

Distr.: General
11 September 2014
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة التاسعة والستون
البند ١٣٧ من جدول الأعمال المؤقت*
وحدة التفتيش المشتركة

استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تعليقاته وتعليقات مجلس
الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق على تقرير وحدة التفتيش
المشتركة المعنون "استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة"
(JIU/REP/2013/4).

* A/69/150.



الرجاء إعادة استعمال الورق

170914 160914 14-60811 (A)



موجز

يستعرض تقرير وحدة التنفيذ المشتركة المعنون "استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2013/4) الأساليب التي تستخدمها هذه المؤسسات حالياً في اختيار شركاء التنفيذ وإدارة شؤونهم، ويسعى إلى الوقوف على العناصر والتحديات المشتركة، ويحدد الممارسات السليمة التي تتبعها تلك المؤسسات.

وتعكس هذه المذكرة آراء مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بشأن التوصيات المقدمة في التقرير. وقد جُمعت الآراء استناداً إلى المساهمات التي قدمتها المؤسسات الأعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق (مجلس الرؤساء التنفيذيين)، التي رحبت بالتقرير وأيدت بعض ما ورد فيه من استنتاجات.

أولاً - مقدمة

١ - يستعرض تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "استعراض إدارة شركاء التنفيذ في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (JIU/REP/2013/4) الأساليب التي تستخدمها هذه المؤسسات حالياً في اختيار شركاء التنفيذ وإدارة شؤونهم، ويسعى إلى الوقوف على العناصر والتحديات المشتركة، ويحدد الممارسات السليمة التي تتبعها تلك المؤسسات.

ثانياً - تعليقات عامة

٢ - ترحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن إدارة شؤون شركاء التنفيذ. وترى تلك المؤسسات أن التقرير وافٍ، وتعتبر أن معظم توصياته صائبة وقابلة للتنفيذ، وأنه يقدم مساهمات قيّمة لتحسين إدارة العلاقات مع شركاء التنفيذ. ولاحظت بعض المؤسسات أن العديد من التوصيات يتضمن إجراءات قد لا تكون مبررة بالنظر إلى تكاليفها، ولا سيما بالنسبة للكيانات الأصغر حجماً، وأنها ربما تكون أكثر انطباقاً وجدوى بالنسبة للمؤسسات التي تستخدم شركاء التنفيذ والمشاريع الكبرى استخداماً مكثفياً.

ثالثاً - تعليقات محدّدة على التوصيات

التوصية ١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يعملوا على ضمان أن تكون ترتيبات الشراكات الخاصة بكل مؤسسة والتي تنطوي على نقل موارد الأمم المتحدة لأطراف أخرى (وتحديداً شركاء التنفيذ) معرفة 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 الملائمة تُطبّق في جميع الحالات.

٣ - تؤيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بوجه عام التوصية ١، التي تدعو الرؤساء التنفيذيين إلى أن يقيموا تمييزاً واضحاً، في إطار القواعد والأنظمة، بين الشراكات التي تحصل على تمويل وبين الأنواع الأخرى من الشراكات التي لا تحصل عليه، وكذلك بين الترتيبات التجارية. وتقوم بعض الوكالات حالياً بتنقيح مبادئها التوجيهية القائمة لجعلها أكثر توحيداً ومن ثم قابلة للتطبيق في مجموعة أوسع نطاقاً من الحالات، بصرف النظر عما إذا كان مصدر

الأموال هو الأمم المتحدة أم لا، وبالتالي تشير إلى أنها قد لا تتمكن من تطبيق بعض جوانب هذه التوصية.

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 المتَّبَع (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.

