

استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

جورج أ. بارتسيوتاس

سوكاي بروم - جاكسن

وحدة التفتيش المشتركة

جنيف، ٢٠١٣



الأمم المتحدة

استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

من إعداد

جورج أ. بارتسيورتاس

سوكاي بروم - جاكسن

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة

جنيف، ٢٠١٣

استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

JIU/REP/2013/4

أصبحت الشراكات مع الكيانات الحكومية وغير الحكومية ضرورة لمعظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أجل تنفيذ ولاياتها. وتعهد المؤسسات، في إطار شراكات عديدة من هذا القبيل، بتنفيذ أنشطة برنامجية إلى شركاء تنفيذ تخصص لهم موارد (أموال ومواد) من أجل إنجاز البرامج. ويعد حجم مجموع موارد الأمم المتحدة التي عُهد بها إلى شركاء التنفيذ ضخماً. فبعض المؤسسات ينفق ما يزيد عن نصف الميزانية عن طريق شركاء التنفيذ.

ويُتوقع من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تنقل أموالها للغير أن تنشئ هياكل للحوكمة الرشيدة وتضع تدابير أخرى للمساءلة تكفل استخدام تلك الأموال استخداماً كفوئاً للأغراض المقصودة ومع أدنى حد من مخاطر الغش والفساد وسوء الإدارة. واستناداً إلى هذا المعيار، أثار مراجعو حسابات الأمم المتحدة، الداخليون منهم والخارجيون، مراراً وتكراراً شواغل فيما يتعلق بأداء شركاء التنفيذ ومراقبتهم. والدول الأعضاء، التي أعربت أيضاً عن هذه الشواغل، باتت تطالب بقدر أكبر من المساءلة عن الموارد الممنوحة لشركاء التنفيذ.

وتطرح الإدارة السليمة لشركاء التنفيذ تحدياً عسيراً أمام مؤسسات الأمم المتحدة التي تنشط في مجال المساعدة الإنمائية والإنسانية في سياقات سياسية واقتصادية واجتماعية متنوعة. فشركاء التنفيذ يختلفون اختلافاً كبيراً وينقسمون إلى فئات تشمل كيانات الحكومات المضيفة ومنظمات غير حكومية وطنية ودولية وهيئات المجتمع المدني ومؤسسات أكاديمية وبحثية.

وبمرور الزمن، نسجت المؤسسات علاقات مع شركاء التنفيذ، كل حسب ولايتها ونموذج أعمالها ونظام إدارتها. وعموماً، لا يمكن وصف نهج واحد يناسب مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في إدارتها للفئات المتعددة من شركاء التنفيذ.

ويستعرض هذا التقرير الأساليب التي تعتمد عليها هذه المؤسسات لاختيار شركائها في التنفيذ وإدارتهم، ويحاول كشف العناصر والصعوبات المشتركة ويحدد جملة من الممارسات الجيدة ويقدم توصيات. ويتضمن التقرير ١٢ توصية رسمية (توصيتان موجهتان إلى الهيئات التشريعية وعشر توصيات موجهة إلى الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات). ويتضمن التقرير أيضاً ملاحظات ومقترحات موجهة إلى الإدارة التنفيذية.

الملاحظات والاستنتاجات الرئيسية

يفتقر عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة إلى نهج استراتيجي خاص بالشراكات ويعتمد أساليب مخصصة وغير متسقة في التعامل مع شركاء التنفيذ. غير أن بعض المؤسسات تبذل جهداً لتحسين الأطر المؤسسية القائمة أو وضع أطر مؤسسية جديدة - سياسات وإجراءات ومبادئ توجيهية - لإدارة شركاء التنفيذ.

- لا يوجد تعريف واضح للشراكات بوجه عام أو لشركاء التنفيذ بوجه خاص. تستخدم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مصطلحات وتعريفات مختلفة حسب نموذج أعمالها ونوع تدخلاتها. بالإضافة إلى الاعتماد على شركاء التنفيذ لإنجاز البرامج، تقيم المؤسسات مع أطراف أخرى غير شركاء التنفيذ شراكات لا تنطوي على نقل للأموال. وتضع المؤسسات أيضاً ترتيبات مع أطراف أخرى، من قبيل اتفاقات الخدمات المشتركة أو عقود الخدمات التجارية يمكن أن يُنظر إليها على أنها شراكات.

وتختلف اللوائح التي تحكم هذه "الشراكات" المتنوعة اختلافاً كبيراً. ولتمييز أساليب الشراكة بعضها عن بعض وتوضيح القواعد واللوائح التي تنطبق على ترتيبات التنفيذ، لا بد للمؤسسات أن تضع تعريفاً واضحاً لشركائها في التنفيذ يتيح تمييزهم عن سائر ترتيبات الشراكة. فهذا من شأنه أن يسهل المساءلة والشفافية ويمنع الحياد عن اللوائح التي تحكم عمليات الشراء وسائر اللوائح الواجبة التطبيق. (انظر التوصية ١)

- **تفتقر مؤسسات عديدة إلى معلومات أساسية مُيسرة عن شركاء التنفيذ.** ينبغي أن تشمل المعلومات الميسرة أنواع الشركاء وأسماءهم والأموال التي تمنح لهم والمشاريع التي يشتركون في إنجازها أو التي بدأوا العمل عليها، إضافة إلى تقييم لأدائهم. غير أن هذه المعلومات غالباً ما تكون مشتتة بين مكاتب عديدة وكثيراً ما تكون هناك حاجة إلى تدخل يدوي إضافي من أجل إتاحتها مجمعة. وهكذا تُحرم الإدارة العليا والهيئات التشريعية من معلومات ميسرة عن الموارد الضخمة التي ينفقها شركاء التنفيذ، وهذا من شأنه أن يعوق عملية المساءلة ويحول دون اتخاذ قرارات مستنيرة. (انظر التوصية ٢)

- **ينبغي الأخذ بنهج استراتيجي حيال إدارة شركاء التنفيذ على مستوى كل مؤسسة.** يتطلب استكشاف شركاء التنفيذ وتعظيم مساهمتهم وضع إطار لاتخاذ القرارات يعتمد على الأهداف الاستراتيجية العامة للمؤسسة كأساس لتحديد الاحتياجات من الشراكات. ويعني هذا النهج وضع وبلورة رؤية مشتركة، فضلاً عن أنه يساعد في التحقق من أن المكاتب الميدانية لا تتخذ قرارات فردية بإقامة شراكات تحيد عن الأهداف والأولويات العامة للمؤسسة. ثم إن أخذ كل مؤسسة بنهج استراتيجي إزاء شركاء التنفيذ من شأنه أن يساعد في تحديد وتحقيق فوائد قد يتعذر إدراكها بالكامل في غياب هذا النهج.

وينبغي لأي إطار استراتيجي تضعه مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة لإدارة شركاء التنفيذ أن يحدد عدة عناصر رئيسية تشمل ما يلي: (أ) لماذا تُعقد الشراكة (أي التوجه الاستراتيجي؛ الفوائد/المخاطر؛ بناء القدرات الوطنية)؛ (ب) ما ينبغي أن تحققه الشراكة (أي الأهداف/الغايات)؛ (ج) مع من تقام الشراكة (الأسلوب؛ الميزات النسبية)؛ (د) سبل الانخراط في شراكات وكيفية إدارتها وطريقة فك الارتباط (الاتفاقات، وعمليات الإدارة، والرصد والتقييم، والدروس المستفادة). (انظر التوصية ٣)

تمثل كيانات الحكومات المضيفة شركاء تنفيذ رئيسيين بالنسبة إلى مؤسسات عدة تابعة لمنظومة الأمم المتحدة. واستجابةً لإعلان باريس بشأن فعالية المعونات وإعلان روما بشأن التنسيق وقرارات الجمعية العامة ذات الصلة، اعتمد بعض المؤسسات التدبير الوطني والتنفيذ الوطني طريقة موحدة للإنجاز واعتمدت مؤسسات أخرى أساليب مماثلة في إطار جهدها الرامي إلى دعم السيطرة الوطنية وبناء القدرات الوطنية.

- تمثل التحديات التي يطرحها إنجاز البرامج عن طريق التدبير الوطني/التنفيذ الوطني أو باعتماد أساليب مماثلة، وما يرتبط بذلك من مخاطر وتكاليف، موضوع مناقشة جارية حالياً داخل مجتمع الأمم المتحدة. وهناك رأي سائد في صفوف إدارة منظومة الأمم المتحدة وموظفيها مفاده أن ثمة حاجة لتقاسم المخاطر فيما بين المانحين والدول الأعضاء ومؤسسات الأمم المتحدة والحكومات المتلقية عند إنجاز البرامج من خلال الكيانات الوطنية. وعلى الرغم من أن إنجاز البرامج عن طريق التدبير الوطني/التنفيذ الوطني قد يكون محفوفاً بمخاطر أكبر في المدى القصير، فإن عدداً من قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة أكدت الفوائد التي تنطوي عليها السيطرة الوطنية وبناء القدرات الوطنية في المدى الطويل.

- وقد شهدت السنوات الأخيرة بعض الجهود المتفرقة لتحديد ما تم تحقيقه في مجال السيطرة الوطنية وبناء القدرات الوطنية على نطاق منظومة الأمم المتحدة، وذلك استناداً إلى الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات. وقليلة هي مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تناولت هذا الموضوع في سياق عملياتها. أما عن كيفية تأثير تدخلات الأمم المتحدة في السيطرة الوطنية وبناء القدرات الوطنية، فتلك مسألة تستحق بحثاً منهجياً وينبغي أن تشكل مادةً للتفكير الجماعي بين كيانات الأمم المتحدة وموضوع دراسة شاملة على نطاق المنظومة. (انظر التوصية ٥)

ينبغي أن يقوم اختيار شركاء التنفيذ وإدارتهم على أساس تقييمات متعمقة لقدراتهم، وترتيبات قانونية سليمة لحماية مصالح الأمم المتحدة، وعملية رصد وإبلاغ تراعي عناصر المخاطرة، وطريقة مُحكمة لمراجعة الحسابات والتقييم، وإذكاء الوعي

بعنصر الغش ومنعه. وبالنسبة إلى المجموعة الواسعة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة والطائفة المتنوعة للغاية من شركاء التنفيذ، تشكّل الترتيبات التالية الأساس لاختيار شركاء التنفيذ وإدارتهم بطريقة فعالة.

- **تمثل التقييمات المتعمّقة لشركاء التنفيذ عنصراً أساسياً لتنفيذ البرامج بكفاءة وفعالية.** هذه التقييمات، عندما تُجرى على أساس معايير اختيار صارمة، تساعد في كشف المخاطر والثغرات في القدرات وتسمح بتحديد تدابير التخفيف من حدة المخاطر. وفي الوقت الراهن تختلف الطريقة التي تتبعها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لإجراء هذه التقييمات وتوثيقها اختلافاً كبيراً. فبعض المؤسسات تستخدم النهج المنسق للتحويلات النقدية في حين تستخدم مؤسسات أخرى منهجيات خاصة بها. وفي حالات كثيرة تكون هذه التقييمات غير ملائمة من حيث المحتوى والتحليل ولا تتيح التحقق من المعلومات التي يقدمها شركاء التنفيذ. وفي أسوأ الحالات، لا يُجرى أصلاً أي تقييم لشركاء التنفيذ. (انظر التوصية ٤)
- **تمثل الاتفاقات، من قبيل مذكرات التفاهم وكتب الموافقة، عنصراً هاماً في الأساس القانوني يضمن الفعالية على عمليات شركاء التنفيذ. وينبغي أن تتضمن هذه الوثائق أحكاماً أساسية معينة لحماية مصالح مؤسسات الأمم المتحدة وحقوقها.** تفتقر هذه الاتفاقات، في بعض الأوقات، إلى العناصر الضرورية لتغطية جميع مراحل تنفيذ المشاريع. فعلى سبيل المثال، لا تتضمن بعض هذه الاتفاقات حكماً مناسباً يقضي بمراجعة حسابات شركاء التنفيذ والمتعاقدين معهم من الباطن. وبعضها الآخر تشوبه مثالب فيما يتعلق بالأحكام المتصلة بمذونات السلوك، ومكافحة الإرهاب، ومكافحة الفساد، ورد الممتلكات، والشراء، وحقوق الملكية، والمسؤولية القانونية. (انظر التوصية ٦)
- **يشكل رصد عمل شركاء التنفيذ والإبلاغ عنه بطريقة فعالة عنصراً أساسياً للتشبث من إنفاق الأموال على النحو المرجو ومن تحقيق النتائج المنشودة.** رغم التحسّن الملحوظ المسجّل خلال السنوات الأخيرة، يتعين بذل المزيد من الجهود لضمان الرصد المحكم والفعال لشركاء التنفيذ. ويعتمد الرصد في الوقت الراهن اعتماداً شديداً على التقارير التي يقدمها شركاء التنفيذ أنفسهم، وغالباً ما يكون ذلك دون تحقق منهجي من جانب موظفي الأمم المتحدة. ومن العناصر الرئيسية التي تعوّق الرصد الفعال، افتقار المؤسسات إلى القدرات اللازمة، من حيث الموارد (بشرية وغيرها) والخبرة التقنية. فبالنسبة إلى بعض المكاتب القطرية، تمثل الزيارات الميدانية إلى مواقع المشاريع الاستثناء وليس القاعدة. ولا تفتقر بعض المؤسسات إلى آليات الرصد فحسب، بل هي في حالات كثيرة غير قادرة على الاتصال مباشرةً بالمستفيدين وتعتمد في ذلك اعتماداً كلياً على التقارير التي يقدمها شركاء التنفيذ عن أنفسهم. فالمؤسسات التي تسند إلى شركاء التنفيذ عدداً كبيراً من المشاريع

والتي يكون عدد موظفيها محدوداً يمكن أن تستفيد كثيراً من وجود إطار مُحكم للرصد يراعي عناصر المخاطرة، لأن هذا الإطار يسهل تخصيص موارد الرصد الشحيحة للمشاريع الأكثر تعرضاً للمخاطر. (انظر التوصية ٧)

- **تماشياً مع مبادئ الإدارة القائمة على النتائج، لا بد من وضع مؤشرات أداء رئيسية وترسيخ عمليات أخرى لقياس الأداء من أجل تحديد الأداء الفردي لشركاء التنفيذ وتقييم ما يتحقق من نتائج في إطار البرامج/المشاريع التي ينفذها شركاء التنفيذ.** إن معظم المؤسسات لا تجري تقييماً منهجياً لأداء شركاء التنفيذ وعملهم. لذا ينبغي تضمين الاتفاقات التي تُبرم مع شركاء التنفيذ والوثائق ذات الصلة معايير ومؤشرات أداء واضحة تُحدد مسبقاً لتشكّل أساساً لقياس أداء شركاء التنفيذ ونواتج البرامج/المشاريع، والنتائج، والإنجازات، والآثار.

- **بالنسبة إلى منظومة الأمم المتحدة يبقى حجم الغش المرتبط بعمليات شركاء التنفيذ غير معروف نسبياً.** أبرز مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة ومكاتب المراجعة الداخلية للحسابات أن مستوى الغش المُبلغ عنه في منظومة الأمم المتحدة منخفض انخفاضاً غير عادي. وقد أبدت اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة ملاحظات مماثلة. فهذه الصورة الوردية التي تعكس في الظاهر مستويات متدنية من الغش ينبغي أن تثير قلق الإدارة والهيئات التشريعية على السواء. فإذا أُريد لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تنشر وترسخ ثقافة عدم التسامح مطلقاً مع الغش، لا بد من توفير تدريب وتوجيه أفضل لموظفي الأمم المتحدة في إطار جهد متواصل من أجل مكافحة الغش. وعلى الصعيد القطري بوجه الخصوص، ينبغي ألا يتناول التدريب المخصص للتوعية بالغش حالات الغش المهني فحسب، بل يجب أن يغطي أيضاً مجالات من قبيل سوء السلوك والغش في التعامل مع أطراف أخرى. وينبغي للمؤسسات أيضاً أن تنقح الوثائق المتعلقة بوظيفة المراقبة تنقيحاً يمنح الحق في التحري عن الأطراف الأخرى التي تشارك في تنفيذ الأنشطة الممولة من الأمم المتحدة. (انظر التوصيتين ٨ و ٩)

- **تتطلب فعالية الأنشطة التي تضطلع بها الأمم المتحدة عن طريق شركاء التنفيذ توفير تدريب أفضل لشركاء التنفيذ وموظفي الأمم المتحدة على السواء في مجالات كالإدارة المالية والمحاسبة وعمليات الشراء وإدارة الموارد البشرية.** فمن جانب شركاء التنفيذ، ثمة حاجة ملحة إلى التدريب لأن موظفيهم يتعاملون مع عدد كبير من وكالات الأمم المتحدة قد تختلف طريقة إدارتها وأنظمة تشغيلها اختلافاً واسعاً. والأهم من ذلك هو أن موظفي الأمم المتحدة يحتاجون إلى تلقي تدريب متخصص في جميع النواحي المتعلقة باختيار شركاء التنفيذ وإدارتهم. وينبغي تحديد التكاليف المرتبطة بهذا التدريب منذ البداية في إطار عملية الميزنة والبرمجة.

- **النُظم الآلية القائمة لا تدعم عملية إدارة شركاء التنفيذ بالقدر الكافي.** مثلما ذُكرَ آنفاً، تواجه معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة صعوبات في جمع بيانات هامة عن شركاء التنفيذ بطريقة إجمالية وبوسائل سهلة الاستعمال. فلا بد من الاستفادة من الأساليب الآلية ولا سيما القدرات التي تتيحها النُظم الآلية القائمة، مثل نُظم تخطيط الموارد في المؤسسة وسائر نُظم التعقب التابعة لقواعد البيانات، بهدف التحقق من أن هذه النُظم أيضاً تدعم إدارة شركاء التنفيذ. والأخطر من ذلك، حالة المؤسسات التي لا تتوافر لديها قواعد بيانات مركزية أو حتى لا مركزية عن شركاء التنفيذ ولا بوابات عن الشركاء أو التي تفتقر إلى نُظم لتخطيط الموارد في المؤسسة يمكن استخدامها استخداماً كاملاً. فهناك نقص كبير في الأدوات الآلية لجمع البيانات عن شركاء التنفيذ قد يُعوق إدارة هؤلاء الشركاء بطريقة كفؤة وفعالة. (انظر التوصية ١٠)

تعاني منظومة الأمم المتحدة من نقص في التعاون بين الوكالات وفي تقاسم المعلومات بشأن قضايا شركاء التنفيذ، وذلك على المستوى القطري وكذلك فيما بين الوكالات على مستوى المقر.

- تتم عملية التشاور وتقاسم المعلومات بشأن شركاء التنفيذ داخل مجموعة الإدارة التنفيذية التابعة لفريق الأمم المتحدة القطري على أساس مخصص. ففي معظم الحالات، لا تتوافر لدى مكاتب المنسقين المقيمين قائمة أساسية بأسماء شركاء التنفيذ الذين تعاملت معهم مختلف الوكالات. ويكون توقيع الاتفاقات الجديدة مع شركاء التنفيذ مسبقاً بمشاورات محدودة فيما بين المؤسسات، وفي معظم الحالات لا يتم تقاسم أية معلومات حتى عن شركاء التنفيذ ممن يكون سجل أدائهم محل شبهة ويستدعي بالتالي شيئاً من التدقيق. (انظر التوصية ١١)
- لا يوجد على مستوى المقر محفل تناقش فيه الوكالات القضايا الشاملة المتعلقة بشركاء التنفيذ بوجه خاص والشراكات بوجه عام. ويتمثل الاستثناء الوحيد في القضايا المتصلة بالنهج المنسق للتحويلات النقدية التي تحظى باهتمام مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق/مكتب الأمم المتحدة لتنسيق العمليات الإنمائية، وذلك في إطار الجهود الرامية إلى تنسيق عمليات التحويلات النقدية. ومن ثم، فإن أغلبية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تتعامل، كقاعدة عامة، مع شركاء التنفيذ في غياب معرفة متبادلة بخصوص قضايا مثل توجهات السياسة العامة، وأسلوب الشراكة، وبناء القدرات، والتقييمات المسبقة/الحيطة الواجبة، والاتفاقات القانونية، ومجالات الرصد والإبلاغ ومراجعة الحسابات. يختلف جوانبها. لذا، تُهدر المؤسسات فرصاً مهمة للاستفادة من الخبرات القيمة المكتسبة من عمل الآخرين. وستجد المؤسسات التي تعمل حالياً على تحديث سياساتها وإجراءاتها المتعلقة بشركاء التنفيذ جدوى كبيرة في مثل هذا التبادل. (انظر التوصية ١٢)

التوصيات

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يعرفوا ترتيبات الشراكات الخاصة بكل مؤسسة والتي تنطوي على نقل موارد الأمم المتحدة لأطراف أخرى (وتحديدًا شركاء التنفيذ) تعريفًا واضحًا يميزها عن أنواع الشراكات الأخرى التي لا تحصل على تمويل من الأمم المتحدة، وعن العقود التجارية أيضًا، بغية التحقق من أن القواعد والنظم الملائمة تُطبّق في جميع الحالات.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يتأكدوا من أن المعلومات الرئيسية عن شركاء التنفيذ، من قبيل النفقات حسب الغرض (البرنامج أو المشروع أو النشاط، وما إلى ذلك) وعن الأسلوب المُتبع (كيان حكومي وطني أو منظمة غير حكومية/هيئة من هيئات المجتمع المدني، وما إلى ذلك) وعن تقييم أدائهم، ميسّرة في كل مؤسسة. وينبغي أن تقدم هذه المعلومات الأساسية إلى الهيئات التشريعية بانتظام، وذلك في إطار آليات الإبلاغ القائمة.

التوصية ٣

ينبغي للهيئات التشريعية لمنظومة الأمم المتحدة أن تصدر توجيهات إلى الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات كي يعدّ كل واحد منهم إطاراً استراتيجياً شاملاً يتعلق بالشراكات ويضم شركاء التنفيذ، وأن يحيله إليها. وينبغي أن يكون الإطار الخاص بكل مؤسسة متوائماً مع أهدافها الاستراتيجية العامة، وأن يشمل تحليلاً للموارد اللازمة لتفعيله.

التوصية ٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يثبّتوا عمليات مُحكمة لتقييم شركاء التنفيذ واختيارهم، وينبغي أن تكون هذه العمليات مصممة لتحديد قدرة شريك التنفيذ ومواطن ضعفه والمخاطر المرتبطة به المحتملة وللتأكد من مقدرته على الوفاء بشروط إنجاز البرنامج.

التوصية ٥

ينبغي للجمعية العامة، في سياق الاستعراض الذي يجري كل أربع سنوات وتماشياً مع الجهود الراهنة من أجل وضع إطار مشترك داخل الأمم المتحدة لقياس التقدم المحرز في مجال تنمية القدرات الوطنية، أن تكلف بإعداد دراسة على نطاق المنظومة من أجل الوقوف على مدى فعالية التّهُج والمبادرات والنظم المتصلة بشركاء التنفيذ ومدى تأثيرها في تعزيز القدرات الوطنية وتشجيع السيطرة الوطنية في إنجاز البرامج والأنشطة من أجل التنمية المستدامة.

التوصية ٦

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يعززوا اتفاقات شركاء التنفيذ وسائر الصكوك القانونية انسجاماً مع الممارسات الجيدة، بحيث تُدرج جميع الأحكام اللازمة لحماية مصالح مؤسساتهم وحقوقها.

التوصية ٧

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يضعوا أطراً للرصد تراعي عناصر المخاطرة من أجل توجيه مؤسساتهم في الرصد المنتظم للبرامج والمشاريع التي ينجزها شركاء التنفيذ. وينبغي للمكاتب القطرية أن تكيف هذه الأطر لكي تلائم على أكمل وجه أنواع التدخلات في البيئة الخاصة بكل بلد.

التوصية ٨

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوفرُوا للموظفين الذين يعملون مع شركاء التنفيذ (وبخاصة للموظفين في المكاتب القطرية) تدريباً للتوعية بالغش ومنعه، مع التركيز على حالات الغش المتصلة بالغير.

التوصية ٩

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن ينقحوا المواثيق القائمة المتعلقة بوظيفة المراقبة تنقيحاً يخوّلهم الحق في التحري عن الأطراف الأخرى التي تشارك في تنفيذ الأنشطة الممولة من الأمم المتحدة. وينبغي أن تحال المواثيق بصيغتها المنقحة إلى الهيئات التشريعية للموافقة عليها.

التوصية ١٠

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يستعرضوا القدرات التي تتيحها النظم الآلية القائمة، كنظام تخطيط موارد المؤسسة وسائر نظم التعقب التابعة لقواعد البيانات، بغية دعم إدارة شركاء التنفيذ وتوحيد البيانات ذات الصلة في هذه النظم. وينبغي أن يقوم هذا الإجراء على أساس تحليل التكاليف/الفوائد مع مراعاة مدى الحاجة إلى هذه البيانات.

التوصية ١١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوسعوا إلى المكاتب القطرية بأن تتدخل على المستوى القطري، بالتعاون مع مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى، لوضع إجراءات لتقاسم المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ. وينبغي أن تشمل قوات التعاون أفرقة إدارة العمليات التابعة لفريق الأمم المتحدة القطري والمجموعات والأفرقة العاملة المنشأة ضمن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة البرنامجية، وخطة الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

التوصية ١٢

ينبغي للأمين العام للأمم المتحدة، بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين، أن يسعى إلى أن تصبح قضايا السياسات العامة والإدارة المتعلقة بشركاء التنفيذ بنداً دائماً في جدول الأعمال المتعلق بالأركان الثلاثة لمجلس الرؤساء التنفيذيين. ويمكن النظر في هذه القضايا في إطار فريق عامل خاص يركز على شركاء التنفيذ باعتبارها عنصراً دائماً في الشبكات الوظيفية القائمة. ومن بين القضايا التي ينبغي النظر فيها، الأطر الاستراتيجية، والتقييمات، والاختيار، والاتفاقات، والمحاسبة والإدارة المالية، والرصد، وتقييم الأداء.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
iii		موجز تنفيذي
١	١٨-١	مقدمة
٧	٢٣-١٩	كثرة التعاريف
٩	٢٩-٢٤	تجزؤ المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ
١١	٣٦-٣٠	الحاجة إلى منظور استراتيجي
١٤	٥٦-٣٧	اختيار شركاء التنفيذ
١٤	٤٤-٣٧	ألف - لمحة عامة عن الأساليب المتبعة وعمليات الاختيار
١٦	٥١-٤٥	باء - التحديات المتبقية
١٧	٥٦-٥٢	جيم - الطابع الحاسم للتقييمات المتعلقة بشركاء التنفيذ
١٩	٦٩-٥٧	سادساً - التدبير الوطني والتنفيذ الوطني
١٩	٦٠-٥٧	ألف - طرائق التدبير الوطني/التنفيذ الوطني
٢٠	٦٩-٦١	باء - السيطرة الوطنية وبناء القدرات
٢٣	٨٧-٧٠	سابعاً - تعددية الصكوك القانونية
٢٤	٨٠-٧٤	ألف - تحديث اتفاقات شركاء التنفيذ وفقاً للممارسة الجيدة
٢٦	٨١	باء - الاتفاقات الضيقة النطاق
٢٦	٨٥-٨٢	جيم - تكاثر الاتفاقات مع شركاء التنفيذ
٢٧	٨٧-٨٦	دال - الاتفاق الموحد لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بشأن نقل الموارد بين وكالتين من وكالات الأمم المتحدة
٢٨	١٢٢-٨٨	ثامناً - الرصد والتقييم
٢٩	١٠٠-٩٥	ألف - رصد مشاريع شركاء التنفيذ القائم على المخاطر
٣١	١٠٥-١٠١	باء - الرصد القائم على النتائج للمشاريع المسندة إلى شركاء التنفيذ
٣٢	١٠٩-١٠٦	جيم - الرصد عن بُعد
٣٣	١١٩-١١٠	دال - التقييم
٣٥	١٢٢-١٢٠	هاء - رصد شركاء التنفيذ، وممارسات التقييم في المؤسسات الأخرى
٣٧	١٣٩-١٢٣	تاسعاً - ترتيبات مراجعة الحسابات
٣٧	١٢٧-١٢٣	ألف - لمحة
٣٨	١٣٢-١٢٨	باء - مراجعة الحسابات في إطار التدبير الوطني/التنفيذ الوطني
٣٩	١٣٦-١٣٣	جيم - مراجعة حسابات شركاء التنفيذ في إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية
٤١	١٣٩-١٣٧	دال - الدور الداعم لمكاتب مراجعة الحسابات الداخلية في المقر
٤٢	١٥٤-١٤٠	عاشراً - التحديات التي تعترض النهج المنسق للتحويلات النقدية
٤٢	١٤٥-١٤٣	ألف - التحديات التي تعترض تنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية
٤٣	١٤٧-١٤٦	باء - مخاوف مراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين
٤٤	١٥٤-١٤٨	جيم - أداة منسقة للإدارة القائمة على المخاطر

٤٦	١٧٦-١٥٥	 منع الغش وكشفه	حادي عشر -
٤٧	١٦٥-١٦٢	 التوعية بالغش	ألف -
٤٨	١٧١-١٦٦	 الحق في التحقيق مع شركاء التنفيذ	باء -
٤٩	١٧٦-١٧٢	 التحريات المشتركة عن شركاء التنفيذ	جيم -
٥١	٢١٠-١٧٧	 قضايا الإدارة التنفيذية	ثاني عشر -
٥١	١٨٣-١٧٧	 وحدة دعم إدارة شركاء التنفيذ	ألف -
٥٣	١٩١-١٨٤	 نظم المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ	باء -
٥٥	١٩٩-١٩٢	 الاحتياجات التدريبية	جيم -
٥٧	٢٠٣-٢٠٠	 إنشاء أنظمة تتيح لشركاء التنفيذ التعليق على الأداء	دال -
٥٨	٢١٠-٢٠٤	 المسائل الأخرى المتعلقة بالإدارة	هاء -
٦١	٢٢٠-٢١١	 الإجراءات المعجلة	ثالث عشر -
٦١	٢١٥-٢١٣	 الإجراءات المعجلة الخاصة بشركاء التنفيذ	ألف -
٦٢	٢٢٠-٢١٦	 الاتفاقات الاحتياطية	باء -
٦٤	٢٣٤-٢٢١	 التعاون المشترك بين الوكالات وتقاسم المعلومات	رابع عشر -
٦٤	٢٢٩-٢٢١	 التعاون على أرض الواقع	ألف -
٦٦	٢٣٤-٢٣٠	 التعاون على صعيد المقار	باء -
٦٩		استعراض الإجراءات التي ستخضعها المؤسسات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة	المرفق ١

المرفقات من الأول إلى الحادي عشر

لا تصدر المرفقات من الأول إلى الحادي عشر إلا على الموقع الشبكي لوحدة التفتيش المشتركة

(www.unjiu.org) مع التقرير

- أولاً - تعاريف شركاء التنفيذ
- ثانياً - النفقات التي ترصدها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لشركاء التنفيذ
- ثالثاً - الاستراتيجيات والسياسات المتعلقة بالشركاء وشركاء التنفيذ
- رابعاً - المبادئ التوجيهية المشتركة المتعلقة بالشركات
- خامساً - معايير وعمليات اختيار شركاء التنفيذ
- سادساً - أنواع اتفاقات شركاء التنفيذ
- سابعاً - نموذج لقائمة بالأحكام والشروط الخاصة باتفاقات شركاء التنفيذ
- ثامناً - مثال على نموذج اتفاق صغير النطاق مع شركاء التنفيذ
- تاسعاً - ترتيبات مراجعة الحسابات الخاصة بشركاء التنفيذ
- عاشراً - مقارنة إجراءات النهج المنسق للتحويلات النقدية
- حادي عشر - التحديّات الرئيسية (قائمة جزئية) - وفقاً لما أفادت به المؤسسات المشاركة

أولاً - مقدمة

١ - أجرت وحدة التفتيش المشتركة، في إطار برنامج عملها لعام ٢٠١٣، استعراضاً لإدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم. وقد أعربت الجمعية العامة واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في السنوات الأخيرة عن الانشغال إزاء عدم وجود رقابة إدارية كافية على البرامج والمشاريع التي ينفذها الغير بالنيابة عن الأمم المتحدة. وأشارت هيئات الرقابة التابعة للأمم المتحدة (مكاتب المراجعة الداخلية والخارجية للحسابات) شواغل فيما يتعلق بقضايا المساءلة عن نقل الأموال من الأمم المتحدة إلى شركاء التنفيذ، وعدم وجود آليات محكمة لإعطاء تطمينات بأن الشركاء يُنفقون الأموال للأغراض المرجوة وأن المشاريع تُنفذ بكفاءة وفعالية. أخيراً وليس آخراً، ونظراً للمناخ الاقتصادي العالمي، أصبحت الدول الأطراف تطالب بقدر أكبر من المساءلة والتحري عن أموال الأمم المتحدة التي يُنفقها شركاء قد لا يخضعون للإجراءات الصارمة التي تنطبق على الأموال التي تُنفقها الأمم المتحدة بشكل مباشر.

