

Distr.: General
24 March 2016
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة البرنامج والتنسيق
الدورة السادسة والخمسون
الدورة التنظيمية، ٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٦
الدورة الموضوعية، ٣١ أيار/مايو - ٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١٦
البند ٣ (ج) من جدول الأعمال المؤقت*
المسائل البرنامجية: التقييم

الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لتنفيذ التوصيات المنبثقة
عن التقييم البرنامجي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة
تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

موجز

يُقدّم هذا التقرير عملاً بمقرّر لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الثانية والعشرين،
القاضي بأن تستعرض اللجنة تنفيذ توصياتها ثلاث سنوات من بعد البتّ في التقييمات
المقدمة إليها (انظر A/37/38، الفقرة ٣٦٢). ويسعى الاستعراض الذي يجري كل ثلاث
سنوات إلى الوقوف على مدى تنفيذ التوصيات الخمس التي وردت في التقييم البرنامجي الذي
أعدّه مكتب خدمات الرقابة الداخلية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، والتي أقرتها الجمعية
العامة، وإلى تحديد مدى إسهام هذا التنفيذ في إحداث التغييرات البرنامجية.

* E/AC.51/2016/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

070416 070416 16-04922 (A)



وخلص مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أن توصية واحدة من توصياته قد نُفذت، وثلاث لم تنفذ إلا بصورة جزئية، وواحدة ما زالت دون تنفيذ في عام ٢٠١٦. ولاحظ المكتب أيضا أن هناك مؤشرات مبكرة عن تحقيق نتائج إيجابية محددة بفضل التوصيات التي قام برنامج الأمم المتحدة للبيئة بتنفيذها كليا أو جزئيا. وأخيرا، قام المكتب بتحديد الأسباب الكامنة وراء عدم تنفيذ برنامج البيئة، أو تنفيذه جزئيا، لأربع من التوصيات.

و بموجب التوصية ١، دُعي برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى وضع آلية تتيح للشركاء تبادل الرأي بشأن تعاوهم مع البرنامج، وطلب منه تقييم فعالية التكاليف ذات الصلة بشراكاته التي كان عددها حينها في تزايد كبير. ولم ينجح البرنامج في تنفيذ أي من هذين الإجراءين وذلك بسبب التغييرات في ملاك الموظفين داخل الوحدات التنظيمية المسؤولة عن تنفيذ هذه التوصية. ومن ثم، فإن هذه التوصية لم يتم تنفيذها. وقد وافق برنامج البيئة على معالجة هذه التوصية في عام ٢٠١٦.

و بموجب التوصية ٢، دُعي برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى وضع قاعدة بيانات لتتبع طلبات الحصول على مساعداته في مجال بناء القدرات، وإلى استخدام البيانات لوضع خطة استراتيجية بشأن خدمات بناء القدرات التي يقدمها. وحتى آذار/مارس ٢٠١٥، كان برنامج البيئة بصدد اتخاذ خطوات محددة لإنشاء قاعدة البيانات هذه. بيد أن العملية توقفت بعد ذلك بسبب تبدل الموظفين وسوء التفاهم الحاصل بشأن ملكية المبادرة. ومن ثم، لم يتم إنشاء قاعدة البيانات المعنية. ومع ذلك، أفاد برنامج البيئة بأنه يعمل على اتخاذ إجراءات أخرى لتعزيز استراتيجيته المتعلقة بتقديم الخدمات في مجال بناء القدرات. وبالتالي، تكون هذه التوصية قد نُفذت تنفيذا جزئيا. وسيعتبر المكتب أن التوصية قد نُفذت بالكامل عندما يكون البرنامج قد انتهى من وضع قاعدة البيانات وشرع في استعمالها.

وجرى التركيز في التوصية ٣ على ضرورة أن يُعزَّز برنامج البيئة مكاتبه الإقليمية. وقد سعى البرنامج جاهدا إلى تنفيذ هذه التوصية. وشملت الخطوات التي قطعتها بهذا الشأن إصدار مشروع مذكرة توجيهية تنفيذية وسياسة بعنوان "تعزيز الوجود الإقليمي الاستراتيجي لبرنامج البيئة: المساهمة في المستقبل الذي نصبو إليه"؛ وتنقيح التسلسل الإداري بما يجعل المديرين الإقليميين يقدمون تقاريرهم الآن مباشرة إلى نائب المدير التنفيذي؛ وتحويل وظائف المدير الإقليمي وبعض موظفي المكاتب الإقليمية إلى وظائف ممولة من الميزانية العادية، وتوفير المزيد من موظفي المكاتب الإقليمية؛ وإدراج وجهات نظر المكاتب الإقليمية ضمن لجنة استعراض المشاريع من خلال تنقيح اختصاصات اللجنة؛ وزيادة إشراك المكاتب الإقليمية في عملية وضع الاستراتيجية المتوسطة الأجل وبرنامج العمل. وقد لاحظ مكتب

خدمات الرقابة الداخلية ظهور نتائج أولية محددة ناجمة عن التغييرات، وهو بذلك سيعتبر أن التوصية قد نُفذت بالكامل عندما تحصل المذكرة التوجيهية التنفيذية التي ما زالت في طور المشروع على الموافقة. وبالتالي، تكون هذه التوصية قد نُفذت بصورة جزئية.

وتضمّنت التوصية ٤ دعوةً إلى وضع معايير واضحة وشفافة لتخصيص الموارد للأنشطة في المجالات المواضيعية ذات الأولوية. وقد أحرز برنامج البيئة تقدماً صوب بلوغ هذا الهدف من خلال اعتماد نهج الميزنة القائمة على النتائج في برنامج عمله للفترة ٢٠١٨-٢٠١٩، وتحديد أسلوب واضح جديد في تخصيص الموارد على أساس النتائج المتوقعة وليس على أساس الزيادات أو الانخفاضات التي تتم بصيغ مضبوطة على خط أساس الميزانية السابقة. وقد أصبحت المعايير المواضيعية القائمة على البرامج تُستخدم الآن في تخصيص الموارد، فيما يقدم منسقو البرامج الفرعية المشورة بشأن الاحتياجات التمويلية. بيد أن التقدم يظل مطلوباً في تخصيص الموارد من صندوق البيئة (أحد المصادر الرئيسية التي يعتمد عليها برنامج البيئة في الحصول على الأموال غير المقيدة) إلى أنشطة البرامج الفرعية. ومع ذلك، لا تزال عمليات التخصيص تخضع للسلطة التقديرية لمدير الشعبة المعنية، ولا توجد بهذا الشأن لا معايير محددة ولا عمليات شفافة. وبالتالي، تكون هذه التوصية قد نُفذت بصورة جزئية. ويشجع المكتب برنامج البيئة على تكثيف جهوده الأولية من أجل توحى المعايير القائمة على النتائج والعمليات التي تتسم بمزيد الشفافية في تخصيص الموارد، وذلك بالحرص على العمل بالمبادئ القائمة على النتائج في تخصيص الموارد المالية للأنشطة المواضيعية أيضاً.

وتم التركيز في التوصية ٥ على دور منسقي البرامج الفرعية من خلال وضع الصيغة النهائية لاختصاصاتهم. وقد تم تعزيز هذا الدور وتوضيحه وتوطيده منذ منتصف سنة ٢٠١٤ عندما تم استقدام منسقين متفرّغين جدد للعمل بوظائف من الرتبة ف-٥. وكانت النتائج، بحسب برنامج البيئة، هي تحسين التنسيق بين المؤسسات، وتقوية الصلة بين المشاريع والأهداف المؤسسية، والحد من تضارب المصالح بين احتياجات الشعب واحتياجات البرامج الفرعية المواضيعية. وبذلك، تكون التوصية قد نُفذت.

وتستطيع الخطوات التي اتخذها برنامج البيئة حتى الآن في الاستجابة لتوصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن تُسهم في تعزيز الحضور على مستوى الأقاليم، والتركيز بشكل أقوى على النتائج في مجالاته المواضيعية السبعة ذات الأولوية. هذا، ويتعين على برنامج البيئة أن يجدد التزامه بتنفيذ التوصيات برمتها.

