

Distr.: General
25 August 2017
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



الدورة الثانية والسبعون

البند ١٤٣ من جدول الأعمال المؤقت*

وحدة التفتيش المشتركة

التقييمات التي تقودها الجهات المانحة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة

مذكرة من الأمين العام

إضافة

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 "التقييمات التي تقودها الجهات المانحة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (انظر A/72/298).



الرجاء إعادة استعمال الورق

* A/72/150

300817 290817 17-14796 (A)



موجز

يستعرض تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "التقييمات التي تقودها الجهات المانحة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (انظر A/72/298) النهج والترتيبات والممارسات المستخدمة في إجراء التقييمات التي تقودها الجهات المانحة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة (المؤسسات) بغية تحديد مجالات التحديات والشواغل المشتركة.

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

أولاً - مقدمة

١ - يستعرض تقرير وحدة التفتيش المشتركة المعنون "التقييمات التي تقودها الجهات المانحة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة" (انظر A/72/298) النهج والترتيبات والممارسات المستخدمة في إجراء التقييمات التي تقودها الجهات المانحة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة بغية تحديد مجالات التحديات والشواغل المشتركة.

ثانياً - تعليقات عامة

٢ - ترحب مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بتقرير وحدة التفتيش المشتركة بشأن التقييمات التي تقودها الجهات المانحة الذي يعرض لمحةً عامة مفيدة عن مختلف النهج والترتيبات والممارسات المختلفة، ويحدد مجالات التحديات والشواغل المشتركة المتعلقة بألية الرقابة الهامة هذه.

٣ - وتقدر المؤسسات ما تضمنه التقرير من فحص للكيفية التي يمكن بها لكل من الجهات المانحة والمؤسسات أن تستفيد من اعتماد نهج يقوم على زيادة التشاور عند إجراء التقييمات التي تقودها الجهات المانحة، وتتفق عموماً مع ما خلص إليه التقرير من أن اتباع نهج من هذا القبيل يمكن أن يسهم إسهاماً كبيراً في التعلم والإصلاح والتحسين على الصعيد المؤسسي. وبناءً عليه، فإنها تؤيد بوجه عام دعوة التقرير إلى زيادة التعاون القوي بين المؤسسات والجهات المانحة عند التخطيط للتقييمات وإجرائها، مما يؤكد الحاجة إلى إقامة حوار استراتيجي بين الجهات المانحة والمؤسسات.

٤ - كما تعرب المؤسسات عن تقديرها للاعتراف في التقرير بالقدر الكبير من الموارد التي تخصصها المؤسسات للتقييمات التي تقودها الجهات المانحة، مع الإشارة إلى أن تكاليف المعاملات المرتبطة بهذه التقييمات قد يحرف موارد كبيرة عن أنشطتها الأساسية. وتشير إلى أن إجراء تحليل أكثر تفصيلاً للتكاليف والمنافع قد يكون مفيداً في هذا الصدد، لكنها تقدر أيضاً استكشاف التقرير لإمكانية توحيد وتبسيط عملية الاستعراض التي تجريها الجهات المانحة بطريقة توفر للجهات المانحة المعلومات التي تحتاجها، مع تقليل التكاليف الإدارية والعبء الإداري الملقين على عاتق المؤسسات. وأعرب عن تأييد هذا التوحيد، إما عن طريق شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف وإما عن طريق منبر آخر، وتشير المؤسسات إلى احتمال أن تكون هناك فائدة من مواصلة تطوير الشبكة بوصفها أداة مشتركة لتغطية المجالات الرئيسية لأداء المؤسسات من قبيل الإدارة الاستراتيجية، وإدارة العمليات، وإدارة العلاقات، وإدارة المعارف، وفعالية التنمية. وفي هذا السياق، تعرب المؤسسات عن رغبتها في أن توفر الشبكة المزيد من الرؤى بشأن الممارسات الجيدة المستمدة من التقييمات.

٥ - كما تعرب المؤسسات عن تقديرها لتضمين التقرير الشواغل التي مفادها أن الجهات المانحة لا تنشر على الدوام بشفافية المعايير، أو المنهجية أو المؤشرات التي تستند إليها التقييمات، وتشدد على أهمية تقاسم هذه المعلومات ليس فقط مع أمانة المؤسسة التي يجري تقييمها فحسب، بل تقاسمها مع مجالس الإدارة أيضاً.

