

Distr.: General  
18 March 2020  
Arabic  
Original: English

# المجلس الاقتصادي والاجتماعي



## لجنة البرنامج والتنسيق

الدورة الستون

الدورة التنظيمية، 16 نيسان/أبريل 2020

الدورة الموضوعية، 1-26 حزيران/يونيه 2020\*

البند 3 (ب) من جدول الأعمال المؤقت\*\*

المسائل البرنامجية: التقييم

## الاستعراض الذي يجري كل ثلاث سنوات لتنفيذ التوصيات المنبثقة من التقييم البرنامجي لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

### تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

#### موجز

يقدم هذا التقرير وفقاً لقرار لجنة البرنامج والتنسيق في دورتها الثانية والعشرين القاضي باستعراض تنفيذ توصيتي مكتب خدمات الرقابة الداخلي بعد ثلاث سنوات من قرار اللجنة تأييدهما (A/37/38, para. 362). ويحدد الاستعراض الثلاثي السنوات مدى تنفيذ التوصيتين المنبثقتين من التقييم البرنامجي الذي أجره مكتب خدمات الرقابة الداخلية لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى. وركز تقييم الأونروا الذي أجرته شعبة التفتيش والتقييم في عام 2017 على تقييم جدوى وفعالية وكفاءة جهود الأونروا في تحقيق مستوى معيشي لائق للاجئين الفلسطينيين في الفترة من 2010 إلى 2015، وهي فترة تتزامن مع الاستراتيجية المتوسطة الأجل للأونروا 2010-2015. وحيث شرعت الأونروا في تنفيذ استراتيجيتها المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021، فقد كان التقييم يرمي إلى تسخير الأفكار المستنبطة من التجربة السابقة للوكالة لمساعدتها على رسم مسار أفضل في السنوات المقبلة. واستناداً إلى

\* تواريخ الدورة الموضوعية هي تواريخ تقديرية.

\*\* E/AC.51/2020/1



استعراض المعلومات الكثيرة التي قدمتها الأونروا والمقابلات التي أجريت مع موظفين مختارين، خلص هذا الاستعراض الثلاثي إلى أن التوصيتين قد نفذتا بكلتيهما تنفيذًا مرضيًا.

وفي التوصية 1، طلب المكتب إلى الأونروا أن تعزز إطارها للمساءلة، بما يشمل توضيح الأدوار والمسؤوليات بشكل أفضل، وتحسين التخطيط على نطاق المنظمة، والاهتمام بالمسائل الشاملة، وتعزيز مهام الرصد والتقييم. وقد وجدت أدلة مهمة على الإجراءات المتخذة لمعالجة جميع تلك الجوانب. واقتُرنت الاستراتيجية المتوسطة الأجل الجديدة للفترة 2016-2021، بصيغتها التي أقرتها اللجنة الاستشارية للوكالة، ببذل جهد كبير يروم تعزيز إطار المساءلة. فعلى سبيل المثال، وُضعت تعاريف أوضح للأدوار والمسؤوليات، كما وضع إطار أمتن وأكثر اتساقًا لتحقيق النتائج. وبالإضافة إلى ذلك، استُحدثت أدوات وعمليات تخطيط جديدة تعزز المواعمة الاستراتيجية، وعُزز التخطيط والتعاون الشامل على نطاق الوكالة. ووافق الأشخاص الذين أجريت معهم المقابلات على أنه بفضل ذلك فقد ازداد شعورهم بالمسؤولية عن الاستراتيجية المتوسطة الأجل، ووضع نهج أكثر تعاونًا، وجرى توضيح جوانب السرد والتواصل فيما يتعلق بعمل الأونروا وإنجازاتها واحتياجاتها. وفي ضوء الأدلة التي جُمعت، اعتُبر أن هذه التوصية قد نفذت تنفيذًا تامًا.

وفي التوصية 2، تناول المكتب الحاجة إلى تعزيز المساءلة المالية وطلب إلى الأونروا تحديد المستوى المناسب من الموارد اللازمة للوفاء الكامل بأهداف الأداء المنصوص عليها في الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021 وتوثيق ثغرات التمويل والإبلاغ عنها بانتظام. وقد بذلت الأونروا جهودًا كبيرة لتحديد احتياجات التمويل والثغرات التي تشوبه، وتم وضع نظام قوي للإبلاغ عن آثار تلك الثغرات. غير أنه على الرغم من ارتفاع درجة التدقيق الذي تخضع له مالية الوكالة، فإن السياق السياسي والاقتصادي الصعب الذي تعمل فيه قد جعل من الصعب تبيين دلائل واضحة لأثر هذه الجهود من حيث الزيادات في الموارد. على أن الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات اتفقوا على أن الظروف التي تم تهيئتها يمكن أن تساعد الوكالة في نهاية المطاف على تقديم بيان أقوى عن احتياجاتها المالية وتسهم في بذل جهود أكثر فعالية في مجال تعبئة الموارد.