٢ - وتقيم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة شراكات مع فئة واسعة من الجهات الفاعلة، تتراوح من الحكومات الوطنية إلى المجتمع المدني على المستوى الشعبي، من أجل إنجاز البرامج وفقاً لولاية كل مؤسسة. وتعهد مؤسسات الأمم المتحدة، في إطار عدد كبير من هذه الشراكات، بتنفيذ البرامج/المشاريع إلى شركاء تُزودهم بالموارد المالية اللازمة لإنجاز العمل. وفي حالات أخرى، تعتمد مؤسسات الأمم المتحدة على شركاء لا يتلقون تمويلاً من الأمم المتحدة ولكن يعملون جنباً إلى جنب مع الأمم المتحدة من أجل بلوغ أهداف وغايات مشتركة. وفي حالات كثيرة يُعد هؤلاء الشركاء أكبر المساهمين بالأموال في تنفيذ البرامج والأنشطة.

٣ - ويركّز هذا التقرير على الشراكات التي تنطوي على نقل للموارد من منظومة الأمم المتحدة إلى شركائها، دون سواها. ويشار في هذا الصدد إلى أن المصطلح الشائع هو 'شركاء التنفيذ'. لذا:

شركاء التنفيذ، في سياق هذا الاستعراض، هم "الكيانات الحكومية الوطنية (بما في ذلك الوكالات أو المؤسسات)؛ والمنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني؛ ووكالات/مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي تضطلع بدور شريك التنفيذ؛ والكيانات المتعددة الأطراف والحكومية الدولية غير التابعة لمنظومة الأمم المتحدة؛ وغيرها من الكيانات (الهيئات الأكاديمية وما إلى ذلك) التي تدخل معها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في اتفاقات وتُخصص لها موارد الأمم المتحدة من أجل تنفيذ أو إنجاز البرامج والمشاريع والأنشطة للجهات المستفيدة من خدمات المؤسسة".

٤- ويستند هذا التقرير إلى التقارير السابقة لوحدة التفتيش المشتركة التي تناولت قضايا تتعلق بتنفيذ/إنجاز برامج الأمم المتحدة عن طريق شركاء التنفيذ، بما في ذلك تقرير عام ١٩٩٤ المعنون "National execution of projects" (JIU/REP/94/9)، وتقرير عام ١٩٩٧ المعنون "Execution of humanitarian assistance programmes through implementing partners" (JIU/REP/97/3)، وتقرير عام ٢٠٠٨ عن "التنفيذ الوطني لمشاريع التعاون التقني" (JIU/REP/2008/4) الذي ركّز تحديداً على أساليب تنفيذ مشاريع التعاون التقني عن طريق الحكومات الوطنية.

الأهداف والنطاق

٥- يهدف هذا التقرير إلى استعراض المناهج والممارسات التي تتبعها مؤسسات الأمم المتحدة داخل المنظومة لاختيار شركاء التنفيذ وإدارتهم من أجل إنجاز البرامج/المشاريع، وذلك بغية تحديد مواطن القوة ومواطن الضعف في الممارسة الحالية وكشف المجالات التي تحتاج إلى مزيد من التحسين من أجل إدارة كفؤة وفعالة لشركاء التنفيذ.

٦- ويركّز التقرير على قضايا تتعلق بمبادئ الحوكمة الرشيدة في مؤسسات الأمم المتحدة وعمليات اختيار شركاء التنفيذ والأساليب التي تتبعها المؤسسات لرصد وتقييم البرامج التي يُنفّذها شركاء التنفيذ، وترتيبات مراجعة الحسابات والتحرّيات ذات الصلة بشركاء التنفيذ. فمؤسسات الأمم المتحدة تقدم المساعدة الإنمائية والإنسانية في سياقات سياسية واقتصادية واجتماعية متنوعة، وتنشط في أماكن متفرقة في مختلف أنحاء العالم. وقد صُمّمت أنظمة الإدارة وأساليب العمل المعتمدة لدى هذه المؤسسات لتلبية متطلبات ولاياتها ونماذج أعمالها وعملياتها. وبالمثل، يختلف شركاء التنفيذ اختلافاً كبيراً ويعملون في إطار هياكل تنظيمية متعددة وفي أماكن متنوعة. وتشمل فئة شركاء التنفيذ كيانات الحكومات المضيفة التي تختلف من بلد إلى آخر، ومنظمات غير حكومية وطنية ودولية، وهيئات المجتمع المدني، ومؤسسات أكاديمية وبحثية.

٧- وبناءً عليه، لا يوجد نهج واحد يناسب الجميع في طريقة تعامل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مع مختلف أنواع شركاء التنفيذ وإدارتهم. ويسعى هذا التقرير إلى تقديم معلومات عن العناصر المشتركة بين مختلف النهج التي تأخذ بها مؤسسات الأمم المتحدة، وإلى تحديد الصعوبات، ويُقدم توصيات عند الاقتضاء. وقد لا تنطبق هذه التوصيات بالتساوي على جميع المؤسسات التي شاركت في هذا الاستعراض.

المنهجية

٨- اضطلع بهذا الاستعراض على نطاق المنظومة في الفترة من شباط/فبراير ٢٠١٣ إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ وركز على الأساليب التي تعتمد عليها الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة لإسناد تنفيذ/إنجاز المشاريع على المستوى الوطني أو الإقليمي أو العالمي إلى شركاء التنفيذ.

٩- واعتمدت لأغراض إعداد هذا التقرير منهجية تقوم على أساس استعراضات مكتبية واستبيانات مُفصّلة ومقابلات على نطاق المنظومة وتحليل معمّق. وجمعت هذه المنهجية بين النهجين الكيفي والكمي. وانطلق المشروع باستعراض الوثائق والتقارير ذات الصلة وتحليل القضايا المتعلقة بشركاء التنفيذ والمُحددة في تلك الوثائق والتقارير. وشملت مرحلة جمع البيانات المعلومات التي أمكن الحصول عليها في اجتماعات عُقدت في مكاتب مقار المؤسسات المشاركة^(١)، وخلال زيارات ميدانية إلى مكاتب قطرية مختارة (تايلند، وجمهورية ترازيا المتحدة، وكينيا). وشملت الزيارات أيضاً البنك العالمي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية والمفوضية الأوروبية والصندوق العالمي. وشارك في المقابلات ما مجموعه ٣٦٦ شخصاً. إضافة إلى ذلك، أُرسِلت استبيانات مُفصّلة إلى ٢٤ مؤسسة مشاركة ووردت ردود من ١٩ مؤسسة^(٢). وقد ساعدت القضايا التي أثارها هذه المؤسسات والصعوبات التي أبلغت عنها رداً على الاستبيان وخلال المقابلات مساعدة كبيرة في إعداد التقرير (انظر المرفق الحادي عشر). وجرّت أيضاً مداوالات عن بُعد متى تعذر القيام بزيارات ميدانية.

(١) المنظمة العالمية للأرصاد الجوية، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأغذية والزراعة، وبرنامج الأغذية العالمي، والأمانة العامة للأمم المتحدة (إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ومكتب دعم بناء السلام، وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية، ومكتب تخطيط البرامج والميزانية والحسابات، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، وإدارة الشؤون الإدارية، ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، والمكتب التنفيذي للأمين العام/وحدة التخطيط الاستراتيجي والشؤون الخارجية)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونسيف، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية - الممثل، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية - اليونيدو، واليونسكو؛ وعُقدت اجتماعات أيضاً مع مسؤولين في منظمة الصحة للبلدان الأمريكية، والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، والبنك العالمي، ومصرف التنمية للبلدان الأمريكية، والصندوق العالمي، ومكتب التعاون الأوروبي للمعونة، وإدارة المعونة الإنسانية والحماية المدنية التابعة للمفوضية الأوروبية. كما عُقدت اجتماعات مع أمانة مجلس الرؤساء التنفيذيين، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق العمليات الإنمائية، ومجلس مراجعي الحسابات.

(٢) منظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية البحرية، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، واليونسكو، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وممثل الأمم المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومقر الأمم المتحدة، واليونسيف، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية.

وتم الاتصال بعدد من شركاء التنفيذ (وزارات حكومية وطنية ومنظمات غير حكومية دولية)، غير أنه لم يتسن في إطار هذا الاستعراض الحصول على آراء طائفة أوسع من شركاء التنفيذ حول موضوع التقرير. ويظل هناك مجال لمزيد النظر في هذه المسألة مستقبلاً.

١٠- ولم تسمح الموارد المحدودة التي خُصصت لإجراء الاستعراض بالقيام باختبارات أوسع نطاقاً فيما يتعلق بمدى كفاية الرقابة والامثال على نطاق المنظومة. وقد راعى الاستعراض استنتاجات عمليات التقييم ومراجعة الحسابات الخاصة بشركاء التنفيذ التي شملت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والتي أجراها مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة وسائر هيئات الرقابة الداخلية والخارجية التابعة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وعموماً وجد المفتشان أن ما أُتيح لهما من معلومات عن هذه التقارير المتصلة بشركاء التنفيذ هي معلومات مفيدة للغاية، وأعربا عن تقديرهما لتعاون مراجعي الحسابات والمقيمين التابعين لمنظومة الأمم المتحدة وما وفروه من معلومات من أجل إعداد هذا التقرير. ونظراً إلى النطاق الواسع لهذا الموضوع الذي يطرح صعوبات كثيرة، وتنوع أساليب التعامل مع شركاء التنفيذ وكثرتها، ما من توليف يمكن أن يعكس بالكامل الاستنتاجات المتعمقة التي خلُصت إليها تقارير مراجعة الحسابات والتقييم. ولاحظ المفتشان في أثناء عملية الاستعراض أن التوصيات المفصلة الواردة في تلك التقارير قد ساهمت فعلاً في تحقيق تحسن ملحوظ على مستوى إدارة شركاء التنفيذ على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

١١- ونظراً للنطاق المحدود لهذا الاستعراض، لم تُدرس صيغ التنفيذ في سياق الصناديق المشتركة ومتعددة الجهات المانحة، كالصندوق الاستئماني لمرق البيئة العالمية والصناديق الاستئمانية متعددة الجهات المانحة والصندوق المشترك للأنشطة الإنسانية وصندوق مواجهة الطوارئ، دراسة متعمقة.

١٢- واستُخدم إجراء داخلي، هو استعراض النظراء الذي يقوم على التماس ملاحظات مختلف المفتشين التابعين لوحدة التفتيش المشتركة (الحكمة الجماعية للوحدة) قبل وضع التقرير في صيغته النهائية. وعُمم مشروع التقرير أيضاً على مؤسسات الأمم المتحدة وسائر أصحاب المصلحة من أجل تصويب الأخطاء الوقائية والتعليق على النتائج والاستنتاجات والتوصيات. وتيسيراً لتناول التقرير وتنفيذ التوصيات الواردة فيه والاضطلاع بالرصد اللازم في هذا الصدد، يتضمن الملحق الأول جدولاً يبين ما إذا كان الغرض من إحالة التقرير إلى مجالس إدارة المؤسسات المشمولة بالاستعراض ورؤسائها التنفيذيين هو طلب اتخاذ إجراء بشأنه أو مجرد العلم به.

١٣- ويود المفتشان أن يُعربا عن تقديرهما لجميع من ساعدوهما في إعداد هذا التقرير، وبخاصة أولئك الذين شاركوا في المقابلات والاستبيانات وتقاسموا معهم طواعية ما لديهم من معرفة وخبرة فنية.

معلومات أساسية - ظهور الشراكات

١٤ - أدرج موضوع الشراكات مع الكيانات الحكومية وغير الحكومية في جدول أعمال الأمم المتحدة بشأن المساعدة الإنمائية منذ سنوات عديدة. فقد أصبحت هذه الشراكات ضرورية لمعظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة من أجل بلوغ الأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً. ففي عام ٢٠٠٠، اعتمد مؤتمر قمة الألفية الذي نظّمته الأمم المتحدة الهدف ٨ المتعلق بإقامة شراكة عالمية من أجل التنمية. وسلّط الضوء على مساهمة الشراكات في كفاءة المعونة في توافق آراء مونتريري لعام ٢٠٠٢ بشأن تمويل التنمية وفي إعلان روما المعني بالتنسيق لعام ٢٠٠٣ وفي الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام ٢٠٠٥ وإعلان باريس بشأن فعالية المعونات لعام ٢٠٠٥. وفي عام ٢٠١١، تمخض المنتدى الرفيع المستوى الرابع بشأن فعالية المعونة، المعقود في بوسان بجمهورية كوريا، عن الشراكة العالمية من أجل التعاون الإنمائي الفعال. وشكل اجتماع بوسان مواصلةً لبرنامج عمل أكرا (٢٠٠٨).

١٥ - واعتمدت الجمعية العامة في الفترة الأخيرة الاستعراض الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة (القرار ٢٢٦/٦٧ المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢)، وهو استعراض يُركز في جملة أمور على الشراكات، أي تعزيز قدرة المنظومة على إقامة شراكات مبتكرة تُركز على تحقيق النتائج على الصُّعد الوطنية والإقليمية والعالمية مع مختلف الجهات صاحبة المصلحة، ودعم الشراكات المتعلقة بالأنشطة التنفيذية مع سائر المنظمات متعددة الأطراف والجهات صاحبة المصلحة.

١٦ - وتشكل الشراكات عنصراً أساسياً ضمن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والمبادرات المتعلقة بتوحيد الأداء. وقد صُمم إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية لتحديد استجابة الأمم المتحدة الجماعية لاحتياجات بلد ما من التدخلات الإنمائية والإنسانية. وشملت مبادرة توحيد الأداء مجموعة من البلدان الرائدة في أعقاب صدور تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالاتساق على نطاق المنظومة المقدم إلى الأمين العام في عام ٢٠٠٦ بهدف زيادة تأثير الأمم المتحدة عن طريق تحسين الكفاءة والاتساق والفعالية.

١٧ - وتتجاوز المجالات التي يتدخل فيها الشركاء نطاق الشؤون الإنمائية والإنسانية وتشمل في جملة أمور حفظ السلام ونزع السلاح وحقوق الإنسان والحوكمة الرشيدة. فمؤسسات الأمم المتحدة تقيم شراكات لأسباب متعددة منها ما يلي: إنجاز ولاياتها بفعالية أكبر، وزيادة فرص نفاذ المستفيدين إلى الخدمات وتحسينها؛ والمشاركة في بناء القدرات الوطنية، وتعزيز قدراتها الخاصة من خلال زيادة الشراكات التقنية؛ وتحسين الكفاءة من خلال وفورات الحجم؛ وتعزيز الأثر من خلال الشركاء الذين يتقاسمون نفس القيم والأهداف؛ ومعالجة المعوقات التشغيلية المتصلة بالسلامة والأمن؛ وحشد الموارد الإضافية.

١٨ - وتتخذ الشراكات أشكالاً متعددة، إذ تتراوح من الترتيبات غير الرسمية إلى الاتفاقات الرسمية، وتتناول الأدوار التي يضطلع بها الشركاء في إدارة وتنفيذ مجموعة من الأنشطة تشمل البرامج والمشاريع على الصعيد القطري أو الإقليمي أو العالمي. وبينما يُركز هذا الاستعراض على شركاء التنفيذ الذين حصلوا على موارد الأمم المتحدة من أجل تنفيذ هذه الأنشطة، ينبغي الإشارة إلى أن الشركاء هم في حالات كثيرة من يمولون بالكامل أنشطة الأمم المتحدة، وفي مثل هذه الحالات تختلف العلاقة وأساليب العمل عن تلك التي تحكم التعامل مع شركاء التنفيذ. ومثلما ذكر آنفاً، لا يتناول هذا الاستعراض أساليب العمل مع غير شركاء التنفيذ.

ثانياً - كثرة التعاريف

١٩ - تُعرّف الجمعية العامة، في قرارها ٢١٥/٦٠، الشراكات على أنها "علاقات طوعية وتعاونية بين أطراف عديدة، حكومية وغير حكومية، يتفق فيها المشاركون جميعاً على العمل معاً لتحقيق غرض مشترك أو القيام بمهمة معينة، وعلى تقاسم المخاطر والمسؤوليات والموارد والفوائد، حسب ما يُتفق عليه فيما بينهم". غير أن هذا الاستعراض كشف أن معظم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ليس لديها تعريف واضح للشراكات بوجه عام أو لشركاء التنفيذ بوجه خاص. فالمؤسسات تستخدم مصطلحات وتعريفات مختلفة حسب نموذج أعمالها ونوع تدخلاتها وترتيباتها المتعلقة بالشراكة.

٢٠ - ويعرض المرفق الأول المصطلحات والتعاريف التي تستخدمها مؤسسات الأمم المتحدة التي شاركت في هذا الاستعراض للإشارة إلى شركاء التنفيذ. فمصطلح "شريك التنفيذ" [واختصاره باللغة الإنكليزية "IP"] - كما هو معرف في المقدمة - هو المصطلح الأكثر شيوعاً لدى مؤسسات كمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان وموئل الأمم المتحدة. وبالمقابل، لا يستسيغ بعض الشركاء مصطلح "شريك التنفيذ" لأنه يُترل الشريك منزلة قد لا تعكس مفهوم الشراكة الحقيقية على قدم المساواة، على النحو المتوخى في قرار الجمعية العامة المذكور آنفاً. فالكيانات الحكومية، مثلاً، أو غيرها من المنظمات الحكومية الدولية التي تتلقى التمويل من الأمم المتحدة، لا تعتبر نفسها مجرد كيانات تنفيذ وإنما تُعرف نفسها على أنها طرفاً في شراكة متبادلة. وبناءً عليه، اختارت بعض مؤسسات الأمم المتحدة استخدام مصطلحات مختلفة لشركاء التنفيذ، من قبيل "الشريك المتعاون" في برنامج الأغذية العالمي، و"وكيل التنفيذ" في منظمة العمل الدولية، أو "المنظمة الشريكة" في منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية. وحتى في هذه الحالات، يبقى المبدأ الأساسي هو نفسه: تنطوي العلاقة على نقل موارد الأمم المتحدة إلى الشريك.

٢١ - ومثلما ذكر آنفاً، فبالإضافة إلى التعامل مع شركاء التنفيذ في إطار شراكات تنطوي على نقل الموارد، تقيم مؤسسات الأمم المتحدة أنواعاً أخرى من الشراكات لا تنطوي على نقل للأموال، وبالتالي فهي ترتب اتفاقات تعاونية مع بلدان مانحة، وتقوم بعمليات برمجة مشتركة، وتشجع الحوار والدعوة وما إلى ذلك. وتختلف المصطلحات المستخدمة للدلالة على هذه الشراكات من مؤسسة إلى أخرى. فالإونيسيف تستخدم عبارة "الشركاء المتعاونين" في حين يستخدم برنامج الأغذية العالمي عبارة "الشركاء المكملين" و/أو "الشركاء المنسقين" ويستخدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي عبارة "شريك استثمار". وينبغي أيضاً الإشارة إلى وجود أنواع أخرى من الترتيبات، من قبيل تنفيذ اتفاقات الخدمات المشتركة مع الغير، وتوقيع ترتيبات مع مقدمي الخدمات التجارية أو الاستعانة بالمستشارين، وهي ترتيبات يغلب عليها الطابع التعاقدية ويمكن أيضاً أن ينظر إليها على أنها شراكات.

٢٢- ويختلف الإطار التنظيمي لتنفيذ الأنشطة وتسليم المنتجات في إطار فئات "الشراكات" المذكورة آنفاً اختلافاً واسعاً. ومن ثم تبرز الحاجة إلى وضع تعاريف واضحة لشركاء التنفيذ تختلف عن تعاريف الترتيبات الأخرى، بغية تمييز أساليب التنفيذ عن بعضها البعض، والأهم من ذلك توضيح مجموعات القواعد واللوائح التي تنطبق على مختلف ترتيبات التنفيذ في حالة معينة. وقد لاحظ المفتشان أن اتفاقات شركاء التنفيذ تُستخدم في بعض الحالات عوضاً عن عقود الشراء، لأن موظفي الأمم المتحدة يفضلون توقيع اتفاقات بموجب القواعد النازمة لشركاء التنفيذ لأنها أيسر وأسرع وأقل صرامة من النظم المتعلقة بعمليات الشراء. وقد خلصت تقارير المراجعة الداخلية للحسابات في مكاتب قطرية مختلفة إلى استنتاجات مماثلة. هذه الممارسة، وإن كانت نادرة، تعرّض المؤسسات لبعض المخاطر لعدم وجود أية ضوابط داخلية مفصلة قد تكون ضرورية في ظروف محددة.

٢٣- ويُتوقع أن يساعد تنفيذ التوصية التالية في ترسيخ المساءلة والشفافية، ويمنع الحياذ عن اللوائح التي تحكم عمليات الشراء أو غيرها من اللوائح الواجبة التطبيق.

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يعرفوا ترتيبات الشراكات الخاصة بكل مؤسسة والتي تنطوي على نقل موارد الأمم المتحدة لأطراف أخرى (وتحديداً شركاء التنفيذ) تعريفاً واضحاً يميزها عن أنواع الشراكات الأخرى التي لا تحصل على تمويل من الأمم المتحدة، وعن العقود التجارية أيضاً، بغية التحقق من أن القواعد والنظم الملزمة تُطبّق في جميع الحالات.

ثالثاً- تجزؤ المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ

٢٤- رغم أن الفوائد التي تحققها الشراكات تحظى باعتراف واسع النطاق داخل مجتمع الأمم المتحدة وأن الشركاء أصبحوا يمثلون جهات فاعلة ضرورية لتحقيق الأهداف، فإن مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تدرك بصورة متزايدة أن الشراكات لا تحقق المنافع فقط، بل تنطوي أيضاً على مخاطر وتكاليف. وينطبق هذا بوجه خاص على شركاء التنفيذ، حيث ترى الإدارة وكذلك هيئات الرقابة أن التعامل معهم ينطوي على مخاطر عالية. فهم يمثلون من جهة أولى، جزءاً أساسياً، بل وضرورياً من نموذج إنجاز البرامج المعتمد لدى معظم مؤسسات الأمم المتحدة. ويمثلون، من جهة ثانية، كيانات خارجة عن هياكل الحوكمة الرشيدة القائمة داخل الأمم المتحدة، تنقل إليها الموارد من أجل إنجاز الأنشطة والنواتج والنتائج، غالباً في بيئة ميدانية صعبة. لذا تتسم الاعتبارات المتعلقة بالمساءلة بأهمية قصوى في سياق التعامل مع شركاء التنفيذ.

٢٥- ويبين حجم الموارد التي خصّصت لشركاء التنفيذ مدى تعرض مؤسسات الأمم المتحدة للمخاطر. وتنطوي هذه الشراكات على مخاطر عالية بوجه خاص في حالة صناديق الأمم المتحدة وبرامجها. فعلى سبيل المثال، خصص برنامج الأمم المتحدة الإنمائي نحو ٥٩ في المائة من نفقاته في فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ لشركاء التنفيذ، وبلغت هذه النسبة نحو ٣٥ في المائة في حالة مفوضية شؤون اللاجئين ونحو ٢٩ في المائة في حالة صندوق الأمم المتحدة للسكان ونحو ٢٨ في المائة في حالة اليونيسيف^(٣). ويتضمن المرفق الثاني موجزاً للنفقات المتصلة بشركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لفترتي السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ و٢٠١٠-٢٠١١.

٢٦- ويعطي عدد شركاء التنفيذ الذين تتعامل معهم مؤسسات الأمم المتحدة أيضاً مؤشراً على حجم الصعوبات التي تواجهها المؤسسات في تحديد شركاء التنفيذ واختيارهم وإدارتهم ورصد عملهم. ففي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢، كان عدد شركاء التنفيذ يتراوح من ٥٦ شريكاً في اليونيسكو، كأدنى مستوى، إلى ١٧١ شريكاً في اليونيسيف، كأعلى مستوى. وصناديق الأمم المتحدة وبرامجها هي التي تعد أكبر عدد من شركاء التنفيذ، وتعتبر مؤسسات كصندوق الأمم المتحدة للسكان (٢٠٥٠ شريكاً) ومفوضية شؤون اللاجئين (١١٩ شريكاً) من أكثر المؤسسات اعتماداً على شركاء التنفيذ^(٤).

(٣) بالاستناد إلى الجدول ٥، الفقرة ٥٧، من الوثيقة المعنونة "موجز مقتضب للنتائج والاستنتاجات الرئيسية الواردة في التقارير التي أعدها مجلس مراجعي الحسابات عن فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١" (A/67/173).

انظر أيضاً المرفق الثاني من هذا التقرير الصادر عن وحدة التفتيش المشتركة.

(٤) معلومات مستقاة من الردود على الاستبيان الذي أعدته وحدة التفتيش المشتركة.

٢٧- ولم تقدر مؤسسات عديدة على موافاة المفتشين بمعلومات أساسية عن الشركاء وشركاء التنفيذ، من قبيل المعلومات المتعلقة بحجم الموارد التي تُخصّص لهم، وأنواع الشركاء وأسمائهم وعددهم وأدائهم، والمشاريع والبرامج التي أنجزوها أو التي هم بصدد إنجازها، والمناطق المشمولة بهذه المشاريع والبرامج، وما إلى ذلك. وأوضح خلال المقابلات التي أُحرّيت في المقار وفي المكاتب الميدانية أن هذه المعلومات متاحة في مختلف الإدارات والمكاتب، أي مكاتب خدمات البرامج، وإدارة الشؤون المالية، والمكاتب الميدانية، والوحدات المعنية بعمليات الشراء، ومكاتب التقييم والمراجعة الداخلية للحسابات وما إلى ذلك. وذكر أن استخراج البيانات المتاحة واستخدامها بطريقة موحدة ومجموعة على نطاق المؤسسة قد يتطلب تدخلات يدوية إضافية. فقد قُدمت هذه التوضيحات على الرغم من أن معظم المؤسسات لديها نظم مركزية لتخطيط الموارد يمكن أن تتيح هذه المعلومات شرط أن تكون مصممة على النحو الملائم (انظر أيضاً الفصل الثاني عشر، الفرع باء).

٢٨- هذا الوضع يحرم الإدارة العليا من المعلومات المالية والإدارية الميسرة عن قدر هائل من موارد المؤسسات التي تُنفق عن طريق الغير. ويرى المفتشان أنه ينبغي لهذه البيانات الأساسية أن تشكل جزءاً من الترسنة التي تعتمد عليها الإدارة لاتخاذ قرارات مستنيرة. ثم إن مثل هذه المعلومات من شأنها أن تتيح أمام الهيئات التشريعية فرصاً إضافية للتنفيذ إلى بيانات تتعلق بشركاء التنفيذ وتعزز الشفافية فيما يتصل بالأنهج التي تتبعها المؤسسات لإنجاز البرامج والمشاريع عن طريق الغير. ويمكن أن يشكل الإبلاغ عن البيانات الأساسية ذات الصلة بشركاء التنفيذ جزءاً من الإبلاغ المنتظم عن أداء البرامج، حسب الاقتضاء. واعتبرت بعض المؤسسات أنه يمكن استخدام نماذج الإبلاغ، من قبيل المبادرة الدولية للشفافية في المعونة والإطار المتكامل للمساءلة المالية، لأغراض تيسير القدرة على مقارنة البيانات وتحقيق الاتساق داخل منظومة الأمم المتحدة.

٢٩- ويُتوقع أن يفضي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز المساءلة والشفافية.

التوصية ٢

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يتأكدوا من أن المعلومات الرئيسية عن شركاء التنفيذ، من قبيل النفقات حسب الغرض (البرنامج أو المشروع أو النشاط، وما إلى ذلك) وعن الأسلوب المتبع (كيان حكومي وطني أو منظمة غير حكومية/هيئة من هيئات المجتمع المدني، وما إلى ذلك) وعن تقييم أدائهم، ميسرة في كل مؤسسة. وينبغي أن تقدم هذه المعلومات الأساسية إلى الهيئات التشريعية بانتظام، وذلك في إطار آليات الإبلاغ القائمة.

رابعاً- الحاجة إلى منظور استراتيجي

٣٠- أدت زيادة الوعي بأهمية الشراكات وقيمتها وكذلك العناية التي يحظى بها شركاء التنفيذ لدى أوساط مراجعة الحسابات والدول الأعضاء على حد سواء إلى قيام عدد من مؤسسات الأمم المتحدة بوضع سياسات وإجراءات ومبادئ توجيهية تشغيلية جديدة تتناول مسألة إدارة الشراكات بوجه عام وشركاء التنفيذ بوجه خاص (انظر المرفق الثالث). وذهبت مؤسسات كالوينيسيف ومنظمة الأغذية والزراعة (الفاو) والصندوق الدولي للتنمية الزراعية إلى أبعد من ذلك فاعتمدت استراتيجيات عامة في مجال الشراكات وجعلت من الانخراط في الشراكات جزءاً لا يتجزأ من الأهداف العامة الواردة في خططها الاستراتيجية المتوسطة والطويلة الأجل. ويعمل برنامج الأغذية العالمي في الوقت الراهن على وضع استراتيجيته العامة الأولى في مجال إقامة الشراكات المقرر عرضها على المجلس التنفيذي للبرنامج في عام ٢٠١٤. ورسخت الفاو والصندوق الدولي للتنمية الزراعية ممارسة جيدة تتمثل في إنشاء مكاتب أو مديريات للشراكة بهدف المساعدة في تنفيذ الاستراتيجية وتقديم الدعم. وعلاوة على ذلك، أنشأت بعض المؤسسات (الفاو، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وموئل الأمم المتحدة) لجاناً استشارية على مستوى المقار تُعنى بتقديم التوجيه فيما يتعلق بالشراكات و/أو تقوم باستعراض اختيار الشركاء الرئيسيين.

٣١- وعلى الرغم مما تقدّم، لاحظ المفتشان أن عدداً من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة يتبع نهجاً مجزأً، بل ومخصصاً وغير متسق في كثير من الحالات إزاء إقامة الشراكات بوجه عام وإدارة شركاء التنفيذ بوجه خاص. والأمر كذلك خاصة في المؤسسات التي تعتمد هيكلًا لا مركزيًا وتفوض سلطاتها إلى المكاتب القطرية التي تتولى في معظم الحالات مهام اختيار شركاء التنفيذ وإدارتهم. وبالنسبة إلى المؤسسات التي اتخذت خطوات من أجل تناول مسألة الشراكات بطريقة منهجية واستراتيجية، لوحظ أن الاستراتيجيات والسياسات ذات الصلة بدأ تنفيذها خلال السنوات الثلاث أو الأربع الماضية وأن معظم المؤسسات ذكرت في تقريرها عن حالتها أن "العمل جارٍ" و"من السابق لأوانه" تقييم تنفيذ تلك الاستراتيجيات والسياسات ومدى نجاحها.

٣٢- ويُشار إلى أن المديرين والموظفين في المقار وفي المكاتب الميدانية على حد سواء أقرّوا بأهمية الأخذ بنهج استراتيجي إزاء إقامة الشراكات، معتبرين أن هذا النهج يساعد في تقاسم رؤية مشتركة ويقلل من خطر أن تُقيم المكاتب الميدانية، كل على حدة، شراكات لا تتماشى مع الأهداف والأولويات العامة، وأن المزايا والفرص التي تتيحها الشراكات قد لا تتحقق بالكامل في ظل وجود نهج مجزأ وغير متماسك. فاعتماد إطار استراتيجي يستند إلى الأهداف الاستراتيجية العامة كأساس لاتخاذ القرارات بشأن الاحتياجات من الشراكات (بما في ذلك الاحتياجات من شركاء التنفيذ) هو أفضل طريقة حصيفة لتعزيز المشاركة الفعالة للشركاء في إنجاز البرامج وكشف الإمكانات الكاملة التي يتيحها التعامل معهم.