٦ - وفيما يتعلق بمنهجية التقرير، أشارت بعض المؤسسات إلى أن الجداول الواردة في التقرير ينبغي أن يُنظر إليها على أنها توضيحية فقط، لا سيما عندما تُقارن على نطاق كيانات منظومة الأمم المتحدة

لأن المؤسسات لا تحتفظ كلها بالأرقام التفصيلية فيما يتعلق بجميع جوانب التقييمات التي تقودها الجهات المانحة.

٧ - وفيما يتعلق بشبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف، وجدت المؤسسات أن الملاحظة الواردة في الفقرة ٨٢ التي تنص على أن " كبار المسؤولين في البلدان الأعضاء التي شملتها المقابلات قد أجمعوا على أن التقييمات التي تنجزها الشبكة لا يمكن أبداً أن تحل بالكامل محل التقييمات التي تجريها الجهات المانحة" هي ملاحظة جديرة بالاهتمام، واقترحت إحدى المؤسسات أن تحديد عتبة للأموال يمكن أن يؤدي، عند تقديمها من جهة مانحة، إلى الحاجة إلى إجراء تقييم مما يقلل من تواتر التقييمات وما يرتبط بها من تكاليف وخدمات لوجستية على الأقل إلى أن يتم الاتفاق على آليات موحدة للتقييم. وفي غضون ذلك، قد يكون من المفيد في البلدان التي قد يرغب العديد من الجهات المانحة لها في إجراء عمليات تقييم خاصة بها، تشجيعها على إجراء تقييمات مشتركة، مما سيعود بالنفع على جميع الأطراف من حيث الوقت والمال.

٨ - وبينما تقدر المؤسسات قيمة وأهمية التقرير، فهي تلاحظ أيضاً عدة مجالات من شأن إجراء المزيد من التحليل والتحسين فيها أن يعود بالنفع عليها. فالتقرير لا يتعمق، على سبيل المثال، في تأثير المطالب التي تقودها الجهات المانحة بشأن إدارة المؤسسة، ولا سيما بشأن دور مهتمتي التقييم ومراجعة الحسابات فيما يتعلق بمطالب مجلس إدارتها. وبالنسبة للعديد من المؤسسات، تتوقع مجالس الإدارة أن توفر مهمتها التقييم ومراجعة الحسابات تعقيبات على مجالات من قبيل نواتج الخطة الاستراتيجية والآراء بشأن الحوكمة وإدارة المخاطر وأطر الرقابة التي تستند إلى الأنشطة التنظيمية والقائمة على منظور شامل على نطاق المؤسسة. ونتيجة للافتقار إلى الربط بين متطلبات مجالس الإدارة والمطالب التي توجهها الجهات المانحة (أي المشاريع أو البرامج)، وبالنظر إلى مبدأ المراجعة الوحيدة للحسابات، تفضل بعض المؤسسات الحصول على إرشادات بشأن الكيفية التي يمكنها بها توفير نوعين مختلفين من الرقابة في آن معاً؛ على مستوى المؤسسة (بالنسبة لمجلس الإدارة) وعلى مستوى المشاريع أو البرامج (بالنسبة للجهات المانحة). وتشير المؤسسات إلى أن تقرير وحدة التفتيش المشتركة أدى إلى بدء حوار، داخل المؤسسات، وربما مع مجالس الإدارة، بشأن الدور المتنامي لمهتمتي التقييم ومراجعة الحسابات في السياق المتغير للتمويل.

ثالثاً - تعليقات على توصيات محددة

التوصية ١

ينبغي للهيئات التشريعية/مجالس الإدارة التابعة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تشجع على إتاحة سبل أفضل للحصول على المعلومات المتعلقة بالتقييمات التي تجريها الجهات المانحة ونشرها وتبادلها بين الدول الأعضاء، وينبغي لها في هذا السياق، أن تهيئ بالرؤساء التنفيذيين أن يتبحروا هذه التقييمات للجمهور العام بتحميلها في مستودع عالمي على الإنترنت ينشئه الأمين العام للأمم المتحدة لذلك الغرض في أجل أقصاه عام ٢٠١٨.

