

Distr.: General
8 January 2015
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة البرنامج والتنسيق

الدورة الخامسة والخمسون

الدورة الموضوعية، ١-٢٦ حزيران/يونيه ٢٠١٥

البند ٣ (ب) من جدول الأعمال المؤقت**

المسائل البرنامجية: التقييم

تقييم برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

موجز تنفيذي

سعى هذا التقييم الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى تقييم مدى ملاءمة وفعالية وكفاءة برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة)، والوقوف على ما إذا كان لدى الممثل العناصر التي تمكنه من تخطيط النتائج واتباع نهج إداري موجه نحو تحقيقها وإثبات تحققها بينما يشرع في خطته الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩.

وخلال الفترة قيد الاستعراض، اتخذ موئل الأمم المتحدة وضع وكالة الأمم المتحدة الرئيسية المسؤولة عن مجال ذي أولوية متنامية على الصعيد العالمي، ألا وهو التوسع الحضري المستدام. غير أن هذه الأولوية المؤسسية لم تعمم بعد على نطاق الوكالة. وفي بعض البلدان، يفتقر عمل الممثل تماماً إلى التركيز على التوسع الحضري المستدام، رغم الاحتياجات الراسخة المتصلة بالتوسع الحضري. وسيكون تعميم هذه الأولوية ضرورياً إذا ما أريد للموئل أن يحقق النتائج المستهدفة في مجال التوسع الحضري المستدام في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٩.

* أعيد إصدارها لأسباب فنية في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠١٥.

** E/AC.51/2015/1



وهناك أدلة على أن الموثل كان فعالاً في تحقيق نواتجه المستهدفة، رغم أن أدلة الإنجاز الموثوقة متاحة بشكل أيسر بالنسبة لمبادراته العالمية مقارنة بعملياته القطرية. والموثل، إذ يتطلع إلى المستقبل، ليس لديه بعد نظم مناسبة قائمة تثبت على نحو يتسم بالمصدقية ما إذا كانت النتائج المستهدفة قد تحققت في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٩، حتى بالنسبة لمجالات عمله الأكبر وذات الأولوية الأعلى والتي تنطوي على أشد درجة من الخطورة.

وعلى الرغم من المعوقات الخارجية الموثقة توثيقاً جيداً، أحرز الموثل تحسينات قابلة للقياس في النهج الذي يأخذ به لتحديد النتائج المستهدفة ولاتباع أسلوب إداري موجه نحو تحقيقها خلال الفترة قيد التقييم. وتشمل هذه التحسينات تحقيق المزيد من الاتساق الهيكلي مع أهداف نتائجه المؤسسية، وآلياته الكفيلة بتحسين نوعية مقترحات المشاريع، ونشر أداة متكاملة لإدارة المشاريع على شبكة الإنترنت، والسياسات الرئيسية لمساعدة الموثل في التوجه نحو تحقيق النتائج المستهدفة في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٩، وتحسين تعميم مراعاة المنظور الجنساني. غير أن غياب عدة عناصر رئيسية يمكن أن يعوق نجاح الموثل في المستقبل. وتشمل هذه العناصر عدم وجود آلية لإدارة المخاطر وإطار المساءلة، والضعف في إدارة المعلومات والمعارف، وعدم وجود استراتيجيات نهائية واضحة في عدد من المجالات الرئيسية مثل تعبئة الموارد والشراكات.

ويقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية سبع توصيات، يعتبر أن جميعها مهمة وفقاً لنظامه لتقييم مدى الأهمية الحيوية. وبحسب هذه التوصيات، ينبغي لموثل الأمم المتحدة القيام بما يلي:

- وضع سياسة لإدارة المخاطر وخطة عمل
 - وضع الصيغة النهائية لإطار للمساءلة
 - إكمال الخطط الاستراتيجية الإقليمية في المكاتب الإقليمية الأربعة، ووثائق البرامج القطرية للموثل في البرامج القطرية ذات الأولوية
 - تنقيح مسؤوليات ضمان الجودة الموكلة إلى الفريق الاستشاري للمشاريع
 - كفاءة تحديد المبادرات الأكثر عرضة للمخاطر في الوكالة لتخضع للتقييم، وتخصيص الأموال الكافية لهذه التقييمات
 - إنشاء نظام لتنظيم وتخزين وتبادل المعلومات والمعارف
 - الانتهاء من وضع خطة عمل لاستراتيجية تعبئة الموارد واستراتيجية الشراكة.
- ويوثق مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تقييمه أمثلة إيجابية في الممارسة الحالية للوكالة، مما يوحي بأن باستطاعة الوكالة، في حدود قدراتها الحالية، اتخاذ إجراءات بشأن هذه التوصيات.

مقدمة

١ - اختار مكتب خدمات الرقابة الداخلية برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة) لتقييمه على أساس تقييم المخاطر من أجل تحديد الأولويات على صعيد تقييم برامج الأمانة العامة. واختارت لجنة البرنامج والتنسيق هذا التقييم لتنظر فيه في دورتها الخامسة والخمسين المعقودة في عام ٢٠١٥ (انظر A/68/16، الفقرة ١٥٨). وأيدت الجمعية العامة هذا الاختيار في الفقرة ٥ من قرارها ٦٨/٢٠.

٢ - ويرد الإطار المرجعي العام لتقييم مكتب خدمات الرقابة الداخلية في الأنظمة والقواعد التي تحكم تخطيط البرامج والجوانب البرنامجية للميزانية ورصد التنفيذ وأساليب التقييم التي تحدد الغرض من التقييم على النحو التالي: (أ) تقرير أهمية وكفاءة وفعالية وأثر أنشطة المنظمة فيما يتعلق بأهدافها، وذلك بأقصى قدر ممكن من الانتظام والموضوعية؛ (ب) تمكين الأمانة العامة والدول الأعضاء من الاشتراك في دراسات منهجية بغية زيادة فعالية البرامج الرئيسية للمنظمة (انظر ST/SGB/2000/8، البند ٧-١). وأعد هذا التقرير امتثالاً لقواعد ومعايير فريق الأمم المتحدة المعني بالتقييم. والتُمتت تعليقات الإدارة على مشروع التقرير، وتم أخذها في الاعتبار عند إعداد التقرير النهائي. وترد تعليقات إدارة موئل الأمم المتحدة في المرفق الثاني، وخطة عمله من أجل تنفيذ توصيات مكتب خدمات الرقابة الداخلية، التي حظيت جميعها بالموافقة، في المرفق الثالث.

أولاً - معلومات أساسية

ألف - الولاية والتنظيم والموارد

٣ - أنشأت الجمعية العامة مركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية في عام ١٩٧٧ (انظر القرار ١٦٢/٣٢ (د-٣)). وفي قرارها ٢٠٦/٥٦، الذي اتخذته في عام ٢٠٠١، حولت لجنة المستوطنات البشرية وأمانتها ومركز الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل)، بما في ذلك مؤسسة الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية، إلى برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة). وموئل الأمم المتحدة هو وكالة الأمم المتحدة الرئيسية المسؤولة عن المستوطنات البشرية.

٤ - ويهدف موئل الأمم المتحدة، عملاً بالولاية المنوطة به، إلى تحقيق أثر على صعيدين. فعلى الصعيد التنفيذي، يضطلع الموئل بمشاريع التعاون التقني، مثل بناء مرافق المياه والصرف الصحي والماوى والأعمال الأخرى. وعلى الصعيد المعيارى، يسعى الموئل إلى التأثير على الحكومات والأطراف غير الحكومية في صياغة واعتماد وتنفيذ وإنفاذ السياسات والقواعد

والمعايير المؤدية إلى المستوطنات البشرية المستدامة والتوسع الحضري المستدام. ويرد الأساس المنطقي الذي تقوم عليه برامج موئل الأمم المتحدة بإيجاز في شكل مسار التأثير البرنامجي الذي وُضع لأغراض التقييم الذي يجريه مكتب خدمات الرقابة الداخلية (انظر المرفق الأول). ويمثل مسار التأثير البرنامجي، المتأصل في الأطر الاستراتيجية لموئل الأمم المتحدة، خريطة طريق بصرية تعبر عن الكيفية التي تهدف فيها الوكالة إلى إنجاز ولايتها وأهدافها المنشودة.

٥ - واستجابة لتقييم أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية في عام ٢٠٠٥، شرع الموئل في عام ٢٠٠٨ في خطته الأولى التي تشمل فترات سنتين متعددة، وهي الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣. ومنذ عام ٢٠١١، شارك الموئل في عملية إصلاح أدت إلى اعتماد خطة لاحقة، هي الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩، وإطار استراتيجي مرتبط بها للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ (انظر (A/67/6 (Prog.12)). وفي الخطة الاستراتيجية، أعاد الموئل هيكله عمله الموضوعي حول سبعة برامج فرعية. وهذه البرامج هي بالترتيب^(١):

- التشريعات والأراضي والحوكمة في المناطق الحضرية
- التخطيط والتصميم الحضريان
- الاقتصاد الحضري
- الخدمات الأساسية الحضرية
- الإسكان وتحسين أحوال الأحياء الفقيرة
- الحد من الأخطار والإصلاح
- البحوث وتنمية القدرات

٦ - ويتضمن الموئل سبعة فروع يقابل كل منها أحد هذه البرامج الفرعية، فضلاً عن مكتب المدير التنفيذي، وشعبة البرامج، وشعبة العمليات، وشعبة العلاقات الخارجية، وثلاثة مكاتب اتصال، وأربعة مكاتب إقليمية^(٢). وفي الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، كان الموئل يضم

(١) مجالات تركيز الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة هي: الدعوة والرصد وإقامة الشراكات على نحو فعال؛ وتعزيز التخطيط والإدارة والحوكمة في المناطق الحضرية على أساس المشاركة؛ وتوفير الأراضي والسكن لصالح الفقراء؛ وتوفير الهياكل الأساسية والخدمات السليمة بيئياً في المناطق الحضرية؛ وتعزيز نظم تمويل المستوطنات البشرية؛ والتفوق في الإدارة.

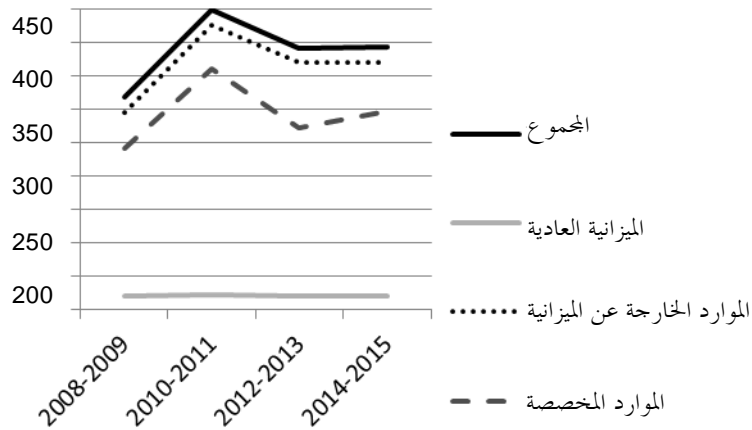
(٢) مذكرة المدير التنفيذي لموئل الأمم المتحدة، المعنونة "الهيكلة التنظيمية النهائي" (Final organizational structure)، ٧ آب/أغسطس ٢٠١٣.

٣٨٧ موظفا^(٣). كذلك احتفظ بأكثر من ٣٦٥ من الخبراء الاستشاريين وأكثر من ١٠٠٠ وظيفة ممولة من ميزانيات المشاريع على الصعيدين الإقليمي والقطري. وبما أن موئل الأمم المتحدة هو وكالة غير مقيمة، فإن هؤلاء الأفراد يشكلون أغلبية كبيرة من وجوده الميداني.

٧ - ويلخص الشكل الأول اتجاهات ميزانية الوكالة خلال فترات السنتين الأربع الأخيرة. وقد درج الموئل على الحصول على نسبة ٩٥ في المائة تقريبا من موارده من مصادر خارجة عن الميزانية، وترد نسبة كبيرة (أي ٧٥ في المائة) منها في شكل تبرعات مخصصة. وعقب انخفاض بنسبة ١٣ في المائة في ميزانية فترة السنتين ٢٠١٢-٢٠١٣ مقارنة بفترة السنتين السابقة (أي من ٤٤٩ إلى ٣٩١ مليون دولار)، ظلت موارد الوكالة بوجه عام مستقرة لفترة السنتين ٢٠١٤-٢٠١٥ عند مبلغ ٣٩٢ مليون دولار. غير أن نسبة التبرعات المخصصة الخارجة عن الميزانية من أصل هذا المجموع قد ازدادت، في حين أن نسبة موارده من الميزانية العادية قد شهدت انخفاضا طفيفا.

الشكل الأول

مجموع ميزانية موئل الأمم المتحدة (٢٠٠٨-٢٠١٥)، مع تبيان نسبة الميزانية العادية والموارد الخارجة عن الميزانية (بملايين دولارات الولايات المتحدة)



المصدر: HSP/GC/24/5 و A/68/6 (Sect. 15 Corr. 1).

(٣) جدول ملاك موظفي موئل الأمم المتحدة للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ المقدم إلى مجلس مراجعي الحسابات.

٨ - وورد مزيد من المعلومات الأساسية عن الموثل وبيئات عمله بالتفصيل في ورقة استهلالية وُضعت في بداية هذا التقييم.

باء - إطار التقييم: النطاق والغرض والمنهجية

النطاق والغرض

٩ - سعى التقييم إلى القيام، بصورة منهجية وموضوعية قدر الإمكان، بتحديد مدى ملاءمة وفعالية وكفاءة موئل الأمم المتحدة، فضلا عن نهجه في تحديد النتائج المستهدفة والإدارة الموجهة نحو تحقيقها وإثبات تحققها خلال الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣. وبالإضافة إلى تعزيز النقاش فيما بين الدول الأعضاء، سعى مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى تعزيز النقاش في إطار موئل الأمم المتحدة بشأن ما إذا كان لديه العناصر اللازمة للنجاح بينما يشرع في خطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩.

المنهجية

١٠ - وقام مكتب خدمات الرقابة الداخلية بصورة منتظمة باستعراض الأدلة المستقاة من طائفة واسعة من المصادر، بما في ذلك ما يلي:

(أ) استعراض مكثي رسمي لأكثر من ٦٦٠ وثيقة^(٤)؛

(ب) إيفاء بعثات ميدانية إلى خمسة بلدان من أجل إجراء دراسات حالات إفرادية (الصومال وكولومبيا وكينيا ومصر وميانمار)؛

(ج) إجراء مقارنة منهجية بين العمليات القطرية، مما استلزم تحليل جميع الوثائق والبيانات المتاحة في ٢٠ بلدا (البلدان الخمسة التي شملتها البعثات الميدانية و ١٥ بلدا آخر تم استكشافها عن طريق استعراض مكثي)، مما يمثل نحو ٢٦ في المائة من جميع العمليات القطرية و ٦٨ في المائة من مجموع الحافظة القطرية للوكالة؛

(د) إجراء مسوحات إعلامية وتحليلات بيلوغرافية عالمية، تشمل عمليات التفتيش عن كلمات رئيسية من أجل تقييم تغطية موئل الأمم المتحدة في وسائط الإعلام العالمية وفي ١٠ دوريات علمية ومنشورات متخصصة في هذا المجال؛

(٤) من بين العديد من الوثائق التي شملها هذا الاستعراض المكثي، استخدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييم منتصف المدة لأداء الموثل لعام ٢٠١٢ (انظر "تقييم تنفيذ موئل الأمم المتحدة للخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣"، تقرير التقييم ٢٠١٢/١) كأحد المدخلات في تحليله الخاص، غير أنه لم يعتمد عليه بشكل كبير، بعد أن تبين له أن مصداقيته محدودة.

(هـ) إجراء مقابلات شبه منظمة وتشكيل مجموعات تركيز مع ٣٣٩ فرداً، بمن في ذلك موظفون من موئل الأمم المتحدة (٢٤٨) وشركاء من خارج الأمم المتحدة (٣٢) ومن الأمم المتحدة (١٢) وسلطات وطنية (٢٠) وسلطات محلية (٩) ودول أعضاء (١١) وجهات مانحة ثنائية (٧)؛

(و) إجراء دراسات استقصائية ذاتية قائمة على شبكة الإنترنت لموظفي الموئل ومثليه على المستوى الميداني (٧٥٢)؛ وشركاء على الصعيد العالمي والإقليمي والمحلي (١٨٩)؛ و "قادة الفكر" في مجال التوسع الحضري المستدام (٤١).

