الأمم المتحدة

DP/2020/9

Distr.: General
2 April 2020
Arabic
Original: English

المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وصندوق الأمم المتحدة للسكان ومكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع

الدورة السنوية لعام 2020

1-5 حزيران/يونيه 2020، نيويورك

البند 6 من جدول الأعمال المؤقت

الشؤون المالية وشؤون الميزانية والإدارة

استعراض منتصف المدة للخطة المتكاملة للموارد والميزانية المتكاملة للفترة 2018-2021

تقرير مدير البرنامج

موجز

خلال الفترة 2018-2019، استفاد البرنامج الإنمائي من أوجه الكفاءة الإدارية من أجل التمويل الكامل لنفقات الميزانية المؤسسية المتكررة من إيرادات الميزانية المؤسسية المكتسبة في السنتين المعنيتين.

وأتاحت أوجه الكفاءة هذه أيضا للبرنامج الإنمائي دعم القرار المتعمد الذي اتخذه مدير البرنامج بعدم إنفاق مبلغ 49 مليون دولار من الموارد العادية الإضافية الذي وافق عليه المجلس التنفيذي لاستخدامه فيما يتعلق بالأنشطة الإدارية. وكان عدم استخدام مرفق الموارد المعتمد هذا مخالفا لفترات الخطة الاستراتيجية الماضية عندما تم تمويل النفقات المتكررة للميزانية المؤسسية من إيرادات الميزانية المؤسسية المكتسبة في السنة واستُخدمت الاحتياطيات حسب السلطة التقديرية لمدير البرنامج.

وسمح الانخفاض في نفقات الميزانية المؤسسية بارتفاع نسبة الموارد العادية المخصصة لبرامج التنمية إلى 64 في المائة من 62 في المائة (حوالي 20 مليون دولار)، فيما انخفضت نسبة الموارد العادية المستخدمة لأنشطة الميزانية المؤسسية من 38 في المائة إلى 36 في المائة مقارنة بالفترة السابقة، وساهم كل ذلك في نتائج التنمية التي حققها البرنامج الإنمائي على النحو المبين في الإطار المتكامل للنتائج والموارد لعامي 2018 و 2019.

040520 170420 20-05256 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

وبالنسبة لكل دولار من دولارات الولايات المتحدة من النفقات خلال الفترة 2018–2019، أنفِق 91 سنتا على البرامج والخدمات الإنمائية، وهو ما يمثل زيادة مقارنة بـ 88 سنتا في الفترة 2014–2017. وإجمالا، يمثل ذلك حوالي 240 مليون دولار من الموارد الإضافية المتاحة للتنمية في الفترة 2018–2019.

ومقارنة بمستوى كان مقررا في البداية هو 15,3 بليون دولار من الموارد المتاحة للفترة 2018–2019، حقق البرنامج الإنمائي 14,9 بليون دولار من الموارد المتاحة، ليصل إلى 97,4 في المائة من المستوى المقرر، مما يشير إلى استمرار ثقة شركاء التمويل. وكان البرنامج الإنمائي سيبلغ 98 في المائة من المستوى المقرر لولا أثر الخسائر المتعلقة بأسعار الصرف البالغة حوالي 0,02 بليون دولار التي تعزى إلى الموارد العادية والمبلغ المتبقي وقدره 0,12 بليون دولار الذي يعزى إلى الموارد الأخرى.

وتترتب على جائحة كوفيد–19 آثار في الوقت الحقيقي على عمل البرنامج الإنمائي. وسيطلع مدير البرنامج المجلس التنفيذي بشكل منفصل على معلومات بشأن الجائحة، والآثار المترتبة على العنصر المؤسسي للميزانية المتكاملة وأثرها على الخطة الاستراتيجية.

المحتويات

الصفحة

أولا – السياق الاستراتيجي 4

ثانيا – استعراض خطة الموارد المتكاملة 6

ثالثا – الإطار المتكامل للنتائج والموارد 14

رابعا – استعراض الميزانية المتكاملة (الموارد العادية) 15

ألف – دور الموارد العادية 15

بـاء – استعراض العنصر البرنامجي من الميزانية المتكاملة 17

جيم – استعراض العنصر المؤسسي من الميزانية المتكاملة 20

باء – الدروس المستفادة والتطلّع إلى المستقبل 22

أولا - السياق الاستراتيجي

1 - ينبغي قراءة استعراض منتصف المدة لخطة الموارد المتكاملة والميزانية المتكاملة بالاقتران مع استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية للفترة 2018-2021 (DP/2020/8)، الذي يدعمه من حيث المضمون والشكل. وكما نوقش بإسهاب في تلك الوثيقة، يجب التسليم في البداية بأن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومنظومة الأمم المتحدة الإنمائية، والعالم بأسره يتصدون حاليا لجائحة كوفيد-19، التي تؤثر على الخطة الاستراتيجية في الوقت الحقيقي أثناء إعداد هذا التقرير. واستنادا إلى الدروس المستفادة من عمل البرنامج الإنمائي في آسيا في الأسابيع الأخيرة وخبرته في العمل مع الشركاء للتصدي للأوبئة والجوائح، يقوم البرنامج بما يلي:

(أ) تكثيف استجابته البرنامجية، في إطار تصدي الأمم المتحدة العام لكوفيد-19؛

(ب) النظر بنشاط في القيام باستثمارات لضمان استجابة مؤسسية فعالة من حيث التكلفة من أجل المساهمة في التخفيف من أثر الجائحة واحتواء انتشارها.

2 - وسيساعد التدبيران المذكوران أعلاه الجهود المستمرة التي يبذلها البرنامج للحد من الأثر على مختلف المناطق أو المكاتب القطرية أو السيناريوهات الفردية. ويتأكد البرنامج بشكل جدي من أثر كوفيد-19، وهو على استعداد تام لمواجهة الآثار التي لا بد منها، بما يكفل استمرار التحكم بصرامة في النفقات المؤسسية المتعلقة بالاستجابة الفعالة. وسيطلع البرنامج الإنمائي المجلس التنفيذي على آخر أثر لهذه الجائحة وعلى تصدي البرنامج الإنمائي لها.

3 - ومع ذلك، ينبغي النظر في الأداء في الفترة 2018-2019 الذي يجري استعراضه في هذا التقرير على خلفية سياقين: (أ) أن الهدف الشامل لميزانية البرنامج الإنمائي كان هو ضمان الاستدامة المالية فيما يتعلق بالعنصرين المؤسسي والبرنامجي، وتحقيق توازن أفضل بين الموارد العادية والموارد الأخرى، وزيادة إنتاجيته مع مرور الوقت؛ (ب) قرار الجمعية العامة 279/72 المؤرخ 31 أيار/مايو 2018 بشأن إعادة تنظيم منظومة الأمم المتحدة الإنمائية في سياق الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية، الذي حدد خطة لإعادة تنشيط نظام المنسقين المقيمين في قلب منظومة الأمم المتحدة الإنمائية المعاد تنظيمها على الصعيد القطري، والذي كان له أثر كبير على جميع جوانب كل من الخطة الاستراتيجية للبرنامج الإنمائي وخطة الموارد المتكاملة. وينبغي أيضا تفسير هذا التقرير في ضوء قرار الجمعية العامة 243/71 المؤرخ 21 كانون الأول/ديسمبر 2016 بشأن الاستعراض الشامل الذي يجري كل أربع سنوات لسياسة الأنشطة التنفيذية التي تضطلع بها منظومة الأمم المتحدة من أجل التنمية.

4 - وكما هو مبين في استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية، تظل أهداف التنمية المستدامة المخطط العالمي للعمل المتزايد الاستعجال، وقد تمكن البرنامج الإنمائي من خلال هذا الإطار من توجيه المزيد من الموارد إلى برامجه الإنمائية، مع إظهار كفاءة وفعالية إداريتين كبيرتين أيضا.

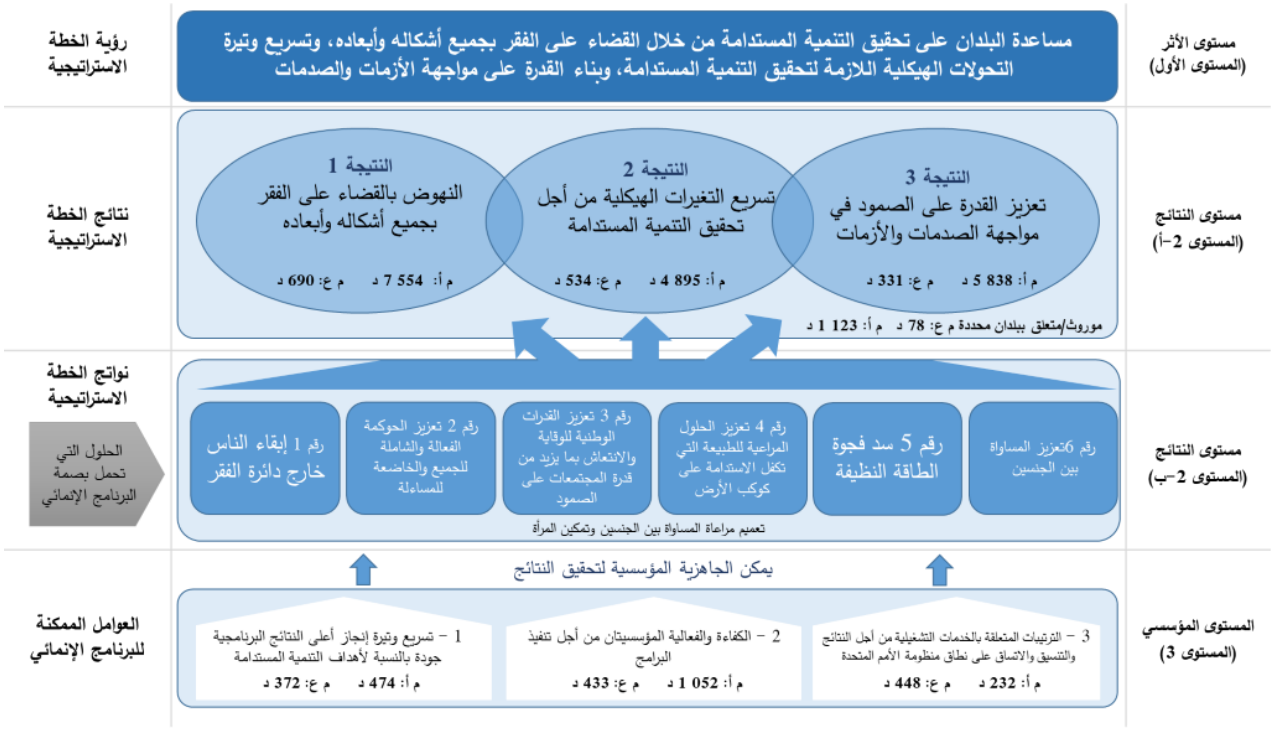
5 - وإذ أشار المجلس التنفيذي إلى قرارات الجمعية العامة ودعوة الأمين العام إلى الإصلاح وإلى تجديد اتفاق التمويل مع الدول الأعضاء، وافق في مقرره 31/2017 على الميزانية المتكاملة للبرنامج الإنمائي للفترة 2018-2021، التي تشكل مكملا أساسيا للخطة الاستراتيجية للبرنامج للفترة 2018-2021. ووافق المجلس على الجزء المتعلق بالموارد العادية من خطة الموارد المتكاملة، بما في ذلك الأنشطة