٩ - تؤيد المؤسسات هذه التوصية، وتتفق مع التحرك نحو المزيد من المساءلة والشفافية، مع الإشارة إلى أن التوصية موجهة إلى الهيئات التشريعية. وفي هذا الصدد، فهي تدعم أيضاً زيادة الشفافية بالنسبة للدول الأعضاء من خلال نشر المعلومات المتعلقة بمجالات التقييم الأكثر شيوعاً، والمنهجية المتبعة

والمعايير المستخدمة ومتطلبات الإبلاغ. بيد أن المؤسسات تشكك في القيمة الإضافية لإحداث مستودع عالمي. فليست جميع التقييمات التي تجريها الجهات المانحة علنية، وينبغي لوحدة التفتيش المشتركة بالأحرى أن تدعو الجهات المانحة إلى إتاحة تقاريرها للجمهور وأن تدعو المؤسسات إلى إتاحتها على مواقعها الشبكية.

١٠ - وبينما أعرب عن التأييد للإفصاح عن التقييمات، تلاحظ المؤسسات أن الاقتراح الذي قدمته وحدة التفتيش المشتركة القائل بأن الإفصاح العلني قد يقلل من عدد الاستعراضات التي تجريها الجهات المانحة قد لا يكون صحيحاً، وأن الكشف العلني عن تقارير الاستعراض التي تجريها الجهات المانحة يمكن أن يكون له تأثير تراكمي نظراً إلى أن عمليات الاستعراض والتحقق الجديدة سوف تستشهد بالقضايا السابقة وتستفيد منها. فعلى سبيل المثال، لم يؤد الإفصاح العلني عن تقارير المراجعة الداخلية للحسابات إلى أي انخفاض في عدد التقييمات/الاستعراضات التي تجريها الجهات المانحة، وفي بعض الحالات زادت التحريات التي تجريها الجهات المانحة في شكل طلبات للحصول على معلومات محدّثة عن الإجراءات الموصى بها في التقارير المنشورة. وتقدم الملاحظة الواردة في التقرير والتي مفادها بأن الاستعراضات التي تُجرى بواسطة شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف هي بمثابة مورد للاستعراضات التي تجريها الجهات المانحة، وليست بديلاً عنها، دليلاً آخر يضع ذلك الافتراض موضع الشك.

١١ - وعلاوة على ذلك، تلاحظ المؤسسات، على النحو المشار إليه في التقرير، أن الإفصاح العلني عن الاستعراضات قد ينطوي على مخاطر إذا كانت المنهجية المستخدمة غير شفافة أو إذا كانت المؤسسات المشمولة بالاستعراض غير مشاركة في عمليات التقييم. وقبل تنفيذ التوصية ١، قد ترغب الجهات المانحة في ضمان الحد الأدنى من معايير الجودة للتقييمات والاستعراضات ووضع إجراءات موحدة للتحقق من دقة التقارير قبل إصدارها. إضافة إلى ذلك، من الناحية العملية، فإن القرار القاضي بنشر الاستعراضات التي تجريها الجهات المانحة يقع حالياً على عاتق الجهات المانحة التي أجرت التقييمات، وقد تحجم الحكومات عن إتاحة الاستعراضات للجمهور. وبالتالي، فإن تنفيذ هذه التوصية ليس من مسؤوليات مجالس الإدارة للمؤسسات المشاركة، لأن الحاجة تقتضي أيضاً، في كل حالة على حده، أن توافق الجهة المانحة التي أجرت الاستعراض بالذات على نشره. ولذلك، فإن بعض المؤسسات أشارت إلى أنه قد يكون من الأنسب أن تنضم الجهات المانحة إلى الجهود المبذولة وأن تتيح تقييماتها بدلا من الاعتماد على الهيئات التشريعية لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأماناتها للقيام بهذه المهمة.

التوصية ٢

ينبغي للدول الأعضاء المشاركة كأعضاء في شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف أن تشجع في تقييم منهجية الشبكة (MOPAN3.0) للوقوف على مدى دقة هذه المنهجية وجدواها في إتاحة المعلومات بالمستويات المتوقعة، وتحديد مدى فعاليتها في تقليص الحاجة إلى تقييمات إضافية يجريها آحاد الجهات المانحة.

