

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 21-25 يونيو/حزيران 2021

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



التوزيع: عام

التاريخ: 12 مايو/أيار 2021

اللغة الأصلية: الفرنسية

البند 6 من جدول الأعمال

WFP/EB.A/2021/6-F/1

مسائل الموارد والمالية والميزانية

للنظر

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

تقرير مراجع الحسابات الخارجي عن المبادرات المؤسسية الحاسمة

مشروع القرار*

يحيط المجلس علماً بتقرير مراجع الحسابات الخارجي عن المبادرات المؤسسية الحاسمة (WFP/EB.A/2021/6-F/1) ورد إدارة البرنامج عليه (WFP/EB.A/2021/6-F/1/Add.1)، ويحث على اتخاذ مزيد من الإجراءات بشأن توصيات مراجع الحسابات الخارجي، مع مراعاة الاعتبارات التي أثارها المجلس أثناء مناقشته.

* هذا مشروع قرار، وللاطلاع 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

المبادرات المؤسسية الحاسمة

السنة المالية 2020

COUR DES COMPTES REFERENCE: PAM-2020-4



جدول المحتويات

5	..... الملخص
6	..... أولاً- هدف المراجعة ونطاقها ونهجها
9	..... ثانياً- قائمة التوصيات
11	..... ثالثاً- الملاحظات والتوصيات
12	..... 1- أهمية المبادرات المؤسسية الحاسمة
12	..... 1-1 مفهوم الأولويات الاستراتيجية
12	..... 2-1 الاتساق مع الأولويات الاستراتيجية
14	..... 3-1 الاتساق مع الاستثمارات الأخرى
14	..... 2- حوكمة المبادرات المؤسسية الحاسمة
14	..... 1-2 صنع القرار في عملية إعداد المبادرات المؤسسية الحاسمة
16	..... 2-2 موافقة لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد على طلبات الميزانية
17	..... 3-2 موافقة المجلس التنفيذي
18	..... 4-2 تنفيذ المبادرات المؤسسية الحاسمة المعتمدة ورصدها
19	..... 5-2 الإبلاغ عن المبادرات المؤسسية الحاسمة
21	..... 3- الإدارة المالية للمبادرات المؤسسية الحاسمة
21	..... 1-3 إطار الميزانية
22	..... 2-3 نطاق المبادرات المؤسسية الحاسمة
23	..... 3-3 التنفيذ المالي
23	..... - تكاليف الموظفين
24	..... - التكاليف غير المتعلقة بالموظفين
24	..... 4- أداء المبادرات المؤسسية الحاسمة
24	..... 1-4 مراعاة الأداء عند اختيار المبادرات المؤسسية الحاسمة
25	..... 2-4 رصد التنفيذ
26	..... 5- البعد المحلي للمبادرات المؤسسية الحاسمة
26	..... 1-5 الانخراط الميداني
26	..... 2-5 تركيز الموارد
27	..... رابعاً- شكر وتقدير
28	..... الملحق
28	..... الملحق 1: تدابير يمكن أن تتخذها الأمانة
29	..... الملحق 2: قائمة بالمبادرات المؤسسية الحاسمة التي وافق عليها المجلس التنفيذي منذ عام 2015
30	..... الملحق 3: أمثلة على طلبات الاستثمار المعللة التي تشابه المبادرات المؤسسية الحاسمة، 2018-2020
31	..... الملحق 4: ملخص استقصاء المكاتب الإقليمية والقطرية

الملخص

إن المبادرات المؤسسية الحاسمة هي برامج إنفاق تركز على التغيير التنظيمي، وتقرحها الأمانة لتعزيز القدرة البرمجية، والتشغيلية، والإدارية للبرنامج. ويتضمن هذا التقرير خمس ملاحظات رئيسية.

1- لا يفضي إطار اختيار المبادرات المؤسسية الحاسمة إلى ضمان أهميتها. فالأولويات المؤسسية للمدير التنفيذي، التي تشكل أساس ترتيب المبادرات المذكورة من حيث الأولوية، ليست محددة تحديدا جيدا وافية. وهذا يصعب من اختيار المبادرات استنادا إلى قدرتها على تقوية هيكل البرنامج وتمكينه من تحقيق أهدافه الاستراتيجية. وبالإضافة إلى المبادرات الممولة من حساب تسوية دعم البرامج والإدارة فإن البرنامج يوظف استثمارات استراتيجية في مجالات مماثلة مستخدما أموال ميزانية دعم البرامج والإدارة دون اطلاع المجلس التنفيذي على الصورة الكاملة في هذا الصدد.

2- هناك فجوات في الحوكمة من حيث فصل الواجبات، والشفافية، والتوحيد. فعملية اختيار المبادرات المؤسسية الحاسمة تسفر عن تكليف الأشخاص ذاتهم باقتراح واختيار الاستثمارات للموافقة. ووافق المجلس التنفيذي بصيغة عمومية للغاية على هذه المبادرات كحزمة، وذلك عادة دون أي عرض للحصائل المنشودة منها. ولا تتيح وثائق لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد إمكانية تتبع عملية الاختيار، كما أن منوال عمل اللجان التوجيهية التي تضمن رصد تنفيذ المبادرات ليس موحدًا.

3- ليست وسائل قياس نتائج المبادرات المؤسسية الحاسمة منهجية ولا راسخة على الدوام. فهناك العديد من المبادرات المؤسسية الحاسمة في مجالات نافعة كما هو واضح لإدارة البرنامج، مثل أتمتة العمليات، وإعداد الخطط الاستراتيجية القطرية، وجمع الأموال الخاصة، والتعاون مع كيانات الأمم المتحدة. ومع ذلك فإن حصائلها لا تكاد تُذكر في تقارير الأداء السنوية. ويصعب الافتقار إلى معايير أداء قابلة للقياس من تقدير الحصائل بالمقارنة مع الأهداف الأولية. وقد نُفذت بضعة تقديرات فحسب لمعدل التكاليف إلى الفوائد.

4- يحتاج الإطار التمويلي للمبادرات المؤسسية الحاسمة إلى توضيح. فالمصطلحات التي تستخدمها الأمانة غامضة، وتصف المبادرات المؤسسية الحاسمة بأنها "استثمارات"، وهو أمر لا ينطبق عليها من وجهة النظر المالية والمحاسبية. ويتاح إرساء هذه المبادرات بفضل تلقي موارد تكاليف الدعم غير المباشرة التي تتجاوز ميزانية دعم البرامج والإدارة. وفي بعض الحالات يُنظر إلى المبادرات على أنها مكملة للموارد العادية عوضا عن أن تكون نفقات موجهة نحو التغيير التنظيمي. وفي هذا الصدد، وفي ظل الافتقار إلى قياس راسخ ودقيق للنتائج، فإن باب النقاش بشأن ما إذا كان ينبغي تخصيص فائض حساب التسوية للعمليات عوضا عن المبادرات المؤسسية الحاسمة يظل مفتوحا، وهو ما ينطبق كذلك على النقاش حول ما إذا كان يتعين إعادة النظر في مستوى تكاليف الدعم غير المباشرة.

5- لا يشجع المنوال المركزي لإعداد المبادرات المؤسسية الحاسمة على انخراط العمليات الميدانية. باستثناءات قليلة فإن مشاركة المكاتب القطرية في تصميم المبادرات المؤسسية الحاسمة وتنفيذها أقل من مشاركة المقر، ومع ذلك، وفي ظل الطابع اللامركزي لعمل البرنامج، فإن هذه المكاتب هي الجهات المستفيدة الرئيسية منها. ويبدو تعزيز مشاركة العمليات الميدانية محبذا بقدر أكبر بالنظر إلى أن بعض الإصلاحات قد تستدعي تعديلات محلية.

أولاً- هدف المراجعة ونطاقها ونهجها

- 1- وفقا لخطابتي الإشعار المؤرخين 24 مايو/أيار و20 نوفمبر/تشرين الثاني 2020، أجرى فريق من أربعة مراجعين مراجعة حسابات في مقر برنامج الأغذية العالمي (البرنامج) في روما على مرحلتين، من 20 إلى 24 يوليو/تموز 2020 ومن 18 إلى 29 يناير/كانون الثاني 2021. كما أسهمت المراجعات الميدانية في ثمانية مكاتب قطرية⁽¹⁾، والتي كان من المفترض أن تُجرى شخصيا خلال السنة المالية 2020-2021 ولكنها نُفذت افتراضيا بسبب جائحة كوفيد-19، في صياغة هذا التقرير. وكان موضوع المراجعة هو المبادرات المؤسسية الحاسمة.
- 2- وعملا بقرار المجلس التنفيذي (المشار إليه فيما بعد باسم "المجلس") المؤرخ 10 نوفمبر/تشرين الثاني 2015، عُهد بالمراجعة الخارجية للبرنامج إلى الرئيس الأول لديوان المحاسبة بفرنسا للفترة من 1 يوليو/تموز 2016 إلى 30 يونيو/حزيران 2022، وفقا للمادة 1-14 من النظام المالي للبرنامج.
- 3- وتُحدّد ولاية المراجع الخارجي في المادة 14 من النظام المالي للبرنامج وفي ملحقها، وفي الدعوة إلى تقديم طلبات تعيين المراجع الخارجي. واختصاصات هذه الولاية تتشكل من الدعوة إلى تقديم الطلبات، وعرض خدمات ديوان المحاسبة، وخاصة العرض التقني التفصيلي الذي وافق عليه المجلس.
- 4- وتتمثل مسؤوليات المراجع الخارجي في مراجعة حسابات البرنامج (المادة 1-14 من النظام المالي) وإبداء الملاحظات، حسب ما يراه مناسباً، فيما يتعلق بكفاءة الإجراءات المالية، والنظام المحاسبي، والضوابط المالية الداخلية، وبوجه عام، إدارة وتسيير البرنامج (المادة 4-14 من النظام المالي).
- 5- وعملا بالمادة 3-1 من النظام المالي، يعتبر المدير التنفيذي مسؤولاً أمام المجلس عن الإدارة المالية لأنشطة البرنامج ويخضع للمساءلة عنها.
- 6- وقد صيغت رسالة التزام مع أمانة البرنامج من أجل ضمان فهم واضح للالتزامات كل من الإدارة والمراجع الخارجي، وفقا للمعايير الدولية لمراجعة الحسابات. وبالإضافة إلى ذلك، يقوم المراجع الخارجي، قبل كل عملية مراجعة، بإبلاغ الأمانة بنطاق أنشطة المراجعة المزمعة.
- 7- وهكذا فإن هذا التقرير يندرج في إطار خطة العمل السنوية للمراجع الخارجي المقدمة إلى المجلس التنفيذي للبرنامج خلال دورته العادية الثانية في نوفمبر/تشرين الثاني 2020، والتي توضح تفاصيل عمليات المراجعة التي ستجري بين يوليو/تموز 2020 ويونيو/حزيران 2021. ووفقا للاختصاصات، يتعين على المراجع الخارجي أن يصدر كل عام تقرير مراجعة عن الكشوف المالية للبرنامج (لرفعه إلى المجلس التماسا لموافقه)، مشفوعا برأي عن الحسابات، وتقريرين عن أداء وانتظام إدارة البرنامج، يُعرفان أيضا باسم "تقرير مراجعة الأداء" (وهما يقدمان إلى المجلس للنظر فيهما) وثمانية رسائل إدارية تصاغ عقب زيارات للمكاتب الميدانية (المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية). كما يصادق المراجع الخارجي على مشروع التقرير السنوي عن تنفيذ توصياته السابقة، الذي ترفعه الأمانة إلى المجلس للنظر فيه.
- 8- وقد أُجريت مراجعة المبادرات المؤسسية الحاسمة للبرنامج وفقا للمعايير الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات بشأن مراجعة الأداء والامتثال، والنظام المالي للبرنامج والاختصاصات الإضافية المرفقة به. وتقضي هذه المعايير بأن يمثل المراجع الخارجي لقواعد السلوك المهني المعمول بها، وأن يمارس الحكم المهني، وأن يتحلّى بالتفكير النقدي طوال المراجعة.
- 9- وتمثل هدف المراجعة أساسا في التحقق من:
- تناول المبادرات المؤسسية الحاسمة لمسائل استراتيجية بالنسبة للبرنامج تدرج ضمن نطاق التعريف الذي وافق عليه المجلس التنفيذي سابقا (استعراض الأهمية)؛

(1) بنن، وإكوادور، ومصر، ومدغشقر، ونيكاراغوا، ورواندا، والسودان، وزامبيا

- خضوع عملية اختيار، وتنفيذ، ورصد المبادرات المؤسسية الحاسمة لرقابة كافية نتيج للمجلس البت فيما إذا كان سيوافق عليها استنادا إلى أدلة سليمة (استعراض الحوكمة)؛
- اتسام إطار ميزانيات المبادرات المؤسسية الحاسمة وترتيبات تمويلها بالشفافية وملاءمتها لاحتياجات البرنامج (استعراض الإدارة المالية)؛
- تنفيذ تصميم المبادرات المؤسسية الحاسمة على نحو يتيح قياس النتائج والبت فيما إذا كانت الأهداف قد تحققت (استعراض الأداء).
- 10- وبالنظر إلى عدد المبادرات المؤسسية الحاسمة (25) التي وافق عليها المجلس منذ عام 2015 فقد استند فريق المراجعة في تحليله إلى عينة من خمس مبادرات مهمة هي:
- الكفاءات الناجمة عن تكامل النظم وتكنولوجيا المعلومات (2020-2019)
- إصلاح الأمم المتحدة (2020-2019)
- استراتيجية القطاع الخاص (2021-2020)
- صندوق البرنامج لعام 2030 (2020-2019)
- أولويات المكاتب الإقليمية (2018)
- 11- وقد نوقشت كل ملاحظة وتوصية مع الموظفين المعنيين، ولا سيما موظفو شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين. وقد عقد الاجتماع الختامي للمراجعة في مقر البرنامج في 29 يناير/كانون الثاني 2021.
- 12- ويجري خلال أي مراجعة تُنفَّذ وفقا للمعايير الدولية، فحص الأداء والامتثال بناء على المعايير المناسبة، ويتم تحليل أسباب أي اختلافات فيما يتعلق بتلك المعايير، وذلك بهدف الإجابة على أسئلة المراجعة الرئيسية والتوصية بالتحسينات. وتتمثل الخطوة الأولى في المراجعة من تحديد نطاق الموضوع المعني، وهو في هذه الحالة المبادرات المؤسسية الحاسمة. وهذا الموضوع يمكن أن يتخذ العديد من الأشكال وأن تكون له خصائص مختلفة رهنا بالهدف من المراجعة. ولكي يكون الموضوع المدروس مناسباً ينبغي أن يكون صالحاً للتقييم أو القياس بما يتسق مع المعايير المختارة، بمعنى أنه يمكن إخضاعه لإجراءات لجمع أدلة كافية ومناسبة للمراجعة لدعم رأي المراجعة أو استنتاجها.
- 13- ومن أجل دراسة الموضوع أعد المراجع الخارجي إطاراً منطقياً لأهداف المبادرات المؤسسية الحاسمة يشمل أهدافاً فورية، وتشغيلية، واستراتيجية: فالأهداف الفورية تترجم إلى نواتج محسوسة؛ وتندل الأهداف التشغيلية ضمناً على أنه تم التوصل إلى حصائل تتطلب إجراء مزيد من التقييم النوعي؛ وترتبط الأهداف الاستراتيجية بالتأثيرات المتوقعة الطويلة المدى، والتي يعد تحليلها موضوعاً للتقييم. وتشكل النواتج والحصائل والآثار المتوقعة المدرجة في الإطار المنطقي المعايير الأساسية لتقدير الأداء التشغيلي.
- 14- ويُجمل أدناه نهج برنامج يستند إلى إطار منطقي للأهداف.