البرنامجية والمؤسسية، وأحاط علماً بالجزء المتعلق بالموارد الأخرى من خطة الموارد المتكاملة، الذي يشمل الموارد المقدمة من الشركاء الثنائيين ومتعدّدي الأطراف والشركاء الحكوميين في البلدان المستفيدة من البرامج، بما في ذلك الزيادة في مساهمات حكومات البلدان المستفيدة من البرامج في المناطق التي كان تمويل الموارد الأخرى فيها يأتي بنسبة كبرى في السابق من الشركاء الثنائيين ومتعدّدي الأطراف.

6 - وتسند خطة الموارد المتكاملة والميزانية المتكاملة وتدعمان تنفيذ وتفعيل الخطة الاستراتيجية، التي تمكّن البرنامج الإنمائي من تقديم حلول أقوى للمجتمع بأسره للتصدي للتحديات الإنمائية المتزايدة التعقيد في ثلاثة سياقات إنمائية، مع ستة حلول متكاملة تحمل بصمة البرنامج، وشبكة السياسات العالمية، ومنابر الدعم القطري. وترد التفاصيل في الشكل الأول.

الشكل الأول

الإطار المتكامل للنتائج والموارد للخطة الاستراتيجية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي



المبالغ هي بملايين دولارات الولايات المتحدة.

م ع = الموارد العادية؛ م أ = الموارد الأخرى.

7 - ولا تزال الأهداف الأصلية لخطة موارد وميزانية وحيدتين ومتكاملتين، على النحو المبين في الميزانية المتكاملة الأولى لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (DP/2013/41)، مهمة لاستعراض منتصف المدة هذا، لأنها ترمي إلى ما يلي:

(أ) القيام عن قصد بخفض حصة الموارد العادية المخصصة للعنصر المؤسسي من الميزانية المتكاملة، وذلك لصالح العنصر البرنامجي؛

(ب) تحسين التركيز على النتائج وتعزيز الروابط مع نتائج الخطة الاستراتيجية وإثبات أن البرنامج الإنمائي أصبح أكثر كفاءة وفعالية خلال العامين الماضيين؛

(ج) التأكيد على أهمية الموارد العادية لاستمرار عمل المنظمة، وكأموال أولية لاجتذاب تمويل إضافي.

8 - وتشمل خطة الموارد المتكاملة الموارد العادية والموارد الأخرى، وتضم تقديرات الميزانية المتكاملة، التي تغطي الموارد العادية فقط. وهذا التقرير بمثابة استعراض منتصف المدة للخطة المتكاملة للموارد والميزانية المتكاملة للفترة 2018-2021 (انظر المرفق 1 على وجه التحديد إلى جانب المعلومات المفصلة الواردة في المرفقات 2 (الجداول 1-7) و 3 و 4). ولتيسير قابلية المقارنة مع الخطة، يُنظَّم هذا الاستعراض وفقا لخطة الموارد المتكاملة للبرنامج الإنمائي وتقديرات الميزانية المتكاملة للفترة 2018-2021 (DP/2017/39)، بما في ذلك التقدم المحرز نحو تحقيق الأهداف المذكورة أعلاه والفرص الممكنة والتحديات التي قد يواجهها البرنامج الإنمائي في الفترة 2020-2021. ويستعرض هذا التقرير ما يلي: (أ) خطة الموارد المتكاملة، بما في ذلك المساهمات/الإيرادات واستخدام الموارد (النفقات) للأنشطة البرنامجية والمؤسسية؛ (ب) الميزانية المتكاملة، بما في ذلك المساهمات/الإيرادات واستخدام الموارد (النفقات) للأنشطة البرنامجية والمؤسسية. وإذ يلاحظ في هذا التقرير أن المناقشة الرئيسية بشأن نتائج المنظمة ترد في استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية، تُناقش في التقرير عناصر من الإطار المتكامل للنتائج والموارد من حيث علاقتها بخطة الموارد المتكاملة.

ثانيا - استعراض خطة الموارد المتكاملة

الأهداف

9 - يشير الرسم البياني أدناه إلى أهداف خطة الموارد المتكاملة (وتقديرات الميزانية المتكاملة) للفترة 2018-2021 على النحو المبين في الوثيقة DP/2017/39. ويتضمن هذا التقرير مناقشة للتقدم المحرز في تحقيق هذه الأهداف.

10 - ويقدم هذا الفرع معلومات عن الأداء المالي للنصف الأول من خطة الموارد المتكاملة، بما في ذلك السمات الرئيسية والموارد المتاحة (الإيرادات) واستخدام الموارد (النفقات). ويستند هذا التحليل إلى مقارنة للتقديرات عند التخطيط للفترة 2018-2019 مع الأرقام الفعلية مع مراعاة الأرقام المراجعة لعام 2018 والأرقام غير المراجعة لعام 2019. وترد الخطة المتكاملة التفصيلية للموارد في الجدول 2 من المرفق 2.

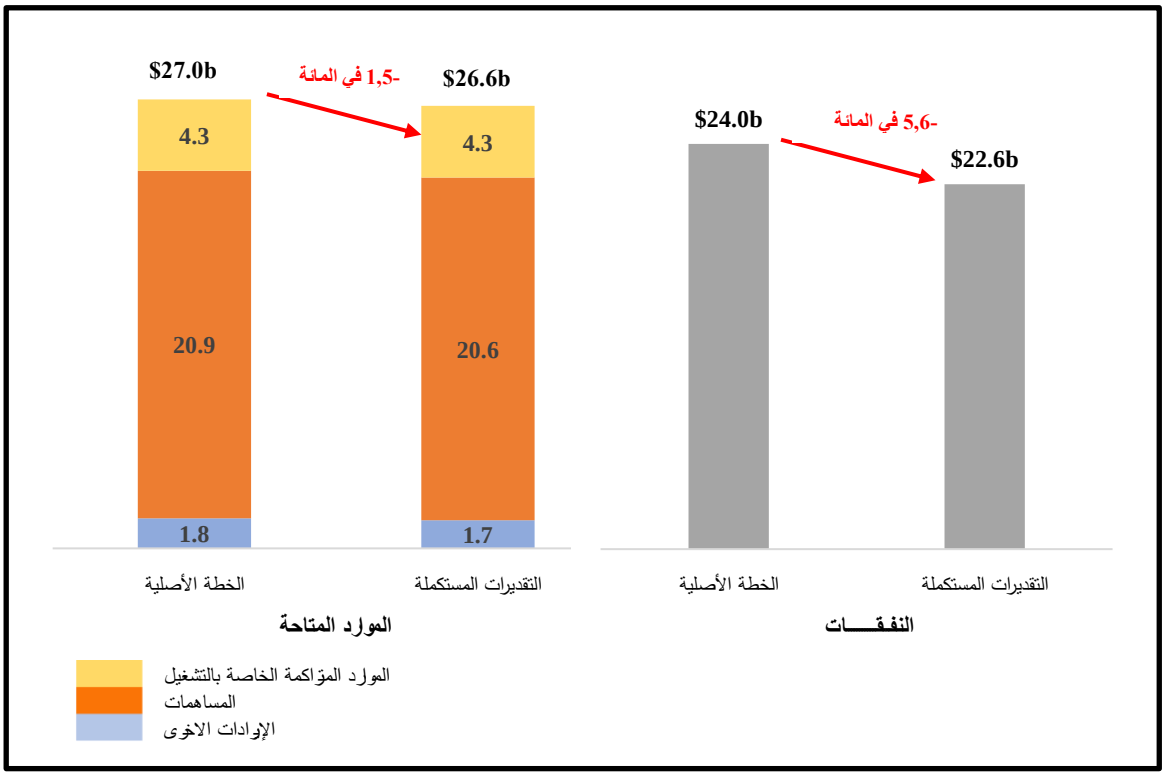
11 - وقياسا بالمستوى الذي كان مقررا في البداية وهو 15,3 بليون دولار من الموارد المتاحة للفترة 2018-2019، حقق البرنامج الإنمائي 14,9 بليون دولار، ليصل إلى نسبة 97,4 في المائة من المستوى المقرر، وهو ما يشير إلى استمرار ثقة شركاء التمويل. ومن أصل العجز البالغ 0,4 بليون دولار، يتعلق نحو 40 في المائة (0,14 بليون دولار) بأثر تقلبات أسعار الصرف.

12 - وفيما يخص جانب النفقات، أنفق البرنامج الإنمائي 10,3 بلايين دولار أو 88 في المائة من مستواه المقرر في البداية وهو 11,7 بليون دولار. وترد مناقشة التفاصيل في الفقرات التالية.

13 - ويتضمن الفرع أيضا مقارنة بين التقديرات عند التخطيط للفترة 2018-2021 والأرقام المستكملة للفترة 2018-2021 مع مراعاة الأداء الفعلي للفترة 2018-2019 وتقديرات الفترة 2020-2021 على النحو الذي أقره المجلس التنفيذي في عام 2016. ويرد عرض عام في الشكل الثاني أدناه.

