ضميمة
لمشروع التحديث بشأن
استعراض الإطار المالي

مشاورة غير رسمية

7 أكتوبر/تشرين الأول 2016

برنامج الأغذية العالمي
روما، إيطاليا

ضميمة "لمشروع التحديث بشأن استعراض الإطار المالي"

1- تستكمل هذه الضميمة "مشروع تحديث بشأن استعراض الإطار المالي" الذي عُمم على المجلس التنفيذي في 21 سبتمبر/أيلول 2016. وهي توفّر معلومات إضافية عن ثلاث مسائل تتعلق بالمواءمة مع بنود التمويل؛ والخطط الاستراتيجية القطرية وعملية التخطيط السنوية؛ وعتبات الحوكمة. وستكون المسائل الثلاث أساس المناقشات خلال المشاورة غير الرسمية التي ستجري يوم 7 أكتوبر/تشرين الأول 2016. ويعرض القسم الأول نهج الأمانة بشأن مواءمة هيكلنا المؤسسي الوارد في الخطط الاستراتيجية القطرية التجريبية لسنة 2017 وميزانيات الحوافظ القطرية مع هيكل التمويل لدى الشركاء من أجل تيسير تعبئة الموارد واتخاذ القرارات الخاصة بالتمويل. ويوفّر القسم الثاني تفاصيل إضافية عن عملية التخطيط السنوية والمعلومات على مستوى الأنشطة التي ستقدَّم إلى الدول الأعضاء كجزء من خطة إدارة العمليات القطرية. وأخيراً، يوفّر القسم الثالث المزيد من المعلومات عن ترتيبات الحوكمة بشأن عتبات الميزانية.

أولاً- المواءمة مع بنود التمويل

2- تسمح سياسات المانحين ونظمهم في حالات عديدة بالتمويل من بنود تمويل منفصلة للأغراض الإنسانية والإنمائية. وتتيح هذه الميزة للمانحين تقديم الأموال لأغراض التنمية من أجل توفير إمكانية التنبؤ والاستقرار اللازمين للاستثمارات الطويلة الأجل، مع المحافظة في الوقت نفسه على قدرتهم على تقديم الأموال للأغراض الإنسانية بسرعة استجابة لحالات الطوارئ. وكثيراً ما يأتي هذان التدفقان بالاقتران مع إجراءات وجوانب مساءلة مختلفة، وفي بعض الأحيان من إدارات أو وكالات مختلفة. ويتواءم الهيكل الحالي لفئات البرامج في **البرنامج** – المكون من عمليات الطوارئ، والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، والمشروعات الإنمائية، والعمليات الخاصة – مع بعض، وليس كل، بنود تمويل المنفصلة للأغراض الإنسانية والإنمائية لدى الشركاء.

3- وتُقدِّر الأمانة التعهدات المعقودة في القمة العالمية للعمل الإنساني لسد الفجوة بين المجالين الإنساني ولإنمائي عن طريق إتاحة التمويل المترابط الذي يتجنب التجزّؤ من خلال دعم الحصائل الجماعية والتعهدات بزيادة التمويل المتعدد السنوات في السياقات الإنسانية. وبالفعل، تقدَّم عدد من الشركاء المانحين بتمويل متعدد السنوات لعمليات **البرنامج** الأشد ارتباطاً بالأغراض الإنسانية.

4- وسوف يبتعد هيكل الميزانية المقترح للخطط الاستراتيجية القطرية والبرامج القطرية عن تصنيف البرامج من أجل توفير نظرة شاملة أقل تجزؤاً وأكثر استراتيجية للعمليات داخل بلد ما. ويتعيّن للهيكل المؤسسي الجديد أن يدعم قدرة الشركاء على تقديم الأموال وأن يوفّر كذلك ضمانات بأن التمويل يُستخدم بشكل مناسب لمختلف السياقات، وفقاً لمتطلباتهم التشريعية أو السياساتية. وبغية ضمان مواءمة الهيكل المؤسسي بصورة تامة مع بنود التمويل، سيتوسَّع **البرنامج** في استخدام نُهج متنوعة في الخطط الاستراتيجية القطرية التجريبية في عام 2017.

5- وتتمثل الخطوة الأولى في إبراز طبيعة التدخلات في صياغة حصائل **البرنامج** الاستراتيجية. وستقوم المكاتب القطرية بصياغة حصائلها الاستراتيجية الخاصة بها وفقاً لمصطلحات الأمم المتحدة المنسَّقة للإدارة القائمة على النتائج التي اعتمدها مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية ومجموعة الأمم المتحدة الانمائية. وكما هو مبين في سياسة الخطط الاستراتيجية القطرية، تصف حصائل **البرنامج** الاستراتيجية الآثار القصيرة إلى المتوسطة الأجل التي تُسهم في تحقيق الغايات الوطنية من الأهداف الإنمائية المستدامة ونتائج **البرنامج** الاستراتيجية.

