

Distr.: General
1 April 2003
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم
المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم
المتحدة للسكان



الدورة السنوية لعام ٢٠٠٣
٦-٢٠ حزيران/يونيه ٢٠٠٣، نيويورك
البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت
صندوق الأمم المتحدة للسكان

صندوق الأمم المتحدة للسكان
أنشطة المراجعة الداخلية للحسابات والرقابة الداخلية في صندوق الأمم
المتحدة للسكان في عام ٢٠٠٢
تقرير المديرية التنفيذية

المحتويات

الصفحة

٢	التنظيم والموارد	أولا -
٣	أنشطة المراجعة الداخلية للحسابات والاستعراض الداخلي	ثانيا -
٤	النتائج الرئيسية لمراجعة الحسابات وإجراءات المتابعة المتخذة	ثالثا -
١٣	استعراض مراجعة حسابات المشاريع التي تنفذها الحكومات والمنظمات غير الحكومية	رابعا -
١٦	تحليل استعراضات منتصف المدة	خامسا -
٢٤	استعراض تطبيق السياسات	سادسا -
٢٧	التوصية	سابعا -

١ - يقدم هذا التقرير استجابة لطلب المجلس التنفيذي في دورته العادية الثانية لعام ١٩٩٦. وهو يعرض على المجلس موجزا لأنشطة المراجعة الداخلية للحسابات والرقابة الداخلية في صندوق الأمم المتحدة للسكان في عام ٢٠٠٢، ويسر القضايا الرئيسية التي تطرقت إليها نتائج أنشطة المراجعة الداخلية للحسابات وأنشطة الرقابة الداخلية التي يمارسها مكتب الرقابة والتقييم في صندوق الأمم المتحدة للسكان^(١).

أولا - التنظيم والموارد

٢ - وفقا لأحكام القاعدة ١١٤-١٨ من النظام المالي لصندوق الأمم المتحدة للسكان، اتفقت المديرية التنفيذية مع مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على ترتيبات اضطلاع مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بخدمات المراجعة الداخلية لحسابات الصندوق، على أساس استرداد قيمة التكلفة. ويتم استرداد التكلفة هذا كجزء من العون المالي السنوي المقدم من الصندوق إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

٣ - وكان قسم مراجعة الحسابات في الصندوق قد أنشئ في أيار/مايو ١٩٩٣، وعمل القسم تحت إشراف مدير مكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢. وتتألف الوظائف المأذون بها في القسم من وظائف الرئيس وثلاثة أخصائيين في مراجعة الحسابات واثنين من موظفي الدعم. وتقدم خدمات المراجعة الداخلية للحسابات أيضا من خلال عمليات سنوية تعاقدية لمراجعة الحسابات في مناطق آسيا والمحيط الهادئ والدول العربية، يشرف عليها مركز مراجعة الحسابات الإقليمي في ماليزيا، التابع لمكتب مراجعة الحسابات واستعراض الأداء، والذي يتلقى من الصندوق دعما لتمويل تعيين شخص للمساعدة في استعراض تقارير الصندوق، التي تعدها الشركة المتعاقدة. وعلاوة على ذلك، تغطي الموارد التي يقدمها الصندوق تعيين أشخاص بموجب عقود لمدة محدودة، يديرها مركزا مراجعة الحسابات الإقليميان في زمبابوي وبنما للاضطلاع بمراجعة حسابات المكاتب القطرية التابعة للصندوق في تلك المناطق. وقد أُغلقت مكاتب مركز مراجعة الحسابات الإقليمي في هراري بزمبابوي في ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢. وسينقل المركز إلى بريتوريا بجنوب أفريقيا في بداية عام ٢٠٠٣. وإضافة إلى عمليات مراجعة الحسابات

(١) أنشئت شعبة خدمات الرقابة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣ لتحل محل مكتب الرقابة والتقييم في السابق. وتتألف شعبة خدمات الرقابة من فرعين: فرع الرقابة والتقييم وفرع خدمات مراجعة الحسابات. ونظرا لأن هذا التقرير يركز على أنشطة عام ٢٠٠٢ فإن التسمية السابقة، وهي مكتب الرقابة والتقييم، تستخدم في الوثيقة.

التعاقدية والموارد المخصصة لعقود لمدد محدودة، يستعين القسم باستشاريين من الأفراد بغية توسيع نطاق عملياته لمراجعة الحسابات.

٤ - ووصلت الميزانية المخصصة لمهمة مراجعة حسابات الصندوق في عام ٢٠٠٢ إلى مبلغ ١ ٥٠٠ ٠٠٠ دولار. ومن هذا المجموع، خصص مبلغ ٤٩٨ ٥٠٠ دولار لخدمات مراجعة الحسابات، التي تقدمها مراكز مراجعة الحسابات الإقليمية الثلاثة والشركات المتعاقدة. ومول المبلغ الباقي وقدره ١ ٠٠١ ٥٠٠ دولار تكاليف الموظفين وأنشطة مراجعة الحسابات التي يضطلع بها قسم المراجعة الداخلية للحسابات التابع للصندوق.

٥ - وأشارت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية في تقريرها عن تقديرات ميزانية دعم الصندوق لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣ إلى أنه ينبغي تقديم مقترحات لإعادة تنظيم وظائف مراجعة الحسابات والرقابة في الصندوق. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، أوصى مجلس مراجعي الحسابات في الأمم المتحدة بأن يجري الصندوق دراسة جدوى للنظر في إنشاء وحدة للمراجعة الداخلية للحسابات، وقيّم الموارد اللازمة لبلوغ هذه الغاية. وفي آذار/مارس ٢٠٠٢، استعان مكتب الرقابة والتقييم باستشاري لدراسة المسائل المتصلة بإنشاء خدمات لمراجعة الحسابات في إطار الصندوق. وأخذت في الحسبان التعليقات والتوصيات الواردة في الدراسة عند إعداد تقديرات ميزانية الدعم لفترة السنتين ٢٠٠٢-٢٠٠٣، التي قدمت إلى المجلس التنفيذي في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، والتي تضمنت اقتراحا بإنشاء وحدة للمراجعة الداخلية للحسابات في الصندوق. وبعد موافقة المجلس، انضم القسم، اعتباراً من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣ إلى شعبة خدمات الرقابة الجديدة في الصندوق، ويشار إليه حالياً باسم فرع خدمات مراجعة الحسابات.

ثانياً - أنشطة المراجعة الداخلية للحسابات والاستعراض الداخلي

٦ - تشمل أنشطة المراجعة الداخلية للحسابات والاستعراض الداخلي المضطلع بها خلال عام ٢٠٠٢ ما يلي:

(أ) عمليات مراجعة حسابات الإدارة في ثمانية مكاتب قطرية، وفي أحد مكاتب أفرقة الخدمات التقنية القطرية، وفي شعبة واحدة ومجال فني واحد في المقر، قام بها قسم مراجعة الحسابات في الصندوق؛

(ب) استعراض ٥٤٢ تقريراً لمراجعة الحسابات شملت أنشطة مشاريع نفذتها الحكومات والمنظمات غير الحكومية في عام ٢٠٠١، وقد قام بهذا الاستعراض قسم مراجعة الحسابات في الصندوق، بمساعدة استشاريين. ويتعين تقديم تقارير مراجعة حسابات المشاريع لكل سنة بحلول ٣١ آذار/مارس من السنة التالية؛

- (ج) عمليات مراجعة حسابات الإدارة في ١٢ مكتبا قطريا في منطقة أفريقيا، قام بها مركز خدمات مراجعة الحسابات الإقليمي في زمبابوي؛
- (د) عمليات مراجعة حسابات تعاقدية في سبعة مكاتب قطرية في منطقة آسيا والمحيط الهادئ وفي ستة مكاتب قطرية في منطقة الدول العربية وأوروبا؛
- (هـ) عمليات مراجعة حسابات الإدارة في ثمانية مكاتب قطرية في منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، قام بها مركز خدمات مراجعة الحسابات الإقليمي في بنما.
- ٧ - وقد وضعت الخطة السنوية لمراجعة الحسابات بالتشاور الوثيق مع مكتب الرقابة والتقييم. وتحقيقا للإفادة المثلى من الموارد المحدودة من الموظفين، تم التنسيق قدر الإمكان بين خطط عمل قسم مراجعة الحسابات ومكتب الرقابة والتقييم. وقد نفتحت هذه الخطط حسب الاقتضاء أثناء السنة لتلبية الطلبات الخاصة الواردة من الإدارة وللإستجابة للظروف المتغيرة، ولا سيما في الميدان. وفي عام ٢٠٠٢، قام مكتب الرقابة والتقييم باستعراض موقعي لمتابعة توصيات عمليات مراجعة الحسابات.

٨ - ويعتبر التطوير المستمر لقدرات الموظفين أمرا هاما لمواجهة التحديات المهنية الحالية. ففي هذا الصدد، تلقى موظفو قسم مراجعة الحسابات تدريبا على مهارات القيادة اللازمة لمراجعي الحسابات وكتابة التقارير واستخدام تقييم المخاطر لإعداد برامج فردية لمراجعة الحسابات واكتشاف الغش والتحقيق فيه ومنعه. وجريا على الأخذ بنهج استباقي ووقائي، قدم القسم خدمات استشارية لوحدات الصندوق. فقد طلبت هذه الوحدات تقديم بعض الخدمات، فيما بادر القسم إلى تقديم بعضها الآخر عقب إجراء عمليات مراجعة حسابات الإدارة. فعلى سبيل المثال، قدم القسم مشورة بشأن متطلبات مراجعة حسابات المشاريع المنفذة وطنيا، وتبادل الخبرات في هذا المجال مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

ثالثا - النتائج الرئيسية لمراجعة الحسابات وإجراءات المتابعة المتخذة

٩ - من أصل ٤١ تقريرا من التقارير الصادرة في عام ٢٠٠٢ (منها ٩ تقارير عن عمليات مراجعة الحسابات التي أجريت في عام ٢٠٠١)، تبين أن مستوى الضوابط الداخلية والالتزام بالمتطلبات المالية والإدارية كان مرضيا في ١٤ مكتبا. فقد تم تصنيف ٢٢ مكتبا على أنها مكاتب مرضية إلى حد ما، و ٥ مكاتب/شعب على أنها مقصرة. ويمثل هذا زيادة طفيفة في عدد المكاتب التي صنفت على أنها مرضية أو مرضية إلى حد ما، ونقصانا قدرة ٥،٤ في المائة في عدد المكاتب المصنفة على أنها مقصرة بالمقارنة بعام ٢٠٠١. وصدر ما مجموعه ١٩٤ ١ توصية خلال العام المذكور موزعة على النحو التالي:

المجال	عدد التوصيات
التنظيم وملاك الموظفين	٢٧
المسائل البرنامجية	٣٨٦
العمليات المالية	١٢٠
إدارة شؤون الموظفين	٢٤٢
الإدارة العامة	٢٩٧
التشغيل الآلي للمكاتب	١٢٢
المجموع	١ ١٩٤

موجز للمسائل الرئيسية

١٠ - فيما يلي موجز للمسائل الرئيسية، التي أثارها مراجعو الحسابات والشركات المتعاقدة، مصنفة حسب الموضوع. وينبغي التأكيد على أن الملاحظات لا تنطبق إلا على بعض، لا على كل، الوحدات التي روجعت حساباتها. وينظر الصندوق بإمعان على أعلى مستوى من كبار المسؤولين في نتائج عمليات مراجعة الحسابات. وتتخذ الأطراف المعنية إجراءات المتابعة، وترصدها الشعب ذات الصلة ومكتب الرقابة والتقييم. ويرد عدد من المسائل مكررا في تقارير المدير التنفيذي السنوية عن أنشطة المراجعة الداخلية للحسابات، إلا أنه ينبغي الإيضاح في هذا الصدد أنه لما كانت تتم تغطية بلدان مختلفة كل عام فإن هذا التكرار لا يبين بالضرورة أنه لم يتم اتخاذ إجراءات تصحيحية. وتستعرض عمليات مراجعة الحسابات اللاحقة أعمال متابعة عمليات المراجعة السابقة للحسابات كجزء من برنامجها لمراجعة الحسابات.

