الأمم المتحدة

A/77/317/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
1 August 2022
Arabic
Original: English

الدورة السابعة والسبعون

البند 145 من جدول الأعمال المؤقت*

وحدة التفتيش المشتركة

استعراض إدارة الشركاء المنفّذين 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/2021/4).

* A/77/150.

130922 150822 22-11995 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

1 - تجري وحدة التفتيش المشتركة، في تقريرها المعنون "إدارة الشركاء المنفذين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (A/77/257)، تقييما للتقدم المحرز منذ الاستعراض الذي قامت به في عام 2013 لهذا الموضوع، وهي تقوم بتحليل الأساليب والممارسات التي تستخدمها مؤسسات الأمم المتحدة على نطاق المنظومة من أجل اختيار وإدارة الشركاء المنفذين لإنجاز البرامج والمشاريع، وتحديد المسائل، والوقوف على نقاط القوة والضعف في الممارسات الحالية، واستكشاف المجالات التي تحتاج إلى مزيد من التحسين لأجل إدارة كفؤة وفعالة للشركاء المنفذين.

ثانيا - تعليقات عامة

2 - ترحب المؤسسات بالتقرير وبنتائجه، وهي تشير إلى أنه يوفر بحوثا ومعارف مفصلة عن النَّهج الذي تتبعه منظومة الأمم المتحدة في تقييم الجهات الشريكة واختيارها والتفاعل معها.

3 - وهي تتفق مع النفس الساعي إلى تحقيق الاتساق والمواءمة على نطاق المنظومة بالنسبة للممارسات المتبعة في إدارة الشركاء المنفذين، ولكنها ترى في الوقت نفسه ضرورة أن تصل في المستقبل آليات التنسيق المشتركة بين الوكالات والمعنية الشركاء المنفذين إلى مستوى النضج، وتراعي المتطلبات المحددة لكيانات الأمم المتحدة، دون أن تكون أن تتسم بالكثافة من حيث الموارد.

4 - ويرى البعض أن التقرير يعرض تفرعا ثنائيا بين الشواغل المتعلقة بمخاطر المخالفات المالية من جهة وبين مخاطر الاستغلال والاعتداء الجنسيين من جهة أخرى. ورغم أن كليهما يشكل تحديا حاسما، إلا أنّهما مختلفان في طبيعتهما ولا ينبغي عرضهما بطريقة توحي بوجود تسلسل هرمي، من حيث الاهتمام والموارد، ينبغي من تخصيصه لكل منهما.

5 - ويُلاحَظ أيضا أنّ بعض كيانات الأمانة العامة للأمم المتحدة قد وضعت المبادئ التوجيهية الخاصة بها فيما يتعلق بالتفاعل مع الشركاء المنفذين؛ غير أنّ جميع كيانات الأمانة العامة تتبع نفس العملية ضمن النظام المركزي لتخطيط الموارد. لذلك، فإنّ تزويد مكاتب الأمانة العامة بنتائج منفصلة مسألة مضللة وغير صحيحة.

6 - وقد يخلق مصطلح "بناء القدرات"، على النحو المشار إليه في التوصيتين 3 و 9 المقترحتين، انطباعا مربكا بأن القدرات غائبة حاليا ويجب "بناؤها". لذلك، ينبغي منح الجهات المستجيبة المحلية القدرة على تحديد خطتها الإصلاحية، ولا بد لمؤسسات الأمم المتحدة من أن (أ) تعرض عليها المساعدة والتوجيه في صياغة تلك الخطة وأن تدعمها في تنفيذها، (ب) وتتناول المجالات التي تشترك مؤسسات متعددة في الحاجة إلى تعزيزها.

7 - وتؤيد المؤسسات جزئيا توصيات الاستعراض، ولكنها ملتزمة بالمساهمة في المبادرات المشتركة بين الوكالات، المنبثقة عن التوصيات المقترحة.

ثالثا - تعليقات توصيات بعينها

التوصية 1

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة القيام، بحلول نهاية عام 2024، بوضع تعريف موحد ومجموعة مبادئ توجيهية ومعايير متفق عليها على نطاق المنظومة تتعلق بشركاء التنفيذ، تستنير بنهج استراتيجي مراع للمخاطر ومنهجية للإدارة القائمة على النتائج إزاء الشراكات، عن طريق مشاورات تجريها الآليات المناسبة المشتركة بين الوكالات.

8 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية جزئيا.

9 - ولا بد من وجود مواءمة واتساق ضمن الأطر التي تحكم شراكات التنفيذ، إلا أنّ هناك اختلافات حاسمة بين كيانات الأمم المتحدة سوف تؤثر على الإجراءات التنفيذية. ففي بعض الحالات، يكون تعريف مصطلح "الشريك المنفذ" جزءا لا يتجزأ من القواعد المالية القائمة التي لا يمكن للرؤساء التنفيذيين تغييرها من جانب واحد. والجدول الزمني المقترح لهذه الإدارة المعقدة لأطر الشراكة هي مسألة غير واقعية.

