيات الحاسمة والهامة في التقرير.

٣ - ويتفق مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية مع التوصيات الواردة في التقرير ويود أن يبين وجهات نظره بصفة عامة إزاء التوصيات، على النحو المبين أدناه.

التوصية ١

٤ - يقوم مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بدوره في تعزيز وتنسيق التأهب للاستجابة لحالات الطوارئ، مع التسليم بأن التأهب لحالات الطوارئ ومسألة الحد من مخاطر الكوارث الأوسع نطاقاً تمثل مسؤولية مشتركة فيما بين الكيانات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة والشركاء في التنمية. ومن هذا المنطلق، يقر المكتب بأهمية التحديد الواضح لأدوار

ومسؤوليات الشركاء في العمل الإنساني في مجال التأهب لحالات الطوارئ، ولا سيما من بين الجهات الفاعلة الرئيسية الثلاث ذات الدور التنسيقي، ألا وهي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاستراتيجية الدولية للحد من الكوارث وأمانتها، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وبأهمية زيادة تحديد تلك الأدوار والمسؤوليات. وتلك مسألة لها مكانة مركزية في خطة تحقيق التحول، وما فتئ المكتب يعمل لمعالجتها في إطار من التشاور الوثيق مع الشركاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات.

التوصية ٢

٥ - يقر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بأن من الأهمية الحاسمة نشر الأفراد الأساسيين في قيادة العمل الإنساني والإبقاء عليهم في جميع حالات الطوارئ. وسيواصل المكتب وضع النظم لتحسين مهارات وأطر مساءلة منسقي الشؤون الإنسانية ورؤساء المكاتب التابعة له، وسيسعى إلى إيجاد حلول من أجل تعزيز ملاك الموظفين ليلبغ المستوى المناسب. وبغية التصدي للتحدي المتمثل في تحقيق الاتساق وضمان الاستمرارية لموظفي النشر السريع في مهام رئيسية أخرى، استحدث المكتب بالفعل تدابير جديدة سيبدأ العمل بها تدريجياً خلال الفترة المقبلة. ونتيجة لتلك التدابير، سيتسنى للدول الأعضاء المتأثرة بالأزمات الاعتماد على عمليات نشر أكثر اتساقاً لقيادة تنسيق جيدي التدريب ومؤهلين بصورة أفضل من حيث المعرفة باللغات المحلية والشؤون الإقليمية.

التوصية ٣

٦ - اضطلع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بدور أساسي في تيسير خطة تحقيق التحول. وسيواصل المكتب تقييم فعالية الاستجابة الإنسانية، والتحسينات التي نجمت عن المبادرات في إطار خطة تحقيق التحول. وسيستفيد المكتب من دوره التنظيمي للمساعدة في بناء توافق في الآراء بشأن الوسائل الكفيلة بتقييم العمل الإنساني على نطاق المنظومة. وسيسهم وضع جدول أعمال مشترك ويحظى بالأولوية للتقييم إسهاماً كبيراً في بناء قاعدة أدلة من أجل تقييم خطة تحقيق التحول ودورها في تحسين فعالية العمل الإنساني.

التوصية ٤

٧ - يدرك مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية جيداً الحاجة إلى تعزيز وظيفتي الإشراف والرصد به للآليات القطرية لتجميع التمويل، وهو يعمل بصورة استباقية لمعالجة نقاط الضعف في النظام. وقد أحرز المكتب تقدماً كبيراً في عام ٢٠١٢ بوضع إطار شامل للرصد والإبلاغ لجميع صناديق الأنشطة الإنسانية المشتركة. وبالمثل، يعكف المكتب حالياً على

وضع إطار عالمي للرصد والإبلاغ عن صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ، حيث سيتم وضع الإطار استنادا إلى أفضل الممارسات في مختلف صناديق الاستجابة لحالات الطوارئ. ويوافق المكتب كذلك على الرأي الذي أعرب عنه مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن عملية رصد الأداء والإبلاغ والتقييم للأنشطة الممولة في إطار الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ تشكل إحدى الأولويات، وهو يعمل على تعزيز ذلك منذ عدة سنوات. وفي عام ٢٠١٠، وضع مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية إطارا للأداء والمساءلة للاستجابة المركزية للطوارئ، حيث سيجرى له استعراض مستقل في عام ٢٠١٣.

التوصية ٥

٨ - يقر مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بأن التقييمات المشتركة بين الوكالات في حاجة إلى تعزيز، رغم أهميتها من أجل تحقيق التحسن على نطاق المنظومة. وفيما يتصل بوضع الإطار الاستراتيجي المتوسط الأجل للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧، يقوم المكتب حاليا باستعراض سياسته واستراتيجيته في مجال التقييم. وهناك مناقشات جارية مع الشركاء في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات بشأن تحسين طرائق إجراء التقييمات المشتركة بين الوكالات للعمل الإنساني في المستقبل. وسيواصل المكتب العمل أيضا من خلال فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم لوضع طرائق متفق عليها لإجراء التقييمات المشتركة على نطاق منظومة الأمم المتحدة وسيسعى أيضا إلى إدراج آراء طائفة عريضة من الجهات المعنية ذات المصلحة في التقييمات المشتركة بين الوكالات، بما في ذلك الدول الأعضاء. علاوة على ذلك، وعلى نحو ما أوصت به الجمعية العامة، سيشارك مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية في آلية التنسيق الجديدة المؤقتة التي يقوم الأمين العام بإنشائها من أجل إجراء التقييمات على نطاق المنظومة.