

## الملحق السادس

### تحديث عن حوكمة الميزانية، وتحليل استرداد التكاليف، ومسارات عمل تحليل ميزانيات المكاتب القطرية لعملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة

#### مقدمة

1- حددت أربعة مسارات عمل لتحقيق أهداف عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة. ويقدم هذا الملحق معلومات مفصلة عن التقدم المحرز في إطار ثلاثة من هذه المسارات، وهي المسارات المتعلقة بحوكمة الميزانية، وتحليل استرداد التكاليف، وتحليل ميزانيات المكاتب القطرية<sup>(1)</sup> ويتناول القسم الرابع من خطة الإدارة نتائج مسار العمل الرابع بشأن الميزنة التقنية.

#### حوكمة الميزانية

2- خلال المرحلة الأولى من عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة، التي استُهلّت في عام 2020، أُجري تقييم أولي رفيع المستوى للإطار المتبع في حوكمة الميزانية في البرنامج من خلال دراسة جميع المنتديات التي تُتخذ فيها القرارات المتعلقة بالميزانية على المستوى المؤسسي. وقام الفريق المعني بعملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة بتحديد هياكل حوكمة الميزانية في البرنامج فيما يخص جميع مصادر التمويل، ووضَع مصفوفة تبيّن أدوار ومسؤوليات الأفراد ومختلف مستويات الإدارة فيما يخص الميزانيات ومصادر التمويل في البرنامج.

3- وفيما يلي النتائج المستخلصة من هذه العملية:

- ◀ هناك حاجة إلى تعزيز حوكمة الميزانية نتيجة تزايد حجم البرنامج وتعقيده.
- ◀ هناك التزام بمشاركة القيادة العليا للبرنامج في عدّة منتديات لصنع القرارات المتعلقة بالميزانية.
- ◀ من شأن زيادة استخدام اللجان الفرعية للقيام بأعمال تحضيرية من أجل استعراض الميزانيات، ولوضع التوصيات أن تسهّل على القيادة العليا للبرنامج صنع القرارات وأن تمكّن المديرين والمديرين الإقليميين من المشاركة على نحو أكمل.
- ◀ من شأن زيادة تمثيل المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية في عملية حوكمة الميزانية أن تعزّز إدراج المنظورات الميدانية في عمليات صنع القرارات.

4- وإثر التقييم الرفيع المستوى، أوصى الفريق المعني بعملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة بإجراء استعراض أكثر تفصيلاً لحوكمة الميزانية في إطار المرحلة الثانية من العملية. وقبّل فريق القيادة التوصية وأسند مسؤولية الاستعراض إلى إدارة تسيير الموارد، التي عيّنت شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين لإجراء الاستعراض ابتداءً من يناير/كانون الثاني 2021.

5- وكان مجال التركيز الرئيسي للاستعراض هو النظر في العمليات التالية:

- ◀ الميزنة، أي وضع الميزانية السنوية للبرنامج من خلال إعداد وعرض خطة إدارة وطلبات التمويل الخارجة عن الدورة وعملية استعراض الميزانية والموافقة عليها؛
- ◀ تدبير الموارد وإدارة مصادر التمويل؛
- ◀ رصد الميزانية واستعراض النتائج المحققة.

(1) قُدّم تحديث سابق في فبراير/شباط 2021. انظر WFP/EB.1/2021/5-A/1.

