



A GLOBAL NGO NETWORK
FOR PRINCIPLED AND EFFECTIVE
HUMANITARIAN ACTION



LESS PAPER MORE AID

Reducing the burden of donor conditions
to improve the efficiency of humanitarian action.

ورق أقل مساعدات أكثر

تقديم التقارير،
وتقييم قدرات الشركاء،
والتدقيق

نيسان، 2016

الملخص التنفيذي

الملخص التنفيذي

التزمت الجهات المانحة للمساعدات الإنسانية بالعمل على تقليل العمل الإداري المتعلق بإدارة أموال الجهات المانحة¹، ولكن اختلف مدى الوفاء بهذه الالتزامات². وقد تمكنت القمة العالمية للعمل الإنساني المقبلة والجهود المبذولة للحصول على "الصفقة الكبرى" في الكفاءة من توليد نوع من الزخم في مجتمع الجهات المانحة من أجل تمكينهم من الحصول على فهم أفضل للآثار المترتبة على الشروط التي يفرضونها على المستجيبين، والخيارات المتاحة لتحسين نوعية وجودة الشراكات. وعليه، قامت إكفا بالتعاون مع مجموعة من المنظمات غير الحكومية وشبكات المنظمات غير الحكومية بالبناء على هذا الزخم وإطلاق حملة "ورق أقل، مساعدات أكثر"³.

قامت هذه الدراسة، والتي تشكل جزءاً لا يتجزأ من الحملة، بفحص توجيهات الجهات المانحة والأمم المتحدة حول تصور المنظمات غير الحكومية⁴ عن تقديم التقارير، وتقييم قدرة الشريك، وشروط التدقيق المرافقة للمنع المقدمة من الجهات المانحة. كما تتناول الدراسة ثغرة معرفية هامة حيث تعمل على إيصال صوت موظفي المنظمات غير الحكومية العاملين في مجال تقديم المساعدات الإنسانية، ومقارنة المتطلبات الحالية للجهات المانحة، وتسليط الضوء على أثر متطلبات الجهات المانحة على موارد المنظمات غير الحكومية من خلال الاستعراض المكتبي ومراجعة المواد المنشورة، والاستبيانات، والمقابلات، ودراسات الحالة، ونقاشات المائدة المستديرة مع مجموعات العمل. وخلصت الدراسة إلى أن تنفيذ شروط الجهات المانحة يستهلك الكثير من الوقت ويتطلب مشاركة العديد من الموظفين من جميع إدارات المنظمات غير الحكومية.

لا تشكك النتائج التي توصلت إليها الدراسة في وجود الحاجة إلى المساءلة والشفافية في استخدام أموال الجهات المانحة، وهو الأمر الذي يمكن تقديره وتفهمه بشكل جيد، ولكنها تدعو إلى البحث فيما إذا كانت هذه الشروط تؤدي إلى استغلال موارد العمل الإنساني – المستخدمة إلى أقصى حد بالفعل – على النحو يضمن الحد الأقصى من الفعالية والكفاءة بالفعل. فعلى سبيل المثال، هل أفضل استخدام للموارد يقتضي أن يقوم المستجيبين في خط المواجهة، مثل الأطباء والممرضين والممارسين الصحيين، بجمع ثلاث أو أربع مجموعات من البيانات لتلبية متطلبات القوائم الجاهزة للجهات المانحة المختلفة؟ أم أن التمويل يعتمد بشكل أكبر على قدرة المنظمات على الامتثال لشروط الجهات المانحة المتعددة، بدلاً من تحليل احتياجات واضح ومستتير؟ فمثل هذه الأسئلة تسليط الضوء على الطرق التي يمكن من خلالها تفويض اجراءات ومبادئ العمل الإنساني في الممارسات الحالية، ويمكن أن ينصب جل تركيز نظم المساءلة، بشكل غير متعمد، على احتياجات الجهات المانحة بدلاً من السكان المتضررين.

اكتشفت الدراسة أن الممارسات الحالية تفتقر للكفاءة والتوازن في المحاور الخمسة التالية:

¹ انظر: GHD, 2003. 23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship. <http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html> and ECHO, 2007. The European Consensus on Humanitarian Aid, Brussels: European Commission. http://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-aid-and-civil-protection/european-consensus_en

² Scott, R., 2014. *Imagining More Effective Humanitarian Aid: A Donor Perspective*, Paris: OECD. http://www.oecd.org/dac/Imagining%20More%20Effective%20Humanitarian%20Aid_October%202014.pdf
³ "ورق أقل، مساعدات أكثر" هي مبادرة تنفذها المنظمات غير الحكومية للحد من عبء شروط الجهات المانحة على وكالات الإغاثة، وبالتالي تحسين كفاءة العمل الإنساني. أطلقت إكفا مع مجموعة من المنظمات غير الحكومية والشبكات العاملة (المجلس النرويجي للاجئين، كير، المجلس الدنماركي للاجئين، انترسوس، اللجنة الكاثوليكية الدولية للهجرة، أوكسفام، هانديكاب إنترناشيونال، وورلد فيجين، لجنة الإنقاذ الدولية، بلان، انتلاف فويس والقمة العالمية للعمل الإنساني) هذا المشروع في ديسمبر 2015 بناء على الأنشطة التي تنفذ داخل فريق عمل التمويل الإنساني التابع للجنة الدائمة المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة.

