



الاجتماع المشترك بين المجالس التنفيذية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي
وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي
23 و 26 يناير/كانون الثاني 2009
نيويورك

وثيقة معلومات أساسية

المسودة النهائية

البند 3 من جدول الأعمال:التنسيق بين الصناديق والبرامج التابعة للأمم المتحدة:أفضل أساليب العمل

السياق

إن تبسيط ممارسات الأعمال والمواومة بينها في منظومة الأمم المتحدة ليس أمراً جديداً، بل على العكس، ففي عام 1977 أوصت الجمعية العامة في قرارها 197/32 بما يلي:

"ينبغي اتخاذ تدابير لتحقيق أقصى قدر من الاتساق في الإجراءات الإدارية والمالية والإجراءات المتعلقة بالميزانية والموظفين والتخطيط، بما في ذلك إنشاء نظام مشترك للمشتريات، ودورات متوائمة للميزانيات والبرامج، ونظام موحد للموظفين، ونظام مشترك للتوظيف والتدريب،" وذلك عملاً على بلوغ الهدف المتمثل في "تحقيق الكفاءة المثلى وتخفيض التكاليف الإدارية، مع ما يستتبع ذلك من زيادة في نسبة الموارد المتاحة لتلبية احتياجات البلدان المستفيدة من المساعدة."

وفي 2007، في قرارها حول الاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، عمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، صراحة، إلى تشجيع ما يلي:

"مواصلة استحداث نهج منسقة من قبيل اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام وتوحيد التعاريف ودرجات التقدير المتعلقة بمراجعة الحسابات والنهج المنسق للتحويلات النقدية، وتهيب [الجمعية العامة] بصناديق الأمم المتحدة وبرامجها ووكالاتها المتخصصة أن تواصل مواومة وتبسيط الممارسات المتصلة بعملها، وتسلم بأهمية مواومة إدارة الموارد البشرية ونظم تخطيط موارد المؤسسات والتمويل والإدارة والمشتريات والأمن وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات السلكية واللاسلكية والسفر والأعمال المصرفية ..."

التقدم المحرز

وتشمل المنجزات الهامة التي حققتها وكالات الأمم المتحدة استجابة للقرارين المذكورين ما يلي: إنشاء أماكن العمل المشتركة ونحو 60 داراً من دور الأمم المتحدة؛ واعتماد نهج للتحويلات النقدية يتسم بالمواومة؛ ووضع برنامج للخدمات المشتركة.

ونتح عن برنامج الخدمات المشتركة عدد من الأدوات والوسائل والمبادئ التوجيهية، منها مثلاً المبادئ التوجيهية التشغيلية لتنفيذ الخدمات المشتركة ومذكرات التفاهم الموحدة وترتيبات التنفيذ لأغراض أفرقة الإدارة التشغيلية، مما تمّ تطويره وبدأ العمل به، وجميعها متاحة على موقع مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في القسم المخصص للخدمات المشتركة. كما يتضمن البرنامج الخدمات المشتركة برنامجاً لبناء القدرات، وقد أدى إلى تنفيذ كثير من الخدمات الإدارية المشتركة على الصعيد القطري. وعلى الغالب، تحققت هذه المنجزات نتيجة أعمال تولى قيادتها كلٌّ من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي، وهي وكالات عُرُفت وقتها بأنها اللجنة التنفيذية لمجموعة الأمم المتحدة الإنمائية الأوسع.

وعلى نطاق المنظومة تم تحقيق بعض التقدم أيضاً من قبيل الاتفاق بشأن اعتماد المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام والاتفاق بشأن التحرك بين الوكالات.

وعلى الرغم من هذه الإنجازات، لا تزال ثمة تحديات. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في الحاجة إلى روابط متينة لربط برامج الخدمات المشتركة بالعمل على نطاق منظومة الأمم المتحدة بشأن تبسيط وملاءمة النظم واللوائح في مجالات المشتريات وتكنولوجيا المعلومات والمالية والميزانية والموارد البشرية، والسياسات والإجراءات تحت قيادة مجلس الرؤساء التنفيذيين واللجنة الإدارية الرفيعة المستوى، بإشراك منظومة الأمم المتحدة.

وبينما لا يُعتبر تبسيط ممارسات الأعمال والمواومة بينها في منظومة الأمم المتحدة من المبادرات الجديدة، فإن استجابة لاستعراض الشامل للسياسات الذي جرى كل ثلاث سنوات، فقد حشدت هذه الجهود زخماً أكبر، وظهر من جديد إلحاح الحاجة وتحسن التنسيق بين المبادرات التي تركز على نطاق المنظومة والبلدان.