٣٣- ويبين استعراض أطر الحوكمة الرشيدة المعتمدة لدى مختلف مؤسسات الأمم المتحدة وغيرها من المؤسسات في مجال إدارة الشراكات أن وجود إطار استراتيجي سليم سيوضح بعض العناصر الأساسية لإقامة الشراكات بما يشمل الجوانب التالية على وجه الخصوص: لماذا تُقام الشراكات (التوجه الاستراتيجي، الفوائد/المخاطر، بناء القدرات الوطنية)؛ ما الذي ينبغي أن تحققه الشراكة (الأهداف/الغايات)؛ مع من تُقام الشراكة (الأسلوب، والميزات النسبية) وكيف تُقام الشراكات وبأي طريقة تُدار وكيف يتم فك الارتباط (الاتفاقات، وعمليات الإدارة، والرصد، والتقييم، والدروس المستفادة).

٣٤- ويُتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الإنجاز الفعال للبرامج من خلال الأخذ بنهج استراتيجي إزاء الشراكات.

التوصية ٣

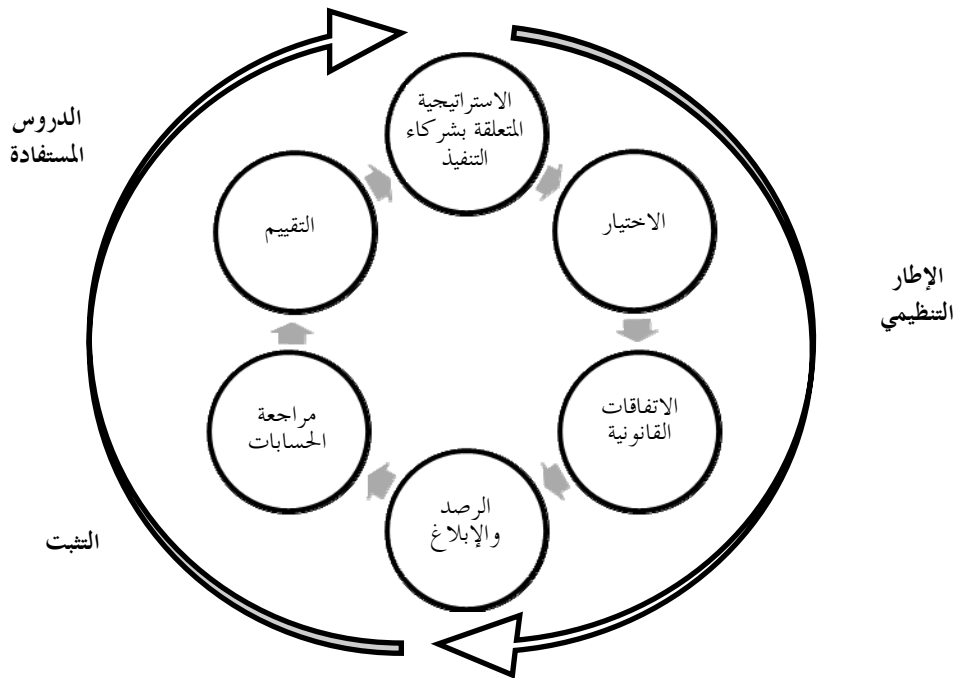
ينبغي للهيئات التشريعية لمنظومة الأمم المتحدة أن تصدر توجيهات إلى الرؤساء التنفيذيين للمؤسسات كي يعدّ كل واحد منهم إطاراً استراتيجياً شاملاً يتعلق بالشراكات ويضم شركاء التنفيذ، وأن يحيله إليها. وينبغي أن يكون الإطار الخاص بكل مؤسسة متوائماً مع أهدافها الاستراتيجية العامة، وأن يشمل تحليلاً للموارد اللازمة لتفعيله.

٣٥- وينبغي للإطار الاستراتيجي المتعلق بالشراكات أن يتضمن أيضاً مجموعة من المبادئ التوجيهية لمساعدة المؤسسة في تعاملها مع الشركاء. ويتضمن المرفق الرابع موجزاً للمبادئ التوجيهية المتعلقة بالشراكات التي تستخدمها مختلف وكالات الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات. ورغم أن هذه المبادئ تشير إلى تعريف أوسع للشراكة، فهي تنطبق في معظم جوانبها بالتساوي على مختلف شركاء التنفيذ. ويرى المفتشان أن المبادئ المترابطة التالية، المستنبطة من المبادئ المقدمة من المؤسسات المشاركة، ينبغي - كحد أدنى - أن تكون في صميم أي إطار استراتيجي يتعلق بشركاء التنفيذ، ولا سيما في حالة المؤسسات التي تدير عدداً كبيراً من الشركاء:

- الاعتماد على شركاء من الحكومات الوطنية والكيانات الوطنية لتشجيع السيطرة الوطنية وبناء القدرات الوطنية
- الاعتماد على شركاء من المنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني وسائر وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية لتوسيع نطاق التغطية وتعزيز الممارسات من أجل أثر إنمائي أكبر ونتائج إنمائية أفضل
- التأكيد من أن تنفيذ البرامج/المشاريع على يد الشركاء يستند إلى نُظم إدارة فعالة ويشمل الرصد الكافي والإبلاغ ومراجعة الحسابات والتقييم المنهجي، ويسترشد بسياسات وإجراءات واضحة
- تشجيع التعلّم وتقاسم المعارف مع جميع الجهات صاحبة المصلحة عن طريق نشر الممارسات الفضلى والدروس المستفادة

٣٦- وينبغي تفعيل الإطار الاستراتيجي والمبادئ التوجيهية باتباع الخطوات العملية الضرورية لتنفيذ الإطار. ويصوّر الرسم البياني الوارد أدناه العمليات ذات الصلة بإدارة شركاء التنفيذ. وتتناول الفصول التالية الملاحظات والاستنتاجات والتوصيات المتعلقة بالعمليات التي تتبعها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في إدارة أطرها المتعلقة بشركاء التنفيذ: فالفصل الخامس يتناول عملية اختيار شركاء التنفيذ، في حين يتناول الفصل السادس القضايا المتعلقة بالتدبير الوطني/التنفيذ الوطني، ويستعرض الفصل السابع الصكوك القانونية/الاتفاقات، ويتناول الفصل الثامن المسائل المتعلقة برصد شركاء التنفيذ وتقييمهم، في حين يستعرض الفصل التاسع الترتيبات المتعلقة بمراجعة حسابات شركاء التنفيذ، ويستعرض الفصل العاشر الصعوبات المرتبطة بالنهج المنسق للتحويلات النقدية، ويتناول الفصل الحادي عشر القضايا المتعلقة بمنع الغش وكشفه، ويعالج الفصل الثاني عشر المسائل المتعلقة بالإدارة التنفيذية، ويبحث الفصل الثالث عشر الإجراءات المعجلة، في حين يتناول الفصل الرابع عشر المسائل المتعلقة بالتعاون بين الوكالات وتقاسم المعلومات ذات الصلة بشركاء التنفيذ.

العمليات المتعلقة بإدارة شركاء التنفيذ



خامساً - اختيار شركاء التنفيذ

ألف - لمحة عامة عن الأساليب المتبعة وعمليات الاختيار

٣٧ - تُتخذ القرارات المتعلقة باختيار شركاء التنفيذ على مستويات ومراحل مختلفة من عملية تنفيذ البرنامج أو المشروع. فالمؤسسات تقرر في البداية طريقة التنفيذ، ويُفضل أن يستأنس هذا القرار باستراتيجية الشراكة التابعة للمؤسسة و/أو السياسات والإجراءات المنطبقة. ومثلما ذكر آنفاً، يختار معظم المؤسسات بين الفئات التالية من شركاء التنفيذ: الكيانات الحكومية الوطنية؛ والمنظمات غير الحكومية/هيئات المجتمع المدني الوطنية/الدولية؛ وسائر الوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة؛ والمنظمات الحكومية الدولية الأخرى. ويمكن أيضاً اختيار كيانات من الأوساط الأكاديمية والمؤسسات ومراكز البحث لتلبية احتياجات متخصصة.

٣٨ - الكيانات الحكومية الوطنية تمثل أهم الشركاء الذين تتعامل معهم غالبية صناديق الأمم المتحدة وبرامجها وعدد من الوكالات المتخصصة. وقد أقر إعلان روما وإعلان باريس وبرنامج عمل أكرا والقرارات التالية التي اعتمدها الجمعية العامة بأهمية الحكومات الوطنية التي لا يقتصر دورها على تلقي المعونة، بل هي أطراف ذات سيادة تتحكم في التدخلات التي تجري في بلدانها. وكان الغرض من هذه الإعلانات والقرارات وضع طريقة عمل جديدة بحيث لا تعمل المؤسسات إلى جانب الحكومات فحسب، بل تعمل أيضاً من خلال الحكومات، وبالتالي فهي تقر بسيادة الحكومات وبدورها في تمثيل المصالح الفضلى لأفراد شعبها. وتُراعى عند اختيار الشركاء الحكوميين نتائج تقييم الأنظمة المالية والإدارية التي تعتمدها الحكومة، وذلك حرصاً على توفير القدرات اللازمة لإنجاز المشروع، كما تُراعى الاحتياجات في مجال بناء القدرات. ويتناول الفصل السادس قضايا إضافية تتعلق بالشركاء الحكوميين.

٣٩ - الكيانات غير الحكومية (المنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني) لا تقل أهمية عن سائر شركاء التنفيذ بالنسبة إلى معظم مؤسسات الأمم المتحدة. وقد تكون هذه الكيانات وطنية أو دولية ويمكن أن تعمل كجهات مقدمة للخدمات في إطار مشاريع محددة وأن تكمل إنجاز برامج مؤسسات الأمم المتحدة، ويمكنها أيضاً أن تصبح شريكاً استراتيجياً يتولى البرنامج بعد إتمام تدخل الأمم المتحدة. وفي حالات الاعتماد على المنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني، يتم الاختيار انطلاقاً من مجموعة من شركاء التنفيذ الممكنين بالاستناد إلى قائمة معايير تحدد مسبقاً. وتختلف هذه القائمة حسب نوع التدخل ونموذج أعمال المؤسسة. ففي حالة مفوضية شؤون اللاجئين، على سبيل المثال، ينبغي لشريك التنفيذ أن يستوفي الشروط التالية: أن يكون الكيان مسجلاً حسب الصيغ القانونية؛ أن يكون قادراً على الوفاء بالالتزامات المالية؛ أن يكون قد نجح في السابق في تنفيذ برنامج مماثل؛ أن يثبت

قدرته على الاستجابة لحالة طوارئ في غضون مهلة قصيرة؛ أن يكون متمتعاً بخبرة محلية ويتقاسم الأهداف الإنسانية المشتركة وألا يكون اسم الكيان مدرجاً بقوائم جزاءات مجلس الأمن. وتشترط اليونسكو خبرة لا تقل عن سنتين، في حين تشترط منظمة الصحة العالمية أن يكون الكيان متمتعاً بسمعة جيدة من الناحيتين العلمية والتقنية على الصعيدين الوطني والدولي. أما المنظمات الشريكة التي تتعامل مع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، فعليها أن تثبت كفاءتها التقنية في مجالات التنمية الصناعية المستدامة.

٤٠ - وبالنسبة إلى وكالات الأمم المتحدة أو المنظمات الحكومية الدولية الأخرى، فيتم الاختيار على أساس خبرتها المتخصصة وميزتها النسبية ومستوى التكامل حسب كل تدخل.

٤١ - ويمكن في حالات كثيرة الجمع بين الفئات المذكورة آنفاً أو بعضها. ويمكن أيضاً لشريك حكومي أن يعهد إلى منظمة غير حكومية بتنفيذ أجزاء من البرنامج الذي أوكلته إليه مؤسسة الأمم المتحدة. وبالمثل، يمكن لوكالات الأمم المتحدة التي تضطلع بدور شريك التنفيذ أن تتعاقد من الباطن مع منظمات غير حكومية دولية يجوز لها أن تتعاقد بدورها من الباطن مع منظمات غير حكومية محلية أو هيئة من هيئات المجتمع المدني المحلية من أجل تنفيذ أنشطة معينة.

٤٢ - وفي معظم المؤسسات التي شملها الاستعراض، يتخذ قرارات الاختيار موظفون يعملون على المستوى القطري وفقاً للسلطات التي تفوضها لهم كل مؤسسة. وفي بعض الحالات، يُشترط الحصول على موافقة مقر المؤسسة، في حين تخضع قرارات الاختيار في حالات أخرى لمراجعة تقوم بها لجان معينة بشركاء التنفيذ (من قبيل اللجان المعنية بالعقود أو المنح أو المشاريع) على الصعيد القطري و/أو على مستوى المقر، وذلك حسب حجم المشروع الذي يُعهد بتنفيذه إلى شريك التنفيذ وقيمه النقدية.

٤٣ - وفي مكاتب قطرية عديدة، تبدأ عملية اختيار شركاء التنفيذ عند إرساء عملية التقييم القطري الموحد/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية - خطة الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في البلدان المشمولة بمبادرة توحيد الأداء - أو إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة البرنامجية في البلدان متوسطة الدخل - ولدى إعداد خطط عمل البرامج القطرية وخطط العمل السنوية. ولكن في حالة التدخلات الإنسانية قصيرة الأجل وحالات الطوارئ الأخرى، وكذلك في حالة المؤسسات التي تضطلع بولاية معيارية بالأساس، ترتبط عملية اختيار شركاء التنفيذ بظروف كل تدخل. وتتناول بعض الوكالات المتخصصة أيضاً الاحتياجات البرنامجية وتحدد مجالات العمل ذات الأولوية خارج إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وبالتالي يتم تحديد شركاء التنفيذ في سياق آخر إن لم يكن في سياق منفصل. زد على ذلك أن عدداً من البرامج أو المشاريع التي تضطلع بها وكالات الأمم المتحدة لا يُنفذ على الصعيد القطري فحسب، وإنما أيضاً على المستوى الإقليمي والأقليمي والعالمي، وبالتالي فإن عملية الاختيار تختلف حسب الحالة وتكون في بعض الأوقات محدودة النطاق لعدم وجود شركاء تنفيذ قادرين على العمل على صعد متعددة.

٤٤ - ويؤجر المرفق الخامس مجموعة المعايير التي تستخدمها مؤسسات الأمم المتحدة لاختيار مختلف فئات شركاء التنفيذ، وكذلك معايير الاختيار التي تستخدم بعد تحديد فئة شريك التنفيذ. ولاحظ المفتشان أن السياسات والمبادئ التوجيهية المتبعة لدى عدد من المؤسسات قد حُدثت ونُقحت خلال السنوات الأخيرة من أجل تعزيز عملية اختيار شركاء التنفيذ. وأفضت هذه التقيحات إلى إدراج معايير اختيار أكثر صرامة بالنسبة لمختلف فئات شركاء التنفيذ ونوعهم، وإلى تحديد عمليات تنافسية بديلة وإدراج عمليات للتقييم المسبق ووضع شروط تتعلق بالمستندات المناسبة لعملية الاختيار. ولكن ما زالت هناك تحديات كثيرة يود المفتشان تسليط الضوء بطريقة انتقائية على بعض منها في الفرع التالي.

باء- التحديات المتبقية

٤٥ - أفرزت المقابلات التي أجريت في الموقع والاستعراض المكتبي لتقارير مراجعة الحسابات الداخلية المتعلقة بعمليات اختيار شركاء التنفيذ عدداً من العوامل والمعوقات التي قد تؤثر في اختيار شركاء التنفيذ. ففي بعض المشاريع الممولة بموارد خارجة عن الميزانية أو بال تبرعات، ربطت الجهات المانحة مساهمتها في التمويل باختيار واستخدام شركاء تنفيذ محددين أو مجموعة محددة من شركاء التنفيذ، من قبيل منظمات غير حكومية/منظمات مجتمع مدني من بلدان محددة.

٤٦ - وفي بعض الحالات الأخرى تأثرت عملية اختيار المنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني بخيارات/أو قرارات الحكومات المضيفة. ففي كينيا على سبيل المثال، أبرز تقييم أجراه برنامج الأغذية العالمي حالات مارست فيها منظمات غير حكومية تنشيط في مجال تقديم الخدمات الإنسانية حقوقاً حصرياً في مناطق أو أقاليم معينة، سواء بموجب اتفاق أم بناءً على اختيار مقصود من جانب الحكومة. وفي مثل هذه الظروف، تكون القدرة على تحسين نوعية الخدمات عن طريق البحث عن شركاء أفضل أداءً محدودة^(٥).

٤٧ - وتشكل المنافسة بين الوكالات من أجل الظفر بخدمات نفس شركاء التنفيذ مسألة من المسائل المتكررة أيضاً، ولا سيما في سياقات من قبيل حالات الطوارئ وعمليات الإغاثة الإنسانية وحالات فترة ما بعد النزاع، حيث يكون نطاق الاختيار بين شركاء التنفيذ في معظم الحالات محدوداً إن لم يكن منعماً. ثم إن مثل هذه السياقات تجعل عملية الاختيار محفوفة بمخاطر المحاباة والفساد. ويمثل العدد المحدود من شركاء التنفيذ أيضاً تحدياً أمام المؤسسات التي تضطلع بولاية يطغى عليها الطابع التقني أو المعياري، لأن عدد شركاء التنفيذ المناسبين الذين يتمتعون بالخبرة التقنية المطلوبة عادة ما يكون محدوداً للغاية.

(٥) تقييم أجراه برنامج الأغذية العالمي في عام ٢٠١٢، "From food aid to food assistance-working in partnerships" (من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية - العمل في إطار شراكات).

٤٨ - وفيما يتعلق بالشركاء الحكوميين، لا تتبع المؤسسات نهجاً موحداً في تعاونها مع الحكومات لأن هؤلاء الشركاء يختلفون من بلد إلى آخر. وبالتالي، هناك صعوبات في توحيد الإجراءات أو في نقل الممارسات السليمة من مكتب قطري إلى آخر.

٤٩ - وفي بعض الحالات، قد تؤدي المنظمات غير الحكومية الدولية أداءً جيداً في بلد ما، ولكنها قد لا تلقى نفس النجاح في بلد آخر، وذلك لأسباب متعددة منها تباين مهارات الموظفين أو الاختلاف في طبيعة العلاقة مع الحكومة المضيفة.

٥٠ - ورغم ما أُحرز من تقدم ملحوظ في تحسين السياسات والإجراءات المتصلة بشركاء التنفيذ وفي تهذيب عملية الاختيار، ثمة ملاحظة تفرض نفسها بالحاح، وبخاصة في سياق المؤسسات الصغيرة، وهي نقص التدريب والتوجيه في المكاتب القطرية على كيفية اختيار شركاء التنفيذ، وعدم وجود إجراءات تشغيل موحدة وقوائم مرجعية خاصة بعمليات الاختيار (انظر أيضاً الفصل الثاني عشر).

٥١ - ومثلما ذُكر في الفصل الثالث، إن عدم وجود بيانات مُيسرة عن شركاء التنفيذ الذين أنجزوا أعمالاً في السابق، سواء لفائدة المؤسسة التي تقوم بالاختيار أو مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى التي تنشط في البلد أو في المنطقة، يشكل عائقاً أمام استخدام المعلومات الموجودة في إطار عملية اختيار شركاء التنفيذ. وتكون الأمور أصعب في حالات الطوارئ والتدخلات الإنسانية. وقد أُبرزت الحاجة إلى وضع قواعد بيانات عن شركاء التنفيذ تدار مركزياً على مستوى المقار وكذلك على مستوى المكاتب الميدانية، في العديد من التقارير السابقة التي أصدرها مكتب خدمات الرقابة الداخلية وغيره من مكاتب المراجعة الداخلية للحسابات، وكذلك في تقرير وحدة التفتيش المشتركة JIU/REP/97/3.

جيم - الطابع الحاسم للتقييمات المتعلقة بشركاء التنفيذ

٥٢ - يقوم عدد من المؤسسات، في إطار عملية الاختيار، بتقييم شركاء التنفيذ إما من خلال تنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية (تقييمات كلية وجزئية) (انظر الفصل العاشر)، أو من خلال تطبيق منهجياتها الخاصة. غير أن المفتشين لاحظوا تباين كبير في كيفية إجراء التقييمات وتوثيقها. ففي أسوأ الحالات، لا يجري أصلاً أي تقييم لشركاء التنفيذ. وفي حالات أخرى، يتم التقييم على نحو غير ملائم ودون تحليل متعمق وتمحيص للمعلومات التي يقدمها شركاء التنفيذ. وتبين من خلال المقابلات أن الأسباب الكامنة وراء ذلك تعزى في غالب الأحيان إلى انعدام القدرة، من حيث الموارد والخبرات، وعدم وجود مبادئ توجيهية وإجراءات كافية.

٥٣ - يمثل التقييم الأولي والمتعمق لشركاء التنفيذ الذي يُجرى خلال عملية الاختيار عنصراً من أهم العناصر التي تكفل تنفيذ البرامج والأنشطة بطريقة كفؤة وفعالة. وتخدم هذه التقييمات غرضين اثنين: الغرض الأول هو فرز الشركاء من حيث استيفائهم لمعايير

الاختيار (جدارتهم بالثقة، وقدراتهم وخبراتهم التقنية؛ وامتثالهم لمعايير وقواعد منظمة الأمم المتحدة؛ وكفاية أطر المراقبة الداخلية الخاصة بهم؛ وقدراتهم في مجال الإدارة المالية، وما إلى ذلك)؛ ثانياً، تسمح هذه التقييمات بإجراء تحليل متعمق للمخاطر من أجل تحديد الثغرات والأخطار وكيفية معالجتها عن طريق بناء القدرات وتدابير التخفيف من المخاطر.

٥٤- وبناءً عليه، وسواء تعلق الأمر بشركاء حكوميين أو بمنظمات غير حكومية وطنية، يدعم التقييم الأولي المتعمق والشامل جهود بناء القدرات الوطنية ونقل المعارف. ويساعد في تحديد الثغرات الممكنة في القدرات والاحتياجات في مجال التدريب، فضلاً عن إمكانية استخدامه أداة لاتخاذ القرار بشأن كيفية التصدي لهذه الثغرات والاحتياجات. ومن شأنه أيضاً أن يساعد في تحديد الجزء من البرنامج الذي يمكن تنفيذه باعتماد أساليب أخرى أو عن طريق مقدمي الخدمات التجارية. وتحدد الإشارة في هذا الصدد إلى أن بعض المؤسسات إذ تحرص على إقامة علاقة شراكة جيدة، مثل مفوضية شؤون اللاجئين وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي، تقوم على نحو متزايد بتقييمات وتحريرات متعمقة بالتشاور الوثيق مع شركاء التنفيذ المعنيين.

٥٥- وكثيراً ما تعمل وكالات الأمم المتحدة مع عدد من شركاء التنفيذ الذين يقدمون في الوقت نفسه خدمات إلى وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة و/أو كيانات أخرى مثل البنك العالمي والمفوضية الأوروبية، وتوفر لهم الموارد اللازمة. وكشفت تحقيقات عن ازدواجية في الفواتير/العقود في إطار خدمات يقدمها شركاء التنفيذ إلى جهات مانحة متعددة بخصوص أنشطة تتعلق بنفس البرامج (انظر الفصل الحادي عشر). وهذا خطر كامن لا بد من معالجته والتخفيف من أثره، وإن كان غير واسع الانتشار. ويمكن أن يتحقق ذلك على أكمل وجه في مرحلة مبكرة من عملية الاختيار عن طريق تقييمات أولية وتحريرات متعمقة وشاملة. ونظراً إلى التغييرات المتكررة في ملاك موظفي شركاء التنفيذ، تكون هذه التقييمات صالحة لفترة زمنية محدودة، أو يمكن تحديدها في حالة شريك تنفيذ معين حسب الظروف.

٥٦- ويُتوقع أن يفضي تنفيذ التوصية التالية إلى إضفاء المزيد من الفعالية على عملية اختيار شركاء التنفيذ وإلى تعزيز امتثالهم للسياسات والمبادئ التوجيهية القائمة المتعلقة بشركاء التنفيذ.

التوصية ٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يثبتوا عمليات مُحكمة لتقييم شركاء التنفيذ واختيارهم، وينبغي أن تكون هذه العمليات مصممة لتحديد قدرة شريك التنفيذ ومواطن ضعفه والمخاطر المرتبطة به المحتملة وللتأكد من مقدرته على الوفاء بشروط إنجاز البرنامج.

سادساً- التدبير الوطني والتنفيذ الوطني

ألف- طرائق التدبير الوطني/التنفيذ الوطني

٥٧- كما ذكر آنفاً، تُعد الكيانات الحكومية شركاء رئيسيين لعدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة في تنفيذ البرامج والأنشطة وإنجازها. واستجابةً لإعلاني باريس وروما، والقرارات التالية للجمعية العامة (١٩٩/٤٧ و ٢٠٨/٦٢ و ٢٢٦/٦٧)، تتبع المنظمات الأعضاء في اللجنة التنفيذية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأغذية العالمي) أساساً الأسلوب الموحد للتدبير الوطني والتنفيذ الوطني سعياً إلى دعم السيطرة الوطنية وبناء القدرات^(٦).

٥٨- وقد أعدت هذه المنظمات مبادئ توجيهية وإجراءات مفصلة لتفعيل أسلوب التدبير الوطني/التنفيذ الوطني. فلدى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مثلاً، عدد من السياسات والإجراءات التي تمثل إطاراً قانونياً للمشاريع التي تُنجز بأسلوب التدبير الوطني والتنفيذ الوطني؛ وتستفيد اليونيسيف من حملة مبادئ توجيهية، منها المبادئ التوجيهية "لترتيبات التدبير والتنفيذ الوطنيين"؛ ويستخدم صندوق الأمم المتحدة للسكان لوائح وقواعد وإجراءات مماثلة لما يستخدمه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ولدى مؤسسات ووكالات متخصصة أخرى، لا تتبع أسلوب التدبير الوطني/التنفيذ الوطني، مبادئها التوجيهية الخاصة بتنفيذ مشاريع مشتركة مع الكيانات الحكومية الوطنية. ولاحظ المفتشان أن الفاو ومنظمة الصحة العالمية اتخذتا مؤخراً خطوات نحو مواءمة أسلوب عملهما مع أسلوب التدبير الوطني/التنفيذ الوطني، مع مراعاة نماذج أعمالهما الخاصة.

٥٩- وقد تناول تقرير وحدة التفتيش المشتركة لعام ٢٠٠٨، بشأن "التنفيذ الوطني لمشاريع التعاون التقني" (JIU/REP/2008/4)، القضايا المتعلقة بالتدبير الوطني/التنفيذ الوطني، وحدد التحديات والدروس المستفادة من تنفيذ هذين الأسلوبين. وقد أشار هذا التقرير إلى أن الأسلوبين يهدفان إلى تحقيق ما يلي: (أ) اعتماد أكبر على الذات على الصعيد الوطني من خلال استخدام وتعزيز القدرات الإدارية والخبرات التقنية للمؤسسات والأفراد؛ (ب) الاستدامة المعززة للبرامج والمشاريع الإنمائية من خلال تنمية السيطرة الوطنية والمحلية والالتزام بالأنشطة الإنمائية؛ (ج) التخفيف من عبء العمل وإدماج البرامج الوطنية من خلال الاستخدام المتزايد للنظم والإجراءات الوطنية المناسبة. وأشار التقرير، في إطار استنتاجاته، إلى أن عملية التنفيذ التي تقودها الحكومة تقتضي أن تتحمل مؤسسات الأمم المتحدة والشركاء الحكوميون مخاطر أكبر في تحقيق التنمية المستدامة. وينبغي تخفيف هذه المخاطر عن طريق تشجيع السياسات الوطنية السليمة التي تنهض بعملية المساءلة وبناء القدرات.

(٦) ترد في الوثيقة JIU/REP/2008/4 مناقشة لتعريف كل من التنفيذ الوطني والإعمال الوطني.

٦٠- وبالإضافة إلى ذلك، لاحظ التقرير أن عدداً من المؤسسات الأخرى في منظومة الأمم المتحدة تخصص حيزاً محدوداً للتدبير الوطني بوصفه أسلوباً من أساليب تنفيذ برامجها ومشاريعها، وتحتفظ بعض هذه المؤسسات بالحق في استخدام التدبير الوطني على نطاق محدود أو عدم استخدامه على الإطلاق. ومن الأسباب التي سبقت لهذه القيود أن المؤسسات لا تحوّل الأموال بشكل مباشر إلى الحكومات المتلقية. وأشارت مؤسسات أخرى إلى أنها، رغم توقيعها على اتفاق مع الحكومة، التي هي مالكة البرنامج، تبقى مسؤولة في إطار نظمها الخاصة عن الإدارة الكلية للأموال التي تُنقل في إطار التدبير الوطني والإبلاغ عن هذه الأموال.

باء- السيطرة الوطنية وبناء القدرات

٦١- في سياق هذا الاستعراض، استطلع المفتشان بعض القضايا المذكورة في التقرير المشار إليه آنفاً والمتعلق بتنفيذ أنشطة الأمم المتحدة من خلال الحكومات الوطنية. وقد أفرزت المقابلات الميدانية، والاستعراضات المكتبية، والمؤلفات الحديثة عن هذا الموضوع ملاحظات معينة.

٦٢- وتتمثل أولى الملاحظات في إدراك العاملين في منظومة الأمم المتحدة الذين جرت مقابلتهم، والحكومات المضيفة أيضاً، أن الالتزامات التي قطعها المجتمع الدولي على نفسه خلال العقد الأخير بأن ينقل إلى الكيانات الوطنية مزيداً من المسؤولية عن تنفيذ البرامج لم تكن في جميع الحالات التزامات قوية كما كان متوقعاً. فقد أشار معظم من جرت مقابلتهم إلى أنه رغم ما ورد في الإعلانات وقرارات الأمم المتحدة المختلفة من التزام عام باستخدام النظم الوطنية وبناء القدرات الوطنية، لم يكن من الواضح بدرجة كافية المقصود من عبارات من قبيل: "الإشراف العملي على التدبير والتنفيذ الوطنيين"، و"إنجاز البرامج/المشاريع، وتوفير السلع والخدمات من جانب الأمم المتحدة نيابة عن الحكومات الوطنية"، و"توليفة من بعض جوانب كلتا الصيغتين". فقد وجد المديرون والموظفون الذين جرت مقابلتهم صعوبات في الإجابة عن هذه الأسئلة أو مناقشتها من واقع خبراتهم في العمل.

٦٣- وقُدمت ملاحظات مماثلة، مثلاً في الدراسات الاستقصائية التي وجهتها أمانة الأمم المتحدة في عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣ لحكومات البلدان المستفيدة من البرامج، وللمنسقين المقيمين في سياق الاستعراض الذي يجري كل أربع سنوات^(٧). وقد طلبت الجمعية العامة، في الفقرة ٦٣ من قرارها ٢٢٦/٦٧، وضع نهج مشترك وإطار عمل لقياس التقدم المحرز في

(٧) انظر "تنفيذ قرار الجمعية العامة ٢٢٦/٦٧ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية: تقرير الأمين العام" (E/2013/94)، الذي يقدم معلومات إضافية عن الدراسات الاستقصائية الأربع لعام ٢٠١٢ التي وُجّهت إلى حكومات جميع البلدان المستفيدة من البرامج وجميع المنسقين المقيمين، وأعضاء أفرقة الأمم المتحدة، ورؤساء أفرقة إدارة العمليات على المستوى القطري، ومنظمات المجتمع المدني في البلدان المستفيدة من البرامج.

تنمية القدرات في البلدان المستفيدة من البرامج. وترد الخطوات التي ينبغي اتخاذها لهذا الغرض في خطة عمل مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بشأن الاستعراض الذي يجري كل أربع سنوات.