١١ - وتمحورت أوجه القصور الرئيسية في التقييم حول الثغرات في البيانات المبينة في الفقرات ١٢-٢١ أدناه، وحول دراساته الاستقصائية، مما ترتب عليه عدم اكتمال قوائم الموظفين والشركاء وانخفاض معدلات الردود^(٥). ومن أجل معالجة وجه القصور هذا، فإن هذا التقرير لا يستخدم البيانات الاستقصائية إلا عندما تساعد في فهم الأدلة التي تم التوصل إليها عبر استخدام أساليب أخرى. وتمثل أحد التحديات الأخرى في توقيت التقييم خلال انتقال الموئل من الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل للموئل للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣ إلى خطته الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩. ولئن كان توقيت التقييم مفيداً من حيث احتمال أن يزيد إلى أقصى حد من درجة التعلّم بينما الموئل يشرع في الخطة الاستراتيجية، فإنه قد طرح صعوبات من حيث أن الهيكل البرنامجي والأنشطة التي سعى مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى تقييمها في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣ لن تستمر بالضرورة في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣ (انظر الفقرة ٥ أعلاه). لذلك، فقد قام مكتب خدمات الرقابة الداخلية بتقييم الفعالية العامة للموئل في تحقيق طائفة واسعة من الأهداف البرنامجية المبينة في الإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، والخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل، بدلا من تصنيف تحليله حسب البرامج الفرعية. وعلى وجه التحديد، تحتاج هذه الأهداف العامة إلى تحسين:

- (أ) التخطيط والإدارة والحوكمة في المناطق الحضرية وإمكانية الحصول على الأرض والسكن على الصعيدين الوطني والمحلي من أجل التوسع الحضري المستدام؛
- (ب) رصد التقدم المحرز نحو تحقيق أهداف وغايات المستوطنات البشرية المتفق عليها دولياً والتوعية بمسائل التوسع الحضري المستدام؛

(٥) كانت معدلات الاستجابة على الدراسات الاستقصائية ٤٣,٨ في المائة (الموظفون) و ٣٠,٢ في المائة (الشركاء)؛ و ٥٦,٩ في المائة (قادة الفكر).

- (ج) تحقيق التوسع الحضري المستدام من خلال وضع وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات والبرامج الحضرية والإسكانية في المقام الأول على الصعيدين الوطني والإقليمي؛
- (د) توفير إمكانية الحصول على التمويل والترتيبات المؤسسية والسياساتية من أجل الإسكان والبنى التحتية والخدمات الأساسية لصالح فقراء المناطق الحضرية.

ثالثاً - نتائج التقييم

ألف - رغم أن فرادى البرامج العالمية التابعة للموئل أثبتت قدرتها على تحقيق النواتج، فإن الموئل لم يوثق بشكل متسق أو منهجي أداءه على مستوى النواتج، وهي ثغرة تتضح بشكل خاص في عملياته القطرية

تفاوت الأدلة التي تثبت تحقق النتائج على الصعيد العالمي، مع وجود أدلة على مستوى النواتج بشكل رئيسي

١٢ - أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية تقييماً لفعالية المبادرات العالمية الأكبر للموئل التي من المقرر أن تستمر في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ والبالغ عددها ١٢ مبادرة. ويقدم الشكل الثاني لمحة عامة عن هذه المبادرات، إلى جانب الميزانيات التقديرية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ والتصنيف الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية لجودة التقييمات الحالية التي أُجريت لهذه المبادرات.

الشكل الثاني

لمحة عامة عن المبادرات العالمية التي تم تقييمها

المبادرات العالمية	أعمالها	الميزانية المقدرة، ٢٠١٢-٢٠١٣، بدولارات الولايات المتحدة	جودة التقييم
الصندوق الاستثماري للمياه والمرافق الصحية	يعمل على تحسين خدمات المياه والصرف الصحي	٤٠,٧ مليوناً ^(أ)	مرضية
الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي	تهدف إلى المساهمة في الإصلاح الزراعي وأمن حيازة الأراضي	٣٢,١ مليوناً ^(ب)	مرضية
البرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة	يهدف إلى تعزيز القدرات في مجال تحسين أحوال المستوطنات والأحياء الفقيرة بواسطة مشاريع نموذجية	٦,٤ ملايين	غير مرضية
المنتدى الحضري العالمي	يُعقد مرة كل سنتين لدراسة القضايا الملحة في مجال المستوطنات البشرية والتوسع الحضري	٤ ملايين ^(ج)	مرضية
مبادرة المدن وتغير المناخ	يساعد على وضع وتنفيذ السياسات الحضرية المتعلقة بتغير المناخ بواسطة أدوات التكيف معه والتخفيف من حدته	٢,٧ مليون	مرضية

المبادرات العالمية	أعمالها	الميزانية المقدرة، ٢٠١٢-٢٠١٣، بدولارات الولايات المتحدة	جودة التقييم
تحقيق التنمية الحضرية المستدامة	تجربة للنموذج الحضري الجديد كما ورد في الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩	٢,٤ مليون ^(د)	لم تؤتق
المنشورات الرئيسية	المنشوران الرئيسيان: التقرير العالمي للمستوطنات البشرية، وتقرير حالة المدن في العالم	٧٤١ ٠٠٠	مرضية
برنامج المدن الأكثر أمانا	يعمل على دعم المدن والبلدات في اعتماد الاستراتيجيات وخطط العمل المتعلقة بالسلامة الحضرية	٢٥٠ ٠٠٠	غير مرضية
الحملة الحضرية العالمية	منبر للقيام بالدعوة وإقامة الشراكات مع التركيز على إدراج القضايا الحضرية في خطة التنمية	٢٦٠ ٠٠٠	لم تؤتق
شبكة الطاقة العالمية للمستوطنات الحضرية	تعمل على تصميم وتنفيذ مشاريع الحصول على الطاقة	٢٥٠ ١١١ ^(هـ)	لم تؤتق
اليوم العالمي للموئل	يُحتفل به كل عام كفرصة للتفكير في حالة المدن والحق الأساسي في المأوى اللائق	ميزانيته غير معروفة	لم تؤتق
مبادرة الموئل لشبكة الجامعات	تعمل على تعزيز التعاون مع مؤسسات التعليم العالي	ميزانيته غير معروفة	لم تؤتق

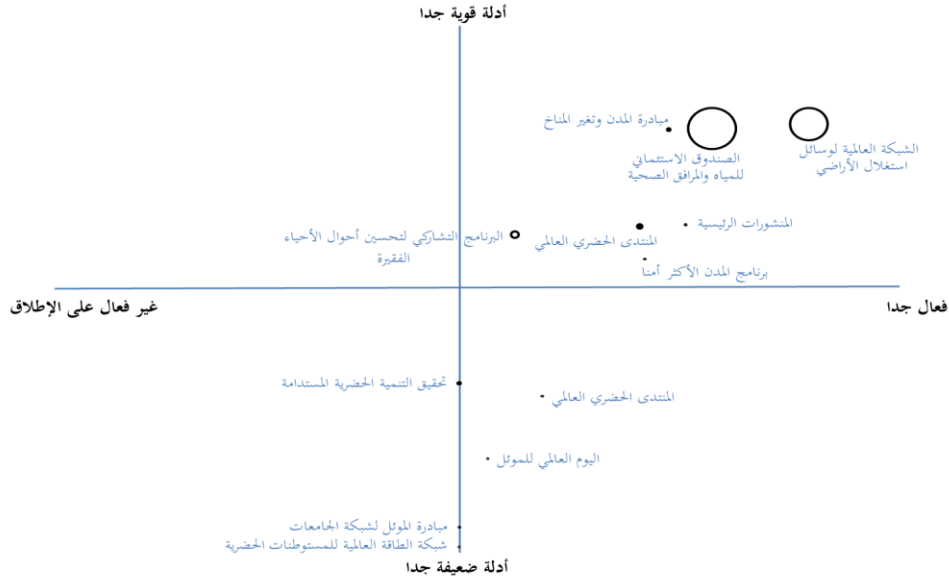
ملاحظة: (أ) يرد هذا الرقم الإجمالي من أكثر من ٤٠ بندا منفصلا من بنود الميزانية؛ (ب) يرد هذا الرقم من ٨ مشاريع منفصلة تضطلع بها الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي؛ (ج) ميزانية المنتدى الحضري العالمي السابع؛ (د) تم حساب المبلغ تناسبيا للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣؛ (هـ) حُصصت هذه الميزانية لعام ٢٠١٢ فقط.

المصدر: استعراض مكنتي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

١٣ - ويقدم الشكل الثالث موجزا بيانيا للتقييم الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية لفعالية هذه المبادرات على مستوى النواتج، مع الإشارة إلى قوة الأدلة المتاحة بشكل عام^(٦).

(٦) وضع مكتب خدمات الرقابة الداخلية تعريفا للفعالية وفقا للمؤشرات الخاصة بكل مبادرة، وأجرى تقييمه للفعالية على أساس استعراض مكنتي لما هو متاح من التقييمات وعمليات مراجعة الحسابات، فضلا عن بيانات مستقاة من المقابلات واستطلاعات الرأي التي أجريت مع أصحاب المصلحة الأكثر دراية بالمبادرات. واستند تقدير قوة الأدلة إلى عدد وجودة المصادر التي تم استطلاع آرائها.

الشكل الثالث
موجز تقييم مكتب خدمات الرقابة الداخلية لفعالية المبادرات العالمية، بما في ذلك
قوة الأدلة



المصدر: مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

١٤ - ويعرض الشكل الثالث صورة تتباين فيها درجات الفعالية. فقد أظهر عدد من المبادرات علامات واضحة نسبيا على تحقيق النواتج، على الرغم من أن قوة الأدلة على فعالية هذه المبادرات تتفاوت كثيرا. وهناك أدلة قوية ومتجذرة في تقييمات ذات جودة عالية عن الفعالية التي حققها على مستوى النواتج كل من الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي، والصندوق الاستثماري للمياه والمرافق الصحية^(٧)، ومبادرة المدن وتغير المناخ. فعلى سبيل المثال، أنتجت الشبكة العالمية لوسائل استغلال الأراضي طائفة واسعة من الأدوات ذات الجودة العالية؛ ووفر الصندوق الاستثماري للمياه والمرافق الصحية المياه وخدمات الصرف الصحي لمجتمعات فقيرة، ودعم أنشطة التدريب، وقدم مجموعات من الأدوات التقنية والمبادئ التوجيهية؛ وقامت مبادرة المدن وتغير المناخ ببناء القدرات، وأتاحت وسائل ذات صلة بتغير المناخ على صعيد المدن، وأثرت في صياغة السياسات الوطنية (في سري لانكا على سبيل المثال). كذلك أثبتت المشورات الرئيسية والمنتدى الحضري

(٧) تم تغيير اسمه إلى الصندوق الاستثماري للخدمات الأساسية الحضرية في عام ٢٠١٤.

العالمي وبرنامج المدن الأكثر أماناً والبرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة فعالية عامة عالية، وإن كانت منخفضة بعض الشيء، ولكن الأدلة التي قامت عليها هذه المزاعم أدلة أقل قوة. وبالنسبة لجميع هذه المبادرات، تظل الأدلة على النتائج النهائية المحققة من خلال النواتج التي تقابلها أدلة ضعيفة: فهناك أدلة وافرة على أن موئل الأمم المتحدة أنتج وثائق ووضع سياسات وحقق نواتج أخرى - وهي في كثير من الأحيان ذات جودة عالية جدا - ولكنه لم يتم بتوثيق منهجي لما إذا كانت هذه النتائج قد أفضت إلى التغييرات المرجوة في السياسات، أو إلى تعزيز المعارف أو المواقف أو السلوكيات.

١٥ - وتفتقر خمس مبادرات عالمية تظهر في النصف الأسفل من الشكل الثالث إلى الأدلة الكافية التي يمكن على أساسها تقييم فعالية موئل الأمم المتحدة، وذلك إما بسبب عدم إجراء أي تقييم (على سبيل المثال، شبكة الطاقة العالمية للمستوطنات الحضرية، ومبادرة الموئل لشبكة الجامعات، واليوم العالمي للموئل، والحملة الحضرية العالمية)، أو لأن المرحلة التي بلغتها المبادرات في تطورها تجعل من السابق لأوانه تقييم فعاليتها بشكل ملائم (على سبيل المثال، تحقيق التنمية الحضرية المستدامة).

فعالية العمليات القطرية غير موثقة إلى حد كبير سواء على مستوى النواتج أو مستوى النتائج

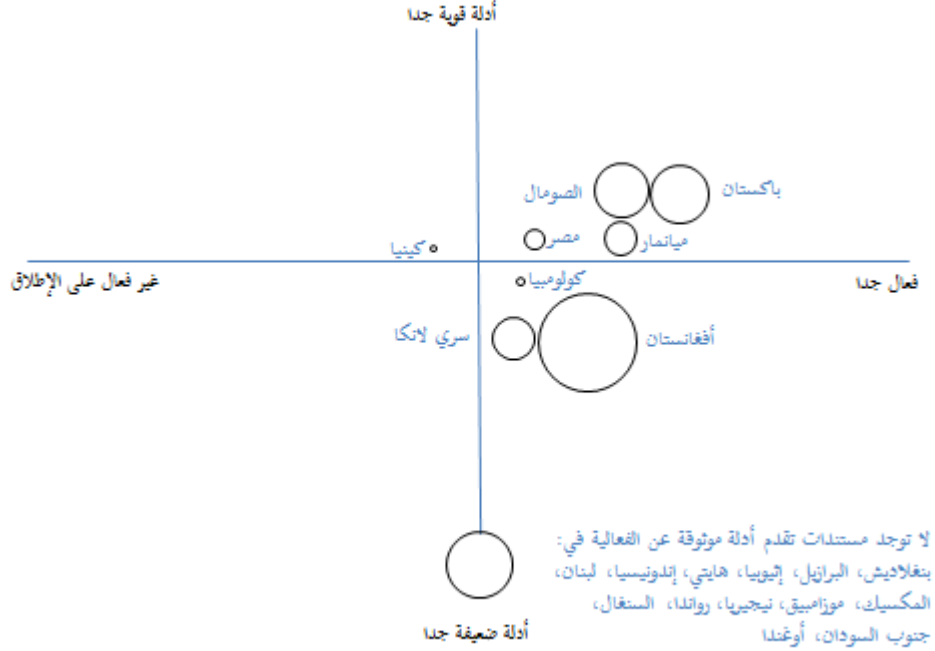
١٦ - لم تكن الأدلة ذات الصلة بالفعالية متوافرة بسهولة إلا في ثمانية بلدان من أصل ٢٠ بلداً شملها استعراض مكتب خدمات الرقابة الداخلية، وفي البلدان الاثني عشرة المتبقية، لم تقدم أي أدلة من أي نوع عن الفعالية، رغم الطلبات المتكررة بتوفير أدلة من هذا القبيل. وبالتالي فإن تقييم المكتب لأداء موئل الأمم المتحدة على الصعيد القطري اقتصر على تلك العمليات الثماني التي أتاحت أدلة بشأنها. ويلخص الشكل الرابع المصادر المتنوعة للأدلة المتعلقة بهذه البلدان. ويبين الشكل الخامس نتائج التحليل الذي أجراه المكتب.

الشكل الرابع
مصادر الأدلة المتعلقة بالعمليات القطرية

الميزانيات المقدرة للمشاريع الجارية إلى غاية عام ٢٠١٤، بملايين دولارات الولايات المتحدة	وثائق الإبلاغ الداخلي	جودة التقييم	التقييم	الملاحظة	مقابلات مع المستفيدين	مقابلات مع المبلغين الرئيسيين	البلدان
١٢,٥	نعم	لا ينطبق	لا	لا	لا	نعم	أفغانستان
٥,٩	نعم	لا ينطبق	لا	لا	نعم	نعم	كولومبيا
١٦,٥	نعم	لا ينطبق	لا	نعم	نعم	نعم	مصر
٥	نعم	لا ينطبق	لا	نعم	نعم	نعم	كينيا
٢٨	نعم	لا ينطبق	لا	نعم	نعم	نعم	ميانمار
٤٩	نعم	مرضية	نعم	لا	لا	نعم	باكستان
٤٥,٢	نعم	غير مرضية	نعم	نعم	نعم	نعم	الصومال
٣٤,٩	نعم	لا ينطبق	لا	لا	لا	نعم	سري لانكا
٥٥,١	نعم (موزمبيق)	لا ينطبق	لا	لا	لا	نعم (المكسيك، جنوب السودان)	بنغلاديش، البرازيل، إثيوبيا، هايتي، إندونيسيا، لبنان، المكسيك، موزمبيق، نيجيريا، رواندا، السنغال، جنوب السودان، أوغندا

الشكل الخامس

موجز فعالية العمليات القطرية، بما في ذلك قوة الأدلة المتاحة للتقييم



ملاحظة: أحجام الدوائر تتطابق تناسيبا مع أحجام احتفاظات النسبية للعمليات القطرية المشار إليها في الشكل الرابع.

المصدر: مكتب خدمات الرقابة الداخلية.

١٧ - وتوجد سبعة بلدان في الجانب الأيمن من الشكل، مما يدل على درجة معينة من الفعالية، ولكن كل هذه البلدان لا تعلق ولا تدنو عن الخط الأفقي إلا بقليل، وذلك بسبب ضعف قاعدة الأدلة عموما. وقد أنجزت البرامج القطرية النواتج المقررة لها إلى حد كبير، ولكن قلة منها فقط هي التي حاولت توثيق أدائها على مستوى النتائج بشكل منهجي، وقام عدد أقل من ذلك بتوثيق أدائه. بما يكفي من الجودة العالية لاستخلاص استنتاجات بشأن الأداء البرنامجي العام. وقدم برنامج قطري واحد فقط، هو برنامج باكستان، تقييما حديثا بجودة مرضية.