السلف

١١ - كشفت عمليات مراجعة الحسابات أن السلف النقدية المقدمة لم تخضع للمراقبة الكافية في ثمانية مكاتب من واقع ٤١ مكتبا. ففي خمسة مكاتب قدمت سلف نقدية قيمتها ٢٧٦ ٠٠٠ دولار إلى بعض موظفي المشاريع والأفراد دون تقديم بيان عنها. وفي أحد المكاتب، استخدمت السلفة النقدية المقدمة إلى أحد الموظفين في أغراض غير الأغراض المحددة لها في الأصل ولم يقدم بيان عن هذه الأموال. وفي حالة أخرى، قدمت سلفة إلى منظمة غير حكومية لعقد حلقة دراسية ولم يقدم بيان عما تم بشأنها. ولم يحتفظ في معظم هذه المكاتب بسجلات عن السلف المقدمة وبالتالي تعذرت متابعتها. ونتيجة لذلك واستجابة لعمليات مراجعة الحسابات، أنشأت المكاتب القطرية سجلا لتسجيل ورصد جميع السلف المقدمة، واستخدمت هذا السجل في متابعة أي سلف مستحقة. ودُكر الممثلون بأهمية الامتثال للنظام المالي للصندوق فيما يتصل بإصدار السلف النقدية وخضوعهم شخصيا

للمساءلة كيمثلين عن المحافظة على نقدية الصندوق. وطلب إلى الشعب المعنية بالمناطق الجغرافية في المقرر أن ترصد بشكل دقيق المكاتب القطرية المعنية.

التنظيم وملاك الموظفين

١٢ - أشارت سبعة تقارير من بين ٤١ تقريراً صادراً في عام ٢٠٠٢ إلى عدم وضوح الخرائط التنظيمية للمكاتب القطرية و/أو التسلسل الإداري. وتبين أن مستويات ملاك الموظفين غير كافية في ١١ مكتبا لأسباب ترجع إلى تأخيرات في التعيين. ولم تشغل في ثلاثة مكاتب مناصب رئيسة من قبيل منصب ممثل الصندوق أو نائب الممثل في الوقت المناسب. كما أن موظفي المشاريع في ستة مكاتب يضطلعون بمهام أساسية في المكاتب القطرية.

١٣ - وفي تموز/يوليه ٢٠٠٢، وكجزء من عملية تحول الصندوق، استحدث تصنيف لملاك الموظفين في المكاتب القطرية للصندوق. وشجعت المكاتب القطرية على استخدام التصنيف الجديد لإعادة تشكيل هياكل مكاتبها ومستويات ملاك الموظفين فيها، مع مراعاة أن الهيكل الممول من ميزانية الدعم لفترة السنتين هو هيكل ثابت. وبالنسبة للوظائف الممولة من الموارد البرنامجية، ينبغي اتباع أساس منطقي يراعي خصائص الأنشطة المنفذة والكفاءات اللازمة للوظيفة. وسيبدأ تنفيذ التصنيف في عام ٢٠٠٣. وتدعو الأنماط الجديدة لملاك الموظفين، على النحو الذي أقره المجلس التنفيذي، إلى تعزيز إدارة المكاتب بإنشاء وظيفة مدير العمليات في ٤٤ مكتبا قطريا تلي معايير محددة.

المسائل البرنامجية

١٤ - لم توقع الأطراف المعنية في أربعة مكاتب اتفاق المساعدة الأساسية الموحد الذي يتناول أنشطة الصندوق في البلد. وفي ١١ مكتبا، بدأت أنشطة المشاريع وتم تكبد نفقات قبل التوقيع على وثائق المشروع أو رسائل التفاهم. وأشار أيضا إلى أنه لم تقدم في أربعة مكاتب التبرعات الحكومية المعلنة من أجل أنشطة مشاريع معينة. ووقعت فيما بعد الوثائق المناسبة وبذلت جهود للمتابعة مع الحكومات لتأمين الأموال التي أعلن التبرع بها.

١٥ - في ثلاثة مكاتب، جاوزت النفقات البرنامجية السنوية الحد الأقصى المأذون به للنفقات. وفي عام ٢٠٠٢، كثفت لجنة الرصد المالي في الصندوق جهودها لكي ترصد بانتظام النفقات الفعلية والمخططة بغية تجنب الإنفاق الزائد عن المقرر وضمان الاستخدام الأمثل للموارد المالية. وأشار ١١ تقريراً إلى أن موارد المشاريع استخدمت في تمويل سفر موظفي المكاتب وشراء معدات للمكاتب ومركبات وفي إقامة مكتبة وتقديم تدريب للموظفين. وفي ستة مكاتب، لم تستخدم أموال المشاريع الشاملة على نحو يتمشى مع السياسات والإجراءات المحددة في دليل البرمجة. وأوصت مراجعة الحسابات بتعديل النفقات

التي حملت على سبيل الخطأ، وتحميلها على الميزانية المناسبة. وستعمل المكاتب القطرية على تعديل النفقات المحملة وستستخدم في المستقبل أموال المشاريع الجامعة بشكل يتمشى مع المبادئ التوجيهية المحددة في دليل البرمجة.

١٦ - وأعطيت في خمسة مكاتب عقود من الباطن ومنح إلى منظمات غير حكومية لم تكن مسجلة لدى الصندوق؛ وفي سبعة مكاتب أخرى، لم تكن الأنشطة المنفذة بموجب عقود من الباطن مشمولة باتفاقات، حسب المطلوب في المبادئ التوجيهية. وعند تنفيذ إجراءات المتابعة، تعهدت المكاتب القطرية بالامتثال للمبادئ التوجيهية في المشاريع التي تنفذ في المستقبل. وعندما أمكن، أبرمت اتفاقات العقود من الباطن بأثر رجعي.

١٧ - وأشار إلى أن رصد لأنشطة البرامج كان ضعيفا في بعض الحالات. فعلى سبيل المثال لم تجر استعراضات سنوية للبرامج الفرعية في خمسة مكاتب، ولم تعقد اجتماعات للاستعراضات القطرية السنوية في خمسة مكاتب أخرى. وعلاوة على ذلك، لم تجر تسعة مكاتب زيارات رصد ميدانية سنوية ولم توثق خمسة مكاتب أخرى نتائج زيارات الرصد التي قامت بها. وقام الصندوق، بغية تعزيز الرصد، بتنقيح الصيغ التي يتبعها في تخطيط البرامج والإبلاغ وذلك من أجل إبراز أهمية تحديد النتائج وتتبعها. ومن السمات الجديدة لهذه الصيغ إعداد خطة لإدارة البرامج. والهدف من هذه الخطة هو تحسين إدارة أنشطة تخطيط البرامج ورصدها وتقييمها وتيسير اتباع نهج لإدارة البرامج قائم على تحقيق النتائج. وسيطلب من الشعب المعنية بالمناطق الجغرافية أن ترصد إعداد وتنفيذ خطط إدارة البرامج.

١٨ - وأشارت تسعة تقارير إلى أن بعض المشاريع لم تقفل ماليا بعد ١٢ شهرا من إكمال تنفيذ أنشطة المشاريع، ويرجع ذلك في الأغلب إلى تأخير في الامتثال لإجراءات إقفال المشاريع. وفي أربعة مكاتب، لم يتم أيضا التصرف على نحو منتظم في المعدات، ولم يتم توثيق التصرف على النحو المناسب لدى إكمال عمليات المشاريع. وتصدر الإشارة أيضا إلى أن المكاتب القطرية ليست مسؤولة بالكامل عن التأخير في إقفال المشاريع لأن بعض الوثائق تنشأ أصلا في الوكالات التنفيذية. وفي عام ٢٠٠٢، حددت شعبة خدمات الإدارة بالصندوق ٨٣٢ مشروعا لم تسجل بشأنها أي أنشطة مالية في الفترة منذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١. وتم الاتصال بالمكاتب القطرية المعنية للحصول على تأكيدات بأن الإجراءات المحاسبي المناسب سيتخذ فيما يتصل بأرصدة حساب أموال التشغيل المرتبطة بهذه المشاريع في النظام المحاسبي للإدارة. ونتيجة لهذا الاستعراض، اتخذت شعبة خدمات الإدارة إجراء بتقليل رصيد حساب أموال التشغيل المستحقة بمقدار ٥,٧ ملايين دولار، إما عن طريق تسجيل وثائق

المشاريع المفقودة أو عن طريق عمليات الشطب المحاسبية. وستواصل الشعبة استعراض وضع المشاريع في النظام المحاسبي للإدارة طوال عام ٢٠٠٣.

العمليات المالية

١٩ - تجاوزت نفقات ميزانية الدعم لفترة السنتين المخصصات المعتمدة في مكاتبين؛ ولم توثق موافقة الممثل على نقل الأموال بين فئات الميزانية في خمسة مكاتب أخرى. وفي مكاتبين، لم يصدق الممثلان على قسائم الدفع. ولم تكتمل التقارير عن حالة المخصصات في أربعة مكاتب؛ وفي خمسة مكاتب أخرى لم يصدق عليها الممثل. وفي ستة مكاتب، لم تتم مطابقة المعاملات المسجلة في التقارير عن حالة المخصصات مع الحسابات المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وأشارت المكاتب بعد ذلك إلى أنها تستعرض حاليا التقارير عن حالة المخصصات وتتأكد من أن المعلومات كاملة.