أولا - مقدمة

١ - نظرت لجنة البرنامج والتنسيق، في دورتها الثالثة والخمسين، المعقودة في عام ٢٠١٣، في تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية المتعلق بالتقييم البرنامجي لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة (E/AC.51/2013/2). وأقرت اللجنة بأن برنامج الأمم المتحدة للبيئة قد حقق نتائج إيجابية في معالجة طائفة واسعة من القضايا البيئية، وأدى دوراً حاسماً في وضع القواعد والمعايير البيئية العالمية، وحققت نتائج إيجابية في بناء قدرات الحكومات الوطنية. ونوهت اللجنة بالجهود المبذولة حالياً لتعزيز البرنامج ودوره في تشجيع التنفيذ المتسق للبعد البيئي للتنمية المستدامة داخل منظومة الأمم المتحدة. في هذا الصدد، شددت اللجنة على أهمية تعزيز التكامل المتوازن بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة، بالإضافة إلى التنسيق داخل منظومة الأمم المتحدة. ورحبت اللجنة أيضاً بالجهود التي يبذلها برنامج البيئة من أجل تحسين خدماته في مجال دعم بناء القدرات بما يتماشى مع احتياجات وأولويات الدول الأعضاء. وقد أيدت اللجنة التوصيات الخمس لمكتب خدمات الرقابة الداخلية (انظر A/68/16، الفقرة ١٦٧).

٢ - ويصدر هذا التقرير عملاً بأحكام الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات للتوصيات. وهو يقدم دراسة للوضع الراهن فيما يتعلق بتنفيذ هذه التوصيات. ويتمثل هدفه في الإبلاغ عن مدى تنفيذها، الوقوف على ما إذا كان هذا التنفيذ قد أسهم في التغييرات البرنامجية، وتحديد مقدار هذا الإسهام.

٣ - وتشمل المنهجية المتبعة في الاستعراض ما يلي:

(أ) استعراض وتحليل التقارير المرحلية المقدمة كل سنتين عن حالة تنفيذ التوصيات التي يتم رصدها من خلال قاعدة بيانات متابعة المسائل التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية؛

(ب) تحليل المعلومات والوثائق والتقارير ذات الصلة التي يتم الحصول عليها من برنامج الأمم المتحدة للبيئة؛

(ج) إجراء مقابلات شخصية أو بواسطة الهاتف مع عينة مدروسة تتألف من ٢٠ فرداً من أفراد الإدارة العليا وموظفي البرامج العاملين مع برنامج البيئة.

٤ - ويتضمن هذا التقرير التعليقات الواردة من برنامج البيئة خلال عملية الصياغة. وقد تم إطلاع البرنامج على الصيغة النهائية من التقرير، وأبدى البرنامج ملاحظات ختامية عليه (انظر المرفق). ويعرب مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن تقديره للتعاون الذي أبداه برنامج البيئة في صياغة هذا التقرير.

ثانياً - النتائج

٥ - برنامج الأمم المتحدة للبيئة مكلف بأن يعمل بوصفه الهيئة العالمية الرئيسية المعنية بالبيئة التي تحدد خطة العمل العالمية في مجال البيئة، وتشجع على تنفيذ البعد البيئي للتنمية المستدامة بصورة متسقة داخل منظومة الأمم المتحدة، وتقوم بدور الجهة الرسمية المدافعة عن قضايا البيئة العالمية، وذلك على حد ما جاء في الفقرة ٨٨ من الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة المعنونة "المستقبل الذي نصبو إليه" (قرار الجمعية العامة ٦٦/٢٨٨)، وفي قرار الجمعية ٦٧/٢١٣ ومقرر مجلس الإدارة رقم ٢/٢٧. وقد شهدت هذه المهام تطوراً مع القرارات اللاحقة الصادرة عن مجلس الإدارة (الذي تغير اسمه بموجب القرار ٦٧/٢٥١ في عام ٢٠١٣ إلى جمعية الأمم المتحدة للبيئة)^(١).

٦ - وقد تطرقت التوصيات الواردة في تقييم مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى مختلف جوانب أهمية البرنامج وفعاليتيه ونجاعته في تنفيذ الولاية المنوطة به. وقد أقرت اللجنة في اختتام دورتها الثالثة والخمسين توصيات المكتب الخمس كلها.

٧ - وخلص الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات إلى أن توصية واحدة من توصيات المكتب قد نُفذت، وثلاث بصورة جزئية، وواحدة ما زالت دون تنفيذ في عام ٢٠١٦. وثمة أيضاً مؤشرات عن تحقيق نتائج إيجابية محددة في الحالات التي عمل فيها برنامج البيئة بالتوصيات. وفيما يلي مناقشة لحالة تنفيذ التوصيات.

التوصية ١

وضع آلية للحصول على تعليقات الشركاء ولتقييم مدى الفعالية من حيث التكلفة لزيادة عدد شركاء البرنامج

٨ - فيما يلي نص التوصية ١:

يوصي البرنامج بمعالجة الثغرات في مجال الشراكات التي تم تحديدها في التقييم، آخذاً في الاعتبار التقدم المحرز في السياسة المتعلقة بالشراكات. وعلى وجه التحديد، يوصي بما يلي:

(١) انظر أيضاً قرار الجمعية العامة ٢٩٩٧ (د-٢٧) المعتمد في سنة ١٩٧٢؛ وإعلان نيروبي المتعلق بدور برنامج الأمم المتحدة للبيئة وولايته، الذي أقره مجلس إدارة البرنامج في مقره ١١/١٩ في سنة ١٩٩٧؛ ومقرر مجلس الإدارة د-١/٧ عن الإدارة الدولية لشؤون البيئة، ومرفقه، المعروفين معاً "بمجموعة كارتاخينا" المعتمدة في عام ٢٠٠٤؛ وخطة بالي الاستراتيجية للدعم التكنولوجي وبناء القدرات، التي اعتمدها مجلس الإدارة في القسم الأول من مقره ١/٢٣ في عام ٢٠٠٤؛ والمقرر ٢/٢٧ الذي اعتمده مجلس الإدارة في عام ٢٠١٣.

- (أ) السعي إلى التماس تعليقات منتظمة ومنهجية من جميع الشركاء الذين يعمل معهم على فرادى المشاريع عن طريق استخدام آلية موحدة للحصول على التعليقات. ويوصي البرنامج بتحليل الردود لاستخلاص الدروس المستفادة بشأن نقاط قوة وضعف إجراءاته الخاصة بالشراكات من أجل تعزيزها؛
- (ب) تنفيذ آلية لرصد فعالية الشراكات من حيث التكلفة.

٩ - تم التطرق في هذه التوصية إلى العمل الذي ينفذه برنامج البيئة مع شركائه. وتعد الشراكة من العناصر الرئيسية للاستراتيجية التي يتبعها البرنامج في النهوض بالمهام الموكلة إليه. وقد أبرز البرنامج هذا الأمر في استراتيجيته المتوسطة الأجل للفترة ٢٠١٤-٢٠١٧ حيث ذكر أنه "لتحقيق النتائج المقررة، استخدم اليونيب نموذج العمل من خلال الشراكات" (UNEP/GC.27/9، الفقرة ٣).

١٠ - وأشار مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى أنه "نظرا لصغر حجم البرنامج ومحدودية موارده وقلة وجوده القطري، فإن الشراكات تمثل عنصرا أساسيا يمكن البرنامج من تعزيز فعاليته ... وبإقامة الشراكات مع كيانات الأمم المتحدة الأخرى التي لديها وجود ميداني، تمكن برنامج البيئة من الاستفادة من المكاتب القطرية والخبرات القطاعية المتخصصة". وجاء عنه أيضا ما يلي: "مكن الشركاء القطريون البرنامج من الاستفادة من المعارف والشبكات المحلية". وأشار إلى أن عدد الشراكات قد شهد زيادة كبيرة في فترة قصيرة نسبيا (٢١ شريكا في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠، مقارنة بـ ٧٠ شريكا في الفترة من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١ إلى آذار/مارس ٢٠١٢، أو ما يعادل نسبة زيادة قدرها ٢٣٣ في المائة)، في حين سجل متوسط الميزانية لكل شريك انخفاضا بنسبة ٢٠ في المائة. وفي الوقت نفسه، ذكر الشركاء الذين أجريت معهم المقابلات جملة من الصعوبات والمخاطر في نموذج الشراكة، مثل قصر الأطر الزمنية للمشاريع، والطابع المرهق لعمليات إقامة الشراكات، والحاجة إلى وجود اتصالات متبادلة أفضل وأكثر انتظاما (E/AC.51/2013/2، الفقرات ٢٦ إلى ٢٨ و ٣٠).

١١ - وأقرّ برنامج الأمم المتحدة للبيئة بأنه لم ينجح في تنفيذ هذه التوصية، ولكنه أبلغ عن إدخال بعض التحسينات العامة على الطريقة التي يدير بها شراكاته وقيّم بها شركاءه. وشملت هذه التحسينات تنفيذ سياسات وإجراءات منقّحة في مجال إقامة الشراكات (أقرّت في عام ٢٠١١)، واستحداث بوابة شبكية مكيفة للشراكات تجمع المعلومات والإفادات الداخلية عند منتصف مراحل تنفيذ مشروع الشراكة. وكان العمل، حتى تنفيذ الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات، متواصل من أجل تحسين هذه العمليات.