- 6- وشمل استعراض المرحلة الثانية أنشطة مقر البرنامج في روما والمكاتب الإقليمية والمكاتب العالمية، وتخصيص الموارد المتعددة الأطراف لتنفيذ الخطط الاستراتيجية القطرية. ونظرا إلى أن ميزانيات الحوافز القطرية ثابتة وتعمل بشكل جيد، لم يخضع هيكل حوكمتها وإجراءاتها لاستعراض حوكمة الميزانية (في حين خضعت عملية صنع القرارات بشأن تخصيص الموارد).
- 7- وبالإضافة إلى ذلك، قام فريق شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين بتحليل الوثائق المتعلقة بالميزنة وتخصيص الموارد، وأجرى مقابلات مع أكثر من 40 من أصحاب المصلحة الرئيسيين، بمن فيهم أعضاء لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد، والمديرون الإقليميون والقطريون، ومديرو الشعب، وكبار الموظفين من كيانات الأمم المتحدة الأخرى (منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة). كما تم النظر في التوصيات المنبثقة عن عمليات مراجعة الحسابات الأخيرة، ولا سيما المهمة الاستشارية التي أجراها في عام 2019 مكتب المفتش العام بشأن تخصيص موارد المؤسسة في البرنامج<sup>(2)</sup> وتقرير مراجع الحسابات الخارجي بشأن المبادرات المؤسسية الحاسمة للسنة المالية 2020.<sup>(3)</sup>
- 8- ووافق المدير التنفيذي في 29 يوليو/تموز 2021 على مذكرة قرار تتضمن التوصيات الرئيسية المنبثقة عن الاستعراض.<sup>(4)</sup> وعلى وجه الخصوص، أشارت مذكرة القرار إلى ما يلي:

◀ ستُعتمَد منهجية الميزنة "الأساسية" التي حُدِدت في إطار عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة، والتي استُخدمت لاستعراض طلبات الميزانيات من أجل خطة الإدارة للفترة 2022-2024، وذلك لضمان مراعاة آثار جميع القرارات الصادرة عن الفريق المعني بالسياسات وفريق القيادة على الميزانية (بما في ذلك التكاليف التي يتم تحملها مرة واحدة أو على عدة سنوات).

◀ سيُشمل هيكل صنع القرارات المتعلقة بحوكمة الميزانية لجننتين مستقلتين جديدتين للاستعراض يرأسهما رئيس الديوان وتدعمهما شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين التي تؤدي دور الأمانة. وستتولى اللجنتان استعراض الميزانيات وستقدّم توصيات إلى فريق القيادة والمدير التنفيذي استنادا إلى الاستراتيجيات والأولويات التي وضعها فريق القيادة.

◀ ستكرّس إحدى لجنتي الاستعراض عملها لميزانيات مقر البرنامج والمكاتب الإقليمية والمكاتب العالمية، وستشمل المديرين الإقليميين والقطريين كأعضاء؛ وستركّز اللجنة الأخرى، التي تضم عضويتها مديري المقر، على تخصيص موارد متعددة الأطراف للأنشطة المتعلقة بالخطط الاستراتيجية القطرية.

◀ ستفوّض إلى رئيس الشؤون المالية وشعبة التخطيط والأداء المؤسسيين مهمة صنع القرارات بشأن آليات تمويل معينة، من قبيل الإقراض الداخلي للمشروعات، والتمويل بالسلف الكلية (وهو جزء فرعي من الإقراض الداخلي للمشروعات)، ومرفق الميزنة الرأسمالية.

- 9- ومن المتوقع أن يتم إنشاء هيكل حوكمة الميزانية الجديد بحلول أوائل عام 2022؛ وستتولى شعبة التخطيط والأداء المؤسسيين تنفيذه.

#### تحليل استرداد التكاليف

10- خلال المرحلة الأولى، بحث الفريق المعني بعملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة استخدام استرداد التكاليف على نطاق البرنامج. وتم توثيق المنهجيات وتقديم التوصيات لإرشاد الشعب المعنية للقيام بالمزيد من التحليلات.

11- وتم تحليل الغرض، وآليات الاسترداد، والأرصدة فيما يخص 33 حسابا من الحسابات الخاصة الجارية<sup>(5)</sup> التي تستخدم آلية استرداد التكاليف، وقام أصحاب الحسابات الخاصة بالتحقق من نتائج التحليل. كما أُدرجت في التحليل آليات أخرى لاسترداد التكاليف،

(2) المهمة الاستشارية AA/19/01.

(3) WFP/EB.A/2021/6-F/1.

(4) OED 3897 (2021).