وأدت التغييرات التي طرأت على البيئة الخارجية إلى زيادة الطلب، وخصوصاً على الصعيد القطري من جانب الحكومات والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة، على تمكين منظومة الأمم المتحدة من العمل مع الحكومات وفيما بين مؤسساتها هي بصورة أكثر سلاسة وأشدّ فعالية. وتُعتبر البلدان الرائدة في مبادرة "توحيد الأداء" من الأمثلة الحديثة لهذه الجهود المنسقة، غير أن كثيراً من البرامج القطرية الأخرى حققت هي أيضاً تقدماً في مختلف جوانب برنامج التبسيط والمواومة. ويطلب عدد من الدول بأن تعمل مؤسسات منظومة الأمم المتحدة بصورة أكثر كفاءة وبأن تترجم أوجه الكفاءة إلى مظاهر ملموسة للعمل معاً على نحو أفضل. وهذا بالتحديد خلق بيئة تنسّم بالإلحاح والزخم المضاعف.

وتركز منظومة الأمم المتحدة، من خلال مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، على تقديم الدعم للتوصل إلى حلول ملموسة لتعميم الكفاءة في عمليات الأعمال الأساسية وممارساتها ولترشيد الكفاءة وتحقيق أفضل أشكالها، ولإعمال هذه الحلول، بما في ذلك في مبادرة "توحيد الأداء".

ويُستكمل هذا الجهد الهام بالعمل على صعيد المنظومة على ممارسات الأعمال. وقد وُضعت من خلال اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى خطة للعمل على مواومة ممارسات الأعمال في منظومة الأمم المتحدة، وهي خطة أقرها الرؤساء التنفيذيون في المنظومة وعلى رأسهم الأمين العام نفسه. ويتصف نطاق هذه الخطة بالشمول وبتعدد التخصصات من حيث طبيعته، فهي تشمل 19 مشروعاً أولياً حددتها المنظومة في ميادين الموارد البشرية وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والتمويل والميزانية والمشتريات. ومع أن المشاريع هذه تركز في مضمونها على الاختصاصات والعمليات التي تقع مسؤوليتها ضمن اختصاص الرؤساء التنفيذيين أو، في بعض الحالات، ضمن اختصاص المجالس التنفيذية للصناديق والبرامج، فقد اطلّعت الجمعية العامة بصورة غير رسمية على خطة العمل. ويتطلب التنفيذ الكامل لهذا الاقتراح ضمن الإطار الزمني المتوخى له توفير التمويل من مصادر خارجة عن الميزانية توفرها الدول الأعضاء، بيد أن بعض الأعمال التحضيرية يجري تنفيذها حالياً.

وقد أصبحت مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية في الوقت الحاضر مُدمجة كلياً في الهيكل الخاص بمجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق، إلى جانب اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى واللجنة البرنامجية الرفيعة المستوى، وتعمل أمانات اللجنتين والمجموعة الإنمائية معاً على نحو وثيق من أجل تنسيق خطط العمل المترابطة. وفي ميدان ممارسات الأعمال، تركز المجموعة الإنمائية على معالجة مسائل معينة تتصل بتنفيذ البرامج القطرية، بما فيها برامج البلدان الرائدة في مبادرة "توحيد الأداء" والتي تركز على تطوير حلول في عدة مجالات. ويتولى كل من الأفرقة القطرية الريادة في مجالات معينة. ففي تنزانيا مثلاً يركز العمل على وضع التوصيات وتطوير البرنامج الضروري المشترك لمشتريات الأمم المتحدة على الصعيد القطري وذلك بهدف العمل على تشكيل فريق قطري واحد للمشتريات والقيام بالتخطيط المشترك للمشتريات وتحقيق أقصى استفادة ممكنة من الاتفاقات الطويلة الأجل بين الوكالات والموردين، إن أمكن. وفي فيت نام يركز العمل على معالجة عدد من المسائل المتعلقة بإنشاء فريق واحد للاتصالات، وهي مسائل من قبيل تحديد الأدوار والاختصاصات والتسلسل الإداري وتصنيف الوظائف وعملية التوظيف وتقييم الأداء.

وآلية اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى مطلّعة تماماً على الجهود التي تقوم بها مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، كما أن نتائج ذلك تعود لتعزز أعمال اللجنة فيما يتعلق بمواومة ممارسات الأعمال على صعيد منظومة الأمم المتحدة.

ويعتبر هذا كله مدعاة للتفاؤل. ومع ذلك، فإنه لا يمكن التقليل من شأن التحديات المقبلة وتعقيدات تنفيذ عملية للتبسيط والمواءمة على هذه الدرجة من الطموح، مما يشمل ضمان توفير الموارد على نحو ملائم سريع لتنفيذ هذه الجهود، وتوفير تفاهم مشترك حول نطاق العملية والنتائج المتوقع بلوغها. ولهذه الأسباب، هناك حاجة مستمرة لدراسة بعض التحديات المترابطة ومناقشتها بروح نقدية منفتحة. وفيما يلي توضيح لبعض هذه التحديات مما يمكن أن يساعد على تركيز المناقشة في الاجتماع المشترك بين المجالس التنفيذية لكل من برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان.