الإطار المنطقي للمبادرات المؤسسية الحاسمة

الأهداف الاستراتيجية	الأهداف التشغيلية	الأهداف الفورية
<ul style="list-style-type: none"> تمكين البرنامج من النهوض الأمثل باستخدام الموارد المكرسة للدعم الإداري التشغيلي 	<ul style="list-style-type: none"> تعزيز قدرة البرنامج في مجالات البرمجة، والعمليات، والشؤون الإدارية. تقوية كفاءة وأداء الدعم غير المباشر لبعثات البرنامج 	<ul style="list-style-type: none"> استخدام الأموال المتوافرة في حساب تسوية دعم البرامج والإدارة اختيار وتمويل مشروعات تعزز من القدرة الإدارية والتشغيلية للبرنامج

<ul style="list-style-type: none"> • تعزيز قدرة البرنامج على الاستجابة لحالات الأزمات، المتزايدة عددا • تعديل قدرة البرنامج في مجالات الإدارة، والعمليات، والبرمجة • تعزيز قدرة البرنامج على تحقيق الأهداف الاستراتيجية 	<ul style="list-style-type: none"> • تكميل تمويل الأوليات المؤسسية للبرنامج • اختيار وتمويل المشروعات التي تُعنى على أفضل وجه بالاحتياجات الحاسمة للبرنامج فيما يتعلق بالتغيير التنظيمي 	<ul style="list-style-type: none"> • إرساء مؤشرات لقياس حصائل المبادرات المؤسسية الحاسمة • ضمان الانخراط الإقليمي والمحلي في تصميم المبادرات المؤسسية الحاسمة وتنفيذها
الآثار	الحصائل	النواتج

المصدر: المراجع الخارجي

15- وبالنظر إلى قيود السفر المفروضة بسبب الوضع الصحي العام، فقد أجرت أفرقة المراجعة الخارجية كل مراجعاتها للمكاتب الميدانية عن بعد. ويرى المراجع الخارجي أن هذه العراقيل لم تحل دون قيامه بجمع الأدلة المناسبة الوافية للمراجعة التي يستند إليها رأيه.

ثانياً- قائمة التوصيات

- 16- حدد المراجع الخارجي مستوى أولوية لكل توصية على النحو التالي:
- الأولوية 1: نقطة أساسية، تتطلب اهتماماً فورياً من جانب الإدارة؛
 - الأولوية 2: مشكلة رقابية أقل إلحاحاً تتطلب اهتمام الإدارة؛
 - الأولوية 3: مشكلة معروضة على الإدارة ويمكن تحسين الضوابط بشأنها.
- 17- ويتضمن الملحق الأول من هذا التقرير أيضاً قائمة بالإجراءات المقترحة على الأمانة والتي لا تقتضي إشرافاً من جانب المجلس التنفيذي.

المجال	الأولوية	التوصيات
الأهمية	1	1- يوصي المراجع الخارجي بتوضيح نطاق الأولويات المؤسسية للبرنامج وبياعات استراتيجية مفصلة، بما في ذلك النتائج والنواتج المنشودة، لكل أولوية من الأولويات.
الأهمية	1	2- يوصي المراجع الخارجي بإيلاء اهتمام أشد إلى سبل إسهام المبادرات المؤسسية الحاسمة في تعزيز القدرة التنظيمية للبرنامج لتحقيق غاياته وأهدافه الاستراتيجية، بما في ذلك عبر تهيئة الإطار المستخدم في ترتيب أولويات الطلبات المعللة للاستثمار لخدمة هذا الغرض.
الحوكمة	2	3- يوصي المراجع الخارجي بتزويد هيئات الحوكمة المالية، ولا سيما المجلس التنفيذي، بكشف موحد عن استثمارات البرنامج يحدد مصادر تمويلها، سواء أكانت هذه الاستثمارات مبادرات مؤسسية حاسمة أم لا.
الحوكمة	2	4- يوصي المراجع الخارجي بإرساء نموذج موحد وذو متطلبات أكثر لطلبات الاستثمار المعللة المهمة (للاستثمارات عموماً وللمبادرات المؤسسية الحاسمة على وجه الخصوص) لضمان القدرة على تتبع قرارات لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد.
الحوكمة	1	5- يوصي المراجع الخارجي بإدراج قرار مخصص لكل مبادرة مؤسسية حاسمة، يحدد الميزانية المقترحة لها، بما في ذلك الملاك الوظيفي، وأهداف التغيير التنظيمي، والنتائج المنتظرة، والجدول الزمني للتنفيذ، في خطة الإدارة المرفوعة التماساً لموافقة المجلس.
الحوكمة	1	6- يوصي المراجع الخارجي بتقوية رصد تنفيذ المبادرات المؤسسية الحاسمة وطلبات الاستثمار المعللة عموماً عبر اعتماد تقرير فصلي موحد، لمعظم الطلبات المعللة المهمة، يُرفع إلى هيئات الحوكمة بما يتيح تتبع النفقات مقابل الميزانية، ومؤشرات الأداء، والحصائل المنشودة.

التوصيات	الأولوية	المجال
7- يوصي المراجع الخارجي بأن تتضمن طلبات الاستثمار المعللة المتعلقة بمواصلة نفقات ماضية أو راهنة مماثلة قسما مخصوصا عن النتائج المحققة بالفعل.	2	الحوكمة
8- يوصي المراجع الخارجي بإدراج تحديث عن المبادرات المؤسسية الحاسمة ضمن تقرير الأداء السنوي، في صيغة موحدة ووجيزة، على أن يعرض النفقات الفعلية مقابل الميزانيات المعتمدة في خطة الإدارة، بما في ذلك الملاك الوظيفي، والنتائج المحققة.	1	الحوكمة
9- يوصي المراجع الخارجي بتعزيز الضوابط الداخلية لضمان الارتباط المباشر للنفقات المحملة على المبادرات المؤسسية الحاسمة بالغرض منها.	3	الإدارة المالية
10- يوصي المراجع الخارجي بإرساء مؤشرات أداء واقعية، وقابلة للقياس والتحقق، لكل مبادرة من المبادرات المؤسسية الحاسمة.	1	الأداء
11- يوصي المراجع الخارجي بزيادة الانخراط المحلي في مداولات لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد من خلال إدراج ممثلين عن المكاتب الإقليمية.	2	البعد المحلي

ثالثا- الملاحظات والتوصيات

18- ظهرت المبادرات المؤسسية الحاسمة في شكلها الحالي لأول مرة في خطة البرنامج للإدارة (2015-2017).⁽²⁾ وتُعرّف هذه المبادرات على أنها استثمارات غير متكررة تهدف إلى "تعزيز قدرة البرنامج في مجالات البرمجة والعمليات والإدارة".⁽³⁾ ويجب أن تكون طبيعة هذه الاستثمارات لمرة واحدة؛ ولا تغطيها الميزانية العادية لدعم البرامج والإدارة؛ ولا تتعلق بمشروع واحد؛ وتتطلب تمويلا يمكن التنبؤ به؛ ومن المستبعد أن تولّد استثمارا إضافيا كافيا من الجهات المانحة عن طريق الصناديق الاستثمارية المؤسسية؛ وأن تركز على التغيير التنظيمي.⁽⁴⁾

19- ومنذ 1 يناير/كانون الثاني 2015 وافق المجلس التنفيذي على 25 مبادرة مؤسسية حاسمة⁽⁵⁾ (بما في ذلك خمس مبادرات منقّدة على مدى سنتين أو ثلاث سنوات) بقيمة إجمالية قدرها 237.5 مليون دولار أمريكي.

**الجدول 1: بيانات المبادرات المؤسسية الحاسمة الأساسية
(مليون دولار أمريكي)**

السنة	عدد المبادرات المؤسسية الحاسمة	المبلغ الإجمالي
2015	1	27.2
2016	2	20.0
2017	1	13.5
2018	14	35.6
2019	6	69.3
2020	5	39.7
2021	2	32.2
المجموع	31	237.5

المصدر: المراجع الخارجي، استنادا إلى خطط الإدارة

20- وقد نمت المبادرات المؤسسية الحاسمة منذ عام 2018: ففي حين شهدت الفترة بين 2015 و2017 في المتوسط تنفيذ مبادرة مؤسسية حاسمة واحدة في العام بقيمة سنوية قدرها 20.3 مليون دولار أمريكي، فقد ارتفع هذا العدد إلى ست مبادرات في السنة في الفترة بين عامي 2018 و2021، بمتوسط سنوي قدره 44.2 مليون دولار أمريكي.

21- وتعكس عناوين المبادرات المؤسسية الحاسمة التي وافق عليها المجلس منذ 1 يناير/كانون الثاني 2015 طائفة من المسائل، بما في ذلك نظم المعلومات والاتصالات، والمكاتب الإقليمية، والتدريب، وتنفيذ سياسة التغذية الجديدة، وإصلاح الأمم المتحدة، وتعبئة الموارد. وترد قائمة بالمبادرات المؤسسية الحاسمة في الملحق 2 من هذا التقرير.

22- وتوافقت فترة مراجعة الحسابات مع استعراض جارٍ لعمليات الميزانية، والمعروف باسم عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة التي بدأتها الأمانة في يوليو/تموز 2020 وستنتهي في نوفمبر/تشرين الثاني عام 2021. وتشمل هذه العملية تحليلا

⁽²⁾ WFP/EB.2/2014/5-A/1.

⁽³⁾ ورد التعريف في خطة البرنامج للإدارة (2019-2020) (WFP/EB.2/2018/6-A/1/Rev.1)، ونُشر مجددا في خطة البرنامج للإدارة (2020-2022) (WFP/EB.2/2019/5-A/1)، الصفحة 3.

⁽⁴⁾ حددت المعايير عام 2015 في الوثيقة WFP/EB.A/2015/6-C/1، الفقرة 49.

⁽⁵⁾ انظر الملحق 2 - بما في ذلك صندوق تعويضات/انتهاء الخدمة الذي أشارت شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين إلى أنه لا يعتبر بالمعنى الدقيق مبادرة مؤسسية حاسمة. وبصورة إجمالية يرد ذكر المبادرات المؤسسية الحاسمة 31 مرة في خطط الإدارة.

لمتطلبات دعم البرامج، وكذلك استعراضاً لتمويل هذه المتطلبات، بما في ذلك ميزانية دعم البرامج والإدارة.⁽⁶⁾ وقد يتداخل نطاق هذه العملية مع نطاق المراجعة الحالية، وقد راعى المراجع الخارجي ذلك واضعاً نصب عينيه أن الاستنتاجات النهائية للعملية لم تكن معروفة بعد أو موضوعة في صيغة رسمية وقت إجراء تحقيقاته الذاتية.

1- أهمية المبادرات المؤسسية الحاسمة

1-1 مفهوم الأولويات الاستراتيجية

23- تُمثل المبادرات المؤسسية الحاسمة أحد أوجه الاستخدام المحتملة لحساب دعم البرامج والإدارة. وهذا الحساب، الذي يسجل الفوارق بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة ونفقات دعم البرامج والإدارة خلال فترة مالية محددة، يمكن أن يُستخدم لأربعة أغراض:⁽⁷⁾ لتغطية أي فرق بين إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة ونفقات دعم البرامج والإدارة المعتمدة؛ وكاحتياطي يضمن مخاطر انخفاض إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة أو نقص تمويل ميزانية دعم البرامج والإدارة؛ وللمبادرات المؤسسية الحاسمة أو صناديق الدعم المواضيعية؛ ولتعزيز احتياطات البرنامج.

24- ويُشار إلى المبادرات المؤسسية الحاسمة على أنها "طلبات استثمار معلّلة" بمعنى أنها نفقات لمرة واحدة مضافة إلى النفقات الجارية المشار إليها على أنها "طلبات أعمال معلّلة"، وهي مغطاة من ميزانية دعم البرامج والإدارة. ولا يُستخدم المصطلحات المذكوران للتمييز بين الإنفاق الاستثماري والإنفاق التشغيلي، ويمكن أن يغطيا كلتا هاتين الفئتين. وفي الواقع فإن المبادرات المؤسسية الحاسمة قد تستدع نفقات غير متكررة، ولكن طبيعة هذه النفقات، أي المرتبات، وتكاليف السفر، وتنظيم الاجتماعات، ونفقات التدريب، لا يمكن تمييزها عن الإنفاق التشغيلي العادي للبرنامج. وبعبارة أخرى فإن المصطلحات التي يستخدمها البرنامج لا تستند إلى الفرق بين النفقات الرأسمالية المُهتلكة وغير المهتلكة، ولكن إلى الطابع المتكرر أو غير المتكرر للإنفاق. وتُناقش هذه النقاط باستفاضة في القسم 3 من هذا التقرير بشأن الإدارة المالية.