(5) يجوز للمدير التنفيذي أن ينشئ حسابا خاصا لتلقي مساهمة خاصة، أو مبالغ مخصصة لأنشطة محددة، يمكن نقل رصيده إلى الفترة المالية التالية، على النحو المبين في المادة 1-1 من النظام المالي للبرنامج.

ولا سيما تلك المتعلقة بالتحويلات التي تجرى بين الشُعَب لتقديم الخدمات. وشمل التحليل أيضا استعراضا لأفضل الممارسات المتبعة في كيانات الأمم المتحدة الأخرى التي أنشأت مراكز للخدمات المشتركة وطوّرت وحسّنت الخدمات المقدمة، وكذلك استعراضا لعمل المجموعة المعنية بالابتكارات في مجال الأعمال لتمكين الفريق المعني بعملية الميزنة الاستراتيجية من القاعده إلى القمة من الاستفادة من المبادرات المتخذة على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

12- وأبرز التحليل الذي أجري على نطاق البرنامج ككل الاستخدام المتزايد لاسترداد التكاليف لتمويل الخدمات الداخلية المؤقّرة، وخلص إلى أن هناك حاجة إلى أن يقوم البرنامج بإدخال معايير مؤسسية لضمان الشفافية والمساواة فيما يتعلق بما يلي:

◀ معايير تقدير التكاليف المباشرة؛

◀ الأدوات اللازمة لتنفيذ نهج استرداد التكاليف؛

◀ الآليات المالية لتتبع التحويلات والإبلاغ عنها بكفاءة؛

◀ آليات التعقيبات لإشراك المستخدمين النهائيين وتحسين الخدمة.

13- وبدأت المرحلة الثانية في عام 2021 بإنشاء فريق عامل معني باسترداد التكاليف تقوده شعبة المالية المؤسسية. وتتمثل الأهداف الرئيسية للفريق في تعزيز التوجيه المؤسسي بشأن استرداد التكاليف في البرنامج، ولا سيما استرداد التكاليف داخليا، وفي تحديد الأنشطة الداخلية المركزية التي تموّل من رسوم تكاليف الدعم غير المباشرة التي يمكن تحميلها على ميزانيات الحوافظ القطرية وغيرها من مصادر التمويل.

14- وأجرى الفريق العامل تقييما شاملا للآليات المؤسسية القائمة لاسترداد التكاليف داخليا. وهناك ثلاث فئات لآليات استرداد التكاليف، تستخدم كل منها طريقة مختلفة لاسترداد التكاليف:

◀ تدار الآليات الداخلية الكبيرة المعنية بتقديم الخدمات (مثل مرفق الإدارة الشاملة للسلع، ومستودع الأمم المتحدة للاستجابة للحالات الإنسانية، وخدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية، وغيرها من خدمات سلسلة الإمداد) عن طريق حسابات خاصة، وتقدّم الخدمات خارجيا وداخليا، وتلقي التكاليف التشغيلية والإدارية المباشرة على عاتق عملائها عن طريق فرض رسوم على الخدمات المقدمة.

◀ تستردّ وحدات المقر التي تقدّم الدعم إلى المكاتب القطرية في مجالات خبرتها التقنية، مثل نظام دعم تنفيذ اللوجستيات، ووحدة سلامة الأغذية وضمان جودتها، ووحدة تكنولوجيا المعلومات، تكاليفها من خلال معدلات استرداد متبّعة داخليا تحدّد دورها بالاعتماد على محركات التكاليف الأنسب، مثل الحمولة التي تتم مناقشتها أو عدد الأشخاص الذين يتلقون الخدمات.

◀ تدرّج بعض التكاليف، ولا سيما التكاليف المتعلقة بالموظفين (مثل تمويل تعويضات نهاية الخدمة، واستحقاقات الموظفين بعد انتهاء الخدمة، وبرنامج رفاة الموظفين)، في إطار النفقات بالإضافة إلى تكاليف الوظائف المعيارية. كما يُدرّج جزء من تكاليف الأمن الميداني في هذه الفئة.