التحديات

البيئة الخارجية

إن عملية تنسيق الجهود الداخلية لمنظومة الأمم المتحدة الرامية إلى تبسيط ممارسات الأعمال والمواءمة بينها، صوب تحقيق مزيد من استعمال النظم الوطنية بما يتلاءم مع الاستعراض الشامل للسياسات الذي يجري كل ثلاث سنوات، ومع الأخذ في الحسبان الجهود التي ستنفذها البلدان في سياق جدول عمل أكرا، تترتب عليها آثار، بما في ذلك على المساءلة والرقابة. وتواجه مؤسسات منظومة الأمم المتحدة متطلبات، بما في ذلك متطلبات تأتيها من هيئاتها الرئاسية، تقتضي منها أن تركز على النتائج وأن تتسم بالشفافية وأن تخضع لمساءلة أصحاب المصلحة خلال فترة زمنية محددة. من شأن ذلك أن يثير على المدى القصير منظمات الأمم المتحدة على كيفية التكيف بصورة معقولة مع مجموعة واسعة متباينة ومتنوعة من النظم الوطنية السائدة وبيئة للمعونة متجددة، بما في ذلك الدعم الخاص بالميزانيات العامة والقطاعية. كما تحدد المتطلبات الخارجية درجة ما يمكن لمؤسسات منظومة الأمم المتحدة أن تحققه من مواءمة بين ممارسات الأعمال على المدى القريب، فيما يتعلق مثلاً بمواءمة معدلات استرداد التكاليف غير المباشرة لتمويل خارج الميزانية. وهناك حاجة إلى إقامة توازن بين المواءمة، من جهة، داخل الأمم المتحدة في إطار معين للحوكمة، والتنسيق، من جهة أخرى، مع النظم الوطنية المتباينة من بلد إلى آخر.

نماذج الأعمال والخطوط الزمنية

تحدد نماذج الأعمال بحيث تيسر تحقيق التنمية والنتائج البرنامجية، وفي حال الأمم المتحدة بحيث تعزز ذلك. وكثيراً ما تقوم الفروقات بين ممارسات الأعمال نتيجة للتباين بين نماذج الأعمال المستخدمة في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة. من ذلك مثلاً أن بعض الوكالات تتركز على المستوى الميداني بينما تختلف عنها في ذلك وكالات أخرى. وفي حالات أخرى يمكن للحجم النسبي للمنظمات أن يؤثر على اختيار نوع الممارسات، من قبيل تحديد الحدود الدنيا في مراجعة الحسابات وفي المشتريات. وعليه فإن التلاقي الكامل بين جميع ممارسات الأعمال في منظومة الأمم المتحدة كلها سيكون باهظ التكلفة ويكون غير محبذ. بيد أنه يتعين إعمال أقصى ما يمكن من التبسيط والمواءمة، كما يتعين إيجاد الحلول بحيث لا يمنع اختلاف نماذج الأعمال منظومة الأمم المتحدة من التنسيق والتعاون.

وتضطلع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة حالياً بإصلاحات عديدة في المجالات الواقعة في نطاق اختصاصها، على نحو ما تطلبه منها هيئاتها الرئاسية أو تكلفها به الجمعية العامة. وتعني أحياناً هذه المتطلبات المشروعة أن المنظمات تطبق جداول زمنية متباينة. ويتعين على بعض منها لذلك أن تتخذ القرارات وأن تسير قدماً حتى وإن لم تكن هذه التغييرات في البداية جزءاً من عملية تعم الأمم المتحدة كلها. غير من الواضح الجلي أن المنظمات ملتزمة بالجهود ذات الصلة مما يُبذل على صعيد المنظومة وهي عارفة بها، وبالتالي فإنها في موقع يمكنها من تحقيق أوجه التآزر حيثما أمكن ومن تشكيل إصلاحاتها الداخلية ضمن السياق العالمي لمنظومة الأمم المتحدة الأوسع. وتستفيد مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى من خبرات المؤسسات التي سبقتها على ذلك الطريق، وذلك من خلال تبادل المعلومات.

مكاسب الكفاءة وتكاليف المعاملات

تقوم مبادرات تبسيط ممارسات الأعمال والمواءمة بينها على الاعتقاد بأن من شأن زيادة الاتساق في طرائق العمل في المنظمات الأعضاء أن يسهم إلى حد كبير في القدرة على تحقيق نتائج برنامجية أفضل، وأن يمكن على الأجلين المتوسط والطويل من تحقيق بدائل أو تخفيضات في التكاليف في فرادى المنظمات.