10 - ويشكل استخدام الشركاء المنفذين وإدارتهم مسألة برنامجية ومسألة رقابية مالية على حد سواء. فهي طريقة في الإنجاز قد تكون لها تبعات ائتمانية، لا سيما وأنّ طائفة الشركاء المنفذين (كبارهم وصغارهم) والطبيعة المتنوعة لنماذج الأعمال لدى مختلف كيانات الأمم المتحدة تستدعيان ترتيبات مختلفة.

التوصية 2

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة القيام، بحلول نهاية عام 2023، بإدراج فرع في تقاريرهم السنوية عن عمل المؤسسة يتناول تعامل مؤسساتهم مع شركاء التنفيذ وإدارتهم وتضمينه التفاصيل المهمة المفيدة للأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة.

11 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية جزئيا. ورغم أنّ الكيانات تتفق مع المفهوم الداعي إلى ضرورة الحصول على مزيد من المعلومات ومن الشفافية فيما يتعلق بمشاركة الشركاء المنفذين، فإنها تعتقد أنه ينبغي الاستمرار في ترك هذه المسألة لتقديرها فيما يتعلق بتحديد كيفية ومكان إتاحة هذه المعلومات.

12 - ولئن كانت بعض الكيانات لا تصدر تقارير سنوية، فإن كيانات أخرى لا تدرج في هذه التقارير المستوى المقترح من التفاصيل بسبب عوامل مختلفة، منها الطابع الرفيع المستوى لتقاريرها، والقيود المفروضة على عدد الكلمات، ووجود بوابات مخصصة بالفعل تتضمن التفاصيل المقترحة (مثل بوابة الشفافية التابعة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي[1]).

13 - أما الكيانات التي لا تدرج الشركاء المنفذين كجزء هام من نموذج أعمالها فإنّها ترى أن التوصية المقترحة لن تتناسب مع نماذج الإدارة القائمة. والموعد النهائي المقترح لعام 2023 ليس عمليا، بالنظر إلى ما تتسم به القضايا المعنية من تعقيدات.

(1) يمكن الوصول إليها في العنوان التالي: open.undp.org.

التوصية 3

ينبغي للأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن توفر، ابتداء من عام 2024، واستناداً إلى تقارير سنوية يقدمها إليها الرؤساء التنفيذيون لهذه المؤسسات، توجيهات استراتيجية عامة ورقابة تشريعية لإدارة شركاء التنفيذ المتعاملين معها بما في ذلك في إطار الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات، ولا سيما فيما يتعلق ببناء القدرات والتنسيق وتبادل المعلومات فيما بين الوكالات.

14 - تلاحظ المؤسسات أن هذه التوصية موجهة إلى الهيئات التشريعية وإلى مجالس الإدارة.

15 - وهي تشير كذلك إلى أنه ينبغي إعادة النظر في هذه التوصية على ضوء إطار رصد الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات للفترة 2021-2024، الذي خصص مؤشرات لتتبع تفاعل منظومة الأمم المتحدة مع الجهات الشريكة الوطنية والدولية على المستوى القطري، وإلى أنّ الإبلاغ ينبغي أن يكون وفق طرائق الإبلاغ السارية.

التوصية 4

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة القيام، بحلول نهاية عام 2023، بالتحديث اللازم لسياساتهم وتوجيهاتهم ذات الصلة المتعلقة بشركاء التنفيذ ووضعها موضع التنفيذ، بما في ذلك اتباع إجراءات تشغيل موحدة لاختيار شركاء التنفيذ والتعامل معهم وإدارتهم والإشراف عليهم وتقييمهم، من أجل المحافظة على وجود نهج استراتيجي مراعٍ للمخاطر إزاء إدارة شركاء التنفيذ يتواءم مع الإطار الاستراتيجي للمؤسسة.

16 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية.

17 - وهناك بالفعل جهود مبذولة لمواءمة السياسات والمبادئ التوجيهية المتعلقة بالشركاء المنفذين، والكيانات تعمل بانتظام وباستمرار على وضع واستعراض وتحديث السياسات والتوجيهات المتعلقة بإدارة الشركاء المنفذين بغية التكيف مع الاحتياجات الناشئة، والمواءمة مع الخطط الاستراتيجية، وزيادة التنسيق بين الوكالات، وتحسين الفعالية والكفاءة. وبالنظر إلى تشعب المسائل المعنية، يعتبر الموعد النهائي المقترح لعام 2023 ضيقا للغاية.

