الأمم المتحدة

E/2009/103

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
26 June 2009
Arabic
Original: English

الدورة الموضوعية لعام ٢٠٠٩
جنيف، ٦-٣١ تموز/يوليه ٢٠٠٩
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*
الجزء المتعلق بالأنشطة التنفيذية

تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن تنفيذ مشاريع التعاون التقني على الصعيد الوطني

مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون ''تنفيذ مشاريع التعاون التقني على الصعيد الوطني'' (JIU/REP/2008/4).

* E/2009/100.

010709 300609 09-38577 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

JIU/REP/2008/4

ARABIC

Original: ENGLISH

التنفيذ الوطني لمشاريع التعاون التقني

من إعداد

محمد منير زهران
بابا لويس فال

وحدة التفتيش المشتركة

الأمم المتحدة، جنيف ٢٠٠٨

موجز تنفيذي

التنفيذ الوطني لمشاريع التعاون التقني

JIU/REP/2008/4

الأهداف

استعراض تطور التنفيذ الوطني وتحديد ونشر العبر المستخلصة وأفضل الممارسات والقضايا ذات الصلة بما فيها مراجعة الحسابات والرصد والتقييم.

النتائج والاستنتاجات الرئيسية

خلفية

- تم تحديد قضايا رئيسية باعتبارها عقبات تعترض سبيل التنفيذ الوطني للمشاريع والبرامج. وتستخدم المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تعاريف شتى حالياً بالنسبة للتنفيذ الوطني وبالنسبة كذلك للمصطلحين التنفيذ والإعمال مما يفضي إلى الالتباس وسوء الفهم للطرائق. والمؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تحكمها مبادئ توجيهية وإجراءات شتى لإعمال مشاريع التنفيذ الوطني. والمفروض أن يشكل التنفيذ الوطني المعيار في إعمال الأنشطة التنفيذية. وفي هذا السياق فإن بعض المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تحتفظ بحق استخدام التنفيذ الوطني استخداماً محدوداً وقد لا تستخدمه.

- وهناك تقرير سابق صادر عن وحدة التفتيش المشتركة عنوانه ''التنفيذ الوطني للمشاريع'' (JIU/REP/1994/9) شدد على الصعوبات والمشاكل التي تواجه في وضع التنفيذ الوطني للمشاريع موضع التطبيق ومنها الافتقار إلى التعاون والتنسيق بين الشركاء وتدني مستوى انخراط الوكالات المتخصصة على جميع المستويات في العملية. ولئن تحقق بعض التقدم منذ صدور ذلك التقرير إلا أنه لا تزال هناك مجالات بحاجة إلى تعزيزها بغية التنفيذ الوطني للمشاريع على نحو كفء وفعال مع تحقيق وفورات مالية.

التنفيذ الوطني الساري حالياً

- لاحظ المفتشان أن تخصيص موارد من خارج الميزانية حدّ في الكثير من الحالات من قدرة المنظمات على الاستجابة للأولويات الإنمائية للبلدان المتلقية للمساعدة، مما

أفضى في بعض المناسبات إلى وجود اختلال جغرافي في النفقات ذات الصلة بالتنفيذ الوطني للمشاريع. بالإضافة إلى ذلك فإن عدم إمكانية التنبؤ بأموال الدعم للمشاريع المقدمة بوصفها تبرعات تؤثر في عملية التخطيط حيث لا توجد هناك قرائن واضحة على كم الموارد التي ستتاح لتمويل المشاريع بالنسبة لدورة التخطيط المتعدد السنوات.

- ويُنظر إلى التدريب بوصفه، في جملة أمور، ضرباً من ضروب الأنشطة الرامية إلى تنمية القدرات. وقد تم الوقوف على القيود التي تواجه تنفيذ البرامج التدريبية ومنها الافتقار إلى وضوح الهدف من التدريب في سبيل تحقيق نواتج المشروع. ويرى المفتشان أنه ينبغي بذل جهود إضافية لتعزيز قدرة المؤسسات الحكومية المتلقية وتحسين القطاع المهني العام.

- ومن بين التحديات الأساسية التي تم تحديدها في مجال التنفيذ الوطني للمشاريع والبرامج التحدي المتمثل في رؤية المجتمع المدني، بما فيه المنظمات غير الحكومية، بوصفها كيانات تنفيذية/شركاء تنفيذيين يتولون التنفيذ في مجال التنمية. والمنظمات غير الحكومية، التي هي أقرب إلى المجتمعات المحلية الشعبية، تملك خبرة مفيدة للتصدي للمشكلة القائمة إلا أن بعض الحكومات والمنظمات المتلقية تخاف من أن تقوم المنظمات غير الحكومية بتنفيذ أجندتها الخاصة بها. ويرى المفتشان في هذا الصدد، أنه ينبغي أن تُستخدم المنظمات غير الحكومية، حسب الاقتضاء، لا كبديلة عن الحكومات بل مكملة لها.

- ومراجعة الحسابات والرصد والتقييم مجالات بحاجة إلى تعزيزها. وتقارير مراجعة التنفيذ الوطني للمشاريع لم تكن في جميع الحالات متوافقة مع معايير المراجعة الدولية للحسابات. وفي بعض الحالات كانت تخلو من الوثائق اللازمة أو أن التبليغ كان متبايناً في البعض من جوانبه. وهذا الوضع حدا، في بعض الحالات، بمجلس مراجعي الحسابات التابع للأمم المتحدة إلى إصدار بيانات متحفظة. وفيما يتعلق برصد وتقييم التنفيذ الوطني للمشاريع لاحظ المفتشان أن مدير المشروع الذي يقوم في بعض الحالات بالتنفيذ الوطني للمشروع كان يقوم مقام الحكومات المتلقية في عملية الرصد والتقييم بالرغم مما ورد في قرار الجمعية العامة ٥٦/٢٠١ المتعلق بالاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، والذي نص على أن الحكومة هي من يتولى ذلك الرصد والتقييم.

التحديات

- حُددت تحديات داخلية وخارجية فيما يتصل بالتنفيذ الوطني للمشاريع. ولمواجهة هذه التحديات يلزم توخي المزيد من التماسك في المواقف بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بما في ذلك زيادة تبسيط ومواءمة قواعدها وإجراءاتها على مستوى المقر وذلك بغية خلق نواحي التآزر الضرورية وما يلزم من الاتساق في عملية التنفيذ الوطني للمشاريع على المستوى الميداني.
- ولا يمكن أن يستهان، في هذا الصدد، بدور اللجان الإقليمية التابعة للأمم المتحدة. فما لها من معارف على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي ينبغي أن يستخدم في إعداد البرامج الوطنية، خاصة في عملية التخطيط والتنفيذ والمتابعة للمشاريع التي تنفذ وطنياً وأن تتصدى بوجه خاص للمشاريع العابرة للحدود. وفي هذا الصدد، ينبغي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تستخدم آلية التنسيق الوطنية لتسهيل النهوض بالتدابير المشتركة وتعزيز التنفيذ الوطني للمشاريع على المستوى الإقليمي.

الاستنتاجات

- إن وجود مؤسسات حكومية موثوق بها شرط لا غنىً عنه لاستمرارية المشاريع التي تنفذ على الصعيد الوطني. من ثم فإن عملية التنفيذ التي تقودها الحكومة تتطلب شركاء تنفيذيين لتحمل مخاطر أكبر ومن أجل التبليغ المستدام. وينبغي لها التقليل من الخطر بالترويج لسياسات وطنية سليمة تنادي بالمساءلة وتبني القدرات. ثم إن العبر المستفادة من تنفيذ المشاريع على الصعيد الوطني والممارسات ذات الصلة بهذا التنفيذ ينبغي أن تُتقاسم وتنشر على نطاق واسع داخل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

توصيات لتنظر فيها الأجهزة التشريعية

- **يتعين على الجمعية العامة، في سياق الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية، والذي ستضطلع به في دورتها الخامسة والستين، أن تدعو – اعتماداً على تقرير سيقدمه الأمين العام – مجلس الرؤساء التنفيذيين للتنسيق إلى تنسيق عملية الامتثال للأحكام الواردة في قرارات الجمعية العامة بما في ذلك القرار ٢٠٨/٦٢ الذي اعتمدت بموجبه التنفيذ الوطني معياراً لتنفيذ الأنشطة التنفيذية.**

- ويتعين على الجمعية العامة والهيئات التشريعية للمنظمات المناظرة أن تعيد تأكيد أن على الجهات المانحة أن توفر تبرعات خارجة عن الميزانية بشروط أقل، بما في ذلك التبرعات الرامية إلى تمويل التنفيذ الوطني بغية إنجاز أولويات البلدان المتلقية وكفالة المزيد من المرونة والقابلية للتنبؤ والتوازن الجغرافي في نفقات التنفيذ الوطني للمشاريع.
- ويتعين على الجمعية العامة، في سياق الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات للأنشطة التنفيذية والذي ستضطلع به في دورتها الخامسة والستين، كما يتعين على الهيئات التشريعية للمنظمات المناظرة للجمعية العامة أن تساعد الحكومات المتلقية على تعزيز قدراتها في مجال المحاسبة والمراجعة من خلال التدريب المركز بحسب الاقتضاء من أجل تمكينها من الوفاء بالمقاييس الدولية.
- ويتعين على الجمعية العامة، خلال مداولاتها المقبلة بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية، أن تنظر في إمكانية القيام بالرصد والتقييم الأكثر صرامة اللذين يتناولان التنفيذ الوطني للبرامج القطرية ولا سيما خطة العمل البرامجية القطرية على النحو المناسب، في ظل ريادة الحكومة المتلقية وبمساعدة المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة عند الاقتضاء.
- وينبغي للجمعية العامة، في سياق استعراضها الشامل الذي تجريه كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية، وينبغي كذلك للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يطلبا من المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تعزيز التنسيق مع نظام المنسقين المقيمين وآلية التنسيق الإقليمية من أجل إدماج المنظور الإقليمي وتوفير جوانب التآزر بين البرامج الإقليمية ودون الإقليمية والوطنية خاصة من خلال تناول المشاريع العابرة للحدود.

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
موجز تنفيذي		٣
أولاً – مقدمة	١-٧	٨
ثانياً – خلفية	٨-٢٥	١٠
ألف – قضايا رئيسية تتعلق بالتنفيذ الوطني	٨-٢٠	١٠
باء – تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن التنفيذ الوطني للمشاريع	٢١-٢٥	١٦
ثالثاً – تفعيل التفنيذ الوطني	٢٦-٧٩	١٨
ألف – التخطيط والتصميم	٢٦-٦٠	١٨
باء – ترتيبات التنفيذ والإعمال	٦١-٦٥	٣١
جيم – مراجعة الحسابات والرصد والتقييم	٦٦-٧٩	٣٤
رابعاً – التحديات	٨٠-١٠٢	٣٩
ألف – العوامل الداخلية والخارجية	٨٠-٩٠	٣٩
باء – البعد الإقليمي	٩١-١٠٢	٤٢
خامساً – استنتاجات	١٠٣-١٠٥	٤٥
المرفقان		
الأول – سياق السياسة العامة للتنفيذ على المستوى الوطني		٤٨
الثاني – لمحة عامة عن الإجراء الذي يتعين أن تتخذه المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة (JIU/REP/2008/4)		٥٠
الأشكال		
الأول – التحول في مصطلحات التنفيذ والإعمال		١٢
الثاني – تطور التعاون التقني ونفقات التنفيذ الوطني، ٢٠٠٤-٢٠٠٧		٢٠
الثالث – نفقات التنفيذ الوطني للمكاتب الإقليمية، المشاريع التي تحظى بمساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٤-٢٠٠٧)		٢٢
الرابع – نفقات التنفيذ الوطني بحسب كل شعبة، والمشاريع التي تحظى بمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٤-٢٠٠٧)		٢٣
الخامس – نفقات التنفيذ الوطني بحسب المكاتب الإقليمية، مشاريع تحظى بمساعدة منظمة الأمم المتحدة للطفولة (٢٠٠٤-٢٠٠٧)		٢٤
الجداول		
الأول – تعريفات للتنفيذ الوطني		١١
الثاني – تعاريف التنفيذ والإعمال		١٣
الثالث – التعاون التقني ونفقات التنفيذ الوطني، ٢٠٠٤-٢٠٠٧		٢١
الرابع – ترتيبات التنفيذ والإعمال		٣٢

أولاً – مقدمة

١ – أجرت وحدة التفتيش المشتركة، كجزء من برنامج عملها لعام ٢٠٠٨، استعراضاً على صعيد المنظومة للتنفيذ الوطني لمشاريع التعاون التقني داخل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. وقد اقترحت إجراء هذا الاستعراض الوكالة الدولية للطاقة الذرية كما اقترحه مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة.

٢ – وقد شرعت الجمعية العامة، منذ السبعينات، في عمليات لإعادة هيكلة منظومة الأمم المتحدة بغية تعزيز قدرتها على التصدي للتعاون والتنمية الاقتصاديين الدوليين بطريقة فعالة، وذلك بهدف القضاء على أوجه اللامساواة التي تعاني منها قطاعات كبيرة من الإنسانية، وبغية التعجيل بالتنمية في البلدان النامية[١]. ومن المبادرات التي طرحت ما عرضه مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بخصوص التنفيذ الوطني وكان مطروحاً أصلاً باعتباره التنفيذ الحكومي، في قراره ٥٧/٧٦ المؤرخ ٢ تموز/يوليه ١٩٧٦. وأعادت الجمعية العامة، في وقت لاحق، التأكيد في قرارها ١٩٩/٧٧ المؤرخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢ على أن التنفيذ الوطني ينبغي أن يكون هو المعيار للبرامج والمشاريع التي تحظى بدعم منظومة الأمم المتحدة.

٣ – ويهدف التنفيذ الوطني، بوصفه طريقة من طرائق تنفيذ مشاريع التعاون التقني، إلى تحقيق (أ) اعتماد وطني أكبر على الذات من خلال استخدام وتعزيز القدرات الإدارية والخبرات التقنية للمؤسسات الوطنية وللأفراد؛ (ب) الاستدامة المعززة للبرامج والمشاريع الإنمائية من خلال تنمية الملكية الوطنية والمحلية والالتزام بالأنشطة الإنمائية؛ (ج) والتخفيف من عبء العمل وإدماج المشاريع الوطنية عن طريق الاستخدام المتزايد للنظم والإجراءات الوطنية المناسبة[٢].

٤ – وشمل الاستعراض عدداً من الإدارات والمكاتب داخل منظومة الأمم المتحدة بما فيها إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ومكتب خدمات الرقابة الداخلية، والمفوضية السامية

---

(١) قرارات الجمعية العامة ٣١٧٢ (د–٢٨) المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٣، و٣٣٤٣(د–٢٩) المؤرخ ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤، و٣٢٠١(دإ–٦)، و٣٢٠٢(دإ–٦) المؤرخ ١ أيار/مايو ١٩٧٤، و٣٢٨١(د–٢٩) المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٤، و٣٢٨٢(دإ–٧) المؤرخ ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٧٥، و١٩١/٣٢ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٧.

(٢) ''الترتيبات الوطنية للتنفيذ والإعمال''، لجنة التنسيق الإدارية التي تم إقرارها من قبل اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية في دورتها الثالثة عشرة، نيويورك، أيلول/سبتمبر ١٩٩٨. انظر كذلك ''التنفيذ الوطني: الوعود والتحديات''، مكتب التقييم والتخطيط الاستراتيجي، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، نيويورك ١٩٩٥.

لحقوق الإنسان؛ والرؤساء التنفيذيين لمجلس التنسيق التابع للأمم المتحدة؛ ومجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة؛ والصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة وسائر كيانات الأمم المتحدة[٣] والوكالة الدولية للطاقة الذرية فضلاً عن اللجان الإقليمية التابعة للأمم المتحدة. وطبقاً للمعايير والمبادئ التوجيهية الداخلية لوحدة التفتيش المشتركة وأساليب عملها الداخلية شملت المنهجية المتبعة في إعداد هذا التقرير استعراضاً مكتبياً أولياً؛ واستبيانات[٤] ومقابلات أجريت في سانتياغو وجنيف وفيينا ونيويورك وأديس أبابا ونيودلهي مع مسؤولين من معظم المنظمات المشاركة وممثلي حكومة النمسا باعتبارها بلداً مانحاً وإثيوبيا باعتبارها بلداً مستفيداً والهند باعتبارها مانحاً ومستفيداً في آن معاً؛ هذا إلى جانب تحليل معمق. والتمست تعليقات على مشروع التقرير من المنظمات المشاركة وأخذت بعين الاعتبار في وضع الصيغة النهائية للتقرير.