٢٠ - ولم تكن الضوابط على مبالغ المصروفات الثرية كافية على الدوام. ولم يحدد كتابة الأشخاص الذين عهدت إليهم بمسؤولية المصروفات الثرية في ١٠ مكاتب، ولم يحتفظ في سبعة مكاتب أخرى بسجلات للمعاملات المتعلقة بالمصروفات الثرية. وفي تسعة مكاتب لم تجر عمليات حساب مفاجئة للمصروفات الثرية، وفي ثماني حالات، لم تكن لدى المكاتب خزائن للاحتفاظ بالمصروفات الثرية ونسخ الأشرطة الحاسوبية الاحتياطية وقسائم البترين. ونتيجة لذلك، اشترت خزائن واتخذت إجراءات لتعيين الأشخاص المسؤولين. وتتابع المكاتب القطرية مسألة الاحتفاظ بالسجلات بطريقة سليمة.

إدارة شؤون الموظفين

٢١ - اكتشفت في ٥٧ حالة أوجه قصور في إدارة عقود الخدمة واتفاقات الخدمات الخاصة: فلم يتم اختيار المتعاقدين على أساس تنافسي في ١٤ حالة؛ ومنحت عقود دون إجازة طبية في ١٣ حالة؛ ولم يقيم أداء المتعاقدين في ١٣ حالة؛ وصدرت عقود خدمة لمدة أقل من ١١ شهرا في ست حالات؛ وبدأ العمل، في ١١ حالة، قبل توقيع العقود/ الاتفاقات.

٢٢ - وكانت عملية استعراض تقييم الأداء متأخرة في ٢٠ مكتبا، كما أن ملفات الحالة الرسمية للموظفين لم تكن كاملة في ثمانية مكاتب. ورجع سبب تأخر عملية استعراض تقييم الأداء أحيانا إلى إعادة الندب. ولم يتم التقيد دائما بشروط مراقبة الحضور والانصراف والإجازات في ١٧ حالة. وفي بعض الحالات، لزم تعزيز توضيح تقسيم العمل بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والصندوق فيما يتصل بالاحتفاظ بسجلات الحضور والانصراف وملفات الحالة الرسمية للموظفين. ولم يعد ١٥ مكتبا خطة للتدريب، وفي ثلاثة مكاتب أخرى، لم يحصل الموظفون على تدريب كاف في مجالات البرامج والمالية والإدارة العامة.

ونظرا لأهمية هذه المسائل للإدارة الفعالة للمكاتب، سيركز ممثلو الصندوق بقدر أكبر على إدارة وتنظيم الموارد البشرية.

الإدارة العامة

٢٣ - لم تتلق أربعة مكاتب عروضاً بالأسعار لشراء سلع تتراوح قيمتها بين ٢ ٥٠٠ دولار و ٣٠ ٠٠٠ دولار. وفي ثلاثة مكاتب، لم يتم الحصول على عطاءات في مظاريف مغلقة لضمان التنافس بين مقدمي العطاءات لدى شراء السلع التي تجاوز قيمتها ٣٠ ٠٠٠ دولار. وأشار في ستة تقارير إلى عدم الفصل بين المهام المتعلقة بأنشطة الشراء. كما لم يتم أيضا إعداد تقارير الاستلام والمعاينة في ٦ مكاتب، ولم تستخدم ١٠ مكاتب أخرى أوامر شراء مرقمة ومطبوعة مسبقا.

٢٤ - ولم يضع ١٣ مكتبا اتفاقات الخدمات المشتركة للخدمات المقدمة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في صيغتها النهائية. وواصل الصندوق الحوار مع البرنامج الإنمائي بشأن تنفيذ إطار عمل رسمي يطبق على استرداد التكلفة على المستوى القطري. وحيث أن الإطار سيطبق على جميع المستفيدين من الخدمات المقدمة من البرنامج الإنمائي على المستوى القطري، فإن العملية اللازمة تعتبر معقدة وتستلزم إجراء مسح على المستوى القطري لتقييم المنهجية الموصوفة وإقرارها. وقد بدأت هذه العملية بالفعل، ورد الصندوق على البرنامج في شباط/فبراير ٢٠٠٣ بتقديم مدخلات بشأن الاقتراح المتعلق بتكاليف الخدمات. وإلى أن يصبح في الإمكان تطبيق نهج مقبول على نطاق المنظومة، اقترح الصندوق آلية مؤقتة لسداد قيمة الخدمات إلى البرنامج الإنمائي التي قدمت فيما سبق إلى المكاتب القطرية التابعة للصندوق.

٢٥ - ووجد أن الضوابط المطبقة على الجرد غير كافية بشكل عام. ولم تفصل بشكل مناسب في ١١ مكتبا مهام إدارة الجرد. وكانت تقارير الجرد ناقصة في ١٠ مكاتب وغير دقيقة في أربعة مكاتب. وفي ١٠ مكاتب أخرى، لم يجر جرد مادي عن طريق العد. وفي ستة مكاتب أخرى، لم تجر مطابقة نتائج الجرد المادي مع سجلات الجرد. وفي ثلاثة مكاتب، لم يبين التخلص من المعدات في سجلات الجرد؛ وفي ١١ مكتبا آخر، لم يتم التخلص من المعدات البالية في الوقت المناسب.

٢٦ - وبينت عمليات مراجعة الحسابات أيضا أن إدارة مركبات المشاريع والمكاتب لم تكن مرضية بصفة عامة. فلم يحتفظ الموظف المسؤول عن النقل بسجلات لتاريخ المركبات (تسعة مكاتب) أو لم يستعرض هذه السجلات بصفة دورية (ثمانية مكاتب). وتتصل الملاحظات الأخرى بعدم كفاية الضوابط المفروضة على استهلاك الوقود (سبعة مكاتب) وبأن بعض السيارات غير مؤمن عليها (ثلاثة مكاتب). وفي أربعة مكاتب، لم

تسدّد قيمة استخدام السيارات لأغراض شخصية. واتخذت المكاتب القطرية خطوات لاسترداد التكاليف المرتبطة بذلك. وسيصدر الصندوق مبادئ توجيهية بشأن ضرورة ترشيد استخدام السيارات مع مراعاة احتياجات الأمن والظروف الخاصة السائدة في البلد.

٢٧ - وفي أربعة مكاتب، لم تكن خدمات السفر مشمولة بعقد، ولم تستخدم ستة مكاتب خدمات وكالات السفر أو شركات الطيران التي تستخدمها سائر وكالات الأمم المتحدة، فأضاعت بذلك الفرصة لاستخلاص الفوائد الناشئة عن وفورات حجم السفر. ولم تستوف في ثلاثة مكاتب بعض مطالبات السفر والوثائق الداعمة عن السفريات التي تم القيام بها. ولم تكن الضوابط المفروضة على المكالمات الهاتفية كافية، ولم تسترد التكاليف المعنية في خمسة مكاتب. وتبذل المكاتب جهوداً نتيجة لذلك لاسترداد التكاليف المتكبدة. واعترفت المكاتب القطرية أيضاً بضرورة تأمين أوفر وأكثر آلية للسفر في شراكة مع الأعضاء الآخرين في الفريق القطري للأمم المتحدة.

التشغيل الآلي للمكاتب

٢٨ - حددت عمليات مراجعة الحسابات ٢٤ مكتبا لم تقم بإعداد خطة رسمية لاسترداد البيانات في حالة وقوع كارثة. ولم تتركب البرمجيات المضادة للفيروسات في مكاتبين ويلزم رفع درجتها في أربعة مكاتب. ووجد أن الإجراءات الاحتياطية غير كافية في تسعة مكاتب. ولم يتم في ستة مكاتب، أجريت فيها عمليات للدعم الاحتياطي، الاحتفاظ بالأشرطة الاحتياطية في خزائن. ولم يحتفظ في ١٢ مكتبا آخر بالأشرطة الاحتياطية خارج الموقع. ولم يُكفل أمن المعلومات بالقدر الكافي في ١١ مكتبا لأن كلمات السر التي تتيح الدخول على الحاسوب لم تغير بصفة دورية. واستخدمت في ثمانية مكاتب برمجيات غير مرخصة. وأحاطت المكاتب القطرية علماً على النحو الواجب بهذه الأمور وبدأت في اتخاذ إجراءات لتنفيذ تدابير تصحيحية.

مراجعة حسابات الإدارة لشعبة الإعلام والمجلس التنفيذي وتعبئة الموارد

٢٩ - كانت هذه هي العملية الأولى للمراجعة الداخلية لحسابات شعبة الإعلام والمجلس التنفيذي وتعبئة الموارد. وقد تبين أن إدارة البرنامج كانت قاصرة في فترة السنتين ٢٠٠٠ و ٢٠٠١. وتشمل المجالات التي تحتاج إلى تحسين ما يلي:

(أ) تعزيز رصد البرامج الفرعية والمشاريع، بما في ذلك ضمان عدم تجاوز الحد الأقصى المحدد للنفقات وتوافر تقارير سنوية عن جميع المشاريع؛

(ب) كفالة اشتغال جميع المشاريع على وثائق داعمة كافية والتأكد من أن الوكالة المنفذة قد وقعت على وثائق المشاريع؛

(ج) كفالة قيام الأطراف المعنية بالتوقيع على رسائل التفاهم بالنسبة للمشاريع المنفذة بواسطة منظمات غير حكومية؛ وكفالة إكمال اتفاقات التعاون التي تحدد أساس الشراكة ومسؤوليات كل طرف معني وشروط استخدام شعار الصندوق وتحليل الميزانية حسب الأنشطة؛

(د) كفالة أن تكون المنظمات غير الحكومية التي تتلقى منحا مسجلة لدى الصندوق وأنها وقعت على اتفاقات المنح؛

(هـ) كفالة وجود عقود موقعة بالنسبة لجميع الجهات المتعاقدة من الباطن وتقديم التقارير المالية على النحو المطلوب؛

(و) ضمان أن تشمل اتفاقات التمويل مساهمات الصناديق الاستثنائية.

٣٠ - وبعد إجراء عملية مراجعة الحسابات، أجرى فريق مراجعة الحسابات مناقشات تفصيلية مع إدارة الشعبة بشأن الإجراءات المحدد اللازم اتخاذه لمتابعة نتائج مراجعة الحسابات. وقد اتخذت إجراءات المتابعة ويجري حاليا رصد عملية التنفيذ عن كثب.

بعثة المتابعة

٣١ - في عام ٢٠٠٢، أجرى الصندوق استعراضا في الموقع لمعرفة مدى ملاءمة التدابير التي اتخذها أحد المكاتب القطرية لتنفيذ التوصيات الناشئة عن مراجعة الحسابات. وقام المكتب القطري، الذي كان قد اعتبر مقصرا تقصيرا جسيما في عام ٢٠٠١، ببذل جهود ملحوظة للتقيد بالقواعد والأنظمة. بيد أن أوجه القصور في مجال إدارة البرنامج ما زالت لم تعالج بعد. وقامت الشعبة المعنية بالمنطقة الجغرافية منذ ذلك الوقت برصد متابعة نتائج البعثة رسدا دقيقا. وبالإضافة إلى ذلك، تم انتداب ممثل جديد للمكتب ودرّب الموظفون تدريبا إضافيا على الإدارة المالية. وستواصل شعبة خدمات الرقابة والشعبة المعنية بالمنطقة الجغرافية رصد أداء هذا المكتب.