١٨ - وكما سبقت الإشارة في الفقرة ١٦ أعلاه، دفعت ندرة البيانات القوية بمكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى الاعتماد إلى حد كبير على التقييمات الذاتية المستقاة من موظفي موئل الأمم المتحدة وشركائه، وعلى ما لاحظته المكتب بنفسه في الميدان. وترد فيما يلي الاستنتاجات التي خلص إليها المكتب استنادا إلى تلك المصادر:

(أ) في البلدان المتضررة من حالات الطوارئ، حقق موئل الأمم المتحدة مكاسب ملموسة. وفي ميانمار والصومال، تجلّى ذلك في شكل توفير المياه ومرافق الصرف الصحي (ميانمار) وإقامة ملاجئ دائمة لإعادة توطين الأشخاص المشردين داخليا (الصومال). وفي ميانمار، ساعد الموئل أيضا في وضع سياسة وطنية لحفظ البيئة وفي إنشاء معهد يهدف إلى التأثير على السياسات الحضرية. وفي أفغانستان وسري لانكا، هناك أدلة على فعالية جهود الإسكان وإعادة بناء الهياكل الأساسية التي تقودها المجتمعات المحلية. ومع ذلك، لم تتوفر أدلة على النتائج، بما أن العمليتين لم تستمرا في التقييم في الآونة الأخيرة، على الرغم من وجودها الطويل الأمد في البلدان وحافظتها الكبيرة. وفي باكستان، هناك أدلة على أن موئل الأمم المتحدة حقق الفعالية في تنسيق إعادة بناء المساكن والهياكل الأساسية ونظم إدارة البيانات التي دمرتها الكوارث الطبيعية، وذلك من خلال اتباع نهج يقودها المالكون؛

(ب) في كولومبيا ومصر، حيث يضطلع موئل الأمم المتحدة في المقام الأول بعمل معياري مع نظرائه الحكوميين، كانت النتائج المحققة متفاوتة. ففي مصر، كان الناتج الرئيسي هو وضع تصاميم حضرية للمدن الصغيرة؛ ولكن هذه التصاميم لم تنفذ. وفي كولومبيا، ساعد الموئل على إنشاء الرابطة الوطنية لعواصم المقاطعات. غير أن النظراء الحكوميين والموظفين شددوا في كلا البلدين على القيود الإدارية باعتبارها عقبات تحول دون تحسين الفعالية. وكما حدث في أماكن أخرى، لم يتمكن المكتب من إثبات مساهمة موئل الأمم المتحدة في تحقيق النتائج؛

(ج) أظهرت ثلاثة بلدان مستويات أدنى من النجاح، على الرغم من أن أدلة هذا التقييم متفاوتة الجودة. ففي كينيا، بالإضافة إلى الكشف عن أمثلة للنجاح في مجال المياه والصرف الصحي في منطقة بحيرة فيكتوريا، أعرب المكتب عن القلق إزاء عدم تحقيق الأهداف في مجال تحسين الأحياء الفقيرة في نيروبي، التي يقع فيها المقر الرئيسي لموئل الأمم المتحدة^(٨).

عدم كفاية الاستثمار في التقييم الذي يركز على النتائج

١٩ - كما يتضح في المناقشة السابقة، لم يخضع للتقييم إلا عدد قليل جدا من المبادرات العالمية أو العمليات القطرية خلال الفترة التي استعرضها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، بل إن ما يتسم منها بالجودة العالية الكافية لتقديم أدلة موثوقة على النتائج التي تم تحقيقها كان أقل من ذلك. فمن أصل ٧٥ عملية قطرية لموئل الأمم المتحدة، أجرت ثلاث عمليات

(٨) خلال المقابلات، كانت كينيا أكثر مثال يُساق على عدم النجاح على الصعيد القطري.

فقط تقييمات من أي نوع منذ عام ٢٠٠٨، كان تقييمان منها فقط ذوي نوعية كافية لتقديم أدلة موثوقة على تحقيق النتائج^(٩). ويُلاحظ تدني مستوى تغطية التقييم الذي يركز على النتائج حتى في العمليات الكبيرة والطويلة الأمد والعمليات التي تنفذ في ظروف عالية المخاطر. ومن أصل المشاريع الستة الأكبر حجماً (أي التي تفوق قيمة الواحد منها ١٠ ملايين دولار)، وضع مشروعان فقط خططاً وميزانيات لإجراء تقييمات. والتجربة الشاملة المتمثلة في مبادرة تحقيق التنمية الحضرية المستدامة، وإن كانت حدثاً عهداً تجعل تقييمها سابقاً لأوانه، لا تتضمن ترتيبات لتقييمها في المستقبل على نطاق البرامج، على الرغم من الترويج لها باعتبارها مختبر نهج موئل الأمم المتحدة في مجال التوسع الحضري المستدام.

٢٠ - وبسبب هذه الثغرات في البيانات، عجز المكتب عن استخلاص استنتاجات ذات مصداقية بشأن الأداء العام لموئل الأمم المتحدة في ضوء الأهداف العريضة لإطاره الاستراتيجي، على نحو ما ذكر بإيجاز في الفقرة ١١ أعلاه (وتردّد في مسار التأثير البرنامجي للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣، الوارد في المرفق الأول). ولم تشكل التصورات الواردة في الروايات المستقاة من المقابلات ولا الإنجازات المبلغ عنها ذاتياً في الرسائل الصادرة عن موئل الأمم المتحدة بدائل كافية عن مثل هذه الأدلة القوية.

٢١ - ومما حدّ أكثر من قدرة المكتب على استخلاص استنتاجات بشأن الأداء العام لموئل الأمم المتحدة تفاوتُ درجة الوضوح في الربط بين المبادرات العالمية والعمليات القطرية من جهة، والأهداف المحددة في الإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ من جهة أخرى^(١٠). وتبين من الاستعراض المكتبي للوثائق ذات الصلة أن جميع المبادرات العالمية الكبرى مرتبطة بشكل واضح بهدف واحد أو أكثر من الأهداف الاستراتيجية الأربعة المحددة للوكالة للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، وبخطتها الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل^(١١). وعلى النقيض من ذلك، كانت مواءمة العمليات القطرية مع أهداف الإطار الاستراتيجي

(٩) بخلاف العديد من التقييمات التي أجريت في دوائر أخرى في موئل الأمم المتحدة، اعتبر مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن التقييمات التي تديرها وحدة التقييم ذات نوعية مرضية إلى حد كبير.

(١٠) بالنسبة للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، كان الإطار المرجعي الرئيسي للوكالة هو الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل، والتي لم تكن متوائمة مع الإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. وعلاوة على ذلك، كان موئل الأمم المتحدة في مرحلة الانتقال إلى خطته الاستراتيجية، مما جعل من الصعب استخلاص أي استنتاج عام بشأن المواءمة مع الأهداف الاستراتيجية للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣.

(١١) في الاستعراض المكتبي الذي أجراه مكتب خدمات الرقابة الداخلية، بلغت المبادرات العالمية درجة من المواءمة متوسطها ٣,٧٧ على سلم يتراوح بين ١ و ٤، حيث ١ = "لا يتواءم بوضوح على الإطلاق"، و ٤ = "يتواءم بوضوح تام" (مع هدف استراتيجي واحد على الأقل وفقاً للإطار الاستراتيجي أو الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل).

للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ أو مع الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل أقل وضوحاً بكثير^(١٢)، وبالتالي يتناول بيان النتائج باء أهمية موئل الأمم المتحدة على النطاق الأوسع.

باء - باتخاذ وضع برنامج الأمم المتحدة الرئيسي المعني بالتوسع الحضري المستدام، أخذ موئل الأمم المتحدة على عاتقه معالجة أولوية عالمية متنامية وصقل تركيزه المؤسسي على ذلك، ولكن هذا التحول لم ينعكس بعد على مستوى الوكالة برمتها

٢٢ - ويشكل التوسع الحضري السريع وأسبابه وآثاره ظواهر مدعومة بشكل كبير بالبيانات الديمغرافية العالمية^(١٣). وقد أدركت الدول الأعضاء هذه الظواهر ودور موئل الأمم المتحدة في معالجتها. ومنذ انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة الثاني للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني)، وضعت الدول الأعضاء ولاية موئل الأمم المتحدة المتمثلة في ضمان المأوى اللائق للجميع وتعزيز التنمية المستدامة للمستوطنات البشرية في سياق عالم أخذ في التوسع الحضري. وفي الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمم المتحدة للتنمية المستدامة، المعنونة "المستقبل الذي نصبو إليه"، أبرز قادة العالم أهمية المدن في التنمية المستدامة على النطاق الأوسع. ويتجلى هذا التحول في الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣ والإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، اللذين اعتمدت فيهما الدول الأعضاء رسمياً تأطير أهداف موئل الأمم المتحدة حول غاية التوسع الحضري المستدام^(١٤)، كما ينعكس في الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩. وبالإضافة إلى ذلك، وكجزء من خطة التنمية لما بعد ٢٠١٥، اقترح الفريق العامل المفتوح باب العضوية التابع للجمعية العامة والمعني بأهداف التنمية المستدامة تحديد هدف قائم بذاته من أهداف التنمية المستدامة، وهو "جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة".

٢٣ - وفي هذا السياق، شكل موئل الأمم المتحدة هويته المؤسسية حول مسألة التوسع الحضري المستدام، وجعل عملية إصلاحه الداخلي قائمة على هذا التحول. واعترف جميع أصحاب المصلحة الذين أجريت معهم مقابلات، بما في ذلك الشركاء والدول الأعضاء،

(١٢) لم يقدم أي دليل من أي نوع بشأن خمسة من البلدان العشرين. وكشف الاستعراض المكتبي للبلدان الخمسة عشرة المتبقية درجة موافقة متوسطها ٢,٦٨ على نفس السلم الوارد وصفه أعلاه.

(١٣) الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة السكان، *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights, 2014* (ST/ESA/SER.A/352) انظر أيضا <http://data.worldbank.org/topic/urban-development?display=graph>.

(١٤) انظر الوثيقة (Prog. 12) A/65/6، البرامج الفرعية ١ و ٢ و ٣.

بأهمية موئل الأمم المتحدة في معالجة الأولوية العالمية المتنامية المتمثلة في التوسع الحضري المستدام، رغم أن اثنين من أصحاب المصلحة حذّرا من أن هذا التركيز لا ينبغي أن يكون على حساب تركيز الوكالة بشكل أوسع نطاقا على المستوطنات البشرية. وأشار أصحاب المصلحة أيضا إلى أهمية موئل الأمم المتحدة من حيث قيمته المضافة الفريدة من نوعها مقارنة بغيره من الجهات الفاعلة، ولا سيما قدرته على الدعوة إلى عقد الاجتماعات، باعتباره وكالة تابعة للأمم المتحدة، خاصة في ضوء الفرصة التي يتيحها من خلال المنتدى الحضري العالمي لإقامة شبكات العلاقات وتبادل المعارف، والخبرة التقنية التي يتمتع بها موظفوه. وقد أعرب قادة الفكر الذين شملهم استطلاع الآراء عن آراء مماثلة.

عدم كفاية تعميم مجالات التركيز على صعيد الوكالة ككل

٢٤ - بالرغم من هذا الوضع الاستراتيجي الذي اتخذه موئل الأمم المتحدة على الصعيدين العالمي والمعياري، فإن جهوده لم تُعمَّم بالكامل بعد على صعيد الوكالة ككل. فعلى سبيل المثال، رغم تحول الوكالة نحو التوسع الحضري المستدام، فإن عددا من البلدان التي شملها استعراض مكتب خدمات الرقابة الداخلية لا يزال يصب معظم تركيزه على التنمية الريفية، وذلك بالرغم من الاحتياجات المسلّم بها في مجال التوسع الحضري المستدام، كما أنه لا يوجد توجيه صريح سواء في الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ أو في الإطار الاستراتيجي للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ بشأن الكيفية التي ستقوم بها الوكالة، بينما هي تضيّ قداما، بسد الثغرة بين مجالي تركيزها الحضري والريفي. وعلى الصعيد الإقليمي، بدأ اثنان فقط من المكاتب الإقليمية الأربعة بإعداد خطط استراتيجية إقليمية لترجمة الأهداف المؤسسية الواسعة النطاق للموئل إلى استراتيجيات محددة تراعي سياقات مختلف المناطق.

٢٥ - وتبرز هذه الثغرة بشكل خاص على المستوى القطري. والتزم موئل الأمم المتحدة، في خطة عمله المتعلقة بالخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل، بإعداد وثائق البرامج القطرية للموئل في ٣٠ بلدا على الأقل بحلول عام ٢٠١٣. وتُفصّل الوثائق الكيفية التي تتواءم بها العمليات القطرية للموئل مع الأولويات الاستراتيجية المؤسسية العامة ضمن السياق القطري القائم، ومع الأولويات الوطنية، والاحتياجات التي يمكن الاستدلال عليها، والعمليات المشتركة بين الوكالات. وكشفت المقابلات والاستقصاءات عن وجود تأييد قوي لقيمة وثائق البرامج القطرية للموئل، بما في ذلك في صفوف الموظفين من المستوى القطري المشاركين في إعداد تلك الوثائق.

٢٦ - وبالرغم من قيمة وثائق البرامج القطرية للموئل كحجر استراتيجي بين المستويين المؤسسي والقطري، فقد أوقف موئل الأمم المتحدة العمل بها في عام ٢٠١٣، معللا ذلك

بالقيود المتعلقة بالموارد. ونتيجة لذلك، من بين البلدان العشرين التي شملها استعراض مكتب خدمات الرقابة الداخلية، لم تتوافر وثائق البرامج القطرية للموئل سوى لأربعة بلدان في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣ أو الفترة ٢٠١٤-٢٠١٥. واتسمت هذه الوثائق بعدم الاتساق فيما بينها من حيث الشكل والتنوع. ويضاف إلى ذلك أن استعراض مكتب خدمات الرقابة الداخلية لجميع وثائق المشاريع البالغ عددها ٧٧ وثيقة بالنسبة للمشاريع الجارية في تلك البلدان العشرين أظهر أن أقل من نصف الوثائق (٣٥) اتسمت بالتوافق الصريح مع الأولويات الوطنية. وكشف هذا الاستعراض أيضا عن تطابق إيجابي بين نوعية الوثائق ومستوى التركيز الاستراتيجي للمشاريع: فقد مالت المشاريع في البلدان القليلة التي توجد بها وثائق البرامج القطرية للموئل، لا سيما في البلدان التي لديها وثائق أفضل نوعية، إلى إظهار توافق أوضح مع الأولويات الوطنية، وإن لم تتضمن أولويات صريحة تتصل بالتوسع الحضري المستدام.

جيم - أحرز موئل الأمم المتحدة تقدما ملموسا في نهجه إزاء تخطيط نتائجه المستهدفة في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ والإدارة الموجهة نحو تحقيقها وتقييمها، بالمقارنة بنهجه في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣

٢٧ - تمثل أحد جوانب التقييم الذي يجريه مكتب خدمات الرقابة الداخلية في تحديد مدى امتلاك موئل الأمم المتحدة للعناصر الرئيسية اللازمة لتخطيط نتائجه والإدارة الموجهة نحو تحقيقها وتقييمها في خطته الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ مقارنة بعناصر النهج الذي كان يأخذ به للنهوض بخطته الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣. ويرد في الشكل السادس موجز لوجود ٤٠ من تلك العناصر في بداية كل من فترتي الست سنوات هاتين^(١٥).

(١٥) تتبع هذه القائمة من مصدرين رئيسيين يتمثلان في العناصر المنصوص عليها في الولاية والممارسات الجيدة التي لاحظها مكتب خدمات الرقابة الداخلية على صعيد الأمانة العامة ككل، بما في ذلك موئل الأمم المتحدة، والتي تساعد البرامج في إدارة الأداء في ضوء النتائج المستهدفة.

الشكل السادس

وجود العناصر الرئيسية اللازمة لتخطيط النتائج والإدارة الموجهة نحو تحقيقها وتقييمها عند بدء الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣ والخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩

بدء الخطة الاستراتيجية بدء الخطة والمؤسسية المتوسطة الاستراتيجية الأجل لعام ٢٠٠٨ لعام ٢٠١٤		تخطيط النتائج
نعم	نعم	خطة السنوات الست التي تصاغ ضمنها الأطر الاستراتيجية
نعم	لا	التطابق بين الخطة الاستراتيجية والأطر الاستراتيجية وخطط العمل والهياكل التنظيمية
نعم	نعم	معتكف الإدارة العليا لتعظيم الوعي بالخطط الاستراتيجية وفهمها ودعمها
غير موثق	غير موثق	استراتيجية أوسع نطاقاً في مجال النشر/الاتصالات لتعميم الخطة الاستراتيجية على صعيد الوكالة ككل
نعم ^(أ)	نعم	هيئة لكفالة اتساق المشاريع وصلتها بولاية موئل الأمم المتحدة وخطته الاستراتيجية
لا	لا	استراتيجيات إقليمية تمثل انعكاساً للخطة الاستراتيجية
لا	لا	آلية إدارة المخاطر
لا	لا	إطار المساءلة
لا	نعم	نشرة الأمين العام النهائية المعتمدة
نعم	لا	تنمية القدرات المتعلقة بالإدارة القائمة على النتائج، بما في ذلك الأدوات التوجيهية
نعم	لا	وجود وظيفة في مجال السياسة العامة ووجود سياسات/استراتيجيات في مجالات رئيسية:
نعم ^(د)	غير موثق	سياسة الإدارة القائمة على النتائج
نعم ^(ج)	غير موثق	سياسة تخصيص التكاليف واستردادها
نعم ^(ج)	غير موثق	استراتيجية تعبئة الموارد
نعم ^(ب)	غير موثق	استراتيجية الشراكة
نعم ^(ب)	غير موثق	استراتيجية إدارة المعارف
نعم ^(ج)	غير موثق	استراتيجية الاتصالات

غير موثق	غير موثق	استراتيجية تغير المناخ	
غير موثق	غير موثق	استراتيجية حقوق الإنسان	
غير موثق	غير موثق	بروتوكول التصدي لحالات الطوارئ	
غير موثق	غير موثق	سياسة التنقل	
نعم	نعم	السياسة الجنسانية	
نعم	نعم	السياسة الاستراتيجية المتعلقة بالمستوطنات البشرية التي تمر بأزمات	
نعم	نعم	استراتيجية الشباب	
نعم	نعم	سياسة النشر	
غير موثق	غير موثق	استراتيجية معالجة الروابط بين التنمية الحضرية والريفية	
غير موثق	نعم	سياسة ربط العمل التشغيلي بالعمل المعياري	
نعم	نعم	نظام الرصد	
نعم	نعم	وجود وظيفة التقييم	
نعم	لا	وجود بيانات أولية للخطة الاستراتيجية	تقييم النتائج
لا	لا	تقييم القابلية لتقييم الخطة الاستراتيجية	
غير موثق	غير موثق	السياسة المتعلقة برصد النتائج	
غير موثق	غير موثق	نظام رصد النتائج المؤسسية	
غير موثق	غير موثق	نظام رصد النتائج على الصعيد القطري	
نعم	لا	وحدة تقييم مكرسة	
نعم	لا	سياسة التقييم	
نعم	لا	نظام تتبع توصيات التقييم	
نعم	نعم	وجود خطة تقييم ملموسة	
لا	لا	استناد خطة التقييم إلى حصر منتظم للمخاطر	
لا	لا	تمويل الأولويات المتعلقة بتقييم أعلى المخاطر	

ملحوظة: (أ) عنصر أُدخل في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩؛ (ب) عنصر أُدخل في الفترة ٢٠١٠-٢٠١١؛ (ج) عنصر أُدخل في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣؛ (د) عنصر أُدخل في عام ٢٠١٤

المصدر: الاستعراض المكتبي لمكتب خدمات الرقابة الداخلية.