15- ومع أن آليات استرداد التكاليف الداخلية القائمة قد بلغت مرحلة معينة من النضج، خلص الفريق العامل إلى أن التطبيق الحالي لاسترداد التكاليف في البرنامج محدود ومجزأ ويمكن تحسينه عن طريق توسيع نطاق التنفيذ وتعزيز اتساقه بفضل اتباع منهجيات محسّنة ووضع الإرشادات.

16- وللحصول على رؤى عن الممارسات المتبعة عادة في منظومة الأمم المتحدة فيما يتعلق بإسناد التكاليف الداخلية، أجرى الفريق العامل مقابلات مع موظفين من خمسة كيانات تابعة للأمم المتحدة. وكانت النتائج الرئيسية هي أن الكيانات الأخرى التابعة للأمم المتحدة لديها مستوى أعلى من الإسناد للتكاليف المباشرة مقارنة بالبرنامج وأن هناك قواسم مشتركة كبيرة في النهج المتبعة في الكيانات الخمسة. وعلى وجه التحديد، تُسند الكيانات غالبية أنشطتها المركزية في مجال المعاملات المالية والموارد البشرية

والمشتريات وتكنولوجيا المعلومات إلى الصناديق والمشروعات، في حين تموّل الأنشطة الرئيسية المتعلقة بالحوكمة المؤسسية ووضع السياسات والرقابة بفضل رسوم تكاليف الدعم غير المباشرة.

17- واستنادا إلى النتائج المستخلصة من تقييم آليات استرداد التكاليف القائمة في البرنامج وإلى المقابلات التي أجريت مع موظفي كيانات الأمم المتحدة الأخرى، حدد الفريق العامل المعني باسترداد التكاليف عدة أنشطة تشكل حاليا جزءا من خدمات الأعمال المقدمة للعمليات (الركيزة باء-خدمات الأعمال) الممولة من رسوم تكاليف الدعم غير المباشرة وهناك إمكانية كبيرة لإسنادها بوصفها تكاليف مباشرة. وهذه الأنشطة عبارة عن معاملات بطبيعتها، ويمكن تحديدها بوضوح وقياسها، ويمكن تحديد واحد أو أكثر من محركات التكاليف التي تيسر توزيع تكاليفها على مصادر التمويل ذات الصلة. وبعبارة أخرى، يمكن ربط هذه الأنشطة مباشرة بعمليات محدّدة أو وحدات إنفاق، ولذلك ينبغي اعتبارها تكاليف مباشرة يتحمّلها المسؤول عن الميزانية الذي يستفيد منها. وتشمل الأنشطة المحددة إدارة الشؤون المالية والميزانية، وإدارة الموارد البشرية (بما في ذلك إدارة الاستحقاقات والعقود)، وإدارة شؤون المستفيدين، وخدمات تكنولوجيا المعلومات وسلسلة الإمداد (المشتريات والشحن).

18- وستتناول الفريق العامل، في المستقبل، المسائل التالية:

- ◀ تتضمن خطة الإدارة للفترة 2022-2024 مقترحا يدعو إلى اعتبار خدمات مختارة متعلقة بإدارة المشتريات والشحن والمستفيدين تكاليف مباشرة، ابتداء من يناير/كانون الثاني 2022. وينبغي تحديد الآليات المناسبة لتحصيل التكاليف واستحداثها بحلول نهاية عام 2021.
- ◀ سيتم تقييم الأنشطة الأخرى التي سيتم إسنادها باعتبارها تكاليف مباشرة تقييما شاملا، وسيتم تحديد محركات التكاليف وآليات الإسناد ذات الصلة.
- ◀ سيتم تحليل أثر زيادة إسناد التكاليف المباشرة إلى الأنشطة البرنامجية والأنشطة الممولة من خارج الميزانية وأنشطة دعم البرامج والإدارة.
- ◀ سيتم وضع هيكل حوكمة يعنى بإسناد التكاليف المباشرة في المستقبل وإرشادات مؤسسية في هذا الشأن، وسيتم تقديمها إلى فريق القيادة للموافقة عليه بحلول نهاية عام 2021.