المتابعة والدراسات الخاصة

٣٢ - خلال عام ٢٠٠٢، أجرى مكتب الرقابة والتقييم تحليلا إحصائيا للاتجاهات السائدة في مراجعة الحسابات ودراسة تتبعية طويلة كمتابعة للقضايا التي أثارها مجلس مراجعي حسابات الأمم المتحدة بشأن عمليات الصندوق، فضلا عن القضايا الناشئة عن تقارير المراجعة الداخلية للحسابات. كما أصدر مكتب الرقابة والتقييم تكليفا بإجراء استعراض

مستقل لوظيفة مراجعة الحسابات أسفرت عن إصدار توصيات مفيدة فيما يتعلق بتخطيط مراجعة الحسابات.

٣٣ - واستنادا إلى هذا التحليل، تم تحديد المسائل ذات الأولوية فيما يتعلق بمراجعة الحسابات لكي تنظر فيها الإدارة وتتابعها في عام ٢٠٠٣. وتشمل البنود ذات الأولوية التي يتعين على إدارة الصندوق أن تتخذ فيها إجراء ما يلي: (أ) تحسين رصد تنفيذ التوصيات المتعلقة بمراجعة الحسابات؛ (ب) تحسين التقييد بإجراءات الشراء؛ (ج) إيلاء الاهتمام لصرف السلف والإذن بنشر ميزانيات المنح والعقود من الباطن دون وجود وثائق موقعة على النحو الواجب في تقييم أداء الموظفين؛ (د) ترشيد استخدام السيارات المخصصة للمكاتب؛ (هـ) تحسين رصد البرامج/المشاريع والإبلاغ عنها؛ (و) إكمال المفاوضات مع البرنامج الإنمائي بشأن اتفاقات الخدمات فيما يتعلق بالخدمات المقدمة إلى الصندوق؛ (ز) توحى الشفافية في تنفيذ دراسة المكتب القطري؛ (ح) تحسين الانضباط المالي للقضاء على ظاهرة الإفراط في الإنفاق دون إذن.

٣٤ - وحتى الآن، ظل اختيار الوحدات التي ستراجع حساباتها يستند أساسا إلى تواتر عملية مراجعة الحسابات والتقييم غير الرسمي للمخاطر. وفي عدد قليل من الحالات الخاصة، طلبت الإدارة العليا إجراء مراجعة لحسابات الإدارة خاصة. وقرب نهاية عام ٢٠٠٢، بدأ مكتب الرقابة والتقييم في الأخذ بنهج أكثر تنظيميا يقوم على تحديد المخاطر تجاه تخطيط مراجعة الحسابات لتمكين الصندوق من التركيز بصورة أكثر فعالية وتحقيق الاستفادة المثلى من موارده المحدودة في مجال مراجعة الحسابات. وتشمل عوامل المخاطرة التي طبقت في التحضير لخطة مراجعة حسابات عام ٢٠٠٣ ما يلي: حالة رصيد حساب صندوق التشغيل، وحالة تقديم نماذج التقارير المالية، ودعم التشييد في البرنامج، ومدى التنفيذ من جانب الحكومات، ومدى التنفيذ بواسطة الصندوق، ودعم العقود من الباطن، ونتائج مراجعة حسابات المشاريع، وتقديرات عمليات المراجعة السابقة. وستجري مواصلة تحسين هذا النظام وحوسبته بالكامل في عام ٢٠٠٣. وبغية تعزيز المساءلة والامتثال، يجري حاليا أخذ تنفيذ توصيات مراجعة الحسابات في الاعتبار لدى تقييم أداء الموظفين الأقدم.

نظام قاعدة بيانات مراجعة الحسابات والتوصيات الشامل

٣٥ - بعد إصدار تقارير مراجعة الحسابات، يطلب إلى المكاتب القطرية أن تدخل إجراءات المتابعة المقترحة في نظام قاعدة بيانات مراجعة الحسابات والتوصيات الشامل، وهو نظام لإدارة توصيات مراجعة الحسابات قائم على استخدام شبكة الإنترنت، واستكمال تلك الإجراءات. كما يشكل النظام أداة للرصد من أجل تتبع حالة تنفيذ توصيات مراجعة

الحسابات. وفي عام ٢٠٠٢، عانى عدد قليل من المكاتب من صعوبات في الوصول إلى ذلك النظام بسبب عدم كفاية التوصيل بشبكة الإنترنت. وقد أدخل بعض المكاتب خطط متابعة تفصيلية جدا، في حين كان البعض الآخر أقل تفصيلا، بالرغم من التزامه بالمتابعة. وقام مكتب الرقابة والتقييم، إدراكا منه لأهمية رصد إجراءات المتابعة عن كثب، بتذكير المكاتب الميدانية والشعب التابعة للمقر بضرورة أن تكون خطط المتابعة محددة وأن تدخل في حينها. وسيبدأ في عام ٢٠٠٣ تنفيذ نظام للرصد أكثر صرامة.

رابعا - استعراض مراجعة حسابات المشاريع التي تنفذها الحكومات والمنظمات غير الحكومية

٣٦ - في ١ آذار/مارس ٢٠٠٢، باشر قسم مراجعة الحسابات بالصندوق المسؤولية عن رصد ومراجعة حسابات المشاريع التي تنفذها الحكومات والمنظمات غير الحكومية. ووصل عدد هذه المشاريع في عام ٢٠٠١ إلى ١٤٢ ١ مشروعا. وورد ٨٢ في المائة من تقارير مراجعة الحسابات متأخرا وتضمن ١٩ في المائة من التقارير المقدمة إلى المقر آراء مشفوعة بتحفظات. ويعد هذا تحسنا عن السنة السابقة عندما وردت ٩٤ في المائة من التقارير متأخرة وتضمن ٢٦ في المائة من التقارير آراء مشفوعة بتحفظات فيما يتعلق بمراجعة الحسابات. وكان قصور الضوابط الداخلية هو السبب الأساسي للتحفظات المتعلقة بمراجعة الحسابات. ومن الجدير بالملاحظة فيما يتعلق بهذه الممارسة، أنه وردت إلى المقر تقارير عن سنة معينة في السنة التالية. واشتملت العملية على صيانة قواعد البيانات المتعلقة بخطط مراجعة الحسابات وتقارير مراجعة الحسابات والتقييمات، واستعراض تقارير مراجعة الحسابات بواسطة الاستشاريين والموظفين، ثم إعداد التقييمات وإصدارها. كما أجريت بانتظام عمليات متابعة مع المكاتب القطرية والشعب.

٣٧ - وقد يهمل المجلس التنفيذي أن يلاحظ أنه، نتيجة للجهود الهائلة التي بُذلت لزيادة تغطية مراجعة حسابات المشاريع، حصلت البيانات المالية للصندوق لفترة السنتين ٢٠٠٠-٢٠٠١ على رأي غير مشفوع بتحفظات فيما يتعلق بمراجعة الحسابات.

٣٨ - وقد بيّن الاستعراض الذي أجري لـ ٥٤٢ تقريرا من تقارير مراجعة الحسابات للمشاريع التي نفذتها الحكومات والمنظمات غير الحكومية في ٦١ بلدا ما يلي:

مدى كفاية خطط مراجعة الحسابات المقدمة من المكاتب القطرية

٣٩ - كانت خطط مراجعة الحسابات مرضية لـ ٣٤ مكتبا، ومرضية جزئيا لـ ٢٢ مكتبا، وقاصرة لخمسة مكاتب. ومطلوب من المكاتب أن تقدم خططها لمراجعة الحسابات بحيث

تبين تفاصيل المشاريع التي ستراجع حساباتها، والوكالات المنفذة، والنفقات التقديرية التي ستراجع حساباتها، واختصاصات مراجعي الحسابات، والتكاليف التقديرية لمراجعة الحسابات. ولم تشتمل خطط مراجعة الحسابات التي اعتبرت مرضية جزئياً على بعض المعلومات السالفة الذكر، أما الخطط التي اعتبرت قاصرة فإنها إما لم تقدّم معظم المعلومات السالفة الذكر أو لم تقدّم على الإطلاق.

مدى كفاية نطاق مراجعة الحسابات

٤٠ - كان نطاق مراجعة الحسابات مرضياً في ٤٣ مكتباً؛ وكان مرضياً جزئياً في ١٢ مكتباً، وقاصراً في ستة مكاتب. ويتعين على المكاتب أن تقدم إلى مراجعي الحسابات متطلبات نطاق مراجعة الحسابات الواردة في الدليل المالي. وينبغي أن تعالج عملية مراجعة الحسابات مجالات من قبيل: الضوابط الداخلية للمشاريع، والدفاتر والسجلات المحاسبية، وبيانات التصديق، والتقارير المالية الدورية. ولم تعالج تقارير مراجعة الحسابات التي اعتبرت مرضية جزئياً بعض المجالات السالفة الذكر في حين لم تعالج التقارير التي اعتبرت قاصرة أي من المجالات السالفة الذكر أو معظمها.

اكتمال تقارير مراجعة الحسابات

٤١ - كانت التقارير المقدمة كاملة في خمسة مكاتب. ولم تف التقارير ببعض المتطلبات في ٤٦ مكتباً وكانت قاصرة في ١٠ مكاتب أخرى. وينبغي لتقارير مراجعة الحسابات أن تنقل النتائج التي توصل إليها مراجعو الحسابات وتوصياتهم ورأيهم عموماً، فضلاً عن تعليقات إدارة الوكالات المنفذة. كما ينبغي أن تكون تقارير مراجعة الحسابات مصحوبة بنسخ مصدّق عليها لجميع النماذج المالية، وحيثما تكون الوكالة المنفذة هي أيضاً الجهة التي تدير الأموال المقدمة من المانحين الآخرين، يتعين تقديم تقرير مراجعة حسابات مستقل عن الأموال المقدمة من الصندوق.

التصديق على التقارير المالية

٤٢ - ينبغي أن تتضمن التقارير المالية بيانات مصدّقا عليها موقّعة من مسؤولين مفوضين في الوكالات المنفذة. والغرض من البيانات هو التصديق على ملكية المعلومات الواردة في التقارير المالية. وكانت البيانات المالية مصدّقا عليها على النحو الصحيح في ٤١ مكتباً. ولم تكن بعض التقارير مصدق عليها في ١٣ مكتباً، وهناك سبعة مكاتب لم تكن جميع تقاريرها مصدّقا عليها.