١٢ - وأفاد برنامج البيئة أيضا بأنه يعتزم أن يجري في منتصف سنة ٢٠١٦ دراسة شاملة لشركاته، حيث من المتوقع أن تنير الدراسة السبيل أمام عملية تطوير استراتيجية شركات تؤهل البرنامج لأن يكون شريكا مفضّلا من قبل الحكومات وكيانات منظومة الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني في سبيل دعم تنفيذ خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠. وستبحث الدراسة أيضا المخاطر والفرص المرتبطة بالعمل ضمن شركات، والآليات المالية والإدارية المتاحة للتخفيف من المخاطر ولتصميم وتنفيذ الشركات على النحو الأمثل. وأخيرا، ستتيح هذه المبادرة الوضوح بشأن الكيفية التي سيعتقد بها برنامج البيئة الأمور التالية:

(أ) استحداث نهج قائم أكثر على المؤسسة (أي على نطاق برنامج البيئة) يساعد في تحديد فرص الشراكة، ويشجع في إقامة الشركات وهيكلتها وإدارتها وتسييرها ورصدها والإبلاغ عنها بمعايير ومبادئ توجيهية واضحة، ويساعد الموظفين التقنيين على تنفيذ برنامج العمل؛

(ب) الاستفادة من سالف تجارب العمل بالشركات حتى يتم تحديد الهياكل المؤسسية للدعم المالي والإداري التي ستسهّل إقامة الشركات وتشغيلها على النحو الأمثل، والوقوف على المخاطر المرتبطة بالعمل ضمن شركات والتخفيف من حدتها؛

(ج) التعلّم من شركائه كيفية تحسين فعاليته وكفاءته كشريك.

١٣ - وذكر برنامج البيئة أنّ الدراسة قد تتضمن أيضا بحث المسائل التي أثارها مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تقييمه.

١٤ - ورغم أن برنامج البيئة قد اتخذ جملة من الخطوات لتحسين مهامه في مجال إقامة الشركات، فإنّه لم يقدّم حتى الآن بأي إجراء من شأنه الاستجابة لجوهر التوصية الذي يشير إلى وضع آلية للحصول على تعليقات الشركاء وآلية لرصد مدى فعالية تكاليف زيادة عدد الشركاء. وعليه، فإنّ التوصية لم يتم بعد تنفيذها. بيد أنّ البرنامج قد وافق على معالجتها في عام ٢٠١٦. لذلك، ينبغي له أن يبادر باتخاذ إجراءات لتنفيذها، وذلك إما بإدراج هذه الإجراءات ضمن المبادرات التي خطط لها بالفعل، أو باستحداث مبادرات جديدة إذا اقتضى الأمر.

التوصية ٢

استحداث قاعدة بيانات لتتبع طلبات الحصول على المساعدة في بناء القدرات

١٥ - تنص التوصية ٢ على ما يلي:

يوصي البرنامج بوضع استراتيجية لتعزيز مهمته الخاصة ببناء القدرات. وعلى وجه التحديد، يوصي بما يلي:

(أ) وضع قاعدة بيانات لتتبع عدد ونوع طلبات المساعدة التي يتلقاها من الدول الأعضاء والأطراف المعنية الأخرى؛

(ب) القيام من خلال استخدام البيانات المستمدة من قاعدة البيانات هذه بوضع خطة استراتيجية للبرمجة والميزنة في ما يتعلق بخدمات بناء القدرات التي تستند إلى اتخاذ القرارات القائمة على الأدلة.

١٦ - تم التركيز في هذه التوصية على العمل الذي ينفذه برنامج البيئة في مجال بناء القدرات، مع الدعوة بشكل خاص إلى استحداث قاعدة بيانات، وإلى استخدام البيانات، لاحقاً، كأساس لتطوير خطة استراتيجية بشأن خدماته في مجال بناء القدرات. وأفاد البرنامج بأنه قد اتخذ، في سياق الاستجابة لهذه التوصية، جملة من الإجراءات لاستحداث قاعدة بيانات. وقد تمكّن مع مطلع سنة ٢٠١٥ من تحديد المواصفات الخاصة بوضع قاعدة بيانات الطلبات القطرية، سيتم إدراجها ضمن الوحدة التي يعتمدها البرنامج في البرمجة القطرية والإبلاغ. ووفقاً لهذه المواصفات، لم يكن البرنامج يتوفّر حينها على منظومة وحيدة وموحّدة تتيح له الاطلاع على كل الطلبات الواردة من البلدان، وتحليل هذه الطلبات والاستجابة لها. لذلك، سيكون من شأن قاعدة بيانات الطلبات القطرية تلبية هذه الحاجة من خلال تحديد ودعم الاطلاع بصورة منتظمة على تلك الطلبات. وقدم برنامج البيئة وثائق تبين أنّ تصميم قاعدة البيانات قد تم وفق المفهوم الذي يقضي بأن تقوم مكاتب الدعم الإقليمي، حال تلقي طلب من الطلبات، بحشد المديرين الإقليميين ودفعهم إلى استعمال المنظومة من أجل التعامل مع جميع الطلبات الواردة إليهم. ثم يتولى المديرون الإقليميون بعد ذلك حشد طاقات المعنيين من المنسقين والبرامج الفرعية لخدمة كل طلب من الطلبات.

١٧ - ومع ذلك، فقد أفاد برنامج البيئة بأن الأعمال المتعلقة بقاعدة البيانات قد تعطلت منذ عملية استحداث المواصفات. وعلى هذا الأساس، فإنّ قاعدة البيانات ليست جاهزة بعد. وأفاد البرنامج أيضاً بأن التغييرات في ملاك الموظفين، وما رافقها من احتياجات طارئة أخرى في مجال تكنولوجيا المعلومات (بما في ذلك اعتماد نظام أوموجا)، قد أبطأت نسق التقدم في التنفيذ. وكانت هناك أيضاً صعوبات أخرى من بينها غياب الوضوح فيما يتعلق بالوحدة التنظيمية، داخل البرنامج، التي ستؤول إليها ملكية مشروع قاعدة البيانات، والصعوبات في استحداث نسق تسلسل سير العمل داخل نظام تتبع الطلبات. وبما أنّ قاعدة البيانات غير جاهزة، فإنّ برنامج البيئة لم يكن بوسع الشروع في تنفيذ الجزء الثاني

من التوصية المتعلقة باستخدام قاعدة البيانات في التحليل وفي التخطيط الاستراتيجي لتحسين خدمات بناء القدرات.

١٨ - وأفاد برنامج الأمم المتحدة للبيئة بوجود جهود وتحسينات أخرى فيما يتعلق بالنهج الاستراتيجي الذي يعتمده البرنامج في بناء القدرات، بما في ذلك ضمان العمل بنهج محسّن قائم على الأدلة في عملية صنع القرارات داخله. وفي هذا الصدد، ذكر البرنامج أنه قد أجرى، من خلال مكاتبه الإقليمية وفي سياق تطوير استراتيجيته المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٢١-٢٠١٨ وبرنامج عمله للفترة ٢٠١٨-٢٠١٩، مشاورات مكثفة مع الدول الأعضاء من أجل تحديد المجالات ذات الأولوية الرئيسية في الحصول على المساعدة. ولكن، رغم الاعتراف بقيمة هذه العملية، مثلما جاء في المرفق الأول بالاستراتيجية المتوسطة الأجل حيث يرد وصف تلك الأولويات بحسب المناطق، فإن تلك الأولويات هي أولويات عامة وليست طلبات محددة بشأن الحصول على المساعدة، كما نصّت على ذلك التوصية.

١٩ - وعلاوة على ذلك، أفاد برنامج البيئة بأنه عمل تدريجياً على إدراج خطة بالي الاستراتيجية لدعم التكنولوجيا وبناء القدرات ضمن استراتيجياته وخطط عمله.

٢٠ - وأشار برنامج البيئة أيضاً إلى نظام إدارة معلومات البرامج التابع له، الذي هو عبارة عن أداة تكنولوجية داخلية أُطلقت في عام ٢٠٠٩ من أجل جمع المعلومات عن كافة مشاريع البرنامج وتعقبها، وذكر أنه يتضمّن أو يمكن أن يتضمّن خاصية تبيّن المشاريع ذات الأبعاد المتعلقة ببناء القدرات. ورغم الإحاطة علماً بهذه المبادرة، فإن هذه الخاصية (أو بعبارة أدق الخاصية المحتملة) لا تعالج جوهر التوصية الذي يركّز تحديداً على تحسين استجابة البرنامج لطلبات الحصول على المساعدة.