٢٨ - وأحرز موئل الأمم المتحدة تقدماً قابلاً للقياس في نهجه المتبع لتحقيق النتائج. بمرور الوقت. ففي تخطيط النتائج، مثلاً، رغم أن كل فترة من الفترتين تضمنت خطة مدتها ست سنوات، فإن الإطار الاستراتيجي لموئل الأمم المتحدة للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ وهيكله التنظيمي يتواءمان صراحة في الوقت الحالي مع خطته الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩. وعلى مستوى تعبوي شامل، أتبع موئل الأمم المتحدة عملية أكثر شمولاً في إعداد الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩، حيث جمع ما يزيد على ٧٥ من كبار المديرين من المقر والمكاتب الإقليمية في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣ للتفكير في الدروس المستفادة من الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل وإعداد الخطط التنفيذية للخطة الاستراتيجية الجديدة.

٢٩ - وقام موئل الأمم المتحدة أيضاً بتحسين نهجه إزاء الإدارة الموجهة نحو تحقيق النتائج بين الفترتين ٢٠٠٨-٢٠١٣ و ٢٠١٤-٢٠١٩. وقد وضع سياسات في عدد من المجالات لم تكن متوفرة في عام ٢٠٠٨ بالرغم من أهميتها البالغة في عمله. وفي عام ٢٠١٢، أعد موئل الأمم المتحدة نظام المحاسبة والاستحقاقات الخاصة بالمشاريع، وهو أداة لإدارة المشاريع على شبكة الإنترنت تشمل جميع أعمال تخطيط البرامج والمشاريع ورصدها والإبلاغ عنها وتقييمها. وبدأ موئل الأمم المتحدة أيضاً، بمساعدة مساهمة من الجهات المانحة، في تدريب الموظفين على الأخذ بنهج الإدارة القائمة على النتائج، وأعد أدوات لدعم المبادرة، وقام بتحديد وتدريب مجموعة من ٢٥ موظفاً لكي يكونوا "روادا للإدارة القائمة على النتائج". وبحلول نهاية عام ٢٠١٣، كان ٦٣ في المائة من الموظفين قد تلقوا تدريباً على الإدارة القائمة على النتائج. ويبدو أن هذا الجهد يؤتي ثماره: ففي المقابلات والاستقصاءات، أشار الموظفون إلى تحسن عام في ثقافة النتائج مقارنة بفترة الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل.

٣٠ - وأحرز موئل الأمم المتحدة أيضاً تقدماً ملموساً في نهجه المتبع إزاء تقييم النتائج. وفي عام ٢٠١٢، أنشأ الموئل وحدة منفصلة للتقييم، لها اختصاصات واضحة وسياسة قوية للتقييم، وبدأ العمل بنظام لتتبع توصيات التقييم. وفي غضون ذلك، أعد موئل الأمم المتحدة الأرقام والأهداف الأساسية لخطته الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ واستراتيجية مصاحبة واضحة لرصد التقدم المحرز في هذه الخطة. ويشمل ذلك وظيفة متكاملة للرصد والإبلاغ في أدائه لإدارة المشروع، ونظام المحاسبة والاستحقاقات الخاصة بالمشاريع، وهو ما سيصب في نظام الرصد في الأمم المتحدة بوجه عام. ويخطط الموئل لنشر تنفيذ التقييم الذاتي القائم على النتائج في إغلاق المشاريع بحلول عام ٢٠١٦.

٣١ - بيد أن أوجه التقدم هذه تشوبها ثغرات كبيرة. ويفتقر موئل الأمم المتحدة إلى الوثائق الرئيسية في مجال السياسة العامة والاستراتيجيات التي يمكن أن تساعد في تيسير تعميم رؤيته المؤسسية على صعيد الوكالة ككل (مثل إطار المساءلة الذي يحدد الأدوار والمسؤوليات المحددة لكل مستوى من مستويات المنظمة بالمقارنة بالمستويات الأخرى (انظر الفقرات ٢٤-٢٦ أعلاه)^(١٦)). واتسمت الاتصالات في هذا المجال أيضا بالضعف، حيث لا توجد حتى الآن استراتيجية اتصالات لتيسير مثل هذا التعميم، كما تفتقر الشبكة الداخلية لموئل الأمم المتحدة إلى سياسات عديدة (انظر الفقرة ٤٠ أدناه). وبقيت سياسات رئيسية أخرى في صيغة مشاريع لفترات ممتدة، حيث طال أمد بعضها لأكثر من ٢٤ شهرا دون وضعها في صيغتها النهائية. ولا تتضمن ست من السياسات التي استعرضها مكتب خدمات الرقابة الداخلية البالغ عددها ١٩ تعريفا للأدوار والمسؤوليات المرتبطة بالتنفيذ.

٣٢ - وفيما يتعلق بتقييم موئل الأمم المتحدة للنتائج، وثقت التقارير السابقة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية وموئل الأمم المتحدة نقص التمويل المقدم من الوكالة لوظيفة التمويل^(١٧). وعلاوة على ذلك، تحقّق مكتب خدمات الرقابة الداخلية من أن خطط عمل وحدة التقييم لا تستند إلى تقييم منتظم لأعلى المخاطر التي تواجهها الوكالة. وتسهم هذه الثغرات مجتمعة في عدم كفاية تغطية التقييم الذي تجريه الوكالة، حتى في مجالات المخاطر العالية (انظر الفقرة ١٩ أعلاه). وأشارت الاستعراضات والتقييمات التي أجريت خلال الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣ بشكل منتظم إلى عدم قدرة موئل الأمم المتحدة على تقديم أدلة قوية على النتائج، وهي ثغرة أكدت الدراسة الأساسية التي أجرتها الوكالة في عام ٢٠١٤ عن الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ أنه من المرجح استمرارها، ما لم تُتخذ إجراءات علاجية.

٣٣ - ويعالج بيانا التقييم دال وهاء أدناه ثغرات وظيفية محددة في هذه المجالات وغيرها.

(١٦) يدعى موئل الأمم المتحدة أن هناك إطار للمساءلة قيد الإعداد منذ آب/أغسطس ٢٠١٢. ولكن على الرغم من الطلبات العديدة التي تم توجيهها، لم يشر تقييم مكتب خدمات الرقابة الداخلية إلى قرب صدور هذه الوثيقة.

(١٧) التقرير الذي يقدمه موئل الأمم المتحدة كل سنتين عن التقييم للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣، الفقرات ٢١-٢٤؛ والتقرير الذي يقدمه مكتب خدمات الرقابة الداخلية كل سنتين عن التقييم للفترة ٢٠١٢-٢٠١٣.

دال - عرقلت القيود الهيكلية وأوجه الضعف في الوظائف والعمليات الداخلية الهامة قدرة الوكالة على تحقيق النتائج

٣٤ - فضلا عن القيود المتعلقة بالموارد (انظر الفقرة ٧ أعلاه)، لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية قيدين هيكليين يؤثران على قدرة موئل الأمم المتحدة على تحقيق النتائج. ويتمثل أحد هذين القيدين في إصلاح الحوكمة، الذي لم يتوصل مجلس الإدارة إلى قرار بشأنه في دورته الأخيرة في عام ٢٠١٣. واتفقت جميع الأطراف صاحبة المصلحة التي أجريت معها مقابلات، بما في ذلك الدول الأعضاء، على ضرورة تسوية حالة عدم اليقين هذه لكي يحقق موئل الأمم المتحدة أولوياته البرنامجية. ويتمثل القيد الثاني في فعالية وكفاءة مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، وهو ما أشير إليه في التقييمات السابقة وتم الإعراب عنه في المقابلات والاستقصاءات مع الموظفين والشركاء، وكذلك في أربع من دراسات الحالة القطرية الخمس التي يشملها هذا التقييم. ويجب أن يسعى موئل الأمم المتحدة إلى إدارة هذين التحديين ضمن نظام إدارة المخاطر، بيد أن تأثيرهما على قدرة الوكالة على تحقيق النتائج يظل موثقا بشكل جيد^(١٨).

٣٥ - وإلى جانب هذين العاملين، فإن عدة وظائف وعمليات داخلية ملازمة لموئل الأمم المتحدة تحتاج إلى تعزيز. وهي تشمل التنسيق الداخلي، وإدارة المعلومات والمعارف، وإدارة المخاطر.

آليات التنسيق الداخلية لم تصل إلى حدودها المثلى

٣٦ - لدى موئل الأمم المتحدة عدد من الآليات الموجودة لتعزيز التنسيق الرأسي (أي بين المستويات الثلاثة للوكالة) والتنسيق الأفقي (أي بين الوحدات التنظيمية مثل فروع المقر وفيما بين المكاتب الإقليمية والقطرية). وتشمل هذه الآليات اجتماع كبار المديرين (كل أسبوع) واجتماع مجلس إدارة موئل الأمم المتحدة (كل ثلاثة أسابيع)، إضافة إلى الاجتماعات المنتظمة للفروع والتفاعلات الرسمية بين المقر والمكاتب الإقليمية. ولكن وفقا للموظفين الذين أجريت معهم مقابلات، فإن معظم جهود التنسيق يجري بشكل غير رسمي، على أساس العلاقات الشخصية، ومن الممكن تقوية هذه الآليات الرسمية بما يجعل الوكالة تعمل بكفاءة أكبر. وقدم الموظفون أمثلة على عمل المقر والمكاتب الإقليمية بالتوازي على

(١٨) HSP/GC/24/7، الفقرة ٤٣؛ وتقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن مكتب الأمم المتحدة في نيروبي، ٢٠١٠؛ واستعراض الأقران الذي أجري في عام ٢٠١٠ لتنفيذ الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل لموئل الأمم المتحدة للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣.

الصعيد القطري، مثلا، وفي دراستي حالة قطريتين أبلغ الموظفون عن تلقي معلومات غير منسقة وأحيانا متناقضة من مستويات مختلفة في الوكالة. وساق الموظفون أيضا أمثلة على عزوف الفروع أحيانا عن تقاسم قواعد البيانات مع شركائهم، وعلى التنافس على تلقي التمويل من نفس الجهات المانحة. وتؤيد نصف التقييمات التي استعرضها مكتب خدمات الرقابة الداخلية والبالغ عددها ١٩، وكذلك سجل المعتكف الاستراتيجي لموئل الأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠١٣، هذه الشواغل المتعلقة بالتنسيق.

٣٧ - ويتمتع الفريق الاستشاري للمشاريع، وهو هيكل للاستعراض أنشئ في عام ٢٠٠٩، بقدرات كامنة كبيرة لكنها غير مستغلة بعد لتعزيز قدر أكبر من التنسيق الرسمي. وقد صُمم الفريق الاستشاري للمشاريع من أجل تقوية ضمان جودة وثائق المشاريع، ومواءمة المشاريع مع الأهداف المؤسسية، والمساعدة في إنهاء ظاهرة التصومع الأفقي والرأسي. وأنشأ موئل الأمم المتحدة لاحقا الفريق الاستشاري للمشاريع في المقر، إضافة إلى أفرقة استشارية إقليمية للمشاريع موكل إليها سلطة استعراض المشاريع والموافقة عليها. ويشمل تشكيل الفريق الاستشاري للمشاريع في المقر جميع المديرين الإقليميين الأربعة. وبينما تتضمن الأفرقة الاستشارية الإقليمية للمشاريع وحدات عاملة في المقر مثل وحدات الشؤون المالية والجنسانية ووحدات التقييم وإدارة المعارف، فإنها لا تشمل رسميا منسقين للفروع، بالرغم من أنه يتعين عليها أن تتشاور عن كتب مع الفروع. وكانت مشاركة الفروع في الأفرقة الاستشارية الإقليمية للمشاريع منخفضة، الأمر الذي قد ترتب عليه آثار سلبية من حيث جدوى المشاريع من الناحية التقنية وعلى اتباع منظور مؤسسي شامل^(١٩).

٣٨ - ويتمثل خطر آخر في أن الموظفين الذين يقترحون المشاريع على مستوى لامركزي قد يكونون مشاركين أيضا في الموافقة عليها، الأمر الذي ينجم عنه تضارب مصالح محتمل. وكان مقدمو مقترحات المشاريع حاضرين في كل الاجتماعات التسعة عشر التي عقدها الأفرقة الاستشارية الإقليمية للمشاريع، والتي استعرض محاضرها مكتب خدمات الرقابة الداخلية، ومثلوا في بعض الحالات غالبية الحضور. ويضاف إلى ذلك أن عملية الموافقة على المشاريع لم تتسم بالوضوح في أي من المذكرات المتعلقة بالأفرقة الاستشارية الإقليمية للمشاريع التي جرى استعراضها: فلم تتوفر محاضر للاجتماعات تحدد ما إذا كان مقدمو مقترحات المشاريع قد شاركوا في صنع القرار. وكان من النادر بالفعل وجود سجل شفاف لمداولات الأفرقة الاستشارية للمشاريع ولعمليات صنع القرار داخلها: فمن بين المشاريع التي

(١٩) شاركت الفروع بفعالية في ٣ من المشاريع الإقليمية الستة عشر التي استعرضتها الأفرقة.

استعرضها مكتب خدمات الرقابة الداخلية البالغ عددها ٧٧ مشروعاً، تم في ٢٧ حالة فقط تحميل محاضر اجتماعات الفريق الاستشاري للمشاريع في نظام المحاسبة والاستحقاقات الخاص بالمشاريع.

عدم كفاية إدارة المعلومات والمعارف

٣٩ - أشارت ١٠ من عمليات التقييم ومراجعة الحسابات السابقة على الأقل إلى وجود أوجه قصور في إدارة المعلومات والمعارف في مؤهل الأمم المتحدة. ولعل أوجه القصور هذه ترتبط، في جزء منها، بمواطن الضعف المذكورة آنفاً في سياق مناقشة مسائل التنسيق الداخلي.

٤٠ - وفيما يتعلق بإدارة المعلومات، لا يتم تحديث الشبكة الإلكترونية الداخلية لمؤهل الأمم المتحدة بشكل منتظم في مسائل تشمل الفعاليات التي تحصل بشكل متواتر (مثل محاضر جلسات المجلس، والكلمات التي يلقيها المدير التنفيذي، وتقارير مكتب المدير التنفيذي). وفي وقت تحليل مكتب خدمات الرقابة الداخلية للبيانات، لم يكن مدرجاً في الشبكة الإلكترونية الداخلية إلا نصف السياسات المبيّنة في الشكل السادس أعلاه. ولم يتجاوز أعلى مستوى واعي بأي سياسة نسبة ٥٨ في المائة في صفوف المديرين و ٥٠ في المائة في صفوف الموظفين الذين شملهم الاستقصاء. وعلاوة على ذلك، فإن تقارير الرصد والتقييم، باستثناء تلك التي تنتجها وتدعمها وحدة التقييم، غير متاحة مركزياً. ووقف مكتب خدمات الرقابة الداخلية ومراكز التنسيق التابعة له في المؤهل، بشكل مباشر، على هذه الثغرات في إدارة المعلومات عند إجراء هذا التقييم، حيث لم تنجح محاولاتهم الرامية إلى الحصول على معلومات أساسية، من قبيل القوائم الكاملة والدقيقة بأسماء الموظفين والشركاء (انظر الفقرتين ٦ و ١١ أعلاه) والعديد من الوثائق.