الشكل الثاني

السمات الرئيسية لاستعراض منتصف المدة للخطة المتكاملة للموارد للفترة 2018-2021



14 - بالنظر إلى الآثار العامة التي تترتب كل أربع سنوات على السنتين الأوليين من التنفيذ، لا يزال البرنامج الإنمائي على المسار الصحيح لتحقيق مستواه المقرر في البداية وهو 27 بليون دولار من الموارد المتاحة (26,6 بليون دولار أو 98,5 في المائة). ومن ناحية الإنفاق، يسير البرنامج الإنمائي على الطريق الصحيح للوصول إلى مستوى 22,6 بليون دولار أو 94,4 في المائة من تقديره الأصلي عند التخطيط لفترة أربع سنوات.

15 - ومن المهم الإشارة إلى أنه يجري تكبّد جميع النفقات، بما في ذلك عمليات السحب من أرصدة موارد البرامج المتراكمة، تماشياً مع الإطار التنظيمي للبرنامج الإنمائي ومع اتفاقات التمويل ذات الصلة، حيثما ينطبق ذلك. وأرصدة موارد البرامج المتراكمة هي أموال مشاريع مخصصة للغاية وغير قابلة للنقل (أي يجب تسليمها وفقا لوثائق المشاريع واتفاقات التمويل ذات الصلة)؛ وهي مبرمجة للتسليم على مدى سنوات متعددة (بحيث لا تنفق الموارد بالضرورة في السنة التي يتم فيها استلامها). ويستمر البرنامج الإنمائي في البحث عن الفرص للتعجيل بتحقيق النتائج الإنمائية في وقت أبكر ومواصلة تقليص أرصدة موارد البرامج المتراكمة، مع مراعاة دورة البرامج، والبرامج المتعددة السنوات، واتفاقات المانحين المحددة، والإطار التنظيمي والإداري للبرنامج الإنمائي.

الموارد المتاحة (الإيرادات)[1]

16 - يتضمن استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية عرضا موجزا لتطور المشهد العام لشراكات البرنامج الإنمائي. وما يرد أدناه هي النقاط المالية البارزة ذات الصلة المبينة في الجدول 1 من المرفق 2. وبالتركيز على الفترة 2018-2019، بلغت المساهمات الفعلية 9,8 بلايين دولار، وهو ما يمثل 97 في المائة من المستوى المقرر البالغ 10,1 بلايين دولار. ويمكن أن يعزى أكثر من 40 في المائة أو حوالي 0,14 بليون دولار من العجز إلى خسارة صافية ناجمة عن تقلبات أسعار الصرف. وباستثناء هذه الخسارة الصافية، كانت المساهمات خلال الفترة ستبلغ 9,9 بلايين دولار، أو 98 في المائة من المستوى المقرر. وفيما يلي الملاحظات الرئيسية بشأن المساهمات في هذه الفترة، التي تناقش بمزيد من التفصيل في بقية الفرع:

(أ) تغير في تمويل البرنامج الإنمائي من مزيج أكثر صحة من الموارد العادية والموارد الأخرى إلى تركز أكبر للتمويل المخصص من الموارد الأخرى. كما أن المساهمات الثنائية ونوافذ تمويل مجالات معينة هي أيضا مصادر هامة لهذه الفئة من التمويل؛

(ب) مستوى مستمر من التمويل من الصناديق الرأسية، مع ملاحظة التغير المتطور في مزيج التمويل بين هذه الصناديق (الصندوق العالمي لمكافحة الإيدز والسل والملاريا، ومرفق البيئة العالمية، وصندوق المناخ العالمي، والصندوق المتعدد الأطراف لتنفيذ بروتوكول مونتريال، وما إلى ذلك)؛

(ج) توسيع نطاق تعبئة الموارد المحلية في جميع المناطق؛

(د) تعميق الشراكات مع المؤسسات المالية الدولية وتوسيعها.

(1) من أجل تكملة المساهمات الفعلية الواردة خلال الفترة، استفاد البرنامج الإنمائي من رصيد افتتاحي قدره 4,3 بلايين دولار، في حين ولد أيضا إيرادات من مصادر أخرى، مثل سداد تكاليف الخدمات المقدمة إلى مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى واسترداد التكاليف، بما قدره 0,8 بليون دولار للفترة 2018-2019. وبالتالي، بلغ مجموع الموارد المتاحة في الفترة 2018-2019 ما قدره 14,9 بليون دولار.

17 - وعند مناقشة المساهمات في الموارد العادية وفي الموارد الأخرى المقدمة إلى البرنامج الإنمائي، من المهم تسليط الضوء على التحول المتطور في المشهد العام لمساهمة الجهات المانحة، حيث خفضت الجهات المانحة بشكل حاد مستوى مساهماتها في الموارد العادية مقارنة بالمساهمات في الموارد الأخرى. وفي عام 2010، بلغت نسبة الموارد العادية إلى الموارد الأخرى 20:80 وانخفضت منذ ذلك الحين إلى 12:88.

18 - ولئن كان البرنامج الإنمائي يرحب بالنمو المتزايد لعدد المساهمين الذين ليسوا أعضاء في لجنة المساعدة الإنمائية التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي والجهات الفاعلة من غير الدول، هناك توافق ناشئ في الآراء على أن تباطؤا للنمو العالمي وشيك الوقوع، في حين أصبح التخفيف من خطر تقلب أسعار الصرف يشكل تحديا خاصا من حيث إدارته، وذلك فيما يخص جميع العملات الرئيسية في العالم.

19 - ومنذ عام 2015، مثلت المساهمات من نفس الجهات المانحة العشرة الرئيسية نسبة 85 في المائة من مجموع الموارد العادية، مما يؤكد زيادة اعتماد البرنامج الإنمائي على هذه الجهات المانحة الرئيسية، وهو اتجاه يُلاحظ عادة بين وكالات الأمم المتحدة. ولئن كان البرنامج الإنمائي ممتنا للدعم المستمر المقدم من الجهات المانحة التقليدية، فإن توسيع قاعدة الجهات المانحة الأساسية، على الرغم من الجهود المتواصلة، لا يزال يشكل تحديا للبرنامج ولمنظومة الأمم المتحدة الإنمائية بشكل أعم.

20 - وبالنسبة للفترة 2018-2019، بلغت المساهمات الحكومية في تكاليف المكاتب المحلية للبلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل، بما في ذلك النقدية والروابط المحاسبية والمساهمات العينية والمتأخرات، 61 في المائة و 75 في المائة مقارنة بالتزامات المكاتب المحلية، على التوالي. وبلغت نسبة بلدان الشريحة العليا من الدخل المتوسط والبلدان المساهمة الصافية 100 في المائة، وهو دليل قوي ومرحب به جدا على دعم الدول الأعضاء للبرنامج الإنمائي.

الجدول 1

المساهمات الحكومية في تكاليف المكاتب المحلية، 2018-2019

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

مجموع الإيرادات، إضافة إلى متأخرات النقدية التي تم استلامها	*مدفوعات متأخرات المساهمات الحكومية في تكاليف المكاتب المحلية*	*النسبة المئوية المستلمة مقارنة بالالتزامات*	*مجموع الإيرادات المستلمة*	*المساهمات العينية*	*النقدية والروابط المحاسبي*	*الالتزامات المتعلقة بالمساهمات الحكومية في تكاليف المكاتب المحلية بما في ذلك المساهمات العينية*	*فئة الإيرادات*
البلدان المنخفضة الدخل (1 280 دولارا وأقل)	13,1	3,3	4,7	8,0	%61	4,7	12,7
البلدان المتوسطة الدخل (التي يقل نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي فيها عن 6 660 دولاراً)	39,4	18,4	11,0	29,4	%75	11,5	40,9
البلدان المتوسطة الدخل (التي يزيد نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي فيها على 6 660 دولاراً)	25,7	21,8	3,9	25,7	%100	0,9	26,6
البلدان المساهمة الصافية	20,3	16,8	3,5	20,3	%100	0,0	20,3
المجموع الكلي	**98,5**	**60,3**	**23,1**	**83,4**	**%85**	**17,1**	**100,5**

21 - ويرحب البرنامج الإنمائي باتفاق الأمين العام للتمويل كوسيلة لتحقيق التوازن بين حصة تمويل الموارد العادية والموارد الأخرى وتوجيه منظومة الأمم المتحدة الإنمائية نحو تحسين نتائج التنمية المستدامة والتعاون من خلال شراكات أفضل وأكثر فعالية. ولتحويل التوازن نحو هدف الـ 30 في المائة من الموارد العادية المحدد في اتفاق التمويل، يقوم البرنامج الإنمائي بتوسيع نطاق الجهود والعمل مع الدول الأعضاء التي هي حاليا دون العتبة المحددة (علما بأن الموارد العادية تمثل حاليا 12 في المائة من مجموع الموارد مقارنة بنسبة 20 في المائة قبل عقد من الزمن).

22 - ويدعو اتفاق التمويل أيضا إلى زيادة حصة المساهمات المتعددة السنوات من أجل تعزيز إمكانية التنبؤ بالتمويل. وفي عام 2019، بلغت المساهمات في الموارد العادية المستلمة من 11 جهة مانحة رئيسية من خلال التزامات متعددة السنوات 363 مليون دولار، وهو ما يمثل 57,7 في المائة من مجموع المساهمات، مقارنة بنسبة 43 في المائة في عام 2018. وهذا يتيح بعض القدرة المطلوبة على التنبؤ بتمويل الموارد العادية، وإن كان من قاعدة ضيقة.

23 - وكدليل على الجهد المبذول لتعزيز الموارد الأخرى، تلقى البرنامج الإنمائي خلال الفترة 2018-2019 أكثر من 676 مليون دولار من المؤسسات المالية الدولية، غالبا في سياقات أزمات، مما يمثل زيادة إجمالية بنسبة 50 في المائة مقارنة بفترة السنتين السابقة 2016-2017 (451 مليون دولار).