25- وقد حدد المجلس التنفيذي للبرنامج غايتين استراتيجيتين اثنتين هما "دعم البلدان في القضاء على الجوع" و"إرساء الشراكات لدعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة". وهاتان الغايتان تنوزعان على خمسة أهداف استراتيجية مرتبطة بخطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهدافها الاستراتيجية،⁽⁸⁾ وهي: (1) القضاء على الجوع عن طريق حماية إمكانية الحصول على الغذاء؛ (2) تحسين التغذية؛ (3) تحقيق الأمن الغذائي؛ (4) دعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة؛ (5) إرساء الشراكات لتحقيق نتائج أهداف التنمية المستدامة.

26- كمد حدد المدير التنفيذي الأولويات المؤسسية للبرنامج التي تنعكس في الوثائق التي اعتمدها المجلس. وهذه الأولويات، التي تتجلى في خطط الإدارة، تشير بصورة غير مباشرة على غايات البرنامج وأهدافه الاستراتيجية.

27- ويحدد تقرير الأداء السنوي لعام 2019⁽⁹⁾ الأولويات المؤسسية للمدير التنفيذي على النحو التالي: القيادة في حالات الطوارئ؛ والشراكات والتمويل من أجل القضاء على الجوع؛ والتحول الرقمي؛ والتبسيط والكفاءات؛ ومسائل الاستراتيجية، والحوكمة، وشؤون الموظفين.

2-1 الاتساق مع الأولويات الاستراتيجية

28- ترد قائمة بالأولويات المؤسسية للمدير التنفيذي في برمجية العروض الإيضاحية⁽¹⁰⁾ للطلبات المعلّلة للأعمال والاستثمار، بما في ذلك المبادرات المؤسسية الحاسمة التي يجب أن ترتبط بإحدى هذه الأولويات للحصول على الموافقة. ولا ترد غايات البرنامج وأهدافه الاستراتيجية. ونتيجة لذلك تُقدّر المبادرات المؤسسية الحاسمة على أساس متطلبات الموارد والأولويات الإدارية (التبسيط، الكفاءات، التحول...) لا على أساس متطلبات الحاصلات أو صلتها بالغايات والأهداف الاستراتيجية (القضاء على الجوع، تحسين التغذية، إرساء الشراكات لتحقيق أهداف التنمية المستدامة). ومما لا شك فيه أن المبادرات المؤسسية الحاسمة، بحكم طبيعتها، توفر دعماً غير

(6) تحديث عن عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة (WFP/EB.1/2021/5-A/1)، فبراير/شباط 2021.

(7) خطة البرنامج للإدارة (2021-2023) (WFP/EB.2/2020/5-A/1/Rev.1)، الفقرة 223.

(8) الخطة الاستراتيجية للبرنامج (2017-2021) (WFP/EB.A/2016/5-A).

(9) WFP/EB.A/2020/4-A.

(10) برمجية Tagetik.

مباشر للعمليات، وفي حين أنها لا تُربط مباشرة على الإطلاق تقريباً بالغايات الاستراتيجية، فإنها مصممة لتعزيز قدرة البرنامج على دعم تحقيق هذه الغايات. ولذلك فإن من المحبذ إرساء صلة صريحة، وإن غير مباشرة، بين هذه المبادرات وتلك الغايات.

29- وفضلاً عن ذلك يرد وصف هذا الإطار من الموارد والأولويات الإدارية بتعابير عامة (تميز، كفاءة، مسائل شؤون الموظفين، إلخ...) غير موضحة كغايات جلية مخصوصة، ومن ثم فإن ذلك يتيح في الواقع قبول أي مشروع من مشروعات المبادرات المؤسسية الحاسمة. وفي معظم الحالات يُشار إلى أولوية المدير التنفيذي "التبسيط، والكفاءة".

30- وهذا الحل السهل، الذي ينظر إلى كل طلب على أنه يشير إلى أولوية واحدة فحسب للمدير التنفيذي، يستبعد الأسئلة المتعلقة بمدى أهمية مبادرة مؤسسية حاسمة ما بالنسبة لغايات البرنامج وأهدافه الاستراتيجية. وينحو ذلك إلى الحلول محل شواغل الإدارة بشأن الغايات الأساسية للبرنامج والمساهمين. وينطبق الأمر نفسه على العديد من المبادرات الأخرى من هذا النوع.

31- على أن أربعة من الأولويات المؤسسية تتعلق بصورة مباشرة أشد بمهمة البرنامج التشغيلية وهي: القيادة في حالات الطوارئ؛ وإرساء الشراكات والتمويل من أجل القضاء على الجوع؛ وتميز البرامج؛ ومسائل الاستراتيجية، والحوكمة، وشؤون الموظفين.

32- ومن المؤسف أن هذه العوامل الأخرى من الإطار الذي حدده المدير التنفيذي، وذات الآثار الاستراتيجية الأقوى، ليست مستخدمة بقدر أكبر من جانب لجنة التخصيص الاستراتيجية للموارد وفريق القيادة، وأن شواغل التبسيط والكفاءة هي المهيمنة. وهكذا فقد كان بمقدور مصممي المشروعات ولجنة التخصيص الاستراتيجية للموارد وفريق القيادة عند الموافقة على المبادرة المؤسسية الحاسمة المعنية بإصلاح الأمم المتحدة الإشارة أيضاً إلى الغاية الاستراتيجية 2 "إرساء الشراكات لدعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة (هدف التنمية المستدامة 17)، والهدف الاستراتيجي 4 "دعم تنفيذ أهداف التنمية المستدامة"، والهدف الاستراتيجي 5 "إرساء الشراكات لتحقيق نتائج أهداف التنمية المستدامة".

33- وعبر اقتصار تبرير المبادرات المؤسسية الحاسمة المقترحة على عملية شكلية والإشارة بشكل منتظم إلى التزام محض بالموارد فإن هيئات صنع القرار، وهي لجنة التخصيص الاستراتيجية للموارد، وفريق القيادة، تفشل في تشجيع دراسة المبادرة المؤسسية الحاسمة المقترحة أو الاستثمار المقترح كوسيلة لتحقيق أهداف التنمية المستدامة التي يمنحها البرنامج الأولوية (الهدفان 2 و17). وهكذا فإن هناك خطراً من أن يحظى الاستسهال الإجرائي بالأسبقية على الهدف النهائي.

34- وتضطلع شعبة التخطيط والأداء المؤسسين، التي تعمل كأمينة للجنة التخصيص الاستراتيجية للموارد، على تحديد المعايير لترتيب أولويات قضايا الاستثمار المعللة (بما في ذلك المبادرات المؤسسية الحاسمة) استناداً إلى بارامترات كمية ونوعية لتقييم المشروعات المقدمّة.⁽¹¹⁾ ويدعو أحد هذه المعايير إلى إشارة محددة إلى أولوية واحدة أو أكثر من أولويات المدير التنفيذي. ويشير معيار آخر بشأن "القيمة بالنسبة للمكاتب القطرية" إلى "الأهداف الإنسانية" و"محور العمل الإنساني والتنمية والسلام"، ومن ثم فإنه يستذكر الغايتين الاستراتيجيتين للبرنامج وأهدافه الاستراتيجية الخمسة، وكذلك أحد الشواغل الإدارية للأمانة. وأشارت الأمانة إلى أن إطار ترتيب الأولويات قد استخدم في عملية تخصيص ميزانية عام 2021.

35- ومن حيث المعايير الواجب استخدامها من جانب الخدمات التي تقترح مشروعات استثمارية فإن الأمر يقتضي إرساء التوازن بين الغايات والأهداف الاستراتيجية من جهة والأولويات الاستراتيجية من جهة أخرى.

التوصية 1: يوصي المراجع الخارجي بتوضيح نطاق الأولويات المؤسسية للبرنامج وابعاد استراتيجية مفصلة، بما في ذلك النتائج والنواتج المنشودة، لكل أولوية من الأولويات.

التوصية 2: يوصي المراجع الخارجي بإيلاء اهتمام أشد إلى سبل إسهام المبادرات المؤسسية الحاسمة في تعزيز القدرة التنظيمية للبرنامج لتحقيق غاياته وأهدافه الاستراتيجية، بما في ذلك عبر تهيئة الإطار المستخدم في ترتيب أولويات الطلبات المعللة للاستثمار لخدمة هذا الغرض.

(11) شعبة التخطيط والأداء المؤسسين، 2020. "عملية ترتيب أولويات المبادرات المؤسسية الحاسمة" (وثيقة داخلية). انظر أيضاً القسم 2 من التقرير الحالي.

3-1 الاتساق مع الاستثمارات الأخرى

36- إلى جانب المبادرات المؤسسية الحاسمة الممولة من حساب تسوية دعم البرامج والإدارة، فإن البرنامج يأخذ على عاتقه نفقات غير متكررة (طلبات استثمار معللة)، مع أموال من مصدرين آخرين: الأول، ميزانية دعم البرامج والإدارة ذاتها، من خلال إعادة تخصيص الأموال المتاحة، والثاني، المساهمات المتعددة الأطراف الموجهة.

37- وفي عامي 2018 و2019 مثلت هذه الاستثمارات 77 و147 عملية، على التوالي، والتزامات مالية قدرها 55 مليون دولار أمريكي و121 مليون دولار أمريكي على التوالي. وبالمقارنة كان هناك في المتوسط ست مبادرات مؤسسية حاسمة منذ عام 2018، بمتوسط إنفاق سنوي قدره 44.2 مليون دولار أمريكي، على النحو الذي أُشير إليه أعلاه. ويُظهر استعراض طلبات الاستثمار غير المتعلقة بالمبادرات المؤسسية الحاسمة بين عامي 2018 و2020 تداخلا واسعا، إن لم يكن فائضا عن الحاجة، مع المبادرات المؤسسية الحاسمة المعتمدة والمنفذة على مدى الفترة ذاتها.⁽¹²⁾

38- وتغطي طلبات الاستثمار المعللة هذه مجالات مطابقة أو مشابهة لما تغطيه مثلا المبادرات المؤسسية الحاسمة بشأن توليد المزيد من الموارد؛ والتغذية؛ وتنفيذ خارطة الطريق المتكاملة؛ وقدرة المكاتب الإقليمية والقطرية على الاستجابة لوثائق البرامج المتغيرة؛ والتغيرات التكنولوجية وأتمتة المهام. فضلا عن ذلك فإن من هذه الطلبات مموله من مساهمات متعددة الأطراف وليس من ميزانية دعم البرامج والإدارة، غير أن تشابه المواضيع يبين أن المبادرات المؤسسية الحاسمة هي امتداد للأنشطة المنفذة في إطار ميزانيات أخرى، وأنها فائضة عن الحاجة أو مشابهة ولكن بأسماء مختلفة.

39- وعلى الرغم من أن هذه الاستثمارات المتنوعة موظفة في مجالات متماثلة، فإن المجلس التنفيذي لا يمتلك صورة كاملة عنها لأن مصادر تمويلها مختلفة. على أنه سواء أكان الاستثمار ممولا من ميزانية دعم البرامج والإدارة أو الأموال المسحوبة من حساب تسوية دعم البرامج والإدارة، فإنه يلبي افتراضا حاجة هيكلية للبرنامج، ولذا فإنه هذه المعلومات يجب توحيدها وتقاسمها لتزويد المجلس بالصورة التامة عن النفقات الاستراتيجية السنوية للبرنامج.

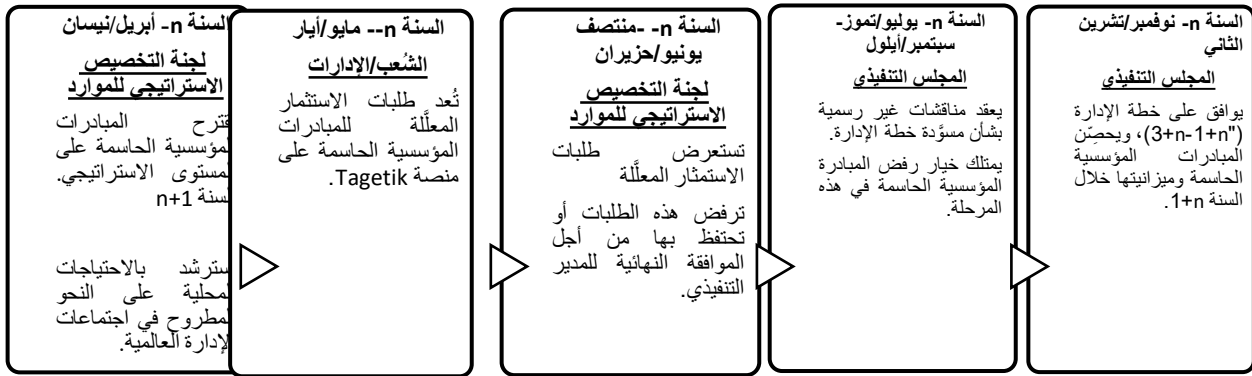
40- وأشارت الأمانة أن العمل الجاري بشأن عملية الميزنة من القاعدة إلى القمة سيوفر صورة أوضح لمجموع متطلبات الإنفاق ويتيح الإبلاغ عن كل النفقات في خطة الإدارة، بغض النظر عن مصدر تمويلها.

التوصية 3: يوصي المراجع الخارجي بتزويد هيئات الحوكمة المالية، ولا سيما المجلس التنفيذي، بكشف موحد عن استثمارات البرنامج يحدد مصادر تمويلها، سواء أكانت هذه الاستثمارات مبادرات مؤسسية حاسمة أم لا.

2- حوكمة المبادرات المؤسسية الحاسمة1-2 صنع القرار في عملية إعداد المبادرات المؤسسية الحاسمة

41- يشير المخطط الانسيابي أدناه إلى الخطوات الرئيسية في عملية إعداد المبادرات المؤسسية الحاسمة:

(12) انظر الملحق 3.



المصدر: المراجع الخارجي.