٤١ - وهذه الثغرات لها تداعيات كبيرة على إدارة المعارف. فعلى سبيل المثال، يقلل الافتقار إلى معلومات الرصد والتقييم المتاحة مركزياً، إلى حد كبير، من احتمال استخدام المعارف المستقاة من هذه المصادر لأغراض تحسين الأداء. أما تطوير مصادر المعارف الداخلية واستخدامها فهو أيضاً قليل فيما يتعلق بتصميم البرامج والمشاريع. وفي الفروع المتعلقة بـ "الدروس المستفادة" الواردة في ٧٧ من وثائق المشاريع، أشار الموظفون صراحة، في ٤٣ حالة، إلى الدروس المستفادة أو أفضل الممارسات اللازم تطبيقها في الأعمال التي يضطلعون بها؛ بينما لم يشاروا إلى ذلك في ٣٤ حالة.

٤٢ - وسعياً لسد هذه الثغرات، وضع موئل الأمم المتحدة في عام ٢٠١٠ مشروع استراتيجية لإدارة المعارف تتضمن رؤية الموئل المتعلقة بجعله "المركز المرجعي الأول للمعلومات والمعارف والتعلم الاستراتيجي في مجال التوسع الحضري المستدام"^(٢٠). بيد أن الاستراتيجية، شأنها شأن استراتيجيات وسياسات أخرى، لا تحدد الأدوار والمسؤوليات المتصلة بالمساءلة عن تنفيذها، كما أن موئل الأمم المتحدة لم يحدد بعد مهام وحدة دعم إدارة المعارف أو موقعها.

٤٣ - وهناك أداة أخرى تمكن من تحسين إدارة المعلومات والمعارف على حد سواء، وهي نظام المحاسبة والاستحقاقات الخاصة بالمشاريع (انظر الفقرة ٢٩ أعلاه). لكن مكتب خدمات الرقابة الداخلية لم يتمكن من استقاء معلومات الميزانية فيما يتعلق بالمبادرات العالمية لموئل الأمم المتحدة من نظام المحاسبة أو معلومات رصد المشاريع التي تزيد قيمتها عن ٢٥ مليون دولار. وعلاوة على ذلك، فمن أصل ١٥١ وثيقة من وثائق المشاريع المتعلقة بالبلدان العشرين التي شملها الاستعراض، فإن ٦٣ وثيقة (٤٢ في المائة) لم تُدرج بعد في نظام المحاسبة والاستحقاقات الخاصة بالمشاريع.

إهمال إدارة المخاطر

٤٤ - يسلط العديد من فروع هذا التقرير الضوء على مخاطر الإضرار بالسمعة والمخاطر البشرية والبرنامجية المحددة التي يواجهها موئل الأمم المتحدة في الوفاء بأهدافه المتوخاة (انظر الفقرات ١٥-٢١ و ٢٤-٢٦ و ٣١-٣٢، و ٣٤-٤٣ و ٤٩-٥٥). ومن منظور أشمل، يعمل موئل الأمم المتحدة في بيئات عالية الخطورة بطبيعتها، إذ تُنفذ ٧ من أصل ١٠ من أكبر برامجها القطرية (أي ٦٣ في المائة من حافظته القطرية من الناحية المالية) في سياقات متضررة من حالات الطوارئ.

٤٥ - ومن بين أكبر المخاطر الخطرُ المبين في الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ والتمثل في افتقار موئل الأمم المتحدة إلى الموارد المالية والبشرية التي تمكنه من الوفاء بتطلعات أصحاب المصلحة. فموئل الأمم المتحدة يعتمد مالياً على عدد صغير من الجهات المانحة الرئيسية ويواجه، رغم الأدلة التي تثبت أهميته (انظر الفقرتين ٢٢ و ٢٣ أعلاه)، مشكلة تتمثل في عدم إمكانية التنبؤ بموارد أنشطته الأساسية^(٢١). ومع ذلك، فهو ما زال

UN-Habitat, "UN-Habitat's knowledge strategy: building a knowledge-based organization", Nairobi, (٢٠) May 2010, executive summary

(٢١) لم يجلب مكتب خدمات الرقابة الداخلية بطريقة منهجية شتى العوامل التي تسهم في فرض قيود على موارد الوكالة.

يواجه صعوبات في تعبئة الموارد، وذلك في جهوده الرامية إلى عكس هذا الاتجاه (انظر الفقرات ٥٢-٥٥).

٤٦ - وجزئياً بسبب هذه القيود المالية، هناك كذلك ضغط على الموارد البشرية لموئل الأمم المتحدة، حيث بات الخبراء الاستشاريون يضطربون بوظائف أساسية في بعض الحالات. وعلى الصعيد القطري، يلجأ موئل الأمم المتحدة إلى مقدمي الخدمات من الأطراف الثالثة، وعلى رأسهم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع، من أجل استقدام الموظفين في عملياته خارج نيروبي. وهؤلاء الأفراد يشكلون، وفقاً للبيانات المتاحة، نسبة تصل إلى ٨٣ في المائة من الموظفين القطريين. ورغم كون موئل الأمم المتحدة يعرض هذا الترتيب بوصفه طريقة توظيف محتملة تتسم بالفعالية من حيث التكلفة، فقد اعتبر مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنها لا تخلو من مخاطر. فهؤلاء الأفراد، على سبيل المثال، لا تفوض لهم أي سلطة تصديق أو سلطة مالية أو إشرافية^(٢٢)، مما يسفر عن وقوع حالات اختناق إداري تؤثر على التنفيذ (انظر الفقرات ٣٤ و ٤٤-٤٥ أعلاه). وعلى نطاق أوسع، ينطوي هذا الترتيب على مخاطر تعوق تعميم النتائج المؤسسية والمسائلة عنها، وحفظ المعارف المؤسسية في الأجل الطويل (انظر الفقرات ٢٤-٢٦ و ٣٩-٤٣ أعلاه).

٤٧ - ويمثل تحديد المخاطر وإدارتها جوانب رئيسية من التخطيط الاستراتيجي والإدارة الموجهين نحو تحقيق النتائج. وهناك تحسينات أُدخلت في الآونة الأخيرة في هذا المجال، لكن نظم إدارة المخاطر في موئل الأمم المتحدة غير كافية لإدارة ما يواجهه من مخاطر كبيرة^(٢٣). وقد شارك موئل الأمم المتحدة في عملية على نطاق الأمانة العامة تتعلق بإدارة المخاطر في المؤسسة، بيد أنه يبقى على هذا الكيان أن يكشف عن خطة ترمي إلى وضع إطار خاص به. وبالإضافة إلى ذلك، فإن نموذج المشروع المتعلق بنظام المحاسبة والاستحقاقات الخاصة بالمشاريع يشمل عنصراً لإدارة المخاطر ما زال بعد في مرحلة تصميم المشروع، لكن المخاطر غالباً ما لا تُحلل إلا بشكل غير رسمي على الصعيد القطري. ومن أصل ٧٧ وثيقة من وثائق المشاريع الجارية، لا تحدد سوى ٣٧ وثيقة المخاطر والتدابير الخاصة بإدارتها تحديداً واضحاً. وتؤكد هذا المستوى المنخفض من الاهتمام بالمخاطر في أربعة بلدان من أصل البلدان الخمسة

(٢٢) "Independent review of administrative roles and responsibilities of UNEP, UN-Habitat and UNON in human, financial and physical resources managements" (من ١٦ إلى ٢٦ نيسان/أبريل ٢٠١٢)، الفقرة ٥٩.

(٢٣) تقييم مخاطر المراجعة الداخلية للحسابات في موئل الأمم المتحدة، شعبة المراجعة الداخلية للحسابات التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية (٢٠٠٨).

التي أجريت فيها دراسات للحالات الإفرادية، ولاحظ فيها مكتب خدمات الرقابة الداخلية وجود عدم تطابق بين المخاطر المحددة في وثائق التخطيط والمخاطر التي ووجهت في نهاية المطاف.

جيم - عدم تحفيز موئل الأمم المتحدة إقامة الشراكات أو تعبئة الموارد بما يتناسب مع ولايته الواسعة النطاق والمتعددة الجوانب

٤٨ - على نحو ما نوقش في الفقرتين ٢٢ و ٢٣ أعلاه، اتخذ موئل الأمم المتحدة وضع وكالة الأمم المتحدة الرائدة في مجال التحضر المستدام، وهو ما يترتب عنه تنفيذ أنشطة ونواتج جديدة. وفي الوقت ذاته، وثقت القيود المفروضة على موارد الموئل توثيقاً جيداً، وهي تشكل خطراً يتمثل في تجاوز التطلعات لقدرته على الإنجاز في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٩^(٢٤). ويجاول موئل الأمم تحديد أولويات عمله بالتركيز على النواتج المعتمدة في إطار برنامج العمل والميزانية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ دون غيرها^(٢٥). وأقر مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأهمية هذه الخطوات غير أنه سجل وجود ثغرات متبقية في عمل موئل الأمم المتحدة في مجال إقامة الشراكات وتعبئة الموارد، وهما أمران كلاهما حاسم في تحفيز العمل في مجال التوسع الحضري المستدام في ضوء أهمية ولاية الوكالة والقيود التي تواجهها.

الشراكات

٤٩ - يقيم موئل الأمم المتحدة مجموعة متنوعة من الشراكات على جميع مستويات المنظمة. وفي الموئل الثاني، اضطلعت الجهات الفاعلة من غير الدول بدور مركزي، كما حددت وثيقة جدول أعمال الموئل المنبثقة عنه الشركاء بوصفهم أطرافاً أساسيين في تحقيق أهدافه. وأعاد موئل الأمم المتحدة التأكيد على الطابع المحوري الذي تتسم به إقامة الشراكات في تحقيق أهدافه الواردة في الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل وفي الخطة الاستراتيجية، وشدد صراحة على أن الصعوبات التي تعوق التوسع الحضري لا يمكن مواجهتها إلا بإقامة الشراكات وتحفيز الشركاء على العمل.

٥٠ - وعموماً، أعرب الشركاء ممن أجريت معهم مقابلات ومن شملهم الاستقصاء عن آراء متباينة بشأن نجاح موئل الأمم المتحدة في التعامل مع هذه المسألة الصعبة. فعلى سبيل المثال، أفاد ستة وأربعون في المائة من الشركاء الذين شملهم الاستقصاء بأن لديهم فهم واضح

(٢٤) تنفيذ الخطة الاستراتيجية والمؤسسية المتوسطة الأجل لعام ٢٠١٢؛ وخطة عمل موئل الأمم المتحدة الاستراتيجية لتعبئة الموارد للفترة ٢٠١٣-٢٠١٥؛ والعرض المقدم باستخدام برنامج "باور بوينت" إلى أعضاء لجنة البرنامج والتنسيق؛ وورقة وصف حالة الجهات المانحة لموئل الأمم المتحدة لعام ٢٠١٤.

(٢٥) خطة العمل الموحدة لفترة السنتين للفترة ٢٠١٤-٢٠١٥ التي تنطوي على أولويات محددة.

لكيفية تحديد شركائهم مع موئل الأمم المتحدة، وأشار مسؤولون حكوميون في ثلاثة بلدان مشمولة بدراسات الحالات الإفرادية إلى أن الموئل هو "شريكهم المفضل" وبررّوا ذلك بتوجهه القوي المراعي لاحتياجات العملاء وخبرته التقنية كمجالين رئيسيين يفوقان سائر المجالات أهمية. وفي الوقت نفسه، أعرب هؤلاء الشركاء عن قلقهم من طول المدة التي تستغرقها عمليات الشراء في موئل الأمم المتحدة، وهذا التأخر قد تكون له عواقب وخيمة على شرعية السلطات المحلية، ولا سيما في الدول الهشة (انظر الفقرات ٣٤ و ٤٤-٤٧ أعلاه).

٥١ - ورغم الأهمية المحورية التي تكتسيها الشراكات، يبقى على موئل الأمم المتحدة أن ينشئ آلية لتنظيمها وإدارتها، أي أن يضع لها استراتيجية نهائية؛ وقاعدة بيانات موحدة ومتاحة على نطاق واسع (انظر الفقرة ١١ أعلاه)؛ ومبادئ توجيهية ومعايير لاختيار الشركاء؛ أو آليات لاستعراض الشراكات، سواء المستمرة منها أو التي أُلغيت. وفي عام ٢٠١٠، أوصى مكتب خدمات الرقابة الداخلية في سياق عملية مراجعة الحسابات التي أجراها بأن يعجل موئل الأمم المتحدة بتنفيذ استراتيجية للشراكة، فقامت الوكالة بوضعها في أيار/مايو ٢٠١١. بيد أن الاستراتيجية لم يُضفَ عليها قط طابع رسمي، وقد أُفيدَ بأن ذلك يرجع إلى عملية إعادة تنظيم الوكالة. وأُعيدَ إحياء هذا الجهد في عام ٢٠١٣ لكن الوثيقة الختامية، التي كان مقررا وضع صيغتها النهائية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٣، كانت حتى أيلول/سبتمبر ٢٠١٤ ما تزال في مرحلة المشروع. ومن المقرر إكمال وضع الاستراتيجية قبل انعقاد الدورة الثانية للجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) في نيسان/أبريل ٢٠١٥. وسيستتبع ذلك تأخير تنفيذ التوصية الناتجة عن عملية المراجعة الأصلية لمدة أربع سنوات تقريبا. ورغم أن عملية موازية للتشاور الشركاء في الموئل الثالث تجري حاليا^(٢٦)، فمن شأن عدم وجود استراتيجية قوية للشراكة أن يقوض الأعمال التحضيرية للموئل الثالث في حد ذاتها.

تعبئة الموارد

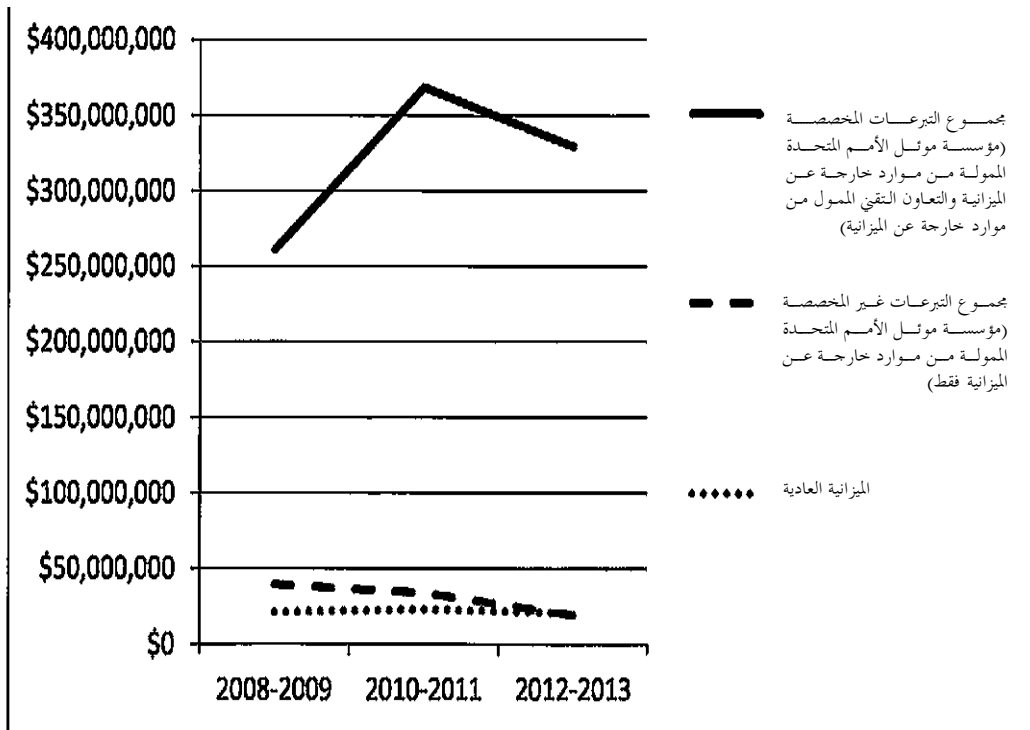
٥٢ - بالإضافة إلى تمويل موئل الأمم المتحدة من الميزانية العادية ومن موارد خارجة عن الميزانية، فهو يتلقى الدعم من مؤسسة تابعة له ممولة من موارد خارجة عن الميزانية يتم الحصول عليها عن طريق التبرعات المخصصة وغير المخصصة، ومن حساب للتعاون التقني

(٢٦) سأل موئل الأمم المتحدة أكثر من ٥٠٠ شريك عن الطريقة التي يرغبون في المشاركة بها في الموئل الثالث، بيد أن نتائج هذه المشاورات لم تكن متاحة أثناء صياغة هذا التقرير.

تمول من موارد خارجة عن الميزانية يتم الحصول عليها عن طريق التبرعات المخصصة. وازداد مجموع التبرعات المخصصة وكذلك التبرعات المخصصة للمؤسسة ومساهمات التعاون التقني بنسبة ٢٦ في المائة، من مبلغ ٢٦١ مليون دولار في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ إلى مبلغ ٣٢٩,٥ مليون دولار في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. وعلى النقيض من ذلك، انخفضت التبرعات غير المخصصة للمؤسسة بنسبة ٥١ في المائة، من مبلغ ٣٩,٧ مليون دولار في الفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ إلى مبلغ ١٩,٥ مليون دولار في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. وهذه الموارد غير المخصصة المتناقصة، إلى جانب الموارد المتاحة من الميزانية العادية، هي التي تمول مهام موئل الأمم المتحدة المتعلقة بدعم البرامج. ولذلك أدى تقليصها إلى أوجه قصور في هذه المهام البالغة الأهمية. ويعرض الشكل السابع، استناداً إلى الشكل الأول، رسماً بيانياً لهذه الاتجاهات.