٥ - ووفقاً للمادة ١١-٢ من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، استكمل مشروع التقرير هذا بعد التشاور بين المفتشين كليهما بهدف وضع الاستنتاجات والتوصيات الواردة فيه على محك الحكمة الجماعية للوحدة.

٦ - وتيسيراً للاطلاع على التقرير وتنفيذ توصياته ورصده يتضمن المرفق الثاني جدولاً يبين ما إذا كان التقرير قد قُدم إلى المنظمات المعنية قصد اتخاذ إجراءات بشأنه أم للعلم والإحاطة بما ورد فيه. ويحدد الجدول التوصيات ذات الصلة بكل منظمة مع بيان ما إذا كان الأمر يقتضي قراراً تتخذه الهيئة التشريعية أو الإدارية في المنظمة أو يمكن أن يُتخذ بشأنها إجراء، من طرف الرئيس التنفيذي.

٧ - ويود المفتشان أن يعبرا عن تقديرهما لجميع من ساعدوهما على إعداد هذا التقرير وبخاصة من شارك منهم في المقابلات وأسهموا بالتالي طواعية بمعرفتهم وخبرتهم.

---

(٣) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، صندوق الأمم المتحدة للسكان، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الأمم المتحدة/الموئل) ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) وبرنامج الأغذية العالمي، ومنظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة، ومنظمة الطيران المدني الدولي، ومنظمة العمل الدولية، والمنظمة البحرية الدولية، والاتحاد الدولي للاتصالات، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)، والمنظمة العالمية للسياحة التابعة للأمم المتحدة، والاتحاد البريدي العالمي، ومنظمة الصحة العالمية، والمنظمة العالمية للملكية الفكرية، ومنظمة الأرصاد الجوية العالمية.

(٤) تم توجيه ٢٤ استبياناً إلى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، تم تلقي ١٤ استبياناً منها مملوءاً، ووردت ستة ردود بما مفاده أنها لا تعمل بالتمكين الوطني و لم يرد أي رد على أربعة من الاستبيانات.

ثانياً – خلفية

ألف – قضايا رئيسية تتعلق بالتنفيذ الوطني

المصطلحات الناظمة للتنفيذ الوطني

التنفيذ الوطني

٨ – قامت الجمعية العامة، في قراراها ١٩٩/٤٧ المتعلق بالاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، بالتقديم للتنفيذ الحكومي/الوطني ووفرت في قراراتها اللاحقة مبادئ توجيهية عامة والنطاق الذي يتم فيه تفعيل التنفيذ الوطني. ومن خلال تحليل أحدث عمليات التنفيذ الوطني يلاحظ كيف أن الطريقة زادت التركيز المتوخّى وكذلك اتّسع نطاق التنفيذ الوطني على مدار السنوات (انظر المرفق الأول المتعلق بسياسة خاصة في سياق التنفيذ الوطني).

٩ – وفي عام ١٩٩٨ صدرت الترتيبات المتعلقة بالتنفيذ والإعمال الوطنيين[٥] لتوفير مبادئ توجيهية مشتركة في مجال التنفيذ الوطني بالنسبة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بما في ذلك تعريف التنفيذ الوطني.

١٠ – وواجه المفتشان، وهما يتوليان عملية الاستعراض، تعاريف شتى لمصطلح التنفيذ الوطني. وهناك ''تعريفان'' اثنان للتنفيذ الوطني مستخدمان حالياً (انظر الجدول ١ أدناه فيما يتعلق بتعاريف التنفيذ الوطني). وهناك تعريف اعتمد في عام ١٩٩٨ وهو مطبق حالياً من قبل جهات تشمل منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) والتعريف الآخر وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ويعتبر المرجع بالنسبة لبعض الصناديق والبرامج الأخرى مثل صندوق الأمم المتحدة للسكان والوكالات المتخصصة[٦].

---

(٥) ترتيبات التنفيذ والإعمال الوطنيين، لجنة التنسيق الإدارية، قامت بالموافقة عليه اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية بالنيابة عن لجنة التنسيق الإدارية في دورتها الثالثة عشرة، نيويورك، أيلول/سبتمبر ١٩٩٨.

(٦) ذكر صندوق الأمم المتحدة للسكان أنه قام بمعية برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بإعادة تعريف التنفيذ الوطني تعريفاً متسقاً. وينعكس هذا التعريف في سياسات البرمجة القطرية للصندوق التي وضعها منذ عام ٢٠٠٤.

الجدول ١

تعريفات للتنفيذ الوطني

في عام ١٩٩٨، أصدرت لجنة التنسيق الإدارية ترتيبات للتنفيذ والإعمال الوطنيين خاصة بمنظومة الأمم المتحدة:

التنفيذ الوطني طريقة من طرق الاضطلاع بالبرامج والمشاريع تحتفظ فيها الكيانات الوطنية بالمسؤولية الرئيسية عن تخطيط وصياغة وإدارة برنامج أو مشروع تدعمه أو تموله منظومة الأمم المتحدة من أجل تنفيذ الأنشطة ولتحقيق الأهداف والأثر المرتجى. وتغدو الهيئة الوطنية مسؤولة عن صياغة وإدارة البرامج أو المشاريع بالتعاون الوثيق مع سائر الهيئات الوطنية والهيئات التابعة للأمم المتحدة.

وبالنسبة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي فإن تعريف التنفيذ الوطني هو الآتي:

يعني **التنفيذ الوطني** الإدارة العامة للأنشطة البرنامجية للبرنامج في أحد بلدان البرنامج المحددة التي يضطلع بها كيان وطني مؤهل في ذلك البلد.

المصدر: National Execution and Implementation Arrangements, Administrative Committee on Coordination (ACC), New York, September 1998; UNDP Financial Rules and Regulations, May 2005.

١١ - لاحظ المفتشان في هذا الصدد أيضاً في معرض استعراضهما بأن بعض رؤساء المكاتب لبعض المنظمات أنكروا استخدام التنفيذ الوطني على حين أن المكاتب الإقليمية/القطرية أكدت أنها استخدمت التنفيذ الوطني. وهذا يقوم دليلاً على أن الحاجة ما تزال تدعو إلى زيادة توضيح تعريف التنفيذ الوطني في سياق منظومة الأمم المتحدة ككل بغية تفادي الالتباس ونواحي الغموض المتأصل. ومعظم الصناديق والبرامج هي في وضع أفضل إذ إن لها فهماً واضحاً لتعريف طريقة التنفيذ الوطني.

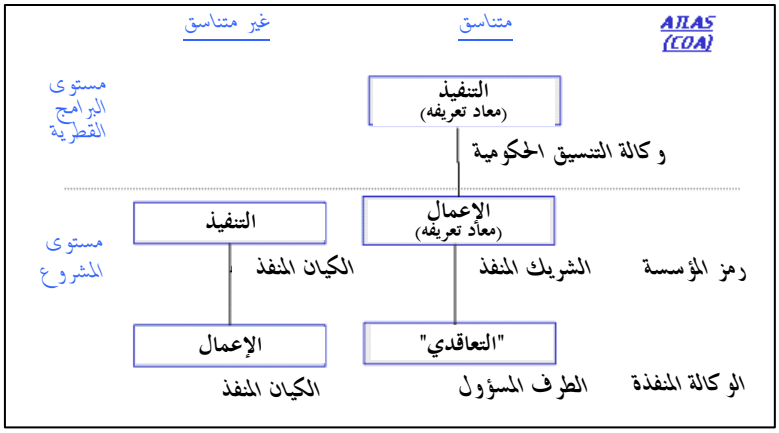
التنفيذ والإعمال

١٢ - فيما يتعلق بمصطلحي ''التنفيذ'' و ''الإعمال'' هناك قضية لغوية تواجه على صعيد مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تتعلق بالفرق بين كلا المصطلحين. إذ هناك لبس في الاستخدام المصطلحي كان من نتيجته أن اعتمدت المنظمات في وصفها لأنشطتها التنفيذية أحد المصطلحين دون تمييز واضح بينهما.

١٣ - وفي هذا السياق كان برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان، استجابة منهما لقرار الجمعية العامة ٥٦/٢٠١ الذي طلبت فيه المواءمة بين القواعد والإجراءات كلاهما سبّاقا إلى وضع مبادئ توجيهية جديدة للبرمجة تخص المشاريع التي تقدم لها الأمم المتحدة المساعدة فتم إعادة تعريف المصطلحات والإجراءات الناظمة للتنفيذ الوطني. وقد أعادت هذه المبادئ التوجيهية تعريف مصطلح التنفيذ والإعمال من أجل التنفيذ الكامل لإجراءات البرمجة القطرية المشتركة. وتجدر ملاحظة أن مصطلح ''التنفيذ'' في سياق عمليات البرمجة غير المتسقة ومصطلح ''الإعمال'' في سياق عمليات البرمجة المتسقة لهما نفس المعنى (انظر الشكل ١ أدناه المتعلق بتحول مصطلح التنفيذ والإعمال).

الشكل ١

التحول في مصطلحات التنفيذ والإعمال



المصدر: *Programme and Project Management Guide, Legal Framework, UNDP*.

١٤ - هذا التحول في المصطلح يعود إلى عام ٢٠٠٥ بالنسبة للأنشطة البرنامجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ولكنه ليس معروفاً بالضرورة بالنسبة لبقية المنظمات. وفي هذا الصدد وبما أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو آلية التمويل المركزية لمنظومة التعاون التقني للأمم المتحدة وهو رائد في مجال تنفيذ مشاريع التنفيذ الوطني، يعتقد المفتشان أنه يكون من المفيد جداً تعميم المصطلح نفسه بحيث يشمل كافة المؤسسات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة بغية توضيح هذه القضية اللغوية ووصولاً إلى فهم مشترك وواضح لكلا المصطلحين. والجدول ٢ أدناه يبين شتى التعاريف للمصطلحات المستخدمة حالياً.

الجدول ٢

تعاريف التنفيذ والإعمال

عمليات البرمجة غير المتسقة	عمليات البرمجة المتسقة
تم تعريف المصطلح ''الإعمال'' في عام ١٩٣٣ من قبل اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية كما يلي: يعني **الإعمال شراء وإنجاز** كافة مدخلات البرامج/المشاريع وتحويلها إلى نواتج للبرامج/للمشاريع. وشرع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في وقت لاحق، في تطبيق مصطلح ''الإعمال'': يعني **الإعمال** تحمل **الإدارة الشاملة** لأنشطة برنامجية محددة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وقبول **المسؤولية** تجاه المدير عن الاستخدام الفعلي لموارد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.	تجاوباً مع اعتماد عمليات البرمجة المتسقة من قبل وكالات اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي) قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في عام ٢٠٠٥ بإعادة تعريف المصطلحين ''التنفيذ'' و ''الإعمال'' على النحو التالي: يعني **التنفيذ إدارة وإنجاز** أنشطة برنامجية لتحقيق نتائج محددة تشمل **المشتريات وإنجاز** مدخلات النشاط البرنامجي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي واستخدامها في سبيل الحصول على نواتج على نحو ما هو محدد في وثيقة موقع عليها مبرمة بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والشريك المنفذ. **الإعمال** ويعني تبني **الملكية الشاملة** والمسؤولية عن أنشطة برنامجية محددة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وقبول **المحاسبة** عن النتائج

المصادر: (أ) ترتيبات التنفيذ والإعمال الوطنيين *(ACC/1993/10)*، المرفق السابع، الصفحة ٣٣.

(ب) النظام المالي والقواعد المالية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ الفصل حاء، المادة ٢٧ القاعدة ٢٧-٢.

١٥ - وبسبب سوء الفهم المتصل بالتعاريف الناظمة للتنفيذ الوطني يعتقد المفتشان بكل صراحة أن المتوقع من تنفيذ التوصية التالية أن تعزز كفاءة التنفيذ الوطني.

التوصية ١

ينبغي أن يقوم مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق بتوضيح التعاريف الناظمة للتنفيذ الوطني وأن يشرك فيها جميع الرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة وغيرها من الشركاء المنفذين القائمين بالتنفيذ الوطني.

١٦ - وتجدر الإشارة إلى أن التنفيذ الوطني له صلة، في الظرف الراهن، بالبرامج والمشاريع القطرية. بيد أنه لوحظ أن عدداً من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تحتفظ بنطاق محدود من التنفيذ الوطني كطريقة من طرائق تنفيذ برامجها ومشاريعها. من ناحية أخرى، يحتفظ البعض بالحق في استخدام التنفيذ الوطني استخداماً محدوداً أو عدم استخدامه. ومن بين الأسباب التي سيقت عدم قيامها بتحويل الأموال بصورة مباشرة إلى الحكومات المتلقية. وبينت جهات أخرى أنه برغم أنها توقع على عقد مع الحكومة التي هي الجهة المالكة للمشروع إلا أنها تبقى هي المسؤولة في نطاق نظمها الخاصة بها عن الإدارة الكلية للأموال الموجهة من خلال التنفيذ الوطني ومسؤولة عن الإبلاغ بذلك.

١٧ - ويسلم المفتشان بأهمية التنفيذ الوطني كأداة لتقوية القدرات الوطنية وتعزيز الاعتماد الوطني على الذات، ويشددان على ضرورة استخدام هذه الأداة كمعيار للأنشطة التنفيذية على نحو ما نصت عليه الجمعية العامة في قراراتها ذات الصلة بالموضوع. ويرتجى من وراء تنفيذ التوصية التالية تعزيز فعالية إعمال التنفيذ الوطني.

التوصية ٢

ينبغي للجمعية العامة، في سياق الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات والذي سيعقد في دورتها الخامسة والستين، أن تدعو - بناءً على تقرير سيقدمه إليها الأمين العام، مجلس الرؤساء التنفيذيين للتنسيق إلى تنسيق الامتثال لأحكام قراراتها بما فيها القرار ٢٠٨/٦٢ الذي اعتمد التنفيذ الوطني معياراً لإعمال الأنشطة التنفيذية.

تنسيق المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتنفيذ الوطني الخاصة بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة

١٨ - صدر العديد من المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتنفيذ الوطني والخاصة بمؤسسات منظومة الأمم المتحدة فضلاً عن المشاريع التي يقدم لها المساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وأهم هذه المبادئ التوجيهية تتمثل فيما يلي:

- في عام ١٩٩٣، عمدت اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية إلى استصدار مبادئ توجيهية خاصة بترتيبات التنفيذ والإعمال الوطنيين، التي تحدد التنفيذ الوطني وتوفر مبادئه التوجيهية[٧]. وفي عام ١٩٩٥ قام برنامج الأمم المتحدة

(٧) ترتيبات التنفيذ والإعمال الوطنيين: تقرير اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية عن دورتها العادية الأولى لعام ١٩٩٣ (ACC/1993/10)؛ المرفق السابع؛ جنيف، ١٦-١٩ آذار/مارس ١٩٩٣.

الإنمائي بوضع ترتيبات البرمجة الخلف، التي تتضمن مبادئ توجيهية بشأن التنفيذ الوطني وتحدد أدوار مختلف الشركاء؛

- وفي عام ١٩٩٨، قامت لجنة التنسيق الإدارية[٨] بعرض المبادئ التوجيهية المشتركة المتعلقة بترتيبات التنفيذ والإعمال الوطنيين والخاصة بمنظومة الأمم المتحدة[٩]. وفي عام ١٩٩٩ تولى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تنقيح المبادئ التوجيهية المتضمنة في ترتيبات البرمجة الخلف لتيسير إعمال التنفيذ الوطني؛

- وفي عام ٢٠٠٥، وتلبية لقرار الجمعية العامة ٢٠١/٥٦ بشأن الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسات الأنشطة التنفيذية والذي طلبت فيه الجمعية إلى الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة أن تدرس سبل زيادة تبسيط قواعدها وإجراءاتها[١٠] اعتمدت وكالات اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، صندوق الأمم المتحدة للسكان، منظمة الأمم المتحدة للطفولة، وبرنامج الأغذية العالمي) إجراءات متوائمة جديدة لإعداد وإقرار برامج التنفيذ الوطني؛ والتنفيذ، والرصد، والتقييم والإبلاغ على المستوى الميداني وبالذات: التقييم القطري المشترك؛ وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية؛ ووثيقة البرنامج القطري؛ وخطة عمل البرنامج القطري؛ وخطة العمل السنوية؛ وإطار للرصد والتقييم؛ وخطة العمل السنوية؛ وإطار عمل الرصد والتقييم في سياق إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية؛ والنهج المنسق للتحويلات الإنمائية[١١]؛

- وفي عام ٢٠٠٥، قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان بتنقيح القواعد المالية والنظام المالي الخاصين بهما استجابة لقرار الجمعية العامة ٢٠١/٥٦ الداعي إلى المواءمة بين الطرائق التشغيلية، والذي ينص على النظم الخاصة بالعمليات التشغيلية بما في ذلك التنفيذ الوطني؛

---

(٨) لجنة التنسيق الإدارية سابقاً هي الآن اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية.