24 - وتمثل الصناديق الرأسية 18 في المائة من مجموع المساهمات المقدمة إلى البرنامج الإنمائي، إذ تمت تعبئة 1,8 بليون دولار في جميع الصناديق الرأسية في الفترة 2018-2019. وكان المتوسط السنوي لمنح الصندوق العالمي المنفذة يقرب من 900 مليون دولار في السنتين الأوليين من هذه الخطة التي مدتها أربع سنوات. وتمت تعبئة حوالي 142 مليون دولار في عام 2019 لدعم التخطيط والبرمجة الوطنيين للتكيف مع تغير المناخ.

25 - وعلاوة على ذلك، بلغت مساهمات الحكومات المستفيدة من البرامج في تقاسم التكاليف في الفترة 2018-2019 ما قدره 1,8 بليون دولار، وظلت تشكل عنصرا حيويا في جهود البرنامج الإنمائي الرامية إلى دعم الأولويات الوطنية المتعلقة بأهداف التنمية المستدامة بالتعاون مع النظراء الحكوميين.

26 - وارتفعت المساهمات في نوافذ البرنامج الإنمائي للتمويل في مجالات معينة، التي تسمح باتباع نُهج أكثر تكاملا إزاء التحديات الإنمائية المعقدة من خلال الحلول التي تحمل بصمة البرنامج، من 67 مليون دولار في عام 2018 إلى 103 ملايين دولار في عام 2019، أي بنسبة 54 في المائة. وتؤكد زيادة مستوى الالتزام هذه من جديد ثقة الشركاء في البرنامج الإنمائي.

27 - وأخيرا، يظل مكتب الصناديق الاستئمانية المتعددة الشركاء يشكل أولوية بالنسبة للأمين العام لدعم فعالية التنمية والاتساق في الأمم المتحدة من خلال تصميم وإدارة آليات مبتكرة للتمويل الجماعي يتسمان بالكفاءة والشفافية ويخضعان للمساءلة. وبالنسبة لعام 2019، تلقى البرنامج الإنمائي مساهمات بقيمة 452 مليون دولار من هذه الآلية، وهو ما يمثل استمرارا لنمط النمو بالنسبة للتمويل الجماعي من مستوى خط الأساس لعام 2017 البالغ 341 مليون دولار. ويسند الدعمُ الذي يقدمه البرنامج الإنمائي لأهداف التنمية المستدامة و منظومة الأمم المتحدة الإنمائية الأوسع نطاقا هذا الجهدَ.

استخدام الموارد (النفقات)

28 - بلغت النفقات للفترة 2018-2019 ما قدره 10,3 بلايين دولار، وهو ما يمثل 87 في المائة من المستوى المقرر البالغ 11,7 بليون دولار على النحو المبين في الجدول 1 من المرفق 2. وتفاوت التنفيذ حسب المناطق والمكاتب القطرية نتيجة للظروف المحلية وبسبب عملية فصل الارتباط مع نظام المنسقين المقيمين، مما أدى إلى شغور مؤقت في وظائف قيادية على الصعيد الميداني.

29 - ويعرض المرفق 4 النفقات الفعلية المبلغ عنها في الفترة 2018-2019 على المستوى القطري حسب تصنيف البلدان (البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل، والبلدان المتوسطة الدخل التي يزيد نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي فيها على 660 6 دولاراً ، والبلدان المؤهلة المستفيدة من البرامج والبلدان المساهمة الصافية)، تماشياً مع قرارات المجلس التنفيذي 28/2012 و 28/2013 و 30/2013. ويبين المرفق أن 43 في المائة من مجموع الموارد البرنامجية والمؤسسية على الصعيد القطري قد أنفِقت في البلدان المنخفضة الدخل. وهذا يقل بنسبة 25 في المائة عن مستوى 57 في المائة من مجموع الموارد البرنامجية والمؤسسية المبلغ عنه في الفترة السابقة (2014-2017)، وهو ما يتماشى مع ارتقاء 16 بلدا إلى فئة البلدان المتوسطة الدخل، مما أدى إلى انخفاض عدد البلدان المنخفضة الدخل من 56 بلدا في دورة البرمجة الماضية (2014-2017) إلى 40 بلدا في دورة البرمجة الحالية. وتجدر الإشارة إلى أن حصة البلدان المتوسطة الدخل من مجموع الموارد أعلى في الفترة 2018-2019، حيث تشمل، على وجه الخصوص، موارد أخرى مقدمة من البلدان المستفيدة من البرامج، وهي الموارد المقدمة من الحكومات على سبيل تقاسم التكاليف (للاطلاع على التفاصيل، انظر المرفق 4).

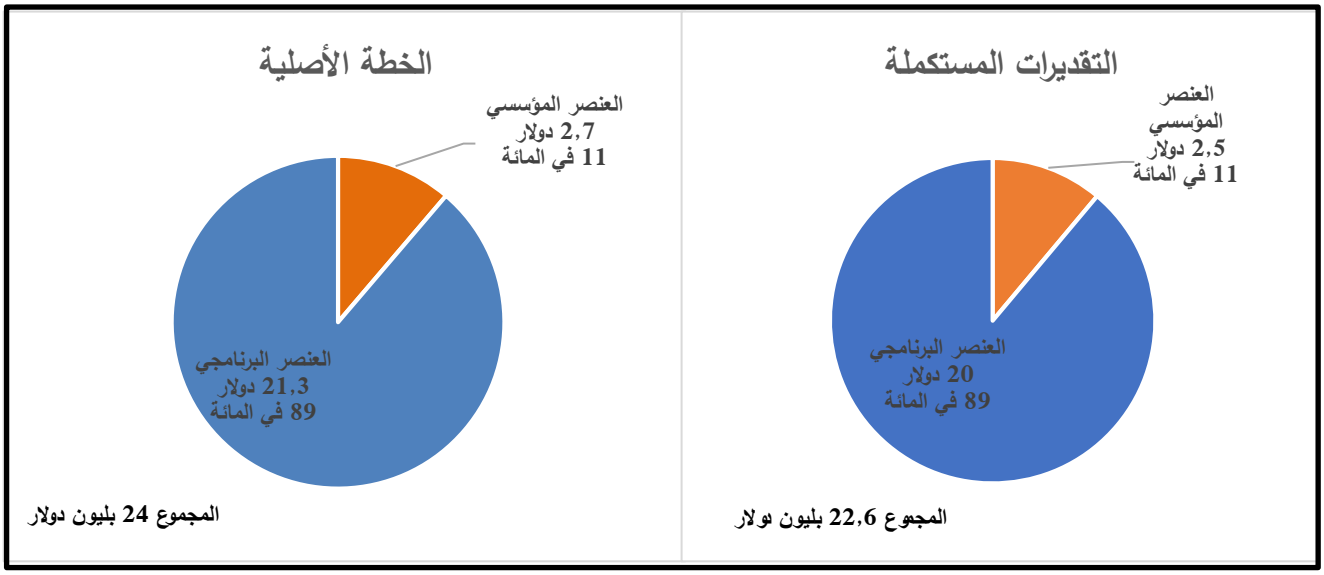
30 - وفيما يتعلق بالعنصر المؤسسي لخطة الموارد المتكاملة، بلغت النفقات 1,2 بليون دولار، أي أقل من المستوى المقرر البالغ 1,4 بليون دولار. وعكسَ ذلك، من بين عوامل أخرى، النقص المؤقت في الإنفاق على التكاليف المتصلة بالموظفين المذكورة أعلاه عبر المناطق والمكاتب القطرية، وكنتيجة لأوجه الكفاءة التشغيلية والتوحيد على مستويي المقر والميدان، مما أدى إلى زيادة الموارد المتاحة للبرامج والخدمات المخصصة للأنشطة الإنمائية. وكان من بين عدد العناصر التي أثرت على أوجه الكفاءة التشغيلية تجميع المهام. فقد أدى كل من زيادة التجميع وتوحيد الحيز المكاني على صعيدَي المقر والميدان إلى تحقيق الفعالية والكفاءة، وسيسهم في زيادة أوجه الكفاءة بأكثر من ذلك خلال ما تبقى من فترة الخطة الاستراتيجية 2020-2021 وما بعدها.

31 - وعلى الرغم من التحديات التي ووجهت خلال هذه الفترة الأولية من الخطة الاستراتيجية وبفضل الإجراءات المتعمدة التي اتخذتها قيادة البرنامج الإنمائي، من المهم ملاحظة أنه بالنسبة لكل دولار من النفقات، أنفق 91 سنتا على البرامج والخدمات لتحقيق نتائج إنمائية. وبفي ذلك بالمستوى المستهدف المحدد في ميزانية الفترة 2018-2021 ويمثل تحسنا كبيرا مقارنة بمستوى 88 سنتا خلال الفترة 2014-2017 (انظر المرفق 2، الشكل ألف).

32 - ويقدم الشكل الثالث أدناه مقارنة لفئات الإنفاق الرئيسية بين أرقام التخطيط الأصلية والتقديرات المستكملة. ويقدم الجدول 2 من المرفق 2 تفاصيل عن خطة الموارد المتكاملة المقدرة للفترة 2018-2021، بما في ذلك مقارنة مع التقديرات المستكملة، حسب فئة تصنيف التكاليف.

الشكل الثالث

الاستخدام المقرر الأصلي لمجموع الموارد المخصصة للعنصر البرنامجي والعنصر المؤسسي مقارنة بالتقديرات المستكملة، 2018-2021



استشراف المستقبل

33 - تحدد خطة التنمية المستدامة لعام 2030 للمجتمع العالمي أهدافا طموحة ومفضية إلى التحول، تقابلها احتياجات تمويلية لم يسبق لها مثيل. ولتلبية هذه الاحتياجات، لا تدعو خطة عمل أديس أبابا إلى توفير موارد مالية أكبر بكثير للنهوض بخطة عام 2030 فحسب، بل أيضا إلى إيجاد أدوات جديدة ومبتكرة لإيصال هذه الموارد. ويهدف البرنامج الإنمائي إلى استحداث استراتيجي لفرص جديدة لتعبئة أموال إضافية وتوسيع قاعدة الجهات الفاعلة التي تسهم في تمويل التنمية من خلال وضع منتجات مبتكرة مثل ضمانات القروض، والاستثمار ذي الأثر الإيجابي، والسندات ذات الأثر الاجتماعي. ولا تزال هذه المنتجات في مرحلة البحث والتطوير ولكنها تستند إلى الدروس المستفادة من القطاع الخاص، وستصمم لتعزيز الشراكات مع الناس والصناديق الرأسية والقطاع الخاص.