## أولا - مقدمة

- 1 - نظرت لجنة البرنامج والتنسيق، في دورتها السابعة والخمسين، المعقودة في عام 2017، في تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية الذي أعدته شعبة التفتيش والتقييم بشأن التقييم البرنامجي لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) (E/AC.51/2017/3 و E/AC.51/2017/3/Corr.1).
- 2 - ولاحظت اللجنة السياق التشغيلي الصعب الذي تعمل فيه الأونروا وأثنت على مساهمتها الأساسية في عملية السلام في الشرق الأوسط والعمل الإنساني المهم الذي تنهض به دعما للاجئين الفلسطينيين. وأوصت اللجنة بأن تؤيد الجمعية العامة التوصيتين الواردتين في الفقرتين 68 و 70 من تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن تقييم الأونروا، وسلطت الضوء على أهمية أن تعزز الأونروا إطارها للمساءلة وما هو منوط بها من مهام في مجال الرصد والتقييم القائمين على النتائج (A/72/16, para. 187).
- 3 - وقد صدر هذا التقرير عملا باستعراض ثلاثي السنوات للتوصيتين الواردتين في التقرير الأصلي. ويتضمن الاستعراض أيضا تقييما لمدى إسهام تنفيذ التوصيتين في حدوث تغييرات برنامجية، ونطاق ذلك الإسهام في حال حصوله.
- 4 - وشملت المنهجية المتبعة في هذا الاستعراض الثلاثي ما يلي:
  - (أ) استعراض وتحليل التقارير المرحلية عن حالة تنفيذ التوصيتين الذي يتم رصده من خلال قاعدة بيانات متابعة توصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية؛
  - (ب) تحليل المعلومات والوثائق والتقارير ذات الصلة التي يتم الحصول عليها من الأونروا بشأن مختلف المواضيع المتصلة بالتوصيتين؛
  - (ج) إجراء مقابلات مع عينة تم اختيارها عن قصد من موظفي الأونروا الرئيسيين.
- 5 - ويتضمن التقرير التعليقات التي وردت من الوكالة أثناء عملية الصياغة. وقد أُطلعت الأونروا على الصيغة النهائية لمشروع التقرير لإبداء تعليقاتها عليه، وترد تلك التعليقات في المرفق. ويعرب مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن تقديره لما أبدته الأونروا من تعاون في إعداد هذا التقرير.

## ثانيا - النتائج

- 6 - قدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية توصيتين للأونروا تدعوها إلى: (أ) تعزيز إطار المساءلة و (ب) تحديد المستوى المناسب من الموارد اللازمة للوفاء الكامل بأهداف الأداء الواردة في استراتيجيتها المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021، وتوثيق آثار أي ثغرات تشوب التمويل وإبلاغها بانتظام إلى اللجنة الاستشارية والجهات الرئيسية الأخرى صاحبة المصلحة.
- 7 - وعلى ضوء مراعاة الوثائق التي قدمتها الأونروا بالفعل إلى مكتب خدمات الرقابة الداخلية والأدلة الإضافية التي جُمعت لغرض هذا الاستعراض، فقد اعتبر المكتب أن التوصيتين قد نفذتا بكليتهما. ويوجد بعض الأدلة على تحقق نتائج إيجابية محددة نجمت عن تنفيذ التوصيتين. ويرد أدناه وصف لحالة تنفيذ كل واحدة من التوصيتين.

## التوصية 1

### تعزيز إطار المساءلة في الأونروا

8 - تنص التوصية 1 على ما يلي:

من أجل تعزيز إطار المساءلة للاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021 وتحقيق الأهداف المتوخاة فيها بفعالية وكفاءة قدر الإمكان، ينبغي أن تقوم الأونروا بما يلي (تمشيا مع خطتها السابقة لوضع إطار للمساءلة):

(أ) توضيح الأدوار والمسؤوليات، أفقياً ورأسياً على حد سواء، للاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021 ككل ولأهدافها المحددة، بما في ذلك الإدارة (الإدارات) التي تتولى المسؤولية الرئيسية عن كل هدف والإدارة (الإدارات) المسؤولة عن المساهمة في إنجاز كل منها؛

(ب) الاستناد إلى خطط التنفيذ الخاصة بالمقر وخطط التنفيذ الميدانية وإدراج العناصر المحددة التي ستستخدم لتعزيز تخطيط البرامج وتنفيذها على نطاق المنظمة، مع إيلاء اهتمام خاص للمبادرات الشاملة لعدة قطاعات؛

(ج) تعزيز مهامها للرصد والتقييم القائمة على أساس النتائج من خلال ما يلي: (1) إنشاء روابط واضحة في نظام الرصد القائم على النتائج بين الأهداف الاستراتيجية للاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021 وخطط عمل الوحدات وخطط العمل الشخصية، (2) وضع بيانات مرجعية متسقة، وأهداف للأداء، ومؤشرات محددة ومتفق عليها ويمكن تحقيقها وذات صلة ومحددة المدة (سمارت) (3)، وتحسين توافر البيانات، (3) تحديد المخاطر من قبيل العواقب غير المقصودة والشواغل المتعلقة بالاستدامة، (4) تحديد الآليات التي ستستخدم من أجل الرصد الداخلي للأداء إزاء الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021، بما في ذلك حلقات الرصد والمردود التقييمي.