٢١ - ووجّه برنامج البيئة، خلال تقييمه، دعوة إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية لكي ينظر في قاعدة بيانات كان قد أعدها البرنامج في عام ٢٠٠٦ وعمل بها لفترة وجيزة قبل أن يتم التخلي عنها. وهذه القاعدة هي عبارة عن مركز لتبادل المعلومات فيما يخص خطة بالي الاستراتيجية والتعاون بين بلدان الجنوب. وأفاد برنامج البيئة بأن البلدان التي تطلب المساعدة على بناء القدرات لا تستخدم مبادرة الموقع الشبكي وقاعدة البيانات رغم كونها تنطوي على خاصية تتيح تتبع طلبات الحصول على المساعدة؛ وهذا ما دفع إلى التخلي في وقت لاحق عن هذه المبادرة من أجل العمل بمنظومة محلية لرصد المشاريع هي نظام إدارة معلومات برنامج الأمم المتحدة للبيئة. بيد أن هذا النظام لا ينطوي، مثلما أشير آنفاً، على خاصية لتعقب طلبات الحصول على المساعدة. لذلك، فإن المنظومة المستحدثة في عام ٢٠٠٦ لا صلة لها بهذه التوصية لكونها قد طوّرت (وتم التخلي عنها) قبل وقت طويل من وضع مكتب خدمات الرقابة الداخلية لتوصيته.

٢٢ - ومع التسليم بالجهود الكثيرة التي بذلها برنامج البيئة في مجال بناء القدرات، فإنّ التوصية لم تُنفذ إلا جزئياً. وحتى تُعتبر هذه التوصية منفّذة، لا بد لبرنامج البيئة من توضيح الطرف المالك لمشروع قاعدة بيانات طلبات البلدان، ومن المضي قدماً في استحداث هذه القاعدة واعتمادها. هذا، ولا بد أيضاً من وجود آلية واضحة تتيح الاستفادة من بيانات القاعدة في التخطيط الاستراتيجي لميزنة خدمات بناء القدرات وبرمجتها.

التوصية ٣

تعزير المكاتب الإقليمية

٢٣ - في ما يلي نص التوصية ٣:

أن يواصل البرنامج تعزير مكاتبه الإقليمية. وأن يقوم تحديداً بما يلي:

- (أ) إتاحة فرص منتظمة لمديري المكاتب الإقليمية للاجتماع بفريق الإدارة العليا؛
- (ب) إعطاء المكاتب الإقليمية صوتاً أقوى في عملية صياغة المشاريع؛
- (ج) تعزير التعاون بين شعبة التعاون الإقليمي والمكاتب الإقليمية والشعب؛
- (د) مواصلة توضيح مسؤوليات ومهام المكاتب الإقليمية وإدخال تعديلات على الموارد المالية والبشرية تبعاً لذلك؛
- (هـ) تحسين التعاون بين الشعب الإقليمية لتقديم الدعم الإقليمي إلى المكاتب الإقليمية.

٢٤ - وتناولت التوصية حاجة البرنامج إلى تعزير مكاتبه الإقليمية في مجالات عدة. وأشار المكتب إلى ما يلي:

لم يتحقق تعاون أمثل بين المكاتب الإقليمية والمقر كما لم يتحقق إدماج منظور إقليمي في عمل البرنامج ونقل المعارف المنتظم من الميدان إلى المقر. وقد أشير إلى ذلك باعتباره تحدياً رئيسياً لتنفيذ المشاريع. ونفذت شعب المقر أنشطة على الصعيد القطري من دون مشاركة المكاتب الإقليمية. وأدى ضعف التعاون جزئياً إلى غياب الفهم المتبادل لأنشطة وبرامج عمل البرنامج على الصعيدين الإقليمي والعالمي.

٢٥ - وأشار أيضا إلى أن المكاتب الإقليمية عانت من عدم وضوح الأدوار والمسؤوليات والتسلسل الإداري، وكثيرا ما أسديت لها المشورة بعد فوات الأوان في عملية الموافقة على المشاريع (E/AC.51/2013/2، الفقرتان ٤١ و ٤٢).

٢٦ - وخلال السنوات الثلاث الماضية، أجرى البرنامج إصلاحات عدة بهدف تعزيز مكاتبه الإقليمية، تمهيدا جعل عمله المعياري والعلمي أكثر مواءمة مع الأولويات الوطنية ودون الإقليمية والإقليمية ولتفعيل الإشارة إلى تعزيز الوجود الإقليمي للبرنامج الواردة في الفقرة ٨٨ من "المستقبل الذي نصبو إليه". فقد أعطى مثلا الأولوية لموظفي المكاتب الإقليمية من أجل تحويل مناصبهم إلى وظائف ممولة من الميزانية العادية؛ وكل الوظائف الـ ٢١ التي أقرت الجمعية العامة تحويلها في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥ هي وظائف تابعة للمكاتب الإقليمية (انظر القرار ٢٤٧/٧٠). وهي تشمل وظائف منسقين للبرامج الفرعية موجودين في المنطقة الإقليمية للبرامج الفرعية المعنية سيعملون على تعزيز مشاركة البرنامج في المسائل المواضيعية. وإضافة إلى ذلك، افتتح البرنامج خمسة مكاتب دون إقليمية منذ عام ٢٠١٤. وأخيرا، أعاد هيكله علاقة مكاتبه الإقليمية ببقية الكيانات التابعة له: ففي عام ٢٠١٣، كانت المكاتب تابعة هيكليا لشعبة التعاون الإقليمي وكان المديرين الإقليميون مسؤولين أمام رئيسها مباشرة. وفي إطار تعزيز دور المديرين الإقليميين والمكاتب الإقليمية، حُلت شعبة التعاون الإقليمي في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ ليخلفها مكتب الدعم الإقليمي المتسم بمرونة أكبر والذي كان يتعامل مع المكاتب الإقليمية والمقر في نيروبي بهدف الوفاء بولاية البرنامج على نحو أكثر اتساقا من أجل إيجاد حضور إقليمي أكثر استراتيجية. والمديرون الإقليميون ومدير مكتب مسؤولون مباشرة أمام نائب المدير التنفيذي الذي يدعو إلى عقد اجتماعات شهرية عن طريق التداول بالفيديو مع المديرين الإقليميين بشأن المسائل الاستراتيجية ذات الصلة بالبرنامج. بما في ذلك برنامج العمل، والتعاون مع الدول الأعضاء. ويُدعى مديري الشعب وغيرهم من كبار موظفي المقر إلى حضور الاجتماعات حسب الاقتضاء.

٢٧ - وقطع البرنامج أيضا خطوات إضافية تتعلق بجوانب محددة من التوصية. فبالنسبة إلى إتاحة مزيد من الفرص للمديرين الإقليميين للاجتماع بفريق الإدارة العليا (الفقرة الفرعية (أ) من التوصية)، لم تزد هذه الفرص. بمعنى تواتر اللقاءات الرسمية مع الفريق برمته؛ ولا يزال هذا التواصل غير متكرر (سنويا تقريبا). بيد أنه سُجلت زيادة في وتيرة الاتصالات مع فرادى أعضاء الفريق. وبالنظر إلى التغييرات الهيكلية داخل البرنامج، من غير الواضح ما إذا كان هذا الجانب من التوصية هاما ما زال على نفس الأهمية التي كان عليها قبل ثلاث سنوات لأن المديرين الإقليميين باتوا الآن مسؤولين مباشرة أمام نائب المدير التنفيذي ولهم ملء

الحرية في التحدث إلى مديري الشعب الأخرى. وينبغي لأعضاء فريق الإدارة العليا الذين هم الأكثر تواصلاً مع المديرين الإقليميين في أغلب الأحيان، ولا سيما مدير مكتب الدعم الإقليمي، أن يواصلوا إشراك المديرين الإقليميين في اجتماعات الفريق. كما ينبغي لهذه المقاربة أن تشمل التبادل المنظم والسريع لجداول أعمال الاجتماعات وملاحظات الاجتماعات معها، لكي يتمكنوا من الاستجابة لذلك وتقديم المشورة تبعاً لذلك.

٢٨ - وفي ما يتعلق بعملية صوغ المشاريع (الفقرة الفرعية (ب) من التوصية)، ضمنت الصيغة المنقحة لاختصاصات لجنة استعراض المشاريع (اعتباراً من ١ تموز/يوليه) استشارة المكاتب الإقليمية بصورة منهجية بشأن كل مشروع قبل الموافقة عليه. إذ ترسل إليها مجموعة موحدة من الأسئلة تتعلق بمدى ملاءمة المشروع، بما يتناسب وسياق كل من مناطقها الإقليمية، وتناقش ردودها في اجتماعات اللجنة. وينبغي مواصلة القيام بهذه الخطوة الإيجابية لا سيما عن طريق التأكد من التشاور مع المكاتب في مرحلة تصميم المشاريع لا فقط في مرحلة الموافقة عليها. وتبين للمكتب أن التشاور في مرحلة التصميم قد زاد وإن كان لا يزال غير متكافئ. وينبغي للمشاورات المبكرة أن تكون القاعدة لا الاستثناء بالنظر إلى أن الأصداء الواردة في المراحل النهائية من أي عملية للموافقة يمكن أن تكون أكثر صعوبة للإدماج وأكثر عرضة لأن يتم تجاهلها عندما تكون المهل الزمنية قصيرة.