18 - وقد اقترحت شبكة المالية والميزانية التابعة للجنة الإدارية الرفيعة المستوى، لدى نظرها في تقرير وحدة التفتيش المشتركة، إدراج التوصيات ذات الصلة ضمن خطة عمل فريق بوابة شركاء الأمم المتحدة. وشجعت شبكة المالية والميزانية كذلك الكيانات التي لم تنضم بعد إلى فريق بوابة الشركاء على أن تفعل ذلك وتستفيد من السياسات والممارسات التي وضعت بالفعل فيما يتعلق بالشركاء المنفذين.

التوصية 5

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة الذين لم يفعلوا ذلك حتى الآن القيام، استناداً إلى تحليل للتكاليف والفوائد، بإنشاء وحدة لشركاء التنفيذ أو تعيين جهة تنسيق لإدارة شركاء التنفيذ، بحلول نهاية عام 2024، تتولى دعم تنسيق السياسات والأنشطة المتعلقة بشركاء التنفيذ في المؤسسة، بما في ذلك عن طريق توفير التوجيه في مجال السياسات العامة وتيسير الاتصال وتبادل المعلومات، وفقاً لاختصاصات تحدد وظائفها ومسؤولياتها بوضوح.

19 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية جزئيا.

20 - وتؤكد الكيانات، التي لم تتخذ بعد هذا الإجراء المقترح، أن إنشاء وحدة مكرسة ينطوي على آثار من حيث الموارد، تتطلب موافقة الهيئات التشريعية.

21 - ويُشدّد البعض على أن الوحدة المركزية ينبغي أن تصدر مبادئ توجيهية سياساتية على مستوى رفيع، بما يسمح للكيانات بالاحتفاظ بالسيطرة العملياتية على ترتيبات الشركاء المنفذين، تمشيا مع الطابع اللامركزي لإدارة الشركاء المنفذين؛ وعلى أن تدعم بالتالي هذه المهام، دون أن تكون في جميع الحالات وحدةً مستقلةً قائمة بذاتها.

22 - ويحبذ آخرون الاستمرار في العمل وفق الهياكل القائمة، ومن خلال وضع وتحديث سياسات بشأن اتفاقات التنفيذ والمبادئ التوجيهية.

التوصية 6

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة القيام، بحلول نهاية 2023، بإدراج المخاطر المتصلة بشركاء التنفيذ في أطر إدارة المخاطر في مؤسساتهم.

23 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية، وتشير إلى أن هذه التدابير قائمة بالفعل وتخضع للتحسين باستمرار.

24 - وفي حالة الأمانة العامة للأمم المتحدة، يتم إدراج مخاطر الشركاء المنفذين في سجل المخاطر على نطاق الأمانة العامة، وفي سجل المخاطر الخاص بكيانات بعينها تابعة للأمانة العامة، وفي البيان السنوي للرقابة الداخلية.

التوصية 7

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة القيام، بحلول نهاية عام 2024، بوضع مؤشرات أداء رئيسية لإدارة شركاء التنفيذ وإنشاء نُظم لجمع بيانات الأداء ورصدها وتقديم التقارير عنها.

25 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية جزئيا.

26 - ولئن كن البعض يسلم بأنّها توصية ذات قيمة من الناحية المفاهيمية، فإنّه يلاحظ أنه لا بد من وجود مؤشرات أداء رئيسية مجدية ومنسقة حتى تكون البيانات المجمعة بأنواعها قابلة للمقارنة. وهذا سوف يتطلب وضع واستحداث نظام عالمي آخر لجمع البيانات، غير موجود في الوقت الراهن، وتخصيص استثمارات من حيث الوقت والموارد.

27 - وتتولى المؤسسات الجمع والرصد والإبلاغ عن بيانات بشأن العديد من مؤشرات الأداء الرئيسية المتعلقة بالشركاء المنفذين، بما في ذلك ضمن سياق إطار رصد الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات للفترة 2021-2024، وهي تدرك أن هذا العمل هو من المجالات التي تحظى بالاهتمام في الحال وفي المستقبل.

التوصية 8

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة القيام، بحلول نهاية عام 2023، من خلال الآليات/المنتديات القائمة المشتركة بين الوكالات، بتقاسم ما لديهم من مواد ونماذج تدريبية متخصصة

متصلة بإدارة شركاء التنفيذ، بما في ذلك في مجالات الحيطة الواجبة وتقييمات مخاطر وقدرات الشركاء ورصد الأداء القائم على النتائج والمراعي للمخاطر ومنع الغش ومنع الاستغلال والاعتداء الجنسيين وبناء القدرات والعمل مع المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني على الصعيد المحلي والنهج المنسق للتحويلات النقدية وبوابة شركاء الأمم المتحدة.