٤ - تؤيد المؤسسات التوصية ٢، ويشير العديد من الكيانات إلى الخطوات التي أُتخذت بالفعل أو التي هي قيد التنفيذ للاحتفاظ، في إطار نظم المعلومات، بالبيانات الرئيسية المتعلقة بشركاء التنفيذ. واعترضت بعض الوكالات على أحد جوانب التوصية المتعلقة بضرورة تقديم تقارير متباعدة إلى الهيئات التشريعية لأن هذا النوع من الإبلاغ مُدرج أصلاً في آليات الإبلاغ القائمة. وعلاوة على ذلك، تشير الوكالات إلى أن استخدام شركاء التنفيذ هو إحدى الطرائق العديدة المتبعة لتنفيذ برامج التعاون التقني، وهي لذلك تتساءل عن قيمة تقديم تقارير مستقلة. وأخيراً، تشير المؤسسات إلى أن المسألة الرئيسية في تنفيذ التوصية تكمن في تحديد معنى "أداء" شركاء التنفيذ، وترى أنه سيكون من المهم تحديد ليس فقط الإنجاز (أي النفقات) ولكن أيضاً نتائج المشروع (أي الإنجازات والتقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف المحددة).

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 لتنفيذه.

٥ - تلاحظ المؤسسات أن التوصية ٣ موجهة إلى الهيئات التشريعية، وتسلم بدعوتها إلى وضع إطار استراتيجي خاص بكل وكالة يتعلق بالشراكات ويتسق مع أهدافها الاستراتيجية العامة. ويؤيد معظم المؤسسات جوهر التوصية، لكن بعضها يرى أن المؤسسات قد ترغب في إدراج جوانب تتعلق بالشراكات في خطط العمل الاستراتيجية الخاصة بكل منها، عوضاً

عن القيام بصورة مستقلة بوضع "إطار استراتيجي للشراكات". ويلاحظ بعض الكيانات أن شركاء التنفيذ لا يُذكرون بالاسم في الاستراتيجية العامة الأوسع نطاقاً، ففي بعض الحالات، تحدد المكاتب القطرية هوية أولئك الشركاء خلال تنفيذ برامجها القطرية. ولوحظ أيضاً أن الموارد اللازمة تُحدّد على مستوى خطة العمل.

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 المحتملة المرتبطة به وللتأكد من مقدرته على الوفاء بشروط إنجاز البرنامج.

٦ - تقبل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التوصية ٤ وترحب بها، فهي تتناول ضرورة تنفيذ عمليات مُحكمة لتقييم شركاء التنفيذ واختيارهم، لكن المؤسسات تلاحظ أن نطاق عمليات التقييم أو أنشطة العناية الواجبة قد تتوقف على نوع شركاء التنفيذ المحتملين وعلى الولايات المنوطة بهم. فعلى سبيل المثال، من المستبعد أن تقبل وزارة مختصة في حكومة من الحكومات مستويات التدقيق ذاتها التي تقبلها المنظمات غير الحكومية/منظمات المجتمع المدني المحلية، وينبغي لذلك أن تراعي أي عمليات موحّدة هذا الجانب. وبالنسبة لشركاء التنفيذ الذين لا غنى عنهم لتحقيق الاستدامة على الصعيد الوطني، مثل الوزارات، أو أصحاب المصلحة الذين يتعذر الوصول إليهم كالمنظمات الشعبية، تكون عمليات التقييم فرصة مواتية لتنمية القدرات ولا تكون دائماً أداة للاختيار. وعلاوة على ذلك، فعلى النحو الوارد في التقرير، تجري بعض المنظمات (مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، وبرنامج الأغذية العالمي)، بالفعل عمليات التقييم وأنشطة العناية الواجبة بالتشاور الوثيق مع شركاء التنفيذ المعنيين.

التوصية ٥

ينبغي للجمعية العامة، في سياق استعراض السياسات الذي يجري كل أربع سنوات وتمشياً مع الجهود الراهنة من أجل وضع إطار مشترك داخل الأمم المتحدة لقياس التقدم المحرز في مجال تنمية القدرات الوطنية، أن تصدر تكليفاً 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.

٧ - تلاحظ الوكالات أن التوصية ٥ موجهة إلى الهيئات التشريعية، لكنها تؤيد الدعوة إلى إجراء دراسة لاستعراض "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"، وترحب بها.

٨ - وتقرح بعض الوكالات حصر عمليات تقييم شركاء التنفيذ في تحديد الفعالية والنتائج الإنمائية، بدلاً من السعي إلى إجراء دراسات الأثر. وعلاوة على ذلك، سيكون من المهم مقارنة الأعمال التي يُستعان فيها بشركاء التنفيذ مع البرامج التي تنفذها المنظمات التابعة للأمم المتحدة مباشرة.