٦٤ - ورغم ما تقدم ذكره، لم يعثر المفتشان على أية دراسة شاملة مستقلة بشأن النتائج الفعلية التي تحققت على نطاق منظومة الأمم المتحدة، من حيث السيطرة الوطنية، والتنسيق على صعيد المنظومة في مجال بناء القدرات وفقاً للاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات، والاستعراض الذي يجري كل أربع سنوات، أو بشأن مسألة من هو المسؤول النهائي عن إنجاز البرامج وتحقيق النتائج. وباستثناء عدد محدود من التقييمات التي أجرتها مؤسسات معينة لمعالجة هذا الموضوع في إطار عملياتها الذاتية^(٨)، يبدو أن معظم مؤسسات الأمم المتحدة لم تتعمق في دراسة مدى تأثير تدخلات مؤسسات الأمم المتحدة في السيطرة الوطنية، وبناء القدرات، وتبعات هذه التدخلات. ويرى المفتشان أن هذه المسألة ينبغي أن تكون موضوعاً للتأمل الجماعي فيما بين كيانات منظومة الأمم المتحدة وموضوعاً لدراسة شاملة على نطاق المنظومة.

٦٥ - وثمة ملاحظة أخرى استُخلصت من المقابلات التي جرت في المقار والمكاتب الميدانية، هي الممارسة التي يقوم بها عدد من الوكالات الإنمائية التابعة للأمم المتحدة من أجل زيادة إنجاز برامجها من خلال التنفيذ المباشر البحث، و/أو الإشراف المباشر للمكاتب القطرية للأمم المتحدة في تقديم خدمات إلى الكيانات الوطنية، مثل إدارة الموارد البشرية، والمشتريات، وما إلى ذلك. وأنشأت بعض المؤسسات أيضاً وحدات في الوزارات الحكومية الوطنية في إطار ترتيبات التدبير الوطني أو التنفيذ الوطني لتنسيق عملية إنجاز البرامج. وتشير المعلومات المقدمة إلى المفتشين إلى أن ذلك يمثل، من جانب، نهجاً مفيداً لدعم القدرات الوطنية. ومن جانب آخر، أشير إلى ضرورة توخي المزيد من الحذر للتأكد من أن هذه الوحدات التابعة للوزارات الحكومية الوطنية تركز على كل من التنسيق، ونقل المعرفة، وبناء القدرات، ومهام الخدمات الاستشارية، ولا تشارك مشاركة مباشرة في التنفيذ الفعلي للبرامج، فتنتقل بذلك إلى وضع "التنفيذ المباشر بحكم الواقع".

٦٦ - وتشير التقارير إلى أن أحد الجوانب ذات الصلة بما تقدم هو أن بعض الحكومات الوطنية تختار تدبير أو تنفيذ البرامج أو المشاريع بشكل مباشر من جانب وكالات الأمم المتحدة. وقد يُعزى ذلك إما إلى افتقار الحكومة إلى القدرة على التنفيذ ورغبتها في تجنب خطر الفشل المحتمل وآثار ذلك على التمويل المُقدم من الجهات المانحة، أو إلى ضعف رغبة الحكومة في بناء القدرات وتحمسها للتنفيذ الفعلي للبرامج - بحسب مقتضى الحال في البلدان ذات الدخل المتوسط.

(٨) UNDP, Evaluation of UNDP Contributions to Strengthening National Capacities, December 2010; UNFPA, Evaluation Report No.20, UNFPA's Support to National Capacity Development Achievements and Challenges, September 2003; and WFP, Evaluation of WFP's Capacity Development Policy and Operations, May 2008.

٦٧- ويتعلق جانب آخر بحرص عدد من مؤسسات الأمم المتحدة على العمل في بيئة تقل فيها المخاطر. ويشعر معظم موظفي الأمم المتحدة الذين جرت مقابلتهم في الموقع أن بناء القدرات يستلزم جهداً متفانياً يركز على عنصر "القدرات" لا على عنصر "التنفيذ". ويتطلب ذلك، بداهةً، أن تتحمل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، في حالات معينة، مخاطر أكبر عند التعامل مع الشركاء الحكوميين - الذين قد لا تتوافر لديهم وسائل إنجاز برنامج ما - وأن تبذل جهوداً لدعم الشركاء الحكوميين في غضون ذلك. وقد تكون المخاطر المرتبطة بالتنفيذ من خلال هؤلاء الشركاء الحكوميين أكبر كثيراً من المخاطر التي ينطوي عليها التنفيذ المباشر أو عن طريق المنظمات غير الحكومية. وفي سياق بيئة عمل تستدعي زيادة المساءلة وزيادة القيمة مقابل المال، وتزايد عدم التسامح من جانب الدول الأعضاء المانحة إزاء الغش والفساد، يكون الشاغل الأساسي لمؤسسات الأمم المتحدة هو ضمان إنجاز البرامج وفقاً لولاياتها وللوائح المفروضة عليها. فقد يحدث بالفعل بناء القدرات، ولكن العملية تتخذ فيما يبدو شكل تدريب عرضي أكثر منه محور تركيز التدخل.

٦٨- ويشير المفتشان إلى أن لدى عدد من الوكالات برامج عدة مكرسة لبناء قدرات الكيانات الحكومية، وإلى وجود عدد من التدخلات الناجحة في جميع مستويات منظومة الأمم المتحدة تبين ما يمكن إنجازه عند تنفيذ مبادرات محددة الهدف ترمي إلى بناء القدرات. رغم ذلك، فإن التحديات والوقائع المتعلقة بإنجاز البرامج والمشاريع بأسلوبي التدبير الوطني/التنفيذ الوطني، وما يصاحب ذلك من مخاطر وتكاليف إضافية، تشكل عوامل يجب أن تؤخذ في الاعتبار. ورأى العديد ممن جرت مقابلتهم أن تقاسم المخاطر فيما بين الدول الأعضاء المانحة، ومؤسسات الأمم المتحدة، والحكومات المتلقية، مجال ينبغي استطلاعه بدرجة أكبر فيما بين الجهات المختلفة صاحبة المصلحة من أجل إتاحة بيئة أنسب لنجاح التدخلات. وعلى الرغم من أن إنجاز البرامج عن طريق التدبير الوطني/التنفيذ الوطني يعكس في الظاهر خياراً محفوفاً بمخاطر أكبر في الأجل القصير، فإن تنفيذ قرارات الأمم المتحدة المذكورة أعلاه من شأنه أن يفضي إلى تحقيق مزايا وفوائد في الأجل الطويل.

٦٩- ويُتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى إشراك شركاء التنفيذ بقدر أكبر من الفعالية والكفاءة.

التوصية ٥

ينبغي للجمعية العامة، في سياق الاستعراض الذي يجري كل أربع سنوات وتماشياً مع الجهود الراهنة من أجل وضع إطار مشترك داخل الأمم المتحدة لقياس التقدم المحرز في مجال تنمية القدرات الوطنية، أن تكلف بإعداد دراسة على نطاق المنظومة من أجل الوقوف على مدى فعالية النهج والمبادرات والنظم المتصلة بشركاء التنفيذ ومدى تأثيرها في تعزيز القدرات الوطنية وتشجيع السيطرة الوطنية في إنجاز البرامج والأنشطة من أجل التنمية المستدامة.

سابعاً - تعددية الصكوك القانونية

٧٠- تستخدم المؤسسات مجموعة متنوعة من الصكوك القانونية لإشراك شركاء التنفيذ، وقد وضعت للغرض نماذج مختلفة للاتفاقات التي تبرمها مع مختلف فئات شركاء التنفيذ. وعادة ما تُستخدم مذكرات التفاهم في حالة الشركاء الحكوميين والمنظمات الحكومية الدولية، بينما تبرم كتب موافقة أو رسائل تفاهم أو اتفاقات مماثلة في حالة المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني. وعندما تقوم مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة بإشراك مؤسسة أخرى تابعة للأمم المتحدة للاضطلاع بدور شريك التنفيذ، غالباً ما يُستخدم نموذج اتفاق موحد تعدّه مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية/مكتب الأمم المتحدة لتنسيق العمليات الإنمائية. وعادة ما تُكمل الاتفاقات بوثائق المشاريع ووثائق أخرى داعمة.

٧١- وقد وضعت بعض المؤسسات، لا سيما المؤسسات العاملة في قطاع المساعدة الإنسانية، إجراءات عاجلة، وهي تستخدم اتفاقات احتياطية مع شركاء يُختارون مسبقاً لحالات الطوارئ وأوضاع الأزمات (انظر الفصل الثالث عشر). وقد تشمل الصكوك القانونية الأخرى اتفاقات ثلاثية (مثل الاتفاقات المبرمة بين مفوضية شؤون اللاجئين، والحكومة المضيفة للاجئين، وشركاء التنفيذ)؛ واتفاقات عالمية مع منظمات غير حكومية دولية (مثل مذكرات التفاهم العالمية مع برنامج الأغذية العالمي بشأن ترتيبات العمل التعاونية مع منظمة غير حكومية دولية). وفي حالة منظمة الصحة العالمية، قد تشمل الترتيبات ما يلي: اتفاقات لإنجاز عمل، وهي تُستخدم في سياق التعاقد على سلع وخدمات؛ واتفاقات الخدمات التقنية، وهي تُستخدم في سياق البحث والتطوير في الطب السريري؛ وترتيبات التعاون المالي المباشر في حالة الدفعات التي تسدها منظمة الصحة العالمية لتغطية تكاليف البنود التي تتحملها الحكومات إن لم تدفعها المنظمة.

٧٢- ويقدم المرفق السادس موجزاً لمختلف الصكوك القانونية التي تستخدمها مؤسسات الأمم المتحدة لإشراك شركاء التنفيذ.

٧٣- وتجدر ملاحظة أن عدداً من المؤسسات، مثل الأمانة العامة للأمم المتحدة (صندوق بناء السلام، وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تقدم التمويل للغير عن طريق المنح، وأنها تبرم لهذا الغرض اتفاقات لتقديم المنح مع المنظمات المتلقية. وبينما تختلف اتفاقات المنح عن اتفاقات شركاء التنفيذ من حيث مصدر التمويل - يكون عادة من خارج الميزانية العادية، وتخصص الأموال لبرنامج محدد - فإن عملية اختيار الجهات المتلقية للمنح، وتقييمها الأولي، والتحري عنها، ورصدها، ومراجعة حساباتها، والإبلاغ عنها، والمسائل المتعلقة بمساءلتها، كل ذلك يماثل ما يناظره في الاتفاق مع شركاء التنفيذ. ولذلك، يجوز تطبيق التوصيات الواردة في هذا التقرير بشأن تلك المسائل على اتفاقات المنح، على أن تؤخذ خصائص اتفاقات المنح في الاعتبار بحسب الاقتضاء. وبالمثل، تنطبق التوصيات أيضاً على طرائق التنفيذ في سياق الصناديق المتعددة المانحين

والصناديق المجمعّة الأخرى، مثل مرفق البيئة العالمية، والصندوق الاستئماني المتعدد المانحين، والصندوق المشترك للأنشطة الإنسانية، وصندوق مواجهة الطوارئ.

ألف - تحديث اتفاقات شركاء التنفيذ وفقاً للممارسة الجيدة

٧٤- يختلف مضمون الاتفاقات النموذجية التي تُستخدم مع مختلف فئات شركاء التنفيذ، من مؤسسة إلى أخرى. وتحدد هذه الاتفاقات الإطار الرئيسي للتعاون وأسلوب العمل، بما في ذلك أهداف المشروع، ومسؤوليات الأطراف وواجباتهم، وطرائق التنفيذ، وترتيبات الإبلاغ والرصد ومراجعة الحسابات. وترد في المرفق السابع قائمة بالأحكام الأكثر استخداماً والاشتراطات الدنيا المدرجة في الاتفاقات المبرمة مع شركاء التنفيذ، سواء في الاتفاق ذاته أم في وثائق المشروع المرفقة.

٧٥- وفي سياق استعراض عينة من الاتفاقات المبرمة مع شركاء التنفيذ، لاحظ المفتشان أن الاتفاقات لا تشتمل جميعها على الأحكام الضرورية التي تضمن حماية مصالح المؤسسات وحقوقها على النحو المناسب. فمثلاً، لم تدرج بعض المؤسسات في الاتفاقات حقوق الغير والمتعاقدين من الباطن في التحري عن شركاء التنفيذ. ومن أمثلة الممارسات الجيدة في هذا الصدد، المبادرات التي أطلقتها مؤسسات مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، واليونيسيف، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، ومفوضية شؤون اللاجئين، والتي تعالج هذا القصور بإضافة أحكام مناسبة إلى اتفاقاتها الموحدة.

٧٦- وثمة أيضاً أوجه قصور تتعلق بالأحكام ذات الصلة بمكافحة الإرهاب ومكافحة الفساد، والأحكام المتعلقة برد الممتلكات، والأحكام المتعلقة باستخدام شعار المؤسسات وحقوقها في الملكية الفكرية، والمشتريات التي يجريها شركاء التنفيذ، والأحكام المتعلقة بالقانون المنطبق. وتشمل أوجه القصور الأخرى عدم وجود أحكام بشأن المسؤوليات القانونية المترتبة على أنشطة شركاء التنفيذ، أو حقوق الملكية فيما يتعلق بالمعدات المقدمة إلى شركاء التنفيذ. وأخيراً، ليست جميع الاتفاقات تتضمن إشارة رسمية إلى مدونة قواعد سلوك أو تشترط الاعتراف بها.

٧٧- وكما ذكر آنفاً، يمكن أيضاً تجنب مخاطر حصول شركاء التنفيذ على أموال إضافية من جهات مانحة أخرى من أجل البرنامج نفسه، أو تحميل التكاليف العامة نفسها على الجهات المانحة المتعددة، وذلك بإدراج حكم في الاتفاق يلزم الشريك بالإفصاح لمؤسسة الأمم المتحدة عن أي أموال إضافية يتلقاها من أجل المشروع نفسه. وقد أدرجت بعض المؤسسات، مثل منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ومفوضية شؤون اللاجئين، شروطاً لهذا الغرض في الاتفاقات المبرمة مع شركاء التنفيذ.

٧٨- ويبين الجدول ١ بعض الأحكام والشروط التي لم تدرجها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، على نحو متسق، في الاتفاقات المبرمة مع شركاء التنفيذ، والتي يرى المفتشان أنها مهمة لحماية مصالح المؤسسات وحقوقها. ويُشار أيضاً إلى المرفق السابع الذي يتضمن أحكاماً وشروطاً إضافية.

الجدول ١

الأحكام/الشروط المهمة التي لم تُدرج على نحو متسق في الاتفاقات المبرمة مع شركاء التنفيذ

- حقوق الغير والمتعاقدين من الباطن في التحري
- الشروط المتعلقة بمكافحة الإرهاب ومكافحة الفساد
- اشتراط الإبلاغ الفوري عن أي غش يُكتشف
- مؤشرات الأداء فيما يتعلق بأنشطة وحصائل ونواتج ونتائج أعمال شركاء التنفيذ
- عمليات الشراء والتعاقد من الباطن التي ينجزها شركاء التنفيذ
- الشروط المتعلقة بالقانون المنطبق
- الأحكام المتعلقة بالملكية الفكرية واستخدام شعار المؤسسات
- تحديد المسؤوليات القانونية الناجمة عن أنشطة شركاء التنفيذ
- حقوق الملكية المتصلة بالمعدات المقدمة لشركاء التنفيذ
- اشتراط وضع مدونة قواعد سلوك لشركاء التنفيذ والاعتراف بها
- حكم بشأن الإفصاح عن الأموال التي يتلقاها شركاء التنفيذ من جهات مانحة أخرى في إطار المشروع

٧٩- وتمثل مذكرات التفاهم وكتب الموافقة، والوثائق المماثلة، جزءاً مهماً من الأساس الذي يستند إليه شركاء التنفيذ في عملهم وفي تحقيق النتائج المنشودة. ولكي تؤدي هذه الوثائق دوراً فعالاً، ينبغي أن تتضمن عناصر أساسية تغطي جميع المراحل والجوانب ذات الصلة بتنفيذ البرنامج/المشروع.

٨٠- ويُتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى إشراك شركاء التنفيذ بقدر أكبر من الفعالية والكفاءة.

التوصية ٦

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يعززوا اتفاقات شركاء التنفيذ وسائر الصكوك القانونية انسجاماً مع الممارسات الجيدة، بحيث تُدرج جميع الأحكام اللازمة لحماية مصالح مؤسساتهم وحقوقها.

باء - الاتفاقات الضيقة النطاق

٨١- أبرمت عدة مؤسسات، مثل مفوضية شؤون اللاجئين، وموئل الأمم المتحدة، واليونسيف، ومنظمة العمل الدولية، اتفاقات مع شركاء التنفيذ لإنجاز مشاريع صغيرة الحجم تتضمن قدرًا محدودًا من الموارد. وتنص تلك الاتفاقات على أحكام أقل صرامة وتخضع لإجراءات الموافقة حسب عمليات تفويض السلطة المطبقة في كل مؤسسة. وأشار من جرت مقابلتهم إلى أن هذه الاتفاقات تحد من العبء الإداري الملقى على عاتق المؤسسات، وتقلل من تكاليف العمليات التجارية، وتسمح باتخاذ قرارات سريعة. ويتضمن المرفق السادس، في جملة أمور، معلومات عن المؤسسات التي أبرمت اتفاقات ضيقة النطاق مع شركاء التنفيذ. ويورد المرفق الثامن نموذجاً لاتفاق ضيق النطاق. ويوصي المفتشان المؤسسات بأن تنظر في وضع واعتماد اتفاقات ضيقة النطاق مع شركاء التنفيذ، إن لم تكن قامت بذلك فعلاً، وذلك وفقاً لإجراء تفويض السلطة المناسب.

جيم - تكاثر الاتفاقات مع شركاء التنفيذ

٨٢- لاحظ المفتشان اتجاه بعض المؤسسات نحو الاتفاق مع عدد كبير جداً من شركاء التنفيذ. فبدلاً من إبرام اتفاق واحد مع شريك لتنفيذ البرنامج أو المشروع بأكمله، تبرم بعض المكاتب القطرية اتفاقات متعددة، بمبالغ أقل، تشمل أجزاء من البرامج/المشاريع. ويُعزى ذلك أساساً إلى القيود المتصلة بعتبة الموافقة وتفويض السلطة على المستوى القطري. وقد أشار العاملون الميدانيون إلى أن إجراءات الموافقة، بما في ذلك إجراءات الحصول على موافقة المقر، أو موافقة اللجان المعنية بشركاء التنفيذ، تستغرق وقتاً طويلاً وتتسم بالتعقد، وتزيد من العبء الإداري، وتؤخر تنفيذ المشاريع. ورغم ذلك، من المسلم به أن الابتعاد عن هذه الممارسة لا يتوافق مع القواعد المتفق عليها لتفويض السلطة، ويضعف عملية الاختيار والضوابط الموضوعية، ويسفر عن زيادة عدد الاتفاقات التي ينبغي رصدها، ومن ثم زيادة المخاطر الكلية.

٨٣- وفي هذا الصدد، تشير تقارير مراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين على نحو متكرر إلى العدد الكبير من الالتزامات غير المسددة، مما يزيد من العدد المرتفع أصلاً من الاتفاقات السارية المفعول مع شركاء التنفيذ، ويؤدي إلى تكاليف إدارية إضافية. وفي سياق معالجة شواغل مراجعي الحسابات، بذلت عدة مؤسسات، مثل اليونسيف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة الأمم المتحدة للمرأة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، جهوداً لتقليص عدد الالتزامات غير المسددة. وتشمل التدابير الإضافية الجيدة لتقليص عدد الاتفاقات السارية المفعول وضع أدوات جديدة للرصد المالي (مثل آلية المتابعة المالية الخاصة بالمكاتب القطرية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي) أو نُظُم مثل الوصلة البينية الإلكترونية مع شركاء التنفيذ تسمح بتصفية السلف من خلال الإنترنت.

٨٤- وينبغي تحقيق توازن بين الضوابط الضرورية والامتنال للإجراءات المتفق عليها، مما يسمح ببعض المرونة في الحالات التي تكون فيها هذه الضوابط لازمة ومناسبة لتقليل العبء الإداري.

٨٥- ويوصي المفتشان بأن يقوم الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بما يلي: (أ) مراجعة العتبات القائمة ونظام تفويض السلطة للمكاتب القطرية فيما يتعلق بإبرام اتفاقات مع شركاء التنفيذ، مع مراعاة دور اللجان القطرية المعنية بشركاء التنفيذ؛ (ب) تعديل الأحكام المتعلقة بالعتبات، بحسب الضرورة، بما يحقق المرونة الإدارية مع الإبقاء على ضوابط مناسبة لضمان الامتنال.

دال- الاتفاق الموحد لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بشأن نقل الموارد بين وكالتين من وكالات الأمم المتحدة

٨٦- وضعت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية وأقرت نموذج اتفاق موحداً لنقل الموارد بين وكالتين من وكالات الأمم المتحدة، بالإضافة إلى مذكرة توجيهية^(٩). ويمثل هذا الاتفاق الموحد نموذجاً/هيكلًا عاماً ينظم العلاقة بين وكالتين تعملان في شراكة وتنقل إحدهما موارد إلى الأخرى لتنفيذ أنشطة برنامجية، كما يتيح الاتفاق خيارات أمام الوكالات لاختيار شركائها وفقاً للظروف.

٨٧- وأبلغ المفتشان بأن مؤسسات الأمم المتحدة تستخدم في الوقت الراهن نموذج اتفاق مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في جميع الحالات التي يناسبها الاتفاق. ويوصي المفتشان، في سياق تأييدهما لاقتراح مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، بأن تستخدم مؤسسات الأمم المتحدة نموذج الاتفاق الموحد للمجموعة بشأن نقل الموارد بين وكالتين من وكالات الأمم المتحدة، حيثما يتسنى ذلك، بهدف تقليل تكاليف العمليات التجارية وتيسير تحقيق الاتساق على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

(٩) UNDG, Fiduciary Management Oversight Group, "Guidance note on transferring contributions from one UN agency to another for the purpose of programmatic activities, March 2011"

ثامناً - الرصد والتقييم

٨٨- لا غنى عن الرصد والتقييم الفعالين لضمان إنفاق الموارد المخصصة لشركاء التنفيذ في الغرض المنشود، ولتحقيق الأهداف والنتائج المتوخاة.

٨٩- ولوحظ في معظم المؤسسات التي جرى استعراضها أن الاتفاقات المبرمة مع شركاء التنفيذ، ووثائق المشاريع ذات الصلة، تتضمن نبذة عن إطار رصد البرامج/المشاريع التي ينفذها الشركاء والإبلاغ عنها. ويحدد هذا الإطار، في جملة أمور، مسؤوليات شركاء التنفيذ وأنشطتهم ونتائجهم، بالإضافة إلى الأطر الزمنية والميزانيات الخاصة بأعمالهم، ونوع وتواتر الإبلاغ من جانب شريك التنفيذ، وأنشطة الرصد المتفق عليها. ويحدد الإطار أيضاً جداول الدفع/الأقساط استناداً إلى التقدم المحرز. ويختلف إطار الرصد والإبلاغ المستخدم من جانب المؤسسات بحسب نوع المشروع، ونوع التدخل، وبيئة التنفيذ.

٩٠- ولاحظ المفتشان أن عدداً من مؤسسات الأمم المتحدة بذلت جهوداً متضافرة في السنوات الأخيرة لتعزيز عملية رصد شركاء التنفيذ. وشملت هذه الجهود مراجعة أكثر انتظاماً للتقارير الواردة من شركاء التنفيذ، وتزايد تواتر الزيارات الميدانية والمعينات الموقعية، وتحديث وتنقيح مبادئها التوجيهية المتعلقة بالرصد، مثل إصدار إجراءات التشغيل الموحدة، بما في ذلك القوائم المرجعية، لرصد أعمال شركاء التنفيذ من جانب الموظفين الميدانيين^(١٠).

٩١- وكان الغرض من بدء تنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية في عام ٢٠٠٦ هو تنسيق التحويلات النقدية إلى شركاء التنفيذ، وتيسير رصد أعمالهم على نحو أفضل. ويشمل إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية، الذي أعدته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية/مكتب الأمم المتحدة لتنسيق العمليات الإنمائية، عناصر لرصد أداء شركاء التنفيذ، وأداة للإبلاغ المالي (استمارة الإذن بالصرف وشهادة الإنفاق)، ونظم المراجعة المالية لمشاريع شركاء التنفيذ. وتمثل إحدى مزايا الإطار في استناد نظام الرصد إلى المخاطر التي تُحدد في وقت مبكر في إطار عملية التنفيذ. غير أن مؤسسات الأمم المتحدة لم تعتمد جميعها إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية. ويتناول الفصل العاشر التحديات والمسائل المتعلقة بهذا النهج، والجهود الراهنة الرامية إلى تعزيز تنفيذه.

(١٠) تجدر ملاحظة أن الاتحاد الأوروبي، بوصفه شريكاً مهماً للأمم المتحدة يُسهم بأكثر من مليار يورو لدعم برامج ومشاريع المساعدة الخارجية، أجرى تنقيحات لقواعده ولوائحه المالية (دخلت حيز النفاذ اعتباراً من عام ٢٠١٤)، مما سيؤثر في طريقة عمل الاتحاد الأوروبي مع الشركاء (في التنفيذ)، بما في ذلك مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وتشمل التغييرات، مثلاً، إدراج شرط أولي يضمن أن تكون نظم شركاء التنفيذ المعمول بها في وكالات الأمم المتحدة (والشركاء الآخرين) كافية لضمان الحصول من شركاء التنفيذ على قيمة مقابل المال، بما في ذلك ضمان استخدام المال في الغاية المنشودة، وكشف أي مخالفات محتملة. وفي وقت إجراء هذا الاستعراض، كانت عملية تنقيح قواعد وإجراءات الاتحاد الأوروبي الواجبة التطبيق، بما في ذلك قواعد وإجراءات هيئة المعونة الأوروبية ومكتب المفوضية الأوروبية المعني بالشؤون الإنسانية، لا تزال جارية.

٩٢- ورغم التحسن الملحوظ، اعترف عدد من المؤسسات بالحاجة إلى مزيد من العمل لضمان وجود إطار قوي وفعال لرصد شركاء التنفيذ. وقد أعرب مراجعو الحسابات الداخليون مراراً عن قلقهم إزاء كفاية التوجيهات وإزاء عدم فعالية رصد شركاء التنفيذ وآليات الإبلاغ على أرض الواقع. ومن المسائل التي لاحظها المفتشان أن رصد شركاء التنفيذ لا يزال يعتمد أساساً على التقدم المحرز وعلى التقارير الختامية المقدمة من شركاء التنفيذ أنفسهم، ولكن لا يتحقق موظفو الأمم المتحدة في حالات عديدة من المعلومات المقدمة. ولا تتم عمليات التحقق، إن أُجريت، بطريقة منهجية، ولا تستند إلى تقييم المخاطر. وتُعد الزيارات الميدانية إلى مواقع المشاريع، والمعينات الموقعية، وتوافر الوثائق الداعمة، كإيصالات والقسائم وما إلى ذلك، هي الاستثناء لا القاعدة بالنسبة إلى بعض المكاتب القطرية. ولوحظ في حالات معينة أن المؤسسات لا تفتقر فحسب إلى آليات الرصد، وإنما تُعاني أيضاً من عدم إمكانية الاتصال المباشر بالمستفيدين، ومن ثم فإنها تعتمد اعتماداً كاملاً على المعلومات التي ترددها من شركاء التنفيذ دون تحقق كافٍ من البيانات والمعلومات المقدمة.

٩٣- وتشير المعلومات إلى أن إحدى العقبات الرئيسية أمام الرصد الفعال هي نقص القدرات، من حيث الموارد (البشرية وغيرها) والخبرة التقنية. ويستلزم الرصد مجموعات معينة من المهارات، مثل الخبرة المالية، ومهارات إدارة البرامج، ومعارف تقنية خاصة بالبرامج والمشاريع. فمثلاً، قد لا يتمكن موظفو البرامج، الذين يفتقرون إلى خبرة واسعة في مراجعة البيانات المالية، من اكتشاف أوجه التضارب أو المشاكل في التقارير المالية المقدمة من شركاء التنفيذ، ومن جانب آخر، قد لا يتمكن الموظفون الماليون من إجراء تقييم مناسب للإنجازات التي تحقّقها البرامج. ومع ذلك، تُجرى أنشطة الرصد في المكاتب القطرية أو في الموقع من خلال الموظفين العاملين في الوحدات المكتبية المحدودة، بغض النظر عن خبرتهم. وقد لاحظ من جرت مقابلتهم، وهو ما أكدته أيضاً العديد من تقارير المراجعة الداخلية للحسابات، الحاجة إلى توجيهات أفضل بشأن عملية الرصد، مثل إجراءات التشغيل الموحدة، والقوائم المرجعية، وما إلى ذلك، والحاجة أيضاً إلى تزويد العاملين بالتدريب المكثف في مجال طرائق الرصد، لا سيما في الحالات التي يضطلع فيها بزيارات الرصد صغار الموظفين الذين لا تتوافر لديهم المهارات المناسبة أو الخبرة الكافية بعمليات شركاء التنفيذ الجاري مراجعتها. ولا يزال نقص الموارد اللازمة لرصد شركاء التنفيذ يشكل تحدياً رئيسياً لمعظم المؤسسات.

٩٤- وأخيراً، لا يزال رصد أنشطة شركاء التنفيذ، في المناطق التي تعاني من النزاع أو الخارجة من النزاع، وفي حالات الأزمات الإنسانية، وفي المناطق التي يتعذر الوصول إليها، تحدياً مستديماً تسعى معظم المؤسسات سعياً حثيثاً للتغلب عليه.

ألف- رصد مشاريع شركاء التنفيذ القائم على المخاطر

٩٥- أوصى مراجعو الحسابات الداخليون والخارجيون، في عدة مناسبات، بأن تضع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وترسي إطاراً للرصد المنهجي لشركاء التنفيذ بالاستناد إلى

المخاطر. وبالنسبة إلى المؤسسات التي تسند إلى شركاء التنفيذ عدداً كبيراً من المشاريع، ويكون عدد موظفيها المعنيين برصد العمل محدوداً، من شأن وجود إطار قوي للرصد القائم على المخاطر أن ييسر عملية تخصيص الموارد الشحيحة للمشاريع الأشد تعرضاً للمخاطر. وفي إطار تقييم شريك التنفيذ والتحري عنه، ينبغي تحديد المخاطر ذات الصلة، ووضع الخطط المناسبة للحد من المخاطر، ثم تنفيذها. ويحدد مستوى المخاطر، في جملة أمور، نطاق أنشطة الرصد ونوعها، والتدابير الإضافية المتعلقة بالحیطة الواجبة، وبرنامج المدفوعات/الأقساط، وتواتر تقديم التقارير، وطلبات تقديم الوثائق الداعمة، وترتيبات مراجعة الحسابات، والزيارات الميدانية وزيارات الرصد، والمعاينات الموقعية.

٩٦- وبينما يُلاحظ أن إدارة المخاطر في المؤسسات، والنُهج القائمة على المخاطر إزاء الجوانب المختلفة لتنفيذ المشاريع، بما في ذلك نهج مراجعة الحسابات القائم على المخاطر، أصبحت تشكل، على نحو تدريجي، ممارسة موحدة في العديد من مؤسسات الأمم المتحدة، فإن الأمر ليس كذلك فيما يتعلق بإدارة شركاء التنفيذ. فقد بدأت بعض المؤسسات، التي حدثت مؤخراً سياساتها ومبادئها التوجيهية المتعلقة بشركاء التنفيذ، في علاج أوجه القصور تلك، ووضعت نهجاً قائماً على المخاطر لإدارة شركاء التنفيذ ورصدهم.