(٩) وافقت اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية في دورتها الثالثة عشرة المعقودة في نيويورك في أيلول/سبتمبر ١٩٩٨، نيابة عن لجنة التنسيق الإدارية، على ترتيبات التنفيذ والإنفاذ الوطنيين.

(١٠) A/56/201، الفقرتان ٦٠ و ٦١.

(١١) انظر المزيد من التفاصيل عن النهج المنسق للتحويلات المالية في إطار الفصل الثالث، ألف، التمويل والإنفاق، الصفحة ١٠.

- وفي عام ٢٠٠٨، أصدر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ''السياسات والإجراءات المتعلقة بالبرامج والعمليات'' الذي يوفر مبادئ توجيهية بشأن إدارة البرامج والمشاريع، والإدارة المالية.

١٩ - وتُنظَّم مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بمبادئ توجيهية وإجراءات لإعمال التنفيذ الوطني. وعلى مستوى المقر، لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي قواعده المالية ونظامه المالي الخاصّين به اللذين يوفران إطار العمل القانوني لإعمال مشاريع التنفيذ الوطني. وتستخدم منظمة الأمم المتحدة للطفولة المبادئ التوجيهية التي وضعتها لجنة التنسيق الإدارية والمتعلقة ''بترتيبات التنفيذ والإعمال الوطنيين''؛ ويستخدم صندوق الأمم المتحدة للسكان المبادئ التوجيهية المنفصلة الخاصة به التي تتمشى مع المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي؛ وللوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة وغيرها من الكيانات مبادئ توجيهية مفصّلة لتنفيذ مشاريع التعاون التقني الخاصة بها ولكنها لا تملك أية مبادئ توجيهية محددة خاصة بمشاريع التنفيذ الوطني أو غيرها من الطرائق.

٢٠ - ويعتقد المفتشان اعتقاداً جازماً أن هناك، في إطار العمل المتعلق بالتماسك على صعيد المنظومة، حاجة ماسة لمواءمة القواعد والإجراءات الناظمة لإعمال التنفيذ الوطني فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. والمرتجى من التوصية التالية أن تعزِّز كفاءة إعمال التنفيذ الوطني.

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة، بوصفهم أعضاء في مجلس الرؤساء التنفيذيين للتنسيق، أن يعجِّلوا بمواءمة المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتنفيذ الوطني من خلال اللجنة رفيعة المستوى المعنية بالإدارة واللجنة الرفيعة المستوى المعنية بالبرامج ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية حتى تكون هذه المبادئ التوجيهية مطبّقة على كافة الشركاء المنفِّذين في سياق التنفيذ الوطني وداخل إطار التماسك على صعيد المنظومة ومبادرة "توحيد الأداء".

باء - تقرير وحدة التفتيش المشتركة عن التنفيذ الوطني للمشاريع

٢١ - إن الغرض من تقرير لجنة التفتيش المشتركة عن التنفيذ الوطني للمشاريع (JIU/REP/94/9) هو استعراض إعمال مشاريع التنفيذ الوطني من جانب أمانة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة. وشدّدت نتائج التقرير على الصعوبات والمشاكل التي وُوجِهت في سبيل وضع التنفيذ الوطني موضع التنفيذ ومنها الافتقار إلى التعاون والتنسيق

بين الشركاء وانخفاض مستوى مشاركة الوكالات المتخصصة على جميع المستويات الإجرائية.

٢٢ - ونتيجة لذلك، أصدر الأمين العام في عام ١٩٩٩ تقريراً لمتابعة تنفيذ توصيات التقرير السابق الذكر. وفيما يلي الردود الواردة على التوصيات الموجّهة إلى الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة. حيث بيّن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، في هذا الصدد، أن مع بداية الأخذ بإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية فإن المتوقّع أن يكون هناك اشتراك أعلى مستوىً من جانب وكالات الأمم المتحدة في تنفيذ المشاريع المشتركة على المستوى القطري والحكومات في عمليات البرمجة. بالإضافة إلى ذلك بيّنت منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة واليونسكو ومنظمة الأمم المتحدة للهجرة أنها شاركت في صياغة برنامج إطار العمل القطري بتوفير ما لها من خبرات تقنية[١٢].

٢٣ - وذكر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالإضافة إلى ذلك أنه قرر عدم إنشاء صندوق استئماني محدَّد بل تبسيط بناء القدرات في تصميم المشاريع. وفي هذا السياق، شاركت اليونسكو بانتظام في البرنامج التدريبي لأفرقة الأمم المتحدة القطرية بكلية موظفي الأمم المتحدة في مدينة تورين، وعرضت برنامجاً تدريبياً بشأن صياغة وإدارة المشاريع المموَّلة من خارج الميزانية بالنسبة للموظفين الميدانيين. وتعاونت منظمة الأمم المتحدة للأغذية في نطاق برامج تدريبية لتعزيز بناء قدرات المسؤولين والخبراء الوطنيين. وخصصت المنظمة الدولية للهجرة موارد للتدريب في كافة مشاريعها. بالإضافة إلى ذلك تم تطبيق برنامج داخلي خاص بكبار الموظفين فيها صيغ بالتعاون مع المركز الدولي للتدريب في تورين[١٣].

٢٤ - وذكرت منظمة الأغذية والزراعة أنها طبّقت مبدأ اللامركزية بخصوص عدد كبير من الموظفين التقنيين الموزعين على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي. وشجعت اليونسكو

---

(١٢) الاستجابة للتوصية ١ الواردة في الوثيقة JIU/REP/94/9؛ انظر أيضاً A/54/223، الفقرات ٢٣٦-٢٤٠. وفي هذا السياق، لاحظ المفتشان أن بدء تطبيق إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية في عام ٢٠٠٥ قد عزّز بشكل ملحوظ اشتراك وكالات التمويل والوكالات المتخصصة والحكومات في صياغة البرامج القطرية. إلا أنه يمكن، من ناحية أخرى، عمل الكثير وخاصة في اختيار المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، لتكون كيانات إنفاذ/شريكات منفِّذة في مجال التنمية يرد وصفها بأكثر تفصيل في هذا التقرير.

(١٣) الاستجابة للتوصية ٢ الواردة في الوثيقة JIU/REP/94/9؛ انظر كذلك A/54/223، الفقرات ٢٤١-٢٤٤. بالإضافة إلى ذلك ذكر برنامج الأغذية العالمي أن التدريب متاح حالياً للنظراء الوطنيين والشركاء المنفِّذين في ميادين اللوجستيات وتخزين الأغذية وما إلى ذلك. وأشارت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية إلى الجهود التي بذلتها مؤخراً في ميدان التدريب الوكالات التابعة للأمم المتحدة والشركاء المنفِّذون والتي تناولت تفعيل التنفيذ الوطني في سياق إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

المكاتب الميدانية على الاشتراك في صياغة وتنفيذ البرامج وقد شارك العديد من هذه المكاتب في إعداد إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. بالإضافة إلى ذلك، طُبِّقت اللامركزية على عدد أكبر من أموال التعاون لأغراض التنمية بتوجيهها إلى المكاتب الميدانية(١٤).

٢٥ - وذكر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أيضاً أنه أصدر مبادئ توجيهية جديدة (ترتيبات الخلافة الخاصة بالبرمجة) في عام ١٩٩٩ لتوضيح وتيسير إعمال التنفيذ الوطني. بالإضافة إلى ذلك، بذلت منظمة الأمم المتحدة للأغذية جهوداً في سبيل مواءمة وتبسيط قواعدها وإجراءاتها ذات الصلة بإدارة المشاريع. وعرّفت اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الفنية في عام ١٩٩٣ التنفيذ الوطني بأنه ''ترتيب تعاوني لأغراض التنفيذ ينطوي في جملة أمور على المسؤولية العامة عن صياغة وإدارة البرامج والمشاريع من جانب البلد المستفيد فضلاً عن مهمة المساءلة المنوطة بهذا البلد فيما يخص تلك البرامج والمشاريع''(١٥) وهو تعريف تبنّاه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ويرد في دليل البرمجة الجديد الذي وضعه. وبيّن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أنه جرى التشديد على استخدام الموارد المحلية. وفيما يتعلق بأجور العاملين في المشاريع الوطنية تعاون برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مع وكالات أخرى تابعة للأمم المتحدة في صياغة هذه المبادئ التوجيهية(١٦).

ثالثاً - تفعيل التنفيذ الوطني

ألف - التخطيط والتصميم

التمويل والنفقات

٢٦ - تتأتى الموارد المكرسة لمشاريع التعاون التقني، بما فيها المشاريع التي تنفَّذ على الصعيد الوطني، من مصادر متعددة. وتُعتبر أهم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها وهي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأمم المتحدة للسكان وبرنامج الأغذية العالمي الأدوات الرئيسية التي يتم عن طريقها تمويل مشاريع التعاون التقني. وتتوفر مواردها بصورة كلية من التبرعات (الموارد الأساسية و/أو الموارد غير الأساسية). وقد يشمل التمويل مساهمات من الميزانية العادية لمنظومة الأمم المتحدة؛ والترتيبات المعقودة بين المنظمات الحكومية الدولية وبين منظمات التمويل، والصناديق الاستئمانية على اختلاف

(١٤) الاستجابة للتوصية ٣ الواردة في JIU/REP/94/9؛ A/54/223، الفقرة ٢٤٥.

(١٥) الترتيبات الوطنية الخاصة بالتنفيذ والإنفاذ، تقرير اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل الفنية عن دورتها العادية الأولى لعام ١٩٩٣ (ACC/1993/10)؛ المرفق السابع؛ جنيف، ١٦-١٩ آذار/مارس ١٩٩٣.

(١٦) الاستجابة للتوصية ٤ الواردة في JIU/REP/94/9؛ انظر كذلك A/54/223، الفقرات ٢٤٦-٢٤٨.

أشكالها؛ وتقاسم التكاليف، ومصادر تمويل أخرى توفَّر من خلال الاتفاقات المتعددة الأطراف داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها[١٧].

٢٧ - وفيما يتعلق بالبرنامج العادي للتعاون التقني والحساب الإنمائي ذكرت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية أنها تموِّل آليات لكفالة حصول برامج الأمانة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية على الموارد التشغيلية لمساعدة البلدان النامية على الوفاء بالأهداف الإنمائية المتفق عليها دولياً والأهداف الإنمائية للألفية. ونادراً ما تُستخدم هذه الأموال لدعم البرامج القطرية بل لدعم أنشطة ذات طابع دون إقليمي/إقليمي وعالمي حيث يقتضي الأمر أن يكون المنفِّذ هو وكالة وليست جهة وطنية.

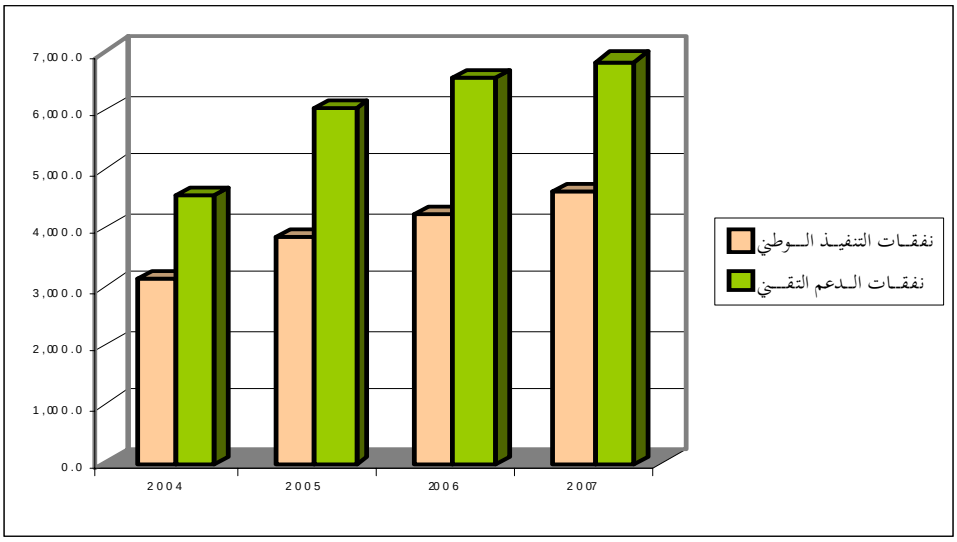
٢٨ - ويبيِّن تحليل يتعلق بالفترة ٢٠٠٤-٢٠٠٧ لنفقات التنفيذ الوطني المستمدّة من أهم صناديق وبرامج الأمم المتحدة زيادة في مستوى الأداء. فمجموع نفقات التنفيذ الوطني ارتفع من ٣ ١٣٣,١ مليون دولار عام ٢٠٠٤ إلى ٤ ٦٤٤,٦٣ مليون دولار في عام ٢٠٠٧ (أي بزيادة نسبتها ٤٨ في المائة) وذلك من أصل ما مبلغه ٤ ٥٤٣,٦ مليون دولار خاص بنفقات التعاون التقني إجمالاً في عام ٢٠٠٤ و ٦ ٨٤٢,٧ مليون دولار في عام ٢٠٠٧ (بنمو نسبته ٥١ في المائة) كما هو مبين في الشكل ٢.

(١٧) كمثال على ذلك، صندوق التعاون التقني التابع للوكالة الدولية للطاقة الذرية الذي يموَّل بانتظام بواسطة تبرعات مقررة تسددها البلدان الأعضاء، وتبلغ موارده سنوياً ٨٠ مليون دولار أمريكي، واليونيدو التي تمول أنشطتها التقنية بالأساس من خلال صندوق التنمية الصناعية، وبروتوكول مونتريال، ومرفق البيئة العالمي، والاتحاد الأوروبي والصندوق الاستئماني (بما في ذلك الصناديق الاستئمانية متعددة الجهات المانحة).

الشكل ٢

تطور التعاون التقني ونفقات التنفيذ الوطني، ٢٠٠٤-٢٠٠٧

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



المصادر: بيانات مقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ''معلومات عن نفقات التعاون التقني لمنظومة الأمم المتحدة، ٢٠٠٦'' *(DP/2007/42)*.

٢٩ - من ناحية أخرى، يُظهِر تحليل يتعلق بالفترة نفسها أن أهم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها تعطي الانطباع بأن التنفيذ الوطني بعيد عن أن يكون المعيار المتوخى في تنفيذ مشاريع التعاون التقني، برغم أن منظمة الأمم المتحدة للطفولة أبلغت المفتشيْن بأن جميع عمليات التعاون التقني التي تقوم بها تستند إلى التنفيذ الوطني[١٨]. أما قسط برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من التنفيذ الوطني فقد تدنى من ٥٩ في المائة عام ٢٠٠٤ إلى ٥٢ في المائة. كما تدنّى قسط صندوق الأمم المتحدة للسكان من التنفيذ الوطني خلال الفترة نفسها من ٢٦ إلى ٢٠ في المائة كما هو مبين في الجدول ٣ أسفله. وبيّن صندوق الأمم المتحدة للسكان أن التنفيذ الوطني ليس هو الطريقة الوحيدة لأداء مثل هذه المساعدة لا سيما في المجالات ذات الأولوية حيث تكون القدرة أدنى ويعتقد الصندوق أن التنفيذ الوطني ربما لا يكون هو الطريقة الأجدى في كل الأحوال.

(١٨) بالنسبة لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة يُعدّ التعاون البرنامجي القطري الطريقة المركزية.