مدى كفاية تقييم المكاتب القطرية لتقارير مراجعة الحسابات وخطط العمل

٤٣ - يقضي الدليل المالي بأن تستعرض المكاتب تقارير مراجعة الحسابات وأن تعد تقييمًا لدرجة امتثالها لمتطلبات مراجعة الحسابات. وحيثما تكون نتائج مراجعة الحسابات سلبية، ينبغي للمكاتب أن تناقش الحلول مع الوكالات المنفذة وأن تتفق على خطط عمل للمتابعة. وكان تقييم تقارير مراجعة الحسابات وإعداد خطط العمل مُرضيين في ثلاثة مكاتب؛ وكان هناك إما تقييم أو خطة عمل في ١٥ مكتبًا؛ ولم يكن هناك أي منهما في ٤٣ مكتبًا.

٤٤ - وتشمل المسائل المثارة في تقارير مراجعة حسابات المشاريع التي تم استعراضها ما يلي:

(أ) لم تجر بعض المشاريع في ٢٢ بلدا تسويات الحسابات المصرفية شهريا، ولوحظ في ٢٦ بلدا بعض حالات عدم كفاية مستندات الدفع الداعمة؛

(ب) لم يقدم بعض المشاريع في ١١ بلدا النماذج المالية إلى مكاتب الصندوق في حينها. وقدم بعض المشاريع في ٤٦ بلدا نماذج مالية إما ناقصة أو مشوبة بأخطاء. وفي خمسة بلدان، كان بعض النماذج المالية مصدقًا عليها من أفراد غير الأفراد المذكورين في رسائل التفاهم؛

(ج) لم تتم تسوية حسابات أموال التشغيل مع المقر في ١٢ مكتبًا؛

(د) لم تتبع المشاريع في تسعة بلدان بدرجة كافية الإجراءات التنافسية في شراء بعض السلع والخدمات؛ ولم يوثق بعض المشاريع في ثلاثة بلدان على النحو الصحيح استلام وفحص السلع؛

(هـ) كانت سجلات الجرد غير كاملة بالنسبة لبعض المشاريع في ١٦ بلدا، ولم يتمكن مراجعو الحسابات في أربعة بلدان أخرى من العثور على مكان بعض المعدات غير المستهلكة؛

(و) لم يكن موظفو المشاريع مدربين تدريبًا كافيًا على الإجراءات الخاصة بالصندوق في خمسة بلدان.

٤٥ - وينبغي التأكيد على أن المكاتب تقدرّ عموماً التغذية المرتدة التي تصلها من قسم مراجعة الحسابات، حيث أنها تمكنها هي وسلطات المشاريع من تحسين معالجة أوجه القصور التي يحددها. كما أبرزت التغذية المرتدة للمكاتب أهمية التخطيط لمراجعة حسابات المشاريع في الوقت المناسب.

خامسا - تحليل استعراضات منتصف المدة

٤٦ - قام مكتب الرقابة والتقييم بتحليل ما مجموعه ٢٠ من استعراضات منتصف المدة أجريت في الفترة ٢٠٠١ - ٢٠٠٢ للبرامج القطرية التي يساعد الصندوق في تنفيذها. وكان عدد ما أجري من استعراضات منتصف المدة في عام ٢٠٠١ يبلغ ١١ استعراضا (٤ في أفريقيا و ٥ في منطقة آسيا والمحيط الهادئ و ٢ في المنطقة العربية) وكان عدد ما أجري منها في عام ٢٠٠٢ يبلغ تسعة استعراضات (واحد في كل من أفريقيا وأمريكا اللاتينية وسبعة في آسيا). وخلصت هذه الاستعراضات إلى أن معظم البرامج التي جرى استعراضها ذات نتائج مماثلة من حيث الإنجاز، بصرف النظر عن عدد السكان أو مستوى الموارد البرنامجية أو المشاكل المحددة في البلد. وتتمشى النتائج البرنامجية مع إطار النتائج الذي حدده الصندوق في الإطار التمويلي المتعدد السنوات رغم اختلاف مناهج التركيز والمؤشرات والأهداف البرنامجية من بلد لآخر. وكانت عملية استعراضات منتصف المدة تتسم بالمشاركة في جميع البلدان، حيث شاركت فيها منظمات غير حكومية وممثلون عن الجهات المانحة. وفي أحد هذه الاستعراضات قدم المديرين المحليون ومسؤولو مجالات المشاريع معلومات عن أفضل الممارسات المستقاة من المشاريع الناجحة، مما ولد قدرا كبيرا من الاهتمام بين الشركاء في البرنامج والمشاركين من المنظمات الأخرى. وقد أصبح استعراض منتصف المدة محفلا لتبادل المعلومات كما أنه يعزز الإحساس بالمسؤولية عن البرنامج والحرص عليه وإظهار الدعم السياسي له. وفي حالة أخرى، كانت نتائج استعراض منتصف المدة الذي أجراه الصندوق من المدخلات التي اعتمد عليها استعراض مشترك لمنتصف المدة لإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية الذي يتولى الصندوق رئاسته.

٤٧ - وأوضحت أغلبية استعراضات منتصف المدة التي تم إجراؤها وجود محاولات للانتقال إلى التركيز على النتائج. فقد ركزت الاستعراضات على نواتج البرامج بدلا من تركيزها على فرادى المشاريع، وهو تغيير واضح عما كان متبعاً في الماضي. وعثر في بضعة بلدان على أمثلة جيدة لوثائق تحليلية تركز على النتائج. وكانت معظم هذه الوثائق في بلدان أجرت دراسات استقصائية وتقييمات سريعة وأنشأت آليات رصد وسجلات للخدمات الصحية. ويبدو أن وضوح تركيز البرامج وما اقترن به وجود قدرة وطنية متطورة نسبيا قد يسرا رصد الأداء وتحليله. ورغم أن جميع استعراضات منتصف المدة قد حاولت استعمال المؤشرات، فإن بعضها ركز أكثر من اللازم على مناقشة كل مؤشر بالتفصيل بدلا من ربط تلك المؤشرات بتحليل الأداء. ومثل توافر البيانات وإمكانية الوصول إليها وموثوقيتها، وخاصة على المستوى اللامركزي، مشكلة في جميع البلدان بدرجات متفاوتة، مما حد من نطاق التحليل وجودته وأعاق وضع النهج الذي يركز على تحقيق النتائج في صورة قابلة

للتطبيق. إلا أنه جرى في بضعة بلدان تحليل الأداء بصورة جيدة دون استخدام مؤشرات الإطار المنطقي، ولكن باستخدام بيانات مستخلصة من التقييمات السريعة التي أُجريت. وقد استطاعت استعراضات منتصف المدة، باستخدام هذه البيانات كمؤشرات أداء، أن تحدد بعض التغيرات الملحوظة التي حدثت منذ بدء البرنامج. وحثت هذه الاستعراضات الصندوق على المساعدة في تعزيز قدرة المؤسسات الوطنية المختصة على إعداد قواعد بيانات وطنية ومحلية.

٤٨ - كما خلصت استعراضات منتصف المدة إلى أن برامج المساعدة التي ينفذها الصندوق لا تزال لها أهميتها رغم حدوث تغيرات كبيرة في الظروف الوطنية في بعض البلدان بسبب حالات عدم الاستقرار الراجعة إلى الاضطرابات المدنية والتناحر السياسي الداخلي والكوارث الطبيعية والصعوبات الاقتصادية والهجرة النازحة، فضلاً عن توقف بعض كبار المانحين عن تقديم تبرعاتهم وتضاؤل الدعم المقدم من مانحين آخرين. بيد أن الاستعراضات قد أوصت بإدخال بعض التعديلات لمراعاة الاحتياجات المستجدة وتقلص الأموال المتاحة للصندوق وتبين أن بعض النواتج التي وضعت في بادئ الأمر كانت طموحة أكثر من اللازم. كما أبرزت استعراضات منتصف المدة الحاجة إلى زيادة فعالية الرصد عن طريق حسن اختيار المؤشرات واستخدام أدوات رصد بسيطة، فضلاً عن توحيد صيغ التقارير ابتغاء كفاءة جمع البيانات. وأظهرت الاستعراضات أن بعض البرامج لا تزال تتضمن، رغم انتهاجها النهج البرنامجي ونهج الإطار المنطقي، عدداً أكثر من اللازم من المشاريع القائمة بذاتها التي تُضعف من تركيز البرنامج وتوزع الموارد على أوجه إنفاق عديدة مما يجعلها لا تحدث أثراً قابلاً للقياس.

٤٩ - وخلصت الاستعراضات إلى أن القيود المالية التي يواجهها الصندوق كان لها أثرها على كثير من البرامج القطرية في وقت حرج كان التنفيذ قد اكتسب فيه قدراً من قوة الدفع. ولم يقف أثر تقليص البرامج الناجم عن ذلك عند وقف الأنشطة المزمعة بل تعداه إلى التأثير على التصميم والاتساق العامين للبرامج. وقد قُلصت ميزانيات بعض البرامج إلى النصف تقريباً. وأنفق وقت طويل في خفض الميزانيات وتحديد مواعيد جديدة للأنشطة، بدلا من إنفاقه في تنفيذ البرامج. وأبرز أحد الاستعراضات أهمية تهيئة بيئة مستقرة وملائمة لتحقيق النواتج وإحداث التأثير المطلوب، مشيراً إلى أنه لم يطرأ أي تحسن في نتيجة البرنامج بسبب الاضطراب السياسي والاقتصادي، رغم أن النواتج كانت تتحقق. أما في البيئات الأخرى الأكثر استقراراً فقد حققت البرامج التي جرى استعراضها تقدماً رغم القيود المالية والقدرات البشرية والمؤسسية المحدودة.

سبل الوصول إلى خدمات الصحة الإنجابية الجيدة النوعية التي تركز على المستفيدين

٥٠ - رغم أن جميع البرامج التي جرى استعراضها كانت تستهدف زيادة إمكانية الوصول إلى خدمات الصحة الإنجابية الجيدة النوعية، فقد كان تركيز بعض البلدان ينصب بوجه خاص على جوانب معينة، مثل التركيز على المستعملين والطوعية والاختيار المستنير وتكامل النهج المتبع في خدمات الصحة الإنجابية، وبمجموعة كبيرة ومتنوعة من وسائل منع الحمل. وكانت أكثر المؤشرات المستخدمة شيوعاً هي تلك التي تتصل بمدى توافر الخدمات في نقاط تقديم الخدمة ونوعية الرعاية التي تقدمها تلك الخدمات وفقاً لمعايير محددة. وكانت هذه المعايير تشمل في العادة عناصر تتصل بالكفاءة التقنية، والعلاقات الشخصية، والاختيار المستنير، وآليات الإحالة الطبية، ومدى استعداد المرافق لتقديم الخدمة. وتبين من الاستعراض أن بعض البرامج كانت تركز تقدماً أسرع من المتوقع وأنها قد حققت أهدافها بالفعل. كما كان يُستعاض عن مفهومي "التحكم في عدد السكان" أو "أهداف منع الحمل" بنهج تقديم الخدمة الجيدة والنهج القائم على الحقوق. وفضلاً عن ذلك، كان يجري تنقيح مبادئ توجيهية وطنية لاستعمال أساليب مختلفة لمنع الحمل. وتمثل التحدي في وضع تلك المبادئ موضع التنفيذ.