**مؤشر الإنجاز:** وضع وتنفيذ خطة للمساءلة أكثر شمولاً موجهة نحو التنفيذ الفعال للاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021، بما في ذلك ما يلي: فيما يتعلق بـ (أ) أعلاه، الإرشادات الصادرة عن الإدارة العليا بشأن الأدوار التي ستتولاها كل إدارة فيما يتصل بتحقيق كل هدف؛ وفيما يتعلق بـ (ب) أعلاه، خطط التنفيذ للمقر وخطط التنفيذ الميدانية التي تشمل معلومات محددة بشأن العناصر التي ستستخدم للقيام بتخطيط وتنفيذ المبادرات الشاملة؛ وفيما يتعلق بـ (ج) أعلاه، إطار الرصد والتقييم على أساس النتائج الذي جرى تعزيزه بالطرق الأربعة المحددة.

9 - وفقاً لهذه التوصية وعلى ضوء تأييد اللجنة الاستشارية لاستراتيجية الأونروا المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021، اتخذت الوكالة خطوات عديدة لتعزيز إطارها للمساءلة.

10 - عالجت الاستراتيجية على نحو فعال معظم التحديات المحددة في تقييم مكتب خدمات الرقابة الداخلية. فبخلاف سابقتها الموضوعة للفترة 2010-2015، تضمنت الاستراتيجية الجديدة مصفوفة رصد مشتركة شاملة تكفل وجود روابط واضحة بين مؤشرات الأداء البرنامجي والنتائج الاستراتيجية والنواتج والمخرجات المدرجة ضمن الاستراتيجية المتوسطة الأجل ووجود توافق فيما بينها. كما تضمنت مصفوفة الرصد المشتركة غايات وبيانات معيارية تتعلق بمجموعة موسعة تضم 190 مؤشراً تدعم قياس وإدارة النتائج

على مستوى النواتج والمخرجات، وحددت بوضوح الإدارات والميادين الرئيسية المسؤولة عن جمع البيانات وتحليلها والإبلاغ عنها مقابل تلك المؤشرات. وفي الإطار الجديد، بالنسبة لكل واحد من النتائج الاستراتيجية والنواتج والمخرجات الواردة في الاستراتيجية المتوسطة الأجل، جرى تحديد الإدارات والمستويات المسؤولة، مما يتيح معرفة الجهات المساهمة في تحقيق النتائج الاستراتيجية الخمسة بطريقة أكثر وضوحاً. وقد تجلّى ذلك بشكل خاص في النتائج الاستراتيجية 4، المقابل لهدف ضمان مستوى معيشة لائق في الاستراتيجية السابقة (الذي ركز عليه المكتب تقييمه في عام 2017)، والذي يحدد بوضوح الآن الإدارات الأربع التي تتحمل مسؤوليات محددة في تحقيق ذلك النتائج الاستراتيجية. كما تضمنت مصفوفة الرصد المشتركة وصفاً واضحاً للمسؤوليات ومؤشرات الأداء المتعلقة بالإدارة والتزامات الفعالية التنفيذية.

11 - وأوضحت الأونروا كذلك الهياكل التنظيمية والأدوار والمسؤوليات التي تسهم في تحقيق الخطة الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021 ضمن صكوك تنظيمية أخرى، من قبيل ما يلي:

(أ) في عام 2016، بدأ العمل بنظام رسائل الاتفاقات المبرمة بين كبار الموظفين الإداريين (مدير المهام التنفيذية، ومدير وظائف الدعم، ومدير البرامج، والمديرون الميدانيون) في المكاتب الميدانية وإدارات المقر وبين المفوض العام. فهذه الرسائل وضحت هياكل المساءلة التي تصاحب الخطط التشغيلية السنوية، وحددت الأولويات البرنامجية والتشغيلية المرتبطة بتحقيق النتائج الاستراتيجية. كما وصفت متطلبات إدارة المخاطر وإطار الميزانية لتلك السنة؛

(ب) واعتباراً من 8 شباط/فبراير 2017، حدد التوجيه التنظيمي 21 الهياكل والعمليات والنظم اللازمة لوضع وتفعيل الخطط المتوسطة الأجل لتحقيق أهداف ونتائج الاستراتيجية المتوسطة الأجل، وحدد التوجيه رسمياً أيضاً الأدوار والمسؤوليات التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من التنفيذ الفعال لدورة إدارة البرامج والمشاريع، بما فيها تلك المتعلقة بإدارة التخطيط (البند 6-3).

(ج) وعلى المستوى الأدنى، بين التوجيه التقني 1 (تحديد المشاريع والتحقق منها والموافقة عليها) ودليل إجراءات المشاريع الذي وضعته إدارة التخطيط الإجراءات والأدوار والمسؤوليات المتعلقة بإدارة فرادى المشاريع وضمان توافقها مع الاستراتيجية.

12 - واعتمدت المصفوفة كإطار رئيسي لرصد وتقييم أداء الوكالة في تحقيق النتائج الاستراتيجية الخمسة. وجرى توسيع عدد المؤشرات ضمن المصفوفة، وهي تتدرج أيضاً إلى مستوى النواتج والمخرجات. ويأتي جميع النواتج والمخرجات مرتبطة بمؤشرات وعلامات تصنيف وبيانات معيارية وغايات. وتقوم إدارة التخطيط بانتظام بتتبع وتحديث المصفوفة وفقاً لاحتياجات المكاتب الميدانية وخبراتها في مجال تطبيق المؤشرات واستخدامها. واستخدمت المصفوفة أيضاً لتوجيه جمع البيانات والإبلاغ عنها من جميع المكاتب الميدانية وإدارات المقر.