٢٩ - وفي ما يتصل بتوضيح أدوار ومسؤوليات المكاتب الإقليمية وتعزيز التعاون بين شعبة التعاون الإقليمي والمكاتب الإقليمية والشعب (الفقرتان الفرعيتان (ج) و (د) من التوصية)، أصدر برنامج الأمم المتحدة للبيئة في حزيران/يونيه ٢٠١٥ سياسة عامة بعنوان "تعزيز الوجود الإقليمي الاستراتيجي لبرنامج البيئة: الإسهام في المستقبل الذي نصبو إليه". وقد تناولت هذه السياسة ومشروعُ المذكرة الإرشادية التنفيذية المتصلُ بها (آب/أغسطس ٢٠١٥) المسائل التي أثارها تقييم المكتب إلا أن هذه السياسة تحدد المبادئ والخطوات الأساسية التي ينفذها البرنامج من أجل تعزيز استراتيجيته للوجود الإقليمي. ويحدد مشروع المذكرة الإرشادية كيف سيجري تنفيذ هذه السياسة وكيفية تنفيذها حالياً. وهي توضح على وجه الخصوص أدوار ومسؤوليات المكاتب الإقليمية وموظفيها، بمن فيهم المديرون الإقليميون، في ما يتعلق بمسائل من قبيل التخطيط الاستراتيجي، ووضع الأطر البرنامجية، وإدارة المشاريع بدءاً من مرحلة التصميم وانتهاءً بمرحلي التنفيذ والمساءلة. كما توضح الأدوار في اتخاذ القرارات المتعلقة بالشراكات وتعبئة الموارد والاتصالات. وما يتسم بأهمية حيوية هو أن مشروع المذكرة يوضح جملة أمور منها المسائل المتصلة بالتسلسل الإداري، وتفويض السلطات، والقرارات المتعلقة بالاستقدام والتوظيف وتخصيص الموارد.

٣٠ - ويشكل مشروع المذكرة الإرشادية وثيقة هامة ستسهم في تعزيز أعمال المكاتب الإقليمية والمقر في تدعيم الوجود الإقليمي الاستراتيجي لبرنامج البيئة. وأفاد البرنامج بأن المشروع هو حاليا موضع مشاورات داخلية واسعة وعملية تنقيح. وكانت هذه العملية طويلة، ويعزى ذلك إلى عدد من الآراء المختلفة بشأن مسائل من قبيل اختيار الموظفين والإبلاغ، وتنفيذ المشاريع والميزانيات. وأشار البرنامج إلى أن نائب المدير التنفيذي كان عقد اجتماعا لمناقشة المشروع في آذار/مارس ٢٠١٦ بهدف اعتمادها.

٣١ - وأدخل برنامج البيئة تحسينات على التعاون بين المكاتب الإقليمية والأجزاء الأخرى من البرنامج (الفقرة الفرعية (هـ) من التوصية). ووفقا للبرنامج، تجلّى هذا التعاون في عملية وضع آخر استراتيجية متوسطة الأجل (٢٠١٨-٢٠٢١) وبرنامج العمل (٢٠١٨-٢٠٢١). وعلى سبيل المثال، طُلب من المكاتب الإقليمية إجراء عمليات بهدف وضع رؤية تصب في التنمية الاستراتيجية. وشملت العمليات مشاورات داخلية وخارجية مستفيضة مع النظراء في المنطقة، بما في ذلك الدول الأعضاء. وفي الماضي، كتبت هذه الوثائق في المقر وعُرضت المشاريع على المكاتب للتعليق عليها. وثمة وسيلة أخرى أتاحت تحسين التعاون الإقليمي هي عبر إضافة منسقين للتنمية الإقليمية والشؤون الإنسانية والبرامج الفرعية في المكاتب الإقليمية. ونوه برنامج البيئة بأن تلك التغييرات، إضافة إلى التغييرات المذكورة أعلاه في الهيكل التنظيمي (مثل حل شعبة التعاون الإقليمي واعتماد تسلسل إبلاغ جديد لنائب المدير التنفيذي، ولدت ثقافة تنظيمية مقسمة بدرجة أقل إلى مجالات اهتمام معزولة عما كان عليه قبل ثلاث سنوات. ومع ذلك، أشار من أجرت معهم مقابلات إلى أن التعاون مع الشعب الأخرى كانت ما زالت تعتمد في بعض الأحيان على اهتمام واستعداد فرد معين وأن روح التعاون التي كانت تعمل بها بعض الشعب هي أكبر من تلك السائدة في غيرها. وينبغي لبرنامج البيئة أن يعمق التقدم في هذا المجال بالقيام بالخطوات التي تكفل جعل التشاور والتعاون الملائمين وفي الوقت المناسب هما القاعدة في جميع الشعب والمكاتب الإقليمية.

٣٢ - وفي ما يتعلق بنتائج تلك المبادرات، لوحظت تغييرات عدة في المقابلات أدت إلى تعزيز المكاتب الإقليمية نوعا ما في يتصل بالجهات الفاعلة الأخرى على الصعيد الداخلي. وسُجل تعاون معزز وشعور أقوى بأن العمل يجري في الاتجاهين مع أجزاء أخرى من المؤسسة. بيد أن الخاضعين للمقابلات لم يتمكنوا بعد من تحديد نتائج أعلى مستوى ناجمة عن التحسينات الداخلية (أي في شكل تحسين تنفيذ برنامج العمل) مع أنه من المعقول أن يؤدي التقدم، إذا ما استمر، إلى تحسين أوجه الاستجابة للأولويات الإقليمية ولطلبات المساعدة.

٣٣ - ورغم الاعتراف بالتقدم الذي أحرزه البرنامج الإنمائي، يرى المكتب أن هذه التوصية لا تزال منفذة جزئياً. وكما تُعتبر هذه التوصية منفذة بالكامل، ينبغي للبرنامج أن يقوم بالخطوات اللازمة لإقرار وتنفيذ مشروع المذكرة الإرشادية التنفيذية بحيث لا يذهب سدى ما بُذل حتى الآن من جهود في سبيل تعزيز مكاتبه الإقليمية.

التوصية ٤

وضع معايير واضحة وشفافة لتخصيص موارد الأنشطة في المجالات المواضيعية ذات الأولوية

٣٤ - تنص التوصية ٤ على ما يلي:

يوصي برنامج البيئة بوضع معايير واضحة وشفافة لتخصيص الموارد (البشرية والمالية) للأنشطة في المجالات المواضيعية ذات الأولوية.

٣٥ - تتصل التوصية بميزانية لبرنامج البيئة وتخصيص موارده. وقد نُفذت جزئياً لبرنامج العمل للفترة ٢٠١٨-٢٠١٩ عبر مبادرتين غير مسبوقتين داخل البرنامج: إذ تتم الميزنة القائمة على النتائج، وبالتحديد لتخصيص الأموال للوظائف، ويجرى التماس مشورة منسقي البرامج الفرعية، وهي مقبولة عموماً، في ما يتعلق بالأموال الحرة الخارجة عن الميزانية.

٣٦ - ولاحظ المكتب في تقييمه (E/AC.51/2013/2، الفقرة ٥٢) ما يلي:

”أشير إلى المسألة التي سبق للمكتب أن حددها [في تقريره لمراجعة الحسابات لعام ٢٠٠٩ AA2009/220/01] وشبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف في ما يتعلق بغياب معايير شفافة لتخصيص الأموال للأنشطة. وقد خلق هذا الوضع توتراً ملموساً بين الوحدات والفروع في البرنامج. وتبين لفرقة العمل التابعة للبرنامج أن موارد كانت قد خُصصت لبعض الشعب من صندوق البيئة في إطار برامج فرعية لم يكن لديها فيها نواتج تقدمها، في حين كان من المتوقع من شعب أخرى إنجاز نواتج ولكن لم تُخصَّص لها موارد من الصندوق“.

