

المجلس التنفيذي
الدورة السنوية
روما، 10-14 يونيو/حزيران 2019

World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي



البند 6 من جدول الأعمال
WFP/EB.A/2019/6-E/1
مسائل الموارد والمالية والميزانية
للنظر

التوزيع: عام
التاريخ: 7 مايو/أيار 2019
اللغة الأصلية: الفرنسية

تتاح وثائق المجلس التنفيذي على موقع البرنامج على الإنترنت (<https://executiveboard.wfp.org>).

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن ميزانيات الحوافظ القطرية

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن ميزانيات الحوافظ القطرية" (WFP/EB.A/2019/6-E/1) ورد إدارة البرنامج عليها الوارد في الوثيقة WFP/EB.A/2019/6-E/1/Add.1، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي المعتمد من المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.

لاستفساراتكم بشأن الوثيقة:

السيد R. Bellin
مدير المراجعة الخارجية
هاتف: 066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



المراجعة الخارجية لحسابات برنامج الأغذية العالمي

تقرير مراجعة

ميزانيات الحوافز القطرية

السنة المالية 2018

REFERENCE COURT OF AUDITS: PAM-2019-9



جدول المحتويات

5	المُلخَص
6	أولاً- أهداف ونطاق وطريقة المراجعة
9	ثانياً- قائمة التوصيات
10	ثالثاً- المقدمة
12	رابعاً- الملاحظات والتوصيات
12	1- تخطيط الميزانية
12	1-1 مراحل التخطيط
13	2-1 الموافقة على الخطط الاستراتيجية
16	3-1 التنسيق مع الأمم المتحدة
17	4-1 نطاق ودور الخطط الاستراتيجية القطرية
18	2- تنفيذ الميزانية
18	1-2 هيكل التكاليف الجديد
19	2-2 قابلية قراءة التكاليف
21	3-2 تعقيد الميزانية
23	4-2 العمل المتعلق بالمعاملات
25	3- الإبلاغ عن الميزانية
26	1-3 بوابات المعلومات
28	2-3 التكاليف الموحدة لميزانيات الحوافز القطرية
30	3-3 ميزانيات الشركاء المتعاونين
32	4-3 أثر الإصلاح على الجهات المانحة
34	خامساً- الاستنتاجات
34	سادساً- شكر وتقدير
35	الملحق
35	تقديرات أثر الخطط الاستراتيجية القطرية على عبء عمل وحدات المالية والميزانية

المُلخَص

من خلال تحديد خط رؤية بين الأنشطة والنتائج، تسهم ميزانيات الحوافز القطرية في تحسين المساءلة في برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) وتعزيز اتساق إجراءاته داخل منظومة الأمم المتحدة. ومع ذلك، لا يزال هناك مجالاً للتحسين في التواصل مع المنظمات الأخرى في المنظومة، ولا سيما لأن ما يقرب من نصف الخطط الاستراتيجية القطرية غير متزامنة مع أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

وتواجه إدارة البرنامج ضغوطات متضاربة أعرب عنها أعضاء المجلس عند الموافقة على الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات الحوافز القطرية المصاحبة لها. فالأعضاء في حيرة بين الرغبة في لمحة عامة تيسر عملية اتخاذ القرار والحاجة إلى مزيد من المعلومات التفصيلية. وتُقدّم إليهم المعلومات المستمرة من خلال عدة بوابات، ولكن الكشوف المالية تختلف من بوابة إلى أخرى. ويقدم هذا التقرير توصيات لتحسين المعلومات المقدمة للأعضاء.

وتستند الخطط الاستراتيجية القطرية إلى الاحتياجات المقدرة في كل بلد. وفي حين يُفترض أن يأخذ هذا النهج في الاعتبار القدرة الفعلية للمكاتب القطرية على تنفيذ الاحتياجات المحددة، فهناك تحفظات حول متانة هذه التقديرات وكيفية تفسيرها. ويرى مراجع الحسابات الخارجي أن البرنامج ينبغي أن يوضح نهجه إزاء تحديد الاحتياجات داخلياً وللجهات المانحة على حد سواء.

ولم تقدم الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات الحوافز القطرية ربطاً بين الأنشطة بالأهداف فحسب، ولكنها قدمت أيضاً هيكلًا جديدًا للتكاليف، مما يعزز الشفافية في استخدام الموارد. وتتولى أفرقة البرنامج المسؤولية عن نشر ميزانيات الحوافز القطرية، ولكن تبين أن هناك حاجة إلى التبسيط. ولم تخلص الاختبارات التي أجراها مراجع الحسابات الخارجي على عينة من النفقات قدرها 56 مليون دولار أمريكي إلى وجود أي أخطاء كبيرة في قيد المعاملات. ويمكن تحسين سمات معينة المدفوعات للشركاء المتعاونين وتوضيحها بشكل أفضل. والمرونة الممنوحة للمكاتب القطرية فيما يتعلق بتصنيف الإجراءات التي تنفذها ضمن فئات الأنشطة المؤسسية تضعف قابلية قراءة البيانات الإجمالية. وبالمثل، فإن إعادة تحديد محتوى تكاليف الدعم غير المباشرة تعيق مقارنة مستوياتها بالمستوى الذي كانت عليه قبل الإصلاح. غير أنه لا يوجد حل مثالي، حيث يتعين على البرنامج أن يقرر بين السعي إلى الدقة والحاجة إلى التوليف. ولا تشكل هذه النتائج في أهمية هذا الإصلاح، الذي يتوقع البرنامج أن تبلغ تكلفته الإجمالية 59.4 مليون دولار أمريكي.

وتتفق المكاتب الميدانية للبرنامج التي خضعت للمراجعة على أن الإصلاح زاد من عبء عملها. ويقترح هذا التقرير أساليب لتقدير هذا العبء الإضافي بموضوعية. وسيحتاج البرنامج إلى تحديد النتائج الناجمة عن الانتقال أو الزيادة الطويلة الأجل في العبء الإداري من أجل التأكد من آثار ذلك على تنظيم العمل وعلى الموظفين.

وأصبحت خطط تنفيذ ميزانيات الحوافز القطرية، الموحدة على المستوى المؤسسي، تمكن البرنامج الآن من الإبلاغ عن هيكله الكامل للتكاليف دون عملية إعادة معالجة معقدة. ويستطيع البرنامج الإبلاغ بدقة عن كل مكون من مكونات تكاليف المعونة الغذائية، بما في ذلك ما يتم تحويله في النهاية إلى أغذية. ويقترح هذا التقرير أن يرصد البرنامج بانتظام بعض هذه المؤشرات.

غير أنه من السابق لأوانه معرفة ما إذا كانت ميزانيات الحوافز القطرية ستسهم، كما هو مأمول، في تقليل الشروط التي تفرضها الجهات المانحة على استخدام مساهماتها، أو في زيادة حصة المساهمات المتعددة السنوات.

أولاً- أهداف ونطاق وطريقة المراجعة

- 1- امتثالاً لخطابات الإخطار الصادرة عنا في 12 يوليو/تموز و18 ديسمبر/كانون الأول 2018، قام فريق مكون من ستة مراجعين خارجيين ببعثة مراجعة لمقر البرنامج في روما على مرحلتين، من 17 إلى 21 سبتمبر/أيلول 2018 ومن 28 يناير/كانون الثاني إلى 8 فبراير/شباط 2019. وبالإضافة إلى ذلك، ساهمت جميع البعثات الميدانية المتضمنة في برامج المكاتب الميدانية⁽¹⁾ خلال السنة المالية 2018-2019 في إعداد هذا التقرير، الذي يرمي إلى فحص ميزانيات الحوافظ القطرية للبرنامج.
- 2- وعُهد بالمراجعة الخارجية لحسابات البرنامج إلى الرئيس الأول لديوان المحاسبة الفرنسي للفترة من 1 يوليو/تموز 2016 إلى 30 يونيو/حزيران 2022، بقرار من المجلس التنفيذي صدر في 10 نوفمبر/تشرين الثاني 2015، عملاً بالمادة 1-14 من النظام المالي للبرنامج.
- 3- وولاية مراجع الحسابات الخارجي محدّدة في المادة 14 من النظام المالي للبرنامج وملحقه وفي الدعوة إلى تقديم طلبات بشأن تعيين مراجع الحسابات الخارجي. وتشكل هذه الدعوة لتقديم الطلبات وعرض خدمات مراجعي الحسابات، ولا سيما العرض التقني المفصل الذي صادق عليه المجلس، مواصفات الولاية.
- 4- وتشمل مسؤوليات مراجع الحسابات الخارجي مراجعة حسابات البرنامج (المادة 1-14 من النظام المالي)، وإبداء ملاحظات على فعالية الإجراءات المالية ونظام المحاسبة والضوابط المالية الداخلية، وبصفة عامة، إدارة البرنامج وتسييره (المادة 14-4 من النظام المالي)، إذا رغب في ذلك.
- 5- وعملاً بالمادة 3-1 من النظام المالي، يكون المدير التنفيذي مسؤولاً عن الإدارة المالية لأنشطة البرنامج ويقدم تقاريره إلى المجلس.
- 6- وتم إعداد خطاب مهمة مع المدير التنفيذي آنذاك للتأكد من أن التزامات كل من الإدارة ومراجع الحسابات الخارجي قد فهمت جيداً، امتثالاً لمعايير المراجعة الدولية. وبالإضافة إلى ذلك، كما هو الحال قبل كل مراجعة، يقوم مراجع الحسابات الخارجي بإبلاغ الأمانة بنطاق عمليات المراجعة التي سيقوم بها.
- 7- وهذا التقرير جزء من خطة العمل السنوية لمراجع الحسابات الخارجي المقدمة إلى المجلس التنفيذي للبرنامج في دورته العادية الثانية في نوفمبر/تشرين الثاني 2018، والتي تتضمن تفاصيل عمليات المراجعة التي يتعين إجراؤها بين يوليو/تموز 2018 ويونيو/حزيران 2019. وتتطلب المواصفات أن يصدر مراجع الحسابات الخارجي تقرير مراجعة سنوي عن الكشف المالية للبرنامج (يُقدم إلى المجلس للموافقة) مع رأي بشأن الحسابات، وتقاريرين عن أداء البرنامج وانتظام الإدارة، والمعروفين باسم "تقريراً مراجعة الأداء" (يقدمان إلى المجلس للاستعراض) وخطابات الإدارة الصادرة عقب الزيارات إلى المكاتب الميدانية (المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية). ويقوم مراجع الحسابات الخارجي أيضاً بالتحقق من صحة مشروع التقرير السنوي بشأن تنفيذ توصياته السابقة، الذي تقدمه الأمانة إلى المجلس للنظر فيه.
- 8- وأجريت مراجعة ميزانيات الحوافظ القطرية وفقاً للمعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بشأن مراجعة الأداء والامتثال، والنظام المالي للبرنامج والولاية الإضافية المرفقة به. وتتطلب هذه المعايير أن يمثل مراجع الحسابات الخارجي لقواعد السلوك المهني المعمول بها، ويتوخى المهنية في أحكامه، ويبيدي تفكيراً نقدياً طوال عملية المراجعة.
- 9- وكانت الأهداف الرئيسية للمراجعة هي:
 - ما إذا كانت ميزانيات الحوافظ القطرية توفر ضماناً معقولاً بأن شروط الجهات المانحة وتفويضات المجلس التنفيذي قد تم الوفاء بها؛

(1) المكتبان الإقليميان في نيروبي وبنما والمكاتب القطرية في بنغلاديش وغواتيمالا وهايتي والأردن وأوغندا وجمهورية تنزانيا المتحدة.

- ما إذا كانت فئات التكاليف التي أدخلها إطار التمويل المنقح (التحويلات والتنفيذ وتكاليف الدعم المباشرة المعدلة وتكاليف الدعم غير المباشرة) محددة بالوضوح الكافي لتجنب الازدواجية وضمان قابلية قراءة النفقات المتكبدة؛
 - ما إذا كانت الميزانيات المخصصة للشركاء المتعاونين تتماشى مع هيكل الميزانية الجديد؛
 - ما أثر تنفيذ إطار التمويل المنقح على إدارة الميزانية وأعباء عمل المكاتب القطرية.
- 10- ونوقشت كل ملاحظة وتوصية مع الموظفين المعنيين، ولا سيما في شعبة الميزانية والبرمجة، فيما يتعلق بخارطة الطريق المتكاملة. وعقدت الجلسة الختامية لمراجعة الحسابات بحضور مدير الشعبة في 8 فبراير/شباط 2019. وأكدت الأمانة صحة الوقائع المقدمة. ويأخذ هذا التقرير بعين الاعتبار تعليقاتها وردودها الواردة كتابة في 22 مارس/آذار 2019.
- 11- وفي مراجعة للحسابات أجريت وفقاً للمعايير الدولية، تم فحص الأداء والامتثال مقابل المعايير المناسبة وتم تحليل أسباب الانحراف عن هذه المعايير. والهدف من ذلك هو الإجابة على الأسئلة الرئيسية للمراجعة والتوصية بتحسينات في هذا الصدد. وتتمثل الخطوة الأولى في المراجعة في توضيح معالم الموضوع قيد النظر، أي المعلومات أو الأنشطة التي يتم قياسها. ويمكن أن يتخذ هذا الموضوع أشكالاً مختلفة وأن يكون له خصائص مختلفة، حسب هدف المراجعة. ولكي يكون الموضوع مناسباً، يجب أن يكون قابلاً للتعريف، من أجل قياسه بشكل متنسق مقابل المعايير وأن يخضع لإجراءات مصممة لجمع أدلة مراجعة مناسبة كافية لدعم استنتاجات المراجعة.⁽²⁾
- 12- وكان موضوع المراجعة هو فحص فعالية وكفاءة إدارة ميزانيات الحوافز القطرية، ولا سيما في ضوء هدف الشفافية في البرنامج بموجب إطار التمويل المنقح. وتم فحص ميزانيات الحوافز القطرية في المراحل المختلفة من دورة الميزانية، وهي التخطيط والتنفيذ والإبلاغ.
- 13- ومن أجل إجراء الفحص، وضع مراجع الحسابات الخارجي تصنيفاً منطقياً للأهداف الأساسية التي يسعى البرنامج إلى تحقيقها بميزانيات الحوافز القطرية، وتراوحت بين أهداف فورية وتشغيلية واستراتيجية. ولتحقيق كل نوع من أنواع الأهداف، يستهدف برنامج ما منتجات من أنواع مختلفة: يتم التعبير عن الأهداف الفورية بإنجازات واقعية؛ وتتطلب الأهداف التشغيلية تحقيق نتائج تقتضي إجراء تقييم يولي المزيد من الاهتمام للجودة؛ ويتم التعبير عن الأهداف الاستراتيجية من خلال الآثار المتوقعة الطويلة الأجل، والتي يعتبر تحليلها مسألة من مسائل التقييم. وتشكل الإنجازات والنتائج والحاصلات المتوقعة المحددة في الإطار المنطقي المعايير الأساسية لتقييم أداء العملية. وتختلف درجة التعقيد في تقييم إنجاز الأهداف تبعاً لحالتها، وفي بعض الحالات، تبعاً لآثارها النهائية؛ وغالبا ما تتجاوز حدود مراجعة الأداء. ويمكن تلخيص نهج ميزانية الحافزة القطرية استناداً إلى الإطار المنطقي للأهداف على النحو التالي.

(2) المعيار 100 من المعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، الفقرتان 22 و26.

الأهداف الاستراتيجية	الأهداف التشغيلية	الأهداف الفورية
<ul style="list-style-type: none"> • إقامة علاقة ثقة طويلة الأجل بين المكاتب القطرية والجهات المانحة. • مساءلة أفضل أمام الجهات المانحة • زيادة المجال المتاح للبرنامج للتعامل مع الجهات المانحة. • تحقيق الأهداف الاستراتيجية للبرنامج بسرعة أكبر. • تشجيع تمويل الأنشطة التي تتصدى للأسباب الجذرية للجوع. • تمكين البرنامج من توصيل إجراءاته بشكل أفضل إلى الجمهور. • ضمان مراقبة استراتيجية أفضل للنفقات من جانب المجلس. • حماية الموارد وزيادة فعاليتها. • تمكين إجراء تقييم ميزانية لإجراءات البرنامج. 	<ul style="list-style-type: none"> • إعطاء الجهات المانحة نظرة أكثر شفافية على كيفية استخدام تبرعاتها. • توجيه التبرعات إلى حصائل استراتيجية محددة مسبقاً. • منح المكاتب القطرية المزيد من المرونة وإمكانية التنبؤ باستخدام هذه التبرعات. • زيادة فهم الجوانب المتعددة لولاية البرنامج، والتي تتراوح من المساعدة الإنسانية إلى التنمية. • منح المكاتب القطرية المزيد من سلطة اتخاذ القرار لقيادة الإجراءات التي تعتبرها أولويات. • توحيد إطار الميزانية لميزانيات مختلف المكاتب القطرية. • جعل المحاسبة في المكاتب القطرية أكثر قابلية للقراءة للموظفين الميدانيين والجهات المانحة. • تكييف هيكل الميزانية مع الحقائق على أرض الواقع في كل بلد يعمل فيه البرنامج. 	<ul style="list-style-type: none"> • تحديد احتياجات كل بلد يعمل فيه البرنامج. • تحديد الأهداف الاستراتيجية التي يتعين تحقيقها في هذه البلدان. • وضع خط رؤية يربط الإنفاق بأنشطة البرنامج ونواتجه وحصائله المباشرة ونتائجه وأهدافه الاستراتيجية. • تحديد ميزانية متعددة السنوات لكل مكتب قطري للبرنامج، بناء على هذه الاحتياجات ومن أجل تحقيق هذه الأهداف. • ترتيب الأولويات على أساس تنبؤات المساهمات من أجل وضع خطط تنفيذ سنوية. • نشر هيكل التكاليف الجديد في جميع البلدان بحلول عام 2019. • تدريب الموظفين الميدانيين على الهيكل الجديد للميزانية والمحاسبة. • تكييف أدوات تكنولوجيا المعلومات للمكاتب القطرية مع هيكل الميزانية الجديد.
الآثار المتوقعة	النتائج	الإنجازات

ثانياً - قائمة التوصيات

14- تصنف التوصيات وفقاً لمستوى أولويتها:

- **الأولوية 1**، مسألة أساسية تتطلب إجراءات فورية من جانب الإدارة؛
- **الأولوية 2**، مسألة رقابة قل إلحاحاً يتعين أن تعالجها الإدارة؛
- **الأولوية 3**، مسألة يمكن تحسين ضوابطها ويوجه انتباه الإدارة إليها.