٩ - وتشير الوكالات إلى أنه سيكون من المهم، لدى تصميم الدراسة، أن تُحدّد بوضوح ماهية القدرات الوطنية الخاضعة للتقييم (مثلاً إدارة المشاريع المضطلع بها وفقاً لقواعد الأمم المتحدة وأنظمتها، والتخطيط الوطني لتحقيق التنمية المستدامة، وما إلى ذلك). وسيكون من الأهمية بمكان التركيز على العلاقة السببية بين الشراكة مع الأمم المتحدة والتقدم المحرز في القدرات الوطنية، وبالأخص التركيز على الآثار التي ترتبها شتى الأساليب (الإنجاز الوطني/التنفيذ الوطني مقابل تجميع الأموال/خطط العمل على نطاق المنظومة التي تقودها الحكومات) على تنمية القدرات. وسيكون من المهم أيضاً تحديد معنى "السيطرة الوطنية" وكيفية قياسها. فعلى سبيل المثال، يمكن قياس حجم السيطرة على العمليات والنتائج الإنمائية الوطنية حسب درجة أخذ الشركاء الوطنيين للمبادرة في تحديد الأولويات والأهداف الخاصة بهم، وتصميم وتنفيذ المبادرات الرامية إلى تحقيق تلك الأولويات والأهداف. ولا بد من الإشارة إلى أن تنمية القدرات والسيطرة أمران متلازمان ولا يمكن فصل أحدهما عن الآخر.

١٠ - وتشير الوكالات إلى أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي قد أعدّ، داخل منظومة الأمم المتحدة، إطاراً لتقييم القدرات في مجال التخطيط والتنفيذ والرصد والإبلاغ على الصعيد الوطني، جنباً إلى جنب مع المؤشرات. وقد وُضع نهج وإطار برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لقياس القدرات وعُمم استخدامه في عام ٢٠١٠ لقياس التغييرات الطارئة على القدرات وقياس ما يترتب من أداء المؤسسات والنظم واستقرارها وقدرتها على التكيف. وأعدت مواد توجيهية ذات صلة تشمل منهجيات وأدوات للقياس، وطُبقت في البلدان المستفيدة من البرامج في المناطق الخمس كلها. وعلاوة على ذلك، طرح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠١٠ أداة لتتبع تنمية القدرات من أجل تقييم مستوى إدماج تنمية القدرات في مشاريعه، وهي تشمل تدابير لتحديد مدى نجاح المشاريع في تحديد نتائج ومؤشرات تنمية

القدرات في عمليات التصميم. وقد تتيح هذه التطورات نقطة انطلاق مفيدة لإجراء الدراسة الموصى بها.

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 مؤسستهم وحقوقها.

١٠ - تتفق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مع ضرورة تعزيز اتفاقات شركاء التنفيذ، لحماية مصالح تلك المؤسسات وحقوقها، على النحو المطلوب في التوصية ٦.

التوصية ٧

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يضعوا أطراً للرصد تراعي عناصر المخاطرة من أجل توجيه مؤسستهم 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.

١٢ - تتفق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مع ضرورة وضع أطر رصد مستنيرة تشمل عمليات تقييم المخاطر، للمشاريع التي ينجزها شركاء التنفيذ، على النحو المطلوب في التوصية ٧، وتشير إلى أن إطار نهج مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية المنسق للتحويلات النقدية المنقح يلي تلك المتطلبات، من نواح عديدة. ويُنشئ إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية، الذي كان قد وُضع أصلاً في عام ٢٠٠٥، إطاراً تنفيذياً مشتركاً لتحويل الأموال إلى شركاء التنفيذ بغرض تعزيز المواءمة بشكل أوثق بين المعونة الإنمائية وبين الأولويات الوطنية وتقوية القدرات الوطنية في مجالي الإدارة والمساءلة، مع اتباع نهج لإدارة المخاطر فيما يتعلق بالتحويلات النقدية أيضاً. ويمثل الإطار تحولاً من ضمان التحويلات النقدية المستمد من مراقبة ومراجعة الحسابات على مستوى المشاريع إلى منهجية للضمان مستمدة من عمليات التقييم وأنشطة الضمان وعمليات مراجعة الحسابات المركزة على المخاطر أو على أداء النظم. وقد نُقح هذا الإطار في الآونة الأخيرة لمعالجة المسائل والتوصيات التي حُددت في مختلف عمليات التقييم التي أنجزتها شتى وكالات الأمم المتحدة بغية تحسين فعاليتها.