٣٧ - وفي ما يتعلق بالتحول الإيجابي صوب الميزنة القائمة على النتائج في تخصيص الأموال للوظائف، أوضحت الميزانية المقترحة لفترة السنتين ٢٠١٨-٢٠١٩ وسيلة جديدة لتخصيص الموارد، فباتت هذه المخصصات تستند الآن إلى النواتج المتوقعة لا إلى الزيادات أو الانخفاضات التي تُحتسب مقارنةً بخطط أساس الميزانية السابقة. وعلاوة على ذلك، أفاد البرنامج عن تدريب نحو ٤٠٠ موظف على الميزنة القائمة على النتائج.

٣٨ - ويشكل هذا التطور خطوة هامة بالنظر إلى أن التقييم الداخلي لبرنامج عمل برنامج البيئة لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١ (الذي أورده المكتب) أبرز أن الميزنة واصلت الاستناد إلى هيكل البرنامج الموضوع قبل اعتماد المصفوفة: أي تبعاً لهيكلية الشعب لا لهيكلية البرامج الفرعية المواضيعية^(٢). ويقدم الشكل أدناه لمحة عامة مرئية عن كيفية تداخل هيكلية البرنامج المستندة إلى الشعب مع مجالات التركيز المواضيعية المستندة إلى برامج الفرعية. وعلى العكس من ذلك، واستناداً إلى برنامج العمل والميزانية المقترحين للفترة ٢٠١٨-٢٠١٩، فإن الخطوة الأولى التي اتخذها البرنامج في مقارنته التي تعتمد الميزنة القائمة على النتائج، كانت إجراء "استعراض مدى مواءمة ملاك الموظفين الحالي مع البرامج الفرعية استناداً إلى عبء عمل الموظفين"، ما يعني أن "البرنامج لم يعتمد أرقام الميزانية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ أو ٢٠١٦-٢٠١٧ كمرجع بل وضع خط أساس جديداً استند إلى العمل الذي يتعين على الموظفين حالياً القيام به إزاء كلٍ من البرامج الفرعية" (UNEP/EA.2/16، الفقرة ١٩). وقد اعتمدت مقارنة منطلقة من القاعدة عمل بموجبها منسقو البرامج الفرعية بشكل مكثف مع جميع الشعب من أجل تحديد الموظفين الذين سيعملون على إنجاز نواتج ونتائج معينة.

(٢) التقييم البنوي لبرنامج عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ الذي أجراه مكتب التقييم التابع للبرنامج في عام ٢٠١١، الفقرات ٣٠-٣١ و ٢٠٣-٢٠٦.

مصنوفة الشعب والبرامج الفرعية

شعبة القانون البيئي والاتفاقيات البيئية	شعبة التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد	شعبة الإنذار المبكر والتقييم	شعبة تنفيذ السياسات البيئية	شعبة الاتصالات والإعلام
تغير المناخ				
الكوارث والنزاعات				
إدارة النظم الإيكولوجية				
الإدارة البيئية				
المواد الكيميائية والنفايات				
كفاءة استخدام الموارد، والاستهلاك والإنتاج المستدامان				
إبقاء حالة البيئة قيد الاستعراض				

المصدر: الخريطة التنظيمية لبرنامج البيئة، ٢٠١٥.

٣٩ - واتخذ برنامج البيئة خطوات أخرى لتعزيز الشفافية في مجال تخصيص الأموال للمجالات المواضيعية ذات الأولوية. فأفاد عن إنشائه لجنة للشؤون المالية والميزانية لاتخاذ القرارات بشأن المخصصات المتصلة بمشاريع الشركات؛ وفي السابق، كانت تلك القرارات تُتخذ على صعيد ثنائي. كما استخدم عملية شفافة لتوضيح الأساس المنطقي لتخصيص الوظائف الـ ٢١ المذكورة أعلاه الممولة من الميزانية العادية التي وافقت عليها الجمعية العامة في عام ٢٠١٥.

٤٠ - وفي ما يتعلق تحديداً بمخصصات المجالات المواضيعية، أُحرزَ تقدم متفاوت. فبالنسبة إلى المخصصات غير المقيدة بإحكامٍ من الأموال الخارجة عن الميزانية، والتي تشكل نحو ٥ في المائة من مجموع التمويل من خارج الميزانية، يبيّن المقابلات أن معايير مستندة إلى البرامج المواضيعية كانت تُستخدم لتخصيص الموارد، وأن منسقي البرامج الفرعية كانوا يسدون المشورة بشأن احتياجات التمويل.

٤١ - وعلى العكس من ذلك، أفاد من أُجريت معهم المقابلات أن تخصيص أموال صندوق البيئة لأنشطة البرامج الفرعية ما زال استنسابياً ولا يستند إلى معايير واضحة أو يجرى بالضرورة بصورة شفافة. ولا تُدار الأموال المخصصة لكلٍ من المجالات المواضيعية السبعة بصورة مركزية، بل تقسّم وتوزّع من قبل الشعب ومكتب الدعم الإقليمي (لا، مثلاً، من قبل منسقي البرامج الفرعية). وما إن تتلقى الشعب والمكتب مخصصاتها السنوية، تُترك لها حرية اتخاذ القرارات: فيجوز للمديرين أن يقرروا تخصيص موارد أكبر أو أقل لأنشطة البرامج الفرعية ولا يتعين عليهم التشاور أو تقديم مبررات بشأن تلك القرارات. ومع أنه في الكثير من الحالات لا يعمل المنسقون بشكل وثيق مع المديرين لتقديم المشورة بشأن المخصصات المتوائمة مع برنامج العمل، ففي حالات أخرى، قد يواجه المنسقون تحديات في التأكد من تخصيص الأموال لبرنامجهم الفرعي في شعبة معينة. فسُجلت نتيجة لذلك حالات لم ترصد فيها بالفعل شعبٌ لديها مخصصات لأنشطة برامجها الفرعية (وللإنجازات المتوقعة استناداً إلى تلك الأنشطة) تلك الأموال للبرنامج الفرعي المتوقع. وقد ظهرت في المقابلات التي أُجريت على نطاق البرنامج أمثلة عدة على وجود ثغرات تمويل كهذه في أنشطة البرامج الفرعية.

٤٢ - وقد نُفذت هذه التوصية جزئياً بالنظر إلى المقاربة الاستنسابية المتبعة في تخصيص الأموال غير المقيدة بإحكامٍ من الأموال الخارجة عن الميزانية. وأشار البرنامج إلى أن القرار النهائي يعود إلى المدير التنفيذي، وإلى أن مديري الشعب هم من يخصصون الأموال داخل شعبهم وينبغي لهم أن يراعوا المشورة المقدمة من منسقي البرامج الفرعية. وكما تُعتبر التوصية منقّذة بالكامل، ينبغي للبرنامج أن يبذل جهوداً لتشجيع وترويج عمليات صنع القرار الشفافة المستندة إلى المعايير، بما يكفل تطبيق المبادئ القائمة على النتائج في اتخاذ كل القرارات المتعلقة بتخصيص الأموال. وينسحب ذلك على مخصصات صندوق البيئة على مستوى الشعب والمستوى الإقليمي.

التوصية ٥

تنفيذ واستعراض اختصاصات منسقي البرامج الفرعية

٤٣ - في ما يلي نص التوصية ٥:

أن يُنجز البرنامج وينفذ مشروع اختصاصات منسقي البرامج الفرعية لأيلول/سبتمبر ٢٠١٢، وأن يعمل، بعد ذلك بعام واحد، على استعراض نتائج تنفيذ تلك الاختصاصات وإدخال تعديلات عليها حسب الاقتضاء.

٤٤ - تتصل هذه التوصية بمنسقي البرامج الفرعية وبمجممل أهدافهم. وقد أنجز البرنامج اختصاصات المنسقين، وأنشئ فريق تكميلي متفرغ من سبعة منسقين في منتصف عام ٢٠١٤. وأجريت استعراضات دورية للاختصاصات وأدخلت عليها بعض التعديلات.

٤٥ - اعتمد البرنامج رسمياً هيكلية مصفوفة في استراتيجيته المتوسطة الأجل للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣ بإضافة ستة مجالات مواضيعية ذات أولوية تشمل شعبه الفنية الحالية ومكاتبه الإقليمية (انظر الشكل أعلاه). وأدرج مجال سابع، "إبقاء حالة البيئة قيد الاستعراض"، في برنامج العمل للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥. وفي عام ٢٠١٣، كان للعديد من البرامج الفرعية منسقون غير متفرغين، وكان كل منهم مسؤولاً أمام رئيس الشعبة الفنية المنوط بها قيادة البرنامج الفرعي الخاص بها. وقد جسدت هذه المقاربة احتمال حصول تضارب في المصالح في قضايا تخصيص الموارد والإبلاغ عن النتائج (على سبيل المثال، إن "الشعبة المضطلة بالقيادة" للبرنامج الفرعي للمواد الكيميائية والنفايات هي شعبة التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد). وأشار التقييم والتقييم البيئي اللذان أجراهما المكتب في عام ٢٠١١^(٣) إلى أن تلك الأدوار كان أضعف من أن تؤثر بفعالية على مواءمة البرامج ضمن المجالات المواضيعية. وعلاوة على ذلك، فهم كانوا مهمشين في عمليات صنع القرار الحيوية بالنظر إلى أنهم كانوا برتبة المبتدئين مقارنة برؤساء الشعب الذين كانوا مسؤولين أمامهم، ولم يكونوا قادرين على تقديم اقتراحات برنامجية إلى الجهة المانحة، أي المفوضية الأوروبية. وأخيراً، أدى بدء اعتماد البرامج الفرعية الشاملة للقطاعات إلى إنشاء شبكة معقدة من الشعب المضطلة بالقيادة وبالإدارة، أنيطت بها أدوار ومسؤوليات دائمة التطور.