المجال	الأولوية	مشروع التوصيات
معلومات المجلس	2	1- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تقوم الأمانة بما يلي: (أ) إصدار وثيقة موجزة لعناية المجلس، توفر لمحة عامة عن خارطة الطريق المتكاملة، (ب) الاتصال بالدول الأعضاء من أجل تحديد كيفية تلبية احتياجاتها بشكل أفضل، مع التمييز بين المعلومات الاستراتيجية اللازمة للحكومة، والمعلومات المفصلة عن الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانياتها، والتي يجب أن تكون متاحة على مختلف مواقع وبوابات البرنامج.
تحديد الاحتياجات	1	2- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تلخص كل خطة استراتيجية قطرية طريقة تحديد الاحتياجات، ولا سيما العوامل التي أخذت في الاعتبار لتقدير قدرة البرنامج على تنفيذها بشكل واقعي.
التوافق مع الأمم المتحدة	2	3- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بمواءمة دورات الخطط الاستراتيجية القطرية الأقرب إلى نهاية مدتها (بعد السنة الثالثة) مع خطط إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية التالي.
الخطط الاستراتيجية القطرية المتعددة البلدان	3	4- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بدراسة تنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية المتعددة البلدان.
الخطط الاستراتيجية القطرية ونداءات المساهمات	2	5- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي: (أ) أن تعتمد المكاتب القطرية بدرجة أكبر على محتوى الخطط الاستراتيجية القطرية والميزانيات المرتبطة بها عند إصدار نداءاتها للمساهمات، (ب) يوصي أيضاً الأمانة بأن تواصل مناشدة الجهات المانحة بتقديم مزيد من التمويل المرن والذي يمكن التنبؤ به بهدف زيادة الكفاءة التشغيلية للخطط على المدى الطويل.
تنفيذ الميزانية	2	6- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحليل أسباب الزيادة في معاملات الميزانية والمحاسبة الأساسية من أجل تقييم الأثر الطويل الأجل لما تمثله ميزانيات الحوافز القطرية من عبء عمل على الإدارة والموظفين.
بوابات المعلومات	2	7- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحسين فائدة "بوابة بيانات الخطط الاستراتيجية القطرية" لمستخدميها عن طريق إدخال ما يلي لكل بلد: (أ) ميزانية خطة التنفيذ؛ (ب) النفقات المتكبدة على أساس سنوي؛ (ج) مبلغ ميزانية دعم البرامج والإدارة؛ (د) النسب المئوية لتكاليف الدعم غير المباشرة (أساساً 6.5 في المائة) وتكاليف الدعم المباشرة؛ (هـ) المتطلبات لستة أشهر فيما يتعلق بالخطة القائمة على الاحتياجات وخطة التنفيذ، تليها الموارد المقابلة التي تم جمعها بالفعل.
بوابات المعلومات	2	8- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بترشيح التعايش بين بوابات المعلومات المختلفة المتعلقة بالخطط الاستراتيجية القطرية، والإشارة بشكل منهجي إلى مصدرها، وقواعد التحديثات وتواريخها، وطبيعة التكاليف المعروضة (الأنشطة، والتحويلات، والتنفيذ، وتكاليف الدعم المباشرة، وتكاليف الدعم غير المباشرة).
هيكل التكاليف الموحد	1	9- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تعرض خطة الإدارة السنوية ميزانيات الحوافز القطرية، الموحدة على مستوى البرنامج، وفقاً لفئات التكاليف الكلية الأربعة (التحويلات، والتنفيذ، وتكاليف الدعم المباشرة، وتكاليف الدعم غير المباشرة) وتقدم تقريراً عن تطورها من سنة إلى السنة التالية.
تكاليف الدعم	2	10- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يقدم البرنامج، بناءً على الإمكانيات التي أدخلها هيكل التكاليف الجديد، تقريراً سنوياً عن تطور المؤشرات التالية: معدل الدعم الإجمالي، ومعدل الدعم والتنفيذ الموحد، ومعدل التكاليف المصاحبة الإجمالي.
ميزانيات الشركاء المتعاونين	3	11- يوصي مراجع الحسابات الخارجي برصد المبلغ الكلي للرسوم الإدارية المدفوعة سنوياً للشركاء المتعاونين ونطاق المعدلات المطبقة في الاتفاقات الميدانية.

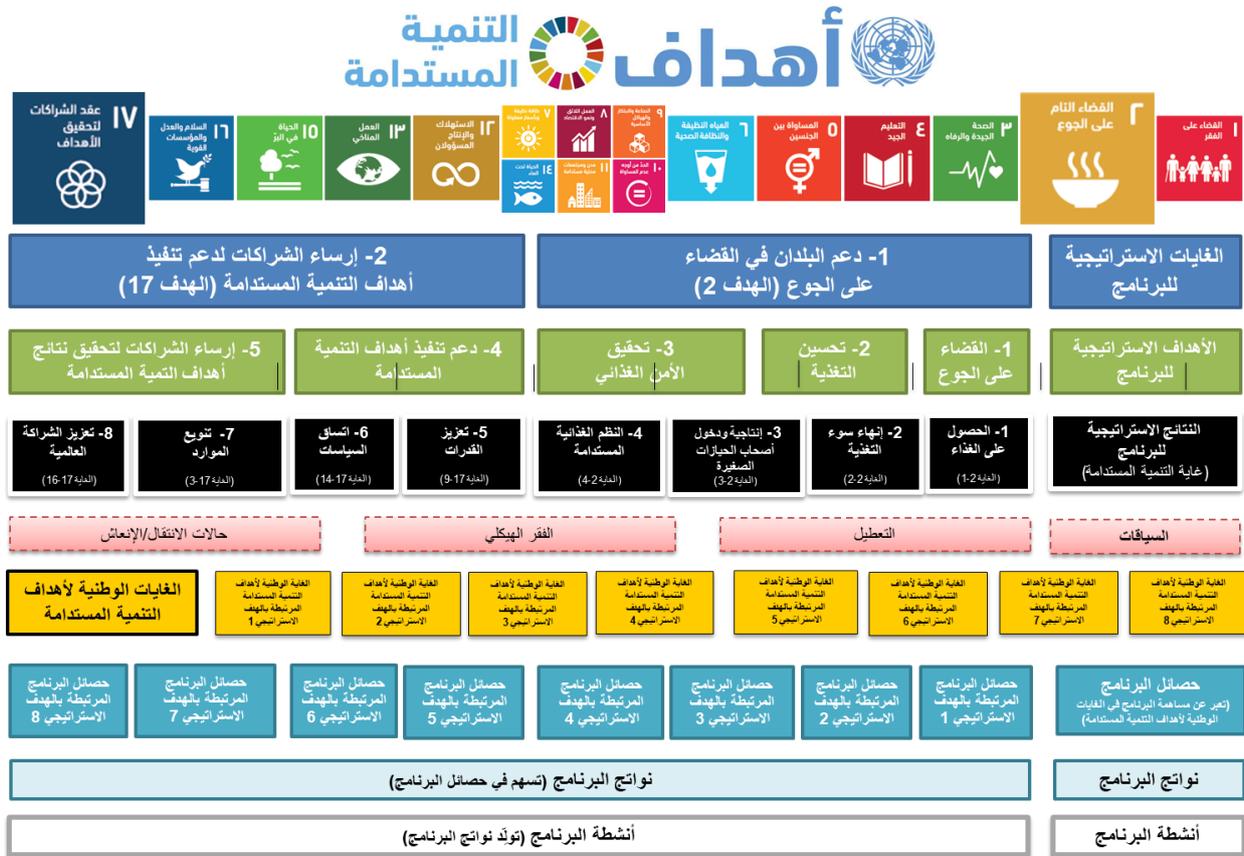
ثالثاً- المقدمة

- 15- وافق المجلس التنفيذي لبرنامج الأغذية العالمي (البرنامج)، في دورته العادية الثانية في نوفمبر/تشرين الثاني 2016، على خارطة الطريق المتكاملة، وهي مجموعة متسقة من الإصلاحات التي تتكون من الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2017-2021)، وسياسة الخطط الاستراتيجية القطرية، واستعراض الإطار المالي الذي يقدم الهيكل الجديد لميزانيات الحوافز القطرية وإطار النتائج المؤسسية الذي يتضمن مؤشرات رئيسية لأداء البرنامج. وقد دخلت الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2017-2021) وإطار النتائج المؤسسية حيز التنفيذ في عام 2017. وبدأ نشر الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات الحوافز القطرية على أساس الإطار المالي المنقح في عام 2017، ومن المتوقع أن يكتمل في عام 2019.
- 16- ويتمثل الهدف من الخطط الاستراتيجية القطرية في تمكين المكاتب القطرية من أن تكون أكثر قدرة على تحقيق استراتيجية البرنامج والاستجابة للاحتياجات المحددة للبلدان التي يعمل فيها. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإنها تنشئ حافظة من الأنشطة على المستوى الوطني، لمدة أقصاها خمس سنوات. وبناء على نهج قائم على النتائج بدلاً من نهج قائم على المشروعات، تهدف هذه البرامج إلى تحقيق أقصى أثر للبرنامج على المستفيدين.
- 17- وتشكل الخطة الاستراتيجية للبرنامج والخطط الاستراتيجية القطرية الصلة بين أهداف البرنامج الاستراتيجية⁽³⁾ وأهداف التنمية المستدامة من خطة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام 2030.⁽⁴⁾ وبالتالي، تُعرض إجراءات البرنامج على أنها تسهم صراحة في هدف التنمية المستدامة 2، ودعم البلدان في تحقيق هدف القضاء على الجوع، والهدف 17، وهو تعزيز استراتيجيات الشراكات أو "الشراكات لتحقيق الأهداف". وينبغي تنفيذ الإجراءات الرامية إلى تحقيق هذه الأهداف الاستراتيجية على المستوى القطري، مع احترام السياق الوطني والأولويات والاستراتيجيات المحددة التي ستدعم عمل الحكومة المحلية وشركاء البرنامج.

(3) المادة الثانية من النظام الأساسي للبرنامج: "(أ) تقديم المعونة الغذائية لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ (ب) تلبية الاحتياجات الغذائية للاجئين وضحايا حالات الطوارئ الأخرى وعمليات الإغاثة الممتدة؛ (ج) النهوض بالأمن الغذائي العالمي وفقاً لتوصيات منظمة الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة".

(4) <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>

الشكل 1: إطار نتائج الخطة الاستراتيجية للبرنامج للفترة 2017-2021



18- وتحتوي كل خطة استراتيجية قطرية على ميزانية للحافظة القطرية مصممة لتحقيق هدفين رئيسيين: إقامة صلة واضحة بين الموارد والأنشطة والنتائج؛ وجمع كل الموارد والأنشطة المنشورة في البلد في هيكل واحد. وينبغي أن يبصر هذان الهدفان إبلاغ الجهات المانحة عن استخدام مساهماتها.

19- ويتم تنفيذ خارطة الطريق المتكاملة في سياق تزايدت فيه الفجوة بين الموارد المتاحة للمنظمات الإنسانية والاحتياجات المتوقعة على مدى السنوات العشرين الماضية، رغم الزيادة في التمويل. وعلى الرغم من أن المساعدة الإنسانية الدولية وصلت إلى 27.3 مليار دولار أمريكي في عام 2017، بزيادة قدرها 3 في المائة للسنة الثانية على التوالي، فإنه لا يزال هناك عجز نسبته 41 في المائة مسجلا في إطار عملية النداءات الموحدة للأمم المتحدة.⁽⁵⁾

20- وبما أن البرنامج يمول بالكامل من المساهمات الطوعية، فإن مسألة الموارد بالغة الحساسية. ويهدف البرنامج، من خلال اعتماد نظام للتخطيط والتنفيذ والإبلاغ عن الميزانية يربط موارده بالنتائج المحققة، إلى إثبات أنه يستخدم الموارد على النحو الأمثل في الإجراءات التي يتخذها، ويُبلغ بطريقة شفافة عن الجهود التي يبذلها لتحقيق هدف القضاء على الجوع. ووفقا للبرنامج، ينبغي أن تساعد هذه الشفافية المتزايدة في النهاية على الحصول على تمويل متعدد السنوات أكثر مرونة لتنفيذ مهامه.

(5) خطة البرنامج للإدارة (2019-2021)، الفقرتان 18 و19.

رابعاً- الملاحظات والتوصيات

1- تخطيط الميزانية

21- كان يتم تصميم وتطوير إطار ميزانية المعونة الغذائية الذي تحل محله الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات الحوافز القطرية لدعم تسليم المعونة الغذائية من خلال نظام قائم على المشروعات. فقد كان البرنامج يُعد ميزانية دخله ونفقاته على أساس المشروعات التي سيتم تنفيذها، ويقع كل مشروع في إحدى فئات البرامج الأربع⁽⁶⁾ المحددة في المادة الثانية-2 من النظام الأساسي. وكان هذا النهج يوفر نظرة مجزأة للعمليات في بلد معين. ولم يجعل من الممكن إقامة الصلة بالسياسات أو الأهداف المنشودة.

22- ويحدد النظام الجديد الاحتياجات التشغيلية للبرنامج على أساس النتائج التي يتعين تحقيقها. وبعد وضع الخطة الاستراتيجية القطرية، ينبغي أن تعكس الميزانية الناتجة النتائج التي يتعين تحقيقها، معبراً عنها من حيث حصائل ونتائج وأنشطة استراتيجية.

1-1 مراحل التخطيط

23- يجري تخطيط ميزانيات الحوافز القطرية على مرحلتين، تحديد الاحتياجات التشغيلية ويليها التخطيط القائم على الموارد. ويتألف تحديد الاحتياجات، أو إعداد ميزانية للفعالية التشغيلية⁽⁷⁾ من استخدام الاحتياجات كأساس لتحديد الموارد اللازمة للعمليات. ويهدف التخطيط القائم على الموارد إلى ترتيب الأولويات وفقاً لتنبؤات المساهمات.

1-1-1 الخطط الاستراتيجية القطرية

24- تعد الخطط الاستراتيجية القطرية، التي توضح إطار نتائج الخطة الاستراتيجية للبرنامج في كل بلد (انظر الشكل 1)، طريقة جديدة لتخطيط أنشطة البرنامج على المستوى القطري لمدة أقصاها خمس سنوات. وتوجهها الاستعراضات التي تجريها الحكومات بدعم من البرنامج⁽⁸⁾ وتوجه عن طريق إجراء تقييمات إضافية.

25- وتركز الخطط الاستراتيجية القطرية أو، حسب التقدم الذي أحرزته البلدان، الخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة أو الخطة الاستراتيجية القطرية المؤقتة الانتقالية أو عمليات الطوارئ المحدودة على ما يلي:

- تحديد احتياجات البلد وموضع البرنامج ودوره ومساهمته المحددة؛
- تحديد الحصائل والنواتج والأنشطة الاستراتيجية للبرنامج، على النحو المتفق عليه في خطط المساعدة الإنسانية أو المحدد بالتشاور مع الحكومات والشركاء في خطط التنمية الوطنية؛
- تحديد الموارد والدعم التقني والتوجيهات التي سينفذها البرنامج⁽⁹⁾؛

(6) المادة الثانية-2 من النظام الأساسي: فئات البرامج (النسخة المعمول بها قبل مارس/آذار 2019):

"حتى يتسنى للبرنامج أداء أغراضه، ينشئ المجلس التنفيذي فئات البرامج التالية:

- (أ) فئة البرامج الإنمائية، وتشمل برامج ومشروعات المعونة الغذائية لمساعدة التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وتشمل هذه الفئة من فئات البرامج مشروعات التعمير والاستعداد للكوارث وتقديم المساعدة الفنية للبلدان النامية لتنشئ أو تطور مشروعاتها الوطنية للمعونة الغذائية؛
- (ب) فئة مشروعات الإغاثة في حالات الطوارئ، لتقديم المساعدات الغذائية لتلبية الاحتياجات في حالات الطوارئ؛
- (ج) فئة مشروعات الإغاثة الممتدة، لتقديم المساعدات الغذائية لتغطية احتياجات الإغاثة الممتدة؛
- (د) فئة العمليات الخاصة للتدخل من أجل:

(1) تأهيل وتعزيز البنى الأساسية للنقل واللوجستيات وتقديم المساعدات التقنية بشكل مباشر أو غير مباشر للسماح بتسليم المساعدات الغذائية بسرعة وفعالية، خاصة لتلبية الاحتياجات في حالات الطوارئ وفي حالات الإغاثة الممتدة؛

(2) تعزيز التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة ومع الشركاء الآخرين عن طريق تقديم خدمات مشتركة معينة."

(7) استعراض الإطار المالي (WFP/EB.2/2016/5-B/1/Rev.1).

(8) الاستعراض الاستراتيجي الوطني للقضاء على الجوع. وسياسة الخطط الاستراتيجية القطرية (*WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1)، الصفحة 8.