42- وتضطلع لجنة التخصيص الاستراتيجية للموارد بمسؤولية تصميم المبادرات المؤسسية الحاسمة قبل رفعها إلى المجلس التنفيذي؛ كما أنها مسؤولة عن تنفيذها. ويشمل دور اللجنة ضمان أن يكون تخصيص الموارد المالية التي تمتلك الإدارة حرية التصرف بشأنها تخصيصاً متماسكاً، وشفافاً، ومتوافقاً مع أولويات البرنامج. وتتألف اللجنة من مساعد المدير التنفيذي/رئيس الشؤون المالية، عضواً ورئيساً؛ ورئيس الديوان، نائباً للرئيس؛ ونائب المدير التنفيذي؛ والمساعدين الثلاثة للمدير التنفيذي الذين يترأسون الإدارات؛ ومدير شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين بصفة مراقب. وتتولى شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين العمل كأمينة للجنة.

43- ويحدد أعضاء اللجنة المسائل والمواضيع التي يمكن أن تكون مداراً لمبادرة مؤسسية حاسمة بعد تزويدهم بالمعلومات اللازمة عن توازن حساب تسوية دعم البرامج والإدارة،⁽¹³⁾ وكذلك، ولمرة واحدة في السنة على الأقل، بمعلومات عن الاحتياجات التي أعربت عنها المكاتب الميدانية. وتُتاح الفرصة لمدراء المكاتب الإقليمية والقطرية لطرح وجهات نظرهم الاستراتيجية خلال الاجتماعات العالمية السنوية للإدارة.

44- وفور تحديد اللجنة للمبادرات المؤسسية الحاسمة على أساس استراتيجي في مطلع العام، فإن من الواجب طلب الميزانيات للسنة التالية كشرط لرفع هذه المبادرات إلى المجلس التنفيذي التماساً لموافقتهم. وبما أن المبادرات المذكورة لا تمول في إطار ميزانية دعم البرامج والإدارة فإنها تخضع للمعالجة بشكل منفصل. وتصاغ المبادرات هذه على اعتبارها طلبات "استثنائية" للميزانية⁽¹⁴⁾ من خلال طلبات الاستثمار المعللة. والهدف من هذه العملية هو "إجراء تقييم دقيق لكل اقتراح بناء على معايير متسقة تغطي الأنشطة، والمنجزات، والفوائد المتوقعة من القيمة مقابل المال، والتكلفة الإجمالية للاستثمار". ويتم الإبلاغ عن حصيلة هذه العملية في تقرير الأداء السنوي.⁽¹⁵⁾

45- ويبدأ طلب التمويل بإنشاء طلب استثمار معلل على منصة Tagetik للميزانية.⁽¹⁴⁾ وتُستهل العملية في شهر مايو/أيار من السنة "n".⁽¹⁶⁾ ويُرفع طلب الاستثمار المعلل لاستعراضه من مدير الشعبة المعنية. ويُرسَل مدير الإدارات إلى أمانة لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد قائمة مرتبة الأولويات بطلبات الاستثمار المعللة التي حظيت بالموافقة لإداراتهم. وتستعرض هذه اللجنة الطلبات في منتصف يونيو/حزيران وقد ترفضها، أو تطلب تعديلها، أو تضيفها إلى قائمة ذات أولويات التماساً لموافقة المدير التنفيذي. ثم توخّذ طلبات الاستثمار المعللة المعتمدة ضمن المبادرات المؤسسية الحاسمة المعنية، وتُدرج كلها بعد ذلك في مسودة خطة الإدارة للسنوات "3+n-1+n".

46- ويشارك في العملية العديد من الهيئات المكلفة باستعراض وتأكيد أهمية المبادرات المؤسسية الحاسمة المقترحة؛ ورغم أن هذه الهيئات تحمل أسماء متباينة فإنها تضم في العادة الأشخاص ذاتهم. وهكذا فإن مديري الإدارات الذين يستهلون، ويشرفون، وينسقون

(13) مكتب المفتش العام. مهمة استشارية بشأن تخصيص الموارد المؤسسية للبرنامج، يونيو/حزيران 2019.

(14) شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين. 2020. المبادئ التوجيهية لخطة الإدارة 2021-2023 (وثيقة داخلية).

(15) التقدم المحرز في استعراض الإطار المالي بما في ذلك تكاليف الدعم غير المباشرة (WFP/EB.A/2015/6-C/1). 2015. الفقرتان 48 و50.

(16) شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين. 2019. خطة البرنامج للإدارة (2020-2022)، وطلبات التمويل من ميزانية دعم البرامج والإدارة ومن خارج الميزانية (جلسة إعلامية لمخططي الميزانيات)، الشريحة 12.

تحضير طلبات الاستثمار المعلّلة هم أعضاء في لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد، المسؤولة عن تخصيص الموارد، ولكنهم أيضا أعضاء في فريق الإدارة العليا⁽¹⁷⁾ وفريق القيادة⁽¹⁸⁾ المسؤولين عن إرساء الاتجاه الاستراتيجي.

47- ولا شك في أن هذا التداخل في تركيب الهيئات يتمتع بميزة تبسيط عملية تحضير المبادرات المؤسسية الحاسمة: فمديرو الإدارات، بعد تحديدهم للمبادرات المؤسسية الحاسمة المهمة للسنة "I+II"، هم أكثر قدرة على توجيه تحضير طلبات الاستثمار المعلّلة.⁽¹⁹⁾

48- غير أن التماثل، بل وشبه التطابق، في تركيب هيئات حوكمة المبادرات الداخلية الرئيسية يثير أسئلة بشأن فصل الوظائف وشفافية عملية اتخاذ القرارات: فمديرو الإدارات يجدون أنفسهم بصورة حتمية جزءا من الهيئات المتقدمة بالاقتراعات وهيئات البت فيها في آن واحد حينما يُطلب إلى لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد الموافقة على طلبات الاستثمار المعلّلة التي ساعدوا هم بأنفسهم في إعدادها. ورئيس هذه اللجنة ليس استثناء من ذلك بدوره، حيث أنه يترأس إدارة هي في الغالب مصدر طلبات الميزانية وهو المسؤول عن الإدارة التي تعمل في الوقت ذاته كأمانة للجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد.

49- وبالنظر إلى أن الحوكمة المالية كانت قيد الاستعراض كجزء من عملية الميزنة من القاعدة إلى القمة وقت إجراء المراجعة، فإن المراجع الخارجي لم يُصدر توصية في هذا الصدد ولكنه يدعو الأمانة إلى النظر في التدبير المحتمل التالي.

تدبير يتطلب اهتمام الأمانة – الحوكمة المالية – تغيير تركيب لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد بحيث تتميز بجلاء عن فريق الإدارة العليا وفريق القيادة على أن يرأسها عضو لا ينخرط في إعداد طلبات الاستثمار المعلّلة، مثل رئيس الديوان.

2-2 موافقة لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد على طلبات الميزانية

50- يشكل استعراض لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد لطلبات الاستثمار المعلّلة المرفوعة إليها، بما في ذلك المبادرات المؤسسية الحاسمة، خطوة مهمة في تمحيص طلبات الميزانية لإدراجها في خطة الإدارة المقترحة للعام المقبل.

51- وبالنظر إلى العدد الكبير من الطلبات المعلّلة المقدمة، فإن ترتيبها من حيث الأولوية كان مسألة متكررة في مناقشات لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد منذ عام 2018.⁽²⁰⁾ والهدف هو تحديد وسيلة للتفريق بين طلبات الميزانية بغية إرشاد عملية اتخاذ القرارات. ووقت إجراء المراجعة كانت الإدارات تستخدم سجلا لتصنيف طلبات الاستثمار المعلّلة قبل رفعها إلى لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد، بناء على مزيج من المعايير الكمية والنوعية ذات الأوزان الترجيحية المختلفة. وبالنسبة لمبادرة مؤسسية حاسمة معينة يقوم مدير الإدارة بتجميع طلبات الميزانية ذات الصلة الواردة من شتى الشعب الواقعة تحت مسؤوليته ويمنح كل طلب درجة أولوية بالاستناد إلى معايير للتصنيف.⁽²¹⁾

52- وبصفة عامة فإن وثائق عمل لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد، ومحاضر وتقاير مداولاتها لا توفر الكثير من المعلومات. فهي لا تتيح تتبع عملية صنع القرارات من منشئها مرورا بأنشطة تقدير وتقييم طلب الاستثمار المعلّلة. وفي حالة المبادرات المؤسسية الحاسمة فإن من العسير تقدير ما إذا كانت عملية ترتيب الأولويات تُطبق بانتظام: وجرى تشاظر وثيقة واحدة فقط حول هذا

⁽¹⁷⁾ يتألف فريق القيادة العليا من المدير التنفيذي، ونائب المدير التنفيذي، ومساعد المدير التنفيذي، ورئيس الديوان، ونائب رئيس الديوان، والمديرين الإقليميين. "فريق الإدارة العليا هو هيئة استشارية تضم فريق القيادة والمديرين الإقليميين. ويركز فريق القيادة العليا على المسائل الاستراتيجية والإدارية وكيفية تفعيلها على الصعيد الميداني بغية ضمان التنفيذ المتسق لمهمة البرنامج واستراتيجيته". (OED2020/017).

⁽¹⁸⁾ يتألف فريق القيادة من المدير التنفيذي، ورئيس الديوان، ونائب المدير التنفيذي، ومساعد المدير التنفيذي. "فريق القيادة هو هيئة لصنع القرارات على أرفع مستوى في المنظمة، وهو مسؤول عن إرساء الاتجاه الاستراتيجي وإطار صنع القرارات وفقا لمهمة البرنامج". (OED2020/017)

⁽¹⁹⁾ التي يجري تتبعها كذلك باستخدام برمجية Tagetik.

⁽²⁰⁾ تقاير عن اجتماعات لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد في 16 فبراير/شباط 2018، و18 يونيو/حزيران 2019، و11 ديسمبر/كانون الأول 2019، و7 يوليو/تموز 2020.

⁽²¹⁾ السجل الموحد لإدماج نظم المبادرات المؤسسية الحاسمة (2020).

الموضوع⁽²¹⁾ تتعلق بطلبات الميزانية التي تقدمت بها في عام 2020 إدارة تسيير الموارد، تحت إشراف رئيس الديوان، من أجل المبادرة المؤسسية الحاسمة المعنية بالكفاءات الناجمة عن تكامل النظم وتكنولوجيا المعلومات.

53- كما يشكك المراجع الخارجي في فعالية السجل المستخدم في ترتيب طلبات الاستثمار المعللة من حيث الأولوية. ووفقا لتقرير اجتماع لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد في يوليو/تموز 2020⁽²²⁾ فما تزال هناك حاجة إلى الحد بشدة من عدد تلك الطلبات المرفوعة إلى اللجنة لاستعراضها. وتؤكد ذلك الوثائق المتعلقة بطلبات الاستثمار المعللة لعام 2020 الواردة من إدارة تسيير الموارد:⁽²³⁾ فقد مُنح 40 طلبا من أصل طلبات الميزانية الثمانية والأربعين (83 في المائة) أولوية "متقدمة"، وكانت درجة الأولوية الدنيا الممنوحة هي "متوسطة"، وهكذا فلم يُصنف أي من الطلبات على أنه ذو أولوية منخفضة.

54- وبغض النظر عن طريق ترتيب الأولويات هذه فإنه ليست لدى لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد أية وثائق إضافية تستند إليها في قراراتها، مع أنها تحتاج إلى معلومات أكثر تفصيلا عن ميزانية المشروع وجدوله الزمني، والحصائل المنتظرة، ومؤشرات الأداء.

التوصية 4: يوصي المراجع الخارجي بإرساء نموذج موحد وذو متطلبات أكثر لطلبات الاستثمار المعللة المهمة (للاستثمارات عموما وللمبادرات المؤسسية الحاسمة على وجه الخصوص) لضمان القدرة على تتبع قرارات لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد.

55- وتيسيرا لتنفيذ هذه التوصية فإن بمقدور البرنامج النظر في تحديد عتبة يُعتبر مقترح الاستثمار بعدها "مهما" ومن ثم يتطلب النموذج الموحد، بما يراعي أن إنفاق البرنامج يبلغ 8.9 مليار دولار أمريكي وأن القيمة الوسطية للمبادرات المؤسسية الحاسمة هي 9 ملايين دولار أمريكي.⁽²⁴⁾

3-2 موافقة المجلس التنفيذي

56- يؤيد المجلس التنفيذي المبادرات المؤسسية الحاسمة حينما يوافق على خطة الإدارة التي تُعرض هذه المبادرات فيها.⁽²⁵⁾

57- وفي الحقيقة فإن خطة الإدارة، التي يقرها أعضاء المجلس بمعنى ما وبصورة غير رسمية خلال مشاورتي يوليو/تموز وسبتمبر/أيلول، تُعتمد ككل حينما يوافق المجلس عليها في دورته العادية الثانية. ونتيجة لذلك فإن قرار تخصيص الأموال من حساب تسوية دعم البرامج والإدارة إلى مبادرات مؤسسية حاسمة معينة لا يخضع لتصويت محدد. ويقيد ذلك من المناقشات عن المشروعات التي يُفترض بحكم طبيعتها ذاتها أن تكون استثنائية.

58- وينبغي أن يُطرح أي قرار جديد عن المبادرات المؤسسية الحاسمة بصورة فردية وأن يتم التحقق منه في خطة الإدارة لتحسين قابلية تتبع الالتزامات المالية المعنية، والأهداف التشغيلية المحددة، والنتائج المحققة.

59- وبالنظر إلى الحاجة إلى خفض حجم خطة الإدارة، فإن القسم الخاص بالأساس المنطقي للمبادرات المؤسسية الحاسمة المعتمدة كحزمة هو غالبا بالغ الإيجاز،⁽²⁶⁾ إذ يتألف فحسب من بضعة فقرات قصيرة في متن الوثيقة توفر وصفا عاما عن كل مبادرة وميزانيتها

⁽²²⁾ تقرير اجتماع لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد، 7 يوليو/تموز 2020.

⁽²³⁾ السجل الموحد لإدماج نظم المبادرات المؤسسية الحاسمة. تكامل النظم وترتيب أولويات طلبات الاستثمار المعللة – طلب الاستثمار المعلل لرئيس الديوان (2020).

⁽²⁴⁾ المصدر: المراجع الخارجي.