٤٦ - واستجابة لأوجه القلق التي أعرب عنها المكتب، اتخذت وحدة التقييم الداخلي في البرنامج وشبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف التابعة للبرنامج خطوات عدة. إضافة إلى وضع الصيغة النهائية للاختصاصات، نقحنا التسلسل الإداري، فبات المسؤول عن فريق

(٣) المرجع نفسه، الفقرات ٢٧-٢٨ و ٢٢٠-٢٢٦.

استراتيجية البرامج والتخطيط المنشأ حديثاً هو المسؤول الأول عن تقييم منسقي البرامج الفرعية، وأصبح مديرُ الشعبة المضطّعة بالدور القيادي هو المسؤول الثاني. وكان القصد من اتباع هذه الهيكلية الحد من تضارب المصالح والإبقاء في الوقت نفسه على علاقات العمل مع الشعب الفنية. وفي الوقت نفسه، رُفِع دور المنسق إلى رتبة ف-٥. ودُمجَ التسلسل الإداري الجديد في الاختصاصات المنقحة (المؤرخة تموز/يوليه ٢٠١٣)، وبدأت عمليات توظيف المنسقين، وتولى معظم المنسقين مهامهم بحلول منتصف عام ٢٠١٤.

٤٧ - وتصدى الاضطلاع بالأدوار الجديدة لبعض الهواجس التي أثّرت سابقاً. فقد أدى المنسقون أدواراً حيوية في عمليات الاستراتيجية المتوسطة الأجل وبرنامج العمل والإطار البرنامجي، بما يكفل درجة جديدة من الاتساق المواضيعي بين النواتج وتحسين جودتها. كما اضطلعوا بدور هام في ضمان الاتساق والملائمة التنظيمية للمشاريع الجديدة، بالنظر إلى أنهم يستعرضون جميع مقترحات المشاريع في مجالات برامجهم الفرعية في مرحلة مبكرة. وأفيد بأن التسلسل الإداري الجديد حدّ من تضارب المصالح، وبأن الأطر البرنامجية باتت الآن تحدّد بوضوح الشعبة المضطّعة بقيادة كل من المشاريع، ما حفّض من الالتباس في تحديد المسؤوليات. وإضافة إلى ذلك، أصبح المنسقون يتعاملون الآن مباشرة مع المفوضية الأوروبية، ويعدّون جداول أعمال الاجتماعات ويقدمون الاقتراحات البرنامجية.

٤٨ - ومع أن لا سلطة للمنسقين في مسائل الميزانية، فقد أفيد بأن توصياتهم بتخصيص الميزانيات ومواءمتها مع الأطر البرنامجية تحظى بالقبول عموماً لدى مديري الشعب المضطّعة بالقيادة (الذين لديهم سلطة صنع القرارات المتعلقة بميزانيات البرامج الفرعية)، في ما خلال بعض الاستثناءات. وفي برنامج العمل الأخير، للفترة ٢٠١٨-٢٠١٩، اضطلع المنسقون بدور رئيسي في مواءمة الميزانية مع العدد الفعلي من الأشخاص العاملين في البرنامج الفرعي، وهو ما شكّل تحسناً مقارنةً بالممارسات السابقة. كما يسدي المنسقون المشورة بشأن المخصصات غير المقيّدة بإحكام من الأموال الخارجة عن الميزانية، على نحو يتماشى مع برنامج العمل وثغرات تمويل محددة. ومع ذلك، فلا معايير رسمية لتخصيص الأموال وفقاً للثغرات في الموارد وأداء المشاريع.

٤٩ - ولا تزال تعترض تلك الأدوار الجديدة بعضُ التحديات في مجال الميزنة، إذ يفتقر المنسقون إلى ميزانية مخصصة لأداء مهامهم التي قد تشمل السفر وعقد الاجتماعات. ولا توضع الميزانيات إلا وفقاً لاستنساب مدير الشعبة. وثمة تحدّ آخر هو استمرار وجود نوع من عدم الفهم من الناحية التنظيمية لمسؤوليات المنسق ومستوى السلطة المنوطة به (المنسقون، مثلاً، ليسوا جزءاً من فريق الاستراتيجية البرنامجية والتخطيط أو جزءاً من مكتب

العمليات والخدمات المؤسسية و/أو قسم ضمان الجودة). كما يواجه المنسقون تحديات في الاطلاع على المعلومات المالية الموحدة المتعلقة ببرامجهم الفرعية لأنه يتعذر على البرنامج الفرعي عرض تلك المعلومات. ويسود التوقع بأن نظام أوموجا سيساعد في هذا الصدد في المستقبل القريب، وقد قُطعت أشواط إيجابية في هذا المجال. وعلاوة على ذلك، لا تزال تعبئة الموارد تصادف تحديات. إذ ما زال دور المكاتب الإقليمية في تعبئة الموارد للمشاريع الجاري تنفيذها في المناطق التابعة لها يشكل مسألة خلافية، وأشارت في الآونة الأخيرة مراجعة أجراها المكتب إلى أنه قد لا تكون لدى المنسقين استراتيجيات واضحة لتعبئة الموارد الضرورية للمشاريع التي تسهم في تحقيق النتائج المواضيعية^(٤). وكان المنسقون وفريق استراتيجية البرامج والتخطيط يقومون بخطوات لوضع استراتيجيات لتعبئة الموارد.

٥٠ - وأخيراً، وكما ذكر أعلاه، ليست لدى المنسقين عادةً سلطة تخصيص الموارد داخل البرامج الفرعية؛ فهذه المهمة محصورة بمديري الشعب. ولا يُطلب من المديرين التشاور مع المنسقين بشأن عملية اتخاذ قراراتهم، وإن كانوا يقومون بذلك غالباً. وقد يصادف بعض المنسقين تحديات في التثبيت من مراعاة المخصصات التي اقترحوها. وعلاوة على ذلك، وكما أشير إليه أعلاه في ما يتعلق بالمكاتب الإقليمية، يمكن أن يكون مستوى التعاون والمشاركة إلى حد كبير رهن استجابة مدير الشعب.

٥١ - وشملت التوصية طلباً بأن يُجري البرنامج استعراضاً رسمياً لتنفيذ الاختصاصات بعد سنة واحدة. ورغم عدم القيام بذلك، فإن فريق استراتيجية البرامج والتخطيط يقوم دورياً باستعراض المسائل الهامة. وقد اعتُبر هذا الإجراء كافياً لتلبية مضمون التوصية. وقد استُعرض البرنامج الاختصاصات مع مديري الشعب في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤، بعد تسلّم المنسقين مهامهم مباشرة، للتأكيد من جديد على الأدوار والمسؤوليات. وقُدّم في الاجتماع توضيح لدور المنسقين في جهود تعبئة الموارد. وأجري مزيد من المناقشات مع فريق استراتيجية البرامج والتخطيط بشأن مسائل من قبيل إمكانية الحصول على الموارد المخصصة والمساعدة (المحتملة) من المتدربين.

٥٢ - وبالنظر إلى أنه لم يمض على اضطلاع المنسقين بأدوارهم الجديدة إلا أقل من سنتين، فإن نتائج التغييرات لا تزال داخلية وتنظيمية بطبيعتها ولم تظهر في تحقيق النتائج التي أحرزها البرنامج. وهي تشمل تخصيصاً أكثر استراتيجية للموارد، فضلاً عن تحسين عمليات التخطيط والوثائق وجعلها أكثر شمولاً، مثل الاستراتيجية المتوسطة الأجل، وبرنامج العمل، والأطر

Audit of the UNEP chemicals and waste subprogramme, OIOS report No. 2015/188 (22 December 2015), (٤) paras. 15-18.

البرنامجية. وأدت أوجه التسلسل الإداري الجديدة إلى الحد من تضارب المصالح في مجال تخصيص الموارد الذي بات يتم وفقاً للأولويات المواضيعية عوض أولويات الشعب، إضافةً إلى تعزيز الحياد في الإبلاغ عن النتائج (بما في ذلك الخوف من الإبلاغ عن ضعف الأداء).