(9) الاستعراض الاستراتيجي الوطني للقضاء على الجوع. وسياسة الخطط الاستراتيجية القطرية (*WFP/EB.2/2016/4-C/1/Rev.1)، الصفحة 8.

26- وتُعد المكاتب القطرية حصائلها ونواتجها وأنشطتها الاستراتيجية، امتثالاً للفئات الموحدة المحددة في إطار النتائج المؤسسية للبرنامج للفترة 2017-2021. وينبغي أن يتيح ذلك مرونة التكيف وتجميع النتائج على مستوى البرنامج في خط رؤية يربط كل نشاط بالنتائج والأهداف الاستراتيجية للبرنامج. كما ينبغي أن تتواءم الحصائل والنواتج والأنشطة الاستراتيجية للخطط الاستراتيجية القطرية مع نتائج شركاء البرنامج.

2-1-1 ميزانيات الحوافز القطرية

27- تحتوي كل خطة استراتيجية قطرية على ميزانية حافظة قطرية موزعة حسب الحصائل والأنشطة الاستراتيجية للبرنامج. وتوضع ميزانية الحافظة القطرية بعد تحديد خطة الرؤية واستعراض الاحتياجات التشغيلية للبلد (الخطة القائمة على الاحتياجات)، والتي تُمكن المكتب القطري من تحديد المستفيدين المستهدفين وعددهم والطرائق المطلوبة (تحويلات الأغذية، التحويلات القائمة على النقد) وكذلك الجدول الزمني لتنفيذ العمليات، والحصص الغذائية المقررة، وما إلى ذلك.

28- والميزانية المقدمة بناء على ذلك إلى المجلس التنفيذي للموافقة عليها هي الميزانية المطلوبة لتنفيذ الخطة الاستراتيجية القطرية على مدار مدتها الكاملة. وتحتوي ميزانية الحافظة القطرية على أجزاء سنوية إرشادية تُقابل كل سنة تقويمية، ولكن في وقت الموافقة على كل خطة استراتيجية قطرية، يوافق المجلس التنفيذي للبرنامج على ميزانية الحافظة القطرية على أساس الميزانية التي تجمع كل من الحصائل الاستراتيجية لمدة الخطة. ويتم اتخاذ القرارات على مستوى الحصائل الاستراتيجية، وليس على مستوى المشروعات، كما كان الحال في عملية إعداد الميزانية السابقة في البرنامج.

29- وكان هناك 39 مكتباً قطرياً، من بين 82 مكتباً قطرياً، في 22 فبراير/شباط 2019، تعمل بموجب خطط استراتيجية قطرية، و25 بموجب خطط استراتيجية قطرية مؤقتة انتقالية، و18 بموجب خطط استراتيجية قطرية مؤقتة.⁽¹⁰⁾

3-1-1 خطط التنفيذ

30- بعد الموافقة على الخطة الاستراتيجية القطرية وميزانياتها المتعددة السنوات، تضع المكاتب القطرية استراتيجية لتعبئة الموارد وتقدر الأموال التي تتوقع أن تتلقاها من الجهات المانحة. وبما أن الاحتياجات التشغيلية غالباً ما تتجاوز المساهمات الفعلية، فإنها تضع خطط تنفيذ قائمة على الموارد.

31- ويؤدي هذا النهج إلى أن تحدد المكاتب القطرية أولويات الأنشطة وتعديل عدد المستفيدين وحجم الحصص الغذائية ومدة المساعدة. وبالتالي، تشكل ميزانيات خطط التنفيذ المستوى الثاني من التخطيط التشغيلي السنوي في المكاتب القطرية التي تجعل من الممكن التمييز بوضوح بين الاحتياجات والخطط القائمة على الموارد الفعلية.

32- وتعد خطة التنفيذ أداة داخلية للبرنامج ولا تحتاج إلى موافقة المجلس التنفيذي عليها. ويتم تنفيذها ضمن الميزانية التي يوافق عليها المجلس. ويظل تقييم الاحتياجات بمثابة نقطة الانطلاق لدورة تخطيط الميزانية بأكملها والحد الأقصى لتدخلات البرنامج ما لم يتم تنقيح الخطة الاستراتيجية القطرية.

2-1 الموافقة على الخطط الاستراتيجية

1-2-1 معلومات إلى المجلس

33- يهدف التخطيط القائم على نهج الميزنة من أجل الفعالية التشغيلية إلى توفير تعريف أوضح للروابط بين الموارد اللازمة والنتائج (الأهداف الوطنية المتعلقة بالأهداف الاستراتيجية والحصائل الاستراتيجية والأنشطة) في بلد معين وكذلك توفير المزيد من الشفافية لأصحاب المصلحة. وينبغي أن يوفر ذلك للجهات المانحة صورة أكثر دقة للنتائج التي يتعين تحقيقها من خلال مساهماتهم.

(10) كان مكتب اليمن والصومال استثناءين حيث وافق المجلس التنفيذي على خططهما الاستراتيجية القطرية المؤقتة ولكنهما أصلاً اتباع هيكل الميزانية السابق حتى 31 مارس/أذار 2019 قبل اتباعهما لخططهما الاستراتيجية القطرية المؤقتة اعتباراً من 1 أبريل/نيسان 2019.

- 34- وإجمالاً، فإن ممثلي الدول المانحة في المقر وفي البلدان التي تمت زيارتها⁽¹¹⁾ لديهم تصور إيجابي للإصلاح الذي أجراه البرنامج وللجهود التي يبذلها للرد على استفساراتهم أثناء المشاورات.
- 35- ويقر مراجع الحسابات الخارجي بأهمية الإطار المرجعي المنطقي لميزانيات الحوافز القطرية وقيمتها المضافة. ومن خلال وضع خطة رؤية بين الأنشطة والنتائج، يمثل هذا الإطار أداة ينبغي أن تُحسّن مساءلة البرنامج وتعزز اتساق عمله مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى.
- 36- وتواجه وثائق التخطيط التشغيلي التي تشكل الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات الحوافز القطرية الخاصة بها صعوبات فيما يتعلق بالمستوى المناسب من التفاصيل الذي يتعين عرضه على المجلس للموافقة عليه.
- 37- وتعكس المشاعر التي أعربت عنها بعض الدول وجود تضارب في توقعات الجهات المانحة من الخطط الاستراتيجية القطرية. وتوضع الخطط الاستراتيجية القطرية بالفعل بدقة شديدة، حتى مستوى التزامات النفقات، ولكن لأسباب تتعلق بالبساطة، طلب المجلس عرض الخطط الاستراتيجية القطرية عليه بمستوى أقل من التفصيل من أجل الحصول على رؤية أكثر شمولاً. غير أنه، بناء على طلب المجلس، يمكن أن تقدم المكاتب القطرية أو شعبة الميزانية والبرمجة إليه تفاصيل (على سبيل المثال، عدد الأطنان المترية اللازمة من الأرز للوصول إلى مجموعة سكانية معينة). ومع ذلك:
- رأى ستة من أعضاء المجلس الذين تمت مقابلتهم⁽¹²⁾ أن مستوى المعلومات المقدمة للمجلس لا يزال عاماً جداً. وتتم الموافقة على الخطط الاستراتيجية القطرية وفقاً لبنود واسعة، على مستوى الحصائل الاستراتيجية ومجالات العمل. ويعتبر الوصول إلى معلومات مالية أكثر تحديداً مسألة معقدة.⁽¹³⁾ فعلى سبيل المثال، لا تتضمن الخطط الاستراتيجية القطرية مؤشرات الأداء، وتحليلاً للمخاطر وقيماً مرجعية للهدف وخطة الأساس. وأحد الأعضاء فوجئاً بالتطبيق المحدد للخطط الاستراتيجية القطرية لأنها لا تتضمن تفاصيل كافية وقت الموافقة عليها، مشيراً إلى مثال التحويلات القائمة على النقد. وأشار في هذا المجال إلى أن مكتبا قطرياً كان يوزع قسائم وأن الخطة الاستراتيجية القطرية لم تزوده بمعلومات عن الطريقة المحددة التي سيتم تطبيقها.
 - رأى اثنان من أعضاء المجلس أن المسائل الشاملة التي يهتمان بها بشكل خاص، مثل مسائل البيئة أو المساواة بين الجنسين، ليست مدرجة في الخطة الاستراتيجية القطرية، على الرغم من أن البرنامج قال إنه يعمل على دمجها في الخطط الاستراتيجية القطرية.
- 38- ومن ناحية أخرى، فإن النظير المقابل لربط الأنشطة في بلد ما بالنتائج الإجمالية التي يستهدفها البرنامج هو تعقيد النظام. وتهدف المستويات الثلاثة الأولى من كل خطة استراتيجية قطرية (الأهداف الاستراتيجية أو أهداف التنمية المستدامة والأهداف الاستراتيجية للبرنامج والحصائل الاستراتيجية للبرنامج) إلى دمج كل خطة استراتيجية قطرية في النهج المطبق على نطاق الأمم المتحدة ولكنها ليست خاصة بالبلد بعينه. وتتم قراءة النفقات من خلال ثلاث شبكات: الحصائل الاستراتيجية المباشرة، ومجالات التركيز (الأزمات، والقدرة على الصمود، والأسباب الجذرية)، والأنشطة. والمكسب من حيث المعلومات حقيقي. ويتم توضيح القراءة الإجمالية ولكن، من ناحية أخرى، لا يتم تبسيطها.
- 39- ويبلغ طول النصوص الرئيسية الأربعة نفسها التي تنظم خارطة الطريق المتكاملة بأكملها ما مجموعه 129 صفحة.⁽¹⁴⁾ وخضعت لتعديلات مختلفة خلال مرحلة الإطلاق. وتُستكمل بنصوص محددة، مثل النص بشأن "استعراضات القضاء على

(11) عُقدت لقاءات مع ست جهات مانحة في المقر ومع سبع جهات مانحة في سبعة بلدان في الميدان، حيث أجرى ما مجموعه 23 مقابلة (6 في المقر و17 في الميدان).

(12) طلب أعضاء المجلس الذين تمت مقابلتهم عدم ذكر اسمهم، نظراً لأنهم كانوا يرغبون فقط في تأييد المواقف الرسمية المقدمة في دورات المجلس التنفيذي.

(13) أبلغ اثنان من أعضاء المجلس عن صعوبات في الوصول إلى بيانات ميزانية البرنامج وبياناته الاستراتيجية، على الرغم من إمكانية الوصول إليها عبر الشبكة الداخلية للبرنامج. وتنشأ هذه الصعوبات عن عدة أسباب: رد البرنامج البطيء على الأسئلة المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات، والتي يمكن أن تؤدي إلى الإجابة عليها إلى مساعدة أعضاء المجلس في العثور على البيانات التي يبحثون عنها على الشبكة الداخلية للبرنامج. وبصورة أعم، فإن تعقيد الشبكة الداخلية للبرنامج لا ييسر الوصول المباشر إلى هذه البيانات. وأخيراً، أعرب أعضاء المجلس عن رغبتهم في أن يتم إخطارهم في كل مرة يتم فيها نشر وثيقة من البرنامج تتناول بيانات الميزانية والبيانات الاستراتيجية هذه، وهو ما لا يحدث في الوقت الحالي.

(14) الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2017-2021): الصفحة 42؛ وسياسة الخطط الاستراتيجية القطرية: الصفحة 22؛ واستعراض الإطار المالي: الصفحة 25؛ وإطار النتائج الموسمية المنقح (2017-2021): الصفحة 40.

الجوع". ومن المرجح أن يتيسر فهم الصورة كاملة من خلال إصدار وثيقة موجزة، لا تتجاوز ثماني أو عشر صفحات، وتحديثها بشكل منتظم.

التوصية 1- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تقوم الأمانة بما يلي: (أ) إصدار وثيقة موجزة لعناية المجلس، توفر لمحة عامة عن خارطة الطريق المتكاملة، (ب) الاتصال بالدول الأعضاء من أجل تحديد كيفية تلبية احتياجاتها بشكل أفضل، مع التمييز بين المعلومات الاستراتيجية اللازمة للحكومة، والمعلومات المفصلة عن الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانياتها، والتي يجب أن تكون متاحة على مختلف مواقع وبوابات البرنامج.

2-2-1 طريقة تحديد الاحتياجات

40- لا تتوافق الاحتياجات التشغيلية التي يقدرها البرنامج في كل خطة استراتيجية قطرية مع التمويل اللازم لمساعدة جميع السكان الذين يعانون من ضائقة غذائية في بلد معين، ولكنها تتوافق فقط مع الاحتياجات اللازمة لتقديم المساعدة إلى أشد السكان ضعفاً. وتُعد الخطة الاستراتيجية القطرية وفقاً للاحتياجات المقدرة للبلد والتي سيتمكن البرنامج من الاستجابة لها: المسألة لا تتعلق بمجمل الاحتياجات المقدرة للبلد المعني، ولكن بالقدرة التشغيلية للبرنامج على تلبيتها ضمن ولايته. وبالتالي، فهي حل وسط بين الاحتياجات النظرية القصوى وقدرة البرنامج على تقديم خدماته، مما يؤدي إلى تركيز الجهود على أشد الفئات ضعفاً.

41- وبالتالي، إذا كان هناك 821 مليون شخص يعانون من سوء التغذية حول العالم في عام 2017، فإن البرنامج يركز على ما يقدر بنحو 124 مليون شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي الحاد وتهدف إلى مساعدة 78.8 مليون شخص في نهاية المطاف.⁽¹⁵⁾

42- ويشار إلى تركيز البرنامج على الاحتياجات التي يستطيع أن يلبيها، بدلاً من الاحتياجات العالمية، بناءً على ولايته وموافقة الحكومات المتلقية، في خطة البرنامج للإدارة وفي الخطط الاستراتيجية القطرية. غير أن مراجع الحسابات الخارجي خلص إلى أن بعض أصحاب المصلحة (الجهات المانحة والموظفون الميدانيون) ليس لديهم دائماً فهم واضح لهذا المفهوم.

43- ونتيجة لذلك، يمكن أن يؤدي ذلك إلى اللبس بشأن ماهية الميزانية الحقيقية. وهل تتكون من الموارد المتاحة لتنفيذ عمليات البرنامج في البلدان التي ينشط فيها (خطة التنفيذ)، أو الموارد اللازمة لتنفيذها (خطة الاحتياجات)؟ وتتلصص صياغة البرنامج لاحتياجاته التشغيلية بالبحث عن التمويل بقدر أكبر مما تتعلق بتخطيط الميزانية.

44- وعلى مستوى البرنامج ككل، يمكن توضيح الفجوة بين الاحتياجات المحددة على هذا النحو والإيرادات الفعلية في الجدول أدناه:

الجدول 1: المتطلبات التشغيلية وخطط التنفيذ في الفترة 2016-2019 (مليون دولار أمريكي)

2019	2018	2017	2016	
9 796	9 011	9 007	8 687	المتطلبات التشغيلية
6 479	5 878	5 385	4 744	خطة التنفيذ
34	35	40	45	فجوة التمويل المتوقعة (بالنسبة المئوية)

المصدر: خطة البرنامج للإدارة.

45- وسيكون توضيح المفاهيم مفيداً لتجنب أي سوء فهم بين الجهات المانحة والدول المتلقية: الاحتياجات المثالية، والاحتياجات ذات الأولوية للسكان المستهدفين، والاحتياجات المكيفة وفقاً لقدرة البرنامج على تلبيتها، والاحتياجات ذات الأولوية.

46- وعلى الرغم من أن الاحتياجات التي يرى البرنامج أنه قادر على تلبيتها ليست سوى تقدير، فإن الفجوة الكبيرة بين هذه الاحتياجات والميزانيات القائمة على الموارد (ثلث الاحتياجات المحددة في عام 2019) يمكن أن تؤدي إلى إثارة الشك لدى

⁽¹⁵⁾ خطة البرنامج للإدارة (2019-2021)، الفقرة 52 والجدول الثالث-1.

بعض الجهات المانحة. وعلى سبيل المثال، أعربت بعض الجهات المانحة التي التقى بهم فريق المراجعة في الميدان عن دهشهم من الفجوة بين الاحتياجات المستهدفة والإنجازات، ونتيجة لذلك، اشتكوا من مشروعات الخطط الاستراتيجية القطرية الطموحة للغاية، والتي اعتبرت غير واقعية في مواجهة القيود الميدانية والقدرات الفعلية للبرنامج. وذكرت إحدى الجهات المانحة أنه يمكن تفسير مثل هذا السلوك على أنه نقص في الكفاءة من جانب البرنامج، وهو ما لا يوفر حافزا لزيادة إيرادات المساهمات أو خفض مستوى التخصيص خوفا من إساءة استخدام إيرادات المساهمة.

47- وهناك مخاطر أخرى تتعلق بقابلية تبادل المساهمات. وكما هو النظام حاليا، من الممكن تحويل الأموال داخل مكتب ما بين أنشطة نفس الحصيلة الاستراتيجية إذا لم يتم تخصيص تلك الأموال وإذا لم يتم تجاوز الميزانية الواردة في الخطط الاستراتيجية القطرية. وهناك مخاطر أن يزيد المكتب ميزانيته قدر الإمكان لضمان المزيد من المرونة في إدارة أمواله، دون أن يكون لديه القدرة على إدارة هذه الأموال إذا كان سيحصل عليها. وفي نهاية المطاف، يمكن أن يؤدي هذا السلوك إلى انعدام الشفافية فيما يتعلق بالجهات المانحة. ومع ذلك، فإن هذه المخاطر محدودة بانخفاض نسبة المساهمات غير المخصصة لأغراض محددة وكذلك نشر تقارير البرنامج للجهات المانحة فيما يتعلق باستخدام أموالهم.