٩٧- وتُعد مفوضية شؤون اللاجئين أحد الأمثلة على ذلك، إذ تبذل جهوداً جديرة بالثناء لإدماج ممارسات إدارة المخاطر في جميع العمليات ذات الصلة بإدارة شركاء التنفيذ. كما أعدت في عام ٢٠٠٩ أداة قائمة على المخاطر من أجل الاختيار المسبق للشركاء. وبالإضافة إلى ذلك، وفي إطار جهود أخرى، أعدت مذكرة توجيهية لمكاتب مفوضية شؤون اللاجئين، تتعلق برصد أداء شركاء التنفيذ وكيفية استخدام وتنفيذ نهج أكثر تنظيماً لرصد شركاء التنفيذ استناداً إلى المخاطر. وأعدت أيضاً مؤخراً توجيهات سياسية وإجرائية بشأن نهج قائم على المخاطر للاختيار المسبق للشركاء. وفي برنامج الأغذية العالمي، وبعد استعراض أطر شركاء التنفيذ القائمة المتعلقة بالمخاطر من أجل تحديد العمليات المشتركة لتقييم المخاطر والأدوات اللازمة لإدارة المخاطر المشتركة على نحو فعال، تقرر إجراء دراسات حالة وعقد حلقات عمل مع الشركاء في زيمبابوي وجنوب السودان لضمان فهم كيفية تقاسم المخاطر في البيئات الميدانية. وقد حددت حلقات العمل عدداً من النتائج التي عُرضت لاحقاً في مشاورات برنامج الأغذية العالمي السنوية بشأن الشراكة لعام ٢٠١٣. وكانت حلقات العمل المشتركة بشأن تقاسم المخاطر بين برنامج الأغذية العالمي وشركاء التنفيذ بمثابة منتديات فعالة لإجراء مناقشات صريحة بشأن المخاطر، لا سيما عندما يؤدي حجم و/أو نطاق العمليات إلى استبعاد الآليات الفعالة لتقاسم المخاطر. وقد شجعت حلقات العمل العاملين في برنامج الأغذية العالمي وشركاء التنفيذ على تقاسم المخاطر في سياق عملياتهم، مع تأكيد أهمية الأهداف والمخاطر المشتركة، وتحديد إجراءات التخفيف وملكيته.

٩٨- ومع ذلك، لاحظ المفتشان أيضاً أن أنشطة الرصد لدى بعض المؤسسات تسترشد باعتبارات الملاءمة أو الاعتبارات الظرفية أو العرضية، لا بعوامل الخطر الفعلية. فمثلاً، قد

تيسر زيارة برامج شركاء التنفيذ في منطقة معينة نظراً إلى سهولة الوصول إليها، بينما يتعذر تفتيش أو زيارة مواقع البرامج النائية، رغم "المخاطر الأعلى" المحدقة بها. وفي حالات أخرى، تجري زيارة مواقع المشاريع القليلة المخاطر لوجودها في نفس المنطقة الجغرافية مع مشاريع أخرى من المقرر تفتيشها. وفي حالات أخرى، تُتخذ القرارات المتعلقة بالمشاريع التي يجب تفتيشها بحسب كل حالة، بناءً على الخيارات التي يحددها موظفو أو مديرو البرامج المختلفة الذين قد يستخدمون معايير مختلفة. ومن شأن وجود إطار رسمي للرصد القائم على المخاطر أن يساعد على ضمان المراعاة المناسبة لعوامل الخطر، وأن يسمح بالتخطيط الطويل المدى للتخفيف من المخاطر وبالتوثيق المناسب للعملية، فضلاً عن الاستخدام الرشيد للموارد الشحيحة.

٩٩- ولوحظت في هذا السياق مسألة أخرى، هي جدول وطرائق تسديد المدفوعات إلى شركاء التنفيذ. ولوحظ في بعض الحالات أن مقادير الأقساط ومستواها وتواترها وطرائق التحويل لا تُحدد استناداً إلى تقييم دقيق للمخاطر المحدقة. وفي مشاريع معينة، يكون من الصعب، إن لم يكن من المستحيل، استرجاع السلف في حالة ثبوت عدم امتثال للشروط المتعلقة بتنفيذ المشروع. وتقدم بعض المؤسسات مسبقاً ما يصل إلى ٨٠ في المائة من الموارد، عادةً إلى شركاء التنفيذ الذين لم يجر فرزهم بعد على النحو المناسب، وهذا أمر تكتنفه المشاكل. فينبغي أن تكون جداول وطرائق التحويلات النقدية إلى شركاء التنفيذ جزءاً لا يتجزأ من إطار رصد الشريك المعني، وأن تستند إلى تحليل شامل ودقيق للمخاطر.

١٠٠- ويُتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى ضمان الرصد الفعال لعملية تنفيذ البرنامج من جانب شريك التنفيذ.

التوصية ٧

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يضعوا أطراً للرصد تراعي عناصر المخاطرة من أجل توجيه مؤسساتهم في الرصد المنتظم للبرامج والمشاريع التي ينجزها شركاء التنفيذ. وينبغي للمكاتب القطرية أن تكيف هذه الأطر لكي تلائم على أكمل وجه أنواع التدخلات في البيئة الخاصة بكل بلد.

باء- الرصد القائم على النتائج للمشاريع المسندة إلى شركاء التنفيذ

١٠١- لاحظ المفتشان أن أبواب ميزانية البرامج/المشاريع التي تُسند إلى شركاء التنفيذ غير متسقة على نحو واضح مع الأنشطة والنتائج والحصائل، مما يجعل من الصعب تقييم نوعية الخدمات المقدمة والتأكد من الحصول على قيمة مقابل المال من عدمه. ويستلزم الرصد الفعال معايير ومؤشرات مسبقة وواضحة للأداء، تكون هي الأساس المرجعي للرصد. وفي بعض الحالات، تُدرج مسؤوليات شركاء التنفيذ وأنشطتهم والنتائج المتوقعة منهم في الاتفاق

المبرم معهم وفي وثائق المشروع ذات الصلة، ولكن الأمر ليس كذلك فيما يتعلق بتحديد النواتج والنتائج والآثار المتوقعة.

١٠٢ - وتشير الاستعراضات التي أُجريت لتقارير شركاء التنفيذ إلى عدم وجود ترابط مباشر في معظم الحالات بين أطر شركاء التنفيذ المتعلقة بالإبلاغ والإطار القائم على النتائج المتعلق بالبرنامج المعني. وأشار إلى أن الإبلاغ من جانب شركاء التنفيذ يركز أساساً على الأنشطة، ونادراً ما يركز على النتائج والحصائل. وبشكل عام، رأى المديرون الميدانيون الذين جرت مقابلتهم أن الإبلاغ من جانب شركاء التنفيذ ينبغي أن يستند بدرجة أكبر إلى النتائج وأن يكون أوثق ارتباطاً بإطار المؤسسة المتعلق بالإدارة القائمة على النتائج، وخطة العمل السنوية، وخطة عمل البرامج القطرية، وأطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في البلد المعني المستفيد من البرنامج.

١٠٣ - وكما تقدم ذكره، لا يوجد ارتباط في كثير من الأحيان بين الرصد المالي ورصد البرامج. ولتحقيق هذا الارتباط، من المهم أن تُدرج في الاتفاقات المبرمة مع شركاء التنفيذ، وفي وثائق المشروع ذات الصلة، مؤشرات واضحة ومفصلة ومحددة بشأن الأداء المالي وأداء البرامج من أجل السماح برصد الأنشطة بطريقة أكثر دقة وتكاملاً ومنهجية. وفي هذا الصدد، بدأت بعض المؤسسات، مثل برنامج الأغذية العالمي (نيروبي)، إجراء زيارات ميدانية للرصد بالاشتراك مع أفرقة تتألف من الموظفين المعنيين بالشؤون المالية والبرامج.

١٠٤ - واتخذت اليونيسيف مبادرة جديدة بالثناء لوضع مبادئ توجيهية جديدة تدعو إلى إعداد وثائق برنامجية للشراكات الأكبر حجماً (من حيث القيمة والأهمية) تحدد منطق سلسلة النتائج وتوضح كيفية إسهام الشراكة في تحقيق نتائج البرنامج المعني (أي الحصائل والنتائج، بحسب الاقتضاء). وبالإضافة إلى ذلك، تتوقع اليونيسيف أن تسهم الشراكات في تحقيق النتائج التي تُحدد بالاشتراك مع الحكومات. وينبغي أن يُسجل ذلك في خطة عمل تدمج فيها الخطوط العريضة للأنشطة التي ينفذها الشركاء. ويسمح ذلك لليونيسيف برصد ومراجعة إسهامات مختلف الأطراف في تحقيق نتيجة.

١٠٥ - ويوصي المفتشان بأن يدرج الرؤساء التنفيذيون لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، عملاً بمبادئ الإدارة القائمة على النتائج، مؤشرات أداء واضحة ومحددة سلفاً في الاتفاقات المبرمة مع شركاء التنفيذ و/أو الوثائق ذات الصلة، مثل وثائق المشروع أو خطة العمل أو ميزانية المشروع الذي ينفذه الشركاء، وتحدد هذه المؤشرات المسؤوليات والأنشطة والحصائل والنتائج المتوقعة من شركاء التنفيذ.

جيم - الرصد عن بُعد

١٠٦ - تتزايد مشاركة مؤسسات الأمم المتحدة في تشغيل وتنفيذ برامج ومشاريع في بيئات صعبة، مثل البلدان الخارجة من النزاع، أو حالات الأزمات الإنسانية، أو المناطق التي يصعب الوصول إليها. ويشكل ذلك تحديات أمام التنفيذ الفعال، نظراً إلى أن الوصول إلى المستفيدين

قد يكون مستحيلاً أو تعترضه عقبات شديدة، مما يعرض موظفي الأمم المتحدة، في حالات معينة، لمخاطر تهدد سلامتهم وأمنهم.

١٠٧- ولمواجهة هذه التحديات، بدأت بعض المؤسسات، مثل اليونيسيف وبرنامج الأغذية العالمي ومفوضية شؤون اللاجئين، تطبيق طرائق للرصد عن بُعد في سياق إدارة المشاريع. وتشمل هذه الطرائق الرصد عن بُعد القائم على شبكة الإنترنت (مثلاً، من خلال الصور الملتقطة بالسواتل، والصور المرسلة بالبريد الإلكتروني/الرسائل النصية، وما إلى ذلك)، وإنشاء أفرقة معينة بضمان الجودة (موظفون ميدانيون لديهم خبرة ومعرفة تقنية يمكنهم الوصول إلى بعض مناطق/مواقع البرامج)، وإسناد مهام الرصد إلى الغير (بتعيين استشاريين خارجيين موجودين في البلدان التي تُنفَّذ بها البرامج)، والرصد بالاعتماد على الجهات المستفيدة/مجموعات المجتمع المدني/الحكومة المحلية، والرصد المتعدد المصادر^(١١). وتحقق طرائق الرصد عن بُعد عدة فوائد، منها ترشيد التكاليف، وإن كان لها في الوقت نفسه سلبيات، مثل ضعف مصداقية البيانات والأدلة، ومخاطر انتهاج نهج ذاتي في جمع المعلومات.

١٠٨- وأبلغ المفتشان بأن الرصد عن بُعد قد يكون في بعض الحالات هو السبيل الممكن الوحيد لرصد المشاريع، ولوحظ أنه عند العمل في بيئات تشغيلية خطيرة يصبح الرصد عن بعد هو القاعدة لا الاستثناء.

١٠٩- ويرى المفتشان أن مؤسسات الأمم المتحدة، لا سيما التي تعمل على نحو متكرر في بيئات تشغيلية صعبة، ينبغي أن تنظر في وضع وتطبيق طرائق للرصد عن بعد للمشاريع التي تُسند إلى شركاء التنفيذ، مع الاستفادة من الخبرات الجماعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة ومن الدروس المستفادة منها، مثل اليونيسيف ومفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي.

دال - التقييم

١١٠- لا يُجرى تقييم منهجي لأداء فرادى شركاء التنفيذ في معظم المؤسسات، ولا توجد سجلات مركزية بشأن أداء شركاء التنفيذ. وكما ذكر في الفقرات السابقة، ينبغي أن تُدرج في الاتفاقات المبرمة مع شركاء التنفيذ وفي الوثائق ذات الصلة معايير ومؤشرات مسبقة وواضحة للأداء، بحيث تشكل الأساس الذي يُقاس في ضوءه أداء شركاء التنفيذ. وتحدد هذه التقييمات مدى وفاء شركاء التنفيذ بالاتفاقات، من حيث جودة الأداء وتنفيذ العمل والالتزام بالمواعيد. وتشكل هذه التقييمات أيضاً سجلاً لأداء شركاء التنفيذ يمكن استخدامه كمرجع للقرارات المقبلة المتعلقة باختيار الشركاء، ولتقليل المخاطر المقترنة بإبرام اتفاقات مع شركاء تنفيذ ضعيفي الأداء.

(١١) انظر، مثلاً، UNICEF, Office of Emergency Programmes, "Remote Programming in Humanitarian Action: Programme Guidance (2012)".

١١١- وعلاوة على ذلك، لوحظ في معظم المؤسسات التي جرى استعراضها أن تقييمات البرامج والمشاريع لا تركز على نحو منهجي على شركاء التنفيذ وعلى أعمالهم. فبعض المسائل المتعلقة بشركاء التنفيذ يجري تناولها بطريقة مستعرضة في إطار نظام التقييم العام والتقييمات التي تجريها المكاتب القطرية. ويتألف نظام التقييم العام هذا من تقييمات يجريها مكتب مركزي للتقييم في المقر وإدارات معنية بالبرامج في المقر، أو تديرها بطريقة لا مركزية مكاتب قطرية أو إقليمية وتنفذها شركات واستشاريون خارجيون معنيون بالتقييم.

١١٢- وعادة ما تُجرى عمليات التقييم في المكاتب الميدانية في مختلف مراحل دورة المشروع، وتُجرى في كثير من الأحيان بالاشتراك مع هيئات أخرى، مثل مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى (في إطار نهج توحيد الأداء أو إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية) وأحياناً بمشاركة شركاء التنفيذ الموكلة إليهم مهمة إنجاز البرامج.

١١٣- وقد وضعت بعض المؤسسات عتبات دنيا يجري تقييم البرامج أو المشاريع في ضوءها. ففي منظمة العمل الدولية، مثلاً، تُقيّم كل المشاريع التي تزيد قيمتها على ٥٠٠.٠٠٠ دولار أمريكي، في حين يُشترط في اليونيسكو أن تُقيّم المشاريع المسندة إلى شركاء التنفيذ التي تزيد قيمتها على مليون دولار أمريكي. غير أن المعتاد، في العديد من الحالات، إجراء تقييمات لأعمال محددة ينجزها شركاء التنفيذ، وذلك كعنصر فرعي في خطط التقييم العالمي و/أو القطري للمؤسسات وكذلك وفقاً لتقدير مديري البرامج في المكاتب القطرية. وقد بُدلت محاولات في بعض المؤسسات، مثل برنامج الأمم المتحدة للبيئة وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، لتقييم جميع البرامج والمشاريع (بغض النظر عن الطرف المنفذ لها)، ولكن ووجهت صعوبات بسبب قلة الموارد.

١١٤- وتُجرى في بعض الحالات، بناءً على طلب الجهات المانحة، تقييمات للبرامج والمشاريع المسندة إلى شركاء التنفيذ والممولة من تبرعات طوعية. وقد يُقدم تمويل مستقل للتقييم، وأحياناً ما تقرر الجهات المانحة نطاق وطرائق التقييم. وتُخطط هذه التقييمات على نحو يناسب احتياجات الجهات المانحة، لا بوصفها جزءاً من استراتيجية التقييم العامة للمؤسسة.

١١٥- وتشجع اليونيسيف استخدام التقييم الذاتي على المستوى القطري، باعتبار ذلك أحد إجراءات الممارسة الجيدة، كما بذلت جهوداً متزايدة لتعزيز قدرة شركاء التنفيذ على التقييم، سواء الحكومات الوطنية أم المنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني، وفقاً لاستراتيجياتها المتعلقة بالتقييم^(١٢).

١١٦- ومن أمثلة الممارسات الجيدة، المبادرة التي أطلقتها المكاتب المعنية بالتقييم في برنامج الأغذية العالمي، والفاو، ومفوضية شؤون اللاجئين، لإجراء تقييمات استراتيجية وشاملة تتناول تحديداً فئات شركاء التنفيذ وأطر الشراكة الأخرى المتبعة في مؤسساتها، مع تناول

(١٢) انظر، مثلاً، UNICEF 2008 Evaluation Policy as approved by its Executive Board.

مسائل من قبيل قدرة المكاتب القطرية على الدخول في شراكات، واستدامة هذه الشراكات، وكفاية التوجيهات المتعلقة بالشراكات وفهمها على نحو متسق، ودور وقدرة الشريك/شريك التنفيذ.

١١٧ - ووجه انتباه المفتشين إلى عدد من التحديات التي تعترض التقييمات ذات الصلة بشركاء التنفيذ. وتتمثل إحدى المسائل المتكررة في رفض بعض الشركاء الحكوميين قيام أفرقة "خارجية" بتقييم الأنشطة التي تنفذها الحكومة، وإصرارهم على إجراء تقييماتهم الذاتية بأنفسهم بدلاً من ذلك. غير أن قدرة بعض المكاتب الوطنية لمراجعة الحسابات على التقييم مسألة تؤثر في مدى فعالية تقييم البرامج على أرض الواقع، وهو ما يؤكد تقرير سابق لوحدة التفتيش المشتركة بشأن التنفيذ الوطني^(١٣). ومن التحديات الأخرى المبلغ عنها أن الاتفاقات المبرمة مع شركاء التنفيذ لا تتضمن معايير ومؤشرات محدّدة تبيّن المسؤوليات المتعلقة بالتقييم وتحدد بوضوح نطاق التقييم، ومن ثم فإن قياس فعالية وتأثير البرامج يكاد يكون مستحيلاً. ورأى أيضاً معظم من حرت مقابلتهم أنه رغم أن التقييمات الذاتية أداة مفيدة لدعم عملية الرصد والتقييم، فإن الافتقار إلى التدريب على منهجيات ونُهج التقييم وفهمها يشكل عقبة رئيسية أمام فعالية هذا التمرين وفائدته.

١١٨ - والأهم من ذلك أن من حرت مقابلتهم أشاروا إلى أنه، في معظم الحالات، لا تُقدم تعقيبات منهجية ولا تُتابع نتائج التقييم، مما يضع المؤسسات في موقف ضعيف من جهة الاستفادة من الدروس المستخلصة والتجارب السابقة وكذلك من جهة تشجيع تبادل المعارف داخل المؤسسات ومع المؤسسات والشركاء الآخرين.

١١٩ - ويود المفتشان الإشارة إلى أن وحدة التفتيش المشتركة تقوم في الوقت الراهن بمراجعة وتحليل وظيفة التقييم الخاصة بوكالات الأمم المتحدة على جميع مستويات المنظومة. وسيوجه القارئ إلى النتائج والتوصيات ذات الصلة التي سيتمخض عنها الاستعراض لدى استكمالها.

هاء - رصد شركاء التنفيذ، وممارسات التقييم في المؤسسات الأخرى

١٢٠ - في حالة مصارف تمويل التنمية وغيرها من المؤسسات، مثل البنك الدولي والصندوق الدولي للتنمية الزراعية والصندوق العالمي، جرت الممارسة على إنشاء مشروع متعدد الوظائف وتشكيل أفرقة لرصد وتقييم المشاريع الممولة من هذه المؤسسات والتي يُعهد بتنفيذها إلى الغير. وعادةً ما يقود أفرقة الرصد والتقييم قائد مجموعة، وتتألف من موظفين وخبراء من مجموعات وظيفية متنوعة ذات صلة، مثل الخبراء في البرامج، والتمويل، والرصد والتقييم، فضلاً عن خبراء تقنيين آخرين بحسب نوع المشروع. ونظراً إلى أن الوجود الميداني لتلك المؤسسات محدود في كثير من الأحيان، عادةً ما تتألف أفرقة الرصد والتقييم من استشاريين وخبراء خارجيين يُتعاقد معهم لأداء هذه المهام.

(١٣) JUI/REP/2008/4، الفقرات من ٧٤ إلى ٧٩، والتوصيتان ٧ و٨.

١٢١- وتنفذ أنشطة الرصد والتقييم وفقاً لخطط مكيفة ومفصلة لهذا الغرض، توضع بعد تقييم دقيق ومكثف لشركاء التنفيذ، وبعد تقييم للمخاطر يشمل نوع المشاريع وحجمها وسائر سماتها. وتشمل خطط الرصد والتقييم أيضاً النتائج المتوقعة، والأطر الزمنية، ومؤشرات الأداء. وتشير المقابلات التي جرت مع تلك المؤسسات إلى أن اضطلاع أفرقة الرصد والتقييم المتعددة الوظائف بعملية تقييم ورصد الأداء وفقاً لخطط دقيقة للرصد والتقييم يسهم في تنفيذ المشاريع بفعالية وكفاءة.

١٢٢- ويدرك المفتشان طرائق وأساليب وهياكل عمل المؤسسات المالية، ويشيران إلى أن هذه المؤسسات وضعت إجراءات وأنظمة إدارية معقدة إلى حد ما لاختيار وإدارة شركاء التنفيذ، بما في ذلك وضع أطر محكمة للرصد والتقييم. ونظراً إلى قلة الموارد المتاحة في إطار هذا الاستعراض، لم يتسن إجراء دراسة مُتعمقة لهذه الأنظمة. ومع ذلك، ثمة مجال لتقييم شامل للممارسات والأدوات المستخدمة في إدارة شركاء التنفيذ والموجودة خارج منظومة الأمم المتحدة، من أجل تحديد الممارسات التي يمكن مواءمتها من جانب مؤسسات الأمم المتحدة.

تاسعاً - ترتيبات مراجعة الحسابات

ألف - لمحة

١٢٣ - لمؤسسات الأمم المتحدة نظم لمراجعة الحسابات تشكل جزءاً من إطار المساءلة لديها وتوفر، إضافة إلى الولايات الأخرى، ضماناً إلى الهيئات التشريعية فيها مؤداها أن الأموال المحولة إلى شركاء التنفيذ استُعملت على النحو المقرر ووفقاً للوائح المطبقة. وتشمل تلك النظم مراجعة الحسابات من طرف مكاتب المراجعة الداخلية والمراجعين الخارجيين وشركات المراجعة التي تتعاقد معها المكاتب الميدانية لمراجعة حسابات شركاء التنفيذ حصيصاً. أضف إلى ذلك أنه يجوز للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات التابعة للحكومات أن تراجع حسابات شركاء التنفيذ، لا سيما عندما يكون أولئك الشركاء من الكيانات الحكومية.

١٢٤ - وفي معظم المؤسسات، لا تضطلع مكاتب مراجعة الحسابات الداخلية الموجودة في المقار مباشرة بمهام مراجعة حسابات شركاء التنفيذ وإنما بطريقة غير مباشرة في إطار مراجعة حسابات المكاتب القطرية للبرامج/المشاريع التي تُختار بناء على الخطة السنوية لإدارة عناصر المخاطرة في عملية مراجعة الحسابات لمكاتب مراجعة الحسابات الداخلية. ومع أن مراجعة الحسابات تلك ليست مخصصة لشركاء التنفيذ، فإنها قد تشمل زيارات لمواقع المشاريع التي ينجزها شركاء التنفيذ، والتفتيش المفاجئ، والتحقق من الفواتير أو غيرها من المستندات. ولا يصدر أي تقرير مستقل عن شريك تنفيذ أو مشروع له بعينه، لكن نتائج عمليات التحري عن شركاء التنفيذ و/أو الاستنتاجات تنعكس في تقارير مراجعة الحسابات الداخلية.

١٢٥ - ويشترط عدد من المؤسسات مراجعة مالية لحسابات شركاء التنفيذ لأنها توفر ضماناً بشأن استخدام الأموال والتقيّد بالاتفاقات الموقعة واللوائح المطبقة. ففي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان، تُعرف مراجعة الحسابات تلك باسم مراجعة حسابات "التدبير الوطني" و"التنفيذ الوطني" عندما يضطلع بوظائف التدبير أو التنفيذ كيانات حكومية وطنية أو منظمات غير حكومية/منظمات المجتمع المدني. ويتولى هذا النوع من مراجعة الحسابات فئات شتى من الفاعلين في المجال، مثل شركات مراجعة الحسابات، والخبراء الاستشاريين الذين تستعين بهم المؤسسات، ومكاتب مراجعة الحسابات الوطنية (المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات)، ومراجعي الحسابات المشتركين بين الحكومات ووكالات الأمم المتحدة، ومراجعي الحسابات المشتركين بين شركاء التنفيذ والحكومات.

١٢٦ - وأفادت مؤسسات أخرى (مثل اليونيسيف) بأنها أجرت مراجعة حسابات لشركاء تنفيذ استناداً إلى مبدأ مراجعة الحسابات في إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية الذي يقيّم وجود الرقابة الداخلية لشركاء التنفيذ وعملها (انظر الفرع أسفله والفصل العاشر)، علماً بأن مؤسسات أخرى (مثل الفاو ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية) لا تشترط دوماً

مراجعة حسابات شركاء التنفيذ، لكنها تحتفظ بالحق في ذلك عند الحاجة، وغالباً ما يكون ذلك في إطار خططها الشاملة لمراجعة الحسابات القائمة على أساس تقييم المخاطر. ويقدم المرفق التاسع معلومات عن ترتيبات مراجعة الحسابات المتعلقة بشركاء التنفيذ على النحو الذي أفاد به عدد من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

١٢٧- وفي الختام، للتعبير عن رأي في البيانات المالية للمؤسسات عموماً، يستعرض مراجعو حسابات مؤسسات الأمم المتحدة، في جملة أمور، التوافق بين آليات الضمان والرقابة الداخلية على المبالغ المحولة إلى أطراف أخرى مثل شركاء التنفيذ.

باء- مراجعة الحسابات في إطار التدبير الوطني/التنفيذ الوطني

١٢٨- تخضع المشاريع التي يتولاها بعض الشركاء الحكوميين الوطنيين لمراجعة حسابات من قبل مكتب مراجعة الحسابات الوطني أو الخبراء الاستشاريين الخارجيين الذي تتعاقد معهم المؤسسة حسب الظروف^(١٤). ويضطلع في الغالب بمراجعة حسابات أنشطة التدبير الوطني/التنفيذ الوطني التي تشارك فيها منظمات غير حكومية شركات مراجعة حسابات خاصة أو خبراء استشاريون في مراجعة الحسابات تستعين بهم المكاتب القطرية. وأبرمت مؤسسات مثل صندوق الأمم المتحدة للسكان وهيئة الأمم المتحدة للمرأة اتفاقات طويلة الأجل مع شركة مراجعة حسابات عالمية لإنجاز تلك المراجعة.

١٢٩- وتتكون مراجعة حسابات أنشطة التدبير الوطني/التنفيذ الوطني من حيث نطاقها من عنصرين عادة^(١٥): (أ) مراجعة حسابات مالية لإبداء رأي في بيانات المشروع المالية^(١٦)، بما فيها بيانات الوضع النقدي والأصول، إضافة إلى المعدات؛ (ب) تقييم لنظام الرقابة الداخلية على شركاء التنفيذ يشمل مجالات من قبيل الإدارة المالية، واختيار الموظفين والخبراء الاستشاريين العاملين في المشروع وتوظيفهم، واقتناء أصول المشروع واستخدامها والرقابة عليها. وكثيراً ما يشمل الاستعراض تقييماً عاماً لما تحقق من تقدم في المشروع ولمدى التقيد بالجدول الزمني للإنجاز.

١٣٠- وتعتمد معايير مراجعة الحسابات على ما إذا كان اضطلع بالمراجعة شركة مراجعة خاصة أم مؤسسة عليا لمراجعة الحسابات تابعة للحكومة المضيفة. فعندما يستعان بشركة خاصة

(١٤) أي تطبيق المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات معايير مراجعة الحسابات المتفق عليها دولياً والتقيّد بها.

(١٥) التمثيل ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وللاستزادة من المعلومات، انظر "National Implementation by the Government of UNDP Supported Projects: Guidelines and Procedures, UNDP, 1 July 2011" و"Specimen Terms of Reference for audits of NGO and NIM projects, Rev. November 2012".

(١٦) استناداً إلى التقرير الموحد عن الإنجاز. وللاستزادة من التفاصيل، انظر مثلاً "NEX Audit Guide for UNFPA offices, October 2012, pages 9-10" و"Specimen Terms of Reference for audits of NGO and NIM projects, Rev. November 2012, pages 5-7".

لمراجعة حسابات، عادة ما تنطبق المعايير الدولية لمراجعة الحسابات. أما عندما يتعلق الأمر بمكتب وطني لمراجعة الحسابات، فإن المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات هي التي تنطبق.

١٣١- وتراعي تغطية عمليات مراجعة الحسابات المتعلقة بأنشطة التدبير الوطني/التنفيذ الوطني عناصر شتى، أي العتبات النقدية، والمخاطر المحددة المرتبطة بشريك تنفيذ بعينه، ونوع المشروع/البرنامج الذي ينفذه شريك التنفيذ، وبلد التنفيذ. فبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، على سبيل المثال، يعين للمكاتب القطرية درجات الخطر ("مرتفعة" و"متوسطة" و"منخفضة") وتحدد هذه الدرجات سنوياً في إطار عملية تأخذ في الحسبان عوامل كمية وكيفية. ويعني النهج القائم على المخاطر لمراجعة حسابات أنشطة التدبير الوطني/التنفيذ الوطني أنه كلما كانت درجة الخطر المتعلقة بأنشطة التدبير الوطني/التنفيذ الوطني على صعيد مكتب قطري بعينه منخفضة، كانت العتبات النقدية للمشاريع التي يجب مراجعة حساباتها في عام بعينه مرتفعة. وتطبق مؤسسات أخرى، مثل صندوق الأمم المتحدة للسكان ومفوضية شؤون اللاجئين، عتبات تحدد سنوياً قصد تغطية نسبة معينة من مجمل النفقات المخصصة لشركاء التنفيذ في سنة بعينها.

١٣٢- ولبعض المؤسسات ممارسة جيدة تتمثل في تحميل مكاتبها القطرية تقارير مراجعة الحسابات إلى نظام قواعد بيانات/متابعة، مثل قاعدة البيانات الشاملة المتعلقة بتوصيات مراجعة الحسابات (CARDS) في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ونظام إدارة مراجعة حسابات أنشطة التدبير الوطني (NEXAMS) في صندوق الأمم المتحدة للسكان، ومشروع تجديد نظم الإدارة والنظام الإلكتروني الآمن (eSafe) في مفوضية شؤون اللاجئين. ففي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقدم مكاتب مراجعة الحسابات الداخلية وتصدر بانتظام توجيهات تتعلق بمراجعة حسابات أنشطة التدبير الوطني، وتستعرض وتعيد النظر دورياً في الصلاحيات وتقدم الدعم عند الاقتضاء. وفي صندوق الأمم المتحدة للسكان، تُعهد وظائف مشاهمة إلى وحدة مراجعة حسابات أنشطة التدبير الوطني التابعة له. وفي كلتا المؤسساتين، قد تشمل مراجعة الحسابات الداخلية أو وظائف الرقابة الأخرى للإدارة في المقر إعادة النظر في مدى ملائمة عملية مراجعة حسابات أنشطة التدبير الوطني/التنفيذ الوطني في سياق مراجعة الحسابات المعتادة التي تضطلع بها المكاتب القطرية.

جيم - مراجعة حسابات شركاء التنفيذ في إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية

١٣٣- يأخذ إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية بمقاربة في إدارة شركاء التنفيذ تقوم على المخاطر، ابتداءً بالتقييمات المالية واختيار صيغة التحويلات النقدية وانتهاءً برسم خطة لمراجعة الحسابات والضمان تستهدف كل شريك تنفيذ يُحدد نطاق أنشطة الرصد الخاصة به ووتيرتها، مباشرةً، بالاستناد إلى قدراته وتصنيفه من حيث المخاطر^(١٧). وتُجرى مراجعة

(١٧) صندوق الأمم المتحدة للسكان، NEX Audit Guide for UNFPA Offices (October 2012), p. 13.

حسابات مشاريع شركاء التنفيذ عند إتمام المشروع أو أثناء تنفيذه في شكل تفتيش مفاجئ أو مراجعة حسابات مخصصة بناء على التقييم المستمر للمخاطر المرتبطة بشريك التنفيذ. ويتناول الفصل العاشر أسلوب النهج المنسق للتحويلات النقدية والتحديات التي تعترض المؤسسات التي تنفذ هذا النهج.