⁴ تتكون من منظمات غير حكومية دولية ومنظمات غير حكومية وطنية.

1. **المخاطر:** يؤثر تحليل المخاطر واستراتيجيات إدارة المخاطر لدى الجهات المانحة بشكل كبير على الشروط المفروضة على الشركاء المنفذين، فضلاً عن تأثير تصنيف المخاطر المخصص للشريك على عدد مرات إعداد التقارير، وتقييم قدرة الشريك، والتدقيق، واحتمالية تطبيق المزيد من الإجراءات والضوابط التي من الممكن أن يتم طلبها. وتقوم الجهات المانحة في كثير من الأحيان بنقل المخاطر إلى مرحلة التنفيذ دون توفير الدعم الكافي لإدارة هذه المخاطر. ومن هذا المنطلق، تبرز الحاجة إلى **تضافر الجهود لإيجاد بدائل لتقاسم المخاطر.**
2. **الكمية:** توجد هناك كمية كبيرة من الوثائق التي يتم إصدارها وتقديمها إلى الجهات المانحة، ولكن الذي يظهر من الأدلة المحدودة أنه لا يتم استخدام هذه الوثائق بالفعل، ويعد هذا الأمر صحيحاً بشكل خاص في التقارير. وبشكل عام، **تتطلب وكالات الأمم المتحدة تقديم التقارير بنسبة أعلى من المؤسسات المانحة،** فهي تتطلب ما لا يقل عن ستة تقارير، وبحد أقصى ثمانية تقارير سنوياً. ومع ذلك، فإن هذه الأرقام تقلل من قدر كمية التقارير المنجزة، فهناك عامل الضرب الناشئ نتيجة طلبات الجهات المانحة غير المتوقعة والإضافية، بالإضافة إلى تكرار وتداخل الإجراءات، حيث ذكرت المنظمات غير الحكومية التي تم التشاور معها أنه يتوجب عليها في كل دولة تعمل فيها أن تقوم بإعداد 36 تقريراً سنوياً وتسليمهم حسب مواعيد زمنية محددة. وقد يصل عدد التقارير المطلوبة من كل منظمة غير حكومية إلى 80 تقرير في بعض الحالات، إذا ما تم احتساب الطلبات الخاصة، حيث يتوقع من كل منظمة غير حكومية تمارس أنشطتها في ست دول بتقديم تقرير واحد كل 24 ساعة⁵. وقد يختلف مستوى التفاصيل المطلوبة في هذه التقارير، وتقييم قدرة الشريك، وإجراءات التدقيق بشكل كبير، فقد يتوجب على المنظمة غير الحكومية خلال تقييم قدرة الشريك الإجابة على أكثر من 100 سؤال، ويطلب منها تقديم ما يقرب من 91 ملحقاً. وعلى هذا النحو، فإن تحقيق المتطلبات الإدارية سيتطلب من المنظمات غير الحكومية الكثير من العمل وإشراك العديد من الموظفين. وتشير الدراسة إلى أن المنظمات غير الحكومية عادة ما تحتاج إلى 440 ساعة لإكمال كل عملية تدقيق، وتشمل العملية مشاركة سبعة موظفين من مختلف الوظائف، بينما يقوم ثمانية موظفين بإعداد التقرير الواحد للجهة المانحة. وعليه، فإنه ينبغي تخفيض عدد التقارير المطلوبة. وإجراء المزيد من الدراسة على العلاقة التي تربط التمويل المخصص وحجم العمل من أجل الحد من التقارير المطلوبة، وذلك بسبب مساهمة التمويل المخصص في زيادة التقارير،
3. **التعقيد وأوجه الصلة بالقدرة:** تتطلب الإجراءات المتنوعة والمعقدة التي تتطلبها الجهات المانحة وجود مستوى عالٍ من المهارة والنظم الإدارية والمالية المتطورة، والتي تحتاج في كثير من الأحيان إلى مواهبها على نحو يضمن تحقيق الامتثال. وقد يؤدي هذا الأمر إلى خلق المزيد من التحديات أمام المستجيبين في خط المواجهة، والمنظمات الصغيرة بشكل خاص. وتبرز الحاجة لوجود متطلبات مبسطة ومتوافقة تتناسب مع حجم ومدة المشروع، فضلاً عن ضرورة زيادة نسبة الثبات والاتساق في الجودة، وسهولة الوصول، والتدريب ومدى توافر الوثائق، خاصة في تقييم قدرة الشريك والتدقيق.
4. **الازدواجية:** تعتبر نسبة كبيرة من التقارير، وتقييم قدرة الشريك والتدقيق جهوداً مكررة تؤدي إلى استخدام الموارد بشكل غير كفؤ، فمن وجهة نظر المنظمات غير الحكومية، فإن 40% - 59% من تقييمات قدرة الشريك تؤدي إلى حدوث ازدواجية في العمل، واتفقت جميع المنظمات غير الحكومية التي تم سؤالها على أن تقييمات قدرة الشريك الخاصة بها يمكن مشاركتها بين الجهات المانحة⁶. وقد تم تحديد الازدواجية فيما يلي: (1) العمليات المتكررة مثل: التقارير؛ وتقييم قدرة الشريك، ومختلف عمليات التدقيق (أو عمليات التحقق) على نفس المشروع/ البرنامج لمختلف الجهات المانحة. (2) والعمل الإضافي المطلوب من المنظمات غير الحكومية لموائمة المعلومات حسب القوائم الجاهزة الخاصة بالجهة المانحة. وفي هذا الصدد، قامت إحدى المنظمات الدولية غير الحكومية بإجراء عملية حسابية خلصت فيها إلى أنه يمكنها توفير 11000 ساعة من الجهد الذي تبذله في التقارير المالية التي تقدمها لأكثر من تسع جهات مانحة في حال وافقت هذه الجهات المانحة على تعريف التكلفة واعتمدت قالب التمويل نفسه. هذا ويتوجب على الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة، وكذلك أي جهات أخرى تتولى إدارة الأموال، العمل سويًا لتحقيق الانسجام وتبسيط اتفاقيات الشريك التشغيلي وعملية تقديم التقارير، بحيث يتم تنسيق الإجراءات والتنسيقات ومنع الازدواجية.
5. **عدم كفاية التغذية الراجعة:** تعتبر النتائج الموجزة أعلاه لافتة للنظر خصوصاً في ضوء اكتشاف الدراسة عدم وجود متابعة أو تغذية راجعة للوثائق المقدمة والإجراءات المنجزة، حيث كانت معظم التغذية الراجعة للتقارير تعود إلى قضايا متعلقة بالامتثال أو الإدارة. أما التغذية الراجعة الخاصة بالتدقيق، وخصوصاً شروط المنح، فلم تساهم في كثير من الأحيان في مجال التعلم المؤسسي. وغالباً ما كانت الفرص المتاحة لزيادة التفاهم والمشاركة من خلال البدء في تنفيذ المبادئ التوجيهية غير مستغلة.