الجدول ٣

التعاون التقني ونفقات التنفيذ الوطني، ٢٠٠٤-٢٠٠٧

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

		٢٠٠٤	٢٠٠٥	بالنسبة المئوية	٢٠٠٦	بالنسبة المئوية	٢٠٠٧	بالنسبة المئوية	بالنسبة المئوية (٢٠٠٤-٢٠٠٧)
منظمة الأمم المتحدة للطفولة	نفقات التنفيذ الوطني[أ]	١ ٣٤٧,٧	١ ٩٦٥,٥	٤٦	٢ ١١٨,٧	٨	٢ ٥١٦,٩	١٩	٨٧
	نفقات التعاون التقني[ب]	١ ٣٤٣,٦	١ ٩٦٠,٤	٤٦	٢ ٠٧٠,٣	٦	٢ ٤٤٦,٥	١٨	٨٢
	القسط من التنفيذ الوطني (٪)	١٠٠	١٠٠		١٠٢		١٠٣		
برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	نفقات التنفيذ الوطني[أ]	١ ٦٧٥,١	١ ٧٧٩,٠	٦	٢ ٠٣٥,٣	١٤	٢ ٠٢١,٤	١-	٢١
	نفقات التعاون التقني[ب]	٢ ٨١٦,٧	٣ ٦٥٢,٩	٣٠	٤ ٠٤٠,٧	١١	٣ ٨٦٠,٤	٤-	٣٧
	القسط من التنفيذ الوطني (٪)	٥٩	٤٩		٥٠		٥٢		
صندوق الأمم المتحدة للسكان	نفقات التنفيذ الوطني[أ]	٩٧,٢	٨٠,٠	١٨-	٨٨,٢	١٠	١٠٦,٤	٢١	٩
	نفقات التعاون التقني[ب]	٣٧٤,٣	٤٤١,٩	١٨	٤٤٣,٧	صفر	٥٣٥,٨	٢١	٤٣
	القسط من التنفيذ الوطني (٪)	٢٦	١٨		٢٠		٢٠		

ملاحظة: ٪ تمثل النسبة المئوية للزيادة/للنقصان مقارنة بالسنة الماضية.

المصدر: (أ) بيانات مقدمة من منظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان.

(ب) ''معلومات عن نفقات التعاون التقني لمنظومة الأمم المتحدة، ٢٠٠٧ (*DP/2008/4*) ص. ٩.

٣٠ - وتجدر ملاحظة أن برنامج الأغذية العالمي على مستوى المقر أبلغ المفتشين بأن البرنامج لا يستخدم التنفيذ الوطني حيث إنه يستغني عن التعاون التقني مع الحكومات ويتولى بنفسه أداء البرامج والمشاريع وتنفيذها بصورة مباشرة بالنظر إلى البيئة التشغيلية التي يعمل فيها ومراكز الاتصال التابعة للبرنامج في أقل البلدان نمواً والبلدان ذات الدخل المنخفض والبلدان التي تعاني من عجز غذائي[١٩].

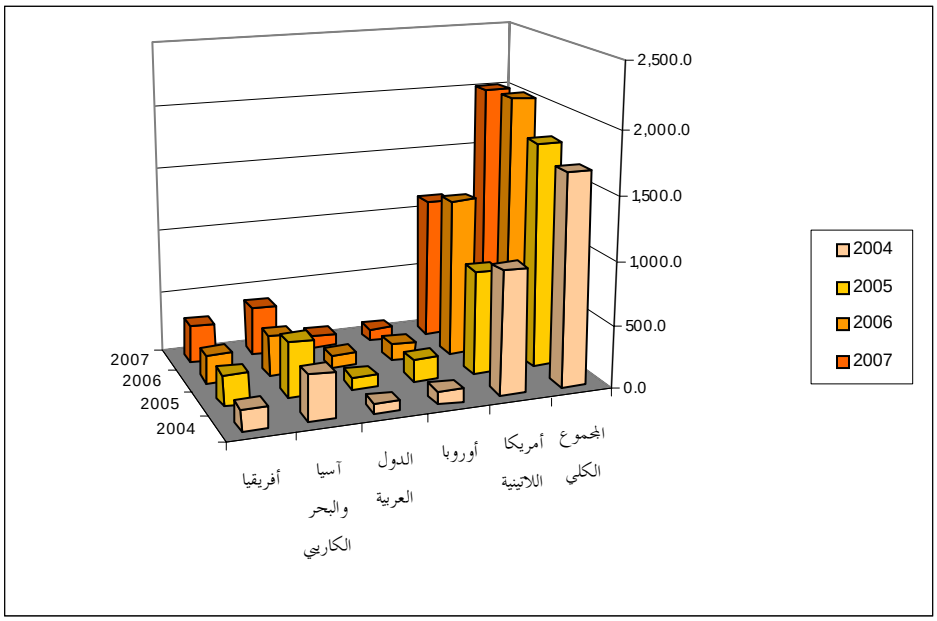
(١٩) بالرغم من ذلك فإن برنامج الأغذية العالمي يعتبر الحكومات هي الشريكة الرئيسية بالنسبة للمشاريع الإنمائية المشتركة وهي التي تأخذ على عاتقها المسؤولية عن توصيل وتوزيع الأغذية. ومن الأهمية بمكان ملاحظة أن البرنامج يقوم - في معرض الموافقة على المشاريع - بالنظر فيما إذا كان إشراك الحكومة في التنفيذ أمراً لازماً.

٣١ - كما لاحظ المفتشان أن نفقات التنفيذ الوطني على صعيد أهم صناديق الأمم المتحدة وبرامجها القائمة بالتنفيذ الوطني تتميز بالاختلال الجغرافي. فقد سجّل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أعلى نفقات للتنفيذ الوطني في أمريكا اللاتينية بمبلغ وصل إلى ٩٧٧,٦ مليون دولار عام ٢٠٠٤ و ١ ١٣٤,٢ مليون دولار في عام ٢٠٠٧ (أي ما يزيد على ٥٠ في المائة من نفقات التنفيذ الوطني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي)؛ وأدنى هذه النفقات هي في أفريقيا حيث سُجل ما مقداره ١٦١,٤ مليون دولار عام ٢٠٠٤ و ٣٠١,٩ ملايين دولار في عام ٢٠٠٧ (أقل من ١٥ في المائة من نفقات التنفيذ الوطني لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي) مثلما يتجلى في الشكل ٣.

الشكل ٣

نفقات التنفيذ الوطني للمكاتب الإقليمية، المشاريع التي تحظى بمساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٤-٢٠٠٧)

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



المصدر: بيانات مقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٣٢ - كما تُظهر نفقات التنفيذ الوطني لصندوق الأمم المتحدة للسكان هي الأخرى اختلالاً جغرافياً. وعلى سبيل المثال سجّلت شعبة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي أدنى مستوىً لها من الإنفاق بلغ ١٠,٦ ملايين دولار في عام ٢٠٠٤ و ١٠,٨ ملايين دولار في عام ٢٠٠٧ مقارنة بأفريقيا التي سجلت أعلى مستوى من النفقات في عام ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧

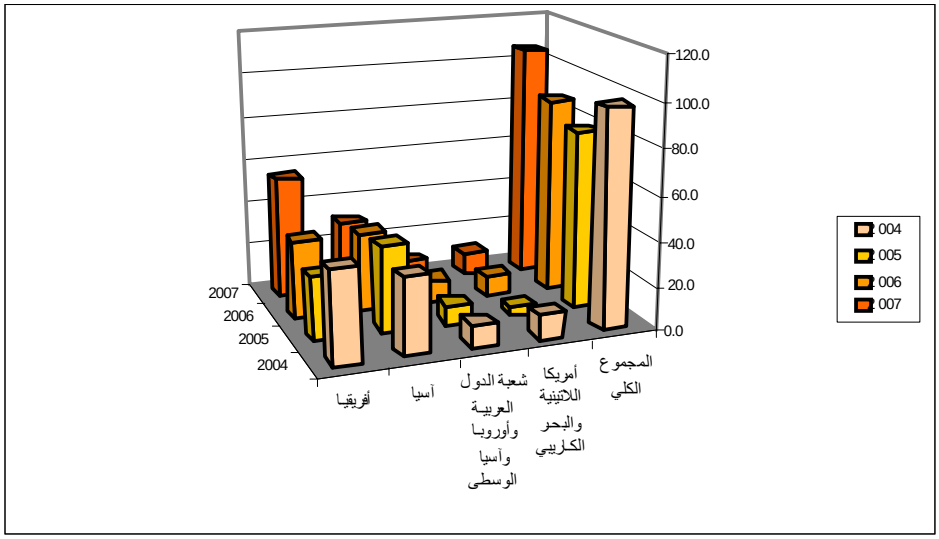
حيث بلغ هذا المستوى ٤١,٦ مليون دولار و ٥٤,٩ مليون دولار، على التوالي، كما هو مبين في الشكل ٤.

٣٣ - وعلى حين أن منظمة الأمم المتحدة للطفولة تكشف النقاب عن توزيع جغرافي أكثر توازناً في مجال نفقات التنفيذ الوطني خلال الفترة الممتدة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٧؛ أظهرت منطقة الأمريكتين والبحر الكاريبي أدنى مستوى حيث بلغ الإنفاق ٨٤ مليون دولار في عام ٢٠٠٤ و ١٢٤,٧ مليون دولار في عام ٢٠٠٧. وذلك مقارنة بمنطقة آسيا الشرقية والجنوبية التي أظهرت، خلال الفترة نفسها، أعلى مستوى من النفقات التي بلغت حد ٢٨٨,٤ مليون دولار و ٥٧٦,١ مليون دولار كما هو مبين في الشكل ٥.

الشكل ٤

نفقات التنفيذ الوطني بحسب كل شعبة، والمشاريع التي تحظى بمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (٢٠٠٤-٢٠٠٧)

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

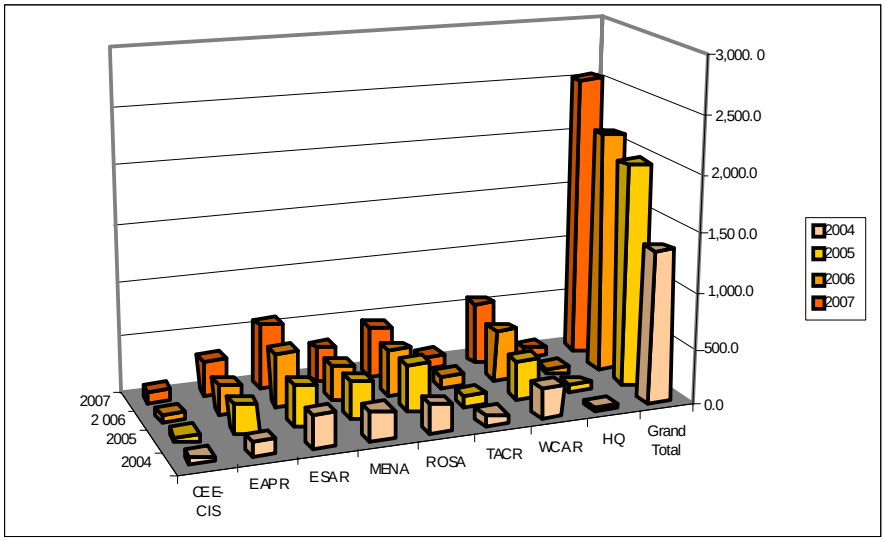


المصدر: بيانات مقدمة من صندوق الأمم المتحدة للسكان

الشكل ٥

نفقات التنفيذ الوطني بحسب المكاتب الإقليمية، مشاريع تحظى بمساعدة منظمة الأمم المتحدة للطفولة (٢٠٠٤-٢٠٠٧)

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)



المصدر: بيانات مقدمة من منظمة الأمم المتحدة للطفولة.

ملاحظة: *CEE-CIS*: أوروبا الوسطى والشرقية، كومنولث الدول المستقلة؛ *EAPR*: جنوب آسيا ومنطقة المحيط الهادئ؛ *ESAR*: منطقة آسيا الشرقية والجنوبية؛ *MENA*: الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ *ROSA*: المكتب الإقليمي لجنوب آسيا؛ *TACR*: الأمريكتان والبحر الكاريبي؛ *WCAR*: منطقة أفريقيا الغربية والوسطى؛ *HQ*: المقر؛ *Grand Total*: المجموع الكلي.

٣٤ - وأُبلغ المفتشان بأن هذا الاتجاه راجع إلى أمور منها تخصيص أموال خارجة عن الميزانية لفئات سكانية أو قطاعات محددة؛ والتركُّز الجغرافي لأنشطة جمع التبرعات في بعض المناطق. وتم كذلك توضيح أن الحالات التي عهدت فيها الحكومات بأموال لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من أجل أن ينفذ مشاريع في بعض البلدان أو على أساس تقاسم التكاليف. وترى إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية أن التمويل الخارج عن الميزانية والموارد المخصصة تحديداً، ربما تكون قد أسهمت في عكس التوجُّه في اتجاهات التنفيذ الوطني. بالإضافة إلى ذلك ترى الإدارة المذكورة أنه بغض النظر عن عدم مسايرة التمويل الخارج عن الميزانية للأولويات الوطنية، فإن ما ينبغي التشديد عليه أيضاً وتأكيده هو ما إذا كانت المشروطية المرتبطة بالتمويل الخارج عن الميزانية تُسند القدر الأكبر من المسؤوليات عن الإدارة والمحاسبة إلى وكالات الأمم المتحدة بدلاً من الكيانات الوطنية. ويرغب المفتشان، في هذا الصدد، إعادة التأكيد على أهمية الامتثال للأولوية التي بيّنتها الجمعية العامة بتوفير

المساعدة الإضافية والتعاون التقني لأفريقيا ولأقل البلدان نمواً وللبلدان النامية غير الساحلية والدول النامية الجزرية الصغيرة[٢٠].

٣٥ - ونتيجة لذلك، فإن تخصيص الأموال من خارج الميزانية قد حدّ من قدرة المنظمات على الاستجابة لاحتياجات وأولويات بلدان متلقية شتى بالرغم من الافتراض المتفق عليه والقائل بأن عمليات التنفيذ الوطني ينبغي أن تكون محكومة بالطلب. وفي هذا السياق بيّنت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) والأونكتاد ومنظمة الصحة العالمية للمفتشين الصعوبات التي واجهتها في سبيل جعل الموارد تلبي الطلبات. وعلى الرغم من هذه الحقيقة بذلت مؤسسات منظومة الأمم المتحدة جهوداً في سبيل جعل شروط المانحين تتوافق وأولويات البلدان المتلقية. ومع ذلك لم تُسفر المساعي المبذولة في جميع الأحوال عن النتائج المرجوة بسبب المشروطية المرتبطة ببعض التبرعات المخصصة، مما يحد من مرونة المنظمة. ومن ثم فإن المنظمات التي توفَّر لها الأموال أساساً من خارج الميزانية تناشد دوماً تحويلها إلى موارد أساسية بغية الوفاء بالأولويات والاحتياجات للبلدان المستفيدة.

٣٦ - وبيّنت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، في هذا الصدد، أنه بالنظر لمحدودية الموارد المتاحة لكيانات الأمانة فإن عليها أن تضمن التنفيذ الفعلي للبرامج الخاصة بتنمية قدراتها. ومن شأن تخصيص هذه الأموال لغرض التنفيذ الوطني أن يتسبب في تهميش أدوارها وقدرتها على أداء برامج العمل الخاصة بها.

٣٧ - وسلّمت منظمة الصحة العالمية، مع ذلك، بأن العمل مع أهم الشركاء والجهات المانحة في سبيله إلى الاستئثار بنصيب أكبر من التبرعات القابلة للتنبؤ بها والمخصصة والأساسية خدمة لأولوياتها. ويرى المفتشان أن هذه الممارسة ينبغي التوسيع في نطاقها لتشمل الشركاء المنفذين الآخرين بغية المساعدة على تحقيق التساوق بين الموارد وبين الأولويات الإنمائية الوطنية التي صيغت في نطاق إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية وتحقيق أهداف الألفية الإنمائية.

٣٨ - ومن بين المسائل الأخرى التي أثيرت مسألة عدم قابلية الموارد المخصصة للتنبؤ بها (التي يقع الالتزام بها لمدة سنتين على أقصى تقدير) بحيث تكون مناظِرة للميزانية البرنامجية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة. ويرى المفتشان أنه ينبغي تشجيع الجهات المانحة على أن تعلن على أساس الإحاطة المبدئية المساهمات المقدمة لآجال تمتد سنتين أو ثلاث سنوات

(٢٠) قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢.

حيث إن إنجاز قابلية أكبر للتنبؤ بالموارد الخارجة عن الميزانية عامل مهم في التدفقات الفعالة للأموال ولحشد الموارد.

٣٩ - وتضمَّن الاستعراض الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة بعنوان ''التبرعات في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأثرها على استراتيجيات تنفيذ البرامج وتعبئة الموارد (JIU/REP/2007/1) عدة توصيات، منها التوصيات ١ و٢ و٣ التي أشارت إلى ضرورة حشد المزيد من التبرعات للموارد الأساسية؛ وضرورة وضع طرائق تمويل مرنة من قبيل التمويل المواضيعي والتمويل المجمَّع؛ وضرورة إعادة النظر في السياسات والإجراءات القائمة التي يتم على هديها التواصل مع البلدان المانحة، للتأكد من أنها تُطبَّق تطبيقاً منهجياً وبانفتاح. ويرى المفتشان أن الموارد الخارجة عن الميزانية ينبغي أن تكون أكثر مرونة، ويمكن التنبؤ بها، وأقل شروطاً، وأكثر تكيُّفاً مع الأولويات الإنمائية للبلدان المتلقية.