13 - وأعرب جميع الموظفين الذين أجريت معهم مقابلات في إطار هذا الاستعراض عن تقديرهم للتحسينات التي أدخلت على إطار النتائج الجديد، ولكنهم أشاروا أيضاً إلى أن بعض مجالات المؤشرات أكثر نضجاً من غيرها، وأن عدد المؤشرات التي يجري رصدها حالياً كثيراً ما يكون مفرطاً بما لا يعين على إثارة مناقشات ذات مغزى داخل الوكالة. ومع ذلك، فقد كان الشعور العام هو أن التحسينات المدخلة في الإطار القائم على النتائج ونظام الرصد وإضفاء الطابع المؤسسي على جلسات التفكير المنتظمة قد أفضت إلى تعزيز التفكير التقييمي في جميع أنحاء الوكالة.

14 - غير أنه قد أشير إلى تباطؤ التقدم المحرز في تعزيز مهمة التقييم المستقل. وقد أشير إلى ذلك الرأي أيضاً في التقييم الأخير للفترة 2017-2018 الذي أجرته شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف وشاظرته كذلك جهات رئيسية صاحبة مصلحة. واعتُبر أن الأزمة المالية أثرت سلباً في قدرة الوكالة على إجراء تقييمات مستقلة على المستوى المؤسسي أو المركزي. ووضعت الأونروا خطة تقييم متوسطة الأجل تغطي نفس الفترة التي تغطيها الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021، كما أن لديها خطط تقييم سنوية. ومع ذلك، أدت الحالة المالية إلى نقص تمويل هذه الخطط وعدم إجراء العديد من التقييمات المقررة<sup>(1)</sup>. ورئي أيضاً أن جزءاً من المشكل يكمن في كون أن إدارة خدمات الرقابة الداخلية التابعة للأونروا، وهي المسؤولة عن مهمة التقييم، فقدت في عام 2018 العديد من موظفي التقييم والكثير من معارفها المؤسسية، وهو فريق كان يتعين إعادة تكوينه ابتداءً من عام 2019<sup>(2)</sup>.

15 - وجاء ذكر هذه المسائل أيضاً في تقرير التقييم الذي أجرته شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف، حيث أشير إلى أن عدم وجود تقييمات استراتيجية اعتُبر من ضمن المجالات الاستراتيجية التي تحتاج إلى تحسين. وتطرق التقرير للحاجة إلى تكييف قدرات موظفي الرصد مع متطلبات إطار النتائج الجديد، إلى جانب نشوء انطباع لدى عينة من المانحين المشمولين بالاستقصاء بشأن وجود ازدواجية في الغايات والمؤشرات. وفي وقت إجراء هذا الاستعراض، كانت إدارة خدمات الرقابة الداخلية بصدد إجراء تقييم لأنشطة الوكالة في مجال رصد تنفيذ الاستراتيجية المتوسطة الأجل والإبلاغ عنه. ولم تكن تلك الوثيقة متاحة بعد في وقت إجراء الاستعراض، غير أنه كان من المتوقع أن تشكل نتائجها أساساً تسترشد به القرارات المتعلقة بنظام الرصد القائم على النتائج بوجه عام وتساهم في تحسين رصد تنفيذ الاستراتيجية ونتائجها الاستراتيجية والإبلاغ عنها.

16 - وعززت الأونروا عمليات التخطيط والإبلاغ من خلال موازنة الهياكل والعمليات التنظيمية بوضوح مع إطار النتائج الجديد في الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021.

17 - وفي إطار الاستراتيجية، أدخلت تغييرات هامة على نظام التخطيط، بما في ذلك الاستعاضة عن خطط التنفيذ الميدانية وخطط التنفيذ في المقر بخطة استراتيجية لكل ميدان من ميادين العمليات وبخطط تنفيذية سنوية. وقد اعتمدت الخطط الاستراتيجية الجديدة لنفس الفترة التي اعتمدت فيها الاستراتيجية المتوسطة الأجل وهي تمنح المكاتب الميدانية المرونة اللازمة للتكيف مع احتياجات وأولويات سياقها العملي مع البقاء بوضوح ضمن خط المساهمة في الاستراتيجية العامة للوكالة، من خلال نقل النواتج والمخرجات الاستراتيجية إلى المستوى الميداني بنجاح. وينظم التوجيه التنظيمي 21 إدارة دورة البرامج والمشاريع، إذ يجب بموجبه أن تتبع جميع الخطط الاستراتيجية أحكام الاستراتيجية المتوسطة الأجل وأن

(1) ينص تقرير التقييم الذي صدر في عام 2019 عن شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف على ما يلي:

”الموارد المتاحة للتقييم المركزي غير كافية، حيث لا تمثل سوى 0.1 في المائة من الميزانية البرنامجية للأونروا، مقارنة بما متوسطه 0.3 في المائة من ميزانيات وكالات الأمم المتحدة الأخرى. وفي أوائل عام 2018، كانت النسبة المئوية من التمويل اللازم للتقييمات ذات الأولوية تساوي صفراً؛ وفي عام 2017، لم يكن متاحاً سوى 10 في المائة من التمويل اللازم. والافتقار إلى الموارد المتاحة للتقييم يحد من العمل المضطلع به في إطار مهمة التقييم ويجعل أنشطة التقييم - المجزأة - تعتمد إلى حد كبير على التمويل المقدم من الجهات المانحة“، شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف، تقرير التقييم للفترة 2017-2018 لوكالة الأمم المتحدة لتشغيل وإغاثة اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) (2019).