تسريع وتيرة إنجاز أعلى النتائج البرنامجية جودة

34 - وقد أعاد البرنامج الإنمائي تحديد نموذج أعماله ليصبح نموذجا قائما على تضافر النظم والعمليات والأدوات والشراكات وأشكال التمويل التي تدعم بفعالية وكفاءة تحقيق النتائج في مجال التنمية. ومع تغيُّر سياقات التنمية، يتعين أن يخضع نموذج أعمال البرنامج الإنمائي هذا للتحسين باستمرار لكي يلبّي المطالب المتغيِّرة للحكومات المستفيدة من برامجه.

35 - وكما نوقش في مستهل هذا التقرير، ينبغي أن يُقرأ استعراض منتصف المدة لخطة الموارد المتكاملة والميزانية المتكاملة بالاقتران مع استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية، الذي يقدم مزيدا من التفاصيل والسياقات عن أعمال البرامج الإنمائي من أجل التعجيل بوتيرة تحقيق النتائج الإنمائية من خلال إنشاء شبكة السياسات العالمية، والابتكار الرقمي، وتدريب الموظفين، وتحسين أساليب العمل.

السعي لتحقيق الكفاءة باستمرار

36 - وقد تسنى للبرنامج الإنمائي بفضل استمراره في الانضباط والكفاءة الماليين أن يحتفظ بميزانية مؤسسية متوازنة في عامَي 2018 و 2019 تمشياً مع أهداف خطة المواد المتكاملة والميزانية المتكاملة للفترة 2018-2021 لضمان الاستدامة المالية. وفي الوقت نفسه، أتاحت أوجه الكفاءة تلك للبرنامج الإنمائي أن يموّل بالكامل النفقات المتكررة لميزانيته المؤسسية من إيرادات الميزانية المؤسسية المكتسبة في السنتين المعنيتين. وأتاحت أوجه الكفاءة هذه للبرنامج الإنمائي دعم القرار المقصود الذي اتخذه مدير البرنامج بعدم إنفاق مبلغ 49 مليون دولار من الموارد العادية الإضافية الذي وافق عليه المجلس التنفيذي لاستخدامه في أنشطة الإدارة. ويتعارض عدم استخدام مرفق الموارد المعتمد هذا مع فترات الخطة الاستراتيجية السابقة التي بمقتضاها مُوِّلت النفقات المتكررة للميزانية المؤسسية من إيرادات الميزانية المؤسسية المكتسبة في السنة واستُخدمت الاحتياطيات حسب تقدير مدير البرنامج. ففي حالة الموارد العادية لخطة الموارد المتكاملة والميزانية المتكاملة للفترة 2018-2021، أدى الانخفاض في نفقات الميزانية المؤسسية إلى ارتفاع نسبة ما يُخصص من الموارد العادية لبرامج التنمية إلى 64 في المائة من 62 في المائة (أي بنحو 20 مليون دولار)، في حين انخفضت نسبة الموارد العادية المستخدمة في أنشطة الميزانية المؤسسية من 38 في المائة إلى 36 في المائة مقارنة بالفترة السابقة، وكلها ساهمت في تحقيق نتائج التنمية التي حققها البرنامج الإنمائي على النحو المبين في الإطار المتكامل للنتائج والموارد لعامَي 2018-2019.

37 - وكما ذُكر أعلاه أيضا، فقد تمكن البرنامج الإنمائي، رغم ما صادفه من تحديات في الفترة 2018-2019، من إنفاق ما قدره 91 سنتاً من كل دولار من نفقاته على البرامج الإنمائية مقابل 88 سنتا في الفترة 2014-2017. ويتضح من الإطار المتكامل للنتائج والموارد أن معدل الكفاءة الإدارية في البرنامج الإنمائي يتحسن باستمرار وما زال دون مستوى الهدف المرحلي السنوي المقابل. واعتباراً من عام 2019 فصاعداً، أصبح الهدف المرحلي والمبالغ الفعلية على حد سواء، وتمشياً مع الفئات المنسقة التي اعتمدها المجلس التنفيذي فيما يتعلق بتصنيف التكاليف، يشملان التكاليف المتصلة بالأنشطة الإدارية التي كانت سابقاً (أي في عام 2018 والسنوات السابقة، حين كان البرنامج الإنمائي يدير نظام المنسقين المقيمين) تتدرج في الخدمات "الأساسية" التي يقدمها المنسق المقيم/الممثل المقيم للبرنامج الإنمائي والمكتب القطري للبرنامج الإنمائي إلى مهام التنسيق والتمثيل في منظومة الأمم المتحدة. وبذلك فإن أداء البرنامج الإنمائي، وبعد أن حسم في هذا النهج، ما زال يفوق هدفه السنوي. وخلال الفترة 2018-2019، تجاوز البرنامج الإنمائي مستوياته المستهدفة، حيث انتقل في مجال الكفاءة الإدارية إلى نسبة قدرها 6,7 في المائة (فعلية) مقابل 6,9 في المائة (مرحلية) في عام 2018، و 7,5 في المائة (فعلية) مقابل 7,7 في المائة (مرحلية) في عام 2019[(2)].

استرداد التكاليف

38 - فيما يتعلق بالسياسة المنسقة لاسترداد التكاليف، واصل البرنامج الإنمائي، بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) وصندوق الأمم المتحدة للسكان وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة) تعاونه مع المجلس التنفيذي في تصنيف التكاليف

(2) تعكس أرقام عام 2019 أثر قرار الجمعية العامة 279/72 المتعلق بفصل نظام المنسقين المقيمين عن البرنامج الإنمائي.

واستردادها. واستجابةً لقرار المجلس التنفيذي 9/2013، يقدم المرفق 3 معلومات مستكملة مفصلة عن معدلات سياسة البرنامج الإنمائي المتعلقة باسترداد التكاليف مع التركيز على الإعفاءات من رسوم الدعم الإداري العام.

39 - وما زال موقف البرنامج الإنمائي ثابتا في الوفاء بالتزامه بتحقيق إعادة التنظيم الأمثل لمنظومة الأمم المتحدة، وبسياسته المنسقة تماما لتصنيف التكاليف واستردادها من أجل تنفيذ خطة عام 2030. وفي هذا الصدد، فإن المناقشة المتعلقة بالمهام الإدارية المشتركة البالغة الأهمية، وعلى الرغم من اقتراح الاحتفاظ بها في إطار السياسة الجديدة لاسترداد التكاليف، قد تستلزم التوسع في تفصيلها حيثما وُجد مزيد من الآثار على البرنامج الإنمائي نتيجةً لعملية فصل الارتباط به.

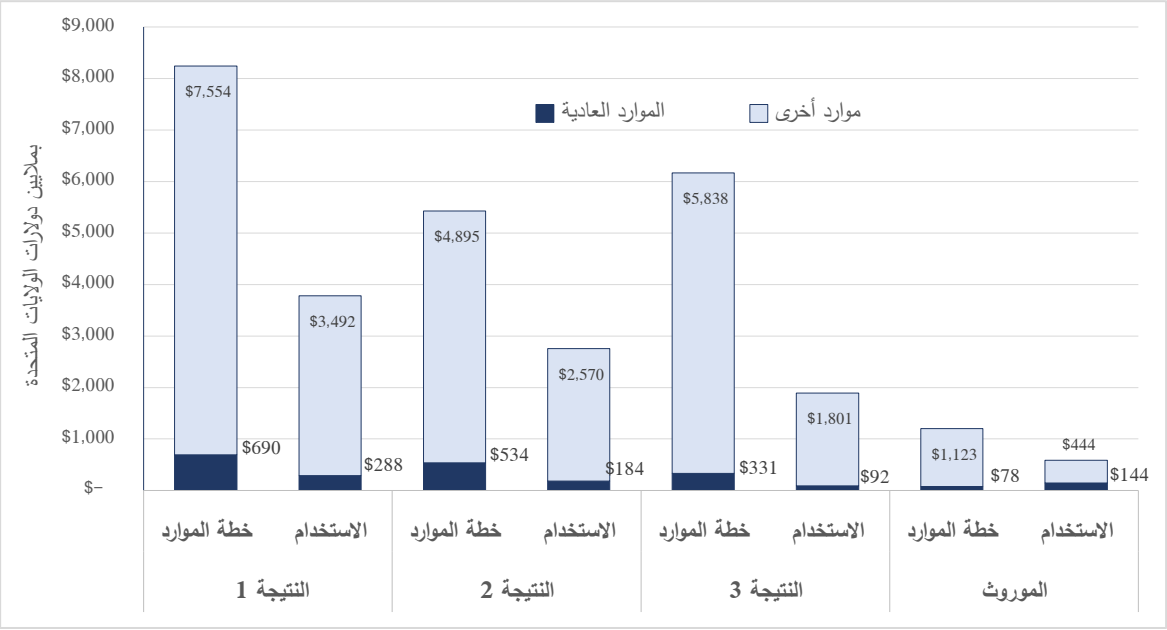
ثالثا - الإطار المتكامل للنتائج والموارد

40 - يجسِّد الإطار المتكامل للنتائج والموارد الخطةَ الاستراتيجية للفترة 2018-2021 في مجموعة من النتائج الإنمائية والتنظيمية تبيّن الكيفية التي سيتبعها البرنامج الإنمائي في استخدام الموارد التي عهِدت بها إليه الدول الأعضاء وجهات أخرى لتنفيذ ولايته ورؤيته. وقد بلغت نفقات البرنامج الإنمائي، عن منتصف الفترة المشمولة بالخطة، 10,3 بلايين دولار أو 88 في المائة من المستوى المقرر له و 43 في المائة مقابل خطته للسنوات الأربع بمبلغ 24 بليون دولار.