6- ويجري وضع إرشادات مؤسسية بشأن صياغة حصائل **البرنامج** الاستراتيجية من أجل ضمان التعبير عنها بعناصر معيارية ومتسقة. وترتبط حصائل **البرنامج** الاستراتيجية التي تأخذ البلدان فيها زمام القيادة بنتيجة استراتيجية واحدة ومحور تركيز واحد (الاستجابة للأزمات، أو بناء القدرة على الصمود، أو الأسباب الجذرية). وهي تصف الأشخاص الذين سيستفيدون من الهدف 2 من الأهداف الإنمائية المستدامة أو الكيانات المعنية بالهدف 17 من هذه الأهداف، والنطاق الجغرافي والنتيجة المتوخاة والإطار الزمني المتوقع لتدخلات البرامج المعنية. وسيكون لبيانات الحصائل الاستراتيجية محور تركيز أولي (الاستجابة للأزمات أو بناء القدرة على الصمود أو الأسباب الجذرية) وستُصاغ على نحو يُبيّن محور التركيز صراحة. وسوف تضمن التجارب التي ستُجرى في عام 2017 أن هذا المستوى من المعلومات المتاح في الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات البرامج القطرية وخطط إدارة العمليات القطرية يكفي لتيسير تعبئة الموارد واتخاذ القرارات بشأن التمويل. ويبيّن الشكل 1 الخطوط العريضة لصياغة الحصائل الاستراتيجية.

الشكل 1: صياغة حصائل البرنامج الاستراتيجية

7- وسوف تؤدي صياغة الحصائل الاستراتيجية، المدعومة بالربط بين النواتج والأنشطة، إلى توضيح المواءمة مع بنود التمويل من أجل ضمان استخدام التمويل بدقة، وفقاً لمتطلبات المانحين التشريعية أو السياساتية.

8- وتتمثل الخطوة الثانية في استكشاف تصنيفات أو فئات الحصائل من أجل التمييز بين الحصائل الاستراتيجية. وخلال المناقشات الداخلية التمهيدية، استبانت الأمانة طريقتين محتملتين:

1) الخيار 2أ: سياق التصنيف عبر جميع الحصائل الاستراتيجية. تستخدم هذه المنهجية الأنواع العامة الأربعة للسياقات المتعلقة بالحالة المبيّنة في الخطة الاستراتيجية (2017-2021): التعطيل أو الفقر الهيكلي أو حالات الانتقال/الإنعاش أو الوقاية من الكوارث والتخفيف من مخاطرها. بيد أن مزيداً من التحليل أظهر أن السياقات المتعلقة بالحالة يُمكن أن تتداخل في كثير من الأحيان فيما يتعلق ببعض الحصائل الاستراتيجية مما يجعل من غير الممكن إقامة علاقة تربط بين كل عنصر في إحدى الفئتين بعنصر واحد فقط من الفئة الأخرى.

2) الخيار 2ب: تصنيف يستبعد بعضه بعضاً عبر جميع الحصائل الاستراتيجية. تُستخدم في هذه الحالة فئات "محاور التركيز" الموضوعة لصياغة الحصائل الاستراتيجية كتصنيفات للنظم (الاستجابة للأزمات، بناء القدرة على الصمود، الأسباب الجذرية). وتُطبَّق في هذه الطريقة قواعد صارمة، حيث تنطبق فئة واحدة فقط على كل حصيلة استراتيجية.

9- وتقضي خطوة ثالثة بتعزيز قدرتنا على إبلاغ النتائج. وسيسمح هيكل ميزانية البرامج القطرية **للبرنامج** بأن يقبل التمويل من حسابات مختلفة، لأغراض مختلفة، وأن "يتتبعها ويتعقبها" خلال إكمال الأنشطة وحتى تحقيق الحصائل.