(2) تولى الرئيس الجديد لشعبة التقييم منصبه في نيسان/أبريل 2019.

توضع "بالتشاور بين المكاتب الميدانية وإدارات المقر من أجل ضمان أن تكون كل خطة خاضعة لإشراف الوكالة" (البند 1-2-3 من التوجيه). وقد أظهرت الخطط الاستراتيجية التي جرى تحليلها لغرض هذا الاستعراض (الخطط المتعلقة بالمكاتب الميدانيين في الضفة الغربية والأردن) هذه الموامة باتباع هيكل مماثل، حيث شملت بالنسبة لكل واحد من النتائج الاستراتيجية، تحليل الاحتياجات والتحديات، ووصف العمليات الجارية وتحديد الأولويات الرئيسية للفترة التي تغطيها الاستراتيجية المتوسطة الأجل. وهي تشمل أيضا مصفوفة سجل المخاطر وآليات لتخفيف/مواجهة المخاطر ورصدها استنادا إلى المخاطر المركزية التي تواجه المنظمة في تحقيق النتائج الاستراتيجية.

18 - وتنفذ الخطط الاستراتيجية في إطار الخطط التشغيلية السنوية، التي تحدد في إطارها أولويات السنة والأهداف المستكملة والتقديرات المالية المتعلقة بمختلف البرامج والمبادرات في كل مكتب ميداني وكل إدارة من إدارات المقر. واسترشد إعداد الخطط التشغيلية السنوية بالتوجيه التنظيمي 21 أيضا. وكانت العملية التي تولت إدارة التخطيط قيادتها تقوم على التشاور، حيث شارك فيها مدير البرامج على الصعيد المقر وممثلو الإدارة العليا على الصعيد الميداني. وقد كفل ذلك الموامة بين ما يتم القيام به على الصعيد الميداني والمقر لتحقيق النتائج الاستراتيجية.

19 - ويجري الانتقال بتنفيذ التعليمات المتعلقة بالتخطيط إلى مستوى المشاريع. وتتص التعليمات التقنية رقم 1 (تحديد المشاريع والتحقق منها والموافقة عليها)، على الإجراءات المتبعة فيما يتعلق بإعداد مخططات ومقترحات المشاريع واستعراضها والموافقة عليها داخليا. وتتسجم التدخلات المقترحة مع النتائج الاستراتيجية وتسهم مباشرة في تحقيقها.

20 - واتضح من المناقشات التي جرت مع الموظفين أن النظام الجديد يسمح بتدفق المعلومات على نحو أكثر اتساقا وتنسيقا بين المقر والمكاتب الميدانية وكذلك فيما بين البرامج، مما ييسر استخدام الموارد على نحو أكثر كفاءة. فعلى سبيل المثال، أشار أحد الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات إلى أن العملية الجديدة لتحديد المشاريع تساعد بشكل أفضل على معرفة المبادرات والأدوات البرنامجية القائمة في جميع المكاتب الميدانية الخمسة واستخدامها بكفاءة أكبر.

21 - وتعتبر عمليات جمع البيانات والإبلاغ عنها مجالات رئيسية أخرى أدخلت فيها تحسينات كبيرة، انسجاما مع توصية مكتب خدمات الرقابة الداخلية. ولكفالة التطبيق المتسق للمصفوفة وضمان موثوقية وقوة نظام الإدارة القائمة على النتائج، استحدثت إدارة التخطيط عدة أدوات لتوجيه عمليات الرصد المختلفة، انطلاقا من إدخال البيانات إلى تفسير المؤشرات وتحليلها.

22 - ويرد وصف الجوانب التقنية لنظام الإدارة القائمة على النتائج ضمن دليل تدريجي صدر في عام 2018 هدفه توضيح أدوار ومسؤوليات الرصد وتوجيه الموظفين المسؤولين من خلال صيغة منقحة للنظام. ويوفر الدليل نهجا منظما له أدوار واضحة لكفالة استعراض البيانات المدخلة والتحقق منها على مختلف المستويات. وفي المقابل، يجري تناول الجوانب الموضوعية المتعلقة بتفسير المصفوفة في دليل للمؤشرات المشتركة، قامت بوضعه أيضا إدارة التخطيط ونقحته في عام 2019. وقد يسّر الدليل جمع البيانات والإبلاغ عنها بصورة متنسقة عن طريق تجميع مؤشرات المصفوفة إلى جانب منهجيات حساب النتائج، ويوفر إرشادات بشأن الإبلاغ لجميع الموظفين المشاركين في جمع البيانات وضمان الجودة وعمليات الإبلاغ. ويتضمن الدليل أيضا موجزا لدورة الإبلاغ التي تضطلع بها الوكالة والجدول الزمنية

والأدوار والمسؤوليات، ويقدم شرحاً لتقييم المؤشرات التي تستخدمها الوكالة لتقييم الأداء، ويتضمن مفتاحاً لمصطلحات الإبلاغ التي يكثر استخدامها.