الشكل السابع

اتجاهات تخصيص الأموال المتعلقة بتمويل موئل الأمم المتحدة من مصادر خارجة عن الميزانية، وبتنفيذ مؤسسة موئل الأمم المتحدة وأنشطة التعاون التقني (من خارج الميزانية)، الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣ (بدولارات الولايات المتحدة)



٥٣ - ووضع موئل الأمم المتحدة في عام ٢٠١٣، سعيًا منه لتغطية ما يعانيه من نقص في التمويل ولتعبئة الموارد اللازمة لتحقيق أهدافه للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩، استراتيجية لتعبئة الموارد وأنشأ دائرة العلاقات مع المانحين وتعبئة الموارد. وتبين الاستراتيجية مصادر التمويل والمشهد المتغير المتعلق بالجهات المانحة، كما تحدد سلسلة من المبادئ التوجيهية. وقد أنشأت الدائرة نظامًا للمعلومات عن الجهات المانحة يتضمن لمحات مختصرة عن أولويات تلك الجهات وتطلعاتها. وأنتجت أيضًا مجموعات من المعلومات تبين العمل الهام الذي يضطلع به موئل الأمم المتحدة وإنجازاته بشكل عام وفي المناطق.

٥٤ - لكن استراتيجية تعبئة الموارد ما زالت تعثرها ثغرات خطيرة ينبغي سدها إذا ما أريد جعل تلك الاستراتيجية بمثابة خريطة طريق لتوجيه الوكالة نحو تقوية وضعها المالي في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٩. فالاستراتيجية تحدد هدفين ملموسين، لكنها لا تحدد خطة لبلوغهما ولا موعدًا لذلك، كما لا تحدد الجهات المسؤولة عن تحقيقهما. وعلاوة على ذلك، تحدد الاستراتيجية نموذجًا لامركزيًا لجمع الأموال ينص على مسؤولية جميع الموظفين، بدرجات متفاوتة، عن تعبئة الموارد في شكل مشاريع. وقد أعرب عدد من الموظفين العاملين في البلدان عن قلقهم من إلزامهم بـ "جمع الأموال لتمويل مرتباتهم"، دون أن يشيروا إلى تلقيهم الدعم لمساعدتهم على بناء المهارات التي تمكنهم من الاضطلاع بهذا الدور إلى جانب أدوارهم الأساسية. وذكر عشرة من الموظفين الذين أجريت معهم مقابلات كذلك أن هذا النموذج قد أدى إلى زيادة التنافس الداخلي على الموارد الشحيحة^(٢٧).

٥٥ - وبناء على ذلك، لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية عدم وضوح استراتيجية تعبئة الموارد في أذهان الموظفين عموماً. ومن بين الموظفين من الفئة الفنية والموظفين برتبة مدير (في المقر وفي الميدان)، أجاب ٧٠ في المائة بأنهم يعارضون بشدة أو إلى حد ما الرأي الذي مفاده أن موئل الأمم المتحدة لديه استراتيجية واضحة لتعبئة الموارد أو بأنهم يعارضونه إلى حد ما. وعلاوة على ذلك، ففي صفوف كبار المديرين^(٢٨)، وعلى الرغم من أن استراتيجية تعبئة الموارد هي ثالث أكثر الوثائق قراءة على نطاق واسع من بين ٢٠ سياسة واستراتيجية واردة في القائمة (قرأتها نسبة ٨٦ في المائة من كبار المديرين)، فقد حظيت أيضًا

(٢٧) من بين الموظفين من الفئة الفنية والموظفين برتبة مدير والموظفين الفنيين الوطنيين الذين ردوا على الاستقصاء، أعرب أكثر من النصف (٥٥ في المائة) عن اعتقادهم بأن الوحدات التي يتبعون لها تتنافس على الموارد مع المكاتب الأخرى.

(٢٨) مكتب وكيل الأمين العام، أمين عام مساعد، و مد -٢، و مد -١، و ف -٥، و ف -٤. العدد = ٣٦.

بأعلى نسبة مئوية من الردود (٥٢ في المائة) التي أفيد فيها بأن التنفيذ كان غير واضح إلى حد ما أو غير واضح إلى حد بعيد.

دال - حسن موئل الأمم المتحدة تعميم مراعاة المنظور الجنساني في برامجها، لكن، في المقابل، لم يواكب ذلك تحسُّن في مسائل أخرى شاملة

٥٦ - يسعى موئل الأمم المتحدة منذ فترة طويلة إلى إدماج منظور مراعاة للمسائل الجنسانية، وحقوق الإنسان، وقضايا الشباب وتغير المناخ في عمله. وبدءاً من الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩، رفعت الوكالة جميع هذه المجالات الأربعة إلى مرتبة المسائل الشاملة. وقد اتخذ موئل الأمم المتحدة خطوات من أجل مراعاة تعميم المنظور الجنساني في جميع برامجها، وفعل ذلك بموارد محدودة، بيد أنه لم يدمج في عمله كذلك أولوياته الشاملة الأخرى.

الجوانب الجنسانية

٥٧ - استجابة للتوصيات الواردة في تقييمات واستعراضات أجريت مؤخراً^(٢٩)، اضطلع موئل الأمم المتحدة بعدد من التدابير لتحسين تعميمه لمراعاة المنظور الجنساني في الفترة ٢٠١٢-٢٠١٣. وتشمل هذه التدابير إنشاء وحدة متفرغة للقضايا الجنسانية؛ وإعداد خطة واضحة للشؤون الجنسانية والسياسات للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩؛ وإنشاء الفريق الاستشاري الرفيع المستوى المعني بالشؤون الجنسانية لكي يقدم المشورة إلى المدير التنفيذي.

٥٨ - وعلى الرغم من أوجه التقدم هذه، فإن الأدلة بشأن نتائجها متباينة. ففي ميانمار، أفادت النساء المشاركات في أكبر مشروع قطري للوكالة بصورة متسقة أن إشراكهن في لجان التنمية القروية، وهو ما يعود الفضل فيه إلى النهج التشاركي لموئل الأمم المتحدة (أي عملية الناس)، شكل المرة الأولى التي يتم فيها إدراجهن في قرارات رئيسية تؤثر عليهن، وأنه ترجم إلى شعور بالإرادة في جوانب أخرى من حياتهن. وفي المقابل، أعربت المشرديات داخليا في عدة أماكن في الصومال عن قلقهن إزاء انعدام الأمن في المآوي التي بناها موئل الأمم المتحدة، وهذا أحد المخاطر التي تؤكد أدلة من الصور الفوتوغرافية. ولا تزال التفاوتات الجنسية مستمرة أيضاً على مستوى الموارد البشرية، مع انخفاض النسبة المئوية

(٢٩) Evaluation of Gender Mainstreaming in UN-Habitat (2011), Recommendations for a Revised Gender

.Architecture at UN-Habitat (2013)

لوظائف الإدارة العليا في الرتب ف-٥ ومد-١ ومد-٢ التي تشغلها الإناث (١٩,١ في المائة).

حقوق الإنسان

٥٩ - في عام ٢٠١٣، وافق مجلس الإدارة في قراره ١١/٢٤ على تعميم مراعاة حقوق الإنسان باعتبارها مسألة شاملة في موئل الأمم المتحدة (انظر A/68/8، المرفق). إلا أن الوكالة لم تقم بعد بإكمال وتنفيذ جميع جوانب مشروع استراتيجيتها لحقوق الإنسان لعام ٢٠١٣ التي تهدف إلى تنفيذ القرار (انظر HSP/GC/24/2/Add.7). وتذكر الاستراتيجية أيضاً أن تعميم مراعاة حقوق الإنسان يتطلب وجود وحدة متفرغة، ودعمًا من الإدارة العليا، ووجود نظام من مسؤولي التنسيق وفريق استشاري معني بحقوق الإنسان. وهي تقترح أيضاً وضع بيان سياسات يؤكد الالتزام الرفيع المستوى، وإعداد وثيقة برنامجية تبين فيها بوضوح النتائج المتوقعة، وإعداد دليل تنفيذي للموظفين. ووفقاً للموظف المسؤول، فإن نظام مسؤولي التنسيق قائم بالفعل ومعمول به إلا أن إعداد بيان السياسات ووثيقة المشروع والمبادئ التوجيهية لم يتم بعد.

تغير المناخ والشباب

٦٠ - لم يكن لموضوع تغير المناخ أو الشباب نفس وضع المنظور الجنساني التي توافر له هيكل كاف تماماً يمكن من خلاله كفاءة تعميم مراعاته على المستوى المؤسسي. وعلى الرغم من وجود مسؤولي تنسيق في كلا المجالين، فإنهم يعملون من فروع فنية فردية، ويكلف الأفراد المسؤولون في المقام الأول بمهمة تنفيذ المشاريع وتعبئة الموارد. وقد نفذ العمل الشامل المعني بالشباب وتغير المناخ بالأساس من خلال تنفيذ مشاريع مشتركة بين الشعب وإدراج الأنشطة المتصلة بتغير المناخ والشباب التي تضطلع بها المشاريع في مختلف الفروع والمكاتب الإقليمية. ونفذ العمل المعني بتغير المناخ بنفس الطريقة إلى حد كبير، مع وجود ميزة إضافية هي استراتيجية تغير المناخ على نطاق الوكالة، التي جرت الموافقة عليها رسمياً.

أولا - استنتاج

٦١ - ظهر موئل الأمم المتحدة ليشغل موقعا حيويا في مسألة ذات أولوية عالمية متنامية هي التحضر المستدام. وعلاوة على ذلك، فعلى الرغم من حدوث تراجع كبير في الموارد الأساسية، واصل موئل الأمم المتحدة تنفيذ برنامج عمل طموح، أنجز خلاله أنشطة ونواتج تتماشى مع ولايته في مجال المستوطنات البشرية وتقديرها الجهات المعنية بعمله. وأدخل الموئل

أيضاً طائفة واسعة من التحسينات في طريقة تخطيط أدائه وفي طريقة الإدارة اللازمة لتحقيق ذلك الأداء وفي طريقة تقييمه له، مع انتقاله إلى خطته الاستراتيجية الثانية التي تستغرق ست سنوات، وهي الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩.

٦٢ - وفي الوقت نفسه، توجد ثغرات يمكن أن تعيق فعالية المؤئل وكفاءته وأهميته في تحقيق أهدافه للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ وفي اغتنامه للفرص التي يقدمها المؤئل الثالث. فتركيزه على التوسع الحضري المستدام لم يبلغ بعد جميع أركان المنظمة، كما أن الأدوار والمسؤوليات عن جوانب رئيسية من هذه النتائج تفتقر إلى القدر نفسه من الوضوح. وإضافة إلى ذلك، لا يزال المؤئل يفتقر إلى عدد من العمليات والمهام الداخلية للمساعدة على تعظيم الأداء. وتشمل هذه العمليات والمهام الداخلية إدارة المخاطر، وإدارة المعلومات والمعارف، ووجود استراتيجيات واضحة لتعبئة الموارد وإقامة الشراكات، وإجراء تقييم دقيق لنتائج عمله، حتى بين برامج التي تتسم بدرجة أكبر من النضج وتنطوي على قدر أكبر من المخاطر.

ثانياً - التوصيات

٦٣ - يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية التوصيات السبع التالية، التي يرى أنها مهمة وفقاً لنظامه لتقييم مدى الأهمية الحيوية.

التوصية ١ [انظر الفقرات ٤٤-٤٧]

٦٤ - ينبغي أن يقوم مؤئل الأمم المتحدة بتعزيز نهجه لإدارة المخاطر، بما في ذلك القيام كحد أدنى بإعداد سياسة وخطة عمل يبين فيها ما يلي:

- آليته لتحديد المخاطر وترتيب الأولويات على صعيد هذه المخاطر بصورة ممنهجة في كل مستوى تنظيمي، ولتقييم قابلية تأثر الوكالة بكل من هذه المخاطر في كل منها
- تحديده للمخاطر المؤسسية المحددة
- خطته لإدارة ورصد كل من هذه المخاطر، وإبلاغ هذه الخطة إلى جميع الموظفين والخبراء الاستشاريين ذوي الصلة.

التوصية ٢ [انظر الفقرات ٢٤-٢٦ و ٣١ و ٣٦-٣٨ و ٤٢]

٦٥ - ينبغي أن يقوم مكتب المدير التنفيذي بوضع الصيغة النهائية لإطار المساءلة، بما يتماشى مع نشرة الأمين العام بشأن مؤئل الأمم ومع العمل ذي الصلة المضطلع به على صعيد الأمانة العامة.

التوصية ٣ [انظر الفقرات ٢٤-٢٦]

٦٦ - ينبغي أن يستكمل موئل الأمم المتحدة الخطط الاستراتيجية الإقليمية في جميع المكاتب الإقليمية، وأن يستأنف إعداد وثائق البرامج القطرية للموئل في البرامج القطرية ذات الأولوية. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي أن تقوم شعبة البرامج بإعداد ما يلي:

- قائمة بالبرامج القطرية ذات الأولوية التي تتطلب وثائق برامج قطرية للموئل، المتأصلة في عملية إدارة المخاطر لديه
- معايير واضحة لكفالة مواءمة الخطط الاستراتيجية الإقليمية ووثائق البرامج القطرية للموئل مع الأولويات المؤسسية الشاملة ضمن سياقها الإقليمي والقطري المحدد، إلى جانب أي عناصر أخرى يتعين أن يعالجها كل منها
- نماذج ووثائق البرامج القطرية للموئل، التي تعد باستخدام أمثلة قائمة، لتيسير اعتماد الوثائق بطريقة فعالة من حيث التكلفة.

التوصية ٤ [انظر الفقرات ٢٤-٢٦ و ٣٦-٣٨ و ٣٩-٤٣ و ٤٧]

٦٧ - ينبغي أن يقوم موئل الأمم المتحدة بتنقيح وتنفيذ مسؤولياته فيما يتعلق بضمان الجودة الموكلة إليه من قبل الفريق الاستشاري للمشاريع، وهي تحديداً:

- تحديث نموذج وثيقة المشروع بحيث يبين مجالات تركيز الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ وغيرها من العناصر الرئيسية الواردة في هذا التقرير (مواءمة ووثائق المشاريع مع الخطط الاستراتيجية الإقليمية ووثائق البرامج القطرية للموئل، وإدارة المخاطر، والرصد والتقييم، وما إلى ذلك)
- إدماج الجودة في القائمة المرجعية للقيود/الصياغة في نظام الاستحقاقات والمحاسبة الخاصة بالمشاريع، مما يجعل من المستحيل الموافقة على المشاريع إلى أن تصنف جميع العناصر الواردة في القوائم المرجعية بأنها مرضية
- بيان الخطوات اللازمة لإدارة حالات تضارب المصالح في عملية الموافقة على المشروع، مع كفالة الاسترشاد بالتعقيبات الواردة من أصحاب المصلحة المعنيين في جميع المراحل الثلاث للمنظمة في عملية الموافقة على المشروع
- كفالة تحديث نظام الاستحقاقات والمحاسبة الخاصة بالمشاريع باستمرار، بما في ذلك بمحاضر اجتماعات الفريق الاستشاري للمشاريع.

التوصية ٥ [انظر الفقرات ١٢-٢١]

٦٨ - ينبغي لموئل الأمم المتحدة، اعتباراً من خطته التالية للتقييم، أن يستخدم نهجاً قائماً على تقييم المخاطر لتحديد المبادرات العالمية والبرامج القطرية التي في أمس الحاجة إلى التقييم، وكفالة توافر أموال كافية لتقييم تلك المجالات. وينبغي أن ينظر موئل الأمم المتحدة في تكليف جهة ما بالقيام بما يلي:

- إعداد تقدير مدى قابلية تقييم الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩
- إعداد تقييم منتصف المدة وتقييم نهائي للخطة الاستراتيجية
- إعداد تقييمات لمبادرة تحقيق التنمية الحضرية المستدامة، وإعداد تقييمات لعمله في مجال المساعدة الإنسانية، وفقاً لاستعراض الأقران لعام ٢٠١٠ والورقة الاستهلاكية التي يستند إليها التقييم الحالي.

التوصية ٦ [انظر الفقرات ١١ و ٣٩-٤٣]

٦٩ - ينبغي أن يقوم موئل الأمم المتحدة بتعزيز نظمه لتنظيم المعلومات والمعارف وتخزينها وتبادلها. ومن شأن ذلك أن ينطوي على ما يلي:

- وضع الصيغة النهائية لاختصاصات وحدة إدارة المعارف وتحديد مكانها بشكل نهائي
- إعداد قائمة بجميع الموظفين المتعاقدين مع أطراف ثالثة وتحديث هذه القائمة بوتيرة فصلية
- تحديث شبكته الداخلية شهرياً على الأقل
- تيسير تبادل الدروس المستفادة والممارسات الجيدة على نطاق الوكالة بصورة أكثر انتظاماً
- اشتراط أن يتم في إطار الخطط الاستراتيجية الإقليمية ووثائق البرامج القطرية للموئل، وكذلك المشاريع المقدمة إلى الفريق الاستشاري للمشاريع، تحديد الدروس المستفادة والممارسات الجيدة التي استُرشد بها في إعداد مقترحاتها.