48- وفي حين أن النهج القائم على الاحتياجات المطبق عند الموافقة على الخطط الاستراتيجية القطرية يفترض أن يراعي القدرة الفعلية للمكاتب القطرية على تنفيذها، فإن تقرير المراجعة الداخلية عن خارطة الطريق المتكاملة المؤرخ أبريل/نيسان 2018 توصل إلى استنتاجات مؤهلة⁽¹⁶⁾ تؤكد التردد الذي عبرت عنه بعض الجهات المانحة. فلم تشمل بعض الخطط الاستراتيجية القطرية على تقديرات لقدرة البرنامج على تنفيذ أنشطة معينة. وبالإضافة إلى ذلك، لم تكن أساليب تقييم الاحتياجات متجانسة. ففي بعض المكاتب القطرية، تم تعديل التنبؤات وفقا لمستويات التمويل السابقة، في حين أعربت مكاتب أخرى عن احتياجاتها فيما يتعلق بالدعوة إلى التمويل.

التوصية 2- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تلخص كل خطة استراتيجية قطرية طريقة تحديد الاحتياجات، ولا سيما العوامل التي أخذت في الاعتبار لتقدير قدرة البرنامج على تنفيذها بشكل واقعي.

3-1 التنسيق مع الأمم المتحدة

49- إن أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية هي أطر النتائج الاستراتيجية المتوسطة الأجل التي ينبغي أن توجه الرؤية والإجراءات الجماعية لمنظومة الأمم المتحدة على المستوى القطري من أجل تحقيق الأولويات الإنمائية الوطنية.

50- ولا تتواءم مدة نصف دورات الخطط الاستراتيجية القطرية تقريبا (48.9 في المائة⁽¹⁷⁾) مع أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وتفسر الرغبة في عدم تأخير تنفيذ النظام الجديد لعدة سنوات هذا التناقض. غير أن هذه المزملة ينبغي أن تكون عاملا مهما في ضمان التعاون الأمثل بين منظمات الأمم المتحدة، سواء لتوضيح تقاسم الاختصاصات أو إقامة تعاون بينها على المدى الطويل.

51- ولم تتم مواءمة دورتي إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والخطط الاستراتيجية القطرية إلا عندما كان من الممكن القيام بذلك ببساطة، أي عندما كان تاريخ إطلاق وثيقتي الإطارين متسقا. وكانت أولوية البرنامج تتمثل في التعاون مع الحكومات لإجراء الاستعراضات الاستراتيجية للقضاء على الجوع التي مكّنت من مواءمة الاستراتيجية الوطنية مع هدف التنمية المستدامة 2. وأثيرت مسألة المواءمة في التقييم الاستراتيجي للخطط الاستراتيجية القطرية الذي يجريه مكتب التقييم على أساس تجريبي وتم تناولها في استجابة الإدارة للتوصيات الواردة في التقرير⁽¹⁸⁾.

(16) المراجعة الداخلية للمرحلة التجريبية لخارطة الطريق المتكاملة في البرنامج، تقرير المراجعة الداخلية AR/18/05. التعليق 7، الصفحة 21.

(17) الأرقام المقدمة من البرنامج في 31 يناير/كانون الثاني 2019.

(18) WFP/EB.2/2018/7-A/Add.1، الصفحة 4: "سيبدأ استعراض إداري شامل مرتبط باستعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية، وذلك بالاستناد إلى جميع الجهود الحالية، بما في ذلك تلك التي تضطلع بها المكاتب الإقليمية، رهنا بالنتائج النهائية للجهود الحالي لإصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية، بما في ذلك إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية ونظام المنسق المقيم الذي أعيد تنشيطه، وأثار هذه الخطة على الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة. وسيدرس الاستعراض التوافق مع الأولويات الوطنية وتطوير الشراكات الاستراتيجية، والتقدم المحرز نحو زيادة مرونة التمويل وإمكانية التنبؤ به، ومواءمة الخطط الاستراتيجية القطرية مع أطر عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية."

- 52- ومن عيوب المواءمة في وقت مبكر ابتداء من إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية التالي هو وقف بعض الخطط الاستراتيجية القطرية التي يجري تنفيذها حالياً وتجديد العمل الكبير الذي ينطوي عليه إعداد الخطط الاستراتيجية القطرية بسرعة أكبر مما كان متوقعا. ومن ناحية أخرى، تؤدي المواءمة إلى تجنب بقاء فجوة معقدة يتعين إدارتها لسنوات قادمة ووجود حاجة إلى مزيد من التوضيح.
- 53- وسوف يتمثل النهج العملي في الحد من المواءمة مع الخطط الاستراتيجية القطرية التي كانت جارية منذ ثلاث سنوات ونصف أو أربع سنوات في بداية إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية.

التوصية 3- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بمواءمة دورات الخطط الاستراتيجية القطرية الأقرب إلى نهاية مدتها (بعد السنة الثالثة) مع خطط إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية التالي.

- 4-1 نطاق ودور الخطط الاستراتيجية القطرية
- 1-4-1 فرضية الخطط الاستراتيجية المتعددة البلدان
- 54- يضمن وجود خطط استراتيجية على نطاق قطري تحديد المكتب المسؤول عن التنفيذ بوضوح.
- 55- ويجري حالياً تناول المواضيع الهامة المشتركة بين عدة بلدان دون الحاجة إلى وثيقة مشتركة (اللاجئون السوريون، مثلاً). غير أن السؤال الذي يطرح نفسه هو ما إذا كانت الخطط التي تغطي العديد من البلدان التي تواجه صعوبات مماثلة لن تساعد على جذب مساهمات من الجهات المانحة المحتملة بشكل أفضل من العديد من الموضوعات الأصغر حجماً.
- 56- ويمكن أن يؤدي الاهتمام المتزايد بمسألة ما إذا غطت منطقة أوسع إلى زيادة اهتمام هذه الجهات المانحة. وتعمل المكاتب بالفعل في العديد من البلدان.⁽¹⁹⁾ وأبلغ البرنامج مراجع الحسابات الخارجي بأن أول خطة استراتيجية متعددة البلدان ستقدم إلى المجلس للموافقة عليها في دورته السنوية لعام 2019.
- 57- وفي حين أن فعالية مثل هذه الخطط الاستراتيجية القطرية المتعددة البلدان لم تثبت حتى الآن، فإن التجربة تستحق الدراسة على عدد قليل من الحالات الملموسة.
- 58- ومن أجل الحفاظ على مسؤولية الوكالات المنفذة، يمكن أن ينظر البرنامج في تكليف المكتب الإقليمي بتنسيق إعداد المشروع بالاتصال مع مديري المكاتب القطرية المعنية، وترك لكل مكتب المسؤولية عن التنفيذ في بلدانهم.

التوصية 4- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بدراسة تنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية المتعددة البلدان.

- 2-4-1 الخطط الاستراتيجية القطرية والنداءات للمساهمات
- 59- عقب المقابلات التي أجريت في الميدان مع الموظفين المسؤولين عن الجهات المانحة والعلاقات مع القطاع الخاص، بدأ أن الوحدات المعنية بالشرائح في بعض البلدان لا تستخدم الخطة الاستراتيجية القطرية والميزانية المرتبطة بها على أساس يومي مع ممثلي الجهات المانحة من أجل التماس التبرعات. وتفضل المكاتب إجراء نداءات شخصية للمساهمات بناء على ملامح كل جهة مانحة، مع التركيز على جزء من نشاط ما أو عدة مكونات من أنشطة مختلفة.
- 60- وهناك أربعة أسباب لعدم إرسال الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات الحوافز القطرية الخاصة بها مباشرة إلى الجهات المانحة:
- من حيث المبدأ، لم يقدم المقر أي تعليمات بشأن هذا الموضوع؛
 - قد لا يكون لدى الجهات المانحة الرغبة أو الوقت لقراءة الخطط الاستراتيجية القطرية بالتفصيل أو دراسة المسائل المتعلقة بالميزانية؛

(19) حالة أمريكا الوسطى، على وجه الخصوص.

- يجب تحديد أولويات النداءات للمساهمات بناء على الاحتياجات الفورية للعمليات الجارية؛
- عند تقديم خطة استراتيجية قطرية، هناك مخاطر تتمثل في ألا تمول الجهات المانحة إلا بعض الأنشطة (مساعدة اللاجئين، وبشكل عام، الأنشطة المتعلقة بأكثر الأخبار وضوحاً)، بينما يمكن لشعبة الشراكات مع الحكومات أن تختار، في ظل في النظام الحالي، الأنشطة التي تقدمها إلى الجهات المانحة، وبالتالي تشجيع، إلى حد ما، الأنشطة التي قد يتم تجاهلها بخلاف ذلك.
- 61- وحتى إذا كانت التفسيرات حول سبب عدم استخدام الخطط الاستراتيجية القطرية والميزانيات المرتبطة بها مباشرة للنداءات الموجهة إلى الجهات المانحة مفهومة، فإن هذا النهج لا يضمن الشفافية التي تعهد بها الإصلاح.
- 62- ولمعالجة مسألة الشفافية هذه، ينصح مراجع الحسابات الخارجي البرنامج بتشجيع موظفي المكاتب القطرية على إعطاء أهمية أكبر للخطط الاستراتيجية القطرية الشاملة في نداءاتها للمساهمات. وسيسمح ذلك للجهات المانحة بفهم اتساق عمل البرنامج بشكل أفضل، والأثر الكلي لمساهماتها. ومن غير المرجح أن يؤدي ذلك إلى توقفها عن تخصيص المساهمات، ولكنه سيشجعها على تقديم مساهمات لعدد أكبر من الأنشطة، من خلال لفت انتباهها إلى الأنشطة التي لم تكن تعتقد أنهم ستسهم فيها من النظرة الأولى.

التوصية 5- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بما يلي: (أ) أن تعتمد المكاتب القطرية بدرجة أكبر على محتوى الخطط الاستراتيجية القطرية والميزانيات المرتبطة بها عند إصدار نداءاتها للمساهمات، (ب) يوصي أيضاً الأمانة بأن تواصل مناقشة الجهات المانحة بتقديم مزيد من التمويل المرن والذي يمكن التنبؤ به بهدف زيادة الكفاءة التشغيلية للخطط على المدى الطويل.

- 2- **تنفيذ الميزانية**
- 63- لم تقدم الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات الحوافز القطرية خطة رؤية يربط الأنشطة بالأهداف والغايات والحصائل الاستراتيجية فحسب، بل قدمت أيضاً هيكلًا جديدًا للتكاليف. ويعتبر هيكل التكاليف الجديد هذا عاملاً في الشفافية في استخدام الموارد التي يرغب البرنامج في تحقيقها.
- 1-2 **هيكل التكاليف الجديد**
- 64- تضع ميزانيات الحوافز القطرية برامج للموارد اللازمة لتنفيذ عمليات البرنامج على المستوى القطري.
- 65- والنشاط هو أدنى مستوى للتخطيط ومراقبة الميزانية من جانب المقر على المكاتب القطرية.⁽²⁰⁾ وبعبارة صريحة، فإن هذا يعني أنه إذا كان النشاط يشمل، على سبيل المثال، مجموعات مختلفة من المستفيدين أو المناطق الجغرافية، فإن تخطيط النفقات سيظل على مستوى النشاط. وينطبق هذا المبدأ أيضاً على مراقبة الميزانية، أي لا يجوز أن تتجاوز النفقات المبالغ المخصصة على مستوى النشاط الكلي.
- 66- ومع ذلك، تدير المكاتب القطرية تنفيذ الميزانية بمستوى أكثر دقة: تقدير التكاليف وتسجيل النفقات. وبالنسبة لكل نشاط مقرر، تتضمن ميزانية الحافزة القطرية مخصصات مقدرة وسجلات للتكاليف على خمسة مستويات فرعية:
 - المستوى 1: فئات التكاليف الكلية (تكاليف النقل، وتكاليف التنفيذ، وتكاليف الدعم المباشرة، وتكاليف الدعم غير المباشرة)
 - المستوى 2: طرائق التحويل (الأغذية، والتحويلات القائمة على النقد، وبناء القدرات، وتقديم الخدمات)
 - المستوى 3: توزيع الأغذية والتحويلات القائمة على النقد بين قيمة التحويل وتكاليف التحويل
 - المستوى 4: توزيع الطرائق بين فئات تخطيط التكاليف (مثل النقل والتخزين والإعانات للشركاء المتعاونين)

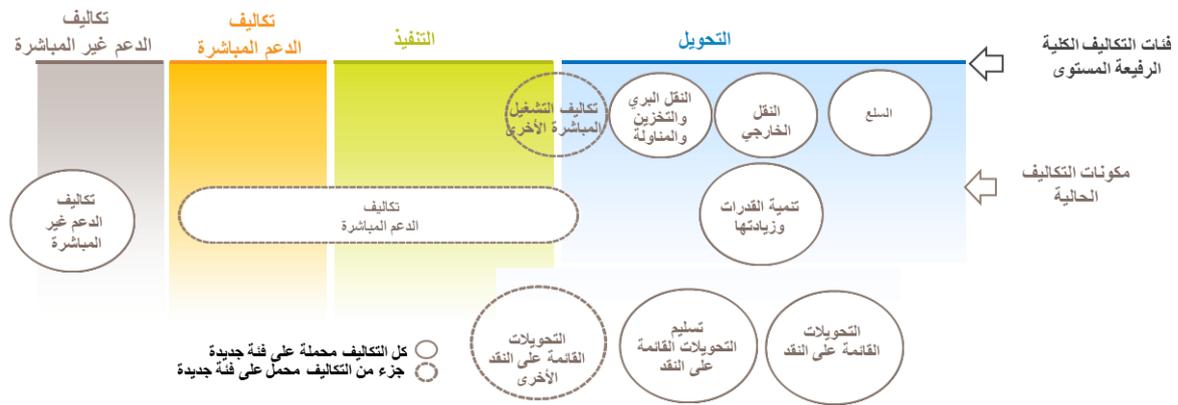
(20) المبادئ التوجيهية لميزانيات الحوافز القطرية.

- المستوى 5: توزيع فئات تخطيط التكاليف بين بنود تخطيط التكاليف (مثل النقل بين النقل البحري والنقل الداخلي).
- 67- وعند برمجة الأنشطة والموارد على أساس محور رأسي (خط الرؤية، انظر الشكل 1)، يتم فرض محور أفقي لتوزيع التكاليف من أجل تقديرها وتسجيلها.

2-2 قابلية قراءة التكاليف

- 68- إن هيكل التكاليف الجديد ييسر تحديد العوامل الدافعة للتكاليف. وتم الاستعاضة عن مكونات التكاليف العشرة المستخدمة في النظام القديم⁽²¹⁾ بأربع فئات تكاليف كلية: النقل والتنفيذ وتكاليف الدعم المباشرة المعدلة وتكاليف الدعم غير المباشرة.