١٣٤ - وحيثما كانت وكالات عدة تابعة للأمم المتحدة تتعاون مع نفس شريك التنفيذ على برنامج بعينه، روجعت الحسابات معاً ولم يكن التقييم متعلقاً تحديداً بأي من مبالغ الوكالات وإنما مقتصرًا على الرقابة الداخلية لشريك التنفيذ. وقد تُختبر أثناء المراجعة معاملات جميع الوكالات^(١٨).

١٣٥ - ويمكن تلخيص أهم الاختلافات بين نماذج الضمان في إطار مراجعة حسابات أنشطة التدبير الوطني/التنفيذ الوطني والنهج المنسق للتحويلات النقدية على النحو التالي^(١٩):

نموذج الضمان	التنفيذ الوطني	النهج المنسق للتحويلات النقدية
النهج	ضمان بواسطة تغطية واسعة (مراجعة الحسابات المالية)	ضمان قائم على المخاطر
موضوع مراجعة الحسابات	ضمان بشأن استخدام الأموال	ضمان بشأن الرقابة الداخلية على شركاء التنفيذ
وتيرة مراجعة الحسابات والضمان	مراجعة حسابات سنوية بالاستناد إلى العتبة ونتائج مراجعة الحسابات السابقة	التخطيط لعمليات مراجعة الحسابات والتفتيش المفاجئ على مدى دورة البرنامج استناداً إلى درجة الخطر والعتبة
الرأي المالي	نعم	لا
مراجعة الحسابات الواردة في التقرير الموحد عن الإنجاز/الإذن بالتمويل وشهادة النفقات	نعم	لا

المصدر: Adapted from the UNFPA NEX Audit Guide for UNFPA Offices (October 2012), p.14.

١٣٦ - إن المكاتب القطرية مسؤولة عن اختيار شركات مراجعة الحسابات الخاصة أو المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، إن أثبت التقييم أنها مختصة، لإجراء مراجعة الحسابات المبرمجة في إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية و/أو لإجراء مراجعة خاصة لحسابات شركاء التنفيذ. ويستعان بمراجعي الحسابات الخارجيين وفقاً للمبادئ التوجيهية للنهج المنسق للتحويلات النقدية التي تصدرها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية والمبادئ التوجيهية للمنظمة المتعلقة بالشراء.

(١٨) NEX Audit Guide for UNFPA Offices (October 2012), p. 14.

(١٩) صندوق الأمم المتحدة للسكان بتصرف، وفق ما ورد في NEX Audit Guide for UNFPA Offices (October 2012), p.14.

دال - الدور الداعم لمكاتب مراجعة الحسابات الداخلية في المقر

١٣٧ - أشير آنفاً إلى أن مكاتب مراجعة الحسابات الداخلية في المقر أو غيرها من الجهات المشاهدة المعنية بالرقابة الإدارية (مثل وحدة مراجعة حسابات أنشطة التدبير الوطني لدى صندوق الأمم المتحدة للسكان)، تؤدي دوراً متعددًا في الرقابة على شركاء التنفيذ. فهي تفحص قضايا شركاء التنفيذ في إطار المراجعة الاعتيادية لحسابات المكاتب القطرية عندما تكون تلك القضايا جزءاً من خطط مراجعة الحسابات الميدانية. أضف إلى ذلك أنه في المؤسسات التي تأخذ بنموذج مراجعة حسابات أنشطة التدبير الوطني/التنفيذ الوطني، تُقدّم مشورة وتوجيهات عامة قد تشمل صلاحيات نموذجية لمراجعة الحسابات من طرف المكاتب القطرية، وإصدار إجراءات التشغيل الموحدة، والتدقيق في نوعية مراجعة حسابات المكاتب القطرية (عادة ما تكون تقارير مراجعة حسابات شركاء التنفيذ و/أو بناءً على عينة عشوائية)، ومساعدة المكاتب القطرية على اختيار مراجعي حسابات شركاء التنفيذ و/أو اتفاقات طويلة الأجل مع شركة مراجعة حسابات عند الاقتضاء، وتسهيل متابعة توصيات مراجعة حسابات شركاء التنفيذ، ومراقبة جودة مراجعة حسابات شركاء التنفيذ أحياناً (مثلما تفعل، انتقائياً، في صندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية شؤون اللاجئين).

١٣٨ - وتسهم مكاتب مراجعة الحسابات الداخلية أيضاً في تقييم المخاطر المقترنة بشركاء التنفيذ بالتشاور مع المكاتب القطرية على أساس مستويات المخاطر المحددة على الصعيد العالمي والعبء المطبقة، وهي توفر من ثم الأساس لتحديد النسبة المئوية من مجمل نفقات شركاء التنفيذ المشمولة بمراجعة الحسابات. وتسهل أيضاً المتابعة بواسطة إدارة قاعدة بيانات متابعة مراجعة الحسابات، وتدقيق تقارير مراجعة حسابات شركاء التنفيذ المختارة، وإصدار ما يتعلق بذلك من رسائل إدارية عند الحاجة.

١٣٩ - إن الدور الداعم لمكاتب مراجعة الحسابات الداخلية أو ما شابهها من وظائف رقابية في إدارة المقر والتوجيهات التي تقدمها إلى الأفرقة القطرية في إطار نظام مراجعة حسابات أنشطة التدبير الوطني/التنفيذ الوطني أو ما شابه ذلك من أنظمة لمراجعة الحسابات ممارسة جيدة ينبغي الأخذ بها بقوة رهناً بالقدرات والموارد المتاحة. ويساعد هذا الدور أيضاً على التصدي لمخاطر تجزئة مراجعة حسابات شركاء التنفيذ، لأنه يسمح بالإبقاء على الرقابة والإدارة الشاملة لعملية مراجعة حسابات شركاء التنفيذ داخل المؤسسة في الوقت الذي يُسند إلى مصادر خارجية نشاط مراجعة الحسابات الميداني لشركاء التنفيذ.

عاشراً- التحديات التي تعترض النهج المنسق للتحويلات النقدية

١٤٠- نتيجة لقرار الجمعية العامة ٥٦/٢٠١، اعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونسيف وصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي في عام ٢٠٠٦ إطاراً تنفيذياً مشتركاً للتحويلات النقدية إلى شركاء التنفيذ الحكوميين وغير الحكوميين. وكان تنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية يهدف إلى التقليل من تكاليف المعاملات والتخفيف من العبء الذي يتحمله شركاء الأمم المتحدة بسبب تعدد إجراءاتها وقواعدها. وكان يرمي أيضاً إلى التركيز أكثر على تعزيز القدرات الوطنية في مجالي الإدارة والمساءلة قصد التحول تدريجياً إلى استعمال النظم الوطنية.

١٤١- ويستعمل شركاء التنفيذ في إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية استمارات وإجراءات موحدة لطلب تحويلات نقدية والإبلاغ بالنفقات. وتختار مؤسسات الأمم المتحدة أساليب للتحويلات النقدية بناء على تقييم المخاطر التي تحيق بشركاء التنفيذ والتي تحدد المستوى المطلوب من رصد العمل ومراجعة الحسابات المتعلقة به. وينتقل مستوى ضمان التحويلات النقدية في إطار النهج المنسق من الرقابة على المشاريع ومراجعة الحسابات إلى الضمان الذي تحدده التقييمات التي تُجرى على مستوى المنظومة ومراجعة الحسابات الانتقائية. ويورد المرفق العاشر قائمة تضم أهم الاختلافات بين إجراءات النهج المنسق وإجراءات النظام السابق المتعلق بقضايا مثل تقييم شركاء التنفيذ وصيغ التحويلات النقدية وأساليب الرصد والإبلاغ.

١٤٢- وجاء في التقييم العالمي لعام ٢٠١١ لتنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية^(٢٠) أن ٩٦ بلداً كان ينفذ النهج المنسق، أي ٦٤ في المائة من مجموع البلدان المستفيدة من البرامج.

ألف- التحديات التي تعترض تنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية

١٤٣- لخص تقرير أصدرته في عام ٢٠٠٨^(٢١) اللجنة الاستشارية للنهج المنسق للتحويلات النقدية (لجنة تابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لتنسيق قضايا تنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية) بعض أهم التحديات استناداً إلى تحديث التنفيذ السنوي. وجاء في التقرير أن تقدماً تحقق، لكن كثيراً من المخاوف لا تزال ماثلة، منها:

- ممانعة النظراء في الحكومات المركزية الخضوع لمراجعة الحسابات ولتطبيق معايير الضمان؛
- ضعف التزام وكالات الأمم المتحدة وموظفيها بالنهج المنسق؛

(٢٠) اللجنة الاستشارية للنهج المنسق للتحويلات النقدية الذي وضعته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. "Global Assessment of the Harmonized Approach to Cash Transfer" (December 2011).

(٢١) اللجنة الاستشارية للنهج المنسق للتحويلات النقدية "Harmonized Approach to Cash Transfers" (HACT): Responses to key Implementation Challenges" (2008).

- تفاوت الوكالات وعدم اتساقها في التنفيذ؛
 - عدم استغلال كامل الفرص التي يتيحها النهج المنسق بوصفه نهجاً تنموياً؛
 - قلة الموظفين المدربين على الصعيد القطري؛
 - عدم تساوق نظم مختلف الوكالات بعدد مع إجراءات النهج المنسق.
- ١٤٤- وبالمثل، جاء في رسالة أصدرتها في عام ٢٠١١^(٢٢) إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية عن تنسيق الأعمال التجارية لكيانات الأمم المتحدة على المستوى القطري أن البعثة المشتركة بين مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة التي زارت مكاتب قطرية متعددة لبت الحاجة إلى الأخذ دوماً بالنهج المنسق للتحويلات النقدية وتعزيز التعاون بين الوكالات المنفذة. وفيما يلي الاستنتاجات:
- عقد النهج المنسق إدارة المدفوعات النقدية والإبلاغ التي تُجاوز باستمرار قدرات الأمم المتحدة وشركاء التنفيذ على الصعيد القطري؛
 - غالباً ما يقترن النهج المنسق في كثير من البلدان بمواصلة الرقابة المالية، الأمر الذي ينسف أهداف النهج^(٢٣)؛
 - لا يوجد إلا قليل من الأمور التي تحفز الوكالات المنفذة للنهج المنسق إلى التعاون، لأن تكاليف التنسيق تعتبر أعلى من الفوائد التي يُحتمل أن تتأتى من تنسيق الأنشطة المتعلقة بالنهج^(٢٤).
- ١٤٥- وشددت الدراسة على أن النهج المنسق ميدان ينطوي على مخاطر مالية جمّة، وأوصت بإعادة النظر في جدواه في ضوء الالتزام الغليظ الذي لا بد منه لتنفيذه بالكامل.

باء- مخاوف مراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين

- ١٤٦- أعرب عن مخاوف شديدة أيضاً في المراجعة المشتركة لترتيبات الحوكمة الخاصة بالنهج المنسق للتحويلات النقدية التي أجرتها مؤخراً مكاتب مراجعة الحسابات الداخلية لصندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(٢٥). وأظهرت المراجعة ثغرات

(٢٢) اللجنة الاستشارية للنهج المنسق للتحويلات النقدية الذي وضعته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية "Global Assessment of the Harmonized Approach to Cash Transfer" (December 2011).

(٢٣) المرجع نفسه، ص ٧-١٠.

(٢٤) انظر مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، Joint Funding and Business Operations Network Meeting: Meeting Note for the Record (20 December 2011).

(٢٥) المراجعة المشتركة لترتيبات الحوكمة الخاصة بالنهج المنسق للتحويلات النقدية التي أجرتها مكاتب مراجعة حسابات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان بمشاركة اليونيسيف (تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٢). متاحة على موقعي البرنامج والصندوق.

كبيرة وأوجه قصور كثيرة في المبادئ التوجيهية للنهج المنسق وممارسات التنفيذ، مثل قضايا المحاسبة غير الواضحة، والرصد غير الكافي، ومعايير الامتثال الضعيفة. وأوصى مراجعو الحسابات بأن يعيد فريق مشترك بين الوكالات النظر في إطار النهج المنسق وأن يقرر إعادة تصميمه، عند الاقتضاء، للتأكد من أن المسائل التي حددتها المراجعة المشتركة قد عولجت.

١٤٧- أضيف إلى ذلك أن مجلس مراجعي الحسابات سلط الضوء، في التقرير المعنون "موجز مقتضب للنتائج والاستنتاجات الرئيسية الواردة في التقارير التي أعدها مجلس مراجعي الحسابات عن فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١"، (A/67/173) على القضايا المنظومية المتعلقة بتنفيذ النهج المنسق، مثل عدم وجود فكرة واضحة عن الكيان الذي ينبغي أن يكون مسؤولاً عن رصد تنفيذ النهج المنسق، وعدم اتساق تنفيذ الإطار في الميدان، وعدم إحراز تقدم عموماً في تنفيذ الإطار. ودعا المجلس إلى المسارعة إلى إعادة النظر في الإطار لأنه لا يعمل على الوجه المطلوب.

جيم - أداة منسقة للإدارة القائمة على المخاطر

١٤٨- أجرى المفتشان، عند إعدادهما النظر في الإطار، مقابلات مع عدد من مستعملي النهج المنسق للتحويلات النقدية على مستوى المكاتب القطرية للوقوف على بعض المخاوف التي عُبر عنها آنفاً. وأعيد النظر في الإطار أيضاً لدراسة منهجيته ونهجه من جهة توفيره أداة عملية للإدارة القائمة على المخاطر قصد التعامل مع شركاء التنفيذ تعاملًا متسقاً. وأكدت المقابلات أن الصعوبات لا تزال قائمة في جعل الإطار عملياً بالكامل. فقد أشار معظم من أُحرث معهم المقابلات إلى أن ضعف كفاءة كل من موظفي الأمم المتحدة وشركاء التنفيذ وقلة تدريبهم هما أكبر التحديات التي تعترض التنفيذ التام. ووافق كثيرون على أن الإطار بمثابة أداة نفيسة لإدارة المخاطر، خاصة عند تقييم شركاء التنفيذ، لكنهم وجدوا خطوات الإطار المتعددة معقدة ومستنفدة للوقت.

١٤٩- وأثارت مسألة ملائمة الضمان الذي يوفره النهج المنسق بواسطة خطواته المتعددة القائمة على المخاطر (التقييم الكلي/الجزئي، والتفتيش المفاجئ والرصد ومراجعة الحسابات المقررة) نقاشاً بين المستعملين ومراجع الحسابات على السواء. وترى بعض المؤسسات ومكاتب مراجعة الحسابات الداخلية أن الضمان الذي يوفره إطار النهج المنسق ليس بالقوة التي توفرها مراجعة الحسابات المالية التقليدية. غير أن مما يجدر بالذكر أن تركيز مراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين لم يكن كبيراً على قدرة الإطار المفاهيمي للنهج المنسق على توفير الضمان وإنما على انعدام الضمان الكافي بسبب الآليات الهشة لتنفيذه أو عدم التنفيذ الكامل (قضايا الحوكمة، وعدم وجود توجيهات وإجراءات عملية واضحة، وشح موارد البلدان، ونوعية التقييمات الكلية والجزئية المتدنية، وانعدام التفتيش المفاجئ المناسب، ونوعية الرصد المتدنية، وسوى ذلك).

١٥٠- والنهج المنسق من الأطر المنسقة القليلة في مؤسسات الأمم المتحدة التي توفر مقارنة منظمة تقوم على المخاطر لإدارة ورصد نشاط من الأنشطة من التخطيط له إلى الانتهاء منه. ويود المفتشان لفت الانتباه إلى جانبين من جوانب الإطار. فإذا كان يُنظر إلى هذا الأخير على أنه أساساً وسيلة لضمان طريقة تحويل النقود إلى شركاء التنفيذ، فإنه ينص من جهة أخرى، إن نُفذ تنفيذاً ملائماً، على جانبين مهمين من جوانب إدارة شركاء التنفيذ، هما بناء القدرات والرصد البرنامجي.

١٥١- ويراد من التقييم الكلي والجزئي تحديد مواطن الضعف في الأنظمة المالية والإدارية وتوفير فرصة لتحديد الاحتياجات من تطوير القدرات ومن ثم تلبيتها بما يضمن إنجاز البرامج والمشاريع على خير وجه. بيد أن أغلب المكاتب الميدانية التي زارها المفتشان لم تكن لديها خطط لبناء القدرات لتدارك مواطن الضعف التي حددها شركاء التنفيذ ولم يكن الأمر يستلزم تقديم تقارير عن تلك الخطط. هذا، ويرد في المبادئ التوجيهية للنهج المنسق أنه ينبغي إدراج نتائج التقييمات الكلية في عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. لكن من أجريت معهم المقابلات أفادوا بأن التقييمات الكلية التي أعدت ضمن النهج المنسق وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية كانت منفصلة بعضها عن بعض، ولم توضع في الحسبان في حالات عدة فرصة إدراج الاحتياجات من القدرات التي حُددت.

١٥٢- ولفت عدد من أجريت معهم المقابلات الانتباه إلى ضرورة التشديد على الجوانب البرنامجية للرصد في إطار النهج المنسق التي رأوا أنه قلل من شأنها بسبب التركيز المفرط على المسائل المالية. ويعتقدون أن النهج المنسق فرصة لتعزيز الرصد البرنامجي لأنه ينص على إطار يقوم على المخاطر ينبغي أن يكمل الخطة العامة لإدارة مخاطر البرامج.

١٥٣- وأشار إلى أن مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية استعانت بخبير استشاري خارجي لمراجعة النهج المنسق ومعالجة قضايا التنفيذ بغية تدعيم إطار النهج المنسق. وكانت مؤسسات الأمم المتحدة، وقت تلك المراجعة، تنظر في مسودات تقرير الخبير الاستشاري قصد إصدار التقرير النهائي في أواخر عام ٢٠١٣. ولم يتسن، في إطار هذا الاستعراض لوحدة التفتيش المشتركة وفي حدوده الزمنية، تحليل التحسينات الممكنة التي تناولها تقرير الخبير الاستشاري.

١٥٤- ورغم تحديات التنفيذ المذكورة، يرى المفتشان أن إطار النهج المنسق بمجمل عملياته التي تركز على مقارنة للضمان ومراجعة الحسابات تقوم على المخاطر يمكنه تحقيق أهدافه بفاعلية إذا سُدَّت الثغرات التي أشار إليها مراجعو الحسابات ووضِع نظام متين للتنفيذ. وينبغي للمراجعات والتحسينات الجارية التي تدعّم إطار النهج المنسق أن تأخذ في الحسبان أموراً منها ضرورة تعزيز جوانب الرصد البرنامجي وآليات تقييم القدرات.

حادي عشر - منع الغش وكشفه

١٥٥- إن سلوك شركاء التنفيذ طريق الغش قد يضر بسمعة مؤسسات الأمم المتحدة إضراراً بالغاً ويضعف من ثقة الدول الأعضاء في قدرتها على إثمار نتائج بفعالية ومسؤولية وشفافية. ولما كانت مؤسسات الأمم المتحدة، في معظم الحالات، ليست هي المستفيد المباشر من خدمات شركاء التنفيذ في إطار ما يُعهد إليهم من أعمال، فمن الصعب في الغالب تحديد مستويات الخدمة المقدمة في الواقع أو إن كان عدد المستفيدين المقرر قد تلقى الخدمة. ويسوء الوضع في حالات الطوارئ وعند التدخل لأغراض إنسانية في الأماكن النائية عندما يتعلق الأمر بالأمن وسواه من العوامل.

١٥٦- لذا، فإن برامج الأمم المتحدة وأنشطتها التي يضطلع بها شركاء التنفيذ والتي تتعلق بمبالغ طائلة مَحَلَّة للغش والفساد. ويضاف إلى صعوبات قياس ما إذا كان شركاء التنفيذ أنجزوا ما دُفع إليهم ثمنه والتحقق من ذلك، فإنهم ومن يتعاقدون معهم من الباطن قد يغشون بتزوير شهادات التأهيل، والمغالاة في التكاليف، وعدم تقديم خدمات مقبولة. ومن دواعي القلق المتصلة بهذا الموضوع أيضاً طبيعة الاتفاقات الموقعة مع شركاء التنفيذ. فقد أُشير في الفصول السابقة إلى أن عمليات الاختيار غير المتسقة والاتفاقات الموقعة مع شركاء التنفيذ غير الناجعة تُنتج أضراراً ضعيفة للرقابة الداخلية. والأمر الذي يجعل إمكانية الغش أدهى من ذلك وأمرٌ عدم خضوع تلك الاتفاقات للإجراءات الأشد صرامة المطبقة على التعاقد التجاري/الشراء.

١٥٧- وكشف هذا الاستعراض أن نطاق الغش المرتبط بشركاء التنفيذ لا يزال مجهولاً نسبياً، على حد علم الأمم المتحدة. ومقارنةً بالإحصاءات عن الغش التي أفادت بها جمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش^(٢٦)، جاء في تقارير أن مستويات الغش في منظومة الأمم المتحدة منخفضة انخفاضاً غير عادي، وهذا ما لفت إليه مجلس مراجعي الحسابات في كثير من تقاريره. وبالمثل، لا يمكن للجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة أن تجزم بما إذا كان تدني مستوى التحقيقات في عمليات الشراء، التي تُجرى في الأمم المتحدة، عائداً إلى تحسن الرقابة أم إلى عدم الإبلاغ بالغش و/أو كشفه^(٢٧). إن ما تقدّم ينبغي أن يثير اهتمام الإدارة والهيئات التشريعية على السواء.

١٥٨- ويقترح المفتشان معالجة مسألة التدابير المتعلقة باحتمال الغش والفساد في أنشطة شركاء التنفيذ معالجة شاملة، ابتداءً من رسم سياسة لمكافحة الغش وإجراءات إدارة المخاطر واستراتيجيات التنفيذ على مستوى المقر والمكاتب القطرية والإقليمية، زيادة على إنشاء آليات دعم إضافية ونشرها قصد منع الغش وكشفه على صعيد البرامج والمشاريع.

(٢٦) جاء في تقرير الجمعية المعنون "ACFE 2012 Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse" أن كل منظمة تقريباً في القطاع الخاص تخسر ٥ في المائة من إيراداتها بسبب الغش.

(٢٧) A/67/259، التقرير السنوي ٢٠١١/٢٠١٢ لجمعية المدققين المعتمدين لعمليات الغش.

١٥٩- وينبغي أن تأخذ تلك التدابير في الاعتبار أيضاً تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن "أطر المساءلة في منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2011/5) الذي يحدد معيارين مرجعيين يهدفان إلى تدعيم بيئة الرقابة وأنشطة مكافحة الغش:

المعيار المرجعي ٥: وجود وإنفاذ سياسات تتعلق بالسلوك الأخلاقي، ومعايير النزاهة، ومكافحة الفساد، ومكافحة الغش^(٢٨).

المعيار المرجعي ١١: ينبغي أن يجسد النظام المالي والقواعد المالية في منظومة الأمم المتحدة سياسات مكافحة الغش وسوء التصرف في الأموال وينبغي تنفيذ هذه السياسات تنفيذاً عملياً^(٢٩).

١٦٠- ويشير المفتشان في هذا السياق إلى أن عدداً من مؤسسات الأمم المتحدة اتخذت تدابير لمعالجة مسألتي منع الغش وكشفه، مثل الغش الذي تمارسه الأطراف الداخلية، وكذلك الخارجية. وقد نشرت مؤسسات مثل برنامج الأغذية العالمي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، واليونيسف، واليونسيف، ومؤسسات أخرى، سياسات محددة للتصدي للغش وتيسير الرقابة لمنع الغش وكشفه والإبلاغ عنه والتحقيق فيه.

١٦١- ورغم أنه لم يتسن التعمق في دراسة مدى ملائمة تدابير مكافحة الغش المعمول بها حالياً بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة وفي صرامة تلك التدابير بسبب موارد هذا الاستعراض المحدودة، فإن بعض جوانب تعلقها بشركاء التنفيذ انتهت إلى علم المفتشين على النحو الوارد أسفله.

ألف - التوعية بالغش

١٦٢- إذا كان لدى معظم المؤسسات، بشكل أو بآخر، بعض العمليات والإجراءات لمكافحة الغش، فقد تجلّى أثناء إعداد هذا الاستعراض ضعف مستوى وعي الموظفين بالغش وما يتعلق بذلك من تدريب ومهارات.

١٦٣- فجّل الموظفين الذين أجريت معهم مقابلات أشاروا إلى أنهم لم يدربوا على قضايا الغش في السنوات الخمس الماضية. وتبيّن أيضاً أن مستوى الوعي بالطريقة التي تتصدى بها مؤسساتهم للغش عموماً متدنٍ للغاية. فكل من سئلوا تقريباً لم يكونوا متأكدين مما إذا كانت مؤسساتهم تعرضت لقضايا غش أو حققت في غش شركاء التنفيذ على مدى السنوات الخمس المنصرمة. إن الوعي الأساسي للحد من الغش. فمن دون وعي بحدوث الغش - أو بإمكانية حدوثه - من غير المرجح أن تُوفّق المؤسسة في الحد منه أو ضبطه.

(٢٨) JIU/REP/2011/5, p. 21.

(٢٩) JIU/REP/2011/5, p. 32.

١٦٤- فإذا رغبت مؤسسات الأمم المتحدة في بناء ثقافة اللاتسامح مع الغش، وهذا ما تفيد به بعض سياسات مكافحة الغش المستعرضة، فإن موظفي الأمم المتحدة قد يحتاجون أيضاً إلى رفع مستوى إدراكهم للطريقة التي تطبق بها تدابير مكافحة الغش على شركاء التنفيذ وإلى التدريب والتوجيه الصحيحين لدعم هذه المساعي. وينبغي لدورات التوعية بالغش، لا سيما على الصعيد القطري، أن تُجاوز التدريب التقليدي على مكافحة الغش الذي يتناول الغش المهني وتركز على مجالات مهمة مثل سوء التصرف والغش لدى التعامل مع الغير، وتزييف البيانات المالية، والحيلة الواجة، والفساد.

١٦٥- ويُتوقع من تنفيذ التوصية التالية أن يزيد فعالية إشراك شركاء التنفيذ في إنجاز البرامج ويحد من احتمالات الغش الممكنة.

التوصية ٨

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوفروا للموظفين الذين يعملون مع شركاء التنفيذ (وبخاصة للموظفين في المكاتب القطرية) تدريباً للتوعية بالغش ومنعه، مع التركيز على حالات الغش المتصلة بالغير.

باء- الحق في التحقيق مع شركاء التنفيذ

١٦٦- تشير الوثائق المستعرضة إلى أن من حق مكاتب مراجعة الحسابات والتحقيق لعدد من المؤسسات أن تجري تحقيقات في ادعاءات الغش وغيره من المخالفات المالية التي يقرتها المتعاقدون وشركاء التنفيذ وآخرون. ولبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الفاو، واليونيسيف، واليونيدو، وبرنامج الأغذية العالمي ومؤسسات أخرى، سياسات مشابهة في هذا المضمار.

١٦٧- لكن ليست كل المؤسسات تملك حقوق التحقيق مع شركاء التنفيذ. ففي وقت هذا الاستعراض، كان عدد من المؤسسات (مثل صندوق الأمم المتحدة للسكان ومفوضية شؤون اللاجئين) يراجع موثيق الرقابة بحيث تضم حقوق/ولاية التحقيق مع الغير، ويجب الإشارة إلى ذلك في الاتفاقات مع شركاء التنفيذ.

١٦٨- وأفيد في بعض الحالات بقضايا غش وسوء إدارة على مستوى التعاقد من الباطن مع شركاء التنفيذ. فأغلب اتفاقات شركاء التنفيذ الموقعة مع مؤسسات الأمم المتحدة لا تشترط على الشركاء المتعاقد معهم من الباطن تقديم مستندات أو أدلة عند إجراء تحقيق. فالالتزامات القانونية تتوقف عند مستوى يقع بين شريك التنفيذ والمتعاقد معه من الباطن دون وصول الأمم المتحدة إلى مستوى التعاقد من الباطن. إن هذا الوضع يعكس صعوبة تنظيم مجال ولاية الأمم المتحدة فيه غير واضحة ويعوزها السند القانوني. وأبلغ المفتشان أيضاً بأن نتائج التحقيقات والبت في تلك القضايا (آلية للتحقق من اتخاذ الإجراءات الواجبة بشأن سوء

تصرف شركاء التنفيذ) ليسا منظمين في الغالب. وإذا كانت توجد آليات للتحقيق في قضايا الموظفين وعقوبات تفرض على الباعة في قضايا الشراء، فإنه لا يزال يتعين تحديد آلية خاصة بشركاء التنفيذ، مع التمييز بين شركاء التنفيذ الحكوميين والمنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني، تحديداً واضحاً.

١٦٩- ومن التحديات التي لا تزال قائمة التحقيقات المتعلقة بالكيانات الحكومية، عندما تكون شريكة. ففي معظم الحالات، تكون المؤسسات العليا لمراجعة الحسابات هي الوحيدة التي يمكنها إجراء تحقيقات مع تلك الكيانات. لكن تلك المؤسسات في بعض البلدان لم تثبت قدرتها على مراجعة الحسابات وإجراء التحقيقات اللازمة باستقلالية. فإذا كانت بعض المؤسسات، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تشترط أن تكون شركات مراجعة حسابات خاصة هي التي تضطلع بالعمل عندما لا تكون القدرات الوطنية متوفرة، فإن سياسات مؤسسات أخرى لا تتطرق إلى هذه المسألة. فقد أفيد بحالات تعاون فيها على التحقيق مراجعو حسابات حكوميون ومحققون تابعون للأمم المتحدة، لكن هذه الحالات استثنائية وليست هي القاعدة.

١٧٠- ومن المتوقع أن تزيد التوصية التالية فعالية إشراك شركاء التنفيذ وتحد من مخاطر الغش المحتملة.

التوصية ٩

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن ينقحوا المواثيق القائمة المتعلقة بوظيفة المراقبة تنقيحاً يحوّلهم الحق في التحري عن الأطراف الأخرى التي تشارك في تنفيذ الأنشطة الممولة من الأمم المتحدة. وينبغي أن تحال المواثيق بصيغتها المنقحة إلى الهيئات التشريعية للموافقة عليها.

١٧١- وينبغي تنقيح النماذج الموحدة لاتفاقات شركاء التنفيذ وغيرها من الصكوك القانونية على وفق ذلك، على ما جاء في الفصل السابع والتوصية ٦ المتعلقة بها، بحيث تُدرج سياسات مكافحة الغش والفساد في الاتفاقات الموقعة مع شركاء التنفيذ.

جيم- التحريات المشتركة عن شركاء التنفيذ

١٧٢- عالج تقريران من تقارير وحدة التفتيش المشتركة (JIU/2011/7 و JIU/2000/9) الحاجة إلى المزيد من التفاعل المتكرر والمنظم بين مؤسسات الأمم المتحدة في مجال التحري. فقد اقترح كلا التقريرين أن يتضمن ذلك التفاعل ما يلي: التعاون على وضع معايير وإجراءات مشتركة لإجراء التحريات؛ وتبادل الخبرات عندما يستوجب الأمر المشورة أو المساعدة؛ وتبادل المنهجيات؛ وتوفير فرص للتدريب المشترك؛ وتبادل الموظفين بحيث يفضي الأمر إلى

انتهاج نهج في ميدان التحري يشمل المنظومة ككل؛ وإجراء تحريات مشتركة، خاصة بالنسبة إلى الأنشطة الميدانية التي تشارك فيها وكالات عدة.

١٧٣- ولوحظ أثناء إعداد هذا الاستعراض أن جهوداً قد بُذلت، وإن كانت محدودة، من أجل التعاون بين المؤسسات على إجراء تحريات مشتركة عن أنشطة الأمم المتحدة. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك نيروبي حيث عيّن مكتب خدمات الرقابة الداخلية محققاً في وحدة إدارة المخاطر التي هي جزء من مكتب المنسق المقيم التابع للأمم المتحدة للصومال (انظر أيضاً الفصل الرابع عشر، الفقرة ٢٢٣). وتقدم وحدة إدارة المخاطر ومحقق مكتب خدمات الرقابة الداخلية معلومات، وتشير على وكالات الأمم المتحدة، عند الطلب، في إجراء تحريات عن شركاء التنفيذ، متى ظهرت الحاجة استناداً إلى المخاطر المبلغ عنها. وأشار موظف الوحدة إلى أنهم ينسقون مع كيانات تحقيق أخرى، مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والبنك الدولي، والاتحاد الأوروبي، للارتقاء بمستوى تبادل المعلومات، والتعاون على التحريات ما أمكن.