⁽²⁵⁾ يمكن استخلاص هذا الشرط المتعلق بموافقة المجلس على وجه الخصوص من التقرير المعنون "التقدم المحرز في استعراض الإطار المالي بما في ذلك تكاليف الدعم غير المباشرة" (أبريل/نيسان 2015) الذي يشير إلى أن: "المجلس التنفيذي... يؤيد استخدام رصيد حساب تسوية دعم البرامج والإدارة... للمبادرات المؤسسية الحاسمة أو صناديق الدعم المواضيعية".

⁽²⁶⁾ تعتبر المبادرة المؤسسية الحاسمة للقطاع الخاص استثناء بهذا الصدد. وهذه المبادرة هي جزء من مبادرة أوسع هي استراتيجية البرنامج المتعلقة بالشركات مع القطاع الخاص وجمع الأموال منه (2020-2025)، حيث صُممت المبادرة المؤسسية الحاسمة لتمويل الاستراتيجية خلال السنوات الثلاث الأولى من تنفيذها إلى أن تصبح قابلة للاستمرار ماليا. وعرضت هذه المبادرة بتفاصيل أوسع على المجلس أثناء نظر المجلس في استراتيجية الشركات مع القطاع الخاص وجمع الأموال منه (2020-2025). وزوّد المجلس خصيصا بجدول زمني للإيفاء وبمعايير للأداء، وهو ما أدرج أيضا في خطة البرنامج للإدارة (2020-2022).

المخصصة. ولا تُقدّم أي تفاصيل عن توقيت النفقات، والشعب التي ستستفيد من التخصيص، ولا عن مؤشرات الأداء، حتى حينما تجري الموافقة على مواصلة مبادرة من العام الماضي. وعُرضت على المجلس أربع مذكرات مفاهيم فقط في ملحق لخطة البرنامج للإدارة (2020-2022)، مع الإشارة إلى أنه كانت هناك 31 مبادرة مؤسسية حاسمة في خطط الإدارة منذ عام 2015.

60- وعلى وجه الخصوص فإن الوثائق المعروضة على المجلس توفر مشهداً جزئياً عن عمليات التوظيف الناجمة عن المبادرات المؤسسية الحاسمة. وعلى سبيل المثال فإن المبادرات المؤسسية الحاسمة المعتمدة بين عامي 2018 و2020 موّلت 1 286 وظيفة⁽²⁷⁾ و993 خبيراً استشارياً (كانت هذه وظائف بدوام جزئي عموماً). أما المبادرات المؤسسية الحاسمة الخمس المغطاة في هذه المراجعة فقد موّلت 245 وظيفة تناظر 127.6 وظيفة بدوام كامل، بما فيها 92 خبيراً استشارياً. وثمة تفاوت متصاعد بصورة منتظمة تقريباً بين وظائف الموظفين المعروضة في خطط الإدارة وطلبات الاستثمار المعلّلة المرفوعة إلى لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد من جهة والواقع الإداري من جهة أخرى. وفيما يتعلق بالمبادرات المؤسسية الحاسمة الخمس المدروسة بصورة أكثر تحديداً في سياق هذه المراجعة فإن التفاوت المنتظر بين الوظائف المزمعة والفعلية وصل إلى +14.7 في المائة⁽²⁸⁾.

61- ولو أن المجلس تلقى الصورة الكاملة عن عمليات التعاقد المنتظرة وقت الموافقة على هذه الاستثمارات لكانت مناقشاته مختلفة على الأرجح.

التوصية 5: يوصي المراجع الخارجي بإدراج قرار مخصص لكل مبادرة مؤسسية حاسمة، يحدد الميزانية المقترحة لها، بما في ذلك الملاك الوظيفي، وأهداف التغيير التنظيمي، والنتائج المنتظرة، والجدول الزمني للتنفيذ، في خطة الإدارة المرفوعة التماساً لموافقة المجلس.

4-2 تنفيذ المبادرات المؤسسية الحاسمة المعتمدة ورصدها

62- بغية رصد تنفيذ المبادرات المؤسسية الحاسمة التي يعتمدها المجلس التنفيذي في خطة الإدارة، يتم تعيين مدير شعبة أو اثنين للقيام بدور جهة التنسيق إلى جانب عضو أو عضوين من فريق القيادة. وتشكّل لجان توجيهية لمعظم المبادرات المذكورة، غير أن تشغيلها لا يتخذ شكلاً موحداً (وتيرة الاجتماعات، شكل أدوات الرصد، قياس مؤشرات الأداء، توزيع التقارير) على نحو ما يتضح من عينة المبادرات المدروسة.

63- وكانت المبادرة المؤسسية الحاسمة الخاصة باستراتيجية القطاع الخاص وحدها موضوع تحديثات دورية مرفوعة إلى المجلس على شكل تقارير فصلية⁽²⁹⁾ عن اتجاه مؤشرات الأداء والتقدم المحرز بشأن المنجزات. أما مبادرة الكفاءات الناجمة عن تكامل النظم وتكنولوجيا المعلومات فكانت موضوع مذكرة مفاهيم تحدد المنجزات ومؤشرات الأداء استندت إليها اللجنة التوجيهية للمبادرة في عقد أربعة اجتماعات في السنة عامي 2019 و2020 لرصد التقدم. ورُصدت المبادرة المؤسسية الحاسمة لإصلاح الأمم المتحدة خلال اجتماعات فريق دعم إدارة التغيير وفريق الحوكمة المشترك بين الشعب.

64- وخضعت المبادرة المؤسسية الحاسمة الخاصة بصندوق البرنامج لعام 2030 لحوكمة خاصة حيث نُظمت كدعوة لالتماس المقترحات من المكاتب القطرية. وحُدّدت أهداف هذه المبادرة، وإجراءات تقديم مشروعات المكاتب القطرية، ومعايير الاختيار، في مذكرة مفاهيم، واجتمعت لجنة للاختيار ثلاث مرات بين أبريل/نيسان 2019 ومارس/آذار 2020 لاستعراض المقترحات المطروحة واختيار بعض منها. ونُفذت متابعة للمشروعات الممولة في هذا السياق في يوليو/تموز 2020، وغطت على وجه الخصوص التوصيات المتعلقة بالوضع الصحي العام.

65- وقد تعذر على أساس الوثائق المتاحة البت في السبل التي تم فيها رصد المبادرة المؤسسية الحاسمة الخاصة بأولويات المكاتب الإقليمية.

(27) البيانات المتاحة حتى 20 أكتوبر/تشرين الأول 2020.

(28) تركز التحليل هنا على وظائف الموظفين فحسب حيث أن البيانات المتعلقة بالعاملين الآخرين لا تُعرض بانتظام في خطط الإدارة.

(29) التقرير الفصلية لاستراتيجية الشركات مع القطاع الخاص وجمع الأموال منه لعام 2020.

التوصية 6: يوصي المراجع الخارجي بتقوية رصد تنفيذ المبادرات المؤسسية الحاسمة وطلبات الاستثمار المعلّنة عموماً عبر اعتماد تقرير فصلي موحد، لمعظم الطلبات المعلّنة المهمة، يُرفع إلى هيئات الحوكمة بما يتيح تتبع النفقات مقابل الميزانية، ومؤشرات الأداء، والحصائل المنشودة.

66- ولا تُرفق معظم قضايا الاستثمار المعلّنة الجديدة بسجل واضح عن الاستثمارات الراهنة أو الماضية، حتى لو كان الأمر متعلقاً بطلب معلّل مطابق. وعلى سبيل المثال فقد قُدم طلب الاستثمار المعلّل المعنون "دعم مكتب نيويورك لإصلاح الأمم المتحدة"، في إطار المبادرة المؤسسية الحاسمة الخاصة بإصلاح الأمم المتحدة، إلى لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد كطلب تمويل في عامي 2019 و2020، ومع ذلك فإن طلب الاستثمار المعلّل لعام 2020 لم يتضمن قسماً للمحة عامة توضح الصلة أو توفر تحديثاً للطلب المعلّل لعام 2019. ويبدو طلباً الاستثمار المعلّلان كما لو أنهما طلبتي ميزانية مستقلتين مع أنهما يتناولان في الواقع المشروع ذاته الممتد على سنتين.

67- ويُلاحظ هذا الافتقار ذاته إلى المعلومات في خطط الإدارة المعروضة على المجلس التنفيذي. وعلى سبيل المثال فإن خطة البرنامج للإدارة (2020-2022)، تعرض مبادرات مؤسسيين حاسمتين من العام الفائت (الكفاءات الناجمة عن تكامل النظم وتكنولوجيا المعلومات، وإصلاح الأمم المتحدة)، وثلاث مبادرات مؤسسية حاسمة جديدة، بقيمة إجمالية قدرها 39.7 مليون دولار أمريكي، مع مبادرات مؤسسيين حاسمتين منفذتين على مدار عامين. ولا تُقدم أية معلومات عن التنفيذ المالي للمبادرات المؤسسية الحاسمة التي تشكل مواصلة لمبادرات سابقة.

التوصية 7: يوصي المراجع الخارجي بأن تتضمن طلبات الاستثمار المعلّنة المتعلقة بمواصلة نفقات ماضية أو راهنة مماثلة قسماً مخصوصاً عن النتائج المحققة بالفعل.

5-2 الإبلاغ عن المبادرات المؤسسية الحاسمة

68- ينبغي توفير تحديث عن المبادرات المؤسسية الحاسمة في تقارير الأداء السنوية المرفوعة إلى المجلس التنفيذي في يونيو/حزيران من كل عام عن السنة الفائتة. وينص استعراض الإطار المالي للبرنامج على ما يلي: "ستسجل النتائج في تقرير الأداء السنوي لتعزيز المساءلة في عملية رصد أداء البرنامج. وهذا سيمكّن من إجراء ميزنة مستنيرة في فترات التخطيط القادمة".⁽³⁰⁾

69- غير أن المبادرات المؤسسية الحاسمة قلماً تُذكر في تقرير الأداء السنوي.⁽³¹⁾ ويظهر مصطلح "مبادرة مؤسسية" مرتين فحسب عند الإشارة إلى المبادرة المؤسسية الحاسمة المتعلقة بالكفاءات الناجمة عن تكامل النظم وتكنولوجيا المعلومات. وبالنظر إلى أن هذه المبادرة أُطلقت فحسب عام 2019 فلم يكن من المعقول توفير تحديث عنها وقت صدور التقرير.

70- ويعدّ تقرير الأداء السنوي لعام 2019⁽³²⁾ بصورة صريحة المبادرات المؤسسية الحاسمة لذلك العام، مع أهدافها وميزانياتها. ورغم ذلك فإن التحديث يظل وصفيًا ويعيد على ما يبدو نشر الملخص الوارد في خطة الإدارة. وليس هناك من ذكر لمؤشرات الأداء أو الخطوات المقبلة بالنسبة للمبادرات المؤسسية الحاسمة التي تواصلت حتى عام 2020 ضمناً أو لتقدير نقدي لتنفيذها.

71- ولم يكن هناك أي تقدير كلي متعدد السنوات للمبادرات المؤسسية الحاسمة. ومن المحتمل أن يتيح الاستعراض الجاري لطرق الميزنة في البرنامج الفرصة لذلك. والتمس فريق مشروع عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة الذي بدأ عمله في صيف عام 2020 مؤخراً مُدخلات من وحدات مختلفة (شعب ووحدات في المقر، والمكاتب الإقليمية والقطرية) بشأن تعريف الوظائف الأساسية للبرنامج.

⁽³⁰⁾ التقدم المحرز في استعراض الإطار المالي بما في ذلك تكاليف الدعم غير المباشرة (WFP/EB.A/2015/6-C/1).

⁽³¹⁾ تقرير الأداء السنوي لعام 2018 (WFP/EB.A/2019-4-A/Rev.2).

⁽³²⁾ تقرير الأداء السنوي لعام 2019 (WFP/EB.A/2020-4-A).

التوصية 8: يوصي المراجع الخارجي بإدراج تحديث عن المبادرات المؤسسية الحاسمة ضمن تقرير الأداء السنوي، في صيغة موحدة ووجيزة، على أن يعرض النفقات الفعلية مقابل الميزانيات المعتمدة في خطة الإدارة، بما في ذلك الملاك الوظيفي، والنتائج المحققة.

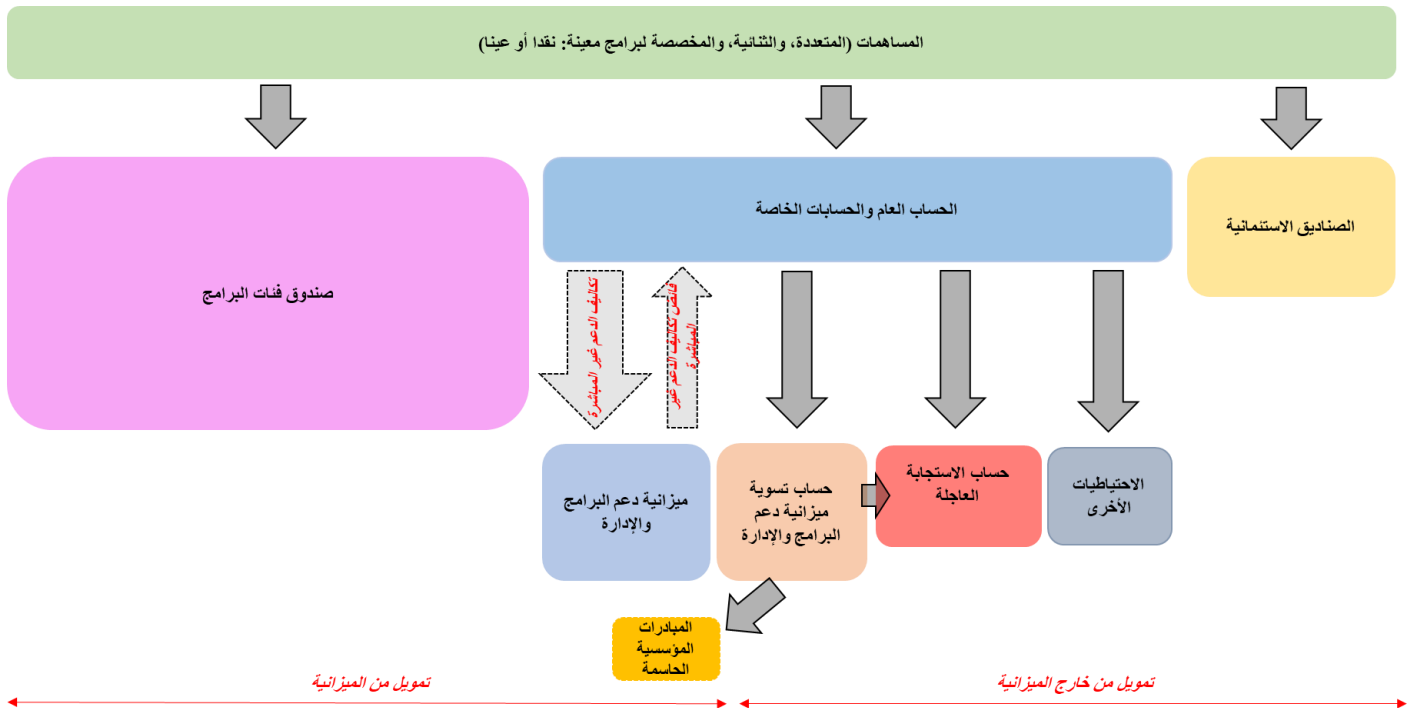
تدبير يتطلب اهتمام الأمانة – تحديثات المبادرات المؤسسية الحاسمة – ضمان أن تشمل عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة تقديراً لإجراءات طلبات الاستثمار المعللة المتعلقة بالمبادرات المؤسسية الحاسمة وغيرها من الاستثمارات.