الشكل 2: هيكل التكاليف بميزانيات الحوافظ القطرية وقبل ميزانيات الحوافظ القطرية



- 69- ويتم تعريف فئات التكاليف الكلية على النحو التالي:⁽²²⁾

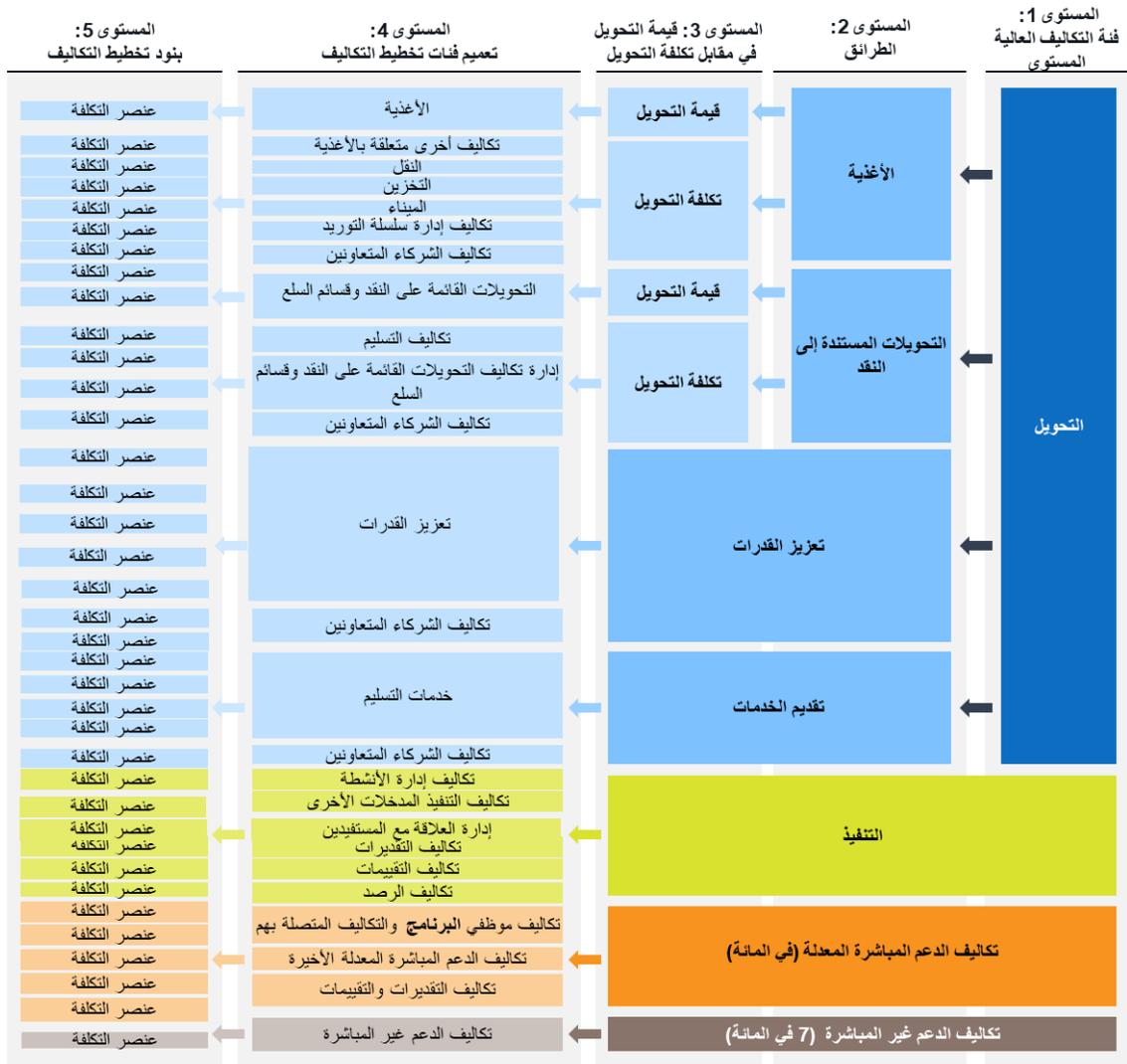
- **تكاليف التحويل** تمثل تكاليف تضاف مباشرة إلى قيمة تحويل الأغذية والتحويلات القائمة على النقد، وإلى تكاليف تحويل المساعدات الغذائية والتحويلات القائمة على النقد وأنشطة بناء القدرات وتقديم الخدمات. وبالتالي، فإن تكاليف النقل هي قيمة النقل والتكاليف التي لا يمكن فصلها عن النقل. وعلى سبيل المثال، فإن تكاليف نقل سلعة ما لن تكون منفصلة عن تلك السلعة.
- **تكاليف التنفيذ** هي جميع التكاليف التي تُسند مباشرة إلى تنفيذ الأنشطة المرتبطة بالتحويل. ولا تصنف هذه التكاليف قيمة مباشرة إلى التحويل ولا تكون دائماً محددة لطريقة تحويل. وتُخصص تكاليف التنفيذ إلى نشاط معين، على سبيل المثال، تكاليف الموظفين المشاركين مباشرة في تنفيذ النشاط، مثل موظفي التغذية المدرسية.
- **تكاليف الدعم المباشرة المعدلة** تغطي جميع التكاليف التي تتم إدارتها على مستوى المكاتب القطرية والتي تسهم في أنشطة متعددة متعلقة بتحويل المساعدة وتنفيذ البرامج. وتُخصص هذه التكاليف للأنشطة التي تطبق نسبة محددة للمكتب القطري لتكاليف التحويل السنوية وتكاليف التنفيذ. وتعتمد هذه التكاليف على حضور البرنامج في بلد ما وتتأثر بحجم الأنشطة في البلد.
- **تكاليف الدعم غير المباشرة** تشمل التكاليف التي تقابل التكاليف العامة التي تدعم أداء الأنشطة ولكنها غير مرتبطة مباشرة بوجودها.

- 70- وتنقسم هذه الفئات الكلية نفسها إلى طرائق تدخل وفئات إنفاق أكثر تفصيلاً.

(21) استعراض الإطار المالي، الفقرة 38.

(22) التعاريف تستند إلى المبادئ التوجيهية لميزانيات الحوافظ القطرية ودليل خارطة الطريق المتكاملة واستعراض الإطار المالي.

الشكل 3: فئات التكاليف



المصدر: استعراض الإطار المالي.

71- ويتسم الهيكل الجديد بالعديد من المزايا من حيث الشفافية:

- توفر فئات التكاليف الكلية الأربع التي تحل محل الفئات العشر المستخدمة في الهيكل السابق وصفا أكثر وضوحا لطبيعة النفقات المتكبدة.
- يمكن تمييز قيمة الأغذية أو التحويلات القائمة على النقد التي تعود بفائدة مباشرة على المستفيدين عن التكاليف المرتبطة بها (مثل تكاليف النقل، أو تكاليف الشركاء المتعاونين).
- يُستخدم مفهوم تكاليف الدعم المباشرة بشكل أكثر دقة. وبخلاف نفقات التنفيذ، التي تُخصص لنشاط ما والمحددة لطريقة ما، فإن تكاليف الدعم المباشرة تدعم عمل المكتب ككل.
- ينقسم مفهوم تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى، التي تتضمن نفقات ذات طابع غير متجانس، إلى فئات فرعية أكثر دقة، إما لأنها ترتبط بوضوح بالتحويلات (تكاليف الشركاء المتعاونين، وتكاليف تعبئة وتغليف الأغذية، وما إلى ذلك) أو بالتنفيذ (التدريب، وحلقات العمل، وما إلى ذلك).

72- وإجمالا، ينبغي أن تسهم التغييرات الملحوظة ضمن هيكل تصنيف التكاليف في تحسين قابلية القراءة عموما. ولا يؤدي التبرير المنطقي للفئات ولا منطقتها إلى نقد المبدأ الذي تقوم عليه.

3-2 تعقيد الميزانية

- 73- يحدد هيكل الميزانية الجديد أربعة معايير لتخصيص التكاليف يجب إدراجها في أي وثيقة ميزانية ونفقات: النتائج والآثار الاستراتيجية المباشرة، ومجالات العمل (مجالات التركيز – الأزمات، والقدرة على الصمود، والأسباب الجذرية)، وفئات البرامج (تحويلات الموارد غير المشروطة لدعم الحصول على الغذاء) وفئات التكاليف (التحويل والتنفيذ وما إلى ذلك).
- 74- ويجب أن تشير المعاملة إلى عدة نظم رموز: الرمز الذي يشير إلى النشاط والأثر المباشر والحصيلة الاستراتيجية (أو رمز WBS)؛ ورمز بند الالتزام، الذي يشير إلى فئة التكاليف؛ ورمز دفتر الأستاذ العام، الذي يشير إلى طبيعة النفقات.
- 75- وتُعرّف النفقات على مستوى عالٍ من التفصيل فيما يتعلق بفئات التكاليف الكلية ورموز بنود الالتزام المرتبطة بها. وتنقسم طرائق التحويل الأربع (الأغذية، والتحويلات القائمة على النقد، وبناء القدرات، وتقديم الخدمات) إلى المستوى الأكثر دقة (الفئة 5 في الشكل 3)؛ على سبيل المثال، نوع النقل (داخل البلد أو البري) لنفقات النقل المرتبطة بتحويل الأغذية. وفي المجموع، كان هناك 28 فئة من فئات تكاليف الميزانية في نهاية ديسمبر/كانون الأول، بما في ذلك 13 فئة لطريقة تحويل الأغذية. وهناك 13 فئة نشاط لتخصيص الأنشطة.
- 76- وقد وضعت المبادئ التوجيهية لميزانيات الحوافز القطرية في نوفمبر/تشرين الثاني 2016 وجرى تنفيذها عشر مرات بحلول 16 نوفمبر/تشرين الثاني 2018، وأضحت النظام تدريجياً. كما أدخلت عليها تبسيطات. وينبغي أن تكون هذه المبادئ التوجيهية مستقرة الآن. وتستند مبادئ تخصيص التكاليف إلى تعريفات الفئات الكلية وطرائق التحويل وتمييز المستوى الثالث بين القيمة وتكاليف التحويل. وتكون هذه التعاريف مصحوبة بأمثلة غير حصرية حسب نوع التكاليف.

1-3-2 عملية التبسيط

- 77- يدرك البرنامج التعقيد الذي تم إدخاله. ومن أجل مراعاة الصعوبات في تنفيذ الهيكل الجديد للميزانية، أُدخلت تبسيطات على فئات التكاليف في عام 2019. وهي تتعلق بتكاليف التنفيذ وتكاليف تقديم الخدمات وتخصيص التكاليف الإدارية.
- تم تجميع جميع تكاليف التنفيذ في فئة تكاليف واحدة من أربعة مستويات بدلاً من أربع فئات. ولا يغير هذا التبسيط مبادئ تخصيص التكاليف. وتم تكيفه مع الحاجة إلى تجنب أي مواصفات زائدة لا تضيف قيمة. وبالمثل، فإن تبسيط هيكل تكاليف تقديم الخدمات ذو صلة أيضاً.
- فيما يتعلق بالتكاليف الإدارية مثل التكاليف المتعلقة بالمركبات أو تكاليف إيجار المكاتب الميدانية وتشغيلها، فقد تم تخصيصها وفقاً لثلاث فئات كلية مختلفة (التحويل أو التنفيذ أو تكاليف الدعم المباشرة) وتوسع فئات فرعية من المستوى 4 حسب نوع التحويل أو النشاط. ويؤدي التبسيط إلى تحميل جميع التكاليف المتعلقة بأنشطة محددة على فئة التنفيذ على حساب فئة التحويل. وتمثل التكاليف الإدارية التي تغيرت فئتها نحو 86 مليون دولار أمريكي أو 0.67 في المائة من تكاليف ميزانيات الحوافز القطرية.
- 78- وأدى هذا التبسيط إلى حدوث تغيير طفيف في هيكل الميزانية ولكن إلى انخفاض كبير في عبء العمل.

2-3-2 فئات النشاط

- 79- حدد البرنامج 13 فئة للأنشطة المؤسسية، وترد في الملحق الأول لإطار النتائج المؤسسية المنقح للبرنامج (2017-2021).⁽²³⁾ وتستخدم هذه الفئات للسماح بالربط بين الإجراءات في الميدان وأهداف البرنامج. ووفقاً للمبادئ التوجيهية لميزانيات الحوافز القطرية، ينبغي أن يندرج النشاط في فئة نشاط واحدة فقط⁽²⁴⁾ مثل "تحويلات الموارد غير المشروطة لدعم الحصول على الغذاء" أو "الوجبات المدرسية".

(23) WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1.

(24) يُستخدم النشاط لتجميع البيانات المقدمة في بوابة خطة إدارة، أو في بوابة التحليلات (<https://mpdata.wfp.org/> و <https://irm.analytics.wfp.org/category/planning>).

80- وترك المقر للمكاتب القطرية حرية اختيار الأنشطة التي ينبغي إدراجها في خططها الاستراتيجية القطرية. ويتم تحديد أنشطة الخطط الاستراتيجية القطرية على المستوى المحلي وفقا للفئات الموحدة للبرنامج فضلا عن الأولويات الوطنية حسب السياق. وبالتالي قد يكون لها عناوين مختلفة في بلدان مختلفة، على الرغم من أنها تظل مرتبطة بفئات مؤسسية لإبلاغ المقر. وتتم صياغتها بحرية ويؤدي التقييم المحلي إلى توفير قدر أكثر أو أقل من التفاصيل عن النشاط. وعلى سبيل المثال:

- تشمل **الخطة الاستراتيجية القطرية لغواتيمالا** على النشاط "توفير أغذية مغذية متخصصة للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و23 شهرا ورسائل التغيير الاجتماعي والسلوكي للنساء والرجال لضمان أن توفر الأطعمة للسكان المستهدفين مغذيات كافية"، بينما تشمل **الخطة الاستراتيجية القطرية لأوغندا** على النشاط "توفير المساعدة الغذائية والتغذوية للاجئين". ويتم توحيد هذين النشاطين بعد ذلك في فئة النشاط 1 "تحويلات الموارد غير المشروطة لتعزيز الحصول على الغذاء". وبالتالي، توحد فئات الأنشطة المؤسسية الأنشطة غير المتجانسة إلى حد ما وفي هذه الأمثلة يمكن أن تندرج بعض مكونات النشاط في الفئة المؤسسية 5 من أنشطة العلاج التغذوي؛

81- وتسلط هذه الأمثلة الضوء على صعوبتين تؤديان إلى إضعاف قابلية قراءة البيانات الإجمالية، وفي نهاية المطاف الصلة بين الموارد والنتائج المحددة بموجب خط الرؤية.

- يؤدي الافتقار إلى التوحيد في تعريف الأنشطة إلى وجود تباين بين الخطط الاستراتيجية القطرية بناء على ما إذا كانت ستلجأ إلى مضاعفة الفئات لأغراض الرؤية أو تجميعها لأغراض التبسيط بدلا من ذلك.

- يمكن للنشاط المحدد على مستوى الخطة الاستراتيجية القطرية لبلد ما أن يتضمن فئات نشاط مختلفة. وبالتالي، فإن النشاط المخصص أساسا لتوزيع الأغذية الذي لا يخضع لشروط ("تحويلات الموارد غير الخاضعة لشروط لتعزيز الحصول على الغذاء") يمكن أن يتضمن أنشطة التغذية أو الوقاية من سوء التغذية أو التغذية المدرسية (التي يجب أن تندرج تحت فئات "علاج سوء التغذية" و"الوقاية من سوء التغذية" و"الوجبات المدرسية"، على التوالي). وبالتالي، يؤدي تجميع كل التكاليف في فئة نشاط مؤسسي إلى تجميع تدخلات غير موحدة، مما يقلل إمكانية رؤية الأنشطة المنفذة فعلا.

82- ويواجه البرنامج خطرين متعارضين:

- مطالبة المكاتب القطرية بالامتثال بصرامة أكبر لفئات الأنشطة مع مخاطر تجزئة الميزانية وزيادة عبء العمل.
- الحفاظ على الوضع الراهن على المستوى القطري مع مخاطر تجميع بيانات غير متنسقة عبر فئات الأنشطة المؤسسية.

83- من الصعب على مراجع الحسابات الخارجي أن يقدم توصية بناء على النتائج المذكورة أعلاه، دون أن يؤدي ذلك إلى زيادة في عبء العمل وزيادة التعقيد، أو الحفاظ على نظام يقوم بتجميع البيانات في فئات تضعف إمكانية رؤية الأنشطة المنفذة. ويدعو مراجع الحسابات الخارجي البرنامج إلى النظر في مسارات بديلة تتيح التوصل إلى حل وسط بين اتساق هيكل الميزانية حسب فئة النشاط، ودرجة الحرية التي تُترك للبلدان لوضع خطة استراتيجية قطرية بما يتماشى مع الشواغل والسياقات المحلية، والحفاظ على مستوى عبء عمل معقول للأفرقة المسؤولة عن الميزانيات والنفقات. ويتمثل أحد الحلول الممكنة في التصريح بإجراء تصحيحات بعد الحدث لمخصصات التكاليف حسب فئة النشاط أو، على العكس من ذلك، إنشاء فئات مختلطة (مثل توزيع الأغذية والتغذية).

3-3-2 سجلات النفقات

84- كشفت المقابلات التي أجريت مع الموظفين أثناء مراجعات المكاتب القطرية الستة (الأردن وأوغندا وغواتيمالا وهايتي وجمهورية تنزانيا المتحدة وبنغلاديش) ومكتبين إقليميين (نيروبي وبنما) في سياق الإشراف على الإصلاح، عن وجود فهم جيد عموما لفئات التكاليف الجديدة من جانب الموظفين المعنيين. وتعتبر الوثائق الصادرة عن المقر مرضية.

- 85- غير أن التحدي لا يتعلق بفهم نموذج الميزانية الجديد بقدر ما يتعلق بتطبيقه، نظرا لأن الانتقال يتطلب خبرة تقنية كبيرة. وعلى سبيل المثال، أشار الموظفون المسؤولون عن الميزانية والشؤون المالية في أوغندا إلى أن موظفي مكاتب المساعدة لم يتقنوا حتى الآن بشكل كامل هيكل التكاليف الجديد.
- 86- وأجرى مراجع الحسابات الخارجي تحليلا لعينة من النفقات في المكاتب القطرية الستة التي زارها من أجل التحقق مما إذا كانت النفقات مسجلة حسب النوع في فئات التكاليف المناسبة. واحتوت عينات من هذه البلدان على ما لا يقل عن 45 معاملة من حسابات النفقات للأشهر الثمانية الأولى من عام 2018، لما مجموعه 56.4 مليون دولار أمريكي. وخلصت الاختبارات إلى أن المخصصات المحاسبية تحت السيطرة عموما.
- 87- ولم يكشف فحص عينات المعاملات عن أي أخطاء كبيرة في التخصيص في فئات التكاليف فيما يتعلق بأنواع النفقات المتكبدة.
- 88- ومن ناحية أخرى، كشفت المحاسبة في عدة مكاتب عن ممارسة تقوم بموجبها المكاتب القطرية بتخصيص النفقات لفئة مختلفة عن الفئة المناسبة مؤقتا بسبب نقص التمويل المتاح.

89- أبلغت المكاتب مراجع الحسابات الخارجي بأنها تنوي عكس عمليات القيد هذه وتخصيصها بشكل صحيح. وينبغي أن يستخدم البرنامج هذه الوسيلة بأقل قدر ممكن وأن يضمن إجراء التعديلات، حيث إن الرسوم المؤقتة تضعف شفافية التكاليف التي يوفرها خط الرؤية طالما لم تقيد في مكانها الطبيعي. ومع ذلك، بالنظر إلى أن المراجع لم يجد أي دليل يدفعه إلى الاعتقاد بأن عمليات قيد المعاملات في مكانها الطبيعي لا تتم، فإنه يوجه انتباه البرنامج إلى هذه المسألة ولكنه لا يقدم أي توصية.