١٧٤- ومع هذه الجهود الجديرة بالذكر، المعزولة، يجب بذل المزيد في مجال تبادل المنهجيات، ووضع المعايير والإجراءات الموحدة، وتبادل الموظفين، وخاصة تبادل المعلومات الاستقصائية عن شركاء التنفيذ في نفس البلد أو المنطقة التي تعمل فيها وكالات عدة تابعة للأمم المتحدة. والحال أن لمؤسسات الأمم المتحدة/أعضاء فريق التنسيق التابع للأمم المتحدة وحدات لمراجعة الحسابات والتحقيق يغلب ألا تبادل معلوماتها. ويترتب على ذلك أن حالات الغش أو تقارير مراجعة حسابات شركاء التنفيذ في مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة لا تبْلَغ بها في الغالب المؤسسات الأخرى العاملة مع نفس شريك التنفيذ أو التي قد تتعامل معه في المستقبل. إن ذلك ليس مجرد مخاطر نظرية وإنما حالات وقعت في بعض الأحيان، حسب المعلومات التي وردت المفتشين. فقد اتضح من التحقيقات في أحد البلدان أن ثلاث وكالات تابعة للأمم المتحدة قدمت ملايين الدولارات إلى نفس شركاء التنفيذ المحتالين، الأمر الذي أدى إلى حرمان تلك الوكالات مبالغ طائلة. فلو كان تبادل المعلومات بينها ممنهجاً ومنسقاً أكثر، فلربما تفادت تلك الحالات.

١٧٥- ونوقش في مؤتمر محققي الأمم المتحدة في عام ٢٠١٣ قضية تبادل المعلومات بين الوكالات، ومن الواضح تزايد مستوى وعي مكاتب الرقابة الداخلية بالأمم المتحدة بمزايا التعاون بين الوكالات عند التحقيق في أنشطة شركاء التنفيذ. لكن التحدي الأعظم هو الأطر القانونية المتنوعة التي تعمل في ضمنها كل وحدة تحقيق في كل مؤسسة من المؤسسات.

١٧٦- ويود المفتشان التأكيد على أهمية توثيق التعاون والتنسيق بين مكاتب التحقيق في منظومة الأمم المتحدة لمعالجة مسألتي منع الغش وكشفه عند التعامل مع أطراف خارجية، مثل شركاء التنفيذ.

ثاني عشر - قضايا الإدارة التنفيذية

ألف - وحدة دعم إدارة شركاء التنفيذ

١٧٧- تُعهد مسألة اختيار شركاء التنفيذ وإدارتها اليومية عادةً إلى المكاتب القطرية إلا في عدد قليل من الحالات. وتقدم إدارات وأفرقة وظيفية عدة في المقر والمكاتب الميدانية الدعم والمساندة في مجالات من قبيل المالية والقانون والشراء ودعم السياسات ومراجعة الحسابات والتقييم وإدارة البرامج. وقد يناط بالمكاتب الإقليمية أيضاً بعض مهام الرقابة و/أو تقديم توجيهات أو استشارات عامة في مجال السياسات. ومن المعتاد أن تنطلق من المقر إدارة شركاء التنفيذ العالميين التي تشمل برنامجاً عالمياً أو إقليمياً.

١٧٨- ومن مزايا عدم مركزية إدارة شركاء التنفيذ إسناد مهام الاختيار والإدارة إلى الميدان ومن ثم إلى الموظفين الذين هم أعلم بتنفيذ البرامج وعلى صلة وثيقة ومستمرة بنظرائهم من شركاء التنفيذ. لكنها تفضي أيضاً إلى التجزؤ والتنافر لأن السياسات والمبادئ التوجيهية المتعلقة بشركاء التنفيذ في مختلف المكاتب القطرية لا تطبق دائماً باتساق و/أو قد تفسر تفسيرات مختلفة. ويفاقم التجزؤ كون جلّ المؤسسات ليس لها منسق واحد أو مكتب واحد يتولى تنسيق قضايا شركاء التنفيذ على مستوى المؤسسة أو يقدم الدعم التنفيذي أو المشورة في مجال السياسة العامة.

١٧٩- وبدأت بعض المؤسسات التي تتعاون مع كثير من شركاء التنفيذ و/أو تنفق مبالغ طائلة في إطار هذا التعاون تعالج بعض تلك القضايا بإنشاء وحدات مركزية لإدارة شركاء التنفيذ وتحسين أساليب جمعها المعلومات والبيانات المتعلقة بشركاء التنفيذ وإدارتها. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك مفوضية شؤون اللاجئين التي أنشأت وحدة مخصصة لهذا الغرض، وهي مصلحة إدارة شركاء التنفيذ، تتبع شعبة الإدارة المالية والتنظيم الإداري. وتنسق الوحدة المواضيع المتصلة بإدارة شركاء التنفيذ داخل هيكل المفوضية وترسم السياسات وتحدد الإجراءات وتقدم التوجيهات بشأن قضايا شركاء التنفيذ، وتقدم الدعم إلى الميدان وتسهل جمع البيانات والمعلومات عن شركاء التنفيذ، إضافة إلى تبادل المعلومات عن استعمال الشركاء وشركاء التنفيذ على مستوى المفوضية. وتُنشأ حالياً وحدة مشاهمة معنية بقضايا شركاء التنفيذ داخل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وهي وحدة التعاون مع الأطراف الخارجية، لإدارة العلاقات مع الأطراف الخارجية، التي ليست جزءاً من عمليات الشراء المعتادة.

١٨٠- وأنشأ صندوق الأمم المتحدة للسكان وحدة لمراجعة حسابات أنشطة التنفيذ الوطني لإدارة عملية المراجعة هذه، في جملة أمور. أضف إلى ذلك أن فرع الاستراتيجية والسياسات والمعايير التابع للصندوق شرع في وضع نظام إدارة معلومات شركاء التنفيذ، وهو عبارة عن قاعدة بيانات لجمع البيانات والمعلومات عن شركاء التنفيذ على مستوى المؤسسة. وصاغت كلتا الودعتين وأصدرتا توجيهات عن اختيار وإدارة شركاء التنفيذ، الأمر الذي يساهم في

انتهاج نهج أكثر فاعلية واتساقاً للتعاون والتعامل مع شركاء التنفيذ. وبدأت مؤسسات أخرى، مثل برنامج الأغذية العالمي وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، إنشاء بوابة عن شركاء التنفيذ/الشركاء، وعينت مكاتب لتنسيق قضايا إدارة شركاء التنفيذ وتقديم توجيهات عنها - وحدة المنظمات غير الحكومية في برنامج الأغذية العالمي ومكتب العمليات في برنامج الأمم المتحدة للبيئة الذي يؤدي أيضاً دور أمانة لجنة الشراكات التابعة للبرنامج. وأنشأت مؤسسات أخرى، مثل الفاو والصندوق الدولي للتنمية الزراعية، مكاتب أو مديريات للشراكات من أجل المساعدة على تنفيذ وتفعيل استراتيجياتها في ميدان الشراكات وتقديم الدعم. وأنشأت مؤسسات أخرى (الفاو وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وموئل الأمم المتحدة) لجاناً استشارية في مجال الشراكات في المقار؛ وهي تقدم توجيهات و/أو تعيد النظر في اختيار أهم الشركاء^(٣٠).

١٨١- وقد ترى المؤسسات التي تدير عدداً كبيراً من شركاء التنفيذ من المفيد أن تحذو حذو المؤسسات المذكورة آنفاً فتنشئ وحدات مخصصة في المقار لدعم إدارة شركاء التنفيذ. ومن الوظائف التي يمكن أن تؤديها الوحدة ما يلي: تجميع كل البيانات المهمة المتعلقة بالشراكات في المؤسسة وتوحيدها، مثل إدارة قاعدة بيانات شركاء التنفيذ أو بوابة الشركاء أو غيرهما من وسائل المعلومات المتصلة بشركاء التنفيذ؛ وتقديم توجيهات عن قضايا شركاء التنفيذ، مثل السياسات والمبادئ التوجيهية والإجراءات المنطبقة بالتشاور مع المكاتب المعنية الأخرى؛ وربط مختلف المكاتب والهيئات التي تتعامل مع شركاء التنفيذ في المقار وعلى الصعيدين الإقليمي والقطري بعضها ببعض؛ والمساعدة على وضع وتقديم دورات للتدريب على قضايا شركاء التنفيذ، سواء داخلياً للموظفين أو لشركاء التنفيذ؛ وأداء دور المنتدى لتبادل المعلومات والدروس المستفادة عن شركاء التنفيذ على مستوى المؤسسة.

١٨٢- وحسب نموذج الأعمال الخاص بالمؤسسة أو النهج الذي تتبعه لإدارة مشاريعها، يمكن إنشاء هذه الوحدة كمكتب قائم بذاته أو كوظيفة مزدوجة في مقر المؤسسة بصفة مؤقتة أو تجريبية شريطة تسوية الوضع في مرحلة لاحقة. وينبغي أن تراعى لدى إنشاء هذه الوحدة وظائف المكاتب القائمة التي توفر بالفعل خدمات وأشكال دعم معينة يقدمها شركاء التنفيذ وذلك لتفادي الازدواجية في الوظائف وتقليص التكاليف المترتبة على ذلك إلى أدنى حد ممكن. ويتعين تبعاً لذلك النظر في تدعيم و/أو تقوية هذه المكاتب أو الوظائف الموجودة فعلاً. ويمكن أيضاً أن تُكَلَّف هذه الوحدة المعنية بشركاء التنفيذ بتقديم خدمات إدارية مماثلة إلى شركاء من نوع آخر غير شركاء التنفيذ. ومن المستصوب أن تظل الإدارة الفعلية لشركاء التنفيذ بين أيدي المكاتب القطرية للمؤسسة لكونها أفضل من يستطيع أداء هذه المهمة.

١٨٣- وأوصى المفتشان بأن يدرس الرؤساء التنفيذيون المؤسسات منظومة الأمم المتحدة مسألة إنشاء وحدة لإدارة الشراكات تضطلع بالمهام المشار إليها أعلاه على أساس تجريبي شريطة تسوية الوضع في مرحلة لاحقة.

(٣٠) انظر الفصل الرابع أعلاه.

باء- نظم المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ

١٨٤- بذلت بعض مؤسسات الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة جهوداً متضافرة لأتمتة مجموعة المعلومات المتعلقة بإدارة شركاء التنفيذ. وتطرح إدارة هذه المعلومات تحدياً جسيماً، ولا سيما في المؤسسات التي تتعامل مع مجموعة واسعة من شركاء التنفيذ أو تنفذ عدداً كبيراً من المشاريع. ونتيجة للإدارة اللامركزية لشركاء التنفيذ ولانخراط عدة مكاتب ومجموعات وظيفية فيها، يجري جمع المعلومات والبيانات المتعلقة بشركاء التنفيذ وحفظها وإدارتها في أماكن مختلفة تشمل مقر المؤسسة ومكاتبها الإقليمية والقطرية. وعلى النحو المشار إليه في الفصل الثالث، يمكن الحصول على المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ من نظم تخطيط موارد المؤسسة ونظم الإدارة المالية ونظم متابعة مراجعة الحسابات والتقييم ونظم إدارة المشاريع التابعة للمؤسسات وفي الملفات والمذكرات المتاحة على مستويي المقر والميدان.

١٨٥- وعلى سبيل المثال، يعتمد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لأغراض حفظ المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ على جملة أنظمة، منها نظام أطلس (ATLAS) (وهو نظام البرنامج لتخطيط موارد المؤسسة)، ونظام قاعدة البيانات الشاملة لجميع وتتبع حالة التوصيات المتعلقة بمراجعة الحسابات (كاردس) (CARDS)، وأدوات المتابعة المالية للمكاتب القطرية، وعلى ملفات المشاريع في المكاتب القطرية. وبالمثل يعتمد صندوق الأمم المتحدة للسكان لحفظ المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ على نظم المكاتب القطرية ونظام أطلس ونظام "كاردس" ونظام إدارة مراجعة حسابات التنفيذ الوطني وأداة تقييم قدرات شركاء التنفيذ. وإضافة إلى ذلك، تُجمع المعلومات الإضافية المتعلقة بشركاء التنفيذ في بعض المؤسسات عن طريق عمليات تقييم جزئية وكلية تُجرى في إطار النهج المنسق في التحويلات النقدية. وفي معظم الحالات، تحفظ تلك المعلومات على حدة. ويقدم نظام تخطيط موارد المؤسسة في منظمة اليونسيف (نظام المعلومات الافتراضي المتكامل (VISION)) معلومات واسعة عن شركاء التنفيذ، مثل المعاملات المالية ومستويات الخطر وأنواع التقييمات المالية وعمليات مراجعة الحسابات وعدد اتفاقات الشراكة وقيمتها ونوعها إضافة إلى النواتج التي تسهم فيها الشراكات.

١٨٦- وإضافة إلى القوائم والمعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ التي يحتفظ بها في المكاتب القطرية، أنشأت بعض المؤسسات بوابات عن الشركاء على مستوى المقر (برنامج الأمم المتحدة للبيئة وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي)^(٣١). وتقدم هذه البوابات بيانات أساسية عن شركاء التنفيذ والمؤسسات التي يعملون معها وعن المشاريع التي شاركوا في تنفيذها في السابق. وخير مثال على ذلك هو تطبيق نظام إدارة معلومات شركاء التنفيذ في صندوق الأمم المتحدة للسكان الذي يوفر قدرات وظيفية إضافية علاوة على تسجيل شركاء التنفيذ بطريقة إلكترونية، مثل محرك البحث الخاص

(٣١) يعكف برنامج الأغذية العالمي على وضع أداة لرصد وتقييم المكاتب القطرية على الإنترنت مباشرة (COMET) ستضمن قاعدة بيانات عن الشراكات.

بشركاء التنفيذ الذي يعتمد عدة معايير تشمل مجال الاختصاص والعقود الماضية والبلدان التي عملوا فيها، وما إلى ذلك. ويقوم نظام إدارة المعلومات الخاصة بشركاء التنفيذ بدمج معلومات عن الشركاء تشير إلى الإدارة المعينة التي تعمل مع كل شريك تنفيذ، وهي معلومات يستخرجها من التطبيقات المالية الخاصة بالنفقات في نظام أطلس. ويتيح النظام إمكانية إبداء تعليقات حيث يمكن لموظفي صندوق الأمم المتحدة للسكان تقييم تجاربهم مع شركاء التنفيذ لأغراض تقاسم المعارف.

١٨٧- ومن الأمثلة البارزة الأخرى، قاعدة البيانات المتعلقة بالشركاء في شؤون اللاجئين. وتحتوي هذه القاعدة على سجلات ما يزيد على ٢ ٨٠٠ شريك تنفيذ يعملون في المجال الإنساني. وتتيح معلومات عن تفاصيل الاتصال بكل شريك وعن مهامه وعضويته. ويمكن استخدام محرك بحث للاطلاع على السجلات بحسب نوع الشريك (منظمة غير حكومية وطنية، ومنظمة غير حكومية دولية، وكيان حكومي، وكيان حكومي دولي) والبلد (بلد العمليات أو بلد المنشأ) وغير ذلك من المعايير. وتحتوي قاعدة البيانات أيضاً على خيار يتيح تحميل ملفات إكسل (Excel) التي تتضمن بيانات مالية عن تعاون مفوضية شؤون اللاجئين مع شركائهم في التنفيذ، يمكن الحصول عليها من النظام المالي للمفوضية.

١٨٨- ولا تحتوي قاعدة بيانات مفوضية شؤون اللاجئين على معلومات عن أداء شركاء التنفيذ ولا على تقييم لهذا الأداء. ويُدار أداء شركاء التنفيذ على مستوى المشروع بالاستناد إلى ما ينجزه الشريك في نطاق الاتفاق المبرم معه. ويُحتفظ بمعظم الوثائق المتعلقة بأداء المشروع محلياً في ملف المشروع. ويحتفظ بالعناصر الأخرى المتعلقة بالأداء مركزياً؛ فيمكن الاطلاع على مواصفات المشاريع التي ينفذها شركاء التنفيذ من خلال أداة الإدارة القائمة على النتائج التابعة للمفوضية (FOCUS)؛ وعلى الأداء المالي من خلال التقارير المالية لشركاء التنفيذ التي تُحمل في نظام تخطيط موارد المؤسسة في مفوضية شؤون اللاجئين (مشروع تجديد نظم الإدارة). وعندما يخضع المشروع لمراجعة الحسابات، فإن الأداء المالي يمكن أن يظهر أيضاً في نتائج مراجعة الحسابات. وتُحمل نتائج مراجعة الحسابات أيضاً في نظام تقاسم المعلومات التابع للمفوضية (Livelink) وتتولى دائرة إدارة شركاء التنفيذ في المقرر عملية رصدها. وستحل بوابة الشركاء التي تعكف المفوضية حالياً على إنشائها محل قاعدة البيانات الحالية، وستيسر البوابة تقاسم المعلومات المتعلقة بالأداء وغيرها من المعلومات ذات الصلة بشركاء التنفيذ في جميع جوانب العمليات العالمية.

١٨٩- وتُظهر الأمثلة المشار إليها أعلاه التعقيدات التي تعوق إتاحة معلومات أساسية عن شركاء التنفيذ بطريقة تجميعية وسهلة الاستخدام رغم أن هذه المعلومات متوفرة في مختلف أنظمة الإدارة وتكنولوجيا المعلومات. وتمثل هذه الحالة تحدياً نمطياً من التحديات التي تواجهها جميع المؤسسات التي أُجريت اتصالات معها لأغراض هذا الاستعراض. وأكبر هذه التحديات تجسده حالة المؤسسات التي لا يوجد لديها قواعد بيانات مركزية عن شركاء

التنفيذ أو بوابات خاصة بهؤلاء الشركاء أو نظم لتخطيط موارد المؤسسة مستخدمة بشكل كامل. وتفتقر هذه المؤسسات بدرجة كبيرة إلى المعلومات الأساسية، الأمر الذي يعوّق فعالية وكفاءة إدارة شركاء التنفيذ.

١٩٠- ويرى المفتشان أنه يلزم تجميع المعلومات الأساسية المتعلقة بشركاء التنفيذ، مثل البيانات الأساسية الخاصة بمجموعة محددة من شركاء التنفيذ والموارد المخصصة لهم والاتفاقات الحالية والسابقة والمعلومات الخاصة بالأداء في المراحل السابقة وأية معلومات هامة أخرى، مثل التقييمات وتقارير مراجعة الحسابات المشفوعة بآراء متحفظة، وإتاحتها بسهولة للإدارة ولموظفي المقر وللمكاتب الإقليمية والقطرية. وفي حالة المؤسسات التي لديها عدد كبير من شركاء التنفيذ، تكون هذه المعلومات هامة لاتخاذ قرارات نيرة على جميع مستويات المؤسسة.

١٩١- ومن المتوقع أن يسهم تنفيذ التوصية التالية في تعزيز الشفافية والمساءلة.

التوصية ١٠

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يستعرضوا القدرات التي تتيحها النظم الآلية القائمة، كنظام تخطيط موارد المؤسسة وسائر نظم التعقب التابعة لقواعد البيانات، بغية دعم إدارة شركاء التنفيذ وتوحيد البيانات ذات الصلة في هذه النظم. وينبغي أن يقوم هذا الإجراء على أساس تحليل التكاليف/الفوائد مع مراعاة مدى الحاجة إلى هذه البيانات.

جيم - الاحتياجات التدريبية

١٩٢- سلط المشاركون في هذا الاستعراض الضوء على مسألة رئيسية تتمثل في ضرورة توفير التدريب لشركاء التنفيذ وموظفي الأمم المتحدة وبناء قدراتهم.

تدريب شركاء التنفيذ وبناء قدراتهم

١٩٣- تفيد المعلومات التي وردت المفتشين أن أحد العوائق الكبيرة التي تعترض تنفيذ البرامج بفعالية هو عدم توافر القدرات اللازمة لدى العديد من شركاء التنفيذ في مجالات مثل الإدارة المالية والمحاسبة وعمليات الشراء وإدارة الموارد البشرية. وتتسم هذه المسألة بأهمية خاصة بالنظر إلى الحاجة إلى أن يكون موظفو شركاء التنفيذ على دراية بالأنظمة والطرائق المعقدة المعمول بها في مختلف وكالات الأمم المتحدة والتي تختلف أنظمة الإدارة والتشغيل لديها من مؤسسة إلى أخرى. وقد ساعدت في هذا الخصوص بعض الجهود المبذولة حالياً للتنسيق على صعيد الأمم المتحدة (أي النهج المنسق للتحويلات النقدية)، غير أنه لا تزال درجة تعقيد هذه النظم المختلفة تطرح مشكلة في نظر شركاء التنفيذ.

١٩٤- وللتصدي لهذه المسألة، تشارك معظم المؤسسات في أنشطة التدريب وبناء القدرات الإدارية المخصصة لشركاء التنفيذ الحكوميين وغير الحكوميين فيما يتعلق بمشاريع محددة يجري تنفيذها. وتشمل هذه الأنشطة التدريب المستمر غير الرسمي خلال التنفيذ وحلقات العمل المتعلقة بالعمليات الإدارية، مثل الإبلاغ والمشتريات والميزنة والإدارة القائمة على النتائج وما إلى ذلك. بيد أنه وعلى النحو الذي أشار إليه كثير من الأشخاص الذين جرت مقابلتهم، يُنظَّم التدريب بطريقة مخصصة لا بطريقة هيكلية ومنهجية.

١٩٥- وينبغي تحديد الاحتياجات التدريبية لشركاء التنفيذ مقدماً للتمكن من اتخاذ إجراءات تصحيحية بطريقة استباقية وتذليل الصعوبات المحتملة في مرحلة لاحقة من التنفيذ كما يتسنى تعزيز الفعالية والحد من تكاليف المعاملات على المدى الطويل. وعلى الرغم من أن التحديات التدريبية تختلف من بلد لآخر ومن شريك لآخر، هناك عناصر مشتركة للتدريب تنطبق على جميع أنواع شركاء التنفيذ وتقدم في جميع البلدان المستفيدة من البرامج سواء بسواء، مثل الدورات المتاحة في مجالات من قبيل مدونة السلوك ومعايير الرقابة الداخلية والتوعية بالغش والبرمجة والإدارة المالية وما إلى ذلك. وسيكون من المفيد للمؤسسات أن تضع وتثبت استراتيجيات وخططاً تدريبية عامة لشركاء التنفيذ. وقد اقترح على المستوى القطري أن تُقدم المؤسسات المعنية التدريب إلى جميع شركاء التنفيذ الذين يعملون على برامج مشتركة.

١٩٦- يوصى بأن تُعزز مؤسسات الأمم المتحدة تدريب شركاء التنفيذ وبناء قدراتهم في مسائل الإدارة التنفيذية وأن تُطبق نهجاً استباقياً ومنهجياً إزاء تدريب شركاء التنفيذ، بما في ذلك وضع وحدات قياسية للتدريب وتنمية القدرات وفقاً لاحتياجات شركاء التنفيذ. وينبغي إلى أقصى حد ممكن عملياً أن تُدرج عناصر التدريب وبناء القدرات في الاتفاق الذي يبرم مع شريك التنفيذ وأن يُحدّد التمويل المقابل المخصص وفقاً لذلك.

التدريب الداخلي لموظفي الأمم المتحدة في مجال إدارة شركاء التنفيذ

١٩٧- الأهم هو توفير التدريب الداخلي المناسب لموظفي منظمة الأمم المتحدة على اختيار شركاء التنفيذ وإدارتهم (انظر أيضاً الفقرة ٩٣ من الفصل الثامن). وعلى الرغم من أن معظم المؤسسات توفر تدريباً يغطي المسائل الإدارية والتنفيذية الأساسية التي تنطوي على تنفيذ البرامج، فقد اقترح توفير تدريب إضافي يتناول على وجه التحديد مسائل إدارة شركاء التنفيذ، ولا سيما التدريب على تطبيق السياسات والمبادئ التوجيهية القائمة المتعلقة بشركاء التنفيذ وامتثالها، بما في ذلك العمليات المتعلقة بدراسة ملفات شركاء التنفيذ ورصدهم وتقييمهم والإبلاغ عن أنشطتهم. وقد ذكر ذلك تحديداً للمفتشين في سياق الإشارة إلى التوجيهات والإجراءات الجديدة أو المنقحة التي اعتمدها مؤسسات كثيرة خلال السنوات الأخيرة بشأن شركاء التنفيذ.

١٩٨- إضافة إلى ذلك، ونظراً إلى أن التعامل مع شركاء التنفيذ يستند إلى هياكل وإدارة لا مركزية، ارتأى الأشخاص الذين أُجريت معهم مقابلات أنه ينبغي توفير المزيد من المواد التدريبية المفصلة، بما في ذلك إجراءات التشغيل الموحدة والقوائم المرجعية والنماذج وغيرها

من الأدوات المخصصة لبعض جوانب العمل مع شركاء التنفيذ وهو ما قد يفيد من الناحية العملية في تطبيق السياسات والإجراءات المتعلقة بشركاء التنفيذ وامثالها. وأخيراً قدم اقتراح يقضي بوضع أطر خاصة إضافية للبلدان التي تنفذ برامج صعبة ولليئات المهشة.

١٩٩- ويوصي المفتشان مؤسسات الأمم المتحدة بأن تعزز تدريب موظفيها على إدارة شركاء التنفيذ وأن تضمن وجود أدوات التدريب الضرورية لدعم تنفيذ المشاريع والأنشطة بفعالية وكفاءة. وينبغي أن تُحدد مسبقاً التكاليف المرتبطة بهذا التدريب كجزء من عملية الميزانية والبرمجة.

دال - إنشاء أنظمة تتيح لشركاء التنفيذ التعليق على الأداء

٢٠٠- عادةً ما تُقدّم تعليقات شركاء التنفيذ بشأن التعاون مع مؤسسات الأمم المتحدة أو أية مسائل تتعلق بتنفيذ البرامج بصورة غير رسمية خلال عملية التنفيذ. وقد تأخذ هذه التعليقات شكل مناقشات وتفاعلات خلال التقييم الأولي لشركاء التنفيذ ومفاوضات في سياق إعداد وثيقة المشروع وخطة العمل واجتماعات دورية خلال مرحلة تنفيذ المشروع. وتجدر الإشارة إلى أن بعض مؤسسات الأمم المتحدة، مثل مفوضية شؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي، تجري اجتماعات تشاورية دورية أو سنوية مع شركاء التنفيذ تتضمن مناقشات ومشاورات بشأن مسائل تنفيذية وسياساتية وغيرها من المسائل التي تشمل استطلاعات لآراء شركاء التنفيذ وغير ذلك من الوثائق ذات الصلة التي تُعدها مؤسسة الأمم المتحدة المعنية بالاشتراك مع شركائها في التنفيذ^(٣٢).

٢٠١- وأرست منظمة اليونيسيف الممارسة الجيدة المتمثلة في أن تجري المكاتب القطرية تقييماً ذاتياً لأدائها في إدارة الشراكات كجزء من عملية الاستعراض والإبلاغ السنوية. وتقوم جميع المكاتب القطرية بالإبلاغ عن أدائها على أساس مقاييس الأداء العامة الستة المتعلقة بالشراكات التي وضعتها منظمة اليونيسيف. وتتخذ المكاتب القطرية إجراءات لتعزيز الفعالية بالاستناد إلى نتيجة هذا الاستعراض. وتبلغ المكاتب القطرية سنوياً أيضاً عن عملها مع وكالات الأمم المتحدة والمؤسسات المالية الدولية على المستوى القطري. ويتيح ذلك تتبع هذه الشراكات الهامة بصورة منهجية، بما في ذلك النتائج ذات الصلة^(٣٣).

٢٠٢- وتناول تقييم أجراه برنامج الأغذية العالمي في عام ٢٠١٢ جملة أمور، منها ضرورة وضع أدوات تتيح للشركاء إجراء تقييم متبادل في إطار الشراكة لمواطن قوتهم وضعفهم. وتتراوح عناصر هذه التقييمات من مساهمات الأطراف في الشراكة إلى الإنجاز والنوعية

(٣٢) للاطلاع على مزيد من التفاصيل، انظر على سبيل المثال: <http://www.unhcr.org/ngo-consultations/index/html> أو <http://www.wfp.org/about/partners/ngos/annual-consultations>.

(٣٣) UNICEF, Report on the implementation of the strategic framework for partnerships and collaborative relationships (2012).

والشفافية وجوانب أخرى من الإدارة السليمة للشراكات الجيدة وفعاليتها^(٣٤). وأشار التقييم إلى كينيا كمثال جيد على العمل الذي قام به برنامج الأغذية العالمي لإضفاء الصبغة الرسمية على نظام تقييم الشراكة على المستوى القطري بالاستناد إلى مبدأي المساءلة والاحترام المتبادلين.

٢٠٣- يوصي المفتشان مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بأن تنظر لدى استكمال عمليات تقييم أداء شركاء التنفيذ التي تقوم بها (انظر الفرع ثامناً-دال) في وضع نظام رسمي للتعبير على الأداء يتيح لشركاء التنفيذ إبداء وتبادل آرائهم بشأن مسائل مشتركة وتقييم مدى حسن سير الشراكة. ويمكن أن تشمل هذه الآليات استبيانات ودراسات استقصائية و/أو اجتماعات سنوية للتشاور بين المنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة والحكومات. وستساعد هذه الآليات في تبادل الدروس المستفادة ومناقشة السبل الكفيلة بتحسين التعاون والفعالية، في جملة أمور. وستجسد مفهوم الشراكة القائمة على أساس المساواة.

هاء- المسائل الأخرى المتعلقة بالإدارة

٢٠٤- لفت كثير من المسؤولين الذين أُجريت مقابلات معهم نظر المفتشين إلى مسائل الإدارة التالية، وهي مسائل برزت أيضاً في تقارير المراجعة الداخلية والخارجية لحسابات عدد من المؤسسات. وتُقدّم هذه المسائل هنا على سبيل الإعلام فقط بالنظر إلى أن بعضها كان قد بُحث ولا يزال موضع بحث الإدارة أو مراجعي الحسابات الداخليين والخارجيين في مختلف المؤسسات التي أُجريت اتصالات معها من أجل هذا الاستعراض.

المحاسبة المتعلقة بالموارد المخصصة لشركاء التنفيذ

٢٠٥- قبل إدخال المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام، جرت مناقشات في مختلف مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن ما إذا كانت الموارد المخصصة للغير بموجب مذكورة تفاهم أو نوع آخر من الاتفاقات ستُحسب على أنها نفقات أو سُلُف. وكقاعدة عامة وفي حالة تفويض المسؤوليات إلى الغير، اعتبرت بعض المؤسسات المدفوعات على أنها نفقات في حين اعتبرتها مؤسسات أخرى سُلُفاً. وكان هذا الموضوع محل اهتمام مراجعي الحسابات الذين أثاروا مراراً وتكراراً ما يشكله هذا النهج من مخاطر. ويجري حالياً تصحيح هذا الوضع بالأخذ بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام التي تقتضي أن تُعالج الموارد المُحوّلة إلى الغير كسُلُف في معظم الحالات، وألا تُعتبر نفقات إلا بعد تلقي تأكيد بشأن الخدمات المقدمة^(٣٥).

(٣٤) WFP strategic evaluation: From food aid to food assistance, 2012.