3- الإدارة المالية للمبادرات المؤسسية الحاسمة

1-3 إطار الميزانية

72- تموّل المبادرات المؤسسية الحاسمة من خلال حساب تسوية دعم البرامج والإدارة المموّل بدوره من فائض إيرادات تكاليف الدعم غير المباشرة بالمقارنة مع ميزانية دعم البرامج والإدارة. ولذلك فإن هذا الحساب يعتمد بشدة على الإيرادات المذكورة. وقد زادت هذه الإيرادات بنسبة 46 في المائة بين عامي 2015 و2020، بحيث ارتفعت من 305.2 مليون دولار أمريكي إلى 446 مليون دولار أمريكي،⁽³³⁾ وذلك بفعل زيادة المساهمات. وعلى مدى الفترة ذاتها زادت ميزانية دعم البرامج والإدارة بمقدار النصف، وذلك من 282 مليون دولار أمريكي إلى 424 مليون دولار أمريكي.

الشكل 1: الهيكل المبسط لميزانية البرنامج



المصدر: المراجع الخارجي.

73- ولم يتسبب نمو المبادرات المؤسسية الحاسمة منذ عام 2015⁽³⁴⁾ في أي انخفاض كبير في رصيد حساب تسوية دعم البرامج والإدارة، ولكن ذلك حد بعض الشيء من تناميها. وزاد هذا الرصيد بشكل حاد بين عامي 2015 و2017 (+85.7 في المائة) قبل أن ينخفض مجددا اعتبارا من نهاية عام 2017 وحتى عام 2020 (-9.8 في المائة). على أن مستوى حساب التسوية يظل باستمرار فوق المستوى المستهدف البالغ خمسة أشهر من نفقات دعم البرامج والإدارة، ويصل ذروته عند تسعة أشهر من هذه النفقات.

الجدول 2: الاتجاه في سقف حساب تسوية دعم البرامج والإدارة (مليون دولار أمريكي)

2020	2019	2018	2017	2016	2015	
423.6	385.1	335.4	335.4	290.3	281.8	الميزانية المعتمدة النهائية لدعم البرامج والإدارة
35.3	32.1	28.0	28.0	24.2	23.5	شهر واحد من نفقات دعم البرامج والإدارة

⁽³³⁾ خطة البرنامج للإدارة (2020-2022)، الجدول رابعاً-1، الفقرة 139 (توقعات).

⁽³⁴⁾ قيمة المخصصات المبكرة من خارج الميزانية التي وافق عليها المجلس التنفيذي بين عامي 2010 و2014 بلغت 7.5 مليون دولار أمريكي سنوياً في المتوسط بالمقارنة مع 34.2 مليون دولار أمريكي للمبادرات المؤسسية الحاسمة بين عامي 2015 و2020.

231.6	249.5	247.1	256.8	212.4	138.3	حساب تسوية دعم البرامج والإدارة
7	8	9	9	9	6	عدد أشهر نفقات دعم البرامج والإدارة

المصدر: المراجع الخارجي - الكشوف المالية السنوية، الكشف الخامس عن تكاليف دعم البرامج والإدارة والمذكرة 2-15 عن رصيد حساب تسوية دعم البرامج والإدارة.

74- وأظهرت العديد من الدراسات التي أجريت عامي 2014 و2015 أن المستوى المستهدف لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة، المحدد على أنه أربعة أشهر من نفقات دعم البرامج والإدارة منذ عام 2006، يحتاج إلى تعديل لمواجهة الخطر المتزايد من انخفاض مستويات المساهمات. ومنذ خطة البرنامج للإدارة (2016-2018) فإن حساب التسوية، الذي يحدده المجلس التنفيذي سنويًا، يبلغ شهرين (كحد أدنى) إلى خمسة أشهر (كحد أقصى) من نفقات دعم البرامج والإدارة. وتجدر الإشارة إلى أن هذا التعديل لم يُدخل على دليل إدارة الموارد المالية،⁽³⁵⁾ الذي كان ما يزال يشير وقت هذه المراجعة إلى مستوى مستهدف قدره أربعة أشهر من النفقات، رغم أن تاريخ النسخة الأحدث من الدليل (المتاحة على الشبكة الداخلية) هو مايو/أيار 2017.

75- وأشارت الأمانة إلى أنه يجري إعداد نسخة محدثة من هذا الدليل ومن المفترض أن تُنشر في الفصل الثاني أو الثالث من عام 2021. وأحاط المراجع الخارجي علماً بذلك ولهذا فإنه لم يتخذ توصية في هذا الصدد.

2-3 نطاق المبادرات المؤسسية الحاسمة

76- كما سبقت الإشارة في القسم 1 من هذا التقرير فإن البرنامج يفرق بين فئتين من النفقات في إدارته المالية.

77- وعلى الرغم من أنه يبدو أن المديرين يدركون بشكل جيد مفاهيم "طلب أعمال معلل" و"طلب استثمار معلل" فإن هذه المفاهيم غير معرّفة في التعليمات المالية للبرنامج. وتشير خطة الإدارة فحسب إلى طلبات الاستثمار المعللة، التي تقدم على أنها أنشطة يتعذر تمويلها من الموارد المتكررة لدعم البرامج والإدارة وأن من الواجب منحها الأولوية عند إعادة تخصيص موارد دعم البرامج والإدارة أو التمويل من خارج الميزانية.⁽³⁶⁾

78- والتعليمات الصادرة كل عام لتحضير خطة الإدارة⁽³⁷⁾ هي الوثائق الداخلية الوحيدة التي يرد فيها ذكر كلا المفهومين. وبالنسبة لطلبات التمويل ضمن مظاري الميزانيات فإن على الإدارات استخدام نموذج طلب الأعمال المعلل لدعم البرامج والإدارة والإشارة إلى توقعات تخصيص خلال السنوات الثلاث المقبلة. أما فيما يتعلق بكل طلبات التمويل الأخرى فإن على الإدارات استخدام نموذج طلب الاستثمار المعلل، الذي ينبغي أن يشير إلى المصدر المتوقع للتمويل (تخصيص تكميلي لميزانية دعم البرامج والإدارة، أو تخصيص لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد، أو مساهمة مباشرة من المانحين).

79- ومن الواجب إزالة الغموض عن هذه المصطلحات وما تغطيه. وقد يفهم القارئ غير المستنير لخطط الإدارة أن "طلبات الاستثمار المعللة"، بما في ذلك المبادرات المؤسسية الحاسمة، هي استثمارات رأسمالية للبرنامج، على أنه في الوقت الذي قد تشمل فيه (ولكن ليس على الدوام) على نفقات غير متكررة، فإنها في الواقع ليست باستثمارات بالمعنى المحاسبي والمالي للكلمة، أي إنشاء أصول ثابتة، ناهيك عن إنشاء أصول ثابتة مهتلكة.

⁽³⁵⁾ دليل إدارة الموارد المالية، القسم 6-7-1.

⁽³⁶⁾ خطة البرنامج للإدارة (2018-2020) (WFP/EB.2/2017/5-A/1/Rev.1)، الفقرة 348: "أعطيت الأولوية لبيانات جدوى الاستثمار التي تضعها الإدارات من أجل الأنشطة التي لا يمكن تمويلها من خلال الميزانية العادية لدعم البرامج والإدارة من أجل إعادة تخصيص موارد ميزانية دعم البرامج والإدارة المتكررة، أو تمويل دعم البرامج والإدارة غير المتكرر، أو الصناديق الاستثمارية المؤسسية. وروعت في القرارات المتخذة الأولويات المؤسسية، وإمكانية اجتذاب تمويل المانحين، ومدى ضمان مستوى معيّن من التمويل في المستقبل".

⁽³⁷⁾ انظر التعليمات المعونة "دليل لاستكمال متطلبات دعم البرامج والإدارة والمتطلبات من خارج الميزانية لعام 2015 من أجل خطة البرنامج للإدارة 2015-2017" و"قوالب طلبات الاستثمار المعللة من أجل المتطلبات من خارج الميزانية، خطة الإدارة 2015-2017".

80- ويعرّف المعيار 17 من المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام العقارات، والمنشآت، والمعدات (استثمارات) على أنها "بنود يُحتفظ بها للاستخدام في إنتاج أو إمداد السلع والخدمات، ولتأجيرها للآخرين، أو للأغراض الإدارية؛ ويُنتظر استخدامها على مدى يتجاوز فترة إبلاغ واحدة"⁽³⁸⁾.

81- وقد يكون من المحبذ أن تتسق المصطلحات الاستثمارية التي يستخدمها البرنامج في وثائق ميزانياته بشكل أكبر مع المفاهيم المقبولة الشائعة تفادياً لغموضها، حتى بالنسبة للمجلس، فيما يتعلق بالطبيعة والنطاق الحقيقيين "طلبات الاستثمار المعلّلة" في البرنامج.

82- وفي الحقيقة فإن هذا الاصطلاح غير المعبر، والذي لا يزوّد المجلس التنفيذي بمعلومات كافية، قد نشأ بسبب الافتقار إلى تمييز جلي في ميزانية دعم البرامج والإدارة بين النفقات التشغيلية، التي تُفهم على أنها نفقات متكررة، وطلبات الاستثمار المعلّلة، التي تُفهم على أنها نفقات غير متكررة. وبالإضافة إلى ذلك، وإلى جانب المبادرات المؤسسية الحاسمة فإن البرنامج يقوم بالعديد من "الاستثمارات" الممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة. ويتم البت في أمر طلبات الاستثمار المعلّلة الإضافية هذه من جانب لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد وفريق القيادة ضمن الميزانية السنوية لا من جانب المجلس التنفيذي الذي لا يوافق عليها بصورة مخصصة.

83- وأشارت الأمانة إلى أنه في نهاية عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة فإنها تنتظر أن تتوقع إصدار مبادئ توجيهية شاملة ستضمن تعاريف لكل المصطلحات ذات الصلة. وقد لا يتم الاحتفاظ بمفهوم طلب الأعمال المعلّلة وطلب الاستثمار المعلّلة اللذين أسقطا في الواقع عند تحضير خطة الإدارة للفترة 2022-2024. وفي ضوء هذه المعلومات لن يصدر المراجع الخارجي توصية بهذا الصدد، ولكنه بحث الأمانة على تحقيق تقدم كبير في عملية التوضيح هذه والإبلاغ عن ذلك.

تدبير يتطلب اهتمام الأمانة – الإدارة المالية – (1) ضمان تحديث دليل إدارة الموارد المالية، ولا سيما فيما يتعلق بالمستوى المستهدف لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة وتعريف طلبات الأعمال والاستثمار المعلّلة وتوضيح مفهوم الاستثمار في خطة الإدارة. (2) النظر في اقتراح ميزانية لدعم البرامج والإدارة للبرامج العادية تفرّق بوضوح، بالنسبة لكل هدف استراتيجي، بين النفقات الرأسمالية (نفقات غير متكررة) والنفقات التشغيلية (نفقات متكررة)، وتتضمن مخصصات كلية تقديرية وقائمة مؤقتة بالاستثمارات المزمعة.

3-3 التنفيذ المالي

- تكاليف الموظفين

84- يُظهر تحليل عينة المبادرات المؤسسية الحاسمة الخمس المختارة للمراجعة⁽³⁹⁾ أن الموارد المعبأة مؤلّت 245 وظيفة في المقر (57 في المائة) وفي المكاتب الإقليمية والقطرية (42 في المائة)، بما يمثل ما يكافئ 127.6 من الوظائف بدوام كامل في الفترة الواقعة بين عامي 2018 و2020.

85- وفي حين أن 7 من أصل كل 10 وظائف (92.4 من أصل 127.6) تتعلق بعقود لخبراء استشاريين، فإن 14 في المائة من الوظائف قد شغلها موظفون من الملاك على شتى مستويات المسؤولية: مستوى الإدارة العليا، ومستوى الإدارة الوسطى، ومستوى الموظفين. على أن تكاليف الموظفين تتعلق بوظائف دائمة في البرنامج، وهي بطبيعتها من النفقات المتكررة، حيث أنه لم يتم التعاقد مع الموظفين في هذه الوظائف خصيصاً وموقتاً للعمل حصراً على تنفيذ مبادرة معينة.