4-2 العمل المتعلق بالمعاملات

- 90- وفقا لشعبة الميزانية والبرمجة، بلغت الميزانية المقررة لنشر خارطة الطريق المتكاملة 59.4 مليون دولار أمريكي بين عامي 2017 و2019 (30.4 مليون دولار أمريكي في عام 2017، و19 مليون دولار أمريكي في 2018، و10 ملايين دولار أمريكي في عام 2019). وترى شعبة الميزانية والبرمجة أنه من المستحيل تقدير التكاليف المحددة لتنفيذ ميزانيات الحوافز القطرية لأنها جزء لا يتجزأ من خارطة الطريق المتكاملة.
- 91- ويرى المدير القطريون بوجه عام عمليات إعداد وتنفيذ وإدارة الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات الحوافز القطرية على أنها إجراء ينطوي على مزيد من المهام ولكن يستجيب بشكل أفضل لاحتياجات البلدان عن طريق خلق المزيد من أوجه التآزر بين الأنشطة. وتعزز الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات الحوافز القطرية إمكانية رؤية أنشطة البرنامج بين الشركاء الخارجيين والجهات المانحة، وتدعم دوره كوكالة إيمانية مكملة لأنشطتها كمشغل للطوارئ الإنسانية.
- 92- ويتفق جميع موظفي المالية والميزانية الذين تمت مقابلتهم في المكاتب القطرية والإقليمية التي تمت زيارتها على أن الإصلاح زاد من أعباء عملهم. ويشيرون إلى أن زيادة العبء يرجع جزئيا فقط إلى فترة التغيير الناتجة عن تنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية. ووفقا لهم، فقد أدت إلى زيادة تعقيد النظام بطريقة أكثر عمقا.

1-4-2 التأثيرات المؤقتة

- 93- أدى التغيير في إطار الميزانية إلى زيادة في أعباء العمل على الموظفين، ويبدو أن أحد مكوناته ذو طابع انتقالي. وأصبحت هناك حاجة إلى جهود إضافية من حيث التدريب والتكيف التقني.

– تم إطلاق نشاط تدريبي كبير في عام 2017 لدعم نشر الخطط الاستراتيجية القطرية. وعلى الرغم من الجهود التي بذلها الفريق المركزي والمكاتب الإقليمية، فإن الحاجة إلى الدعم والتوجيه للموظفين في مرحلة البدء حشدت الإدارة وبالتالي أدت إلى زيادة عبء عملها (الأردن وهايتي والمكاتب الإقليمية في نيروبي وبنما). وهذا الاستنتاج طبيعي إلى حد ما للتغيير في أسلوب الإدارة في أي منظمة.

– أجرى مكتب بنغلاديش، الذي كان ضمن الموجة الأولى من الخطط الاستراتيجية القطرية، تقييما ذاتيا للوقت الذي تقضيه الإدارة في إعداد الخطط الاستراتيجية القطرية، على مراحل التنفيذ الثلاث – التخطيط، والتكليف المسبق، والتكليف. وعلى أساس إعلاني، يقدر المديرون أنهم قضوا 60 في المائة من وقتهم في الوحدة المسؤولة عن

الميزانيات والبرامج و40 في المائة في الوحدات الأخرى (وحدات الموارد البشرية والمالية والرصد والتقييم، ووحدات الدعم الأخرى).⁽²⁵⁾

94- ونشأ عدد من الصعوبات التقنية في نشر الخطط الجديدة.

- في بنغلاديش، تم إبلاغ المقر عن مشاكل متعلقة بتنفيذ ميزانية الحافظة القطرية، فيما يتعلق بتحديد تكاليف التنفيذ ذات الصلة بالاتفاق الميداني، وكان تعديل رموز دفتر الأستاذ العام ضروريا لتمكين الربط بين دفتر الأستاذ العام والأنشطة وفئات التكاليف.
- وفقا لمكتب هايتي، فإن الأدوات المختلفة التي يتعين استخدامها لإعداد الميزانية تزيد عبء العمل، وخاصة عبء الوحدة المسؤولة عن الميزانيات والبرامج. وعلى سبيل المثال، يتطلب إعداد الخطط الاستراتيجية القطرية لشهر يوليو/تموز 2019، إعداد ميزانية أولية على صحيفة برمجية إكسل، ثم الإدخال في نظام ونجز في أداة تخطيط الميزانية، وأدت أوجه القصور المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات إلى زيادة صعوبة التغييرات والتعديلات. ولا يوجد تكامل تلقائي بين أداة تخطيط الميزانية وخطة التنفيذ. ويشير مكتب بنما الإقليمي إلى أن نشر أداة تخطيط الميزانية في مارس/آذار 2018 تطلب إعادة إدخال جميع الوثائق الموافق عليها من قبل في نظام كوميث يدويا في أداة تخطيط الميزانية.
- يجب تنفيذ تقرير تنفيذ الميزانية وفقا للشكل الجديد للتقرير القطري السنوي، الذي يحل محل التقرير القياسي عن المشروعات. وتخضع خطة الإدارة التشغيلية القطرية لإجراء إبلاغ آخر للمقر، بدون صلة مباشرة بالتقرير القطري السنوي. وبالتالي، بخلاف عبء العمل الناتج عن شبكة التكاليف الجديدة، فإن نظام تنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية بأكمله يتطلب تعبئة كبيرة.

2-4-2 التأثيرات الدائمة

- 95- بالإضافة إلى التأثيرات المؤقتة لتغيير النظام، زاد عبء العمل بطريقة أطول أجلا بسبب زيادة مستوى دقة الميزانية، من حيث كل من عدد الأنشطة والمجموعة الأوسع من فئات التكاليف.
- 96- ويؤدي التغيير من 10 فئات تكاليف للتكاليف المحملة على عدد مخفض من المشروعات إلى أربع فئات كلية إلى تبسيط العمل. ولكن الفئات الكلية نفسها تنقسم إلى عدة فئات فرعية على المستويات 2 و3 و4 و5، وتشكل مجتمعة ما مجموعه 28 فئة فرعية للتكاليف. ويؤدي التأثير المضاعف لفئات التكاليف الموسعة، بالاقتران مع عدد أكبر من الأنشطة مقارنة بعدد المشروعات في السابق (هناك 13 فئة نشاط ممكنة ككل) إلى توليد عمل إضافي تلقائيا.
- يشير مكتب أوغندا إلى أنه في حين أنه لم يتم بادارة إلا مشروعين فقط معظم الأوقات (برنامج قطري واحد وعملية ممتدة للإغاثة والإنعاش واحدة) وأن جميع مهامه (تحليل المنح وإدارتها، ورصد الميزانية وتنفيذها، وإدارة تقارير الإمداد) كانت تركز على هذين المشروعين، فقد أصبح العمل أكثر تعقيدا مع الخطط الاستراتيجية القطرية لأن على المكتب أن يعد التقرير على مستوى الأنشطة العشرة التي يديرها في البلد؛ وعلى المكتب أن يرصد الميزانية على مستوى الأنشطة العشرة؛ ويتعين إعداد القسم الخاص بتحليل التبرعات حسب الطريقة وفئة تكاليف للأنشطة العشرة.
- يستشهد مكتب بنما الإقليمي بحالة مكتب كولومبيا، الذي كانت لديه تسعة أنشطة يديرها بموجب خطته الاستراتيجية مقابل عدد محدود من المشروعات في السابق، والذي انتقل من 18 رمزا للميزانية إلى 33 رمزا، وانتقل مكتب هايتي من 8 رموز للميزانية إلى 32 رمزا. وشهد مكتب جمهورية تنزانيا المتحدة على الحاجة إلى إعداد جداول بيانات برمجية إكسل من أجل حساب التوزيع المسبق للنفقات حسب النشاط قبل إدخالها في نظام الميزانية. وينقل مكتب نيروبي الإقليمي والمكاتب القطرية في أوغندا وبنغلاديش نفس الرسالة.

(25) بينما نلاحظ مبادرة تقييم الوقت الذي يُقضى في إطلاق الخطة الاستراتيجية القطرية، ينبغي توخي الحذر في قبول الأرقام على أساس إعلاني بحت وليس، على سبيل المثال، على أساس الدعم بجداول زمنية.

- أجرى المكتب القطري في أوغندا دراسة وقائية حول تخصيص تكاليف موظفي شعبة سلسلة الإمداد بين نوفمبر/تشرين الثاني 2017 (قبل الخطة الاستراتيجية القطرية) ومارس/آذار 2018 (بعد تنفيذ الخطة الاستراتيجية القطرية) والذي انتقل من توزيع يشمل 12 بندا إلى توزيع يشمل 45 بندا.
- نتيجة لذلك، يمكن أن تستغرق مهام مثل إصدار أوامر الشراء وقتاً أطول (مكتب جمهورية تنزانيا المتحدة). وبالمثل، ستستغرق عملية كشوف المرتبات قرابة ضعف الوقت (مكتب غواتيمالا).
- 97- وسعى مراجع الحسابات الخارجي إلى وضع مقياس موضوعي للزيادة المحتملة في عبء العمل الإداري من خلال مقارنة عدد أنواع معينة من عمليات الميزانية لفترتي أكتوبر/تشرين الأول ونوفمبر/تشرين الثاني 2016 (قبل تنفيذ الخطة الاستراتيجية القطرية) وأكتوبر/تشرين الأول ونوفمبر/تشرين الثاني 2018 (بعد الانتقال إلى الخطة الاستراتيجية القطرية)، على عينة من المكاتب القطرية التي تمت مراجعتها في عام 2018 التي أنجزتها زمبابوي، والتي تمت مراجعتها في عام 2017 وتنتمي إلى الموجة الأولى من البلدان التي نفذت الخطط الاستراتيجية القطرية. وأنواع العمليات المحسوبة هي بنود الميزانية، وتفصيل فاتورة الأجور للموظفين الدوليين والخبراء الاستشاريين وفقاً للفئات المختلفة، وأخيراً بنود النفقات.
- 98- ومرفق بهذا التقرير نتائج عمليات العد هذه التي أجراها الفريق المسؤول عن التمويل بناء على طلب مراجع الحسابات الخارجي. وهي تسلط الضوء على زيادة إجمالية في معاملات الميزانية والمحاسبة في البلدان المعنية، حيث ارتفع متوسط عدد بنود الميزانية بنسبة 52 في المائة بين عامي 2016 و2018، بزيادة متوسطها نحو 70 في المائة في متوسط بنود تخصيص مرتبات الموظفين الدوليين وزهاء 35 في المائة لبنود النفقات.
- 99- وهذه الزيادة الإجمالية في حجم المعاملات المتعلقة بالميزانية والمحاسبة هي النظير المقابل للشواغل إزاء الشفافية التي يقوم عليها تنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية: هيكل تكاليف أكثر تفصيلاً وعدد أكبر من الأنشطة بدلاً من المشروعات. ويمثل هذا الاستنتاج إشارة قوية على زيادة عبء العمل الإداري، ولا سيما بشأن إعداد الميزانية ورصدها.
- التوصية 6- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحليل أسباب الزيادة في معاملات الميزانية والمحاسبة الأساسية من أجل تقييم الأثر الطويل الأجل لما تمثله ميزانيات الحوافز القطرية من عبء عمل على الإدارة والموظفين.
- 3- الإبلاغ عن الميزانية
- 100- أصبح تقديم تقييم لأداء البرنامج مقارنة بالأهداف المنشودة جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية البرنامج. وتلزم الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2017-2021) البرنامج بإثبات "الشفافية والمساءلة في إدارة موارده، مما يجعل من الممكن بناء التدخلات على الأدلة لتحقيق النتائج مع إبقاء التكاليف تحت السيطرة". ويأخذ الإبلاغ عن تنفيذ ميزانيات الحوافز القطرية عدة أشكال.
- يقوم كل مكتب قطري بإعداد تقارير سنوية، سواء كانت التقارير الموحدة عن المشروعات بالنسبة إلى المشروعات أو التقارير القطرية السنوية لأنشطة الخطط الاستراتيجية القطرية، باستخدام منصة الجيل التالي من التقارير الذكية الموحدة عن المشروعات (SPRING)، المدمجة في نظام كوميث وغيرها من المنصات التشغيلية.
- على مستوى المقر، يجري تقدير الأداء بعد ذلك من خلال تقرير الأداء السنوي، حيث يتم تقييم النتائج التي تم الحصول عليها في ضوء هدفي التنمية المستدامة (2 و17)، وأداء الإدارة على حد سواء. ويتم توفير مؤشرات الأداء المؤسسي في إطار النتائج المؤسسية وفي خطة الإدارة.
- 101- وتتوفر أيضاً تقارير نصف سنوية حول تنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات الحوافز القطرية الخاصة بها من خلال عدة بوابات.

1-3 بوابات المعلومات1-1-3 بوابة بيانات الخطط الاستراتيجية القطرية

102- تم إطلاق بوابة للدول الأعضاء⁽²⁶⁾ (بوابة بيانات الخطط الاستراتيجية القطرية)⁽²⁷⁾ في يونيو/حزيران 2018 لتزويدها بمعلومات عن تنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية التي وافق عليها المجلس. وتحتوي هذه البوابة على المعلومات الرئيسية اللازمة لرصد التقدم المحرز في تنفيذ أنشطة الخطة الاستراتيجية القطرية في بلد معين. وتكف تطوير البوابة 0.6 مليون دولار أمريكي منذ عام 2017 وخصّصت لها ميزانية قدرها 0.6 مليون دولار أمريكي في عام 2019.

103- وكان من المقرر أن تعرض البوابة (تحت علامة تبويب "التمويل") الاحتياجات وخطة التنفيذ والنفقات المتكبدة. ومع ذلك، لم يتيسر وقت المراجعة استعراض الميزانية القائمة على الموارد، وبالتالي فحص الميزانية والنفقات المتكبدة بالتوازي.

104- ولا يتم تحديث النفقات إلا على أساس سنوي، بعد الانتهاء من إعداد التقارير القطرية السنوية. ونتيجة لذلك، لم يكن من الممكن، وقت إجراء المراجعة، الاطلاع إلا على نفقات عام 2017 من خلال البوابة. ومن المرغوب فيه زيادة معدل التحديث في ضوء هدف الشفافية الذي حدده البرنامج قبل إطلاق خارطة الطريق المتكاملة. وبالإضافة إلى ذلك، لا يشار إلى المبالغ التي تم الحصول عليها لتكاليف الدعم غير المباشرة.

105- ورهنا بإدخال البيانات المالية من خطة التنفيذ والتحديث المنتظم للنفقات والتسويات الطفيفة، توفر بوابة الخطط الاستراتيجية القطرية معلومات قابلة للقراءة ومتسقة عن نشاط البرنامج في البلد من الناحية المالية. ووفقا لما حددته لجنة مراجعة الحسابات في اجتماعها السابع والأربعين بعد المائة، لا ينبغي اتخاذ قرار بإضافة أي معلومات جديدة إلا بعد تحليل التوازن بين قيمتها والعمل الإضافي المطلوب لإنتاجها.

106- وبين يوليو/تموز 2018 وفبراير/شباط 2019، اطلع زهاء 1 500 مستخدم داخلي على البوابة لمدة تستغرق 4 دقائق و24 ثانية في المتوسط، وبمعدل إعادة زيارات نسبته 32 في المائة. وعلاوة على ذلك، طلب 163 شخصا من الوفود و82 من الدول الأعضاء في البرنامج البالغ عددها 193 دولة عضوا (أي 42 في المائة من الدول الأعضاء في البرنامج) معرف هوية وكلمة سر من البرنامج للوصول إلى الموقع الخاص بهم. وقام هؤلاء المستخدمون البالغ عددهم 163 مستخدما بتسجيل الدخول إلى البوابة 66 مرة فقط (ليس بالضرورة 66 مستخدما مختلفا). ويجب بذل جهد كبير لتعزيز الأداة للمستخدمين المحتملين والتأكد من أنها تلبّي احتياجاتهم.

التوصية 7- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بتحسين فائدة "بوابة بيانات الخطط الاستراتيجية القطرية" لمستخدميها عن طريق إدخال ما يلي لكل بلد: أ) ميزانية خطة التنفيذ؛ ب) النفقات المتكبدة على أساس سنوي؛ ج) مبلغ ميزانية دعم البرامج والإدارة؛ د) النسب المئوية لتكاليف الدعم غير المباشرة (أساسا 6.5 في المائة) وتكاليف الدعم المباشرة؛ هـ) المتطلبات لسته أشهر فيما يتعلق بالخطة القائمة على الاحتياجات وخطة التنفيذ، تليها الموارد المقابلة التي تم جمعها بالفعل.

2-1-3 بوابات المعلومات المختلفة

107- هناك أربع بوابات إلكترونية على الأقل⁽²⁸⁾ توفّر إمكانية الاطلاع على معلومات الميزانية و/أو التنفيذ المالي المتعلقة بتنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية. ولا توجه هذه البوابات الأربع إلى نفس المستخدمين وقد تكون للاستخدام الداخلي أو الخارجي. وعلى سبيل المثال، يمكن للدول الأعضاء الوصول إلى بوابة بيانات الخطط الاستراتيجية القطرية وبوابة خطة الإدارة. وتختلف البوابات أيضا من حيث تواريخ تحديث البيانات المستخدمة ومعالجة تكاليف الدعم المباشرة وغير المباشرة وتكاليف التنفيذ.

⁽²⁶⁾ هي 193 دولة عضوا في البرنامج/الأمم المتحدة التي تم قبولها كأعضاء في المجلس أو كمراقبين. وترد القائمة في التذييل ألف من النظام الأساسي للبرنامج.

⁽²⁷⁾ <https://PSPdata.wfp.org/>

⁽²⁸⁾ <https://mpdata.wfp.org/> و <https://PSPdata.wfp.org/index> و <http://beta.info.wfp.org/>

و <https://irm.analytics.wfp.org/category/planning>

108- ويمكن تبرير وجود بوابات متعددة بأنها تخدم أغراضاً مختلفة، ولكنها تثير مسألة التوضيحات التي يتعين تقديمها فيما يتعلق بالمعلومات التي تحتوي عليها. ويجب توضيح الاختلافات بين الهياكل والمحتوى من أجل تجنب إثارة اللبس من جانب المستخدمين أو الهيئات الإشرافية التي يمكنها الوصول إلى جميع البوابات. ويجري بذل جهد لضمان الاتساق مع مشروع لوحة معلومات البرنامج.