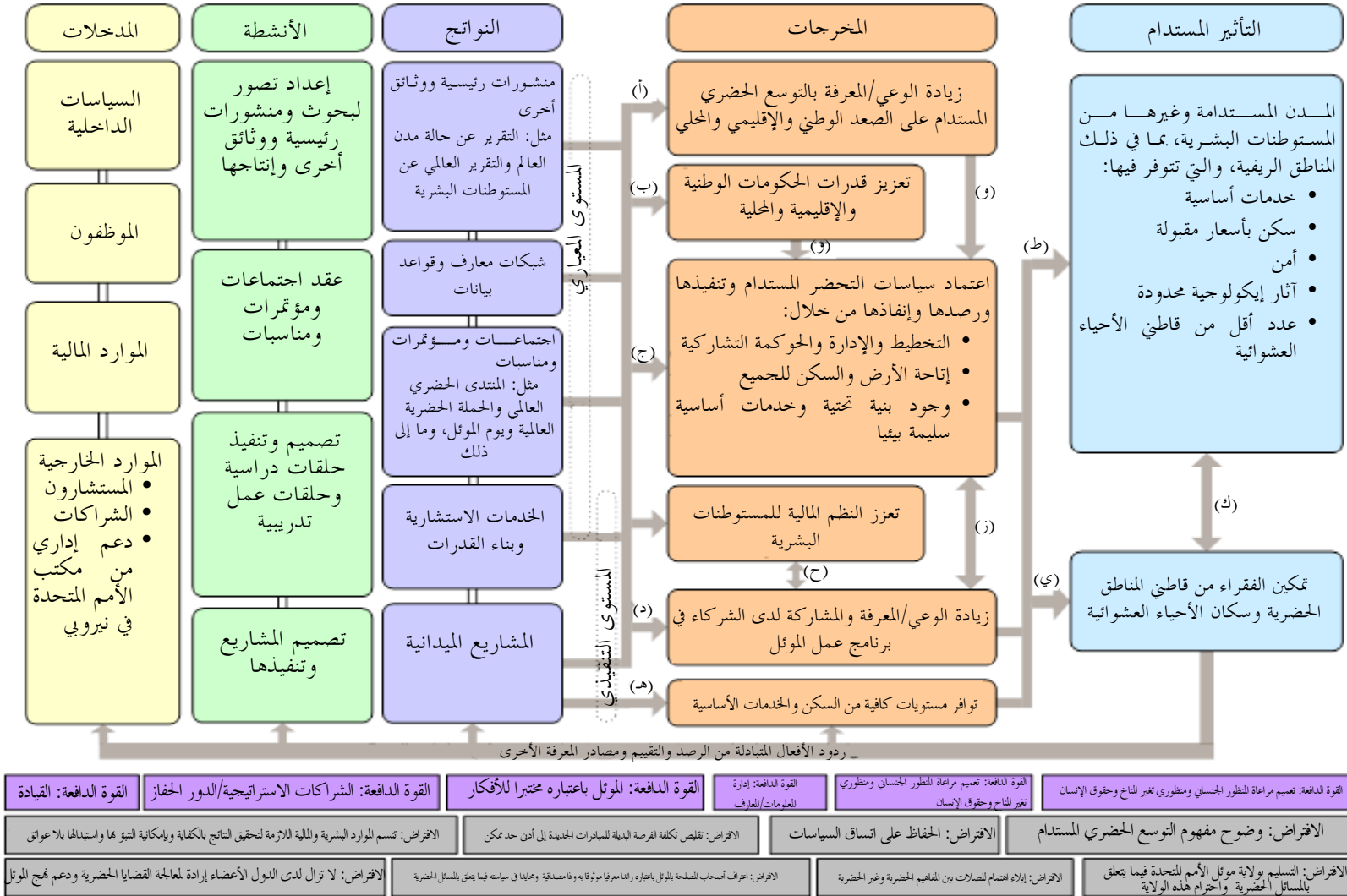
التوصية ٧ [انظر الفقرات ٤٨-٥٥]

٧٠ - ينبغي أن ينتهي موئل الأمم المتحدة من إعداد خطة العمل المتعلقة باستراتيجية تعبئة الموارد، وأن ينتهي بحلول الموعد النهائي المنقح وهو نيسان/أبريل ٢٠١٥ من إعداد استراتيجية الشراكة. وينبغي أن تتضمن كل من الخطة والاستراتيجية قائمة شاملة

بالإجراءات المحددة اللازمة، مشفوعة بمداول زمنية وأدوار ومسؤوليات محددة. وينبغي أن يحدد الموئل، بصورة فورية، الشراكات الأكثر أهمية لتحقيق الحد الأقصى من النجاح للموئل الثالث.

(توقيع) كارمن ل. لابوانت
وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية
٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤

مسار التأثير البرنامجي لموئل الأمم المتحدة للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٣



تعليقات الإدارة

١ - يسر إدارة موئل الأمم المتحدة أن تقدم ردها على تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية عن تقييم موئل الأمم المتحدة. وترحب الإدارة بالتقرير وتشكر شعبة التفتيش والتقييم التابعة لمكتب خدمات الرقابة الداخلية على تقييمها الصريح وتعقيها على الموئل. وقد استعرضت الإدارة التقرير وتقدم ردها في صورة رد عام على المسائل التي أثيرت ونوقشت في التقرير، وردود محددة على كل من التوصيات التي وردت في التقرير في خطة العمل المرفقة.

٢ - وقد سلط التقرير الضوء على مواطن القوة وكذلك مواطن الضعف في عمل الموئل وتوصياته التي ستشكل أساس التحسينات الأخرى المدخلة على عمليات الموئل. وعلى وجه الخصوص، يسر الإدارة أن تلاحظ النتائج الإيجابية للموئل، والتي تبين أن البرنامج يضطلع بتحسينات قابلة للقياس في نهجه لتعريف نتائجه المستهدفة وفي إدارته لتحقيق تلك النتائج، وأن لديه مواءمة هيكلية أكبر مع النتائج المؤسسية، وأنه وضع آليات لتحسين جودة مشاريعه. وتشعر الإدارة بالسرور إزاء الاعتراف بتعميم نظام الاستحقاق والمحاسبة الخاصة بالمشاريع، والسياسات الرئيسية لتوجيه المنظمة صوب النتائج المستهدفة في الفترة ٢٠١٤-٢٠١٩، وتحسين تعميم مراعاة المنظور الجنساني. وفيما يتعلق بالمجالات التي يلزم تحسينها، ستقوم الإدارة بتعزيز إطارها لإدارة المخاطر والمساءلة، وإدارة المعلومات والمعارف، وتعبئة الموارد، وتغطية التقييم، والشراكات.

٣ - وفي حين تعرب الإدارة عن تقديرها للنتائج الكلية للتقرير، فإنها تلاحظ أن بعض المسائل الاستراتيجية المهمة والجهود الكبيرة المبذولة للنهوض ببرنامج العمل الحضري قد أغفل ذكرها في التقرير أو يتعين توضيحها بدرجة أكبر. وتنتهز الإدارة هذه الفرصة للتعبير عن رأيها في هذه المسائل.

الولاية والتنظيم والموارد

٤ - شرع موئل الأمم المتحدة منذ عام ٢٠١١ في إصلاح تنظيمي من أجل تنفيذ ولايته بدرجة أكبر من الفعالية والكفاءة. وقد تطورت الوكالة بصورة جوهرية من حيث رؤيتها

(أ) يقدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية، في هذا المرفق، النص الكامل للتعليقات الواردة من برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (موئل الأمم المتحدة). وقد أُقرت هذه الممارسة عملاً بقرار الجمعية العامة ٢٦٣/٦٤، بناءً على توصية اللجنة الاستشارية المستقلة للمراجعة.

بشأن التحضر المستدام، والتركيز المواضيعي، والقدرات البرنامجية والتنفيذية، ونماذج الأعمال. وهذه الجهود غير معروضة بصورة جيدة في الفرع المتعلق بالمعلومات الأساسية.

٥ - كذلك يمثل هيكل الحوكمة والهيكل المؤسسي لموئل الأمم المتحدة تحدياً. فالموئل يتبع الأمانة العامة للأمم المتحدة - وفي الوقت نفسه يعمل باعتباره عضواً في صناديق الأمم المتحدة وبرامجها - وهو ما يشكل تحدياً أمام المنظمة في جهودها للامتثال لمتطلبات الأمانة العامة للأمم المتحدة التي لا تدعم بصورة نشطة في بعض الأحيان تعدد الولايات الذي تطلبه الدول الأعضاء إلى الموئل أن ينجزها بوصفه برنامجاً. وإضافة إلى ذلك، فإن الأمانة العامة للأمم المتحدة ليست مهيأة لإنجاز برامج التنمية في الميدان بكفاءة وفعالية. ويخضع موئل الأمم المتحدة بالمثل لقيود تفرضه عليه ترتيبات الحوكمة الحالية، وهو قيد تعترض الدول الأعضاء على إصلاحه، وله تأثير مباشر على التمويل من الجهات المانحة. وقد أحرى استعراض شامل للموئل في عام ٢٠١١، وأجرى مجلس إدارة الموئل في آخر دورة له مداورات مطولة بشأن سبل تعزيز الحوكمة في الوكالة. ولا يزال الموئل يدعم الجهود الرامية إلى إحراز تقدم في هذه المسألة، إلا أن مسألة الحوكمة تظل بشكل جوهري في أيدي الدول الأعضاء. ويعرب الموئل عن امتنانه للجهود المتجددة التي تبذلها الدول الأعضاء لإحراز تقدم في هذه المسألة، وسيبذل قصارى جهده لدعم جهود الميسرين المشاركين.

٦ - ويبين التقرير بوضوح تراجع التمويل غير المخصص. ولا يزال الموئل معرضاً لخطر مالي هو تعذر إمكانية التنبؤ بالتمويل. وتقتصر معظم الزيادة في التبرعات على الأموال المخصصة. أما الإيراد غير المخصص للميزانية الأساسية فهو غير كاف للاستجابة للمهام الأساسية الواردة في التقرير والأولويات الأخرى للمنظمة. ونتيجة لذلك، ستؤدي القيود على الموارد إلى إعاقة التنفيذ الكامل للتوصيات.

عدم كفاية الاستثمار في التقييمات التي تركز على النتائج

٧ - تُدرك الإدارة أن وظيفة التقييم لم تبلغ بعد المستوى المطلوب. ويلتزم موئل الأمم المتحدة، مع ذلك، بتعزيز دور التقييم في السياق العام للإدارة القائمة على النتائج من أجل تحسين الكفاءة والفعالية والمساءلة والشفافية. وفي عام ٢٠١٢، أنشأ الموئل وحدة التقييم المستقلة في إطار إعادة الهيكلة التنظيمية. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٣، حظيت سياسة الموئل التقييمية بموافقة مجلس إدارة موئل الأمم المتحدة، وجرى تنفيذها منذ ذلك الحين. وجرى كذلك وضع نظام لتتبع التوصيات المنبثقة عن التقييم بوصفه آلية للمتابعة المنهجية لتنفيذ تلك التوصيات. وتتيح هذه الجهود مجتمعة تحسين وظيفة الموئل التقييمية فيما يتعلق بتقييم الأداء المؤسسي ودعم المساءلة والإسهام في التعلم المؤسسي. ومع ذلك، لا تزال

الموارد اللازمة للتقييم غير كافية، لا سيما فيما يتعلق بالتقييمات التي تركز على النتائج. وستحاول الإدارة معالجة الأمر طوال فترة تنفيذ الخطة الاستراتيجية، ولكن القيود المفروضة على الموارد عموماً سوف تواصل التأثير في أعمال موئل الأمم المتحدة.

اتخاذ موئل الأمم المتحدة وضع البرنامج الرئيسي للأمم المتحدة في مجال التوسع الحضري المستدام

٨ - تُرحب الإدارة بالاعتراف بكون الموئل قد نجح في أن يصبح وكالة الأمم المتحدة الرئيسية المسؤولة عن التوسع الحضري المستدام، وبأن الدول الأعضاء قد أقرت بتزايد التحديات التي تواجه التوسع الحضري وبالذور الذي يلعبه الموئل في التصدي لها. ويشير التقرير إلى نتائج مؤتمر ريو + ٢٠ وخطة التنمية لما بعد عام ٢٠١٥، فضلاً عن اقتراح الفريق العامل المفتوح باب العضوية التابع للجمعية العامة والمعني بأهداف التنمية المستدامة تحديداً هدف قائم بذاته في أهداف التنمية المستدامة، وهو على وجه التحديد "جعل المدن والمستوطنات البشرية شاملة للجميع وآمنة وقادرة على الصمود ومستدامة" (تموز/يوليه ٢٠١٤). غير أن التقرير لا يذكر عمليات ونتائج عالمية هامة أخرى. فعلى سبيل المثال، في الجزء الأول المتعلق بالتكامل للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ركز المجلس على التوسع الحضري المستدام بوصفه الموضوع ذا الأولوية وأكد على القوة التحويلية للتوسع الحضري المستدام في تحقيق التنمية المستدامة (أيار/مايو ٢٠١٤). وبالإضافة إلى ذلك، أعطى مؤتمر القمة المعني بالمناخ الذي دعا إلى عقده الأمين العام الأولوية لعنصر "المدن" بوصفها أحد مجالات العمل ذات الأولوية (أيلول/سبتمبر ٢٠١٤). وشرع الموئل أيضاً في تعبئة واسعة النطاق للشركاء في جدول أعمال الموئل بشأن "الخطة الحضرية الجديدة" من خلال الحملة الحضرية العالمية.

٩ - وتحققت إنجازات هامة أيضاً في سبيل تعزيز التعاون المتناسق داخل منظومة الأمم المتحدة بشأن التوسع الحضري المستدام. ويشمل ذلك الفريق العامل المفتوح باب العضوية المعني بأهداف التنمية المستدامة؛ وورقة للجنة الرفيعة المستوى المعنية بالبرامج بشأن خطة جديدة للأمم المتحدة متعلقة بالتوسع الحضري والتنمية المستدامة؛ والقمة العالمية للعمل الإنساني؛ والشبكات المعنية بالمسائل المتصلة بالتوسع الحضري، بما في ذلك الحالات الإنسانية وحالات الطوارئ الإنسانية، التي تجمع بين مختلف أجزاء منظومة الأمم المتحدة؛ ووضع سجل للأداء في مجال المساواة بين الجنسين على نطاق المنظومة من أجل كفالة تعميم مراعاة المنظور الجنساني في الأنشطة التي تضطلع بها المنظمة.

١٠ - ولوحظ في الفقرة ٢٣ من التقرير أن الخطة وإطار العمل الاستراتيجيين لا يشيران صراحة إلى كيفية الربط بين مجالات التركيز الريفية - الحضرية. وهذا ليس هو القصد من هاتين الوثيقتين، فهما تبرزان ما ينبغي على المئول أن يقوم به ويُنجزه. ولكن أساس الخطة الاستراتيجية يتعلق جزئياً بمعالجة هذه المسألة - وهي ليست موضوعاً "بديلاً" - لأنها تُعتبر أساسية في ما تظطلع به الوكالة من مهام. وهناك أدوات أخرى تُستخدم في معالجة المشكلة المطروحة هنا. وعلى وجه الخصوص، قرّر المئول بالفعل إعادة وضع الخطط الاستراتيجية الإقليمية ووثائق برامج المئول القطرية، التي يُتوخى جعلها الإطار الذي ستُعالج هذه المسألة من خلاله. كما يشارك على أساس منتظم مع لجنة الممثلين الدائمين للتصدي لهذه المشكلة على مستوى وضع السياسات. وهناك مقترح قد قُدّم إلى اللجنة لمناقشة هذه المسألة بصفتها الموضوع الخاص للدورة المقبلة لمجلس الإدارة. وعموماً، تبقى هذه المسألة موضوع حوار مستمر مع الدول الأعضاء والشركاء الآخرين.

أحرز المئول تقدماً قابلاً للقياس في نهجه المتبع إزاء تخطيط النتائج المستهدفة للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ والإدارة الموجهة نحو تحقيقها وتقييمها

١١ - يرحب المئول بإقرار مكتب خدمات الرقابة الداخلية لتحسينات التنظيمية التي أُدخلت على تخطيط النتائج المستهدفة للفترة في ٢٠١٤-٢٠١٩ والإدارة الموجهة نحو تحقيقها وتقييمها. ومع ذلك، فإن المئول لا يوافق على السرد الوارد في الفقرتين ٣١ و ٣٦، المتعلقة بالوعي بالسياسات الرئيسية للمئول وتنسيقه الداخلي. ولئن كانت الإدارة تدرك الحاجة إلى العمل من أجل نشر السياسات، فإنها لا ترى أن جميع الموظفين بحاجة إلى معرفة جميع الاستراتيجيات أو تنفيذها. وترى الإدارة بأن السؤال الخطأ قد طُرِح في المقابلات والاستقصاءات، وأن اتباع نهج أكثر تدقيقاً كان سيُسفر عن استجابة أكثر ثراءً.

تسببت القيود الهيكلية، فضلاً عن نقاط الضعف في المهام والعمليات الداخلية الحيوية، في إعاقه قدرة الوكالة على تحقيق النتائج

١٢ - تلاحظ الإدارة مجالات المخاطر المحددة في التقرير، وهي ملتزمة بالتحسين المستمر للتخفيف من حدة هذه المخاطر. وفي هذا السياق، يعمل المئول مع إدارة الشؤون الإدارية في الأمانة العامة بُغية التصدي للمشاكل الهيكلية من أجل تحقيق نموذج لتقديم الخدمات يتميز بالمزيد من الكفاءة والفعالية في العمليات القطرية، ولا سيما فيما يتعلق بتفويض السلطة والمشتريات والتوظيف. وقد ارتأى رئيس ديوان الأمين العام الآن بأنه، خلال فترة السنتين ونصف السنة القادمة، سوف يتم الإبقاء على الترتيبات القائمة فيما يتعلق بالمشتريات دون

المس بتفويض السلطة الممنوحة للمديرين التنفيذيين، وذلك رهناً بإنجاز تقييم في النهاية. ومن المتوقع أن يكون نظام أوموجا أداة مفيدة لتحقيق التحسينات في نموذج تقديم خدمات الوكالة.