٥١ - وأفادت استعراضات منتصف المدة أيضاً عن إحراز تقدم على جبهات أخرى، مثل وضع أو تنقيح سياسة الصحة الإنجابية، والمبادئ التوجيهية والبروتوكولات الإكلينيكية للصحة الإنجابية؛ وإنشاء وتوحيد وتحسين النظم والأدوات المستخدمة في التسجيل؛ وإضفاء الصفة المؤسسية على نظم الرقابة وضمان النوعية؛ وتطوير القدرات المؤسسية عن طريق نظم المعلومات الإدارية وتدريب الإداريين وتدريب أخصائيين صحيين شتى. كما أشركت شبكات خدمة تابعة للمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في عدة برامج، رغم أنه تبين أن كثيراً من المنظمات غير الحكومية كان لديها قدرات إدارية محدودة. وكان التدريب عنصراً رئيسياً في جهود تنمية القدرات الوطنية وكان يُبلغ عنه في شكل عدد الدورات التدريبية وعدد المتدربين، وليس من حيث أثر التدريب. ومع ذلك فقد حاول أحد البرامج الربط بين الأنشطة التدريبية والتحسين الفعلي لنوعية الخدمات. وقيس التقدم في هذه الحالة ليس فقط من حيث النسبة المئوية لمقدمي الخدمة الذين جرى تدريبهم لكل نقطة من نقاط تقديم الخدمات، بل أيضاً من حيث تغطية نقاط تقديم الخدمات التي تلقى مقدمو الخدمات فيها تدريباً كافياً وتقدم خدمات جيدة النوعية في مجال الصحة الإنجابية، بما في ذلك الإحالة في حالات العنف المرتكب ضد المرأة. ورغم أن الأداة المستخدمة في دراسة نوعية الرعاية كانت تحتاج إلى قدر من الصقل، فإن التركيز على الممارسة كمقياس لتنمية القدرات كان أمراً محموداً.

٥٢ - وفي بضعة بلدان من المنطقة العربية ومنطقة جنوب آسيا، تسبب قلة عدد الإناث بين مقدمي الرعاية مشكلة في تقديم خدمات الصحة الإنجابية لأسباب ثقافية، وخاصة في المناطق الريفية، لأن المترددات على مراكز الرعاية لا يقبلن الحصول على الرعاية من الذكور. وأفيد في الحالات من هذا القبيل عن وجود علاقة طردية بين عدد المترددات على المراكز وعدد مقدمات الرعاية. ووجد في بلدان أخرى، وبخاصة في وسط آسيا، أن شيوع الفقر يعرقل طلب خدمات الرعاية الصحية. والفقر أكثر شيوعاً في المناطق الريفية كما أن النساء الريفيات والشباب/المراهقين هم أكثر فئات السكان تأثراً. وتقف حالة المرافق حجر عثرة أيضاً في سبيل تقديم الخدمات الجيدة النوعية. ففي وسط آسيا، لا يوجد في أغلبية المرافق الطبية ما يكفي من الأجهزة التي يستخدمها أطباء النساء أو الكهربائيين أو الميادين الجارية، وهي في حاجة إلى عمليات إصلاح وتحديد كبرى.

٥٣ - ورغم أن مفهوم الصحة الإنجابية قد جرى الترويج له والأخذ به، فقد أشارت استعراضات منتصف المدة إلى استمرار أهمية تنظيم الأسرة. وقد تقلصت معدلات الإجهاض وزاد استعمال وسائل منع الحمل في بعض البلدان نتيجة للجهود التي بذلها الصندوق لزيادة توافر وسائل منع الحمل والتشجيع على انتهاج ممارسات أفضل في مجال تنظيم الأسرة. بيد أنه كان يوجد في بلدان أخرى نقص في تلك الوسائل ومعدلات عالية للتوقف عن استعمالها، مما أثر على معدلات شيوع وسائل منع الحمل. واستفاد عدد من البلدان من وسائل منع الحمل التي تم شراؤها بأموال خارجة عن الميزانية مقدمة من حكومات كندا والمملكة المتحدة وهولندا لاستخدامها في تدبير مستلزمات الصحة الإنجابية. وأشارت استعراضات منتصف المدة إلى الحاجة إلى حلول طويلة الأجل لتعزيز القدرة المؤسسية الوطنية على إدارة سوقيات وسائل منع الحمل.

٥٤ - وأكدت استعراضات منتصف المدة أهمية تحسين التنسيق بين الشركاء الوطنيين والجهات المانحة في مجالي التدريب وأنشطة الإعلام والتثقيف والاتصال لتفادي ازدواجية الأنشطة أو القيام بنفس الأنشطة في وقت واحد. وفضلاً عن ذلك، أظهرت الاستعراضات وجود مشاكل تتمثل في عدم اتساق المناهج والمضامين وعدم وجود استراتيجية وطنية في مجال الإعلام والتثقيف والاتصال. كما كانت فعالية مواد التدريب والإعلام والتثقيف غير مؤكدة في الحالات التي لم تكن توجد فيها نظم رقابية للمتابعة؛ أو كانت نوعية تلك المواد وملاءمتها موضع شك؛ أو كانت كميتها غير كافية لدعم خدمات الصحة الإنجابية. ولضمان جدوى تكاليف التدريب، اعتُبرت العوامل التالية أساسية: استخدام معايير للاختيار؛ والاستخدام المناسب للموظفين المدربين بعد تدريبهم؛ ووجود نظام للرقابة وضمان الجودة؛ وتوافر المعدات واللوازم لتيسير قيام من جرى تدريبهم بتقديم الخدمة على

نحو أفضل. ولوحظ أيضا شدة إقبال جهات مانحة كثيرة على اختيار اليافعين والشباب للاستفادة من التبرعات التي تقدمها، وهو أمر يتطلب زيادة التنسيق والتشاور بين الوزارات المعنية.

٥٥ - وكشفت استعراضات منتصف المدة عن أن الوقاية من الأمراض التي تنتقل عن طريق الاتصال الجنسي، ومنها فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، والتعامل معها هما أضعف عنصر في عناصر الصحة الإنجابية الرئيسية الثلاثة في كثير من البلدان، رغم أن تلك الأمراض آخذة في الازدياد وتغذو بسرعة واحدة من أكبر مشاكل الصحة العامة. وتتفاقم حالة فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز باطراد في وسط آسيا، كما أن قلة الوعي بالأمراض التي تنتقل عن طريق الاتصال الجنسي/فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز بين الشباب من الأمور المثيرة للقلق في هذه البلدان. وأشارت استعراضات منتصف المدة إلى الحاجة إلى استعراض المبادرات المتعلقة بالدعوة والصحة الإنجابية/الإعلام والتثقيف والاتصال وتعزيز أنشطة التوعية والإرشاد التي تستهدف الشباب وغيرهم من الفئات الأكثر عرضة للخطر. بيد أن الاستعراضات أفرت بأن الإدماج الكامل للتعامل مع الأمراض التي تنتقل عن طريق الاتصال الجنسي/فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز والوقاية منها على مستوى الرعاية الصحية الأولية لا يزال يشكل تحديا بسبب نقص الخبرة الفنية، وعدم توافر الأجهزة الكافية، وبسبب هيكل وطريقة تنسيق النظام الصحي داخل وزارة الصحة، حيث غالبا ما تكون الأمراض التي تنتقل عن طريق الاتصال الجنسي/فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز تحت إدارة مستقلة تتولى مكافحة الأمراض.

المعارف وتغيير المواقف والسلوك بين الشباب والنساء والرجال

٥٦ - تبين أن من الصعب في منتصف مدة البرامج تقييم التقدم المحرز في الأنشطة الرامية إلى زيادة المعارف وتغيير المواقف والسلوك بسبب نقص البيانات في بلدان كثيرة، وإن كانت الدراسات الاستقصائية قد كشفت في بضع حالات عن حدوث زيادة في المعارف بشأن بعض المواضيع. وتوجّه أنشطة الإعلام والتثقيف والاتصال إلى فئات شتى في المستوصفات الطبية والمدارس وأماكن العمل والبرامج الاجتماعية والمجتمعات المحلية باستخدام الهاتف وعن طريق وسائط الإعلام. كما تُجرى دراسات اجتماعية ثقافية متصلة بالمواقف والسلوك، ويتم التوجه إلى الشباب عن طريق التعليم المدرسي وأنشطة خارجة عن المنهج وأنشطة خارج المدرسة. ولتلبية احتياجات المراهقين، جرى تنقيح المناهج الدراسية المتعلقة بمسائل من قبيل مهارات الحياة والزواج المبكر والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. إلا أن أثر التثقيف على مواقف وسلوك المدرسين والطلاب لا يزال غير معروف. وتبينت فعالية أنديّة الشباب

والأندية الرياضية والمنظمات غير الحكومية والتثقيف. معرفة الأقران في الوصول إلى الشباب خارج المدارس، رغم الصعوبة التي يسببها ارتفاع معدل تبدل القائمين بالتثقيف من الأقران. كما جرى إضفاء الصفة النظامية على التثقيف السكاني في التدريب المهني وبرامج محو الأمية الجماعية وغير ذلك من البرامج القطاعية. إلا أنه لوحظ أن بعض المدربين يُعرضون بدافع الخجل عن التحدث عن قضايا الصحة الإنجابية. وقد نصحت استعراضات منتصف المدة بالألا يتم التعامل مع الصحة الإنجابية للمراهقين على أنها قطاع منفصل بل كجزء لا يتجزأ من نمائهم. كما حثت الاستعراضات الصندوق على إقامة شراكات مع الهيئات الحكومية والمنظمات غير الحكومية لمعالجة مختلف جوانب احتياجات اليافعين.