(٣٥) انظر أيضاً، United Nations Policy Framework for International Public Sector Accounting Standards,

.Second Edition (final version) (27 August 2013), para. 10.2.15

تكاليف الدعم البرنامجي

٢٠٦- أُشير إلى أن بعض المنظمات غير الحكومية الدولية تطالب بتكاليف عامة لمقارها (١٠-١٥ في المائة) تُضاف إلى نسبة ٧-١٣ في المائة التي تقابل تكاليف الدعم البرنامجي لمنظمة الأمم المتحدة، وبذلك يصبح إجمالي التكاليف العامة نحو ١٧-٢٨ في المائة. وفي بعض الحالات يؤدي كل تعاقد آخر من الباطن يقوم به شريك التنفيذ نفسه إلى زيادة أخرى في التكلفة العامة. وبينما ينبغي النظر إلى التكاليف العامة بوصفها جزءاً من تكاليف ممارسة أنشطة الأعمال، تتوقع الجهات المانحة حداً أدنى من التكاليف العامة من جهة، وتطالب من جهة أخرى بوضع آليات محكمة للرصد والرقابة تترتب على إنشائها تكاليف إضافية. وتختلف المسائل المتعلقة بالتكاليف العامة من حيث درجة تعقيدها، وهي تتوقف على الظروف والترتيبات التي تملئها المشاريع المحددة وطرائق عمل شركاء التنفيذ. وهذه مسألة تهم مؤسسات الأمم المتحدة والجهات المانحة ويرى المفتشان أنه ينبغي أن تكون موضوع استعراض منفصل.

تصفية السُلْف المستحقة السداد

٢٠٧- سلط مراجعو الحسابات الضوء في تقارير عديدة على مسألة الالتزامات غير المسددة. وقد بذلت معظم المؤسسات جهوداً لمتابعة السُلْف المستحقة السداد وخفضها. وأنشأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أداة للمتابعة المالية من أجل رصد السُلْف التي تُسدد في إطار التدبير الوطني والتي تُحدّث على أساس التقارير الفصلية التي يتلقاها شركاء التنفيذ. وتسمح أداة متابعة أنشطة التدبير الوطني أيضاً بمطابقة المعلومات التي يُحصل عليها عن طريق مراجعة حسابات أنشطة التنفيذ الوطني. وقد بدأ كل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان العمل على استحداث وصلة إلكترونية مع شركاء التنفيذ يمكن من خلالها تصفية السُلْف بصورة إلكترونية، بما في ذلك استخدام استمارة الإذن بالصرف وشهادة الإنفاق. وفي حالة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سيشكل ذلك جزءاً من بوابة إلكترونية خاصة بشركاء التنفيذ يجري حالياً إنشاؤها.

دورات البرمجة والميزانية لمنظومة الأمم المتحدة وشركاء التنفيذ الحكوميين

٢٠٨- من المسائل الأخرى التي أثّرت، اختلاف دورات الميزنة الخاصة بالحكومات الوطنية ومؤسسات منظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري، وهو ما يطرح صعوبات أمام تنفيذ البرامج. وإضافة إلى ذلك، هناك في كثير من الأحيان حالات تأخير في تجهيز المدفوعات المسددة من خزينة الحكومات الوطنية للوكالات الوطنية المتلقية المكلفة بالتنفيذ، وهو ما يؤدي بدوره إلى تأخير في تنفيذ البرامج وزيادة في التكاليف.

٢٠٩- وأشير أيضاً إلى أن دورات برامج مؤسسات الأمم المتحدة، وهي على الأغلب برامج سنوية، وما يقابل ذلك من خطط عمل سنوية وخطط عمل خاصة بالبرامج القطرية،

تخضع في بعض الحالات لقيود زمنية صارمة ولا تناسب البرامج الطويلة الأجل التي يُعهد بتنفيذها إلى شركاء التنفيذ. ولما كان تصميم اتفاقات الشراكة مع بعض شركاء التنفيذ الحكوميين وإعدادها وتوقيعها يستغرق في حالات كثيرة مدة زمنية طويلة، فإن دورات التخطيط والبرمجة السنوية قد لا تكون واقعية. وأكد كثير من الذين أُجريت مقابلات معهم أنهم يفضلون دورات تخطيط وتنفيذ متعددة السنوات. وتسمح منظمة اليونسيف بإبرام اتفاقات متعددة السنوات مع شركاء التنفيذ رهناً بشروط معينة وضمن حدود البرنامج القطري أو دورة العمليات الإنسانية.

المساهمات المالية والعينية التي يقدمها شركاء التنفيذ

٢١٠- تطرح المساهمات العينية وغيرها من المساهمات التي يقدمها شركاء التنفيذ في إطار البرامج الممولة أساساً بموارد الأمم المتحدة تحديات إضافية. وفي حالات كثيرة لا تُتناول هذه المساهمات بالتفصيل الكافي الوافي في الاتفاقات التي تُبرم مع شركاء التنفيذ ويصعب قياسها كما في حالة المساهمات العينية ولا تخضع في أحيان كثيرة للرصد والتدقيق من جانب مؤسسات الأمم المتحدة.

ثالث عشر - الإجراءات المعجلة

٢١١- كما ذكر في الفصول السابقة، كثيراً ما تعمل مؤسسات الأمم المتحدة في بيئات صعبة مثل البلدان الخارجة من نزاعات وحالات الطوارئ الطبيعية أو الإنسانية. وتطرح هذه البيئات صعوبات أمام عملية اختيار شركاء التنفيذ وإدارتهم بوجه عام. وفي حالات الطوارئ لا يتوافر سوى عدد محدود للغاية من شركاء التنفيذ المناسبين وقد تكون قدرات هؤلاء الشركاء، بما في ذلك الكيانات الحكومية، محدودة.

٢١٢- وأنشأت منظومة الأمم المتحدة مع الأطراف الفاعلة الدولية الأخرى آليات للاستجابة للطوارئ وهياكل إدارة مشتركة بين الوكالات للتصدي لحالات الطوارئ، وذلك على سبيل المثال في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ونظام المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية أو مجموعات حالات الطوارئ في إطار توحيد الأداء. وإضافة إلى ذلك، فإن مذكرات التفاهم التي تبرمها منظمات الأمم المتحدة مع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة الأخرى والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات الحكومية والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني يمكن أن تتضمن أحكاماً خاصة بحالات الطوارئ.

ألف - الإجراءات المعجلة الخاصة بشركاء التنفيذ

٢١٣- وضعت مؤسسات مثل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومفوضية شؤون اللاجئين إجراءات معجلة تنطبق على العمل مع شركاء التنفيذ إلى جانب إجراءات الاستجابة العادية للمؤسسة. وعلى سبيل المثال، تحدد عملية الاستجابة المعجلة للأزمات في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المبادرات التي ستتخذ على مستويي المؤسسة والمكتب القطري من أجل إفساح المجال أمام المكاتب القطرية لكي تستجيب بسرعة في حالات الطوارئ. وتُشجّع المكاتب القطرية، ولا سيما في البلدان التي تحظى بأولوية عالية، على رسم خارطة المنظمات غير الحكومية أو منظمات المجتمع المدني في البلد من أجل وضع قائمة مختارة مسبقاً بالمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني، مع تقييم لخبراتها وقدراتها في بعض الأنشطة الرئيسية. ويمكن استغلال هذه القائمة في حال ظهور أزمة تقتضي رداً عاجلاً من جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتنفذ على مستوى المقر أيضاً عملية مماثلة خاصة بالمنظمات غير الحكومية بهدف إبرام أكبر عدد ممكن من الاتفاقات الطويلة الأجل مع أكبر عدد ممكن من الشركاء الذين يستوفون الشروط^(٣٦). ومن الأمثلة التي ضربت للمفتشين هو المكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في بنغلاديش الذي أجرى تقييمات أولية مسبقة للمنظمات غير الحكومية المناسبة مكنته من وضع قائمة بالمنظمات التي

(٣٦) Strategy for Fast-Tracking UNDP's Crisis Response, p. 5; a similar function serves the global agreements concluded by WFP.

يمكن العمل معها دون تأخير في حالات الطوارئ. وتشمل هذه التقييمات مدى قدرة المنظمات على الاستجابة بسرعة لحالات الطوارئ المتكررة بسبب الفيضانات.

٢١٤- ولدى الفاو سياسات وممارسات خاصة من أجل عمليات الطوارئ تشمل أيضاً إجراءً معجلاً لعملية اختيار شركاء التنفيذ ونُهجاً قطاعية والتنسيق مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى، فضلاً عن الاتحاد الأوروبي - المكتب الإنساني للجماعة الأوروبية. ويوجد لدى برنامج الأغذية العالمي نظام قطاعي خاص بحالات الطوارئ يحتفظ أيضاً بقاعدة بيانات خاصة بشركاء التنفيذ من أجل عمليات طوارئ محددة ومن أجل الشركاء الاحتياطيين. وأشار الأشخاص الذين أُجريت مقابلات معهم في برنامج الأغذية العالمي إلى أن الاستعداد لحالات الطوارئ يتطلب بناء قدرات شركاء التنفيذ لتمكينهم من تكملة جهود برنامج الأغذية العالمي في مهلة قصيرة في مجال محدد.

٢١٥- وفي بعض المؤسسات التي ليس لديها إجراءات معجلة محددة، تكون هناك أحكام للإعفاء والاستثناء من التدابير المعتادة لاختيار شركاء التنفيذ في حالات الطوارئ، كما هو الحال في مفوضية شؤون اللاجئين^(٣٧). وفي الحالات الأخرى يجد رؤساء المكاتب القطرية الإجراءات التي تُطبق في حالات الطوارئ. وقد علم المفتشان مثلاً أن أحد المدراء القطريين واجه خلال عملية الطوارئ في باكستان إجراءات مرهقة للتعاقد مع شركاء التنفيذ تنطوي على ٢٦ خطوة، ما أدى إلى تأخير بنحو ثلاثة أسابيع. واتخذ المدير القطري إجراءً فورياً بصفته الرئيس المسؤول للمكتب وتحمل مسؤولية الحياد عن الإجراء العادي وقام في الوقت نفسه بإبلاغ المقر بذلك.

باء- الاتفاقات الاحتياطية

٢١٦- يستخدم عدد من مؤسسات الأمم المتحدة الاتفاقات الاحتياطية، ومن بين هذه المؤسسات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة اليونيسيف ومفوضية شؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية وبرنامج الأغذية العالمي ومنظمة اليونسكو والفاو، التي أبرمت اتفاقات احتياطية مع المنظمات الحكومية وغير الحكومية التي تناسبها. وغالباً ما يُلجأ إلى الاتفاقات الاحتياطية أو الشركاء الاحتياطيين في سياق العمليات الإنسانية. والشركاء الاحتياطيون هم عبارة عن كيان يُموّل من أجل تقديم موارد عينية (خبراء وموظفون في معظم الحالات) إلى وكالات الأمم المتحدة التي تتدخل في حالات الطوارئ، ويُعهد إليه بهذه المهمة. ويكون الشركاء الاحتياطيون في أغلب الأحيان منظمات غير حكومية دولية كبيرة تُدير قائمة بأشخاص مدربين ومؤهلين في المجال الإنساني إضافة إلى أنشطتها البرنامجية. ويتيح النفاذ إلى قوائم الشركاء الاحتياطيين لوكالات الأمم المتحدة نشر

(٣٧) UNHCR, Implementing Partnership Management Service Guidance Note: Partner selection for undertaking project agreements (April 2013), p. 5

موظفين من القوائم ضمن مهلة قصيرة للمشاركة في عمليات الطوارئ، وهو ما يجعل الاتفاقات جزءاً هاماً من قدرة المؤسسات على الاستجابة في حالات الطوارئ. وقد وضعت بعض المؤسسات إرشادات مفصلة لإبرام الاتفاقات الاحتياطية وتفعيلها.

٢١٧- ويُسلّم بأن الاتفاقات الاحتياطية تنطوي على مزايا كثيرة وتُعتبر ممارسة ناجحة وفعالة. وقد أُشير في الوقت نفسه إلى أن هذه الاتفاقات قد تنطوي على عيوب غير مقصودة لأنها تميل ضمناً إلى تفضيل شركاء التنفيذ والشركاء الآخرين الدوليين على نظرائهم المحليين. ومن المسائل الأخرى المبلّغ عنها أن كثيراً من الوكالات وقّعت اتفاقات احتياطية مع نفس الشركاء، وهو ما من شأنه أن يقلص ويضيق الهامش المتاح لاختيار الخبراء والمرشحين على قوائم الشركاء الاحتياطيين عندما تحدث حالة طوارئ كبرى.

٢١٨- وعلى الرغم من أن الاتفاقات الاحتياطية تُبرم أساساً لدعم الاستجابة الفورية لحالات الطوارئ التي تحدث بطريقة مفاجئة، فهي تساعد أيضاً على تعزيز تنمية قدرات البلدان الشريكة للتأهب لحالات الطوارئ والحد من المخاطر. وتدعم هذه الاتفاقات بصورة متزايدة الاستجابة الجماعية العالمية الأوسع نطاقاً في إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات^(٣٨).

٢١٩- وأشار عدة مسؤولين أُجريت مقابلات معهم إلى أنه من المفيد أن تكون إجراءات التشغيل الموحدة أكثر تفصيلاً فيما يخص بعض جوانب العمل مع شركاء التنفيذ وأن تتوافر أطر خاصة إضافية للبيئات الصعبة، مثل أوضاع النزاعات أو ما بعد النزاعات، وبصفة خاصة حالات الطوارئ لأن مؤسسات الأمم المتحدة التي تعمل في القطاع الإنساني والإنمائي قد زادت من أنشطتها التنفيذية في هذه السياقات.

٢٢٠- ويوصى بأن تقوم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، إن لم تكن قد قامت بذلك بعد، بوضع سياسات وإجراءات للتعاقّد مع شركاء التنفيذ في حالات الطوارئ أو تثبيت من وجود هذه السياسات والإجراءات مع مراعاة تدابير التخفيف من المخاطر الخاصة بكل بيئة من البيئات التشغيلية. وينبغي أن تُبذل جهود لمواءمة السياسات المتعلقة بشركاء التنفيذ مع إجراءات المؤسسة المتعلقة بالاستجابة لحالات الطوارئ، ومع آليات الاستجابة للطوارئ وهيكل الإدارة المشتركة بين الوكالات، مثل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات ونظام المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية.

(٣٨) UNICEF, Civil Society Guide to Working with UNICEF (2012), p. 46

رابع عشر - التعاون المشترك بين الوكالات وتقاسم المعلومات

ألف - التعاون على أرض الواقع

٢٢١- على المستوى القطري، يمثل فريق/مجموعة إدارة العمليات التابع/التابعة لفريق الأمم المتحدة القطري منتدى للمناقشات وتبادل المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ. ومعظم أعضاء فريق الأمم المتحدة القطري ممثلين في الفريق الذي يتيح حيزاً لمناقشة مسائل مثل النهج المنسق للتحويلات النقدية (كالتقييمات الكلية والجزئية) ومسائل تشغيلية مشتركة أخرى. ويتم كذلك تقاسم المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ بين مؤسسات الأمم المتحدة في مختلف المجموعات (وأفرقة العمل ذات الصلة) المنشأة في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة البرنامجية وخطة الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في البلدان المشمولة بمبادرة توحيد الأداء.

٢٢٢- وإضافة إلى ذلك، تُجرى مشاورات غير رسمية وإن كانت على أساس مخصص بين وكالات الأمم المتحدة التي تعمل مع شركاء تنفيذ مشتركين. وعلى سبيل المثال، في الحالات التي تعمل فيها وكالة الأمم المتحدة مع عدد من شركاء التنفيذ، ولا سيما المنظمات غير الحكومية أو منظمات المجتمع المدني في بلد معين، فإنها عادة ما تُشرك مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى التي لديها علاقات عمل أيضاً مع هؤلاء الشركاء عندما يرى موظفو البرامج المعنية ضرورة ذلك.

٢٢٣- وتوجد في بعض البلدان آليات إضافية لتقاسم المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ مثل الآليات المتاحة في إطار ترتيبات إدارة الأموال المجمعة. ومن الأمثلة على الممارسات الجيدة، العمليات الجارية في الصومال حيث تعمل ٢٤ مؤسسة من مؤسسات الأمم المتحدة في ظل فريق الأمم المتحدة القطري بالصومال. وبغية تحسين إدارة المخاطر ووضع إطار مناسب للتصدي لها، أنشئت وحدة لإدارة المخاطر كجزء من مكتب المنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية، وتُعنى هذه الوحدة المسؤولة أمام المكتب بإسداء المشورة العملية إلى فريق الأمم المتحدة القطري والمنسق المقيم/منسق الشؤون الإنسانية بشأن مسائل إدارة المخاطر. ولهذا الغرض، وضعت وحدة إدارة المخاطر قاعدة بيانات تتضمن عقوداً تخص ١٣ وكالة من وكالات الأمم المتحدة (وقت إجراء الاستعراض) تصل قيمتها إلى نحو ٤١٩ مليون دولار من دولارات الولايات المتحدة مع نحو ٢٠٠ ١ من شركاء التنفيذ والشركاء الآخرين. وستتيح قاعدة البيانات أيضاً التحقق من مختلف شركاء التنفيذ بالرجوع إلى قوائم الجزاءات التي وضعها مجلس الأمن في الأمم المتحدة والقائمة السوداء للبائعين التابعة للبنك الدولي. وتُجمع المعلومات ذات الصلة عن طريق المعلومات التي تتيحها وكالات الأمم المتحدة عن العقود، غير أن وحدة إدارة المخاطر تُرسل أيضاً أفرقة للرصد والمراقبة إلى البعثات الميدانية للتحقق من بعض المعلومات وجمع بيانات إضافية. وقد أُبلغ المفتشان بأنه من المقرر إنشاء وحدتين مائلتين لإدارة المخاطر في أفغانستان ومالي.

٢٢٤- وعلى النحو المشار إليه في الفصل العاشر، ذكر معظم الأشخاص الذين أُجريت مقابلات معهم أن النهج المنسق للتحويلات النقدية قد حسّن نوعاً ما التنسيق والتعاون داخل منظومة الأمم المتحدة، ويسرّ بالتالي إدارة شركاء التنفيذ. وعلى سبيل المثال، خضع شريك تنفيذ حكومي في كينيا لتقييم جزئي في إطار النهج المنسق في التحويلات النقدية اشترك في إجراءات صندوق الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة اليونيسيف. واشتركت المؤسسات الثلاث في وضع خطة لتكاليف التقييم الجزئي وحددت الاختصاصات التي تُفوض إلى وضع المعايير المشتركة للتقييم. وعُين مستشار خارجي لإجراء التقييم الجزئي وأنشئت لجنة مشتركة تضم أعضاء من المؤسسات الثلاث للإشراف على العملية.

٢٢٥- وعلى المستوى الإقليمي، تُناقش المسائل العملية المتعلقة بشركاء التنفيذ إلى حد ما في المجموعات الإقليمية التابعة لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية. وعلى سبيل المثال تلتقي مجموعة آسيا والمحيط الهادئ كل ثلاثة أشهر برئاسة المنسق الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ الموجود في مقر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بنيويورك من أجل مناقشة المسائل العملية والتقنية، بما في ذلك جوانب تتعلق بشركاء التنفيذ. ويتألف الفريق من المدراء الإقليميين لمؤسسات الأمم المتحدة ويتشابه في عضويته مع آلية التنسيق الإقليمية.

٢٢٦- وأبدى المسؤولون في الميدان وفي المقار رأياً مشتركاً مفاده أنه لا يزال هناك نقص في تقاسم المعلومات والتعاون بين وكالات الأمم المتحدة بشأن موضوع شركاء التنفيذ على الرغم من وجود المنتديات الرسمية المشار إليها آنفاً والمهياة لتقاسم المعلومات والمشاورات غير الرسمية بشأن شركاء التنفيذ التي تُجرى على أساس كل حالة على حدة. وبينما تناقش على سبيل المثال عملية اختيار شركاء التنفيذ داخل المجموعات في إطار توحيد الأداء، لا توجد لدى المجموعات ولا مكاتب المنسقين المقيمين التي جرت زيارتها قائمة بشركاء التنفيذ المحتملين أو بالشركاء الآخرين الذين عملت معهم الوكالات المختلفة. فالمؤسسات تعتمد بشكل حصري على المعلومات التي يمكن أن يقدمها أعضاء المجموعات بصورة طوعية أثناء الاجتماعات. ثم إن المشاورات التي تجرى بين وكالات الأمم المتحدة قبل إبرام اتفاقات مع شركاء التنفيذ محدودة للغاية. وفي حالات كثيرة، لا تتبادل الوكالات المعلومات على الإطلاق مما أدى في بعض الأحيان إلى تعامل وكالة من وكالات الأمم المتحدة مع شريك تنفيذ تعاطى في السابق مع وكالات أخرى وكان أدائه محل شبهة^(٣٩).

٢٢٧- وتطرح هذه الحالة تحديات جسيمة، ولا سيما في البيئات شديدة المخاطر، مثل أوضاع ما بعد النزاع أو الأزمات الإنسانية أو حالات الطوارئ. وفي الصومال هناك ما يريد على اثنتي عشرة وكالة تابعة للأمم المتحدة تعمل مع شركاء التنفيذ أنفسهم وتزودهم

(٣٩) انظر أيضاً تقارير مراجعة الحسابات وتقارير التقييم ذات الصلة الصادرة في إطار برامج توحيد الأداء، وهي تقارير سلطت الضوء على مسائل مماثلة، ومنها، "Joint audit of the United Nations Delivering as One programme in Tanzania", report No. 886 (6 November 2012) والتقارير المعنون "تقييم مستقل للدروس المستفادة من توحيد الأداء، التقرير الموجز النهائي (حزيران/يونيه ٢٠١٢)"، (A/66/859).

بالموارد، إضافة إلى البنك الدولي ومصرف التنمية الأفريقي والاتحاد الأوروبي وجهات مانحة أخرى، ما يُعرض هذه الوكالات لخطر الازدواجية في الفواتير والعقود. وكما ذكر في الفصل الحادي عشر، فإن أحد المخاطر والمعوقات الكبيرة التي تعترض الكشف عن الغش هو عدم تجانس الإجراءات والعمليات المتعلقة بالتعامل مع شركاء التنفيذ ومراقبتهم/رصدهم داخل منظومة الأمم المتحدة. ومن شأن زيادة تقاسم المعلومات على نحو منهجي ودوري وتعزيز التنسيق أن يساعد في تفادي المخاطر المطروحة في هذه البيئات.

٢٢٨- وسيساهم وجود إطار محكم لتقاسم المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ أيضاً في كشف الفرص المتاحة لإجراء تقييمات مسبقة مشتركة داخل إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية وخارجه، وفي تعزيز العمل المشترك بشأن رصد شركاء التنفيذ المشتركين وتقييمهم ومراجعة حساباتهم. سيتيح هذا الإطار أيضاً استخدام التقييمات المسبقة والتقارير المرحلية ومراجعة الحسابات التي تكون قد أنجزتها وكالة من وكالات الأمم المتحدة، وبالتالي خفض تكاليف الإدارة والمعاملات. وإضافة إلى ذلك، وسيتيح الإطار أيضاً إمكانية الأخذ بنهج أكثر تماسكاً إزاء بناء قدرات شركاء التنفيذ المشتركين وتدريبهم. فقد أكد البعض أن "توسيع نطاق تقاسم المعلومات فيما بين الوكالات بشأن شركاء التنفيذ وتجارب العمل معهم من شأنه أن يساعد في ادخار أموال طائلة". ويلزم عند الاقتضاء أن يتبادل أعضاء فريق الأمم المتحدة القطري بصورة دورية قوائم شركاء التنفيذ ممن لديهم سجل سيء أو يُشتبه في ارتكابهم مخالفات.

٢٢٩- ومن المتوقع أن يساهم تنفيذ التوصية التالية في تعزيز التنسيق والتعاون فيما بين الوكالات.

التوصية ١١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يوعزوا إلى المكاتب القطرية بأن تتدخل على المستوى القطري، بالتعاون مع مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى، لوضع إجراءات لتقاسم المعلومات المتعلقة بشركاء التنفيذ. وينبغي أن تشمل قنوات التعاون أفارقة إدارة العمليات التابعة لفريق الأمم المتحدة القطري والمجموعات والأفرقة العاملة المنشأة ضمن إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة البرنامجية، وخطة الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

باء- التعاون على صعيد المقار

٢٣٠- لا يوجد حالياً منتدى على مستوى مقار وكالات منظومة الأمم المتحدة لإجراء مناقشات منتظمة حول المسائل الموضوعية والشاملة المتعلقة بشركاء التنفيذ خصوصاً والشراكات عموماً. والاستثناء الملحوظ هو النهج المنسق للتحويلات النقدية والمناقشات العرضية التي تُجرى في سياق المواضيع الأخرى المشتركة بين الوكالات وبالاقتراح معها.

٢٣١- ومع ذلك لا تزال أغلبية مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تعمل مع شركاء التنفيذ بطريقة أو بأخرى، وتعتمد مؤسسات عديدة على صيغة شركاء التنفيذ كقاعدة عامة لتنفيذ البرامج وتنفق موارد ضخمة عن طريق شركاء التنفيذ. وإضافة إلى ذلك، فإن عملية اختيار شركاء التنفيذ وإدارتهم هي عملية شاملة وترتبط بمعظم العمليات الداخلية للمؤسسات على مستوى المقار وعلى الصعيدين الإقليمي والقطري.

٢٣٢- وعلى الرغم من أن عملية اختيار شركاء التنفيذ وإدارتهم هي في معظمها لا مركزية ومفوضة للمكاتب القطرية، فإن السياسات والإجراءات والتوجيهات الأخرى توضع وتصدر على صعيد المقار. ولذلك، من المستصوب أن يكون لمنظومة الأمم المتحدة ككل، ولو كالات الأمم المتحدة المعنية أيضاً، منتدى مشترك بين الوكالات لمناقشة المسائل المتعلقة بشركاء التنفيذ على مستوى المقرر يمكن فيه تبادل المعارف والتجارب والآراء وتوجهات السياسة العامة بشأن شركاء التنفيذ. ومن المسائل التي قد تحظى باهتمام خاص من جانب مختلف الجهات المعنية، الفئات المختلفة لشركاء التنفيذ وبناء القدرات والتقييمات الأولية/التحريات الواجبة، والاتفاقات، والمحاسبة، والإدارة المالية، فضلاً عن الرصد والإبلاغ ومراجعة الحسابات والتحقيق. ويمكن للمؤسسات أن تستفيد من التجارب والأعمال التي قام بها الآخرون بالفعل، وخاصة في الوقت الذي تعكف فيه عدة مؤسسات على تحديث سياساتها وإجراءاتها المتعلقة بشركاء التنفيذ.

٢٣٣- ويرى المفتشان، يؤيدهما عدد من المسؤولين الذين أجريت مقابلات معهم، أنه قد يكون من الأنسب إنشاء هذا المنتدى على مستوى لجان مجلس الرؤساء التنفيذيين وشبكاتها الوظيفية، حسب الاقتضاء، إما كفريق عامل منفصل أو كبنء يتكرر على جدول أعمال أفرقة عاملة قائمة بالفعل في إطار اللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالإدارة ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالبرامج.

٢٣٤- ومن المتوقع أن يسهم تنفيذ التوصية التالية في تعزيز الاتساق والمواءمة على نطاق المنظومة.

التوصية ١٢

ينبغي للأمين العام للأمم المتحدة، بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين، أن يسعى إلى أن تصبح قضايا السياسات العامة والإدارة المتعلقة بشركاء التنفيذ بنءاً دائماً في جدول الأعمال المتعلق بالأركان الثلاثة لمجلس الرؤساء التنفيذيين. ويمكن النظر في هذه القضايا في إطار فريق عامل خاص يركز على شركاء التنفيذ باعتبارها عنصراً دائماً في الشبكات الوظيفية القائمة. ومن بين القضايا التي ينبغي النظر فيها، الأطر الاستراتيجية، والتقييمات، والاختيار، والاتفاقات، والمحاسبة والإدارة المالية، والرصد، وتقييم الأداء.

المرفقات من الأول إلى الحادي عشر

لا تصدر المرفقات من الأول إلى الحادي عشر إلا على الموقع الشبكي لوحدة التفتيش المشتركة (www.unjiu.org) مع التقرير

- أولاً- تعاريف شركاء التنفيذ
- ثانياً- النفقات التي ترصدها مؤسسات منظومة الأمم المتحدة لشركاء التنفيذ
- ثالثاً- الاستراتيجيات والسياسات المتعلقة بالشركاء وشركاء التنفيذ
- رابعاً- المبادئ التوجيهية المشتركة المتعلقة بالشراكات
- خامساً- معايير وعمليات اختيار شركاء التنفيذ
- سادساً- أنواع اتفاقات شركاء التنفيذ
- سابعاً- نموذج لقائمة بالأحكام والشروط الخاصة باتفاقات شركاء التنفيذ
- ثامناً- مثال على نموذج اتفاق صغير النطاق مع شركاء التنفيذ
- تاسعاً- ترتيبات مراجعة الحسابات الخاصة بشركاء التنفيذ
- عاشراً- مقارنة إجراءات النهج المنسق للتحويلات النقدية
- حادي عشر- التحديات الرئيسية (قائمة جزئية) - وفقاً لما أفادت به المؤسسات المشاركة

المرفق ١

استعراض الإجراءات التي ستأخذها المؤسسات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة
(JIU/REP/2013/4)

التوصية	للتعليم	لتخاذ إجراء	التأثير التوحي	الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها																		الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية										
				مجلس الرؤساء التنفيذيين**	الأمم المتحدة*	الأونكتاد	مركز التجارة الدولية	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	صندوق الأمم المتحدة للسكان	برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين	منظمة اليونسيف	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	الأونزوا	هيئة الأمم المتحدة للمرأة	برنامج الأغذية العالمي	منظمة الأغذية والزراعة	الوكالة الدولية للطاقة الذرية	منظمة الطيران المدني الدولي	منظمة العمل الدولية	المنظمة الدولية للهجرة	الاتحاد الدولي للاتصالات	برنامج الأمم المتحدة المشترك بين منظمات الأمم المتحدة لمكافحة الإيدز	منظمة اليونسكو	اليونيدو	منظمة الأمم المتحدة للسياحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	منظمة الصحة العالمية	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية
التوصية ١		a		☒	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
التوصية ٢		a		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
التوصية ٣		f		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
التوصية ٤		f		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
التوصية ٥		d, f		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
التوصية ٦		f, h		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
التوصية ٧		i		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
التوصية ٨		f		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐

		التأثير المتوخى	الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها																الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية											
			مجلس الرؤساء التنفيذيين**	الأمم المتحدة**	الأونكتاد	مركز التجارة الدولية	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	صندوق الأمم المتحدة للسكان	برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية	مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين	منظمة اليونيسيف	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	الأونروا	هيئة الأمم المتحدة للمرأة	برنامج الأغذية العالمي	منظمة الأغذية والزراعة	الوكالة الدولية للطاقة الذرية	منظمة الطيران المدني الدولي	منظمة العمل الدولية	المنظمة الدولية للهجرة	الاتحاد الدولي للاتصالات	برنامج الأمم المتحدة المشترك بين منظمات الأمم المتحدة لمكافحة الإيدز	منظمة اليونسكو	اليونيدم	منظمة الأمم المتحدة للسياحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	منظمة الصحة العالمية	المنظمة العالمية للملكية الفكرية
التوصية ٩	e			E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E
التوصية ١٠	a			E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E
التوصية ١١	c			E		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E		E	E	E		E	E	E			E		E
التوصية ١٢	d	E																												

الشروح: L: توصية لتتخذ الهيئة التشريعية قراراً بشأنها.

E: توصية لاتخاذ إجراء من جانب الرئيس التنفيذي.

■: توصية لا تتطلب إجراء من هذه المنظمة.

التأثير المتوخى: a: تعزيز الشفافية والمساءلة؛ b: نشر الممارسات الجيدة/أفضل الممارسات؛ c: تعزيز التنسيق والتعاون؛ d: تعزيز الاتساق والمواءمة؛ e: تعزيز المراقبة والامتثال؛ f: تعزيز الفعالية؛ g: وفورات مالية كبيرة؛ h: تعزيز الكفاءة؛ i: تأثير آخر

* تغطي جميع الكيانات المذكورة في الوثيقة ST/SGB/2002/11 بخلاف الأونكتاد ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والأونروا.

** موجهة إلى الأمين العام للأمم المتحدة بصفته رئيس مجلس الرؤساء التنفيذيين.