28 - ترحب المؤسسات بهذه التوصية.

29 - وتقدر الكيانات مشاركتها في الاجتماعات المشتركة بين الوكالات لشؤون إدارة الشركاء المنفذين وذلك من أجل تبادل المعلومات والنهج المتعلقة بإدارة الشركاء المنفذين والنظر في جدوى تقاسم المواد والوحدات التدريبية المتخصصة المعنية بإدارة الشركاء المنفذين والمتاحة للجمهور.

30 - وعلاوة على ذلك، تدعم المؤسسات تبادل المعلومات، ومنع الاحتيال، ومنع الاستغلال والاعتداء الجنسيين، والنهج المنسق للتحويلات النقدية، وبذل العناية الواجبة، وتقييم الجهات الشريكة من حيث المخاطر والقدرات. ومن المتوقع أن تؤدي الاستعانة المتزايدة ببوابة شركاء الأمم المتحدة واستخدام المنصات القائمة المشتركة بين الوكالات ومنصات التعلم المتعلقة بالشراكات مثل منصة DisasterReady إلى تيسير هذا التبادل، بما يفضي إلى تلاقح المعارف على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

31 - ويتماشى هذا أيضا بشكل جيد مع أولويات اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات لعام 2022 ومع الولاية الموكلة للمنسق الخاص المعني بتحسين جهود الأمم المتحدة في مجال التصدي للاستغلال والانتهاك الجنسيين، والمتمثلة في التشجيع على الأخذ بنهج على نطاق المنظومة.

التوصية 9

ينبغي للأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة القيام في إطار الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات، ابتداء من عام 2023، بإجراء تقييم للنهُج التي تتبعها لبناء قدرات شركاء التنفيذ وتعزيز القدرات والملكية الوطنية، وأن يشمل ذلك تقييم فعالية هذه الجهود منذ عام 2013 والتقدم المحرز والدروس المستفادة على صعيدها استناداً إلى تقارير تعدها أمانات تلك المؤسسات، واتخاذ تدابير محددة لتعزيز القدرات والملكية الوطنية وبناء قدرات شركاء التنفيذ المتعاملين معها.

32 - تلاحظ المؤسسات أنّ هذه التوصية موجهة إلى الهيئات التشريعية وإلى مجالس الإدارة، وأنّ الأجل المقترح لتنفيذها طموح جدا ولا بد من تمديده.

33 - وتلاحظ عدة كيانات أيضا أنّ برامجها الميدانية تمول بالكامل تقريبا من التبرعات عبر مشاريع مخصصة، ومن ثم فإنّ استخدام الموارد لاتخاذ تدابير محددة بشأن بناء قدرات الشركاء المنفذين، باعتبار ذلك من المنجزات المستهدفة الرئيسية، هو أمر محدود للغاية.

التوصية 10

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة القيام، بحلول نهاية عام 2024، وبدعم من مكتب التنسيق الإنمائي ومكاتب المنسقين المقيمين وآليات الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، بالاتفاق على تدابير محددة لزيادة تعزيز التنسيق بين الوكالات من أجل تحسين إدارة شركاء التنفيذ على الصعيد القطري وتقديم تقارير عن التنفيذ إلى الأجهزة التشريعية ومجالس الإدارة التابعين لها اعتباراً من عام 2025.

34 - تؤيد المؤسسات هذه التوصية جزئيا.

35 - وكما جاء في الفقرة 10 أعلاه، فإن استخدام الشركاء المنفذين وإدارتهم هما من المسائل البرنامجية ومن مسائل الرقابة المالية على حد سواء.

36 - وينبغي أن تتقيد الجهود الرامية إلى تعزيز التنسيق بين الوكالات بالالتزامات المتعهد بها في إطار رصد الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل أربع سنوات للفترة 2021-2024. وبموجب الإطار الجديد للإدارة والمساءلة، لا يملك مكتب التنسيق الإنمائي، ولا مكاتب المنسقين المقيمين، ولا أفرقة الأمم المتحدة القطرية، في معظم الحالات، أي ولاية في مجال التنفيذ، لأن ذلك يقع على عاتق كيانات الأمم المتحدة المسؤولة.

37 - ويستطيع مكتب التنسيق الإنمائي ومكاتب المنسقين المقيمين القيام بدور هام في مواءمة مختلف طرائق التنفيذ ونماذج الأعمال، وبالتالي دعم قدرات أفرقة الأمم المتحدة القطرية، ولا سيما من خلال جمع ونشر الممارسات الجيدة والنهج الابتكارية على نطاق هذه الأفرقة.