٥٧ - وثبت أن استخدام الموزعين على مستوى المجتمع المحلي يمثل نهجا ناجحا، كثيرا ما يجمع بين معلومات وخدمات الصحة الإنجابية وبين أنشطة أخرى كتوفير الدعم القانوني والمعلومات المتصلة بحقوق المرأة. وأظهرت السجلات المتاحة عن المشاريع معدلات متزايدة باستمرار لشيوع وسائل منع الحمل، وزيادة معدلات زيارة المستوصفات الطبية والإحالات ووجود مزيج من وسائل منع الحمل يفضل الطرق المؤقتة والوسائل العازلة في المناطق التي تنفذ بها المشاريع. وبدأ يتحسن إدراك المرأة لارتفاع خطر الأمراض التي تنتقل عن طريق الاتصال الجنسي وأهمية الممارسات الآمنة. وينظر إلى الموزعين على مستوى المجتمع المحلي على أنهم أدوات جيدة للتعبئة الاجتماعية كما يسلّم بأن من الممكن أيضا استخدامهم في برامج أخرى مثل البرامج التي تركز على منع العنف القائم على أساس نوع الجنس والقضاء على الفقر والتثقيف البيئي. وأبرزت استعراضات منتصف المدة الحاجة إلى إقامة روابط أقوى داخل القطاع التعليمي وبينه وبين القطاع الصحي والمنظمات غير الحكومية. وأوصت الاستعراضات بوضع خطط اتصالية تركز على الاحتياجات وتتصل بكل مجال على حدة، وتوثيق الروابط بين وسائل الإعلام، وتحسين التنسيق وإجراء تقييمات للوقوف على مدى فعالية أنشطة الإعلام التثقيف والاتصال والأنشطة الاتصالية المهادفة إلى تغيير السلوك. وقد هبط مستوى استعمال وسائل منع الحمل إلى الصفر في اثنين من البلدان كان تنظيم الأسرة فيهما ناجحا وانخفضت فيهما معدلات الخصوبة، ويشار الآن إلى احتمال أن تكون هناك حاجة إلى محاولات جديدة ومختلفة لتغيير أنماط السلوك. ويتطلب الموقف المفتقر إلى الالتزام الذي يتبناه الرجال ومقاومتهم، وبخاصة لاستعمال الرفالات، عناية خاصة واستراتيجيات محددة.

تعميم مراعاة الشواغل الجنسانية ودعم المساواة للمرأة وتمكينها

٥٨ - كانت الشواغل الجنسانية تشكل جزءا لا يتجزأ من كثير من البرامج القطرية التي تم استعراضها. وتحتل مسائل قتل الجنين والمهر والزواج المبكر والعنف القائم على أساس نوع

الجنس أهمية رئيسية. ولا يزال حمل الذكور على المشاركة مهمة صعبة، كما أن هناك حاجة إلى القيام بقدر كبير من العمل لزيادة الدور الذي يقوم به الرجال بوصفهم شركاء مسؤولين. وأبرزت قضية المساواة بين الجنسين داخل النظام الصحي باعتبارها مشكلة تحتاج إلى معالجة في بعض البلدان. وحظيت حلقات العمل والبحوث بالتأييد باعتبارها أدوات لتحديد القضايا الجنسانية وتقييم وضع المرأة في المجتمع، بما في ذلك وضعها كما يرد في السياسات والاستراتيجيات والخطط. وقد أُعدت في بعض البلدان استراتيجيات وطنية بشأن نوع الجنس. وتُنظم من أجل المرأة دورات تدريبية لتنمية مهاراتها وفصول نحو أميتها، يجري فيها ربط تلك الأنشطة بمعلومات الصحة الإنجابية. ويتم إنتاج مواد تثقيفية وملصقات لتوعية المرأة بحقوقها والتزاماتها القانونية والاجتماعية، وتقدم لها المشورة القانونية والاجتماعية. وتتاح في بضعة بلدان فرص الائتمان المتناهي الصغر وإقامة أعمال تجارية صغيرة إلى جانب توجيه النساء المهتمات ببدء أعمال تجارية صغيرة.

قضايا السكان والتنمية

٥٩ - أشارت الاستعراضات إلى أنه قد تم تطوير السياسات السكانية الوطنية أو تنقيحها بدعم من صندوق الأمم المتحدة للسكان. ويسرت عملية المشاورات مع المنظمات غير الحكومية، والجامعات والمجتمعات المحلية جمع المعلومات من القواعد الشعبية بشأن العلاقات بين السكان والتنمية. وشجع الصندوق أيضا إجراء حوار سياسي بشأن السياسات السكانية على المستوى دون الوطني لكفالة مراعاة السياسات للقضايا الجنسانية وأن يكون محورها الأشخاص، و متمشية والسياسة السكانية الوطنية ومبادئ المؤتمر الدولي المعني بالسكان والتنمية. ولوحظ أيضا في تقارير منتصف المدة أن الصندوق قد أسهم في تحقيق تحول في النهج المتعلق بتخطيط التنمية، وذلك من نهج قائم على أهداف قطاعية محددة إلى تخطيط سكاني وإئمائي متكامل. وهناك ما يدل على أن واضعي السياسات والبرلمانيين بدءوا يتفهمون الروابط بين السكان وبقية الشواغل الإئمائية، وشرعوا نتيجة لذلك في اعتماد استراتيجيات إئمائية طويلة الأجل تشمل كامل الأبعاد السكانية. وكان أيضا الهدف من العديد من البرامج المستعرضة هو تحسين مدى توافر البيانات الناشئة عن الدراسات الاستقصائية، والتعدادات والبحوث لغرض صياغة السياسات، واستخدامها. وفي بعض الحالات، لم يتوفر سوى القليل من البحوث القائمة على الأدلة للاسترشاد بها في وضع السياسات. وتبين من تقارير منتصف المدة أن دعم البحوث ينبغي أن يرتبط ارتباطا وثيق بمسائل السياسات. وكان يتوقع أن يؤدي الدعم الذي يقدمه الصندوق للبرامج الجامعية

وإعداد المُعلمين إلى تحسين قدرات الموارد البشرية في مجالات الديمغرافية والبحوث والتخطيط الإنمائي.

الالتزام السياسي بالقضايا المتعلقة بالسكان والصحة الإنجابية والقضايا الجنسانية وتقديم الدعم العام لها

٦٠ - تم تعبئة السياسيين والبرلمانيين والزعماء المحليين والدينيين وغيرهم من الشخصيات ذات التأثير بطرق شتى في عدد من البرامج المستعرضة. وفضلا عن ذلك، قام صندوق الأمم المتحدة للسكان بتوعية الصحفيين وتدريبهم بهدف تعزيز مهاراتهم وتوسيع نطاق تغطية وسائل الإعلام. واستخدم الصندوق بفعالية المنشورات والبرامج التلفزيونية والإذاعية، كما نظم حلقات دراسية وحلقات عمل ودورات دراسية وحملات للدعوة. وساعد الصندوق أيضا على بناء تحالف مكون من البرلمانيين والصحفيين والمنظمات غير الحكومية حققت بالفعل بعض النتائج الإيجابية منها: دعم مجموعة من كبار المسؤولين والمستشارين الحكوميين لتعليم الفتاة؛ وإقامة شراكات ناجحة مع المنظمات غير الحكومية، والمنظمات النسائية، والزعماء الدينيين؛ ووضع سياسة جنسانية وطنية. وعموما، تبين أن الزعماء المحليين يؤيدون قضايا الصحة الإنجابية والقضايا الجنسانية. وتبين من بعض تقارير منتصف المدة أن بعض أنشطة الدعاية كانت ذات قاعدة واسعة جدا، وأوصت بأن يختار الصندوق مناطق جغرافية محددة يقوم فيها بأنشطة دعوة مكثفة ويواصل في الوقت نفسه التركيز بصورة مناسبة على الصعيد الوطني.

التنسيق بين المانحين

٦١ - بينما تحظى أهمية التنسيق الحكومي للمساعدة المقدمة من المانحين باعتراف شامل، استنتجت تقارير منتصف المدة أن التنسيق لا يزال محدودا. واعترف أيضا بأن تنسيق المساعدة المقدمة من المانحين يشكل تحديا للحكومات وأن الوفاء بشروط المانحين المتعلقة بالإبلاغ المالي والفني مسؤولية كبيرة. وفي هذا الصدد، شجعت تقارير منتصف المدة الحكومات على استخدام جميع الوكالات المنفذة الوطنية نماذج موحدة للإبلاغ في محاولة ترمي إلى تبسيط وتيسير الإبلاغ في الوقت المناسب عن أنشطة البرامج. وعلاوة على ذلك، حثت التقارير الحكومات على أن تكون استباقية أكثر في تحديد الأولويات الوطنية في مجالي السكان والصحة، وأن تضطلع بدور تنسيقي أقوى بين الجهات الفاعلة الوطنية والمانحين باستخدام نهج شامل للقطاعات.

اللامركزية

٦٢ - أتاح التعاون في ظل ظروف اللامركزية مع النظراء المحليين فرصا كبيرة لتنفيذ العمليات القائمة على المشاركة. وقد ساهمت مشاركة الجهات الفاعلة الرئيسية على الصعيد

المحلي في تخطيط المشاريع وإدارتها، وساعدت على بناء قدرات المؤسسات المحلية. ونتيجة لذلك، لاحظت تقارير منتصف المدة وجود شعور قوي لدى النظراء المحليين بامتلاك هذه القدرات. بيد أنه لوحظ أيضا أنه عندما تكون درجات السلطة اللامركزية متفاوتة من وزارة إلى أخرى، فإن التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة يصبح صعبا ويؤثر في أداء البرامج. وتبين أيضا أن اختلاف الشعب الإدارية والمعنية بمناطق جغرافية (مثل المنطقة الصحية، والمنطقة المدرسية، والأبرشيات، والبلديات)، والعادات التنظيمية والإجراءات المؤسسية الإدارية تحد من قدرات المؤسسات الحكومية ذات الصلة على التعاون فيما بينها.

التركيز الجغرافي

٦٣ - في حين أيد عدد من البرامج المستعرضة توسيع نطاق توصيل خدمات الصحة الإنجابية على الصعيد الوطني من خلال مختلف الشبكات، ركز البعض على دعم توصيل الخدمات في مناطق جغرافية مختارة. وعموما، برز من الاستعراضات الاتجاه التالي: يبدو أن صندوق الأمم المتحدة للسكان أخذ في تضيق مجال تركيزه الجغرافي على دعم المشاريع الابتكارية أو التجريبية أو الأنشطة الصغيرة التي لولا ذلك الدعم لأهملت في البرامج الكبيرة. وحتى في حالة وجود برنامج يدعم توسيع نطاق الخدمات الصحية الإنجابية، أوصى تقرير منتصف المدة بأن يركز الصندوق على مجالات معينة أو مستوى/نوع من توصيل خدمات الصحة الإنجابية المتكاملة. وورد في أحد تقارير منتصف المدة أنه يمكن تعزيز النتائج إذا تم اختيار المناطق على أساس متغيرات جغرافية/سكانية استراتيجية معينة، وإذا كانت التدخلات المحددة الأهداف في هذه المجالات مرتبطة بالمستوى المركزي للدعوة من أجل تبني القضايا أو النهج على نطاق أوسع.