109- ويمكن تمييز البوابات الأربع للوصول إلى البيانات المعروضة وتواتر تحديث البيانات.

الجدول 2: عرض البوابات الأربع للوصول إلى بيانات الميزانية والبيانات المالية المتعلقة بالخطط الاستراتيجية القطرية

البوابة	البيانات المتاحة	تواتر التحديث
<u>بوابة خطة الإدارة</u>	الميزانية ن+1 (الميزانية القائمة على الاحتياجات وخطة التنفيذ)	عند الموافقة على خطة الإدارة
<u>لوحة معلومات البرنامج</u>	الميزانية ن-1 (الميزانية القائمة على الاحتياجات وخطة التنفيذ) النفقات ن-1	عند الموافقة على التقرير القطري السنوي
<u>منصة الإبلاغ عن خارطة الطريق المتكاملة</u>	الميزانية في جميع السنوات (الميزانية القائمة على الاحتياجات وخطة التنفيذ) النفقات في جميع السنوات	بشكل مستمر
<u>بوابة بيانات الخطط الاستراتيجية القطرية</u>	الميزانية ن (الميزانية القائمة على الاحتياجات وخطة التنفيذ) النفقات ن	بشكل مستمر للموافقة على ميزانية الخطط الاستراتيجية القطرية وخطة التنفيذ ربع سنويا للنفقات

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي، استناداً إلى بيانات من بوابات البرنامج.

110- وتكون مصادر بيانات الميزانية هي نفسها لكل بوابة. ويمكن الاستشهاد بها بشكل أكثر منهجية. وبالإضافة إلى ذلك، تجرى تحديثات البيانات بمعدلات مختلفة: معدل غير منتظم لتتبع الخطط الاستراتيجية القطرية وخطط التنفيذ الجارية من ناحية، ومعدل مستمر لإدخال النفقات من الناحية الأخرى. وبالإضافة إلى هذه المعدلات غير المنتظمة، هناك تعديلات غير رسمية على البيانات عند إعداد خطة الإدارة. وسوف يستفيد البرنامج من وضع قاعدة تحديث واضحة ومتسقة بين مختلف البرامج والإعلان عنها، بحيث تصبح معروفة جيداً للمستخدمين.

111- وحسب كل بوابة من البوابات، تُعرض البيانات التالية: تكاليف التحويل⁽²⁹⁾، وتكاليف الأنشطة، وتكاليف التنفيذ⁽³⁰⁾، وتكاليف الدعم المباشرة⁽³¹⁾، وميزانية تكاليف الدعم غير المباشرة⁽³²⁾، وفيما يتعلق بالتنفيذ، لا يُشار أبداً إلى مستوى التحصيل المرتبط بمعدل تكاليف الدعم غير المباشرة المطبق على أي مساهمة ("تكاليف الدعم غير المباشرة المتحصلة").

التوصية 8- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بترشيد التعايش بين بوابات المعلومات المختلفة المتعلقة بالخطط الاستراتيجية القطرية، والإشارة بشكل منهجي إلى مصدرها، وقواعد التحديثات وتواريخها، وطبيعة التكاليف المعروضة (الأنشطة، والتحويلات، والتنفيذ، وتكاليف الدعم المباشرة، وتكاليف الدعم غير المباشرة).

⁽²⁹⁾ beta.info، والبيانات حسب الطريقة؛ وتحليلات irm.

⁽³⁰⁾ beta.info، والبيانات حسب فئة النشاط؛ وتحليلات irm؛ CSPdata.

⁽³¹⁾ تحليلات irm؛ CSPdata، بيانات حسب أنشطة الخطة الاستراتيجية القطرية.

⁽³²⁾ mpdata؛ CSPdata لتبويب الصفحة الرئيسية.

2-3 التكاليف الموحدة لميزانيات الحوافظ القطرية

112- لا تتضمن خطة الإدارة عرضاً موحداً للموارد المخصصة لميزانيات الحوافظ القطرية حسب فئة التكاليف رفيعة المستوى أو تطورها بمرور الوقت.⁽³³⁾ وهذا العرض غير ممكن في الوقت الحالي، سواءً بأثر رجعي أو لعام 2019، نظراً لأن البلدان لم تكمل بعد عملية التحول إلى الهيكل المتجانس لميزانيات الحوافظ القطرية.

113- ويوفر استمداً بيانات الميزانية من ميزانيات الحوافظ القطرية نهجاً إزاء هيكل التكاليف لميزانيات الحوافظ القطرية الموحدة على مستوى البرنامج ككل لأنه يمكن تقديمه في خطة الإدارة المستقبلية.⁽³⁴⁾

الجدول 3: العرض الموحد لميزانيات الحوافظ القطرية (بـدولار أمريكي)

2019		2018 ⁽³⁵⁾		خطة التنفيذ
النسبة المئوية	القيمة	النسبة المئوية	القيمة	
83.1	7 004 804 408	82.1	4 024 096 267	التحويلات
6.7	562 780 871	6.9	337 183 045	التنفيذ
4.1	346 139 659	4.9	242 012 666	تكاليف الدعم المباشرة
93.9	7 913 724 938	93.9	4 603 291 978	المجموع الفرعي
6.1	514 392 121	6.1	299 213 979	تكاليف الدعم غير المباشرة
100.0	8 428 117 059	100.0	4 902 505 957	المجموع

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي وفقاً لقاعدة بيانات الجداول التحليلية – تم استخلاص البيانات في 20 فبراير/شباط 2019.

التوصية 9- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن تعرض خطة الإدارة السنوية ميزانيات الحوافظ القطرية، الموحدة على مستوى البرنامج، وفقاً لفئات التكاليف الكلية الأربع (التحويلات، والتنفيذ، وتكاليف الدعم المباشرة، وتكاليف الدعم غير المباشرة) وتقدم تقريراً عن تطورها من سنة إلى السنة التالية.

1-2-3 تكاليف الدعم المباشرة

114- تُعرّف تكاليف الدعم المباشرة في النظام المالي على أنها تكاليف ترتبط ارتباطاً مباشراً بدعم عملية ما ولن تكون مطلوبة بعد ذلك إذا توقف النشاط. وتشير التقديرات إلى أنها تبلغ 328 مليون دولار أمريكي في عام 2019.⁽³⁶⁾

115- وانخفض معدل تكاليف الدعم المباشرة، الوارد في خطة البرنامج للإدارة (2019-2021)، انخفاضاً حاداً بين عامي 2016 و2019، من 11.9 في المائة إلى 5.1 في المائة من التكاليف الإجمالية لخطة التنفيذ. ومع ذلك، وكما هو موضح في خطة الإدارة، فإن الانخفاض يرجع إلى التعبير في التعريف، الذي أدى إلى انخفاض في نطاق مفهوم تكاليف الدعم المباشرة.

116- وبالتالي، فإن معدلات تكاليف الدعم المباشرة غير قابلة للمقارنة، مما يجعل عرضها وفقاً لفترات مختلفة في خطة الإدارة لا معنى له. ومن أجل التأكد كيف تغير معدل تكاليف الدعم المباشرة، سيكون من الضروري إعادة تجهيز تكاليف الدعم المباشرة القديمة للحصول على مقارنة ذات صلة، وهو ما أشار البرنامج إلى أنه غير ممكن من الناحية التقنية.

⁽³³⁾ تتوفر عناصر منقطة في خطة البرنامج للإدارة (2019-2021): التحويلات (الفقرة 84)؛ وتكاليف الدعم غير المباشرة (الفقرة 102)، وتكاليف الدعم المباشرة (الفقرة 116).

⁽³⁴⁾ تختلف المبالغ المعروضة هنا عن تلك الواردة في خطة التنفيذ على النحو الوارد في خطة الإدارة (7.9 مليار دولار أمريكي مقابل 6.8 مليار دولار أمريكي لإجمالي التمويل المقدم؛ و514.3 مليون دولار أمريكي لتكاليف الدعم غير المباشرة مقابل 409 ملايين دولار أمريكي و346 مليون دولار أمريكي لتكاليف الدعم المباشرة مقابل 328 مليون دولار أمريكي) لأن البرنامج سجل موارد جديدة منذ نوفمبر/تشرين الثاني 2018.

⁽³⁵⁾ لا تأخذ أرقام 2018 في الحسبان البلدان التي ليس لديها خطة استراتيجية قطرية حتى الآن.

⁽³⁶⁾ خطة البرنامج للإدارة (2019-2021)، الفقرة 102.

117- يمثل هذا القيد التقني إشكالية، نظرا لأن البرنامج ليس في وضع يسمح له برصد التطور الفعلي لمعدل تكاليف دعمه المباشرة مقابل عام 2016، وهو آخر عام كامل بموجب هيكل الميزانية القديم. غير أن مراجع الحسابات الخارجي قرر عدم إصدار توصية تقترح إجراء عملية بعد الحدث لإعادة بيان قيمة تكاليف الدعم المباشرة التحول إلى فئات التكاليف الجديدة، حيث رأى أن العمل الإضافي المطلوب لإعادة البيان يفوق قيمته المضافة.

2-2-3 تكاليف الدعم غير المباشرة

118- تُعرّف تكاليف الدعم غير المباشرة في النظام المالي على أنها التكاليف المتعلقة بدعم تنفيذ المشروعات والأنشطة ولكنها لا ترتبط ارتباطا مباشرا بتنفيذها. وتُحسب على أساس جميع المساهمات المدفوعة للبرنامج. ويبلغ مجموع تكاليف الدعم غير المباشرة 6.5 في المائة من المساهمات الواردة منذ 1 يناير/كانون الثاني 2018.⁽³⁷⁾ وكان المعدل قدره 7 في المائة في الماضي. وتوجد بعض الاستثناءات يكون فيها المعدل قدره 4 في المائة: مساهمات من الحكومات تسهم في البرامج في بلدانها ومساهمات من البلدان النامية أو البلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية.

119- ويجب أن تتيح تكاليف الدعم غير المباشرة إمكانية تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة. وتُعرّف ميزانية دعم البرامج والإدارة في النظام المالي على أنها الجزء من ميزانية البرنامج المتعلق بالدعم غير المباشر لأنشطة البرنامج. ويوافق المجلس التنفيذي كل عام على معدل تكاليف الدعم غير المباشرة ومبلغ ميزانية دعم البرامج والإدارة كل عام. وتُعرض المعلومات في خطة الإدارة.

120- وعلى مدار السنوات الست الماضية، تجاوز إجمالي تكاليف الدعم غير المباشرة بشكل منهجي إجمالي ميزانية دعم البرامج والإدارة. ويخصص الفائض الناتج لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة.

121- وقد زادت ميزانية دعم البرامج والإدارة من 282 مليون دولار أمريكي في عام 2014 إلى 385 مليون دولار أمريكي في عام 2019، أي زيادة نسبتها 36.7 في المائة على مدى خمس سنوات.

3-2-3 تكاليف الدعم الشاملة

122- يتيح هيكل التكاليف الموحد على نطاق البرنامج ككل لميزانيات حوافظه القطرية الإبلاغ عن هيكل تكاليفه الكامل دون إعادة معالجة معقدة. ويستطيع البرنامج الآن الإبلاغ بدقة عن كل مكون من مكونات تكاليف المعونة الغذائية،⁽³⁸⁾ بما في ذلك ما يتم تحويله في النهاية إلى أغذية.

(37) القرار 2017/EB.2 (WFP/EB.2/2017/11).

(38) الجدول التحليلي – 21 فبراير/شباط 2019: خطة التنفيذ. وبالنسبة لعام 2018، تتعلق هذه البيانات فقط بجزء الميزانية المحول إلى ميزانيات الحوافظ القطرية والبلدان التي تدار ميزانياتها وفقا لإطار الميزانيات القديم ليست مدرجة هنا.

الجدول 4: تطور التنبؤات بشأن هيكل تكاليف المعونة الغذائية (دولار أمريكي)

2019		2018		خطة التنفيذ
النسبة المئوية	القيمة	النسبة المئوية	القيمة	
23.2	1 957 980 790	20.8	1 019 145 059	قيمة التحويلات/ الأغذية
17.4	1 463 557 740	18.4	902 561 138	تكاليف التحويلات/ الأغذية
31.1	2 618 642 943	32.9	1 612 632 949	قيمة التحويلات/التحويلات القائمة على النقد
2.2	187 686 115	2.5	122 575 412	تكاليف التحويلات/التحويلات القائمة على النقد
3.8	322 553 253	4.0	194 460 249	بناء القدرات
5.4	454 383 567	3.5	172 721 460	تقديم الخدمات
6.7	562 780 871	6.9	337 183 045	التنفيذ
4.1	346 139 659	4.9	242 012 666	تكاليف الدعم المباشرة
93.9	7 913 724 938	93.9	4 603 291 978	المجموع الفرعي
6.1	514 392 121	6.1	299 213 979	تكاليف الدعم غير المباشرة
100.0	8 428 117 059	100.0	4 902 505 957	المجموع

المصدر: مراجع الحسابات الخارجي. تم استخلاص البيانات من تحليلات قاعدة بيانات خطط التنفيذ في 20 فبراير/شباط 2019.

123- ويقترح مراجع الحسابات الخارجي التمييز بين ثلاثة مؤشرات للدعم والرصد وتطورها بمرور الوقت:

- يمثل معدل الدعم الكلي نحو 10 في المائة من ميزانية البرنامج. وتشكل تكاليف الدعم غير المباشرة وتكاليف الدعم المباشرة معا نحو 10 في المائة من إجمالي التكاليف.⁽³⁹⁾ وبالتالي تشكل التحويلات والتنفيذ نحو 90 في المائة من المجموع.
- يمثل المعدل الموحد للدعم الكلي والتنفيذ نحو 17 في المائة من ميزانية البرنامج. ويصل مجموع معدل تكاليف الدعم المباشرة وغير المباشر المضافة لتكاليف التنفيذ، والتي تعتبر كدعم لإجراء التحويلات، إلى 17.9 في المائة لعام 2018 و16.9 في المائة لعام 2019.⁽⁴⁰⁾ وتمثل التحويلات نحو 83 في المائة من الإجمالي، منها 73.9 في المائة لتحويلات الأغذية والتحويلات القائمة على النقد.
- يمثل معدل الدعم الكلي نحو 36 في المائة من ميزانية البرنامج. ويمثل هذا المعدل جميع التكاليف التي لا ترتبط بالقيمة التي تم تحويلها، أي تكاليف الدعم وتكاليف التنفيذ وتكاليف التحويل. وتبلغ تكاليف الدعم التي يتحملها البرنامج والمعروفة على هذا النحو 38.8 في المائة و36.5 في المائة.⁽⁴¹⁾ وتمثل التحويلات البحتة، أو تحويلات القيمة، المقابلة لقيمة الأغذية، والتحويلات القائمة على النقد، وبناء القدرات وتقديم الخدمات، 63.5 في المائة من المجموع، منها 54.3 في المائة لقيمة تحويلات الأغذية (23.2 في المائة) والتحويلات القائمة على النقد (31.1 في المائة).

10- يوصي مراجع الحسابات الخارجي بأن يقدم البرنامج، بناء على الإمكانيات التي أدخلها هيكل التكاليف الجديد، تقريرا سنويا عن تطور المؤشرات التالية: معدل الدعم الإجمالي، ومعدل الدعم والتنفيذ الموحد، ومعدل التكاليف المصاحبة الإجمالي.

3-3 مزايا الشركاء المتعاونين

124- يعتمد البرنامج على الشركاء المتعاونين لتنفيذ أنشطته (تحويلات الأغذية والتحويلات القائمة على النقد وبناء القدرات وتقديم الخدمات). ويمكن أن يكون الشركاء المتعاونون منظمات غير حكومية وطنية أو دولية أو حكومات. وفي عام 2018، أنفق

⁽³⁹⁾ 4.1 في المائة + 6.1 في المائة = 10.2 في المائة في عام 2019.

⁽⁴⁰⁾ 4.1 في المائة + 6.1 في المائة + 6.7 في المائة = 16.9 في المائة في عام 2019.

⁽⁴¹⁾ 16.9 في المائة + 17.4 في المائة + 2.2 في المائة = 36.5 في المائة.

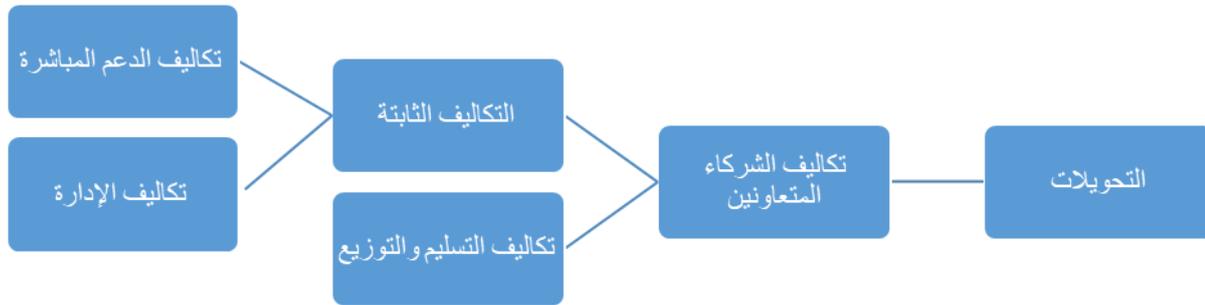
الشركاء المتعاونون للبرنامج 450 مليون دولار أمريكي، بما في ذلك 388 مليون دولار أمريكي للمنظمات غير الحكومية و62 مليون دولار أمريكي للحكومات. وتمثل المبالغ المدفوعة إلى الشركاء المتعاونين مقابل خدماتهم نحو 6.7 في المائة من نفقات⁽⁴²⁾ البرنامج لعام 2018.⁽⁴³⁾

125- ولإضفاء الطابع الرسمي على علاقات الشراكة مع الشركاء المتعاونين، تدخل المكاتب القطرية في اتفاقات شراكة ميدانية معهم، تُعرف باسم الاتفاقات الميدانية.