⁵ تشير هذه البيانات إلى تحليل الأرقام للعام 2014 من منظمة غير حكومية بميزانية متوسطة قيمتها يبلغ 20 مليون دولار أمريكي.

⁶ تماشيًا مع الالتزام المقترح من قبل شيرباس الصفقة الكبرى لـ "مشاركة معلومات تقييم الشريك بالحد الأقصى الممكن"

ولتحسين الجودة، فإنه ينبغي استكشاف السبل مع الجهات المانحة للحصول على مشاركة ملموسة في تقييم قدرة الشريك، وإعداد التقارير، ونواتج التدقيق، بهدف زيادة التعلم وبناء القدرات.

وبالبناء على الزخم الذي يدور حول "الصفقة الكبرى"، تقترح الدراسة بعض الخطوات الملموسة للانتقال من مرحلة السياسة إلى الممارسة وذلك من خلال طرح أسئلة عملية رئيسية للجهات المانحة، حيث وضعت هذه الأسئلة في نهاية هذا التقرير ضمن إطار عمل التغيير المقترح لكل من الشروط الثلاثة (صفحة 43). وتتماشى هذه الأسئلة مع مبادئ التبسيط والتوافق والتناسب، وتسعى إلى تحقيق طموحات مبادرة: "ورق أقل، مساعدات أكثر"

ومن أجل إلهام التغيير في طريقة عمل المنظمات غير الحكومية مع الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة، وكذلك سائر الجهات التي تقوم بتحويل الأموال لتنفيذ العمل الإنساني، ويذكر التقرير في قسمه الختامي الحاجة لوجود عملية محددة زمنياً للوفاء بشكل جماعي بالالتزامات التي أقرتها "الصفقة الكبرى". ويشمل ذلك مجموعات العمل الفنية التي تتكون من الجهات المانحة، ووكالات الأمم المتحدة، والمنظمات غير الحكومية، من أجل مراجعة اتفاقيات الشراكة كأدوات لبناء الثقة، وزيادة مستوى الجودة، وتنفيذ الاقتراحات العملية التي طرحت في إطار عمل التغيير.