10- وستُيسّر الخطط الاستراتيجية القطرية وميزانيات البرامج القطرية وإطار النتائج المؤسسية درجة غير مسبوقة من الشفافية والإبلاغ عن أثر **البرنامج** لشركائنا ومانحينا ومستفيدينا. فإذا أراد شريك معرفة كيفية استخدام تمويل ما، سواءً كان مباشراً أو "متعدد الأطراف"، على سبيل المثال في حالة طوارئ، سيتمكن **البرنامج** من توفير ذلك على نحو أكثر دقة وشفافية من ذي قبل من خلال إطار النتائج المؤسسية وإبلاغ المانحين المعزَّز، بما في ذلك التقارير المؤسسية عن استخدام التمويل المتعدد الأطراف على مستوى الحصائل الاستراتيجية، على سبيل المثال، وعملية اتخاذ القرارات بشأن التخصيص المتعدد الأطراف على مستوى الحصائل الاستراتيجية.

11- وهناك مخاطر مرتبطة "بالتصنيف" والمواءمة الوثيقة لهيكلنا المؤسسي مع بنود تمويل المانحين. ويتمثل أول المخاطر المستبانة في أن الهيكل الجديد لن يكون متوائماً تماماً مع جميع تدفقات المانحين التمويلية. وثاني المخاطر هو أن تجزّؤ التدفقات التمويلية قد يزداد على مستوى المكاتب القطرية ويخضع لإدارة المدير القطري. وثالث المخاطر هو إمكانية زيادة تخصيص الأموال.

وأخيراً، تسلِّم الأمانة بأن جودة التصنيفات والفئات وصياغة حصائل **البرنامج** الاستراتيجية ستعتمد على مدى جودة التوجيهات المقدمة، وأن الأمر سيتطلب قدراً لا يستهان به من تنمية القدرات والتدريب عبر المنظمة.

12- والأمانة ملتزمة باختبار جميع جوانب الخطوات المبيّنة أعلاه ضمن ميزانيات الخطط الاستراتيجية القطرية والبرامج القطرية، والتواصل مع المانحين في كل خطوة. وستؤدي المناقشات بشأن كفاية المعلومات لاتخاذ قرارات التمويل وتبادل الدروس المستفادة مع المجلس التنفيذي إلى المساعدة في تنقيح الإطار البرامجي والمالي قبل التنفيذ في عام 2018.

ثانياً- الخطط الاستراتيجية القطرية وعملية التخطيط السنوية

13- تلتزم الأمانة بأن تتيح للدول الأعضاء كامل المعلومات اللازمة لاستيفاء متطلبات الحوكمة والرقابة وتيسير اتخاذ القرارات الخاصة بالتمويل.

14- وستتضمن الخطط الاستراتيجية القطرية نفس مستوى المعلومات المتاح حالياً في وثائق المشروعات، على سبيل المثال في إحدى العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش. وتشمل هذه المعلومات ما يلي:

1) طرائق التحويلات حسب الحصيلة الاستراتيجية والنشاط؛
2) لمحة عامة عن المستفيدين، مصنفين حسب الفئة العمرية والحالة (على سبيل المثال، المشردون داخلياً، اللاجئون؛ وما إلى ذلك)؛
3) المستفيدون حسب الحصيلة الاستراتيجية والنشاط، موزعون حسب نوع الجنس؛
4) الحصص الغذائية أو التحويلات حسب النشاط (غرام/شخص/يوم) لكل حصيلة استراتيجية ونشاط. وسيتضمن ذلك أيضاً مجموع السعرات الحرارية في اليوم؛ وعدد أيام التغذية في السنة أو الشهر، حسب الانطباق؛ والتحويلات النقدية للفرد في اليوم؛
5) بالنسبة للحصائل غير المتعلقة بالأغراض الإنسانية، خطة مختصرة توفّر لمحة عامة عن أولويات البرامج بما يتماشى مع اتجاهات الموارد وتوقعات التمويل.

وستوفَّر تفاصيل إضافية أثناء المشاورة غير الرسمية بشأن سياسة الخطط الاستراتيجية القطرية التي ستجري في 11 أكتوبر/تشرين الأول 2016.

15- وستوفَّر معلومات محدّثة عن متغيرات الخطط الاستراتيجية القطرية الواردة أعلاه سنوياً نتيجة لعملية التخطيط التي تضطلع بها الأمانة من خلال خطط إدارة العمليات القطرية، التي ستُتاح في شكل بوابة على الإنترنت. وإضافة إلى ذلك، ستَربُط خطط إدارة العمليات القطرية الموارد بالنتائج التي ستتكوّن من ميزانيات حصائل استراتيجية مصنفة حسب النشاط مع النتائج المتوقعة المناظرة (غايات النواتج/الحصائل).

16- وستُتاح جميع المعلومات الكمية بالقيمة الدولارية حسب الحصيلة الاستراتيجية والنشاط وبالأطنان، حسب الانطباق.