41 - وفي الفترة 2018-2019، بلغت النفقات البرنامجية 9,1 بلايين دولار، أي ما نسبته 43 في المائة من التقدير الأصلي البالغ 21,3 بليون دولار في خطة السنوات الأربع. وأنفق البرنامج الإنمائي 3,8 بلايين دولار للنهوض بالقضاء على الفقر بجميع أشكاله وأبعاده (النتيجة 1)، و 2,8 بليون دولار لتسريع التغيرات الهيكلية من أجل تحقيق التنمية المستدامة (النتيجة 2)، و 1,9 بليون دولار لتعزيز القدرة على الصمود في مواجهة الصدمات والأزمات، و 0,6 بليون دولار لدعم التدخلات الموروثة من الخطة الاستراتيجية السابقة.

الشكل الرابع

النفقات البرنامجية للفترة 2018-2019 مقابل خطة الموارد للفترة 2018-2021



42 - على الصعيد المؤسسي، أنفق البرنامج الإنمائي 1,1 بليون دولار، أي ما نسبته 41 في المائة من مستوى الخطة الرباعية السنوات البالغ 2,7 بليون دولار من أجل تسريع وتيرة إنجاز أفضل النتائج البرنامجية، وتحقيق الكفاءة والفعالية التنظيميتين، وإتاحة ترتيبات الخدمات التشغيلية لتحقيق نتائج الأمم المتحدة على نطاق المنظومة، وتنسيقها، واتساقها. ويتناول استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية ومرفقها إنجازات البرنامج الإنمائي بمزيد من التفاصيل.

تعزيز الصلة بين النتائج والموارد، وتيسير إجراء تحليل للحساسية أيضا

الاستفادة من الحضور القوي لمكاتب البرنامج الإنمائي القطرية في دعم الشركاء، بما في ذلك منظومة الأمم المتحدة، من خلال توفير قاعدة للتكامل

رابعا - استعراض الميزانية المتكاملة (الموارد العادية)

توضيح دور الموارد الأساسية، وعكس الاتجاه التنازلي

ألف - دور الموارد العادية

43 - أكد كل من الجمعية العامة، في قرارها 243/71، والمجلس التنفيذي، في قرارات عديدة، واللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية، على أهمية توافر الموارد العادية للبرنامج الإنمائي، التي تظل حجر

الأســاس لهذه المنظمة وتشــكل ركيزة داعمة للبلدان الأشــد فقراً. وتتوقف قدرة البرنامج الإنمائي على تنفيذ الخطة الاستراتيجية وتقديم الدعم للحكومات في تنفيذها خطة عام 2030 على قاعدة تمويل مرنة ومستدامة.

44 - وقد أعاد البرنامج الإنمائي، واضعاً في اعتباره توجيهات المجلس التنفيذي بشأن الاستخدام المركز للموارد الموارد العادية، صــياغة دور هذه الموارد، بما يتفق مع الأهداف التالية للميزانية المتكاملة للفترة 2018-2021، التي تسند إلى ركائز الميزانية المتكاملة الثلاث التالية:

(أ) تحقيق أوجه تآزر عن طريق التكامل بين العناصر البرنامجية والمؤسسية للميزانية؛

(ب) الاستفادة من الإطار المنسق لتصنيف التكاليف على النحو المتفق عليه مع صندوق الأمم المتحدة للسكان واليونيسف وهيئة الأمم المتحدة للمرأة، من أجل الاستجابة لاستعراض السياسات الشامل الذي يجري كل أربع سنوات وتعزيز استخدام الموارد بمزيد من الشفافية والكفاءة؛

(ج) تحسين مواءمة التكاليف من خلال التنفيذ الأكثر صرامة والمحدد الأهداف لسياسة منسقة لاسترداد التكاليف (انظر DP/FPA-ICEF-UNW/2020/CRP.1).

45 - وتظل الموارد العادية ذات أهمية بالغة للبرنامج الإنمائي ليس فحسب لدعم جهود البلدان المنخفضة الدخل الرامية إلى للقضاء على الفقر، بل أيضا لاختبار نُهج مبتكرة وسد أوجه العجز الحاد في الموارد في المجالات التي لا يجتذب فيها البرنامج الإنمائي موارد كافية، مثل المسائل الجنسانية. فإتاحة موارد عادية مرنة ويمكن التنبؤ تمكّن المكاتب القطرية من تلبية مطالب الحكومات المستفيدة من البرامج لتحقيق الاستدامة الطويلة الأمد بدلاً من جعل التدخلات متمحورة حول أولويات المانحين عبر تمويل المشاريع القصيرة الأمد. والموارد العادية، التي تشكل العمود الفقري للبرنامج الإنمائي، تحفز المنظمة وترسخ إنجازاتها في الميدان وتتيح لها استبقاء الاستثمارات الناجحة وتوسيع نطاقها.

المساهمات

46 - في الفترة 2018-2019، بلغت المساهمات في الموارد العادية 1,3 بليون دولار[3]، أي ما نسبته 96 في المائة من التقديرات المقررة. ويدل هذا الأمر على استمرار الدعم القوي المقدم من شركاء التمويل. ويمكن أن يُعزى العجز البالغ 40 في المائة، أي بمبلغ 23 مليون دولار، إلى تقلبات سعر الصرف التي أسفرت عن خسائر صافية. ويبذل البرنامج الإنمائي قصارى جهوده للتخفيف من الأثر السلبي المترتب على تقلبات سعر الصرف، وذلك استنادا إلى جداول السداد التي تقدمها الدول الأعضاء قبل حلول السنة.

النفقات

47 - فيما يتعلق بالنفقات، استفاد البرنامج الإنمائي من أوجه الكفاءة الإدارية لزيادة إنفاقه البرنامجي إلى الحد الأقصى. فقد أدى توسيع نطاق عملية تصنيف المهام في مجموعات وتوحيد الحيز المكاني على صعيدَي المقر والميدان إلى تحقيق الفعالية والكفاءة، وسيسهم في زيادة أوجه الكفاءة بأكثر من ذلك خلال ما يتبقى من فترة الخطة 2020-2021 وما بعدها. وخلال السنتين الأوليَين من فترة الخطة الاستراتيجية، أدى ذلك إلى زيادة في النفقات البرنامجية للبرنامج الإنمائي بما نسبته 62 في المائة من الميزانية المؤسسية

(3) مع مراعاة مبلغ 12 مليون دولار مقدم من حكومة الولايات المتحدة يُتوقع استلامه بحلول آذار/مارس 2020.

إلى 64 في المائة. وسمح تخفيض نفقات الميزانية المؤسسية من الموارد العادية بزيادة نسبة الموارد العادية المخصصة لبرامج التنمية بحوالي 20 مليون دولار. وقد تحقّق هذا النمو على حساب العنصر المؤسسي من الميزانية المتكاملة، الذي انخفض من 38 في المائة إلى 36 في المائة من المبالغ الفعلية للفترة 2018-2019. انظر الجدول 2 أدناه.

الجدول 2

العنصران البرنامجي والمؤسسي من الميزانية المتكاملة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي

الموارد العادية	التقديرات عند التخطيط المستكملة للفترة 2018-2019		المبالغ الفعلية للفترة 2018-2019	
	النسبة المئوية من المجموع	المبلغ (بملايين دولارات الولايات المتحدة)	النسبة المئوية من المجموعة	المبلغ (بملايين دولارات الولايات المتحدة)
العنصر البرنامجي	62	845	64	784
العنصر المؤسسي	38	511	36	443
المجموع	**100**	**1 356**	**100**	**1 227**
العنصر المؤسسي				
فعالية التنمية	25	129	22	97
تنسيق الأنشطة الإنمائية للأمم المتحدة	16	80	17	74
الإدارة	55	281	58	256
الأغراض الخاصة	4	22	4	17
المجموع	**100**	**511**	**100**	**443**

باء - استعراض العنصر البرنامجي من الميزانية المتكاملة

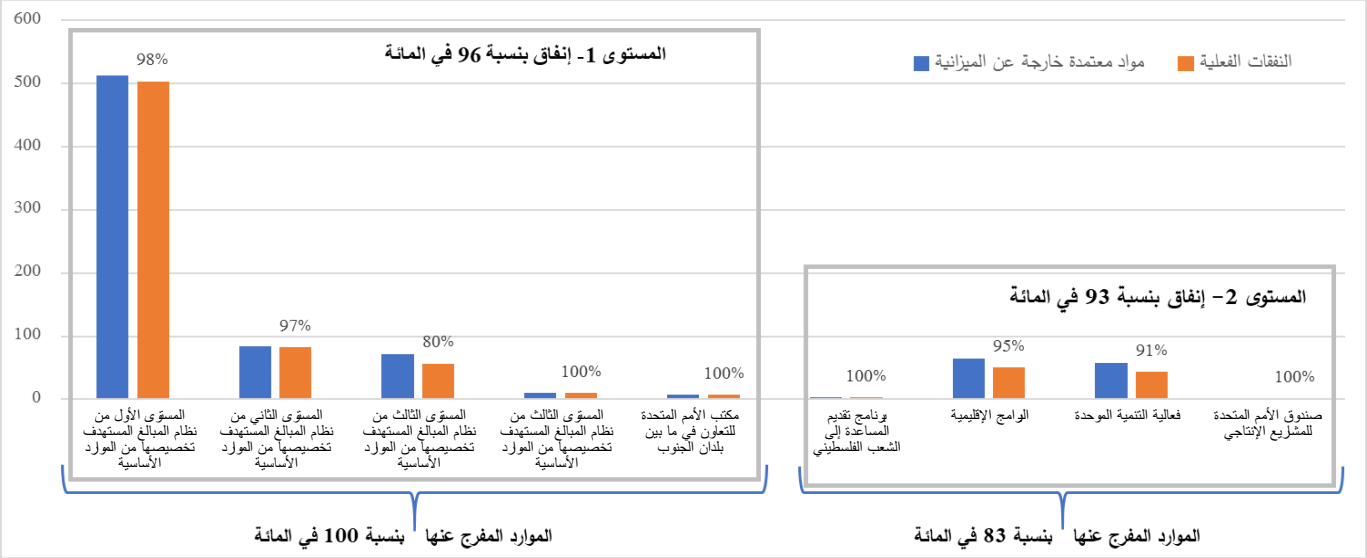
48 - تُخصص الموارد العادية للأنشطة البرنامجية على الصعيد القطري من خلال نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية المعروف باسم TRAC والذي ترد مناقشته بتفصيل أدناه. فخلال الفترة 2018-2019، كان مستوى النفقات البرنامجية للبرنامج الإنمائي متماشياً مع التقديرات عند التخطيط من الميزانية المتكاملة. وترد أدناه مناقشة مفصلة لبنود نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية للبرنامج الإنمائي، ولا سيما المستوى 2 من النظام.