٤٠ - ويرى المفتشان أيضاً أن للهيئات التشريعية دوراً حاسماً تؤديه بشأن زيادة مرونة الموارد الخارجة عن الميزانية، وجعل توزيع هذه الموارد أكثر توازناً ومرونة. ويُتوقع أن تزيد التوصية التالية فعالية التنفيذ على المستوى الوطني.

التوصية ٤

ينبغي للجمعية العامة وللهيئات التشريعية للمنظمات التابعة لها أن تؤكد مجدداً ضرورة أن تقدم الجهات المانحة مساهمات خارجة عن الميزانية أقل اشتراطاً، بما في ذلك المساهمات المستخدَمة في تمويل التنفيذ الوطني، بغية تحقيق أولويات البلدان المتلقية وضمان تحقيق قدر أكبر من المرونة والقدرة على التنبؤ والتوازن الجغرافي في مصروفات التنفيذ الوطني.

النهج المنسَّق للتحويلات النقدية

٤١ - تُحوَّل الأموال التي تُجمَع لأجل المشاريع المنفَّذة على المستوى الوطني إلى الشركاء المنفِّذين عن طريق اتِّباع النهج المنسَّق للتحويلات النقدية الذي اعتمدته في عام ٢٠٠٥، الوكالات الأعضاء في اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية استجابة لقرار الجمعية العامة ٢٠١/٥٦، وهو القرار الذي طلبت فيه الجمعية العامة إلى صناديق وبرامج منظومة الأمم المتحدة زيادة تبسيط قواعدها وإجراءاتها. وذُكِر أن هذا الإطار التنفيذي المشترك

يساعد على خفض تكاليف المعاملات وعلى تعزيز قدرة الشركاء المنفِّذين على إدارة الموارد وعلى زيادة كفاءة إدارة المخاطر المقترِنة بها[٢١].

٤٢ - ويتضمن النهج المنسَّق للتحويلات النقدية أربع طرائق: التحويلات النقدية المباشَرة؛ والمدفوعات المباشَرة؛ والسداد؛ و/أو التنفيذ المباشَر من قِبَل الوكالة؛ وهي طرائق مطبقة في المشاريع المنفَّذة على المستوى الوطني[٢٢]. وهذا الإطار، الذي اعتمدته الوكالات الأعضاء في اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، يمكن أن تنضم إليه سائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة التي ترغب في اعتماد هذه الإجراءات.

٤٣ - وقد أبرزت المنظمات التي اعتمدت النهج المنسَّق للتحويلات النقدية جانبه الإيجابي. إلا أنها قالت إنها تجد صعوبات في التقيُّد به بسبب بطء وتيرة التنفيذ الذي حققه منذ عام ٢٠٠٦، الأمر الذي يستدعي جعله أكثر مرونة. وأشير أيضاً إلى ضرورة توسيع إطاره ليشمل تقييم القدرة الوطنية على تحقيق نتائج إنمائية وعلى توفير خدمات وسلع. وهذا الحالة تؤدي في بعض الأحيان إلى نشوء تناقضات وصعوبات لدى التعامل مع البلد المضيف. (انظر المزيد من التفاصيل تحت عنوان التحديات، الفصل الرابع، الصفحة ٢٦).

٤٤ - وأبرز برنامج الأمم المتحدة الإنمائي التقدم الذي حقّقه النهج المنسَّق للتحويلات النقدية منذ إعماله في عام ٢٠٠٧، إلا أنه ذكر أنه ربما سيتم في الأجل الطويل توسيع إطار هذا النهج ليشمل تقييم القدرة الوطنية على تحقيق نتائج إنمائية (من قبيل إدارة البرامج والمشاريع) فضلاً عن توفير خدمات وسلع. أما صندوق الأمم المتحدة للسكان، فقد ذكر أن النهج المنسَّق للتحويلات النقدية قد لا يوفِّر ضمانات كافية لرؤساء الوكالات ولمجلس مراجِعي حسابات الأمم المتحدة فيما يتعلق بالمصاريف المتكبَّدة بموجب هذه الطريقة.

٤٥ - وعلاوة على ذلك، ترى إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية أن النهج المنسَّق للتحويلات النقدية ينبغي أن يُعتبر أداة مفيدة في تعزيز التنفيذ على المستوى الوطني (وخاصة فيما يتعلق بتقييم القدرة)، ولكن من المحتمل أن لا يلقى قبولاً كبيراً لدى المؤسسات الوطنية وأن لا تُضفي عليه هذه المؤسسات صبغة مؤسسية ما دام يُنظر إليه على أنه أداة من أدوات الأمم المتحدة أكثر منه أداة مفيدة لبناء القدرات من جانب المؤسسات الوطنية.

٤٦ - وفي هذا الصدد، أُبلِغ المفتشان بأن قدرة بعض الحكومات المتلقية محدودة من حيث توفُّر الموارد البشرية الكفؤة القادرة على معالجة القضايا المالية التي لها تأثير على نوعية الإبلاغ

(٢١) إطار للتحويلات النقدية إلى الشركاء المنفِّذين، مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

(٢٢) المرجع نفسه.

المالي في إطار النهج المنسَّق للتحويلات النقدية. ففي العديد من الحالات، لا يكون هذا الإبلاغ مؤيَّداً بمستندات إثبات للمصروفات مثل الفواتير أو الإيصالات، أو تكون المصروفات مقيَّدة بشكل غير صحيح. وقد أدى ذلك إلى تدنّي مستوى الإبلاغ المالي المتعلق بمصروفات السلف النقدية، وهذا أدى بدوره إلى حالات تأخير في التسليف النقدي للربع التالي، ومن ثم، في تنفيذ المشاريع في الوقت المحدد.

٤٧ - وذُكِر خلال اجتماع فريق الأمم المتحدة القطري مع المفتشين في الهند أن ثمة صعوبات في اتِّباع النهج المنسَّق للتحويلات النقدية، لأنه لا يمكن دائماً الإبلاغ عن المصروفات في غضون فترة ثلاثة أشهر فيما يتعلق بأنشطة المشاريع التي تتجاوز هذه الفترة.

تخطيط البرامج

٤٨ - يُفترَض أن تكون المشاريع المنفَّذة على المستوى الوطني مدفوعة بالطلب، استناداً إلى احتياجات البلدان النامية المتلقية. وبالنسبة إلى المنظمات التي اعتمدت دورة برمجة منسَّقة، تبدأ عملية البرمجة المشتركة بتقييم قطري مشترك يكشف المعوِّقات التي تعترض تحقيق الأولويات الوطنية ويُحدِّد الاحتياجات المتعلقة بتنمية القدرات في البلد المتلقي. والهدف من العملية هو دعم وتعزيز العمليات التحليلية الوطنية من أجل تحسين الاستجابة للأولويات الوطنية والوفاء بالتزامات الحكومات تجاه إعلان الألفية وبالأهداف الإنمائية للألفية وسائر الأهداف الإنمائية المتفَّق عليها دولياً[٢٣].

٤٩ - وحيثما تُعتبر القدرة على تنفيذ جميع/بعض مكوِّنات المشاريع/البرامج غير كافية، وبخاصة في مجال الموارد البشرية المؤهلة، تصوغ الحكومات برامج قطرية تشتمل على مخطط فعال لبناء القدرات الوطنية، وذلك بمساعدة من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

٥٠ - وفي هذا الصدد، يشكِّل إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الأساس لصياغة مثل هذه البرامج لفترة خمس سنوات من أجل تناول الأولويات الإنمائية الوطنية وفعالية التنمية، والأهداف الإنمائية للألفية وسائر الأهداف الإنمائية المتفَّق عليها دولياً. ويتطلب إطار

(٢٣) Common Country Assessment and United Nations Development Assistance Framework, Guidelines for the United Nations Country Teams on Preparing a CCA and UNDAF, 15 February 2007. (التقييم القطري المشترك وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، مبادئ توجيهية للأفرقة القطرية للأمم المتحدة بشأن إعداد تقييم قطري مشترك وإطار عمل للأمم المتحدة بشأن إعداد تقييم قطري مشترك وإطار عمل للأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، ١٥ شباط/فبراير ٢٠٠٧).

عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، لضمان إسهامه في التنمية الوطنية، قيادة ومشاركة كاملتين من جانب الحكومات في جميع مراحل العملية[٢٤].

٥١ - وتقوم كل وكالة من الوكالات الأعضاء في اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية بإعداد وثيقة برنامج قطري تتضمن اتفاقات رفيعة المستوى مع الحكومة بشأن الاستراتيجيات والنتائج والموارد والشركاء تبيِّن مساهمة الوكالات في إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتقوم الحكومة المتلقية والوكالة المموِّلة، فيما بعد، بإقرار وتوقيع خطة عمل لبرامج قطرية، تليها خطط عمل سنوية يوقِّعها كل من الوكالات المموِّلة والشركاء المنفِّذين بشأن تنفيذ المشاريع على المستوى الوطني ضمن سنة تقويمية. والمنظمات التي اعتمدت إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية اعتبرت هذا الإطار وسيلة إيجابية للتنسيق والتكامل بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة العاملة معاً وبصورة متسقة في بلد معيّن.

٥٢ - وثمة صعوبة أخرى تواجهها المنظمات وتؤثر في عملية التخطيط وهي عدم القدرة على التنبؤ بأموال دعم المشاريع المرتبطة بالتبرعات. وقد أعربت المنظمات التي تعتمد كلياً أو أساساً على التبرعات المخصصة لغرض معين دون غيره عن قلقها إزاء هذا الموضوع، لأن عدم القدرة على التنبؤ بتلك التبرعات لا يعطي فكرة واضحة عن مقدار الموارد التي ستتاح لتمويل المشاريع في دورة تخطيط متعددة السنوات. ويضاف إلى ذلك أن عدم التزام الجهات المانحة بدعم المشاريع لعدة سنوات يؤدي إلى عدم استدامة تنفيذ البرامج في الأجلين القصير والطويل.

تنمية القدرات

٥٣ - يُعد تعاون الأمم المتحدة في المجال الإنمائي الوسيلة الرئيسية لتنمية القدرات بهدف تحقيق الأولويات الوطنية المتصلة بالأهداف الإنمائية للألفية. وقد شدّدت الجمعية العامة، في قرارها ٢٠٨/٦٢ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، على أن تنمية القدرات وظيفة أساسية من وظائف الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة، ودعت إلى تقديم المزيد من الدعم لبناء القدرات وتنمية القدرات في البلدان النامية[٢٥]. وتم التسليم، علاوة على ذلك، بأن

(٢٤) المرجع نفسه، الفقرة ٦.

(٢٥) انظر قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢، الفقرات ٣٥-٣٧.

ملكية الاستراتيجيات الإنمائية الوطنية أمر أساسي لتحقيق الأهداف الإنمائية المتَّفَق عليها دولياً، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية.

٥٤ - وفي هذا السياق، تشارك المنظمات التي تضمها منظومة الأمم المتحدة في بناء وتعزيز قدرات المؤسسات الوطنية كي تنهض بإدارة وتنفيذ المشاريع والبرامج على مختلف المستويات. ولهذا الغرض، يقوم الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة، خاصة عن طريق وكالاته المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية، بتزويد البلدان النامية المتلقية بالمشورة التقنية وينقل إليها المعارف والخبرة القانونية ويقدم إليها الدعم في مجال التنسيق والتدريب وعقد حلقات العمل طبقاً لمجالات خبرة تلك الوكالات وقدراتها. وتتم تنمية القدرات، في بعض الحالات، من خلال توفير المعدات.

٥٥ - ولهذا الغرض، تستقدم المنظمات الخبراء الاستشاريين الوطنيين، وفي معظم الحالات، تدفع لهم أتعابهم مباشرة. ولا يُلجأ إلا إلى الحد الأدنى من خدمات الاستشارة الدولية، ولا يُستعان بها إلا في الحالات التي لا تتوفر فيها الخبرة الوطنية، وخاصة إذا كان مجال خبرة المنظمة نادراً جداً وكان يصعب إيجاد هذه الخبرة محلياً، كما هي حالة الوكالة الدولية للطاقة الذرية.

٥٦ - وفي هذا الصدد، أُبلِغ المفتشان بأن ضعف مرتبات الموظفين الوطنيين الذي عُيِّنوا لخدمة المشاريع المنفَّذة على المستوى الوطني قد أعاق عملية تنفيذ هذه المشاريع، الأمر الذي جعل التزام الموظفين قصير الأجل وأوجد حراكاً كبيراً في وسطهم فراحوا يبحثون عن أعمال أفضل أجراً. ويؤدي ذلك إلى القيام بعمليات تدريب متكررة تفضي إلى حالات تأخير في التنفيذ. (انظر المزيد من التفاصيل تحت عنوان ''التحديات''، الفصل الرابع، الفقرة ٨٩).

٥٧ - ومن بين القضايا الأخرى التي أثيرت أثناء الزيارات الميدانية المعوّقات القائمة في مجال تنفيذ برامج التدريب. فقد كانت بعض المنظمات تعاني من عدم وضوح الغرض من حيث النواتج والنتائج الواجب تحقيقها؛ والافتقار إلى المعلومات عن مؤسسات التدريب وتوافر البرامج؛ والمصاعب اللغوية؛ ونقص إلى الشفافية في عملية الانتقاء؛ والافتقار إلى الرصد والدعم خلال برامج التدريب، والمتابعة المحدودة.

٥٨- وفي هذا الصدد، اقترحت إحدى المنظمات أن تُدمج أنشطة التدريب في برامج ومشاريع التنفيذ على المستوى الوطني وأن يكون لها غرض واضح هو تعزيز تنمية قدرات الحكومات المتلقية، وأن يُنظر إليها كأنشطة مستقلة. وأُبلغ المفتشان بأن المجالات التي تحتاج إلى تعزيز ضمن إطار التنفيذ الوطني هي، على سبيل المثال لا الحصر، إدارة المشاريع؛ والإطار المنطقي؛ والمهارات في مجال التفاوض؛ والشراكة؛ والتعبئة، والتنسيق مع الحكومة المضيفة.

٥٩ - وسلطت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية الضوء، في إطار تعزيز تنمية القدرات، على المشكلة التي يثيرها عدم إمكانية التنبؤ بالتمويل. وعليه، إذا كان يُرمى من التنفيذ على المستوى الوطني تعزيز الملكية الوطنية للنتائج، فإن السلطات الوطنية قد تتردد في الدخول في ترتيبات تنفيذ وطنية لا يتوفر فيها للالتزامات المتعلقة بتحقيق نتائج تمويل ثابت ويمكن التنبؤ به.

٦٠ - ويرى المفتشان أنه ينبغي بذل جهود إضافية لتعزيز تنمية القدرات لدى المؤسسات الحكومية في البلدان المتلقية بغية تحسين القطاع العام المهني وضمان النوعية المرغوب فيها لإنجاز نواتج التنفيذ الوطني.

باء - ترتيبات التنفيذ والإعمال

٦١ - يتطلب التنفيذ على المستوى الوطني ترتيبات إعمال مثلى يمكن أن تضمن فعالية أنشطته ونوعية واستدامة نواتجه[٢٦]. وتعمل المشاريع المنفذة على المستوى الوطني حالياً ضمن إطارين متوازيين، أحدهما من خلال عمليات البرمجة غير المنسقة، والآخر من خلال عمليات البرمجة المنسقة التي اعتمدتها الوكالات الأعضاء في اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية لأجل تنفيذ إجراءات البرمجة القطرية المشتركة تنفيذاً كاملاً استجابة لقرار الجمعية العامة ٢٠١/٥٦. وفي هذا السياق، يتم تنفيذ البرامج والمشاريع (في إطار عمليات البرمجة غير المنسقة) أو إعمالها (في إطار عمليات البرمجة المنسقة) من قِبل الحكومات أو وكالات الأمم المتحدة أو المنظمات غير الحكومية أو المنظمات الحكومية الدولية أو من قبل وكالة تمويل (تنفيذ/إعمال مباشر).