23 - ويجري تحليل البيانات المدخلة في نظام الإدارة القائمة على النتائج والإبلاغ عنها كل ثلاثة أشهر على الصعيد الميداني وعلى أساس سنوي ونصف سنوي على نطاق الوكالة. وتعتبر ممارسات إدارة المخاطر من الأسس الراسخة. ويجري رصد المخاطر في نقاط محددة طوال دورة إدارة البرامج<sup>(3)</sup>. وإلى جانب رصد الافتراضات والأولويات واستعراض التقدم المحرز على ضوء مؤشرات الاستراتيجية المتوسطة الأجل، يجري رصد المخاطر العليا وتحديثها وتوثيقها كل ثلاثة أشهر، ثم يجري استعراضها في الاجتماعات السنوية ونصف السنوية لاستعراض النتائج. وتشمل تقارير النداءات العاجلة أيضاً سجلات المخاطر التي يجري استعراضها وتحديثها مرتين في السنة.

24 - وأكدت المقابلات التي أجريت في إطار هذا الاستعراض أن الموظفين يقدرّون عموماً كون الاستراتيجية المتوسطة الأجل أوضحت بشكل فعال الأدوار والمسؤوليات بفعالية، وحسنت نوعية إطار النتائج وأدوات التخطيط وتوافقها الأفقي الاستراتيجي وشجعت اتباع نهج يقوم على توسيع نطاق التعاون داخل الوكالة بكاملها. كما أعرب الموظفون عن تقديرهم للجهود المبذولة لتشجيع التفكير وتعزيز المناقشات بشأن الأداء على مختلف مستويات المنظمة. واتفق الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات على أن اتباع نهج أكثر تكاملاً قد زاد من شعورهم بامتلاك الاستراتيجية وساعد على توضيح الجوانب المتعلقة بالسرد والتواصل في عمل الوكالة وإنجازاتها.

25 - وعلى وجه العموم، وبعد تقييم العديد من الأدلة التي قدمتها الأونروا وشهادات الموظفين الذين أجريت معهم مقابلات، يمكن أن يُستنتج باطمئنان أن إطار المساءلة ونظام الرصد القائم على النتائج قد تعززاً بشكل كبير وأن التوصية 1 قد نُفذت بصورة مرضية. وقد تأكد ذلك في التقرير التقييمي لشبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف؛ ففي تحليلها لمؤشر الأداء الرئيسي 7 (تركيز قوي وواضح على النتائج، موجه صراحة نحو العمل)، اعترفت الشبكة بالالتزام المؤسسي القوي للأونروا بالإدارة القائمة على النتائج، وأعربت عن تقديرها لقيام "الوكالة بمواءمة تخطيطها وتقاريرها لضمان تجسيد الالتزامات الواردة في الاستراتيجية المتوسطة الأجل ضمن الخطط على جميع مستويات المنظمة"<sup>(4)</sup>، واعتبرته أحد مواطني القوة في عمل الأونروا في عام 2018<sup>(5)</sup>.

26 - نُفذت هذه التوصية.

## التوصية 2

تحديد المستوى المناسب من الموارد اللازمة للوفاء الكامل بأهداف الأداء المنصوص عليها في الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021 وتوثيق ثغرات التمويل والإبلاغ عنها

27 - تنص التوصية 2 على ما يلي:

(3) التوجيه التنظيمي 21، الجزء 6: هياكل دعم المساءلة وإدارة المخاطر المركزية.

(4) شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف، تقييم الأداء للفترة 2017-2018، الصفحة 34.

(5) المرجع نفسه، الصفحة 47.

بعد وضع البيانات الأساسية المتسقة للإدارة القائمة على النتائج، وأهداف الأداء، والمؤشرات المحددة والمتفق عليها والتي يمكن تحقيقها وذات الصلة والمحددة المدة (سمارت) وتحسين توافر البيانات، ينبغي للأونروا أن تقوم بما يلي:

- (أ) تحديد المستوى المناسب من الموارد اللازمة من أجل الوفاء التام بأهداف أداء استراتيجيتها المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021 في وسط السكان الذين كُلفت بمساعدتهم (بوجه عام)، وفي وسط من هم في أمس الحاجة إلى مساعدتها؛
- (ب) توثيق الآثار المترتبة على أي ثغرات في التمويل على تحقيق أهداف الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021، فضلا عن أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة، وإبلاغها بانتظام إلى اللجنة الاستشارية وغيرها من أصحاب المصلحة الرئيسيين.

**مؤشرات الإنجاز:** وضع وتنفيذ ما يلي: فيما يتعلق بـ (أ) أعلاه، وثائق متصلة بشأن المستوى الملائم من الموارد اللازمة من أجل الوفاء التام بأهداف الأداء لاستراتيجيتها المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021 بالسكان الذين كُلفت بمساعدتهم؛ وفيما يتعلق بـ (ب) أعلاه، توثيق الاتصالات المقدمة إلى اللجنة الاستشارية، وغيرها من أصحاب المصلحة الرئيسيين، بشأن الآثار المترتبة على أي ثغرات في التمويل على تحقيق أهداف الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021، فضلا عن أهداف التنمية المستدامة ذات الصلة.