ومع ذلك، فإن من الواضح أن من الممكن أن نتوقع أن يؤدي إصلاح ممارسات الأعمال، حتى على الأمد القصير، إلى مكاسب في الكفاءة يمكن تحويلها إلى المجالات البرنامجية. وليس من السهل حساب مكاسب الكفاءة – وعلى سبيل المثال، إذا أدى تغيير ممارسات الأعمال إلى تخفيض الحاجة إلى وظيفة ما، ما هي المدة التي ينبغي أن يحتسب على أساسها "التوفير" الحاصل – أهي سنة أم سنتان؟ وينبغي أن يُوازن بين المكاسب والتكاليف المتكبدة لتحقيقها. إضافة لذلك، لا يمكن الفصل بسهولة بين المكاسب المتأتية عن الجهود المشتركة بين الوكالات والمكاسب التي تحققها المنظمة من الإصلاحات الداخلية ذات الصلة. ويتعين مراعاة أنه بينما ستؤدي بعض الجهود بشكل واضح إلى تحقيق مكاسب الكفاءة المطلوبة على الأجل الطويل، فإن الهدف الرئيسي المقصود في نهاية المطاف إنما هو العمل معاً بصورة أكثر فعالية لتحقيق الأهداف الإنمائية. ويعتمد تحويل مكاسب الكفاءة إلى المجالات البرنامجية على النظام المالي والقواعد المالية في كل من المنظمات، وهذه العملية أسهل للاستيعاب على المستوى العالمي منه على المستوى القطري، ذلك أن مكاسب الكفاءة في ميزانية الدعم تتجلى مباشرة في مبالغ أكبر للموارد العادية للبرامج. وفي بعض الحالات فإن مكاسب الكفاءة في ميزانية الدعم لزيادة ميزانية البرامج في بلد ما قد تقتضي اتخاذ قرار على مستوى الهيئة الرئاسية.

تبادل المعلومات

يتمثل أحد التحديات الأخرى في ضمان تبادل المعلومات بصورة كاملة والتعامل مع التوقعات، سواء منها الداخلي أو الخارجي، فيما يتعلق بالتقدم في منظومة الأمم المتحدة نحو تنفيذ الإصلاح الخاص بتبسيط ممارسات الأعمال والمواءمة بينها.

ومما يتصف بأهمية كبرى داخل منظومة الأمم المتحدة أن تسترشد الجهود العالمية بواقع الحال على الصعيدين القطري والإقليمي، وأن يكون الصعيدين القطري والإقليمي دورهما على إطلاع على مستجدات الخطط والتقدم المحرز على الصعيد العالمي. وعلى غرار العمل المتعلق ببرنامج الخدمات المشتركة، تشير الخبرة إلى أنه عندما يتم التوصل إلى اتفاق عالمي وعندما يتم تقديم التوجيه، فإن ذلك لا يؤدي بصورة آلية إلى تحقيق الزخم على الصعيد القطري. فهناك حاجة إلى التزام ودعم وتواصل على نحو مستمر من المقر في المستويات العليا يؤدي إلى تبني العملية على الصعيد القطري ويحوّل التوجيهات والنوايا الحسنة إلى نتائج ملموسة. وهناك كذلك التحدي المتواصل المتمثل في تعميم الاتفاقات والحلول الموجودة التي توفر للفريق القطري مختلف الطرق للسير قدماً.

وإلى حد بعيد، تتشكل التوقعات بالبيئة الداخلية والخارجية وتتأثر بها، وكذلك بقدرة مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وهيئاتها الرئاسية المختلفة على التواصل بوضوح وبنبات. ويتيح التفاعل مع الدول الأعضاء فرصة من هذا النوع، وعلى سبيل المثال التفاعل عن طريق المجالس التنفيذية لكل من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/صندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة وبرنامج الأغذية العالمي. ونظراً لطول فترة الإعداد للقيام بعملية تبسيط ممارسات الأعمال والمواءمة بينها ولتوليد الزخم الخاص بها، فإن التوقعات العالمية والقطرية عالية في هذا المجال – ولذا فإن خطر التعرض لخيبة الأمل قائم واقعي. بيد أنه نظراً لنطاق البرنامج وطموحه، فإن القيام بالأنشطة وإحراز تقدم فيها سيكون بالضرورة تدريجياً. ومن المتوقع أن الأعمال المزمعة ستؤدي نتائجها لا على الأجل القصير وحده بل كذلك على الأجلين المتوسط والطويل. ويظهر من الأعمال التي قامت بها البلدان الرائدة في مبادرة "توحيد الأداء" أنه إذا توفر الالتزام والمرونة، فإن من الممكن أن تؤدي الجهود المبذولة إلى إحراز تقدم ملموس على الأجل القصير، وهو تقدم يمكن أن يكيف ليعمّ المنظومة كلها.