٦٢ - ويعهد بالإعمال، في إطار عمليات البرمجة المنسقة، إلى شريك منفِّذ، يعّرفه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنه ''الكيان الذي عهد إليه المدير بتنفيذ المساعدة المقدمة من برامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمحددة في وثيقة موقعة، إلى جانب تحمل كامل المسؤولية والمساءلة عن الاستخدام الناجع لموارد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتحقيق النواتج''[٢٧]. أما أسلوب التنفيذ الوطني من قبل شركاء منفِّذين تابعين للحكومة، الذي أخذ به برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فيعرف بأنه ''ترتيب إدارة يتم بموجبه انتقاء كيان حكومي كشريك منفّذ''. والكيانات الحكومية المؤهلة لأن تكون بمثابة شركاء منفذين هي وزارة من وزارات

(٢٦) National Execution and Implementation Arrangements, Approved on behalf of the Administrative Committee on Coordination (ACC) by the Consultative Committee on Programme and Operational Questions (CCPOQ), at its 13th Session, New York, September 1998, para. 25.

(٢٧) القواعد واللوائح المالية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، اللائحة ٢٧-٠١'١'، ١ أيار/مايو ٢٠٠٥.

الحكومة، أو إدارة ضمن وزارة، أو مؤسسات حكومية[٢٨]. (انظر الجدول ٤ أدناه فيما يتعلق بترتيبات التنفيذ والإعمال).

الجدول ٤

ترتيبات التنفيذ والإعمال

التنفيذ الوطني (في إطار عمليات البرمجة غير المنسقة)		التنفيذ الوطني (في إطار عمليات البرمجة المنسقة)
		التنفيذ يقوم به الكيان المنفذ/الوكالة المنفذة، وهو (وهي) هيئة التنسيق الحكومية أو حكومة البلد الذي لا يطبق البرنامج.
		الإعمال يقوم به شريك منفذ مؤهل:
التنفيذ يقوم به كيان منفذ مؤهل/وكالة منفذة مؤهلة:		– إعمال وطني[أ]
– تنفيذ من قبل الحكومة		– إعمال من قبل وكالة للأمم المتحدة
– تنفيذ من قبل وكالة للأمم المتحدة	⟷	– إعمال من قبل منظمة غير حكومية/منظمة حكومية دولية
– تنفيذ من قبل منظمة غير حكومية/منظمة حكومية دولية		– إعمال مباشر
– تنفيذ مباشر		
الإعمال يقوم به كيان منفذ/وكالة منفذة.	⟷	**"المتعاقد"** هو طرف مسؤول يتعاقد معه الشركاء المنفذون للقيام بمهام محددة.

المصادر: المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن إدارة البرامج والمشاريع.

ملاحظات: (أ) أخذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بمصطلح "الإعمال الوطني" بشأن إعمال المشاريع والبرامج التي تتلقى مساعدة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٦٣ - ومن التحديات الأساسية القائمة في مجال التنفيذ/الإعمال على المستوى الوطني إشراك المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، بصفة كيانات منفذة/شركاء منفذين في التنمية. وقد تم تحديد معوقات قائمة أمام إشراك المنظمات غير الحكومية في التنفيذ أو الإعمال لأن الحكومات المركزية في بعض البلدان ترى أن التنفيذ على المستوى الوطني هو عملية من اختصاص الحكومة وحدها[٢٩]. ويضاف إلى ذلك أن الشراكة مع

(٢٨) UNDP Programme and Project Management Guides, Selecting and Implementing Partner. انظر http://content.undp.org/go/userguide/results/?lang=en#top.

(٢٩) ينبغي ألا يغيب عن البال أن هناك مشاريع تنفذ على المستوى الوطني في شراكة مع منظمة العمل الدولية بمكوناتها الثلاثة (الحكومات وأصحاب العمل والعمال).

المنظمات غير الحكومية ليست واضحة على الدوام، نظراً إلى أن بعض الحكومات المتلقية وبعض المنظمات تخشى من أن تفرض المنظمات غير الحكومية جدول الأعمال الخاص بها. ومن العقبات الأخرى اللوائح المالية القائمة في بعض المنظمات والقوانين الوطنية التي تقتضي دفع رسوم جمركية وضرائب، وهي أعباء إضافية تشكل ضغطاً كبيراً على المنظمات غير الحكومية بالنظر إلى مواردها المحدودة.

٦٤ - ويرى المفتشان أن المنظمات غير الحكومية ينبغي أن تكون حاضرة، لا لتحل محل الحكومة وإنما لتكمِّلها. وفي هذا الصدد سلّم الأونكتاد بأن المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والمؤسسات الأكاديمية بوجه خاص تشكل جزءاً من أوساطه المستهدفة في مجال تعزيز تنمية القدرات في البلدان المتلقية. ومن الوسائل التي تشجع الحكومات على التعاون مع المنظمات غير الحكومية عرض أفضل الممارسات المتبعة لدى حكومات أخرى، وبذا تكسب المنظمات غير الحكومية ثقة الحكومات، وخاصة إذا كانت آتية من نفس الخلفية السياسية.

٦٥ - فعلى سبيل المثال، اعترفت الهند بكفاءة المنظمات غير الحكومية كشريكة منفذة نظراً إلى أنها أكثر التصاقاً بالمجتمعات المستهدفة، فتزود هذه المجتمعات بالخبرة المطلوبة اللازمة لمعالجة الإشكاليات القائمة. إلا أن مشاركتها بصفة كيانات منفذة/شركاء منفذين في المشاريع المنفذة على المستوى الوطني محدودة جداً في بعض البلدان الأخرى نظراً إلى أن لدى بعض الحكومات قدرة محدودة على إجراء التقييم اللازم لقدرة المنظمات غير الحكومية المرشحة من الناحية المالية والإدارية والتقنية[٣٠]. ويتوقع أن تزيد التوصية التالية من كفاءة التنفيذ على المستوى الوطني.

التوصية ٥

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة مساعدة الحكومات المتلقية في تعزيز تنمية وتقييم قدراتها وتمكينها بذلك من الاستعانة بالمجتمع المدني، بما فيه المنظمات غير الحكومية، كشركاء منفذين، حسب الاقتضاء.

(٣٠) في هذا الصدد، يقيِّم صندوق الأمم المتحدة للسكان قدرة الشريك المنفّذ المحتمل في حالة مشاركة المنظمات غير الحكومية.

جيم – مراجعة الحسابات والرصد والتقييم

مراجعة الحسابات

٦٦ – تشمل مراجعة حسابات المشاريع والبرامج المنفذة على المستوى الوطني، أموراً منها الإدارة المالية، وانتقاء وإدارة الموارد البشرية، وهيكل الإدارة، وشراء السلع و/أو الخدمات، ونُظم وضوابط مسك الحسابات، وإدارة واستخدام مخزونات المعدات، وتقدم المشاريع، ومعدل الإنجاز.

٦٧ – وفي هذا السياق، تتباين الجهات المؤهلة لمراجعة حسابات المشاريع المنفذة على المستوى الوطني بين منظمة وأخرى. فيمكن أن يقوم بمراجعة الحسابات مكتب مراجعة الحسابات أو إدارة مراجعة الحسابات في المنظمة (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة العالمية)، أو الحكومة المتلقية (اليونسكو)، كما يمكن أن تجرى مراجعة الحسابات بصورة مشتركة مع الحكومة المتلقية (منظمة الأغذية والزراعة، منظمة العمل الدولية)؛ أو من قبل مراجعي حسابات خارجيين (صندوق الأمم المتحدة للسكان، مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، الوكالة الدولية للطاقة الذرية، الأونكتاد)، أو من قبل جهات مانحة (منظمة العمل الدولية)؛ أو يمكن أن تشترك في مراجعة الحسابات ثلاثة أطراف هي الجهة المانحة والشريك المنفذ والحكومة (مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة).

٦٨ – ولا يشارك مكتب خدمات الرقابة الداخلية، بوجه عام، في مراجعة حسابات البرامج والمشاريع المنفذة على المستوى الوطني، في حين أن مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة يقوم بعمليات المراجعة هذه بوصفه مراجع حسابات خارجياً للصناديق والبرامج. والواقع أن الصعوبات المذكورة أعلاه قد حددها مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة في تقريره عن ”مراجعة الحسابات للفترة المالية المنتهية في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧“[٣١] الذي ذكر أن البيانات المالية لمشاريع التنفيذ الوطني تشوبها أوجه نقص متكررة في عملية التدقيق والنتائج، الأمر الذي دفع المجلس إلى إصدار آراء متحفظة بشأن مراجعة الحسابات (صندوق الأمم المتحدة للسكان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين)، وبوجه خاص:

(٣١) خلاصة وجيزة لأهم النتائج والاستنتاجات الواردة في التقارير التي أعدها مجلس مراجعي الحسابات للجمعية العامة في دورتها الثالثة والستين (A/63/169)، الفقرات ١٧ و ٢٠ و ٣٦-٣٨.

- لم تقدم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عدداً كبيراً من شهادات مراجعة الحسابات فيما يتعلق بالمصاريف المتكبدة في عام ٢٠٠٧ بطريقة التنفيذ الوطني، البالغ مجموعها ٢٨٧,٥ مليون دولار[٣٢]؛
- أشار مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة إلى أوجه النقص في تقارير مراجعة الحسابات التي تلقاها من مراجعي حسابات صندوق الأمم المتحدة للسكان بشأن مشاريع التنفيذ الوطني. وكانت دواعي قلقهم الرئيسية تتعلق بمدى كفاءة تقارير مراجعة الحسابات، نظراً إلى أن بعض المشاريع لم يتم تقديم تقارير بشأنها أو اتبعت بشأنها معايير إبلاغ تفتقر إلى الاتساق. وبالإضافة إلى ذلك، لاحظ المجلس أوجه قصور في اختيار وتعيين مراجعي الحسابات، وأوجه عدم اتساق في سجلات الأداء وفي قواعد بيانات نتائج تدقيق مصاريف مشاريع التنفيذ الوطني[٣٣].

٦٩ - وأُبلغ المفتشان بأن هذا الوضع يرجع في بعض الحالات إلى أن الأسس المرجعية الحكومية لا تضاهي المعايير الدولية، إضافة إلى القدرة المحدودة لبعض الحكومات المتلقية من حيث كفاءة الموارد البشرية في مجال المحاسبة ومراجعة الحسابات. كما أن سياسات وإجراءات مراجعة الحسابات الخاصة بالمنظمات لا تتطابق بالضرورة مع الإجراءات الحكومية، الأمر الذي يسبب الالتباس لمراجعي حسابات المشاريع والبرامج المنفذة على المستوى الوطني من حيث مجموعة السياسات الواجب استخدامها لمراجعة الحسابات. وأشير أيضاً إلى أن لا مركزية العمليات جعلت من الصعب توفير الوثائق لمراجعي حسابات تلك المشاريع والبرامج في الوقت المناسب على المستوى المركزي.

٧٠ - وقد وردت الردود التالية بشأن المعوقات التي ووجهت أثناء القيام بوظيفة مراجعة الحسابات:

- نقص الموارد اللازمة لإدارة الوظيفة على النحو المناسب. ويتم التعاقد على موارد إضافية عن طريق اللجوء إلى اتفاقات الخدمات الخاصة. ويقوم خبراء استشاريون في مجال مراجعة الحسابات بتقديم المساعدة في عملية الاستعراض والإبلاغ.
- تدريب الخبراء الاستشاريين في مجال مراجعة الحسابات واستبقاؤهم للمساعدة في استعراض نتائج مراجعة الحسابات والإبلاغ عنها كل سنة.

(٣٢) A/63/169، الفقرة ١٧.

(٣٣) المرجع نفسه، الفقرتان ٢٠ و ٣٨.

- كبر عدد التقارير، وخطط عمل المتابعة، وإدخال البيانات وحفظها، ومتابعة الإحصاءات الدقيقة والكاملة والإبلاغ عنها، والافتقار إلى الموارد الكافية وإلى نظام بيانات يخضع للمراقبة.

٧١ - وعلاوة على ذلك، يكون الحوار بين الحكومة والمنظمة ومراجعي الحسابات خلال عملية مراجعة الحسابات محدوداً في بعض الحالات، الأمر الذي يفضي إلى حالات سوء تفاهم. وبالتالي، هناك حاجة إلى بذل جهود إضافية لتعزيز القدرة الوطنية في هذا المجال. ويضاف إلى ذلك أن مراجعي الحسابات الوطنيين، الذين يأتون أساساً من القطاع الخاص، لا يكونون ملمين في بعض الحالات بالمعايير المحاسبية لمنظومة الأمم المتحدة ولا بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

٧٢ - ومن بين القضايا المثارة عدم وجود اتصال بين إدارة مشاريع التنفيذ الوطني ومراجعة حسابات هذه المشاريع. ويبدو أن الوكالات تفهم مراجعة الحسابات على أنها مجرد خطوة من خطوات الدورة تتم في نهاية هذه الدورة. وهذا يعني أنه يتم تحديد قدر كبير من المشاكل في مرحلة الذروة وليس في المراحل السابقة، وبالتالي، فإن نتيجة مراجعة الحسابات لا تدخل ضمن نطاق الدورة. وفي هذا الصدد، يتعين إعادة النظر في إجراءات مراجعة الحسابات وينبغي ألا تدرج هذه الإجراءات في النهاية بل منذ البداية مع عملية التنفيذ. ويشار إلى حالة صندوق الأمم المتحدة للسكان الذي يستعين بعدد كبير من مراجعي الحسابات الخارجيين الذين يتبع كل منهم نهجاً مختلفة، الأمر الذي يجعل عملية مراجعة الحسابات عملية صعبة[٣٤]. وبالتالي، ثمة حاجة إلى مساوقة ومواءمة قواعد وإجراءات مراجعة الحسابات على مستوى المقر. وبما أن الأسس المرجعية لمراجعي الحسابات الوطنيين الذين يقومون بمراجعة حسابات مشاريع التنفيذ الوطني لا تضاهي على الدوام المعايير الدولية لمراجعة الحسابات، مما يجعل مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة يصدر آراء منطوية على تحفظات، يرى المفتشان أن هناك حاجة إلى المزيد من تعزيز هذه القدرة الوطنية.

٧٣ - ويتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى زيادة كفاءة التنفيذ على المستوى الوطني.

---

(٣٤) ذكر صندوق الأمم المتحدة للسكان في هذا الشأن أنه حسَّن اختصاصات مراجعة حسابات مشاريع التنفيذ الوطني ويواظب على تحسينها. فقد وسع نطاق مراجعة الحسابات. وتوفر الاختصاصات الحالية مزيداً من التفاصيل عن العمل الذي يتعين أن يقوم به مراجعو الحسابات، وهي تشترط عمليات تصديق إضافية وملاحظات أكثر تفصيلاً بشأن تقييم ''المادية''. وتمثلت المعوقات التي واجهها صندوق الأمم المتحدة للسكان في نقص الموظفين اللازمين لاستعراض تقارير التنفيذ الوطني، وإبداء الملاحظات للمكاتب القطرية وإبلاغ النتائج إلى الإدارة. ويجدر بالملاحظة أن الصندوق أنشأ في المقر فريقاً مخصصاً لمعالجة القضايا المتعلقة تحديداً بالتنفيذ الوطني ولتفحّص القدرة العامة فيما يتعلق بالتنفيذ الوطني.

التوصية ٦

ينبغي للجمعية العامة، في سياق الاستعراض الشامل الذي تجريه كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية والذي سيجرى في دورتها الخامسة والستين، وللهيئات التشريعية للمنظمات التابعة لها، أن تساعد الحكومات المتلقية على تعزيز قدرتها في مجال المحاسبة ومراجعة الحسابات، عن طريق التدريب المركَّز، حسب الاقتضاء، لتمكينها من مضاهاة المعايير الدولية.

الرصد والتقييم

٧٤ - يعاني مجال الرصد والتقييم من بعض نقاط الضعف. فقد لاحظ المفتشان في بعض الحالات أن مدير المشروع المنفذ على المستوى الوطني يقوم بصورة مستقلة بعملية رصد وتقييم هذه المشاريع ويحل في بعض الحالات محل الحكومات المتلقية، علماً بأن الجمعية العامة نصت على أن ''عملية رصد وتقييم الأنشطة التنفيذية، بما في ذلك، حسب الاقتضاء، عمليات التقييم المشتركة ... ينبغي أن تكون محايدة ومستقلة وأن تخضع تماماً لقيادة الحكومة''(٣٥).