28 - تتضمن الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021 فصلا يصف الاحتياجات المالية للأونروا للفترة الاستراتيجية بأكملها، مصنفة حسب النتائج الاستراتيجية والبرامج وميادين العمليات وتدفق التمويل. وتقتضي الاستراتيجية من المديرين إجراء استعراضات شهرية وفصلية وإجراء استعراضات سنوية ونصف سنوية على نطاق الوكالة بشأن النفقات والنتائج. ولتمكين الأونروا من الوفاء بولايتها، على النحو المبين في الاستراتيجية، وتأمين الأموال اللازمة، اعتمدت استراتيجيتان لتعبئة الموارد، يغطي كل منهما فترة ثلاث سنوات (2016-2018 و 2019-2021، على التوالي). وهما تتناولان أفضل السبل للحصول على الموارد اللازمة لتحقيق النتائج الاستراتيجية، وتحديد الأساس لتعزيز الاستقرار المالي للوكالة.

29 - وامتثالاً لالتزامات الإبلاغ المنصوص عليها في الاستراتيجية ومختلف التوجيهات التنظيمية، تجري المكاتب الميدانية استعراضات شهرية للنفقات. وتغذي هذه المعلومات الاستعراضات الفصلية للنفقات على نطاق الوكالة، حيث تُدمج فيها المعلومات لكفالة تعبئة الموارد وفقا للاحتياجات وتعيين ثغرات التمويل على نطاق مصادر التمويل الثلاثة (الميزانية البرنامجية، والنداءات العاجلة، والمشاريع). وتتسق إدارة الشؤون المالية الاستعراضات الفصلية للنفقات على صعيد المقر وتشمل عقد اجتماعات مع جميع المكاتب الميدانية الخمسة. وخلال تلك الاستعراضات، تتاح للمكاتب الميدانية فرصة مناقشة ثغرات التمويل وتحديد الحلول. باشتراك مع المقر.

30 - كما أن المعلومات المالية وثغرات التمويل تكون مدرجة في التقارير التشغيلية السنوية على نطاق الوكالة ويجري ربطها بالتقدم المحرز في تحقيق النتائج الاستراتيجية.

31 - وتمشيا مع توصية مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن تقوم الوكالة بتوثيق أي ثغرات في التمويل والإبلاغ بانتظام عن آثارها على تحقيق أهداف الاستراتيجية المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021، يجري بانتظام موافاة اللجنة الاستشارية بالمعلومات المالية والمعلومات المستجدة بشأن ثغرات التمويل وأثرها على

تحقيق النتائج الاستراتيجية. وتتلقى اللجنة بكامل هيئتها معلومات مفصلة مرتين في السنة (في حزيران/يونيه وفي تشرين الثاني/نوفمبر) وتتابع الموضوع كل ثلاثة أشهر من خلال أربعة اجتماعات تعقدها لجننتها الفرعية. وتُبلّغ المعلومات المالية إلى الجمعية العامة سنويا.

32 - كما تجري مناقشات بشأن ثغرات التمويل وأثرها على النتائج الاستراتيجية في إطار اللجنة الاستشارية لتخصيص الموارد، التي يُطلب إليها سنويا تقديم المشورة بشأن الميزانية ويجري التشاور معها مرارا بشأن المسائل الخاصة التي تؤثر في تخصيص أو إعادة تخصيص الموارد المالية للمكاتب الميدانية أو إدارات المقر. وترفع توصيات تلك اللجنة إلى المفوض العام للموافقة عليها. وهي تتناول، على سبيل المثال، الأثر السلبي على التعليم في حال تعليق تدخل معين بسبب عدم كفاية التمويل.

33 - وأكدت المقابلات التي أجريت مع الموظفين أنه على الرغم مما يُنظر إليه على أنه تدقيق مالي كبير للوكالة، فإن الظروف الاستثنائية التي تعمل فيها الأونروا والتحديات المالية والسياسية التي تواجهها تجعل من الصعب معاينة أي تأثير مباشر لهذا الجهد الإبلاغي الملحوظ من حيث زيادة الموارد. غير أن الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات اتفقوا (مما له ارتباط بالتوصية 1) على أن وجود سرد أقوى قد ساعد على الإبلاغ بشكل أوضح عن أثر ثغرات التمويل على وقف الخدمات الحيوية المقدمة إلى اللاجئين، وأعربوا عن أملهم في أن يساعد هذا الإبلاغ الوكالة في نهاية المطاف على التغلب على صعوباتها المالية.