86- وتشير البيانات المستخلصة من نظام ونجز (WINGS) وتغطي كل المبادرات المؤسسية الحاسمة المعتمدة أو المنقّدة خلال الفترة 2018-2020 أنه كان هناك 13 منصبا إداريا رفيعا ممولا من الموارد المخصصة للمبادرات المذكورة. وتمكّنت الأمانة من وصف المهام التي يضطلع بها كل موظف في هذه الوظائف الثلاث عشرة وبيان كيفية انخراطهم في تنفيذ المبادرات المؤسسية الحاسمة (إصلاح الأمم المتحدة، خارطة الطريق المتكاملة، إلخ...). ولا تعتبر هذه البيانات تمويل الموظفين من أصحاب الوظائف الدائمة ضمن

⁽³⁸⁾ <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/ipsas-17-property-pla.pdf>

⁽³⁹⁾ انظر القائمة في القسم المعنون "هدف المراجعة ونطاقها ونهجها".

البرنامج بموارد غير متكررة من حساب الأمانة على أنه مخالف لقواعد الميزانية. وفي الواقع فإن انتداب الموظفين الدائمين إلى المبادرات المؤسسية الحاسمة لا يتطلب تلقائياً نفقات متكررة، حيث أن **البرنامج** قد يحتاج إلى استخدام موظف دائم في مبادرة مؤسسية حاسمة بصورة مؤقتة بسبب ما يمتلكه من مهارات.

87- ويرى المراجع الخارجي أن هذه الممارسة ينبغي أن تكون محدودة تقادياً لتعريض **البرنامج** لخطر تشويه المبادرات المؤسسية الحاسمة، وذلك مثلاً إذا ما استُخدمت في تعيين موظف دولي ينتظر تعييناً دائماً وأضحّت أداة لإدارة شؤون الموظفين عوضاً عن أن تكون وسيلة لتعزيز قدرة **البرنامج**.

- التكاليف غير المتعلقة بالموظفين

88- وتتضمن التكاليف من غير الموظفين النفقات الجارية مثل نفقات البعثات، وشراء الإمدادات، وأتعاب الخبراء الاستشاريين. وخضعت نسبة تزيد على 56 في المائة من النفقات في إطار المبادرات المؤسسية الحاسمة للخمس للاستعراض أثناء المراجعة. وكانت التكاليف من غير الموظفين التي جرى استعراضها متسقة عموماً مع طبيعة تلك المبادرات الرامية إلى أن تكون غير متكررة ومركزة على التغيير التنظيمي.

89- على أنه كانت هناك نفقات تقع خارج نطاق هذا التركيز. وعلى سبيل المثال فإن بعض نفقات المبادرة المؤسسية الحاسمة "أولويات المكاتب الإقليمية" كانت، على تواضعها، مثيرة للدهشة بل ولا علاقة لها بالأهداف الاستثمارية الطويلة الأجل للمبادرة: فقد استخدم أحد المكاتب القطرية⁽⁴⁰⁾ الأموال الواردة في تغطية الاحتياجات التشغيلية الروتينية. فضلاً عن ذلك فإن بنود الإنفاق غالباً ما لا تُحدد وتُسمى ببساطة "فواتير". وفي حالة صندوق **البرنامج** لعام 2030 فإن مخصصات مكتب كوت ديفوار لا يبدو أنها تندرج ضمن نطاق المبادرة، والذي يتمثل في تخصيص الأموال للمكاتب القطرية لتمكينها من إطلاق مبادرات مبتكرة لتنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية. واستُخدمت تلك المخصصات لشراء معدات الوقاية الشخصية في سياق جائحة كوفيد-19، وهو إنفاق كان ينبغي تغطيته بطلب استثمار معلّل من الموارد المتاحة لميزانية دعم البرامج والإدارة. كما استُخدمت المبادرات المؤسسية الحاسمة فيما يتعلق بإجراءات الطوارئ التي اتخذتها لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد من أجل تلبية احتياجات التمويل الاستثنائية لأنشطة في بعض البلدان. وعلى سبيل المثال فقد جرت الموافقة على طلبين معلّلين للاستثمار بقيمة إجمالية قدرها 521 670.44 دولار أمريكي للمكتب القطري لنيكاراغوا لتفادي انقطاع التمويل عن نشاطه الأساسي المتمثل في التغذية المدرسية.

التوصية 9: يوصي المراجع الخارجي بتعزيز الضوابط الداخلية لضمان الارتباط المباشر للنفقات المحمّلة على المبادرات المؤسسية الحاسمة بالغرض منها.

4- أداء المبادرات المؤسسية الحاسمة

90- ووفقاً لتعميم عن عمل لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد⁽⁴¹⁾ فإن تخصيص الموارد المالية التي تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية عليها يجب أن يكون متماسكاً، وشفافاً، ومرتبطة بشكل واضح بمعايير الأداء. ولذلك فإن الأداء، بمعنى قدرة المشروع على تحقيق الحصائل المنشودة، يشكّل كما هو مفترض أولوية طاقية في تخصيص الموارد.

1-4 مراعاة الأداء عند اختيار المبادرات المؤسسية الحاسمة

91- لا توفر تقارير اجتماعات لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد تفاصيل عن اختيار المبادرات المؤسسية الحاسمة وبالتالي عن أي مناقشات عملية حول مؤشرات الأداء الرئيسية المستخدمة في عملية الاختيار. وعلى ما يبدو فإن استخدام معايير الأداء ليس منهجياً.

(40) المكتب القطري لغينيا.

(41) هيكل حوكمة لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد (OED2020/014).

92- ولا تشمل كل طلبات الاستثمار المعلّلة على مؤشرات للأداء. فسبعة من هذه الطلبات (33 في المائة) من أصل عينة مؤلفة من 21 طلباً مرفوعاً إلى لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد⁽⁴²⁾ لم تتضمن تلك المؤشرات.

93- وتباین صیغة المؤشرات المحددة في قضايا الاستثمار المعلّلة حيث تقتصر هذه المؤشرات في بعضها على الوسائل لا على النتائج، مثل ما هو الحال في المبادرة المؤسسية الحاسمة لإصلاح الأمم المتحدة (عدد المكاتب القطرية التي تمت زيارتها، وعدد العروض الإيضاحية المقدّمة إلى الإدارة، إلخ...). وللمبادرة المؤسسية الحاسمة لصندوق البرنامج لعام 2030 مؤشراً واحداً (عدد التقارير الصادرة مقابل عدد الأنشطة الممولة)، ولكنه من أجل رصد تقدم المشروع لا رصد حصيلته.

94- وفي خطط الإدارة فإن وصف المبادرات المؤسسية الحاسمة المرفوعة للموافقة عامّاً للغاية، باستثناء خطة الإدارة للفترة 2020-2022 التي توفر تفاصيل عن المبادرات المؤسسية الحاسمة للعام على شكل "مذكرات مفاهيم" تتضمن أهدافاً، وأطراً زمنية، وميزانيات. على أن هذا النهج يظل الاستثناء، كما يتجلى من العرض العمومي لأهداف المبادرة المؤسسية الحاسمة لأولويات المكاتب الإقليمية في خطة الإدارة للفترة 2018-2020 ("تعزيز قدرة المكاتب الإقليمية على التكيف مع طريقة العمل الجديدة") الذي لا يتضمن أي مؤشرات مسبقة التحديد. ويصح ذلك أيضاً على المبادرة المؤسسية الحاسمة للقوة العاملة لعام 2020 ("ضمان إدارة القوة العاملة في البرنامج بشكل ملائم")، والمبادرة المؤسسية الحاسمة لصندوق البرنامج لعام 2030 ("تمويل الإجراءات التي تعمل على سد الفجوة بين طرق البرنامج السابقة وطرق العمل الجديدة بغية تهيئة البرنامج لكي يتمكن من تنفيذ خطط استراتيجية قطرية تحويلية"). وفي بعض الحالات أعدت مذكرات مفاهيم تصف هذه الأهداف لكنها لم تُدرج في خطة الإدارة.

2-4 رصد التنفيذ

95- على النحو المشار إليه في القسم 2-4 من هذا التقرير تُشكل لجان توجيهية لرصد تنفيذ معظم المبادرات المؤسسية الحاسمة. على أن عمل هذه اللجان غير موحد، ولا سيما فيما يتعلق بقياس مؤشرات الأداء وتعميم التقارير. وفضلاً عن ذلك يجري تتبع مؤشرات غير تلك المحددة في طلبات الاستثمار المعلّلة.

96- وحتى عند تحديد مؤشرات الأداء الرئيسية في موعد مبكر فإنه لا يجري تتبعها بصورة منهجية. وفي حين أن هناك سجلات لتصنيف بعض المبادرات المؤسسية الحاسمة فإن من المستحيل استخلاص استنتاجات منها فيما يتصل بفعالية تحليل النتائج وعملية رصد كل المبادرات المؤسسية الحاسمة.

97- ويستند رصد أداء المبادرات المؤسسية الحاسمة عادة إلى رصد تقدم المشروعات وتنفيذ الميزانيات لا إلى مؤشرات أداء معتمدة. وقد يكون ذلك كافياً لتقدير فعالية المبادرات لا كفاءة الموارد المخصصة لها. وعلى سبيل المثال فإن المبادرات المؤسسية الحاسمة لتكامل النظم مدرجة في جداول شتى لتتبع الميزانية. وتُظهر محاضر الاجتماعات المعنية والعروض الإيضاحية المصاحبة أن نتائجها تُرصد من حيث المعالم أو النواتج المنتظرة، دون استخدام مؤشرات كمية مسبقة التحديد.

98- وحينما يُرصد الأداء (إصلاح الأمم المتحدة، تكامل النظم، استراتيجية القطاع الخاص)، فإن الإبلاغ غير متنسق. وعلى ما يبدو فإن الرصد يتم على يد أفرقة تنفيذ المبادرات المؤسسية الحاسمة دون رقابة خارجية حقيقية. ولا تذكر سجلات التصنيف على الدوام اسم المؤلف، ولا يقال أي شيء البتة عن التبليغ عن سجلات التصنيف.

99- وتوفر وثائق طلبات الاستثمار المعلّلة التي تصف المبادرات المؤسسية الحاسمة معلومات رصدية، ولا سيما بالنسبة للمبادرات التي تشكل مواصلة لمشروعات قائمة قبلاً. وعلى سبيل المثال فإن طلب الاستثمار المعلّل بشأن دعم مكتب نيويورك لإصلاح الأمم المتحدة يشير إلى إنجازات السنة الأولى (عدد المذكرات، عدد البعثات، إلخ...)، غير أن معظم طلبات الاستثمار المعلّلة تقصر عن إثبات الصورة الكاملة، وتذكر في أحسن الأحوال بعض الأنشطة المستكملة أو التي ما تزال جارية.

100- ويمكن أن توفر مؤشرات الأداء للمبادرات المؤسسية الحاسمة مدخلات ذات صلة لتقارير الأداء السنوية التي ينبغي أن يتم فيها، بحكم تعريفها، تتبع نتائج البرنامج. ومع ذلك فإن تقرير الأداء السنوي لعام 2019 يذكر فحسب ست مبادرات ضمن إطار مؤلف من صفحة واحدة.

(42) ملفات الطلبات الرقمية المعروضة على فريق المراجعة.

101- وتعكس تقارير اجتماعات لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد مناقشات مركزة على استعراض المشروعات المقبلة لا على المبادرات المعتمدة قبلاً، باستثناء متابعة فصلية عن المبادرة المؤسسية الحاسمة لإصلاح الأمم المتحدة. على أن من المحبذ الاستفادة من الدروس المستفادة من التجارب السابقة قبل البت بالاستثمارات الجديدة.

التوصية 10: يوصي المراجع الخارجي بإرساء مؤشرات أداء واقعية، وقابلة للقياس والتحقيق، لكل مبادرة من المبادرات المؤسسية الحاسمة.

تدبير يتطلب اهتمام الأمانة – رصد الأداء – إرساء صحائف تتبع موحدة لكل المبادرات المؤسسية الحاسمة بما يبسر على اللجان التوجيهية رصد وتتبع نتائج المشروعات وكذلك رصد تقدمها.

5- البعد المحلي للمبادرات المؤسسية الحاسمة

1-5 الانخراط الميداني

102- يشير استقصاء المكاتب الإقليمية والقطرية⁽⁴³⁾ إلى أن المكاتب القطرية تمتلك القليل من المعرفة بالمجالات التي تغطيها المبادرات المؤسسية الحاسمة والنفقات التي تمولها في الميدان.

103- ويطرح المديرون القطريون والإقليميون الشواغل الميدانية أثناء اجتماع الإدارة العالمي ولكنهم بخلاف ذلك لا يشاركون في إعداد المبادرات المؤسسية الحاسمة. وتقع على عاتق المقر، ولا سيما فريق الإدارة العليا، المسؤولية عن أخذ هذه الاحتياجات في الحسبان وتقديم توصيات إلى لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد بشأن تحويلها إلى مبادرات مؤسسية حاسمة. وباستثناء ذلك فإن المناقشات بين المكاتب القطرية والمقر نادرة ما لم يتم المقر باختيار المكتب القطري للمشاركة في تجربة. على أن وتيرة التفاعلات من جهة أخرى أعلى بين المكاتب الإقليمية والمقر.

104- وعبارة عن بضعة استثناءات فإن المبادرات المؤسسية الحاسمة هي عادة من القمة إلى القاعدة من حيث التصميم والتنفيذ. وتشكل المبادرة المؤسسية الحاسمة لصندوق البرنامج لعام 2030، الذي أُطلق عام 2019 لفترة سنتين، في الأساس دعوة التماس لمقترحات المشروعات الموجهة إلى المكاتب القطرية. وتركز هذه المبادرة على إعادة تعريف نطاق أنشطة المكاتب القطرية في بلدانها المعنية.

2-5 تركيز الموارد

105- وصل عدد المبادرات المؤسسية الحاسمة التي أُطلقت بين عامي 2018 و2020 إلى 21 مبادرة،⁽⁴⁴⁾ بما مجموعه 120.6 مليون دولار أمريكي، منها نسبة 17.2 في المائة مخصصة مباشرة على الصعيد المحلي، مع توازن عادل إلى حد ما بين المكاتب الإقليمية (8.1 في المائة) والمكاتب القطرية (9.1 في المائة). ولم تتضمن 8 مبادرات من أصل كل 10 منها أي مخصصات محلية، بما يؤكد الطابع المركزي لهذه الاستثمارات. واعتباراً من 1 يناير/كانون الثاني وحتى 20 أكتوبر/تشرين الأول 2020 مَوّلت المبادرات المذكورة 1 286 وظيفة. وفي حين أن لامركزية مخصصات هذه المبادرات كانت منخفضة إلى حد ما (17.2 في المائة)، فإن نحو نصف الوظائف المنشأة في إطار المبادرات تركزت في الميدان (47 في المائة).