١٢ - تعرب المؤسسات عن تأييدها بتحفظ على التوصية ٢، وتشير إلى أن الشبكة MOPAN3.0 بما أنها لا تزال قيد التنفيذ فإن تقييمها قد يكون سابقاً لأوانه. ومن الناحية العملية، لوحظ أن إحالة هذه التوصية لفرادى الهيئات التشريعية للمؤسسات يبدو في غير محله لأن المؤسسات لا تبت مباشرة في المسائل المتعلقة بالشبكة. ولربما تطرح الهيئات التشريعية للمؤسسات رأياً بشأن هذه المسألة، لكنها

ليست في وضع يمكنها من تنفيذ الإجراءات الموصى باتخاذها. ولوحظ أيضاً أن إجراء استعراض شامل لمنهجية الشبكة MOPAN3.0 يمكن أن يقلل من عبء الاستعراضات المتعددة والمتداخلة، غير أن قرار الاعتماد على استنتاجات استعراضات الشبكة يقع في نهاية المطاف على عاتق الجهات المانحة. وخارج سياق الحوار بشأن تقييم الشبكة MOPAN3.0، تلاحظ إحدى المؤسسات الفوائد من إنشاء منبر للتقييم تقوده جهات متعددة صاحبة مصلحة يراعي احتياجات جميع الدول الأعضاء ويكون مشفوعاً بإطارٍ ومنهجيةٍ متينين تضعهما الهيئات التشريعية من أجل استخلاص فكرة جماعية حول فعالية مؤسسة من المؤسسات وتقليل الحاجة إلى إجراء تقييمات ثنائية إضافية.

التوصية ٣

ينبغي للرؤساء التنفيذيين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يعينوا، بالاستناد إلى الاستعراضات العديدة والمتنوعة التي تنجزها الجهات المانحة، وظيفة مركزية مناسبة في المؤسسات التابعة لهم تُعنى بتنسيق التقييمات المتعددة التي تجريها الجهات المانحة، وإدارة المعلومات التي تقدم إلى الجهات المانحة، وتوحيد الاتصالات، وضمان الاتساق وتتبع ما يُتخذ من إجراءات متابعة بشأن نتائج الوحدات المسؤولة داخل المؤسسة وتوصياتها.

١٣ - بالرغم من أن المؤسسات تؤيد التوصية ٣، فقد ذُكر أن تتبع التوصيات يختلف عن تنفيذها، وأن المسؤولية عن تنفيذ الإجراءات وتحقيق النتائج، في بعض المؤسسات، تتوزع فيما بين العديد من الوحدات التشغيلية. وفي هذه الحالات، يمكن أن تعمل وحدة مركزية بمثابة قِيمٍ على التوصيات، ولكن لا يمكنها أن تكون مسؤولة عن ضمان تنفيذها بنجاح حتى لو تم توسيع نطاق قدراتها.

التوصية ٤

ينبغي للرؤساء التنفيذيين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن يتعاملوا مع الجهات المانحة لتحديد العناصر الرئيسية في التقييمات التي تجريها هذه الجهات، وينبغي أن يشجعوا هيئات مراجعة الحسابات وهيئات التقييم التابعة لمؤسساتهم، مع المراعاة الواجبة لاستقلالية هذه الهيئات، على أخذ هذه العناصر في الحسبان في ما تنجزه من تقييمات للمخاطر وما تضعه من خطط عمل، وذلك تحبباً للازدواجية والتداخل.

١٤ - تؤيد المؤسسات عموماً التوصية ٤ تسليمها منها بما تتسم به من روح واقعية، وتلاحظ أنه في ظل عدم وجود إطار متسق ينظم استعراضات الجهات المانحة، فلربما تكون هناك فائدة قيمة تجنى من موازنة خطط عمل هيئات الرقابة مع متطلبات الضمان للجهات المانحة. ومع ذلك، أثيرت شواغل عديدة. وما دام التركيز منصباً حالياً على الحلول الفعالة للرقابة المتسمة بالبساطة والفعالية من حيث التكلفة، ومقترناً بالدعوة إلى زيادة الشفافية في الإبلاغ بهدف توفير ضمان بشأن النواتج والنتائج والأثر، فإن قدرة مهام الرقابة على القيام بعمليات التكيف هذه قد تكون محدودة. وبالإضافة إلى ذلك، قد لا تكون مهام الرقابة قادرة على استيعاب المدخلات الواردة من الجهات المانحة وقد يصرف التركيز على جميع شروط الجهات المانحة أو بعضها انتباه مهام الرقابة بعيداً عن المخاطر والقضايا الرئيسية للمؤسسة، ولا سيما بدون تمويل متناسب من الجهات المانحة المعنية. ومن الأهمية بمكان، بالتالي، أن تكفل المؤسسات إقامة توازن بين المصالح المحددة للجهات المانحة ومصالح البلدان المستفيدة من البرامج والشركاء

الآخرين، تمشيا مع خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، والاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تظطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، وخطة العمل من أجل الإنسانية. وأخيراً أُشير أيضاً إلى أن الهياكل الإدارية القائمة توفر بالفعل الفرص من أجل المشاركة والتشاور مع الجهات المانحة والبلدان المستفيدة من البرامج لكفالة النظر على نحو ملائم في مصالحها وأولوياتها.