34 - وقد اعترفت شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف والاتحاد الأوروبي بالجهود المبذولة لتوضيح الإطار المالي للوكالة. واعترافا بالسياق السلبي الذي تعمل فيه الأونروا وقدرتها المحدودة على وضع أطر مالية بديلة، أشادت الشبكة بأن القرارات التي اتخذتها الأونروا بشأن تخصيص الموارد "واضحة وشفافة وتراعي الواقع المالي الصعب للوكالة" وأنها وضعت "نهجا متنوعا بصورة متزايدة لتعبئة الموارد يتسق مع ولايتها الأساسية وأولوياتها الاستراتيجية ونموذج عملها كوكالة ذات ولاية مؤقتة"؛ كما أشادت بما أحرزته الوكالة "من نجاح في تنويع قاعدة تمويلها"، مما أتاح لها زيادة النسبة المئوية للمساهمات المقدمة من المانحين التقليديين من لاشيء على الإطلاق في الماضي إلى 13,32 في المائة من الميزانية في عام 2017<sup>(6)</sup>.

35 - وقد أعرب الاتحاد الأوروبي عن نفس الرأي في قرار تنفيذي صادر عن المفوضية:

في هذا الإطار، ازدادت الأهمية الحيوية لاستراتيجية الأونروا المتوسطة الأجل للفترة 2016-2021 في تمهيد السبيل لتوحيد النفقات وتحقيق وفورات عن طريق إعادة تركيز جهود الأونروا على مجالات عملها الأساسية (الخدمات الصحية الأولية، والتعليم الأساسي، والمساعدة الاجتماعية). وبينما تتسم الإصلاحات التقنية المتوقعة في الاستراتيجية المتوسطة الأجل للوكالة بطابعها الحساس، فإنها تشهد تطورا ومن المتوقع أن تساعد على تحسين الاستقرار المالي للأونروا وضمان تقديم خدمات جيدة إلى أضعف فئات اللاجئين<sup>(7)</sup>.

36 - وفي ضوء الأدلة المتاحة، يعتبر أن هذه التوصية قد نفذت تنفيذا كاملا.

(6) المرجع نفسه، الصفحتان 25 و 27.

(7) قرار المفوضية التنفيذية المؤرخ 5 كانون الأول/ديسمبر 2018، المرفق 2، الصفحة 5. يمكن الاطلاع عليه عبر الرابط [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c\\_2018\\_8193\\_palestine\\_mod\\_unwra\\_merged.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2018_8193_palestine_mod_unwra_merged.pdf)

## ثالثاً - خلاصة

37 - اتخذت الأونروا في السنوات الثلاث الماضية خطوات هامة لتنفيذ التوصيتين الوارديتين في تقييم مكتب خدمات الرقابة الداخلية لعام 2017. وشكل إقرار الاستراتيجية المتوسطة الأجل الجديدة للفترة 2016-2021 خطوة هامة في الجهود الرامية إلى تعزيز إطار المساءلة، مما أسفر عن تحديد أوضح للأدوار والمسؤوليات، ووضع إطار أمتن وأكثر اتساقاً لتحقيق النتائج، واستحداث أدوات وعمليات جديدة للتخطيط ساهمت في تعزيز التوافق الاستراتيجي والتخطيط على نطاق الوكالة والتعاون الشامل لعدة قطاعات. وبذلت في الوقت ذاته جهود كبيرة لتحديد احتياجات التمويل والثغرات التي تشوبه، وتم وضع نظام قوي للإبلاغ عن آثار تلك الثغرات. وعلى الرغم من أن الأزمة المالية الأخيرة التي شهدتها الأونروا والسياق السياسي والاقتصادي الصعب الذي تعمل فيه قد جعلاً أثر تلك الجهود غير واضح، فقد اتفق معظم الذين أجريت معهم مقابلات على أن الظروف التي تم تهيئتها يمكن أن تساعد الوكالة في نهاية المطاف على تقديم بيان أقوى عن احتياجاتها المالية وتسهم في بذل جهود لتعبئة الموارد بفعالية أكبر.

38 - وفي تلك السنوات الثلاث، كانت بعض علامات التغيير الجديدة جلية في أعين الأشخاص الذين أجريت معهم مقابلات وتم الاعتراف بها أيضاً في تقييمات مستقلة، مثل التقييم الذي أجرته شبكة تقييم أداء المنظمات المتعددة الأطراف.

(توقيع) السيدة فاتوماتا ندياي

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية

آذار/مارس 2020

## المرفق \*

## التعليقات الواردة من وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى

تعرب وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) عن تقديرها لشعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية على تقييمها البرنامجي الأولي لعام 2017 بشأن عمل الأونروا في مجال النهوض بمستوى معيشة اللاجئين الفلسطينيين. وعلاوة على ذلك، تعرب الأونروا عن تقديرها للاستعراض الشامل الذي يجري كل ثلاث سنوات الذي أنجزته الشعبة في عام 2019.

وليس لدى الأونروا أي تعليقات أخرى على مشروع التقرير، وتقدر الفرصة التي أتاحتها لها الشعبة لإبداء تعليقاتها.

وقد أتاح التقييم الأولي وكذلك الاستعراض فرصة تعليمية قوية للأونروا، وبسّر الوكالة أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية - شعبة التفتيش والتقييم اعترف في استعراضه بالإنجازات المهمة التي حققتها الوكالة في تنفيذ التوصيتين المنبثقتين من تقييم عام 2017.

\* في هذا المرفق، يورد مكتب خدمات الرقابة الداخلية النص الكامل للتعليقات التي وردت من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وقد أنشئت هذه الممارسة وفقاً لقرار الجمعية العامة 263/64، عقب توصية صادرة عن اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.