17- وسيُطبَّق هذا النهج على جميع الخطط الاستراتيجية القطرية التجريبية في عام 2017. وفي منتصف عام 2017، ستقيِّم الأمانة المعلومات التي ينبغي الاحتفاظ بها داخل الخطط الاستراتيجية القطرية؛ و/أو رصيد المعلومات التي يُمكن إتاحتها عند الموافقة على الخطط الاستراتيجية القطرية، على سبيل المثال، من خلال بوابة على الإنترنت؛ و/أو المعلومات التي يُمكن نقلها إلى عملية خطط إدارة العمليات القطرية. ويُمكن للدول الأعضاء أيضاً أن تستخدم البوابة للوصول إلى التقارير ووضعها في أي وقت ولأي فترة زمنية.

18- وستُحدَّث بوابة الإنترنت أيضاً بانتظام بمعلومات عن الإنفاق والنواتج المنجزة، إلى جانب وصف للأنشطة مع تحديد وأولوياتها حسب التمويل المتاح.

19- وستؤدي هذه الرؤية الشاملة للعمليات، إلى جانب عمليات المجلس الرسمية بشأن اعتماد الخطط الاستراتيجية القطرية وخطة الإدارة، وكذلك استعراضه لتقرير الأداء السنوي والتقارير القطرية الموحَّدة، إلى مساعدة المجلس على استيفاء دوره الرقابي. وستُسهم أيضاً في تزويد الدول الأعضاء بالمعلومات اللازمة لأغراض جمع الأموال. وتتوقع الأمانة أن يبدأ تشغيل البوابة بحلول الربع الثاني من عام 2018.

20- وسيزوَّد المجلس أيضاً بالمعلومات التالية سنوياً:

1) تقارير لاحقة عن استخدام تفويض السلطة للموافقة على تنقيحات الخطط الاستراتيجية القطرية أو الاستجابة للطوارئ المحدودة المدة أو الأطر القطرية المؤقتة؛

2) استعراضات التنفيذ من خلال تقرير الأداء السنوي وشكل منقّح للتقارير الموحَّدة عن المشروعات، مثل التقارير القطرية الموحَّدة.

21- وبالتشاور مع الشركاء المانحين، تعكف الأمانة أيضاً على استعراض متطلبات الإبلاغ بغية زيادة الشفافية وتوحيد عناصر الإبلاغ. وسيتواصل تقديم التقارير المؤسسية عن تخصيص التمويل المتعدد الأطراف.

ثالثاً- النهج المتّبع بشأن عتبات الميزانية وتفويض السلطة

22- يُبيّن الملحق الحادي عشر من الوثيقة المعنونة "تحديث بشأن استعراض الإطار المالي" الصادرة في 23 سبتمبر/أيلول كيف ستستكشف الأمانة عتبات جديدة للميزانية لاعتمادها، استناداً إلى تنقيحات الخطط الاستراتيجية القطرية التي لا تنطوي على تغييرات أساسية في محور التركيز الاستراتيجي ولا تتعلق باستجابة للطوارئ.

23- وتسليماً بأن هذه المناقشة مبكرة، مع توقع إجراء مشاورات غير رسمية على مدى فترة الستة إلى التسعة أشهر المقبلة، تقترح الأمانة استخدام هذه الفترة لإجراء مناقشة أكثر تنظيماً حول هذه المسألة بشأن ما يلي:

1) تحديد ما إذا كان الأمر يتطلب استخدام مقياس متدرج للتعبير عن الموافقة بدلاً من نسبة مئوية وحيدة، كما يرد في الملحق الحادي عشر، أو مقدار مطلق. وهنا قد تتفاوت الآراء استناداً إلى الحجم أو وجود عتبة وحيدة.

2) مدى تسليط الضوء بالقدر الكافي في المجلس التنفيذي على الخطط الاستراتيجية القطرية الأصغر، مع التسليم بأن المخاطر ليست كلها ذات طبيعة مالية.

3) إذا استُخدمت النسب المئوية أو المقادير المطلقة لدى النظر في العتبات، البتّ فيما إذا كانت مناسبة.

24- وتُسلِّم الأمانة بأهمية ضمان أن المقادير التي يُنظر فيها، وما ينتج عن ذلك من عمليات، توفّر ما يكفي من الحوكمة والرقابة. وبالتالي فهي توصي باستخدام الاقتراح الأولي الوارد في الملحق الحادي عشر كأساس للمناقشات، بغية إجراء مناقشة أكثر استراتيجية وتركيزاً على الحوكمة، استناداً إلى النقاط المذكورة أعلاه، خلال الأشهر المقبلة.