التوصية ٥

ينبغي للهيئات التشريعية/مجالس الإدارة التابعة لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تطلب إلى الرؤساء التنفيذيين أن يحددوا ويوفروا الموارد الكافية والدعم اللازم لمكاتب المراجعة الداخلية للحسابات ومكاتب التقييم في المؤسسات التابعة لهم لتمكينها من توفير المستويات المطلوبة من الضمانات التي من شأنها أن تساعد في التقليل إلى أدنى حد من الازدواجية والتداخل مع الاستعراضات والتحريات والتقييمات الخارجية التي تنجزها أطراف ثالثة.

١٥ - تؤيد المؤسسات الدعوة الواردة في هذه التوصية التي تهيئ بالهيئات التشريعية إلى تحديد وتوفير ما يكفي من الموارد والدعم لمكاتب المراجعة الداخلية للحسابات ومكاتب التقييم. وترى بعض المؤسسات أن هذه المكاتب لديها ما يكفي من الموارد لأداء مهامها بفعالية، على الرغم من النمو الحقيقي الصفري الذي تعاني منه ميزانيات العديد من المؤسسات. ومع ذلك، أُشير إلى أن أي تخفيضات في الموارد من المرجح أن يكون لها تأثير على القدرة المؤسسية اللازمة لضمان الجودة، والرصد، والمساءلة، والرقابة. ولوحظ أيضاً أن التقرير كان يمكن أن يستفيد من زيادة إظهار الصلة القائمة بين تمويل مهام الرقابة الداخلية وتقليل الاستعراضات الخارجية.

التوصية ٦

ينبغي للرؤساء التنفيذيين في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة والأمين العام، في إطار مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، أن يقفوا موقفاً موحداً من أجل إجراء حوار رفيع المستوى مع الجهات المانحة لتحديد الأولويات المشتركة وتوفير منبر تقييم من جهات متعددة صاحبة مصلحة ويستند إلى إطار ومنهجية متينين يجسدان جهداً جماعياً للتفكير في أداء وكالة من الوكالات ويقللان من الحاجة إلى تقييمات ثنائية إضافية.

١٦ - تؤيد المؤسسات التوصية ٦، وتوافق على أن عدم وجود إطار تنظيمي متنسق يحكم الاستعراضات التي تجريها الجهات المانحة هو من المسائل الأساسية التي يمكن أن تستفيد من وضع منصة للحوار تتولى تحديد الأولويات المشتركة. ومع ذلك، تُشير المؤسسات إلى أن العمل مع الجهات المانحة عادة ما يكون خاصاً بوكالة بعينها ويمثل أداة مفيدة لدعم الحوار بين الوكالة والجهات المانحة لها. وفي حين أن اتباع نهج واحد على نطاق الأمم المتحدة سيكون موضع ترحيب عام، فينبغي له أن يتيح المجال لإجراء تقييمات خاصة بوكالة بعينها وإقامة حوار معها. وعلاوة على ذلك، فينبغي له أن يتفادى توحيد التقييمات التي تجريها الجهات المانحة بما يؤدي إلى المواءمة مع المتطلبات الأشد صرامة وإلحاحاً، بغض النظر عن الاعتبارات المتعلقة بالتكاليف والفوائد. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إجراء تقييم شامل ينطوي على خطر تقويض الحوار الجاري مع الجهات المانحة بتشجيعها على أداء عمليات التحقق دون النظر إلى

ارتفاع التكلفة الإدارية بالنسبة لمنظومة الأمم المتحدة. وأخيرا لاحظت المؤسسات أن المحافل الحالية التي يجري في إطارها بالفعل حوار استراتيجي بين الجهات المانحة تشمل، بخلاف شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف، مجموعة اوتستين Utstein، ومجموعة جنيف.