1-3-3 ميزانيات الشركاء

126- تتماشى ميزانية الشركاء القياسية الجديدة مع هيكل الميزانية الجديد للخطط الاستراتيجية القطرية لدى البرنامج. وتحدد تفاصيل الميزانية حسب الأنشطة، ويمكن أن يشمل كل منها جميع طرائق التحويل: الأغذية، والتحويلات القائمة على النقد، وبناء القدرات، وتقديم الخدمات. وتعرض علامة تبويب خاصة بالميزانية التكاليف الإجمالية للشريك المتعاون موزعة حسب التكاليف الثابتة والمتغيرة (أو تكاليف التسليم والتوزيع). وينعكس هذا التمييز في ميزانية الحافظة القطرية عن طريق تجميع كل الشركاء المتعاونين. وبالتالي فإن ذلك يجعل من السهل ربط تنفيذ ميزانيات الشركاء المتعاونين بتكاليف برامجهم في ميزانية الحافظة القطرية.

الشكل 4: نظرة عامة تخطيطية على نفقات الشركاء المتعاونين في ميزانيات الحوافظ القطرية



المصدر: مراجع الحسابات الخارجي بناء على المبادئ التوجيهية لميزانيات الحوافظ القطرية.

127- وأظهرت الزيارات إلى ستة مكاتب ميدانية ومكتبين إقليميين أنه يجري تكييف الاتفاقات الميدانية الجديدة وشكل الميزانية المرتبط بها عند تجديد الشراكات أو إقامة شراكات جديدة.

128- وفي ميزانيات الحوافظ القطرية، يدعو بند "التكاليف الثابتة" للشركاء المتعاونين، منفصل عن بند "تكاليف التسليم والتوزيع"، إلى الملاحظات التالية.

– أولاً، يشمل بند التكاليف الثابتة تكاليف الدعم غير المباشرة للشركاء المتعاونين، والتي تمثل التكاليف الإدارية والتنظيمية للشريك المطلوبة لتنفيذ الطرائق (التكاليف الجارية لمكتب الشريك). وتعتبر تكاليف الدعم المباشرة للشركاء المتعاونين هذه "تكاليف ثابتة" في ميزانية الحافظة القطرية ويجب أن يتحملها البرنامج بصرف النظر عن نطاق الأنشطة وحجمها. ولذلك هناك غموض، نظراً لأن هذه التكاليف تتغير في العادة حسب النشاط. وإلا، يمكن اعتبارها وسيلة لدفع النفقات العامة للشركاء المتعاونين مرتين (نظراً لأن التكاليف العامة تُدفع بالفعل في الرسوم الإدارية – انظر أدناه). ونظر مراجع الحسابات الخارجي فيما إذا كان من المناسب التوصية بأن تختلف تكاليف الدعم المباشرة التي يصدر بشأن الشريك المتعاون فاتورة حسب النشاط. ويبدو له أن عبء العمل على المكاتب القطرية سيتجاوز الفوائد التي ستتحقق منها، وهي غير مؤكدة أيضاً إلى حد كبير. وبدلاً من ذلك، يشير الاتجاه التصاعدي لأنشطة البرنامج في السنوات الأخيرة إلى أن البرنامج يستفيد من معاملة تكاليف دعم الشركاء المباشرة على أنها تكاليف ثابتة.

⁽⁴²⁾ 450 مليون دولار أمريكي/6.638 مليون دولار أمريكي. المصدر: الكشوف المالية لعام 2018.

⁽⁴³⁾ الكشوف المالية الموقّعة للبرنامج لإجمالي نفقات البرنامج في عام 2018 واستمداد النفقات بالنسبة لنفقات الشركاء المتعاونين.

- يشتمل بند التكاليف الثابتة أيضا على رسوم إدارية نسبتها 7 في المائة تُدفع إلى الشركاء المتعاونين، وتمثل أجر الشركاء المتعاونين، ومن المفترض أن تغطي نفقاتهم العامة. وتساءل مراجع الحسابات الخارجي عما إذا كان من المشروع إدراج هذه المبالغ، التي تشبه تكاليف الدعم غير المباشرة المفوضة للشركاء المتعاونين، في فئة التحويلات التي يتم إبلاغ المجلس بها. ويبدو له أن هذا الإقرار مقبول، لأن أجر الشركاء يتعلق بخدمة مقدمة لن تكون موجودة بدون النشاط.
- يظل التساؤل المتعلق بشرعية مبدأ دفع رسوم إدارية للمنظمات غير الحكومية غير الهادفة للربح، حيث إن نفقاتها المتعلقة بعمليات البرنامج تغطيتها تكاليف الدعم المباشرة. ويبدو أن دفع هذه الرسوم مقبول من الجهات المانحة التي تمت مقابلتها.
- لا يستطيع البرنامج الإبلاغ عن التكاليف الإجمالية المؤسسية ككل بالنسبة للرسوم المدفوعة للشركاء المتعاونين أو نطاق المعدلات المطبقة بالفعل في الميدان، في حين حدد مراجع الحسابات الخارجي حالتين كان المعدل فيهما 5 في المائة بدلا من 7 في المائة. وكما لاحظ مراجع الحسابات الخارجي في التقريرين المتعلقين باللامركزية وبالخسائر الغذائية، فإن إدارة الاتفاقات الميدانية تفوض إلى المكاتب القطرية، ولكن ينبغي أن يقابل لامركزية الاتفاقات الميدانية آلية قوية للمساءلة⁽⁴⁴⁾ وكحد أدنى، ينبغي للبرنامج أن يرصد تطور المبالغ المدفوعة كرسوم للشركاء المتعاونين.

التوصية 11- يوصي مراجع الحسابات الخارجي برصد المبلغ الكلي للرسوم الإدارية المدفوعة سنويا للشركاء المتعاونين ونطاق المعدلات المطبقة في الاتفاقات الميدانية.

- 4-3 أثر الإصلاح على الجهات المانحة
- 1-4-3 المرونة في تخصيص المساهمات
- 129- يتمثل أحد طموحات الإصلاح في توفير قدر أكبر من الشفافية للجهات المانحة عن طريق إقامة صلة واضحة بين المساهمات، والأنشطة، والأثر على المستفيدين المقصودين.
- 130- وبالتالي، يأمل البرنامج في أن تشجع تدابير بناء الثقة الناتجة عن ذلك الجهات المانحة على الحد من الشروط المفروضة على المساهمات وقبول المزيد من المساهمات المتعددة السنوات. ويتمثل طموح أكثر قابلية للقياس في زيادة نسبة المساهمات المخصصة بشروط مرنة، أي توفير تمويل أكثر توجهها نحو الآثار.
- 131- ويشجع البرنامج المساهمات المتعددة السنوات وإبرام اتفاقات شراكة استراتيجية مع الجهات المانحة لضمان تمويل يمكن التنبؤ به ومرن لتحقيق مجموعة من الأهداف الطويلة الأجل نسبيا والمحددة بشكل مشترك. ولدى البرنامج حاليا 13 اتفاق شراكة استراتيجية مع الجهات المانحة.
- 132- وتطور توزيع ميزانية البرنامج في الفترة الأخيرة لم يظهر حتى الآن أي تقدم نحو تحقيق أهداف المرونة. وبلغت المساهمات المخصصة وغير المخصصة 93.9 في المائة و6.1 في المائة على التوالي، في عام 2016 و94.4 في المائة و5.6 في المائة في عام 2018.
- 133- وقد لاحظت الدول الأعضاء التي تمت استشارتها أن عددا من المؤشرات لم تدرج في التقرير السنوي الموجه نحو النتائج والمقدم في يونيو/حزيران 2018، فشددت على أن إطار النتائج المؤسسية لم يبدأ العمل به حتى الآن وأكدت الحاجة إليه.
- 134- وعلى الرغم من أن بعض الجهات المانحة التي تم التشاور معها، وخاصة تلك التي لديها معرفة جيدة بهيكل الميزانية الجديد، تقر بقبالية قراءة وشفافية أنشطة البرنامج بشكل أفضل، لم يؤكد أي منها العلاقة التي يتوقعها البرنامج بين التقدم الناجم عن الإصلاح وتخصيص أقل تقييدا للمساهمات لأغراض محددة.

(44) تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن اللامركزية، يونيو/حزيران 2017 (WFP/EB.A/2017/6-G/1*). وتقرير مراجع الحسابات الخارجي عن الخسائر المتعلقة بالأغذية، يونيو/حزيران 2018 (WFP/EB.A/2018/6-G/1*).

135- وعلى الرغم من أن جميع الممثلين الذين تمت مقابلتهم في روما، باستثناء ممثل واحد، كانوا حذرين بشأن المستقبل، فقد أعربوا عن شكوكهم في تخفيض المخصصات المقدمة لأغراض محددة. وأشاروا إلى أن الشروط كانت نتيجة لسياسات بلدانهم أكثر من كونها نتيجة لنوع المعلومات التي يقدمها المستفيدون.

136- وفيما يتعلق بالزيادة المحتملة في التعددية السنوية للتبرعات، فقد كانت الآراء منقسمة، ولم يتصور أحد حدوث أي تغيير كبير، بما في ذلك بين أولئك الذين يمارسون بالفعل درجة من التعددية السنوية بعد التوقيع على "اتفاقية شراكة استراتيجية" مع البرنامج.

137- ويكتف البرنامج تعاونه مع الحكومات المضيفة من خلال السعي إلى الوصول إلى تدفقات تمويل وموارد أخرى من أجل دعم الأنشطة بما يتماشى مع الأولويات الوطنية.⁽⁴⁵⁾ ومع استمرار تنفيذ الإصلاح، قد يفتح نظر البرنامج للأولويات الوطنية ودعمه لها فرصاً جديدة. وبالمثل، سيسعى البرنامج إلى التوسع كمشريك وكوكالة منفذة إلى جانب الحكومات المضيفة التي تتلقى أموالاً من مؤسسات مالية دولية مثل البنك الدولي.

138- وأخيراً، يشارك البرنامج في حوارات التمويل الاستراتيجية مع الجهات المانحة، مع التركيز بشكل خاص على المرونة وإمكانية التنبؤ من أجل تعظيم أثر المساهمات.

2-4-3 تمويل الأسباب الجذرية للجوع

139- تهدف سياسة الخطط الاستراتيجية القطرية أيضاً، من خلال إطارها الجديد، إلى إقامة صلة أوثق بين الأنشطة الإنسانية والإنمائية من أجل تيسير انتقال الجهات المانحة من واحدة إلى أخرى استجابة للتغيرات في بيانات التشغيل.⁽⁴⁶⁾

140- وتمشيا مع خطة عام 2030، على البرنامج أن يسعى أيضاً، وهو يواصل التركيز على أنشطته الأساسية لإنقاذ الأرواح، إلى تعزيز بلوغ النتائج التي تسهم في تطوير فرص إنتاجية طويلة الأجل.

141- ومع ذلك، في عام 2018، كان ما يقرب من ثلثي المساهمات المقدمة للبرنامج من أجل الخطط الاستراتيجية القطرية (3.2 مليار دولار أمريكي - 63 في المائة) لا يزال يُستخدم للاستجابة للأزمات، و3 في المائة فقط لمعالجة الأسباب الجذرية.

⁽⁴⁵⁾ خطة البرنامج للإدارة (2019-2021)، الفقرات 40-47.

⁽⁴⁶⁾ سياسة الخطط الاستراتيجية القطرية، الفقرة 66.

خامسا- الاستنتاجات

142- في الختام، تم تلخيص الرد على الأسئلة التي تم تعيينها لمراجع الحسابات الخارجي في اختصاصات مراجعته على النحو التالي.

1- تمثل ميزانيات الحوافظ القطرية تحسنا في الشفافية والمساءلة تجاه الجهات المانحة. وهي تتماشى مع أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة لعام 2030، ولكن لا يزال هناك مجال للتحسين في توصيلها للمنظمات الأخرى، وخاصة فيما يتعلق بدورة إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. ولا يزال يتعين إجراء تحسينات، ولا سيما من حيث الإبلاغ، واستكمال المعلومات الواردة على مختلف البوابات وإجراء رصد موحد لتطبيق خطط التنفيذ. غير أنه من السابق لأوانه معرفة ما إذا كانت ميزانيات الحوافظ القطرية ستسهم، كما هو مأمول، في تقليل الشروط التي تفرضها الجهات المانحة على استخدام مساهماتها، أو في زيادة حصة المساهمات المتعددة السنوات.

2- بالنسبة للجزء الأكبر، يبدو أن فئات التكاليف محددة بشكل جيد. فهي توفر فهم أفضل لنفقات البرنامج. وتبين عمليات التحقق التي أجريت خلال البعثات الميدانية على عينة من المعاملات تبلغ قيمتها 56.4 مليون دولار أمريكي، أنها مستوعبة بشكل جيد ولم تكشف عن أي أخطاء كبيرة في القيد في السجلات. ودعا النظام إلى عدد من التبسيطات منذ نشره. وتعد المفاضلة بين البساطة والدقة معقدة، كما يتضح من القيود التي تواجه تجميع الأنشطة الميدانية في فئات الأنشطة المؤسسية، أو استحالة مقارنة تطور مستويات تكاليف الدعم المباشرة قبل وبعد تنفيذ خارطة الطريق المتكاملة.

3- وتُدمج الميزانيات المخصصة للشركاء المتعاونين هيكل الميزانية الجديد. وتثير بعض خصائص النفقات المدفوعة شكوكا ولكن يمكن اعتبارها مقبولة (تكاليف الدعم المباشرة للشركاء المتعاونين التي تعتبر تكاليف ثابتة، ومدفوعات الرسوم التي يعتبرها البرنامج نفقات تحويل). وينبغي رصد المبلغ الإجمالي للرسوم المدفوعة للشركاء المتعاونين.

4- ومن الأرجح أن عبء العمل الناتج عن نشر الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات الحوافظ القطرية قد زاد، على الرغم من أن هذا الاستنتاج يرجع في معظمه لمجموعة من الأدلة أكثر من السببية الحسابية. كما أنه المقابل لزيادة كمية المعلومات والشفافية.

143- وأخيرا، ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن الإصلاح، الذي تكلف حتى الآن 59.4 مليون دولار أمريكي (بما في ذلك تنبؤات عام 2019)، لم يُنفذ بالكامل حتى الآن، على وجه الخصوص، ولكن ليس حصريا، فيما يتعلق بإطار النتائج المؤسسية، وينبغي أن تؤدي التجربة إلى مزيد من التعديلات بغية تحقيق التوازن بين الشفافية وعبء العمل.

سادسا- شكر وتقدير

144- يود فريق المراجعة أن يعرب عن تقديره لشعبة الميزانية والبرمجة، التي شاركت بشكل خاص في هذا التقرير، وللمكاتب الميدانية التي كانت موضوع بعثات مراجعي الحسابات أو وافق مديروها على تقاسم تصوراتهم وتجاربهم.

نهاية ملاحظات المراجعة.

الملحق

تقديرات أثر الخطط الاستراتيجية القطرية على عبء عمل وحدات المالية والميزانية

الجدول 1					
عدد بنود معاملات الميزانية					
الفرق	نوفمبر/تشرين الثاني 2018	نوفمبر/تشرين الثاني 2016	الفرق	أكتوبر/تشرين الأول 2018	أكتوبر/تشرين الأول 2016
342 %	6 156	1 393	%339	6 145	1 400
127 %	1 143	505	%127	1 144	503
%22	2 065	1 697	%22	2 064	1 697
- %26	2 168	2 940	%26-	2 166	2 946
%92	2 822	1 478	%92	2 829	1 472
%66	5 673	3 418	%67	5 689	3 415
- %41	1 720	2 912	%41-	1 720	2 910
%52	21 747	14 343	%52	21 757	14 343

الجدول 2					
عدد الالتزامات بالموظفين*					
الفرق	نوفمبر/تشرين الثاني 2018	نوفمبر/تشرين الثاني 2016	الفرق	أكتوبر/تشرين الأول 2018	أكتوبر/تشرين الأول 2016
200 %	24	8	%200	21	7
%67	5	3	%67	5	3
- %58	10	24	*%57	10	23
%56	14	9	%44	13	9
%67	15	10	%67	15	9
150 %	25	10	%250	28	8
433 %	16	3	%180	14	5
%63	109	67	%66	106	64

* الفنيون الدوليين والخبراء الاستشاريون فقط، ولا تُستخدم وظيفة إنشاء الالتزامات الشهرية للموظفين المحليين

الجدول 3					
عدد بنود النفقات					
الفرق	نوفمبر/تشرين الثاني 2018	نوفمبر/تشرين الثاني 2016	الفرق	أكتوبر/تشرين الأول 2018	أكتوبر/تشرين الأول 2016
216 %	2 879	912	%150	2 557	1 023
- %35	206	316	%32	399	303
- %69	523	1 271	%26-	685	920
- %26	583	790	%10	704	639
%16	816	37701	%12	777	694
147 %	3 538	1 432	%119	3 221	1 468
- %30	1 560	2 220	%41-	1 446	2 438
%32	10 105	7 642	%31	9 789	7 485

المصدر: نظام ساب، ونظام ونجز، والفريق المسؤول عن الشؤون المالية.

** أشار البرنامج إلى أن هذا الانخفاض الحاد كان، في رأيه، نتيجة الفترة التي تلت الأزمة الإنسانية في هايتي في عام 2016.