49 - وفيما يتعلق بالفترة 2018-2021، وُضع نهج التحصين ذي المستويين للأنشطة الإنمائية المعتمد في الآونة الأخيرة. وفي إطار هذا النهج، وفي حالة تخفيض الموارد العادية بنسبة 5 في المائة، لا تُخفض البنود المشمولة بالمستوى 1 ولكن البنود المشمولة بالمستوى 2 تُخفض. وإذا انخفضت الموارد بأكثر من 5 في المائة عن مستواها في مرحلة التخطيط، تُخفض البنود في المستويين 1 و 2 بنسبة متساوية. ولذلك حُصِّنت البنود المتعلقة بالمستوى 1 من نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية (TRAC-1)، والمستوى 3 من النظام (TRAC-3)، ومكتب تقرير التنمية البشرية، ومكتب الأمم المتحدة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب، من الأثر الناجم عن انخفاض مستويات الاشتراكات في السنتين الأوليَين من الفترة 2018-2021. وبالإضافة إلى ذلك، وخلافاً للميزانيات المتكاملة السابقة التي لم تحصِّن موارد المستوى 2 من النظام، لم تسجِّل بنود الميزانية أوجه انخفاض مرتبطة بالعجز في المساهمات.

50 - وتستند العناصر البرنامجية من الميزانية المتكاملة إلى مبادئ مترابطة تتمثل في إمكان التنبؤ بالموارد والشمول والتدرج، وهي مبادئ أعاد المجلس التنفيذي تأكيدها في قراره 1/2012. ويرتبط مبدأ إمكان التنبؤ بالموارد بتوافر ما يكفي من الموارد العادية لضمان استدامة نتائج البرنامج الإنمائي وطابعه المتعدد الأبعاد. ويضمن مبدأ الشمول توافر الموارد والأنشطة الإنمائية للبرنامج الإنمائي لدعم جميع البلدان المؤهلة. أما مبدأ التدرج فإنه يركّز على توزيع الموارد البرنامجية العادية على البلدان المنخفضة الدخل وأقل البلدان نموا.

الشكل الخامس

العنصر البرنامجي من الميزانية المتكاملة للفترة 2018-2019: التقديرات عند التخطيط مقارنة بالمبالغ الفعلية



51 - يعرض الشكل الخامس نهج المستويين المتمثل في تمويل العنصر البرنامجي من الميزانية المتكاملة الذي بدأ العمل به في الميزانية المتكاملة للفترة 2018-2021. وفيما يلي بيان للمستويين المعنيين:

(أ) المستوى 1 ويشمل البنود 1 و 2 و 3 من نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية، ومكتب الأمم المتحدة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب، ومكتب تقرير التنمية البشرية؛

(ب) المستوى 2 ويشمل البرامج الإقليمية، وبرنامج تقديم المساعدة إلى الشعب الفلسطيني، وفعالية التنمية الموحدة، والبند البرنامجي الخاص بصندوق الأمم المتحدة للمشاريع الإنتاجية.

52 - ويُلاحظ أن ميزانيات البنود البرنامجية من المستوى 1 أُفرج عنها بالكامل تمشياً مع مستويات الميزانية التي أقرّها المجلس التنفيذي. وأدى ذلك إلى معدل تنفيذ إجمالي 96 في المائة. وحقق البندان 1 و 2 من نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية معدلَي تنفيذ نسبتهما 98 في المائة للأول و 97 في المائة للثاني، فيما حقق البند 3 معدل تنفيذ بنسبة 80 في المائة (مع ملاحظة الطابع المحدد لبند الميزانية الأخير). وحقق مكتب الأمم المتحدة للتعاون فيما بين بلدان الجنوب ومكتب التنمية البشرية كلاهما معدل تنفيذ بنسبة 100 في المائة خلال هذه الفترة.

53 - وتمشياً مع النهج ذي المستويين المتبع لتمويل البنود البرنامجية في حالة انخفاض المساهمات في الموارد العادية، أُفرج عن البنود البرنامجية من المستوى 2 بنسبة 83 في المائة. وقد بلغ إجمالي معدل تنفيذ الإنفاق مقارنة بهذه المستويات المنخفضة من الميزانية نسبةَ 93 في المائة مقابل الموارد المفرج عنها.

نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية

54 - تُخصَّص الموارد العادية للأنشطة البرنامجية على الصعيد القُطري من خلال نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية (TRAC). ويتألف هذا النظام من ثلاثة مستويات، وتربط فيه موارد المستويين 1 (TRAC-1) و 2 (TRAC-2) في مجمع مشترك لدعم البرامج القُطرية في حين تتاح موارد المستوى 3 (TRAC-3) من خلال مجمع منفصل لدعم التصدي للأزمات. وتشكِّل المبالغ المخصصة من النظام الأساس المالي للحضور البرنامجي للبرنامج الإنمائي في الميدان.

55 - وتستخدم العناصر البرنامجية المتبقية من الموارد العادية لتمويل ما يلي: (أ) أنشطة فعالية التنمية، التي تسهم بدور تكميلي في الأنشطة البرنامجية على الصعيد القُطري عن طريق توفير ضمان الجودة والقيادة الفكرية والابتكار؛ و (ب) البرامج الإقليمية، التي توفر الدعم للتعاون بين البلدان في جميع المناطق الخمس استجابةً للأولويات والتحديات الإنمائية.

56 - وتستخدم المنهجية الحسابية في البند 1 من نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية التابع للبرنامج الإنمائي معيارَ إمكانية التنبؤ من أجل ضمان الانتقال السلس من فترة الترتيبات البرنامجية الأخيرة إلى العمل البالغ الأهمية في إطار هذه الخطة الاستراتيجية. غير أن البند 1 من النظام المذكور يشمل أيضا، بحسب التكليف المسند إليه، نفس نطاقات النسب المئوية لتخصيص الموارد: البلدان المنخفضة الدخل، التي ما زالت تتلقى نسبة تتراوح بين 85 في المائة و 91 في المائة من هذه الموارد؛ والبلدان المتوسطة الدخل، بنسبة تتراوح بين 9 في المائة و 15 في المائة؛ وأقل البلدان نموا، وتشمل البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل على السواء، بنسبة لا تقل عن 60 في المائة. ويستند وجود البرنامج الإنمائي على الصعيد القطري إلى ما للبلدان من احتياجات مختلفة في مجال التنمية وذلك لضمان الاستجابة لأولوياتها الإنمائية الوطنية بكفاءة وفعالية.

57 - ويقدم البند 2 من نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية حوافز إضافية للبرامج ذات الأولوية العالية والبالغة الأثر، ويحفز البلدان على زيادة الاستعانة بالتمويل في إطار الموارد العادية، ويساعد في تعبئة موارد أخرى. غير أن التجربة المتراكمة على مر السنين كشفت عن بعض أوجه القصور الكبيرة والمترابطة في ذلك النظام، من قبيل الصلات بين النتائج والموارد، والتمويل المشتت، وتمويل العجز. ولذلك فإن من المهم توخّي أكبر قدر ممكن من النهج الاستراتيجي في استخدام أموال البند 2 من النظام وذلك للرفع إلى حد كبير من أداء المنظمة في المجالات الرئيسية. وقد روعي هذا الأمر عن تقديم الاقتراح الوارد في خطة الموارد المتكاملة للفترة 2018-2021.

58 - وفي ظل هذه الظروف، فإن سبل المضي قدما بالبند 2 من نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية ينطوي على إتاحة مرونة متوازنة للمكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية التي تعهدت بالتزامات مؤسسية تجاه المجلس التنفيذي ومتطلبات بيئة العمل السريعة التغيُّر. ويتمثل الهدف الشامل من ذلك في المساعدة على تحقيق نتائج إنمائية تكون متسقة مع التزامات البرنامج الإنمائي، سواء في الخطة الاستراتيجية أو الخطة المتكاملة للموارد، وترسيخ موقع المنظمة في سياق أهداف التنمية المستدامة وإصلاح

منظومة الأمم المتحدة الإنمائية. وقد أكدت المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية التابعة للبرنامج الإنمائي أن موارد البند 2 من نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية قد استُعين بها لتعزيز الشراكات الاستراتيجية، وجعل البرنامج الإنمائي في موقع يكون به شريكا إنمائيا رئيسيا في تحقيق التكامل بين أهداف التنمية المستدامة، والارتقاء بالمشاريع التجريبية. فعلى سبيل المثال، استُخدم تمويل البند 2 من النظام في الصومال واليمن من أجل تعزيز التأهب للإصلاح بوضع أساس متين للاستفادة من الحلول المبتكرة، وإرساء منابر للتعاون، والتحفيز على الاستعانة بشراكات وأدوات جديدة لغرض التنمية.