٥٣ - نُفذت هذه التوصية. وينبغي للبرنامج أن يواصل إجراء استعراضات دورية للاختصاصات، وينظر في التأكد من قدرة المنسقين على الحصول على الموارد التي تمكنهم من الاضطلاع بأدوارهم، وينظر في مسألة مستويات التعاون بين الشعب ويواصل العمل على نظم عرض البيانات المالية وإدارتها بحسب مجال البرنامج الفرعي.

ثالثاً - الخلاصة

٥٤ - برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو السلطة البيئية العالمية الرائدة التي تضع جدول أعمال البيئة العالمي وتروّج للتنفيذ المتسق للبعد البيئي للتنمية المستدامة داخل منظومة الأمم المتحدة، وهو الهيئة المرجعية التي تحمل لواء البيئة العالمية. إن الخطوات التي قام بها حتى الآن استجابة لتوصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية قادرة على أن تسهم في تعزيز الوجود الإقليمي وزيادة التركيز بقوة على النتائج في مجالها المواضيعية السبعة ذات الأولوية. وثمة خطوات أخرى ستؤدي، إذا ما جرى القيام بها، إلى تحسين مهامها في مجالي إقامة الشراكات وبناء القدرات، اللذين يتسمان بأهمية حيوية لتحقيق مهمة البرنامج. وعليه، فإن الإجراءات التي اتخذها البرنامج حتى الآن جديرة بالثناء، ولكن ينبغي له أن يجدد التزامه بتنفيذ التوصيات بكاملها.

(توقيع) هايدي ميندوزا

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية

٢٣ آذار/مارس ٢٠١٦

المرفق*

التعليقات الواردة من برنامج الأمم المتحدة للبيئة

يرحب برنامج الأمم المتحدة للبيئة (البرنامج) بالاستعراض الثلاثي السنوات الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية (المكتب) للوقوف على مدى تنفيذ التوصيات الخمس الصادرة عن تقييم برامج البرنامج الذي قامن به المكتب. ويثمن البرنامج أيضا التوصيات التي قدمها المكتب في السابق والتي حققت نتائج إيجابية ملموسة.

ويأتي هذا الاستعراض في فترة حاسمة. وقد نفذ البرنامج، بالتعاون مع الأمانة العامة، نظاما جديدا لتخطيط موارد المؤسسة (أوموجا) وأنجز للتو أول ميزانية قائمة على النتائج لفترة السنتين ٢٠١٨-٢٠١٩.

ويشتم البرنامج قيمة شراكاته مع الدول الأعضاء وغيرها من الجهات المعنية والكيانات داخل منظومة الأمم المتحدة، التي تؤدي دورا رئيسيا في تحفيز التغيير التحويلي وتعزيز أثره. ويسعى البرنامج إلى مواصلة تركيزه على العملاء وإلى أن يظل طرفا مجديا لهؤلاء الشركاء. ويسلم البرنامج بأنه للقيام بذلك يجب أن يتيح للشركاء تقديم انطباعاتهم عن أدائه وفعاليتيه. وقد حدد البرنامج أفضل السبل لجمع تلك الانطباعات وهو يعتزم تكيف النظم الحالية، في عام ٢٠١٦، لتمكين الشركاء من تقديم هذه الانطباعات. كما يعتزم البرنامج إجراء دراسة شاملة لطرائق إقامته للشراكات، يمكن أن تشمل مسألة كفاءة التكلفة التي أثرت في تقييم المكتب.

لقد كان دمج وتوضيح وتعزيز دور منسقي البرامج الفرعية من خلال وضع الصيغة النهائية لاختصاصاتهم موضع عملية مكثفة، والبرنامج يقدر اعتبار المكتب التوصية ٥ مغلقة. إن المكتب يأخذ تحسين الكفاءة على محمل الجد ويسرّه أن يرى أن العمل المنجز في هذا الصدد كان موضع تقدير ويضع المنظمة على مسار الإدارة القائمة على النتائج.

وقد عزز البرنامج مقارنته الاستراتيجية لبناء القدرات، بما في ذلك كفالة تعزيز المقاربة لقائمة على الأدلة في عملية صنع القرار. وفي هذا الصدد، أجرى البرنامج مشاورات مستفيضة مع الدول الأعضاء من خلال مكاتبه الإقليمية، بغية تحديد مجالات الأولوية الرئيسية لتقديم المساعدة، التي يعترف المكتب بقيمتها. وينوه البرنامج بتوصية المكتب بإنشاء

* في هذا المرفق، يعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية النص الكامل لتعليقات برنامج الأمم المتحدة للبيئة. وقد أقرت هذه الممارسة انسجاما مع قرار الجمعية العامة ٦٤/٢٦٣، في أعقاب توصية اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

قاعدة بيانات لتتبع المساعدات المقدمة في مجال بناء القدرات، بيد أنه يرى أن من شأن إنشاء قاعدة البيانات هذه أن يخلق توقعات لدى الدول الأعضاء والجهات المعنية قد يتعذر تحقيقها ضمن الموارد المتاحة. وفي الوقت نفسه، تعترف المنظمة بوجاهة توصية المكتب وهي تنظر، تحقيقاً لأقصى قدر من القيمة مقابل المال، في استخدام النظم الحالية لجمع تلك الطلبات من الدول الأعضاء، ما سيتيح أيضاً للبرنامج عندئذ جمع المعلومات على الصعيد القطري وإجراء التحليلات والاستعراضات. وقد طوّر البرنامج أصلاً في نظمه قدرة تتيح للبلدان أن ترى كيف يعمل البرنامج على تقديم الخدمات (انظر <http://uneplive.unep.org/theme/index/11>). ويمكن لهذا النظام أن يوفر فرصة فعالة من حيث التكلفة لاستلام الطلبات من الدول الأعضاء.

ويتفق البرنامج مع التوصية الداعية إلى تعزيز مكاتبه الإقليمية. وقد أدخلت المنظمة إصلاحات خلال السنوات الثلاث الماضية للاستجابة لهذه التوصية شملت تعزيز دور المديرين الإقليميين وتعزيز التنفيذ الإقليمي لبرنامج عمل البرنامج. وإضافة إلى ذلك، ففي حزيران/يونيه ٢٠١٥، أصدر البرنامج سياسته العامة بعنوان "الوجود الإقليمي الاستراتيجي المعزز لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة: الإسهام في المستقبل الذي نصبو إليه". وقد تصدت السياسة العامة ومشروع المذكرة الإرشادية التنفيذية لعدد من المسائل التي أثارها المكتب في تقييمه. والعمل جارٍ على وضع الصيغة النهائية لمشروع المذكرة الإرشادية التنفيذية من أجل مواصلة النظر فيها والموافقة عليها بحلول نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٦. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥، وافقت الجمعية العامة على تحويل ٢١ وظيفة، ما سيساعد في تعزيز قدرات المكاتب الإقليمية على الاضطلاع بولاياتها الإقليمية وتوسيع نطاق الدعم الذي يقدمه البرنامج إلى البلدان من خلال الشراكات الرئيسية.

ويشكر البرنامج للمكتب تنويّه بالتغيير الذي أدخله المكتب في مقارنته للميزنة. وقد استندت عملية الميزنة القائمة على النتائج التي اعتمدها البرنامج في إعداد برنامج العمل والميزانية للفترة ٢٠١٨-٢٠١٩، إلى وضع ميزانية تركز على النتائج التي يهدف البرنامج إلى تحقيقها في برنامج عمله. ويسلم البرنامج بضرورة تعزيز عملية تخصيص الموارد، فمن شأن ذلك أن يستكمل مقارنة الميزنة القائمة على النتائج في برنامج العمل. ويعتزم البرنامج استخدام العناصر التي حُددت من خلال الميزنة القائمة على النتائج من أجل تعزيز معايير تخصيص الموارد على المنوال نفسه.

وكما سبقت الإشارة، فقد بدأ البرنامج بالفعل يللمس بعض النتائج الإيجابية الناجمة عن تنفيذ توصيات المكتب ولا سيما في ما يتعلق بتعزيز المكاتب الإقليمية. وإن البرنامج يقدر جودة الاستعراض الذي أجراه المكتب. ويسلم البرنامج بأنه رغم إقرار الاستعراض بما أحرزه البرنامج من تقدم حتى الآن، لا يزال في الإمكان مواصلة تعزيز بعض آلياته. وكما هو موضح أعلاه، إن العمل جارٍ حالياً على تحسين ممارسات البرنامج، وستكون استنتاجات التقرير أساسية لاعتماد مزيد من التدابير لتحسين فعاليته.