#### تحليل ميزانيات المكاتب القطرية

- 19- يعمل البرنامج في أكثر من 80 بلدا في جميع أنحاء العالم، مع مستويات متفاوتة فيما يخص عدد الموظفين الموجودين وقدراتهم. وشملت المرحلة الأولى من عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة تحليلا لمخصصات ميزانية دعم البرامج والإدارة واستعراضا لمختلف النماذج لتعزيز وظيفة المكتب القطري المعياري على نحو يتسق مع قواعد البرنامج وأنظمتها وبغية توزيع أموال دعم البرامج والإدارة بمزيد من الإنصاف وتحديد الهيكل الأمثل للمكتب القطري المعياري.
- 20- وفي الماضي، كان كل مكتب قطري يتلقى مخصصات من ميزانية دعم البرامج والإدارة تشمل مبالغ لتمويل وظيفة المدير القطري وأموالا إضافية لتغطية تكاليف الموظفين الوطنيين والتكاليف التشغيلية. وكانت مخصصات ميزانية دعم البرامج والإدارة، البالغة 103.4 مليون دولار أمريكي، المقدمة إلى المكاتب القطرية في خطة الإدارة للفترة 2021-2023، تمثل 23 في المائة من مجموع ميزانية دعم البرامج والإدارة. وكان 55 في المائة (56.6 مليون دولار أمريكي) من هذا المبلغ في شكل مخصصات مباشرة، و1 في المائة (1.5 مليون دولار أمريكي) مستخدم كصندوق احتياطي مخصص حصرا للمكاتب القطرية، و44 في المائة (45.3 مليون دولار أمريكي) للخدمات المركزية. وتضمّ الخدمات المركزية تكاليف تكنولوجيا المعلومات والأمن وخدمات الرفاه، التي تدخل في إطار النفقات المحسوبة للفرد الواحد، وأنشطة التقييم التي تُعتبر جزءا صغيرا من الإنفاق (1.5 مليون دولار أمريكي)، والتي لا تُحسب للفرد الواحد.