106- وتوضح هذه الأرقام أن هناك فجوة بين أهمية المبادرات المؤسسية الحاسمة للعمليات الميدانية وانخراط هذه العمليات المحدود نسبياً في إعداد المبادرات وتنفيذها، والاستثناء الوحيد هو نهج من القاعدة إلى القمة الذي اعتمده المبادرة المؤسسية الحاسمة المعنية بصندوق البرنامج لعام 2030. وباستثناء اجتماع الإدارة العالمي فإن هناك شح في تمثيل الميدان في هيئات الحوكمة في البرنامج. ولكن

⁽⁴³⁾ انظر الملحق 4.

⁽⁴⁴⁾ دون احتساب المبادرات المؤسسية الحاسمة الجارية.

المبادرات المؤسسية الحاسمة تستهدف النهوض الأمثل بعمليات البرنامج التي تتركز أنشطتها أساسا على البلدان التي يعمل فيها. وتشتد الحاجة أكثر إلى الانخراط الميداني في حوكمة المبادرات المؤسسية الحاسمة بالنظر إلى أن بعض المشروعات قد تتطلب تعديلات محلية.

التوصية 11: يوصي المراجع الخارجي بزيادة الانخراط المحلي في مداولات لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد من خلال إدراج ممثلين عن المكاتب الإقليمية.

رابعاً- شكر وتقدير

107- يود فريق المراجعة أن يعرب عن صادق امتنانه لكل موظفي البرنامج الذين التقى بهم خلال مراجعته لتعاونهم وحماسهم الممتازين. كما يتوجه بشكره الخاص لشعبة التخطيط والأداء المؤسسين والمكاتب الميدانية التي وافق مديروها على تقاسم خبراتهم ووجهات نظرهم.

نهاية ملاحظات المراجعة

الملحق 1: تدابير يمكن أن تتخذها الأمانة⁽¹⁾

- 1- الحوكمة المالية – تغيير تركيب لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد بحيث تتمايز بجلاء عن فريق الإدارة العليا وفريق القيادة على أن يرأسها عضو لا ينخرط في إعداد طلبات الاستثمار المعلّنة، مثل رئيس الديوان.
- 2- تحديثات المبادرات المؤسسية الحاسمة – ضمان أن تشمل عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة تقديرا لإجراءات طلبات الاستثمار المعلّنة المتعلقة بالمبادرات المؤسسية الحاسمة وغيرها من الاستثمارات.
- 3- الإدارة المالية – ضمان تحديث دليل إدارة الموارد المالية، ولا سيما فيما يتعلق بالمستوى المستهدف لحساب تسوية دعم البرامج والإدارة وتعريف طلبات الأعمال والاستثمار المعلّنة وتوضيح مفهوم الاستثمار في خطة الإدارة.
- 4- الإدارة المالية – النظر في اقتراح ميزانية لدعم البرامج والإدارة للبرامج العادية تفرّق بوضوح، بالنسبة لكل هدف استراتيجي، بين النفقات الرأسمالية (نفقات غير متكررة) والنفقات التشغيلية (نفقات متكررة)، وتتضمن مخصصات كلية تقديرية وقائمة مؤقتة بالاستثمارات المزمعة.
- 5- رصد الأداء – إرساء صحائف تتبع موحدة لكل المبادرات المؤسسية الحاسمة بما يبسر على اللجان التوجيهية رصد وتتبع نتائج المشروعات وكذلك رصد تقدمها.

⁽¹⁾ تكمل هذه التدابير المقترحة على الإدارة التوصيات المدرجة في مطلع التقرير دون أن تتطلب تقرير متابعة يُرفع إلى المجلس التنفيذي.

الملحق 2: قائمة بالمبادرات المؤسسية الحاسمة التي وافق عليها المجلس التنفيذي منذ عام 2015

خطة الإدارة	المبادرة المؤسسية الحاسمة	الميزانية (مليون دولار أمريكي)	المجموع (مليون دولار أمريكي)
2015-2017	الوفاء بالعرض (السنة 1)	27.2	27.2
2016-2018	الوفاء بالعرض (السنة 2)	17.0	20.0
	الامتياز في إدارة التكاليف	3.0	
2017-2019	خارطة الطريق المتكاملة (السنة 1)	13.5	13.5
2018-2020	إنشاء برنامج للتعليم من أجل مديري المكاتب القطرية ورؤساء المكاتب الفرعية	0.4	35.6
	الوحدة النموذجية لرصد أداء المكاتب القطرية للإدارة الفعالة (كوميث)	1.2	
	أداة إدارة بيانات الشحن باستخدام منصة التجارة الدولية	0.4	
	خارطة الطريق المتكاملة (السنة 2)	14.0	
	أولويات المكاتب الإقليمية	1.6	
	إدارة المخاطر المؤسسية وتعزيز الضوابط الداخلية	5.0	
	التحويلات القائمة على النقد	5.0	
	ضمان فعالية إدارة الوثائق والمعلومات	0.3	
	دعم تنفيذ سياسة التغذية الجديدة	0.4	
	تعبئة الموارد	3.0	
	المنصات المتنقلة الرقمية	2.0	
	بناء العلامة التجارية والانخراط العام: سفراء النوايا الحسنة	1.5	
	تعزيز تغطية التقييمات المركزية	0.4	
	توسيع الموقع الشبكي للمجلس التنفيذي	0.4	
2019-2021	خارطة الطريق المتكاملة (السنة 3)	10.0	69.3
	القوة العاملة 2020	11.1	
	صندوق البرنامج لعام 2030	15.0	
	إصلاح الأمم المتحدة (السنة 1)	8.2	
	النقد والمنصة الرقمية	20.0	
	الكفاءات الناجمة عن تكامل النظم وتكنولوجيا المعلومات (السنة 1)	5.0	
2020-2022	إصلاح منظومة الأمم المتحدة الإنمائية (السنة 2)	8.1	39.7
	الكفاءات الناجمة عن تكامل النظم وتكنولوجيا المعلومات (السنة 2)	11.0	
	مبادرة دعم البرامج والشراكات	2.5	
	استراتيجية القطاع الخاص (السنة 1)	13.1	
	ثقافة مكان العمل والمناخ الأخلاقي	5.0	
2021-2023	استراتيجية القطاع الخاص (السنة 2)	22.2	32.2
	صندوق تعويضات انتهاء الخدمة	10.0	

الملحق 3: أمثلة على طلبات الاستثمار المعلّلة التي تشابه المبادرات المؤسسية الحاسمة، 2018-2020

المبلغ (دولار أمريكي)	الوصف	رمز المبادرة	الشعبة
426 000	تنفيذ سياسة التغذية الجديدة	IC_PD_NUT_6	NUT
500 000	تطوير مهارات موظفي البرامج – نشر خارطة الطريق المتكاملة	IC_PD_PRO_35	PRO
500 000	النقد والمنصة الرقمية	IC_PD_CBT_2	CBT
329 659	تنفيذ رؤية الأمين العام: إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية	IC_PD_INK_19	INK
213 250	زيادة الكفاءات في سلسلة الإمداد باستخدام سلسلة الكتل	IC_PD_INK_20	INK
180 000	دعم جهود إصلاح الأمم المتحدة (BIG - RM+FIN)	IC_RM_RM_12	RM
180 000	إصلاح الأمم المتحدة – تكاليف الموظفين والسفر	IC_RM_RM_8	RM
1 700 000	المواءمة التنظيمية لخارطة الطريق المتكاملة/الموارد البشرية	IC_CCH_HRM_1	HRM
261 135	تعزيز قدرة المكاتب القطرية والإقليمية (صندوق متعدد الأطراف)	IC_RBCO_RBD_28	RBD
310 566	تعزيز قدرة المكاتب القطرية والإقليمية (صندوق متعدد الأطراف)	IC_RBCO_RBJ_10	RBJ
292 660	تعزيز قدرة المكاتب القطرية والإقليمية (صندوق متعدد الأطراف)	IC_RBCO_RBC_10	RBC
222 775	تعزيز قدرة المكاتب القطرية والإقليمية (صندوق متعدد الأطراف)	IC_RBCO_RBN_6	RBN
1 557 375	توسيع نطاق مبادرة "تقاسم الوجبات" (على أساس تناسبي)	IC_PD_INK_5	INK
615 240	زيادة القدرة على جمع الأموال	IC_PA_BRU_1	BRU
1 253 667	التوسيع المتواصل للتحويلات النقدية والعينية لمنصة سكوب	IC_RM_TEC_1	TEC
940 000	شعبة التغذية – القيادة التغذوية للبرنامج	IC_PD_NUT_5	NUT
1 239 290	مأسسة التحويلات القائمة على النقد	IC_PD_CBT_3	CBT
2 397 300	مركز الكفاءة و ضمان جودة بيانات التحويلات القائمة على النقد	IC_PD_CBT_4	CBT
1 472 880	تعزيز القدرات القطرية – تأهب البرنامج	IC_PD_PRO_33	PRO

المصدر: شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين.

المختصرات: BRU: مكتب بروكسل؛ CBT: شعبة التحويلات القائمة على النقد؛ HRM: شعبة الموارد البشرية؛ INK: شعبة الابتكار وإدارة المعرفة؛ NUT: شعبة التغذية؛ PRO: شعبة البرامج الإنمائية والإنسانية؛ RM: إدارة تسيير الموارد؛ TEC: شعبة التكنولوجيا؛ RBC: المكتب الإقليمي للشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ RBD: المكتب الإقليمي لغرب أفريقيا؛ RBJ: المكتب الإقليمي للجنوب الأفريقي؛ RBN: المكتب الإقليمي للشرق أفريقيا.

الملحق 4: ملخص استقصاء المكاتب الإقليمية والقطرية

1. المعرفة بالمبادرات المؤسسية الحاسمة (الغرض، الأهداف، الوضع) في الميدان عامة للغاية ومركزة على المستويات التنظيمية العليا (الإدارة).
2. باستثناءات قليلة جدا فإن المكاتب عاجزة عن تحديد الوثائق الرئيسية (مثل مذكرة التغطية، المذكرات الإرشادية، التقارير) لكل مبادرة من المبادرات المؤسسية الحاسمة المعتمدة منذ 1 يناير/كانون الثاني 2018. وعلى ما يبدو فإن مبادرة صندوق البرنامج لعام 2030 تأتي في طليعة المبادرات المعروفة، ولا سيما بفضل نشر المقر لمذكرة إرشادية مؤرخة في ديسمبر/كانون الأول 2019 تعرض الأهداف والوسائل اللازمة لتنفيذ هذه الدعوة لتقديم المشروعات.
3. لم يتمكن موظفو المكاتب الإقليمية والقطرية الذين شملتهم المقابلات من أن يحددوا بسهولة الصلة بين الأنشطة التي يقودها المقر أو مكاتبهم من جهة ومبادرات مؤسسية حاسمة معينة.
4. تتخبط المكاتب الإقليمية بصورة أوسع من المكاتب القطرية في المبادرات المؤسسية الحاسمة، سواء في مرحلة الإعداد، أو تخصيص الموارد، أو التنفيذ. وعلى ما يبدو فإن المستوى الإقليمي هو المستوى الأفضل لقيادة المشروعات التي تعود بالنفع على أكثر من مكتب قطري واحد. وباستثناء مبادرة صندوق البرنامج لعام 2030، فنادرًا ما تمّول المبادرات المؤسسية الحاسمة المشروعات التي تقودها المكاتب القطرية مباشرة.
5. غالبًا ما تمّول موارد المبادرات المؤسسية الحاسمة المخصصة للمكاتب الإقليمية وظائف إضافية أو مؤقتة.
6. تتجلى مساهمة المبادرات المؤسسية الحاسمة بأوضح صورة في مجالين هما نظم المعلومات وإصلاح الأمم المتحدة، من خلال تنفيذ أنشطة ملموسة، وتحسين إدارة العمليات، وتوفير الأدوات التي تتيح النهوض بإدارة الأنشطة الميدانية.
7. من المفارقة أن المكاتب القطرية لا تدرك جيدا المبادرة المؤسسية الحاسمة للشراكة مع القطاع الخاص والتي تهدف إلى زيادة حجم التبرعات من الأفراد، رغم أن بعض هذه المكاتب يمارس هذا النهج، وفي بعض الحالات على مدى سنوات عديدة (نيكاراغوا).
8. هناك افتقار إلى الوضوح فيما يتعلق ببعض مخصصات موارد المبادرات المؤسسية الحاسمة.
9. تثير الأجوبة تساؤلات حول الصلات بين صندوق البرنامج لعام 2030 والمبادرات المؤسسية الحاسمة الأخرى، بالنظر إلى اتساع نطاق المشروعات المؤهلة لتلقي مساعدة الصندوق ("المبادرات التي تكفل توسيع/تنويع الشراكة/قاعدة الممولين"، أو "مبادرات إصلاح الأمم المتحدة لدعم إعادة تنظيم المكاتب القطرية للبرنامج").
10. انحرفت بعض المبادرات المؤسسية الحاسمة عن وجهة تركيزها الأصلية، والتي يُفترض أن تكون التغيير التنظيمي، نتيجة الإجراءات الطارئة التي اتخذتها لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد لتلبية احتياجات التمويل الاستثنائية في بعض البلدان. وعلى سبيل المثال فقد تمت الموافقة على طلبي استثمار مغلين بقيمة إجمالية قدرها 521 670.44 دولار أمريكي للمكتب القطري لنيكاراغوا لتفادي انقطاع التمويل عن نشاطه الأساسي وهو التغذية المدرسية.
11. خلّفت جائحة كوفيد-19 أثرًا على الإطار الزمني لمبادرة صندوق البرنامج لعام 2030، وهو ما يفسر معدل التنفيذ المنخفض في نهاية عام 2020 وترحيل التمويل إلى عام 2021: وفي العينة المدروسة بلغ مستوى النفقات الفعلية لعام 2020 بالمقارنة مع الميزانية 57.7 في المائة.