سادسا - استعراض تطبيق السياسات

٦٤ - في عام ٢٠٠٢، أجرى مكتب الرقابة والتقييم استعراضا لتطبيق السياسات في برنامج قطري واحد في منطقة أمريكا اللاتينية وواصل متابعة تنفيذ توصيات الاستعراضات المماثلة التي أجريت في الأعوام السابقة. والهدف من هذه الاستعراضات هو كفالة المساءلة على جميع مستويات صنع القرار داخل صندوق الأمم المتحدة للسكان في ظل بيئة عمل تتسم بقدر متزايد من اللامركزية، والتحقق من وجود توجه قائم على تحقيق النتائج في عمليات الصندوق على صعيدي المقر والميدان. ويقوم بهذه الاستعراضات موظفون كبار لدراسة عملية وضع البرامج وإدارتها دراسة عميقة مع إيلاء المراعاة الواجبة للأدوار التي تضطلع بها المكاتب القطرية المعنية وموظفو المقر، فضلا عن أفرقة الدعم القطرية. وتبحث كل عملية استعراض أيضا الخطوات المتخذة من أجل تحقيق مهمة الصندوق، لا سيما في

مجال تشجيع تنفيذ برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، والدور الذي تقوم به المكاتب القطرية ضمن نظام منسقي الأمم المتحدة المقيمين. فضلا عن ذلك، تتيح الاستعراضات فرصة لتقييم مدى أهمية وضوح سياسات الصندوق وإجراءاته، ولتحديد المجالات التي تحتاج إلى المزيد من الوضوح في سياسات البرامج والتوجيه التقني.

٦٥ - وتزود هذه الاستعراضات كبار الموظفين الإداريين بمعلومات عن أداء الصندوق في بعض البلدان كما تقدم توصيات لغرض التحسين. وفي الوقت نفسه، يستخدم موظفو الميدان الاستعراضات كقناة لتقديم تعليقاتهم بشأن طبيعة ونوعية الدعم الذي يلزمهم والدعم الذي يتلقونه من المقر وأفرقة الدعم القطرية. والمدير التنفيذي، هو الذي يقرر، بالتشاور مع اللجنة التنفيذية، إجراءات المتابعة الضرورية استجابة لكل عملية استعراض. ويتم، حسب الاقتضاء، تعيين الأطراف المسؤولة في الميدان وفي المقر. كما أن الشعب المعنية مسؤولة عن تنفيذ إجراءات المتابعة والإبلاغ بشأن نتائج هذه الجهود. ويقوم مكتب الرقابة والتقييم برصد إجراءات المتابعة والإبلاغ عنها على الصعيد العالمي للمنظمة.

٦٦ - وكان الاستعراض الذي أجري في عام ٢٠٠٢ في بلد من الفئة "باء" الذي اقتربت فيه الدورة الرابعة من المساعدة البرنامجية من نهاية اتخاذ الخطوات اللازمة لوضع برامج المساعدة المقبلة. ويشرف على المكتب القطري مدير قطري تابع لصندوق الأمم المتحدة للسكان. وقام المكتب القطري بدور رئيسي في دعم الحكومة في تنفيذ برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية ومتابعته، إذ قام بصياغة خطط صحية وطنية والترويج لها، وهذه عملية اشترك فيها كل من الحكومة والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية وعدد من المنظمات الثنائية والمتعددة الأطراف. وقام أيضا بدور رئيسي في دعم وضع قواعد ومعايير تنظيم الأسرة، وتقديم الخدمات الملائمة للمراهقين، وصحة الأم والوقاية من فيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز. وأصبحت الصحة الإنجابية تشكل عنصرا في الخدمات الصحية الأساسية التي اعتبرت برنامجا خاصا ضمن نموذج دورة الحياة المتكاملة/الرعاية الصحية المتكاملة الذي أعد في إطار إصلاح قطاع الصحة. وتعاون المكتب القطري تعاوننا وثيقا مع منظمة الصحة العالمية في عملية إصلاح قطاع الصحة.

٦٧ - فضلا عن ذلك، عزز المكتب القطري بالفعل التعاون فيما بين مختلف المنظمات الحكومية وبين المنظمات الحكومية مثل وزارة الصحة والمنظمات غير الحكومية. وكان أيضا عضوا نشطا في الفريق القطري للأمم المتحدة وبعض الأفرقة المواضيعية للأمم المتحدة، كما أثبت أنه يشكل ميزة مقارنة واضحة من حيث خبرته التقنية في مجال الصحة الإنجابية والمسائل الجنسانية، ومن خلال شبكة شركائه على المستويين المركزي والمحلي. وكان

الصندوق واحدا من خمس منظمات تدير مشروعا مشتركا لتمكين المراهقات. وقدم المكتب القطري مدخلات فنية لعملية الأمم المتحدة للتقييم القطري المشتركة. وتم أيضا وضع عملية سريعة ومنظمة وتعاونية لغرض تطوير إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وأوصى الاستعراض بأن يكفل المكتب القطري أخذ الاتجاهات السكانية وتأثيرها على التنمية في الاعتبار في عملية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية، وأن ينظر الإطار أيضا في اعتماد أهداف ومقاصد إضافية تتعلق بالسكان والصحة الإنجابية، من قبيل معدل النمو السكاني ومدى انتشار استعمال وسائل منع الحمل.

٦٨ - ونظرا لأن جزءا كبيرا من مخصصات البرنامج التي أنفقتها رسميا الحكومة كانت في الواقع مدفوعات مباشرة، فقد كان دور صندوق الأمم المتحدة للسكان في تنفيذ البرنامج دورا كبيرا. ووفقا للمكتب القطري والنظراء الحكوميين، فقد يسرت طريقة الدفع المباشر كثيرا تنفيذ المشاريع وساعدت على تفادي العوائق بسبب الإجراءات المالية والإدارية البيروقراطية الحكومية.

٦٩ - وتبين من الاستعراض أن برنامج المساعدة التابع للصندوق قد دعم بالفعل المنظمات الوطنية لتحقيق أهدافها وتوفير الخدمات والمعلومات المتعلقة بالصحة الجنسية والصحة الإنجابية لكلا الجنسين. ومن العوامل التي ساعدت على هذا النجاح العلاقة الوثيقة بين برنامج المساعدة التابع للصندوق وأهدافه التي كانت عاملا حاسما في تحقيق نتائج البرنامج. ومن العوامل الأخرى المساهمة الإيجابية التي قدمها مشروع دعم البرامج الممول من الصندوق والمتمثلة في تقديم المساعدة التقنية والإدارية للبرنامج القطري. ويقدم هذا المشروع المساعدة إلى فريق فني صغير من موظفي المشاريع الوطنية اضطلع بدور حيوي في كفالة جودة البرنامج والإنجاز الفعال. وعزز الفريق تنمية القدرات الوطنية على تخطيط أنشطة البرنامج وتنفيذها ورصدها، كما ساعد على كفالة اتساق البرنامج القطري مع برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية.

٧٠ - وما فتئ تعميم نهج الإطار المنطقي يشكل عملية تفاعلية يوجهها موظفو المشاريع الوطنية بدعم من أفرقة الدعم القطري. ونظرا لأنه تبين من الاستعراض أن النظراء الوطنيين قد توخوا نهج إطار منطقي فيما يتعلق بإدارة المشاريع وحسنوا مهاراتهم تدريجيا في مجال الإبلاغ عن التقدم المحرز في تحقيق النتائج، لا سيما على صعيد المشاريع، فإنه لا تزال هناك حاجة إلى التحسن. وتبين أيضا من الاستعراض أنه تم تدريجيا إنشاء نظام لرصد المشاريع والبرامج يديره موظفو المشاريع الوطنية باستخدام أشكال الرصد الموجه نحو تحقيق النتائج المنقحة مؤخرا والتابعة للصندوق. وأكدت استعراضات الوثائق والمقابلات مع النظراء

الوطنيين أن هذه الأشكال يسيرة الاستخدام وأنها تيسر رصد المشاريع والبرامج القائم على تحقيق النتائج إذا ما استخدمت بالاقتران مع الأطر المنطقية للمشاريع والبرامج. وفضلا عن ذلك، نفذ المكتب القطري جدولاً زمنياً دقيقاً لاجتماعات استعراض البرامج والمشاريع والزيارات الميدانية المنتظمة وأتاح فرصاً لتبادل المعلومات، وتحديد رؤية مشتركة لأهداف البرامج ومعالجة القضايا الفنية والقضايا المتعلقة بالتنفيذ.

٧١ - وعلى الرغم من أن تقييمات المشاريع كانت متفاوتة الجودة، فإنها أثرت نتائج مفيدة أخذت في الاعتبار عند إعداد تقارير منتصف المدة. وكانت عملية تقييم البرنامج القطري دقيقة كما استخدمت تلك النتائج في وضع مخطط جديد للبرنامج القطري. وكشفت نتائج التقييم عن الحاجة إلى إنشاء نظم أفضل لجمع البيانات داخل المنظمات النظيرة الوطنية المنفذة للمشاريع، وكذلك لإجراء دراسات أساسية في سياق برنامج المساعدة الجديد. وحث الاستعراض المكتب القطري على بذل جهود منتظمة لاستخلاص الدروس من التقييمات التي أنجزت، ووضع خطط متابعة تنفيذ التوصيات، والتفكير في استخدام نهج مختلفة لتوزيع نتائج التقييم على مختلف المستعملين. وأكد الاستعراض أيضاً أهمية كفالة إنشاء آليات لجمع البيانات الدالة. وأشار الاستعراض إلى أنه في حالة عدم التمكن من الحصول على البيانات من المصادر المتاحة، ينبغي أن يشمل البرنامج القطري الأنشطة والموارد الضرورية لإنشاء نظام لجمع البيانات يمكن إدماجه ضمن الممارسات الإدارية الحكومية.

٧٢ - وكانت عملية وضع برنامج مساعدة جديد للصندوق تشاركية، إذ اشترك فيها النظراء الوطنيون الحاليون والمحتملون على حد سواء على الصعيدين المركزي والمحلي. وكانت العملية تفاعلية إذ تضمنت تحليل المشاكل وتحديد النتائج في مختلف المراحل بهدف وضع إطار منطقي دقيق للعمل. وعلى الرغم من ذلك، أشار الاستعراض إلى ضرورة إجراء تحليل أكثر دقة للأسباب والنتائج في تحديد سلسلة النتائج، وتطبيق المعايير الثابتة في انتقاء المؤشرات عند وضع الصيغة النهائية لعناصر البرنامج القطري. وفي سياق الجهود الرامية إلى تشجيع تحسين ممارسات الرصد والتقييم في صندوق الأمم المتحدة للسكان، عقد فريق الاستعراض حلقة عمل خلال نصف يوم مع المكتب القطري لتعزيز مفهوم سلسلة النتائج؛ واستعراض المبادئ الأساسية لتحديد المؤشرات الجيدة؛ واقتراح نهج مختلفة يمكن استخدامها لتعزيز الاستفادة من نتائج التقييم.

سابعاً - التوصية

٧٣ - قد يرغب المجلس التنفيذي في الإحاطة علماً بهذا التقرير.