- 21- وشكّلت مخصصات الخدمات المركزية البالغ قيمتها 45.3 مليون دولار أمريكي فرصة لتحديد نموذج تمويل جديد من شأنه أن يؤدي إلى تخصيص الموارد المالية بمزيد من الإنصاف وتجنب استخدام أموال دعم البرامج والإدارة لدفع التكاليف التي تعزى مباشرة إلى العمليات. ولذلك وافق فريق القيادة على التوصية المنبثقة عن عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة التي تدعو إلى إلغاء التكاليف المركزية للمكاتب القطرية ابتداء من يناير/كانون الثاني 2022.
- 22- وخلال المرحلة الثانية من عملية الميزنة الاستراتيجية من القاعدة إلى القمة، وُضع نموذج أكثر إنصافاً لتخصيص أموال دعم البرامج والإدارة للمكاتب القطرية يتماشى مع تعريف دعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية الذي اعتمده المجلس في عام 1998. وتم موافاة المكاتب الإقليمية وأكثر من نصف المديرين القطريين بمشروع وثيقة تصف هذا النموذج لتقديم التعليقات عليه. وصُممت المخصصات المنقحة للمكاتب القطرية بغية دعم الوظائف الأساسية التي لا تعزى مباشرة إلى العمليات والتي توفر مع ذلك للمكاتب القطرية قدرة استراتيجية ودعمًا أساسيًا أقرب ما يمكن إلى المستفيدين من برامج البرنامج. وفي الحالات التي يكون فيها المدير القطري مسؤولاً عن بلد واحد، يُخصص للمكتب القطري مبلغ معياري لدعم البرامج والإدارة. وفي حالات أخرى، مثل الحالات التي يكون فيها المدير القطري مسؤولاً عن إدارة بلدين أو أكثر، أو في حالة البلدان التي يكون وجود البرنامج فيها أقل، تعدّل المخصصات وفقاً لذلك. وسيصل إجمالي الميزانية الأساسية المخصصة لدعم البرامج والإدارة في المكاتب القطرية في عام 2022 إلى 43 مليون دولار أمريكي، وسيستخدم هذا المبلغ لتمويل وظائف المديرين القطريين، ومساعد معين وطنياً، وسائق لكل مدير قطري، وتكاليف التشغيل الأساسية للمكاتب، وصندوق احتياطي. وسيُستكمل ذلك بتخصيص مبلغ 48 مليون دولار أمريكي للخطط الاستراتيجية القطرية، مستمد من مساهمات مرنة متعددة الأطراف. وسيترك استخدام هذه الأموال لتقدير كل مكتب قطري، حيث ستختلف الاحتياجات باختلاف المكاتب. وفي المجموع، ستشكّل الأموال الموقرة للمكاتب القطرية تمويلاً يمكن التنبؤ به بقيمة 91 مليون دولار أمريكي في عام 2022.
- 23- وابتداءً من عام 2022، سندرَج تكاليف الأنشطة الإلزامية التي تضطلع بها إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن في الاعتمادات المركزية. ويشارك البرنامج في نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن ويتقاسم تكاليف خدمات إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن. وتوزّع إدارة الأمم المتحدة لشؤون السلامة والأمن التكاليف الميدانية على الوكالات المشاركة وفقاً لصيغة متفق عليها تستند إلى عدد الموظفين في البلدان غير الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي.
- 24- واستُخدمت مخصصات ميزانية دعم البرامج والإدارة المرصودة لتحقيق "رفاه الموظفين" من أجل تمويل الوظائف اللامركزية للموظفين المعيّنين برفاه الموظفين في المكاتب الإقليمية (0.7 مليون دولار أمريكي في عام 2021). وأزيلت هذه التكاليف من تكاليف الخدمات المركزية التي تُوفّر للمكاتب القطرية من ميزانية دعم البرامج والإدارة، عقب قرار رئيس الديوان القاضي بإدراج وظائف موظفي الرفاه في ميزانيات المكاتب الإقليمية.
- 25- ويُعتبر الصندوق الاحتياطي للتقييمات آلية لدعم المكاتب القطرية التي خطّطت لإجراء تقييمات لامركزية وحددت الميزانية اللازمة لذلك على النحو الواجب، والتي تواجه رغم ذلك قيوداً حقيقية على الموارد. واعتباراً من عام 2022، سيدعم الصندوق أيضاً المكاتب القطرية التي خطّطت لإجراء تقييمات للخطط الاستراتيجية القطرية وحددت الميزانية اللازمة لذلك، والمكاتب القطرية الصغيرة التي تحتاج إلى دعم مالي لتغطية تكاليف جمع البيانات لتقييم الأثر، والتي تواجه رغم ذلك قيوداً حقيقية على الموارد. وتخصّص منح الصندوق الاحتياطي للتقييمات للمكاتب القطرية التي تستوفي معايير محددة للأهلية والتقييم. ويتخذ الفريق التوجيهي المعني بوظيفة التقييم القرارات النهائية بشأن المبالغ المرصودة للمنح استناداً إلى التوصيات المشتركة الصادرة عن مكتب التقييم وفرع خدمات البرمجة. وخلال الفترة 2017-2021، كان مصدر تمويل الصندوق الاحتياطي للتقييمات هو ميزانية دعم البرامج والإدارة، ولكن لأن التكاليف تتعلق مباشرة بالخطط الاستراتيجية القطرية فإن مصدر التمويل سيصبح مساهمات متعددة الأطراف اعتباراً من عام 2022.

- 26- وسيتم تحميل تكاليف تكنولوجيا المعلومات للفرد على مصدر تمويل المناصب ذات الصلة. وستمّول في المستقبل معظم تكاليف تكنولوجيا المعلومات للفرد، التي تنجم عن وظائف غير ممولّة من ميزانية دعم البرامج والإدارة، من خلال الخطط الاستراتيجية القطرية.
- 27- وأقرّ فريق القيادة نموذج مخصصات دعم البرامج والإدارة للمكاتب القطرية. وستعمل وحدة دعم تسيير العمليات وشعبة التخطيط والأداء المؤسسيين مع المكاتب القطرية وشعب المقر المعنية لتنفيذ النهج الجديد.