منهجية تخصيص الموارد والتصنيف الحالي للبلدان المنخفضة الدخل والبلدان المرتفعة الدخل

59 - رغم أن الخروج من وضع البلدان المنخفضة الدخل إلى وضع البلدان المتوسطة الدخل يشكّل نتيجة إيجابية بالنسبة لهذه البلدان، فإن هذا النهج يطرح التساؤل عن منهجية تخصيص الموارد فيما بعد الفترة 2018-2021. فالمنهجية الحالية المتبعة فيما يتعلق بموارد البندين 1 و 2 من نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية والتي أقرّها المجلس التنفيذي، استناداً إلى الدخل القومي الإجمالي، تخصص نسبة 85 في المائة للبلدان المنخفضة الدخل، وهو الحد الأدنى للنطاق المعتمد المتراوحة نسبته بين 85 في المائة و 91 في المائة. ويبيِّن هذا الأمر أن عدد البلدان المنخفضة الدخل انخفض من 63 بلدا في الفترة 2008-2013 إلى 40 بلدا في الفترة 2018-2021، على النحو المبين أدناه:

	الفترة 2008-2013	الفترة 2014-2017	الفترة 2018-2021
عدد البلدان المنخفضة الدخل	**63**	**56**	**40**
النسبة المئوية لموارد المستويين 1 و 2 من نظام المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية التي تُخصص للبلدان المنخفضة الدخل (على النحو الذي أقرّه المجلس التنفيذي)	87,2 في المائة	89,6 في المائة	85,0 في المائة

60 - وفي سياق التنمية السريع التغيُّر، فإن من المتوقع، استناداً إلى البيانات الراهنة، أن يستمر عدد البلدان المنخفضة الدخل في الانخفاض في الفترة المقبلة من الخطة، أي اعتبارا من عام 2022 فصاعداً، مع خروج المزيد من البلدان من وضع البلدان المنخفضة الدخل إلى وضع البلدان المتوسطة الدخل. ومن شأن ذلك أن يؤدي بتخصيص الموارد للبلدان المنخفضة الدخل إلى ما دون عتبة 85 في المائة الصادر بشأنها تكليف من المجلس التنفيذي، على الرغم من أن مخصصات المبالغ المستهدف تخصيصها من الموارد الأساسية لا تزال في الوقت الراهن متماشيةً مع التقديرات عند التخطيط. ويجدر بالإشارة أن البلدان المتوسطة الدخل، على النحو المبيَّن في تقرير التنمية البشرية لعام 2019، كثيرا ما تتكبد عواقب وخيمة من جراء هذا التصنيف لأنها كثيرا ما تُحرم من المساعدة الإنمائية. والواقع هو أنه على الرغم مما تحقق من نمو اقتصادي إجمالي في العديد من الاقتصادات، توجد مستويات متزايدة من عدم المساواة تكتنف نمو الإيرادات الإجمالية.

جيم - استعراض العنصر المؤسسي من الميزانية المتكاملة

61 - تسلِّم الميزانية المتكاملة للبرنامج الإنمائي بأوجه التآزر والروابط بين النتائج الإنمائية والنتائج المؤسسية على الصعد القطري والإقليمي والعالمي. وتسلِّم بأن الأنشطة المؤسسية وتمويلها تشكِّل عاملين أساسيين من عوامل التمكين الاستراتيجية لتحقيق النتائج الإنمائية. ومن ثم، فإن التمويل في إطار الموارد

العادية لهذه الأنشطة المؤسسية يمثّل عنصرا أساسيا من الميزانية المتكاملة ولتنفيذ الخطة الاستراتيجية وخطة الموارد المتكاملة ذات الصلة بها.

62 - وبلغ الإنفاق من الموارد العادية على العنصر المؤسسي للفترة 2018-2019 ما قدره 443 مليون دولار، مقابل مستوىً مقرر قدره 511 مليون دولار، أي بنسبة 87 في المائة. ويمثّل ذلك انخفاضا من 38 في المائة إلى 36 في المائة من الميزانية المتكاملة، وهو انخفاض يمكن أن يُعزى عموماً إلى توخّي الفعالية من حيث التكاليف والمبادرات المبتكرة التي أكملت جهود البرنامج الإنمائي في مجال فعالية الإدارة. ولم يتجاوز البرنامج الإنمائي حدوده المقررة لنفقات الإدارة خلال الفترة 2018-2019، التي بلغت 256 مليون دولار مقابل مستوى مقرر قدره 281 مليون دولار.

63 - ويتناول استعراض منتصف المدة للخطة الاستراتيجية النتائج التنظيمية والمؤسسية العامة بتعمق، بما في ذلك تحقيق المزيد من الفعالية والكفاءة. وفي ظل هذه الظروف، حقق البرنامج الإنمائي توازنا في ميزانيته المؤسسية في عام 2019 للعام الثالث على التوالي. واتخذ مدير البرنامج قرارا مقصودا بعدم إنفاق مبلغ 49 مليون دولار الإضافي الذي وافق المجلس التنفيذي على استخدامه في أنشطة الإدارة في عام 2017، وذلك لكفالة الامتثال التام لسياسة استرداد التكاليف التي أقرّها المجلس. ومن ثم، ظلت الميزانية المؤسسية للبرنامج الإنمائي متوازنة في العامين الأوليَين من فترة الخطة.

64 - ويجدر بالإشارة أن أوجه الكفاءة السالفة الذكر التي أسفرت عن ميزانية متوازنة تحققت في الوقت الذي كان فيه البرنامج الإنمائي لا يزال بمقدوره تحقيق النتائج المبينة في الإطار المتكامل للنتائج والموارد. ومكّن ذلك البرنامجَ الإنمائي من توفير مستوى أكبر من التمويل للبرامج وسيمكنه من الاستثمار في تعزيز المهام الرئيسية.

65 - ويبين الجدول 3 أدناه مقارنة بين العنصر المؤسسي من الميزانية المتكاملة للفترة 2018-2019، حسب فئات الإنفاق، والتقديرات المستكملة مع مراعاة المبالغ الفعلية لعامَي 2018 و 2019. ويشير تحليل الفروق إلى أن البرنامج الإنمائي من المقدر أن يظل في حدود المستويات المقدرة في الأصل، ولا سيما فيما يتعلق بالفئات الرئيسية للسفر والخبراء الاستشاريين. ويرتبط أكبر مستوى لمبلغ نقص الإنفاق المحسوب بقيمة الدولار المطلقة بفئة تكاليف الوظائف (أي المرتبات والاستحقاقات)، بمبلغ 64 مليون دولار من التقدير الأصلي البالغ 454 مليون دولار، وهو ما يتعارض مع حالة ارتفاع عامل الشغور المؤقت خلال فترة عام 2019. ومع وجود ملاك موظفين كامل، فإن الإنفاق على الوظائف سيكون متماشيا مع المستويات المدرجة في الميزانية للعامين المقبلين من فترة الخطة الاستراتيجية.

الجدول 3

العنصر المؤسسي من الميزانية المتكاملة حسب فئة النفقات: التقديرات عند التخطيط للفترة 2018-2019 مقارنة بالمبالغ الفعلية للفترة 2018-2019

(بملايين دولارات الولايات المتحدة)

فئة الإنفاق	تقديرات الميزانية 2018-2021	المبالغ الفعلية للفترة 2018-2019 والتقديرات عند التخطيط للفترة 2020-2021	الفروق	
			$	%
الوظائف	856,5	792,5	(64,0)	7-
تكاليف الموظفين الأخرى	2,1	1,7	(0,4)	19-
الخبراء الاستشاريون	37,9	29,2	(8,7)	23-
السفر	22,1	22,1	0,0	%0
النفقات التشغيلية	130,0	127,0	(3,0)	2-
الأثاث/المعدات	5,1	5,1	(0,0)	1-
المبالغ المستردة/المساهمات	12,2	10,8	(1,4)	11-
المخصصات للاستثمارات الاستراتيجية	28,0	24,5	(3,5)	12-
مجموع النفقات	**1 093,9**	**1 012,8**	**(81,1)**	7-

الوظائف

66 - أدى فصل نظام المنسقين المقيمين عن البرنامج الإنمائي إلى شغل العديد من الوظائف القيادية الجديدة في البرنامج على الصعيد القطري في عام 2019. وقد واصل البرنامج الإنمائي تقديم الدعم لسير عمل نظام المنسقين المقيمين المستقل والمعاد تنشيطه، حيث يساعد في كفالة تمكين المنسقين المقيمين ومكاتبهم من الاضطلاع على نحو سلس بما يناط بهم من مهام التنسيق الحاسمة الأهمية. وفي الوقت نفسه، حافظ البرنامج الإنمائي على استمرارية تصريف أعماله وواصل بنجاح الدفع قدما بالخطة الاستراتيجية للفترة 2018-2021. انظر المرفق 2 للاطلاع على لمحة عامة مفصَّلة عن الوظائف المصنفة في رتبة د-1 وما فوقها.

باء - الدروس المستفادة والتطلّع إلى المستقبل

67 - إن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي هو اليوم منظمة موفِّرة. واستجابةً للالتزامات التي تعهّد بها البرنامج تجاه المجلس التنفيذي، واصلت هذه المنظمة القيام بما يلي: (أ) الاستمرار في إثبات أنها أصبحت خلال العامين الماضيين أكثر كفاءة وفعالية مما كانت عليه؛ و (ب) إثبات أن مجموع مواردها المخصصة للبرامج والتنمية قد ازدادت؛ و (ج) التشديد على أهمية الموارد العادية لاستمرار أعمال المنظمة (وكأموال أولية لاجتذاب تمويل إضافي).

68 - وفي النصف الثاني من فترة الخطة، سيسعى البرنامج الإنمائي إلى مزيد من الإنتاجية والكفاءة والفعالية، وتحسين معدل الكفاءة الإدارية عند نظره في ما يُطرح من تحديات أمام دورة التخطيط الاستراتيجي المقبلة.

69 - وعن مسألة استرداد التكاليف، فإن المناقشة المتعلقة بالمهام الإدارية المشتركة البالغة الأهمية، المقترح الاحتفاظ بها في إطار السياسة الجديدة لاسترداد التكاليف، قد تستلزم مزيدا من التفصيل في ظل الأثر على البرنامج الإنمائي من عملية فصل الارتباط به. ومن المتوقع أن يتم التطرق إلى ذلك في الإطار النهائي لسياسة استرداد التكاليف الذي سيُقدم إلى المجلس التنفيذي في دورته العادية الثانية لعام 2020.

70 - ومع توفر حضور للبرنامج الإنمائي في نحو 170 بلدا وإقليما، فإنه يمتلك أكبر قاعدة تشغيلية في أسرة الأمم المتحدة، حيث يقدم طائفة وافرة وقدراً كبيرا من الخدمات للمنظومة برمتها. وسيتيح التحسن المطرد في كفاءته التشغيلية تعزيز التوجه نحو خدمة العملاء بحيث يقدم الدعم التشغيلي المتكامل بشكل أفضل إلى المنظمات الأخرى، ولا سيما الشركاء غير المقيمين.