٧٥ - وفي حالات أخرى، اضطر الشركاء المنفذون إلى القيام بعملية رصد وتقييم مشتركة لمشاريع التنفيذ الوطني بالتعاون مع الحكومة المعنية نتيجة لضعف قدرة بعض الحكومات المتلقية. وبالإضافة إلى ذلك، قيَّمت بعض الصناديق والبرامج عملية رصد التنفيذ على المستوى الوطني بأنها، بوجه عام، عملية صعبة ومرهقة بسبب البيروقراطية الحكومية وضعف الكفاءة وكذلك، في بعض الحالات، التدخلات السياسية. ويصعب عملياً تحديد مؤشرات رصد عملية وقابلة للقياس بسبب وجود عوائق متعددة، منها أن النتائج وإطار الموارد وخطط العمل غير محددة تحديداً دقيقاً، وأن قدرة بعض الشركاء المنفذين الوطنيين، الذين يفترض أن يرصدوا مشاريع التنفيذ الوطني، هي قدرة محدودة.

٧٦ - وفي هذا السياق، أبلغ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المفتشين بأنه كان يتسلم سنوياً زهاء ٢٥٠ تقييماً للتنفيذ الوطني. وأفادت منظمة اليونيسيف بأنها تسلمت ٢٥٠ تقييماً لبرامج وسياسات واستراتيجيات حكومية يتلقى الكثير منها مساعدة مالية وتقنية من اليونيسيف. إلا أنه لا يوجد تقييم شامل لنواتج التنفيذ الوطني المتحققة، بسبب عدم توفر الوقت الكافي والموارد لذلك. ولاحظ المفتشان أن التنفيذ الوطني، بوصفه طريقة ومعياراً

(٣٥) قرار الجمعية العامة ٢٠١/٥٦، الفقرة ٤٨.

للأنشطة التنفيذية لأجل التنمية، لم يخضع حتى الآن لتقييم شامل على نطاق المنظومة من منظور الكفاءة والفاعلية بالقياس إلى الكلفة استناداً إلى القرارين الصادرين في عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٧ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، بوصف هذين القرارين معيارين مرجعيين، لا سيما وأن التنفيذ الوطني يستخدم في البلدان التي أرادت أن تجرب تطبيق مبادرة الأمم المتحدة المسماة ''توحيد الأداء''.

٧٧ - وعلاوة على ذلك، شدد تقييم أجراه أحد المكاتب الميدانية للوكالات المتخصصة على أنه إذا لم تعالج نقاط الضعف المتأصلة السالفة الذكر، فإن الأنشطة المقبلة ستتعرض لمخاطر كبيرة.

٧٨ - وأُبلغ المفتشان بأنه لا توجد متابعة للنتائج التي يسفر عنها التقييم. والبرنامج الرئيسي (خطة عمل البرامج القطرية) المتوافق مع الميزانية البرنامجية هو دورة من سنتين في حالة الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة. أما في حالة الصناديق والبرامج، فإن دورة خطة عمل البرامج القطرية والميزانية هي عادة خمس سنوات، كما ذكر صندوق الأمم المتحدة للسكان. والتقييم الشامل ضعيف وغير فعال تماماً إذ ليس له تأثير على تحسين البرامج.

٧٩ - ويعتقد المفتشان أن تنفيذ التوصيتين التاليتين سيؤدي إلى تحقيق وفورات مالية كبيرة وسيزيد كفاءة التنفيذ الوطني على التوالي ومن ثم، سيكون له وقع إيجابي على إنجاز عمليات التنفيذ الوطني ككل.

التوصية ٧

ينبغي للجمعية العامة، في مداولاتها بشأن الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية والذي ستجريه في دورتها الخامسة والستين، أن تنظر في دمج رصد وتقييم التنفيذ الوطني دمجاً أكثر صرامة في البرامج القطرية، وبخاصة خطة عمل البرامج القطرية، حسب الاقتضاء، تحت القيادة العامة للحكومة المتلقية، مع تقديم مساعدة من جانب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عند الاقتضاء.

التوصية ٨

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إيلاء الأولوية إلى تعزيز قدرات التقييم الوطنية في البلدان المتلقية وإنشاء عملية متابعة لتقارير تقييم التنفيذ الوطني بغية التأكد من تنفيذ النتائج والتوصيات الواردة في تقارير التقييم.

رابعاً – التحديات

ألف – العوامل الداخلية والخارجية

٨٠ – من بين عوامل الخطر المحتملة المرتبطة بالمشاريع المنفذة على المستوى الوطني العوامل التالية:

(أ) نقص المهنية والثقة بين بعض مقدمي الأموال والشركاء المنفذين؛

(ب) بخس تقدير كلفة المشاريع؛

(ج) نقص المهارات الخاصة بإدارة المشاريع لدى النظراء الوطنين؛

(د) عدم الاستقرار السياسي وتغير الحكومات؛

(هـ) ضعف الالتزام من جانب بعض الحكومات؛

(و) ضعف الدوافع لدى موظفي الحكومة، والفساد؛

(ز) حالات الطوارئ، والكوارث، وما شابهها، بما في ذلك الحروب والمنازعات.

٨١ – وقد برز عبر الاستبيانات والمقابلات التي أجريت بشأن التنفيذ على المستوى الوطني عدد من التحديات. ويتمثل الشاغل الرئيسي في كيفية تحقيق نتائج إنمائية من خلال تنمية القدرات والتقيد في الآن ذاته بإطار المحاسبة، وهو إطار ينبغي توضيحه بشكل أكبر.

٨٢ – ويواجه التنفيذ على المستوى الوطني عدداً من القضايا المتصلة بالمحاسبة والمخاطر. ويمكن تلخيص هذه القضايا على النحو التالي:

- نظراً إلى الطابع المتطور للتنفيذ/الإعمال على المستوى الوطني والتبسيط والمواءمة، فإن السياسات والإجراءات والمضامين التوجيهية تتخلف في بعض الأحيان عن ذلك التطور. وقد أدى ذلك إلى حالات من عدم التساوق في مجال المصطلحات، ومن ثم إلى بعض حالات سوء فهم للإطار الراهن؛

- ثمة نقص في القدرات والموارد اللازمة للقيام على نحو فعال برصد ومراقبة نوعية مراجعة الحسابات، ومتابعة تقارير مراجعة حسابات المشاريع، وتدريب الموظفين القُطريين على كيفية التعامل مع مراجعة الحسابات وكيفية الاستفادة على أفضل وجه من نتائجها. ولا تستند عمليات مراجعة حسابات المشاريع المنفذة على المستوى الوطني إلا إلى مقدار المصاريف المتكبدة ولا تأخذ في الاعتبار جميع عوامل الخطر ذات الصلة الأخرى المرتبطة بجميع الجوانب – الفنية والإدارية على السواء – المتصلة بالمشاريع المنفذة على المستوى الوطني في البلدان التي تطبق مثل هذه البرامج؛
- لدى بعض المكاتب القطرية قدرة ضعيفة على رصد تنفيذ البرامج/المشاريع؛
- إن المكتب القُطري لا يتناول بصورة وافية قدرة (أو عدم قدرة) البلد/الحكومة على تنفيذ المشاريع، سواء فيما يتعلق بالقضايا الفنية أو فيما يتعلق بالإدارة المالية للمشاريع. وعلاوة على ذلك، يحتاج التنفيذ على المستوى الوطني، في كثير من الأحيان، إلى دعم من المكاتب القطرية، وبالتالي، يوجد ضغط إضافي على قدرة المكاتب القطرية ومواردها.

٨٣ – وينبغي أن تشكل إدارة المخاطر جزءاً لا يتجزأ من المشاريع والبرامج المنفذة على المستوى الوطني. ويوفر النهج المنسق للتحويلات النقدية نهجاً لإدارة المخاطر، وهو مدمج بصورة رسمية في عمليات البرمجة القطرية المشتركة. وينبغي تقييم المخاطر المحتملة التي قد يكون لها تأثير حاسم على عملية التنفيذ/الإعمال ومعالجتها على النحو المناسب لضمان تنفيذ/إعمال الأسلوب على نحو فعال. وفي هذا الصدد، أشار أحد الصناديق والبرامج إلى نقص الموارد البشرية المؤهلة اللازمة للنهوض باحتياجات المشاريع المنفذة على المستوى الوطني، أو إلى الأخطار الأمنية، أو ضعف البنية التحتية، أو عدم إمكان التعويل على نظم الاتصالات.

٨٤ – ومن بين الصعوبات التي حددها بعض مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على الصعيد الميداني: حالات التأخير في تخطيط وتصميم البرامج والمشاريع الوطنية؛ وحالات التأخير في تحويل الأموال، وحالات التأخير في الإبلاغ الحكومي، التي تفضي بدورها إلى حالات تأخير في تسليم النواتج؛ وضعف مرتبات الموظفين الوطنيين العاملين في المشاريع المنفذة على المستوى الوطني؛ وارتفاع معدل تبدل الموظفين، وبالتالي، تكرار نفس التدريب وتبديد الموارد؛ ورداءة نوعية الرصد والتقييم؛ والتوحيد القياسي، وسوء الإدارة، وتباين القواعد والأنظمة والإجراءات بين الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة بشأن التنفيذ/الإعمال

على المستوى الوطني، الأمر الذي يؤدي أحياناً إلى الالتباس وإلى صعوبات على صعيد التنفيذ.

٨٥ - وثمة تحويلات أخرى يواجهها التنفيذ على المستوى الوطني تتعلق بالتعاون والتنسيق والتواصل فيما بين مختلف الجهات المعنية.

(أ) التعاون

٨٦ - تعتبر عمليات التخطيط الطويلة والثقيلة من الصعوبات أيضاً، وخاصة في التماس الموافقات على برامج التعاون القطرية الجديدة؛ وما زالت أوجه التآزر فيما بين الأفرقة القطرية معدومة، وخاصة جراء الفراغ الذي خلَّفته الوكالات غير المقيمة، مع ما يترتب عليه من تأثير على إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

(ب) التنسيق

٨٧ - هناك الكثير من الأطراف الذين لديهم درجات مختلفة من القدرة على البرمجة. وبالإضافة إلى ذلك، أشير إلى الأدوار المتغيرة للمؤسسات الحكومية بوصفها من بين المشكلات.

(ج) التواصل

٨٨ - إن تبادل المعلومات غير المنتظم فيما بين الصناديق والبرامج وسائر وكالات الأمم المتحدة من جهة، والهيئات الحكومية من جهة أخرى، يمثل صعوبة ترجع إلى اختلاف في فهم القضايا موضوع الرهان والاهتمام بها. وإن عملية إصلاح الأمم المتحدة والمساوقة والمواءمة هي عمليات متطورة.

٨٩ - ويرى المفتشان أنه يتعين على الأفرقة القطرية أن تقترح مستويات مكافأة مناسبة للعاملين الوطنيين الذين يوظَّفون في وحدات تنفيذ المشاريع على المستوى الوطني بغية إبطاء سرعة تبدلهم، وضمان استدامة الإنتاج، وتحقيق وفورات عن طريق ترشيد التدريب.

٩٠ - ويرى المفتشان أيضاً أنه ينبغي معالجة الصعوبات القائمة في مجال التعاون والتنسيق والتواصل من خلال تحسين التنسيق والمواءمة؛ ويعتقدان أن تنفيذ التوصية التالية سوف يزيد فعالية التنفيذ على المستوى الوطني.

التوصية ٩

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يقدموا إلى هيئاتهم التشريعية، عن طريق مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق، اقتراحات تهدف إلى زيادة تبسيط ومواءمة القواعد والإجراءات الناظمة للتنفيذ على المستوى الوطني، لضمان الاتساق فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة على مستوى المقر والمستوى الميداني.

باء – البعد الإقليمي

٩١ – في عام ١٩٩٨، نصت المبادئ التوجيهية للجنة التنسيق الإدارية (أصبحت تسمى مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق) بشأن التنفيذ على المستوى الوطني على أنه بالرغم من أن التنفيذ على المستوى الوطني قد صُمم في الأصل للمشاريع والأنشطة الوطنية فإنه يمكن استخدام مبادئه في المشاريع الإقليمية ودون الإقليمية، إذ يمكن للكيانات الإقليمية أو دون الإقليمية أو الحكومات المتلقية أن تتولى مسؤولية إدارة الأنشطة نيابة عن البلدان المشاركة أو بالاتفاق معها[٣٦].

٩٢ – وبالإضافة إلى ذلك، شجعت الجمعية العامة في قرارها ٢٠٨/٦٢ الذي اتخذته في عام ٢٠٠٧ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، ”جهاز الأمم المتحدة الإنمائي على تعزيز التعاون مع المنظمات الحكومية الدولية على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي ومع المصارف الإقليمية، حسب الاقتضاء وبما يتمشى وولاية كل منها“[٣٧]. وعلاوة على ذلك، طلبت ”إلى اللجان الإقليمية التابعة للأمم المتحدة أن تواصل تطوير قدراتها التحليلية لدعم المبادرات الإنمائية على المستوى القطري، بناءً على طلب البلدان المستفيدة من البرامج، وأن تدعم التدابير المتخذة لزيادة تكثيف التعاون بين الوكالات على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي“[٣٨].

٩٣ – وفي هذا الإطار، يمكن لجميع اللجان الإقليمية للأمم المتحدة ولسائر الكيانات الإقليمية ودون الإقليمية أن تكون من الشركاء المنفذين للمشاريع والبرامج على المستوى

(٣٦) ترتيبات التنفيذ والإعمال على المستوى الوطني التي أقرت باسم لجنة التنسيق الإدارية من قبل اللجنة الاستشارية المعنية بالمسائل البرنامجية والتنفيذية في دورتها الثالثة عشرة، نيويورك، أيلول/سبتمبر ١٩٩٨، الفقرة ٣٧.

(٣٧) قرار الجمعية العامة ٢٠٨/٦٢، الفقرة ١٠٧.

(٣٨) المرجع نفسه، الفقرة ١٠٨.

الوطني. وعلى الرغم من أن اللجان الإقليمية توفر أطراً حكومية دولية للتعاون على الصعيد الإقليمي، فقد أشير مع ذلك إلى أنه لم يتم تحقيق الشيء الكثير في تنفيذ البرامج والمشاريع على الصعيد الإقليمي.

٩٤ - واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لآسيا والمحيط الهادئ ''تنفذ بصورة مباشرة مشاريع التعاون التقني الخاصة بها، مركزةً على التعاون الإقليمي''. وعلى الرغم من أن اللجنة ليست لديها في العادة مشاريع تنفيذ على المستوى الوطني، فإن بعض أنشطة التعاون التقني تنفذ من قبل الحكومات والمؤسسات الوطنية في سياق الجهود العامة التي تبذلها اللجنة لتعزيز التعاون الإقليمي من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية في آسيا والمحيط الهادئ.

٩٥ - أما اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة، فلا تضطلع بدور في سياق مشاريع التنفيذ الوطني التي تتناول بوجه خاص قضايا عابرة للحدود كقضايا المياه والأوبئة والهجرة والكوارث الطبيعية. غير أنها تشارك مشاركة فعالة، عن طريق مكاتبها دون الإقليمية، في عملية صياغة التقييم القطري المشترك/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها تضطلع بدور المنسق على المستويين الإقليمي ودون الإقليمي في إطار آلية التنسيق الإقليمية، آخذة في الاعتبار أولويات الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا في إطار الاتحاد الأفريقي ومصرف التنمية الأفريقي والاتحادات الاقتصادية الإقليمية الرئيسية في حشد موارد خارجة عن الميزانية، بما في ذلك لأجل التعاون التقني، للنهوض باحتياجات الدول الأعضاء على نحو يتمشى مع الإدارة القائمة على النتائج. وإن توسيع آلية التنسيق الإقليمية لتشمل على نحو خاص اللجنة الاقتصادية لأفريقيا التابعة للأمم المتحدة، يعزز الاتساق على مستوى المنظومة في تنفيذ الشراكة الجديدة لأجل تنمية أفريقيا في إطار برنامج الاتحاد الأفريقي لبناء القدرات، الذي يستخدم أيضاً كإطار في صياغة مشاريع التنفيذ الوطني.

٩٦ - وأما اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي التابعة للأمم المتحدة، فتتبع أسلوباً معيناً لتنفيذ المشاريع، ولكن ليس عبر التنفيذ على المستوى الوطني. ففي بعض الأحيان، تقوم الحكومات المهتمة التي توجد للجنة مكاتب وطنية فيها بتوفير الموارد للجنة من أجل تنفيذ مشاريع محددة على المستوى الوطني، وفي هذه الحالات، تتولى اللجنة الإقليمية إدارة الأموال مركزياً.

٩٧ - وبالنسبة للجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة، التي تضع صكوكاً قانونية وقواعد ومعايير وأنظمة كوسيلة لتعزيز التعاون والتكامل على المستوى الإقليمي، لا يعتبر التنفيذ على المستوى الوطني ''طريقة العمل'' الرئيسية، وذلك بسبب طبيعة عمل اللجنة.