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.

١٣ - تؤيد الكيانات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة التوصية ٨، التي تدعو الرؤساء التنفيذيين إلى أن يوفروا للموظفين الذين يعملون مع شركاء التنفيذ تدريباً للتوعية بالغش ومنعه.

التوصية ٩

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

١٤ - تتفق المؤسسات مع ضرورة كفالة القدرة على التحري عن شركاء التنفيذ، وتدرج بعض الوكالات مثل هذه الأحكام في إطار موائيق هيئات الرقابة التابعة لها، على النحو المطلوب في التوصية ١٠. ومع ذلك، فالوكالات غير مقتنعة بأن إضافة فقرة منفصلة إلى ميثاق من موائيق المراجعة ليتضمن "الحق" في التحري عن الأطراف الأخرى قد يضيف قيمة كبيرة. وتلاحظ الوكالات أنه حتى وإن تضمن الميثاق "الحق" في التحري عن الأطراف الأخرى، فلا يمكن أن يحل محل اتفاق قانوني قائم مع شريك التنفيذ، وإذا لم يتضمن الاتفاق شرط الحصول على المعلومات فيجوز للطرف الآخر أن يرفض أي طلب للاطلاع على سجلاته المالية بغض النظر عن مضمون ميثاق هيئة الرقابة. ولذلك ترى المؤسسات، إضافة إلى تعديل الموائيق، وجوب تضمين جميع الاتفاقات ما يخول حقوق الحصول على المعلومات.

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.

١٥ - تتفق المؤسسات مع الرأي القائل بأن نظم المعلومات، كنظام تخطيط موارد المؤسسة، يمكن أن تيسر إدارة شؤون شركاء التنفيذ، لكن الوكالات التي لم تنفذ بعد هذه العناصر تتفق مع ضرورة إجراء تحليل للتكاليف/الفوائد، على النحو الوارد في نص التوصية.

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 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.

١٦ - توافق مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على أن تعزيز تقاسم المعلومات المتعلقة بالاستعانة بشركاء التنفيذ في إطار بيئة الفريق القطري له فوائد، لكنها تشير إلى أنه ينبغي تقييم آليات تقاسم المعلومات القائمة على مستوى أفرقة الأمم المتحدة القطرية قبل تنفيذ أية تدابير جديدة.

١٧ - ولاحظت بعض المؤسسات كذلك أن إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية المنقح (عام ٢٠١٤) الذي أصدرته مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية خطوة هامة في إتاحة المزيد من الوضوح بشأن مساءلة ومسؤوليات مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والأفرقة القطرية التابعة لها فيما يتعلق بتنفيذ النهج المنسق للتحويلات النقدية في البلدان المستفيدة من البرامج، وهو أيضاً أداة رئيسية من أدوات الإدارة لغرض الحصول على الضمانات بشأن الأنشطة التنفيذية والمالية والإبلاغ. وسيسهّم إطار النهج المنسق للتحويلات النقدية المنقح في زيادة تقاسم وكالات الأمم المتحدة المشاركة للمعلومات، بما في ذلك نتائج عمليات التقييم الكلي والجزئي ونتائج أنشطة الضمان المطلوبة.

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 مسألة 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.

١٨ - توافق المؤسسات على أن بعض قضايا السياسات العامة والإدارة المتعلقة بشركاء التنفيذ يمكن أن تستفيد من المناقشات التي تجرى بين حين وآخر ضمن آلية مجلس الرؤساء التنفيذيين، لكنها لا ترى أن ثمة مبررات قوية لإدراج هذه القضايا كبنء دائم في جدول الأعمال المتعلق بالأركان الثلاثة لمجلس الرؤساء التنفيذيين، وتقترح عوضاً عن ذلك مناقشة هذه القضايا كلما اقتضى الأمر ذلك.