ومع ذلك، فإن مكونات التنفيذ على المستوى الوطني تزداد باطراد في مشاريعها الخاصة بالتعاون التقني بغية تعزيز ملكية البلد لهذه المشاريع وتعزيز القدرات الوطنية للبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

٩٨ - وأما اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا التابعة للأمم المتحدة، فإنها لا تنفذ مشاريع معدة لأن تنفذ على المستوى الوطني. إلا أنها توفر الدعم التقني على المستوى الوطني للبلدان الأعضاء فيها. وتضطلع بهذه الجهود في إطار النهوض بالتعاون الإقليمي في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٩٩ - وعلى الرغم من أن التنفيذ على المستوى الوطني قد صُمم في الأساس للبرامج والمشاريع والأنشطة الوطنية، فإنه لا يمكن الاستهانة بدور اللجان الإقليمية. وفي هذا الصدد، ذكرت لجنة التنسيق الإدارية (أصبحت تسمى الآن مجلس الرؤساء التنفيذيين المعني بالتنسيق) أن المعارف الواسعة لهذه اللجان وخبراتها الاقتصادية تنطوي على إمكانات كبيرة لإقامة الشبكات والشراكات، واقترحت أن يستشير المنسقون المقيمون اللجان الإقليمية في إعداد البرامج القطرية من أجل إدراج المنظور الإقليمي[٣٩]. وهكذا يمكن إقامة أوجه تآزر بين البرامج الإقليمية والوطنية، وخاصةً إذا كانت تتناول قضايا عابرة للحدود.

١٠٠ - ويؤيِّد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تماماً أن تقدم اللجان الإقليمية خبرة محددة إلى مشاريع تشمل مشاريع منفَّذة على المستوى الوطني، ويعتقد أن المشاريع العابرة للحدود تُعتبر مشاريع إقليمية. إلا أن المفتشيْن يريان أن المشاريع الإقليمية العابرة للحدود قد تشمل مشاريع منفذة على المستوى الوطني في بلدان مجاورة تعالج قضايا كالمياه والأرصاد والأوبئة وما إلى ذلك.

١٠١ - وعليه، يعتقد المفتشان أن المشاريع المنفّذة في البلدان المجاورة، وإن كانت تنفَّذ على المستوى الوطني، تقع ضمن البعد الإقليمي. ويريان في هذا الصدد أنه ينبغي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تقوم، على نحو يتماشى مع مبادرة ''توحيد الأداء''، باستخدام آلية التنسيق الإقليمية لتيسير تنسيق وتعزيز الأعمال المشتركة مع اللجان الإقليمية في القضايا العابرة للحدود من أجل الاستفادة إلى الحد الأقصى من تأثير التنفيذ الوطني على المستوى الإقليمي.

١٠٢ - وعلاوة على ذلك، يؤيد المفتشان الرأي القائل إن التعاون على المستوى الأقاليمي قد كان بُعداً مجهولاً نسبياً من أبعاد التعاون المتعدد الأطراف ضمن منظومة الأمم المتحدة.

(٣٩) الأنشطة التنفيذية من أجل التنمية، مذكرة من الأمين العام (A/50/113/Add.1، الفقرة ١٠).

ويتطلب التعاون على المستوى الأقاليمي المزيد من التفكير المتعمِّق والتوجيه السياسي من جانب المجلس الاقتصادي والاجتماعي. وفي هذا الصدد، يعتقد المفتشان أن التنفيذ على المستوى الوطني هو ميدان من ميادين التعاون الأقاليمي يستحق أن يفكِّر فيه المجلس الاقتصادي والاجتماعي مليّاً وأن يقدم توجيهات بشأنه على صعيد السياسة[٤٠]. ومن شأن تنفيذ التوصية التالية أن يزيد فعالية إعمال التنفيذ على المستوى الوطني.

التوصية ١٠

ينبغي للجمعية العامة، في سياق الاستعراض الشامل القادم الذي تجريه كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية لمنظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، وللمجلس الاقتصادي والاجتماعي، أن يطلبا من مؤسسات منظومة الأمم المتحدة تعزيز التنسيق مع اللجان الإقليمية للأمم المتحدة في تخطيط وتنفيذ ومتابعة المشاريع المنفَّذة على المستوى الوطني عن طريق نظام المنسِّق المقيم وآلية التنسيق الإقليمية، وإدراج المنظور الإقليمي وإقامة أوجه تآزر بين البرامج الإقليمية ودون الإقليمية والوطنية، ولا سيما البرامج التي تتناول مشاريع عابرة للحدود.

خامساً – استنتاجات

١٠٣ – حدَّد المفتشان بعض الدروس المستخلصة استناداً إلى الردود على الاستبيانات وإلى المقابلات، على النحو التالي:

(أ) يشجِّع التنفيذ على المستوى الوطني الاعتماد على النُظُم الوطنية، مع التركيز بصورة أكبر على تنمية القدرات، والاستدامة، وزيادة فعالية عمليات الأمم المتحدة بوجه عام في الميدان؛

(ب) وتحقيقاً لهذه الغاية، من الأمور الأساسية توفُّر الاستعداد والالتزام لدى الحكومات لضمان الملكية والقيادة الوطنيتين. ووجود مؤسسات حكومية يمكن التعويل عليها شرط أساسي لاستمرار وجود مشاريع تنفَّذ على المستوى الوطني. وعليه، يحتاج التنفيذ على المستوى الوطني، بوجه عام، إلى استثمار ذي شأن في مجال تعزيز المؤسسات الحكومية وتنمية القدرات؛

(٤٠) التعاون الإقليمي في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما، E/1998/65/Add.1، الفقرة ١٩٢.

(ج) ينبغي زيادة التركيز على إدارة المخاطر وتنمية القدرات في إطار التنفيذ على المستوى الوطني، لضمان التقيد بقواعد الأمم المتحدة وأنظمتها؛

(د) ينبغي إدارة الموارد، بما في ذلك بموجب الأنظمة والقواعد الحكومية، على نحو يتماشى مع الأنظمة والقواعد المالية المعمول بها في منظومة الأمم المتحدة؛

(هـ) يلزم المزيد من التدريب لتحسين مستوى مراجعي الحسابات الحكوميين في عمليات مراجعة حسابات المشاريع والبرامج المنفَّذة على المستوى الوطني، بما في ذلك التدريب على المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام؛

(و) إن تحقيق الانسجام بين السياسات، والمصطلحات، وبرامج التدريب، عوامل رئيسية في المحافظة على اهتمام الحكومات وخفض تكاليف المعاملات؛

(ز) ينبغي تحديد وضع مشاريع التنفيذ الوطني ضمن البرامج القطاعية ووضع طرائق تتقيد بمؤشرات إعلان باريس لعام ٢٠٠٥ بشأن فعالية المعونة؛

(ح) استناداً إلى الدروس المستخلَصة من الشراكة في مبادرة ''توحيد الأداء'' من جانب البلدان التي رغبت في تطبيق هذه المبادرة بصورة تجريبية تحت رعاية الأمم المتحدة، يتعين اتخاذ عدد من التدابير الإصلاحية بشأن التنفيذ على المستوى الوطني لتحسين التعاون والتنسيق بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وسائر الشركاء على المستوى القطري، من أجل تعزيز القدرات الوطنية والقيادة الحكومية في إعمال التنفيذ على المستوى الوطني؛

(ط) ينبغي لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة إيلاء قدر أكبر من الأهمية إلى إجراء تقييم للقدرات الوطنية (ليس فقط الجوانب الموضوعية/التقنية، بل القدرات الإدارية، بما فيها إدارة الصناديق، أيضاً) كجزء من عملية التقييم القطري المشترك/إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية؛

(ي) إن إنشاء قدرات مناسبة، وخاصة في أفقر البلدان وفي البلدان الخارجة من نزاعات، سوف يستغرق الكثير من الوقت. وعليه، فإن عملية التنفيذ التي تقودها الحكومة تقتضي أن يتحمل الشركاء المنفِّذون مخاطر أكبر وأن يقوموا بشكل مستديم بعملية الإبلاغ. وينبغي أن يخفِّفوا من المخاطر من خلال تشجيع السياسات الوطنية التي تنهض بالمحاسبة وببناء القدرات.

١٠٤ - وحدّد المفتشان أفضل الممارسات استناداً إلى الردود على الاستبيانات وإلى المقابلات، وهي تشمل ما يلي:

(أ) المؤسسات والبنى التحتية الوطنية المتينة؛

(ب) حُسن الإدارة، وسلامة السياسات، ووجود هياكل مالية وإدارية وطنية قابلة للاستمرار؛

(ج) عملية انتقاء دقيقة للشركاء المنفِّذين، بما في ذلك تقييم قدرات المجتمع المدني/المنظمات غير الحكومية؛

(د) الحوار المستمر بين موفِّري الأموال والشركاء المنفِّذين؛

(هـ) توافر موارد بشرية ومالية كافية لتحقيق إنجازات في القضايا الجوهرية؛

(و) أهمية اتِّباع نُهُج متكاملة على جميع المستويات في تحقيق أقصى قدر من النتائج بالقدرات التقنية والمالية المحدودة للشركاء المنفِّذين؛

(ز) توفر قدرة وطنية قابلة للاستمرار في مجال مراجعة الحسابات والرصد والتقييم.

١٠٥ - وقد اقترح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بغية تقاسم ونشر أفضل ممارسات التنفيذ على المستوى الوطني فيما بين مؤسسات منظومة الأمم المتحدة، وضع استراتيجية لتقاسم المعارف عن طريق المجموعة الإنمائية للأمم المتحدة، وخاصة ضمن إطار شبكة ممارسات التنسيق التابعة للمجموعة.

ويُرمى من التوصية ١١ المبينة أدناه إلى نشر الدروس المستخلَصة وأفضل الممارسات بين جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة.

التوصية ١١

ينبغي للرؤساء التنفيذيين لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة تقاسم ونشر الدروس المستخلَصة من برامج ومشاريع التنفيذ على المستوى الوطني وأفضل الممارسات المتَّبعة في هذا المجال فيما بين جميع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ضمن إطار مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، ولا سيما المجموعة الإنمائية للأمم المتحدة، بهدف تحسين إعمال التنفيذ على المستوى الوطني وممارساته.

المرفق الأول

سياق السياسة العامة للتنفيذ على المستوى الوطني

في عام ١٩٩٢، أكدت الجمعية العامة مجدداً، في القرار ١٩٩/٤٧ بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، أن التنفيذ الوطني **ينبغي أن يكون هو القاعدة**، مع أخذ احتياجات وقدرات البلدان المتلقية في الاعتبار.

وفي عام ١٩٩٥، قررت الجمعية العامة، بموجب القرار ١٢٠/٥٠ الذي اعتمدته بشأن الاستعراض السالف الذكر، وجوب أن تواصل منظومة الأمم المتحدة العمل من أجل **تحسين التعاريف والمبادئ التوجيهية** فيما يتعلق بالتنفيذ الوطني والنهج البرنامجي.

وفي عام ١٩٩٨، وفرت الجمعية العامة بموجب القرار ١٩٢/٥٣ الذي اعتمدته بشأن الاستعراض السالف الذكر، **نطاقاً أوسع** للتنفيذ الوطني:

- وقررت أنه ينبغي لمنظومة الأمم المتحدة أن تستفيد إلى أقصى قدر ممكن وعملي من الخبرة الوطنية والتكنولوجيات المحلية المتاحة؛
- ودعت جميع الصناديق والبرامج إلى النظر في سبل لزيادة شراء السلع والخدمات من البلدان النامية لتشجيع التعاون بين بلدان الجنوب ولتعزيز التنفيذ الوطني؛
- وطلبت زيادة العمل على وضع مبادئ توجيهية مشتركة على الصعيد الميداني لتوظيف وتدريب ومكافأة موظفي المشاريع الوطنيين، بمن فيهم الخبراء الاستشاريون، بغية تعزيز الاتساق في المنظومة؛
- وطلبت إلى مؤسسات منظومة الأمم المتحدة مواصلة العمل على تشجيع وتحسين التنفيذ الوطني وتوسيع نطاقه.

وفي عام ٢٠٠١، **أكدت** الجمعية العامة **مجدداً**، في القرار ٢٠١/٥٦ الذي اعتمدته بشأن الاستعراض السالف الذكر:

- وجوب أن تستفيد منظومة الأمم المتحدة من الخبرات الوطنية والتكنولوجيا المحلية؛
- وجوب أن تضع هذه المنظومة مبادئ توجيهية مشتركة على الصعيد الميداني لتوظيف وتدريب ومكافأة موظفي المشاريع الوطنيين، بمن فيهم الخبراء الاستشاريون الوطنيون، من أجل إعداد وتنفيذ المشاريع والبرامج الإنمائية؛

- وطلبت الجمعية العامة إلى الصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة أن تدرس سبل زيادة تبسيط قواعدها وإجراءاتها، ومنها إجراءات تنفيذ البرامج والمشاريع.

وفي عام ٢٠٠٤، **وسّعت** الجمعية العامة، في القرار ٥٩/٢٥٠ الذي اعتمدته بشأن الاستعراض السالف الذكر، نطاق التنفيذ الوطني **توسيعاً طفيفاً** وأكدت من جديد أن الجهاز الإنمائي للأمم المتحدة:

- ينبغي أن يستخدم، إلى أقصى قدر ممكن، التنفيذ الوطني والخبرة والتكنولوجيات المتاحة **بوصفها القاعدة في إعمال الأنشطة التنفيذية**.

وفي عام ٢٠٠٧، **وسّعت الجمعية العامة، بشكل أكبر أيضاً** في القرار ٦٢/٢٠٨ الذي اعتمدته بشأن الاستعراض السالف الذكر، نطاق التنفيذ الوطني.

- وأكدت من جديد أنه ينبغي لجهاز الأمم المتحدة الإنمائي أن يستخدم إلى أقصى حد ممكن التنفيذ الوطني والخبرة والتكنولوجيات المتاحة بوصفها القاعدة في إعمال الأنشطة التنفيذية **بالتركيز على البنى التحتية الوطنية، متفادياً، حيثما أمكن، ممارسة إنشاء وحدات تنفيذ موازية خارج المؤسسات الوطنية والمحلية**.

المصدر: قرارات الجمعية العامة بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية.

المرفق الثاني

لمحة عامة عن الإجراء الذي يتعين أن تتخذه المنظمات المشاركة بشأن توصيات وحدة التفتيش المشتركة

(JIU/REP/2008/4)

		الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها																			الوكالات المتخصصة والوكالة الدولية للطاقة الذرية												
	التأثير المتوخى	الأمم المتحدة*	الأونكتاد	مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة	برنامج الأمم المتحدة للبيئة	برنامج مرسل الأمم المتحدة	مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	الأونروا	برنامج الأمم المتحدة الإنمائي	صندوق الأمم المتحدة للسكان	اليونيسيف	برنامج الأغذية العالمي	مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع	منظمة العمل الدولية	منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة	اليونسكو	منظمة الطيران المدني الدولية	منظمة الصحة العالمية	الاتحاد البريدي العالمي	الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية	المنظمة العالمية للأرصاد الجوية	المنظمة البحرية الدولية	المنظمة العالمية للملكية الفكرية	منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية	منظمة السياحة العالمية	الوكالة الدولية للطاقة الذرية
لاتخاذ إجراء		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
للإحاطة	التقرير	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□	□
التوصية ١	ه	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
التوصية ٢	ه	ت																														
التوصية ٣	ز	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
التوصية ٤	ه	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت
التوصية ٥	ز	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
التوصية ٦	ز	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت	ت
التوصية ٧	و	ت																														
التوصية ٨	ز	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
التوصية ٩	ه	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن
التوصية ١٠	ه	ت																														
التوصية ١١	ب	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن	ن

مفتاح الجدول: **(ت)** توصية تتخذ الهيئة التشريعية قراراً بشأنها.

(ن) توصية يتخذ الرئيس التنفيذي إجراء بشأنها.

□ توصية لا تتطلب اتخاذ إجراء من جانب هذه المنظمة.

الأثر المتوخى: (أ) تحسين المساءلة؛ **(ب)** نشر أفضل الممارسات؛ **(ج)** تحسين التنسيق والتعاون؛ **(د)** تعزيز المراقبة والامتثال؛ **(ه)** تعزيز الفعالية؛ **(و)** وفورات مالية هامة؛ **(ز)** تعزيز الكفاءة؛ **(س)** جوانب أخرى.

* تشمل جميع الكيانات الوارد ذكرها في الوثيقة ST/SGB/2002/11 باستثناء الأونكتاد، ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، وبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، والأونروا.