١٣ - وأنشأ الموئل أيضاً هيكلًا واضحاً يتسق مع إطار الحوكمة والتنفيذ في الأمانة العامة للأمم المتحدة، من أجل دعم التنفيذ الناجح والانتقال السلس لنظام أوموجا، حتى يتسنى تحقيق قدر كبير من التحسينات في أساليب العمل. وتشارك المنظمة كذلك بنشاط في شبكة الأمم المتحدة للموارد البشرية المعنية بإصلاحات الموارد البشرية على نطاق المنظومة.

١٤ - ولا يُبرز التقرير بما يكفي العلاقات المعززة بين المقر والمكاتب الإقليمية ومكاتب الاتصال، التي هي ناجمة عن الإصلاح التنظيمي الذي أُدخل على هيكل تنظيمي مصفوفي يرمي إلى تحسين التنسيق والتآزر والتكامل في الخطة الاستراتيجية للموئل، وفي أعماله العالمية والمعارية، وفي برامج التشغيلية على الصعيدين الإقليمي والقطري.

١٥ - وترى الإدارة أيضاً أن الخلاف في الفقرة ٣٦ بشأن وجود ضعف في التنسيق الداخلي ليس له ما يبرره تماماً، وأنه قد يعكس مرة أخرى أنواع المسائل المطلوبة من الموظفين. وتصور الفقرة حالة يعتمد فيها التنسيق على العلاقات الشخصية، بدلا من العمل من خلال الآليات المؤسسية. وتُعبّر الإدارة عن امتنانها للاعتراف بوجود هيكل رسمي للتنسيق، ولكن ينبغي الإشارة إلى أن العلاقات الشخصية تبقى أمراً مقبولاً على نطاق واسع كعنصر ضروري (ولكنه ليس الوحيد) في التنسيق، ومن دونه لا يمكن لأفضل النظم تصميماً أن تعمل. ومع ذلك، فإن هناك بالتأكيد مجالاً للتحسين، وستُحاول الإدارة أن تكفل متابعة المديرين على الخصوص لاجتماعات مجالس الإدارة مع موظفيهم، وتحقيق المزيد من الكفاءة في وضع وتعميم السياسات الجديدة.

تعبئة الموارد

١٦ - يعكس نجاح موئل الأمم المتحدة في تعبئة الأموال المخصصة استمرار الطلب على الدعم الذي يقدمه إلى الدول الأعضاء في مجالي التوسع الحضري المستدام والمستوطنات البشرية. ومع ذلك، كانت هناك صعوبة أكبر في تعبئة الموارد غير المخصصة الموجهة للأنشطة الأساسية. ويستعرض الموئل حالياً استراتيجيته وخطة عمله المتعلقة بتعبئة الموارد لكفالة مواءمتهما مع التحولات التي يعرفها الوضع العام للجهات المانحة، بما في ذلك وضع برامج مواضيعية إقليمية وقطرية كبيرة، تشمل كلا من الجوانب المعيارية والجوانب التنفيذية

في التوسع الحضري المستدام، وتكون لها صلة بالأولويات الإنمائية للبلدان، فضلاً عن الخطة الاستراتيجية للموئل للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩،

١٧ - ويشير التقرير إلى وجود تقدم محرز في النهوض بوظيفة تعبئة الموارد، من قبيل إنشاء دائرة العلاقات مع المانحين وتعبئة الموارد، ونظام للمعلومات عن الجهات المانحة. ولكنه لا يشير إلى جوانب تقدم هامة أخرى أُحرزت في تحسين الحوار المستمر مع البلدان المانحة الرئيسية، ومع الجهات الفاعلة التقليدية والناشئة والجهات الفاعلة من غير الدول. وقد أتاح ذلك للموئل زيادة وتنويع قاعدة الجهات المانحة بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٣، وبالتالي تقليص اعتماده على البلدان المانحة التقليدية. ويعترف الموئل بالحاجة إلى تعزيز نموذجه المتعلق بتعبئة الموارد بطريقة لا مركزية وكذلك تعزيز تحديد الأدوار والمسؤوليات والعناصر الإضافية مثل زيادة التدريب والتوجيه المقدمين للموظفين المسؤولين. وفي هذا الصدد، عزز الموئل خلال الأشهر القليلة الماضية عمله على الصعيد المؤسسي، من خلال تنفيذ خطط عمل لتعبئة الموارد على الصعيد الإقليمي لزيادة التبرعات المخصصة ولدعم الجهود التي تبذلها المنظمة في جمع الأموال من خلال التبرعات غير المخصصة.

المسائل الشاملة

١٨ - على الرغم من أن التقرير يعترف بالمسائل الأربع الشاملة التي تُعنى بها الوكالة، وهي الشؤون الجنسانية والشباب وتغير المناخ وحقوق الإنسان، بالإضافة إلى تسجيله التقدم المحرز بشأن مسألة الشؤون الجنسانية الشاملة، إلا أنه لم يعترف بالتقدم المحرز في المسائل الثلاث الأخرى.

١٩ - وعمل الموئل مؤخراً على تعزيز وتوسيع نطاق مبادراته الجديدة الرامية إلى تعميم وتعزيز حقوق الإنسان. وبما أنه ينتمي إلى منظومة الأمم المتحدة، فإنه مكلف بمهمة احترام وتعزيز وحماية حقوق الإنسان وتعزيز سيادة القانون في الأنشطة التي يقوم بها. وعقب إعراب المدير التنفيذي في رؤيته عن الالتزام القوي بتعزيز حقوق الإنسان وعن الأهمية البارزة التي تحتلها هذه المسألة، وافق مجلس إدارة الموئل في أوائل عام ٢٠١٣ على تعميم مراعاة حقوق الإنسان باعتبارها مسألة ذات أولوية، وذلك من خلال إدراجها في الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩. وفي حين أن جميع أنشطة الموئل تستند إلى قيم الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، أقرّ البرنامج كذلك، بصفته مشاركاً في مجموعة الأمم المتحدة الإنمائية، تعميم مراعاة حقوق الإنسان باعتبارها واحدة من أولوياته. ويعمل صراحة على تطبيق تعميم مراعاة حقوق الإنسان في استراتيجياته وفي تنفيذ برامجه. ودأب الموئل على التعاون مع المفوضية السامية لحقوق الإنسان منذ وقت مبكر يعود إلى عام ٢٠٠٢،

إذ يتعاونان من أجل الأعمال الشامل والتدريجي للحق في السكن تحت رعاية برنامج الأمم المتحدة للحق في السكن.

٢٠ - وبدأت المرحلة التشغيلية لعملية تعميم مراعاة حقوق الإنسان في أوائل عام ٢٠١٤. وبالتالي، فإن جميع مبادرات الموئل تستند إلى القيم العالمية التي تشجع على اعتماد وتنفيذ نهج قوي قائم على حقوق الإنسان في التنمية. فعلى سبيل المثال، يُعتبر الموئل الوكالة الرئيسية المعنية بتنفيذ اثنين من الحقوق، وهما: الحق في السكن اللائق، والحق في الحصول على مياه الشرب المأمونة وخدمات الصرف الصحي ("الخدمات الأساسية").

٢١ - وبما أن البرنامج لا يزال في مرحلة يوجّه فيها التركيز على وضع مفهوم للهيكل المؤسسي ولثقافة تعميم مراعاة حقوق الإنسان في الموئل، فإن إحدى دعائم الأنشطة التي اضطلع بها مؤخرا تمثلت في توفير التوجيه والتدريب للموظفين والإدارة العليا. وقد عُقد مُتَعَكِّفان لموظفي الإدارة العليا بشأن حقوق الإنسان المقرر في عام ٢٠١٣، فضلاً عن تدريب شمل جميع الموظفين بشأن النهج القائم على حقوق الإنسان في تنمية المستوطنات البشرية. وفي الوقت نفسه، وُضعت مذكرة للتوجيه البرنامجي للموئل بشأن حقوق الإنسان، بينما يجري وضع مواد إرشادية/استشارية تقنية أخرى، بما في ذلك دليل لحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، وُضعت مجموعة من القوائم المرجعية لمرحلة وضع التصورات عن المشاريع وتقييمها. وهناك قائمة مرجعية أخرى لإرشاد الخبراء الاستشاريين بشأن تقييم مدى تقيد سياسات الإسكان وقطاعات الإسكان بمراعاة حقوق الإنسان في بلدان من جميع أنحاء العالم. وقد قابل موظفو الموئل هذه المبادرات بحماس كبير.

٢٢ - وبالإضافة إلى ذلك، شارك الموئل بانتظام في أعمال آلية رصد حقوق الإنسان، المعروفة بنظام الاستعراض الدوري الشامل، وذلك كجزء لا يتجزأ من تعزيز التركيز على توحيد الأداء. وقُدِّمت إرشادات شاملة في هذا الصدد للشركاء على صعيد المكاتب الإقليمية والقطرية. وقد أسهمت تلك الأنشطة إسهاماً كبيراً في وضع تصور لخطة للأمم المتحدة في مجال حقوق الإنسان فيما يتصل بولاية الموئل. وأدى الاستثمار في التعلم وبناء القدرات فيما يتعلق بالخطة القائمة على حقوق الإنسان إلى تعزيز فهم الزملاء والشركاء لتنمية المستوطنات البشرية القائمة على الحقوق وتعزيز توليهم زمام هذه المسألة.

٢٣ - وعلى الرغم من أن التقرير يتناول كيفية الارتقاء بموضوع الشباب وتحويله إلى مسألة شاملة سوف تُعمم في الموئل، فإنه لم يقدم ما يكفي من الاهتمام بالعمل البرنامجي الذي أُنجِز، من قبيل البرمجة المشتركة لوحدة الشباب مع مختلف وحدات الوكالة وآثارها على تعميم العمل المتعلق بالشباب في البرامج الفرعية. ولم يُشر التقرير أيضاً إلى الدور

الرئيسي الذي يؤديه الموئل داخل شبكة النهوض بالشباب المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة، أو إلى مشاركته في وضع خطة العمل على نطاق منظومة الأمم المتحدة بشأن الشباب. ومن خلال الشبكة المشتركة بين الوكالات، يعمل الموئل أيضا عن كثب مع إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمانة العامة ومع مبعوث الأمين العام المعني بالشباب من أجل دعم الجهود التي تعزز الدور السياسي والاجتماعي والاقتصادي وتعزز تأثير الشباب على الصعيد العالمي والإقليمي والوطني.

٢٤ - وفيما يتعلق بمسألة تغير المناخ الشاملة، فقد وضعت مبادرة المدن وتغير المناخ في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢ قائمة مرجعية لكفالة تعميم مراعاة المنظور الجنساني في جميع المشاريع وفي تقييمات تغير المناخ على مستوى المدن، وأجرت اختباراً لهذه الأداة في كمبالا وكاتماندو.

الخلاصة

٢٥ - تكرر الإدارة التأكيد على التزامها القوي بمواصلة تحسين الفعالية والمساءلة على المستويين البرنامجي والتنفيذي، ولكن ذلك سيتوقف على التمويل المقدم للمنظمة. وتُقدم خطة عمل الإدارة صياغة محددة بشأن الكيفية التي سينفذ بها الموئل التوصيات (انظر المرفق الثالث).

المرفق الثالث

خطة عمل موئل الأمم المتحدة

الكيان/الكيانات المسؤولة	التاريخ المستهدف للإنجاز	الإجراءات المتوقعة	توصية شعبة التفتيش والتقييم
وحدة ضمان الجودة، مكتب الشؤون الإدارية شعبة البرامج، بالنسبة للمخاطر المتعلقة بالمشاريع قيود الإعداد والتنفيذ مجلس موئل الأمم المتحدة، للموافقة على السياسة العامة وخطة العمل	٣٠ نيسان/ أبريل ٢٠١٥	قُبلت التوصية. تلاحظ إدارة موئل الأمم المتحدة مجالات المخاطر المحددة في تقرير تقييم مكتب خدمات الرقابة الداخلية، وهي ملتزمة بتحسين المستمر لعملية التخفيف من حدة هذه المخاطر. وسوف تُنفذ هذه التوصية من خلال الإجراءات التالية: تعزيز سياسة إدارة المخاطر بموئل الأمم المتحدة؛ وضع خطة عمل لإدارة ورصد كل من المخاطر؛ وقد وُضعت بالفعل اختصاصات كلا النشاطين. ووضع موئل الأمم المتحدة المخاطر التنظيمية العشرة الرئيسية وضوابطها في المجالات التالية: انعدام الأمن في كينيا؛ وهشاشة هيكل التمويل؛ والمسائل الإدارية؛ والأدوات اللازمة لتنفيذ الأعمال الإنسانية؛ ومهارات الموظفين والاحتفاظ بهم؛ وإدارة التوقعات؛ والاعتماد على مكاتب المشاريع الإقليمية والقارية؛ وتحقيق المستوى الأمثل لولاية موئل الأمم المتحدة في إطار مبادرة توحيد الأداء؛ والهيكلة التنظيمي للحوكمة؛ والقضايا ذات العلاقة بالمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام ومشروع أوموجا.	التوصية ١ [انظر الفقرات ٤٤-٤٧] ينبغي أن يقوم موئل الأمم المتحدة بتعزيز نهجه لإدارة المخاطر، بما في ذلك القيام كحد أدنى بإعداد سياسة وخطة عمل يبين فيها ما يلي: ● آليته لتحديد المخاطر وترتيب الأولويات على صعيد هذه المخاطر بصورة ممنهجة في كل مستوى تنظيمي، ولتقييم قابلية تأثر الوكالة بكل من هذه المخاطر في كل منها ● تحديده للمخاطر المؤسسية المحددة ● خطته لإدارة ورصد كل من هذه المخاطر، وإبلاغ هذه الخطة إلى جميع الموظفين والخبراء الاستشاريين ذوي الصلة (الفقرة ٦٤).

توصية شعبة التفتيش والتقييم	الإجراءات المتوقعة	الكيان/الكيانات المسؤولة	التاريخ المستهدف للإنجاز
التوصية ٢ [انظر الفقرات ٢٤-٢٦، و ٣١، و ٣٦-٣٨، و ٤٢]	وقد تم بالفعل تنفيذ أحد العناصر في نظام المحاسبة والاستحقاقات الخاصة بالمشاريع من أجل جمع كافة المخاطر التي تحيط بحافظة مشروعات موئل الأمم المتحدة في قاعدة بيانات واحدة بهدف تيسير تحليل مخاطر الحافظة على نطاق الشركات، بما في ذلك بحسب البلد والمنطقة ونوع المخاطر.	٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥	قُبلت التوصية.
ينبغي أن يضع مكتب المدير التنفيذي الصيغة النهائية لإطار المساءلة، بما يتماشى مع نشرة الأمين العام بشأن موئل الأمم المتحدة ومع العمل ذي الصلة المضطلع به على صعيد الأمانة العامة (الفقرة ٦٥).	لدى موئل الأمم المتحدة سياسة لمساءلة موظفيه المسؤولين على تحقيق نتائج معينة. وقد أرفقت سياسة المسؤولية والمساءلة التنظيمية ليستعرضها مكتب خدمات الرقابة الداخلية.	مديرو المكاتب الإقليمية	قُبلت التوصية.
التوصية ٣ [انظر الفقرات ٢٤-٢٦]	وتتماشى هذه السياسة مع مشروع نشرة الأمين العام بشأن موئل الأمم المتحدة قيد الاستعراض حالياً لموافقة مقر الأمم المتحدة عليه، وتتبع هيكل ومبادئ أطر المساءلة الأخرى لوكالات منظومة الأمم المتحدة.	٣٠ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٥	ويلزم تعزيز السياسة للوفاء باحتياجات البرنامج.
ينبغي أن يستكمل موئل الأمم المتحدة الخطط الاستراتيجية الإقليمية في جميع المكاتب الإقليمية، وأن يستأنف إعداد وثائق البرامج القطرية للموئل في البرامج القطرية ذات الأولوية. ولتحقيق هذه الغاية، ينبغي أن تقوم شعبة البرامج بإعداد ما يلي:	تشكل وثائق البرامج القطرية للموئل صكوكا جيدة لمواءمة أولويات الموئل مع الأولويات الإقليمية والوطنية وأنشطة إطار الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية. وسوف ينفذ موئل الأمم المتحدة التوصية من خلال الإجراءات التالية:	شعبة البرامج شعبة العمليات	

توصية شعبة التفتيش والتقييم	الإجراءات المتوقعة	الكيان/الكيانات المسؤولة	التاريخ المستهدف للإنجاز
<ul style="list-style-type: none"> ● قائمة بالبرامج القطرية ذات الأولوية التي تتطلب وثائق برامج قطرية للموئل، المتأصلة في عملية إدارة المخاطر لديه ● معايير واضحة لكفالة مواءمة الخطط الاستراتيجية الإقليمية ووثائق البرامج القطرية للموئل مع الأولويات المؤسسية الشاملة ضمن سياقها الإقليمي والقطري المحدد، إلى جانب أي عناصر أخرى يتعين أن يعالجها كل منها ● نماذج ووثائق البرامج القطرية للموئل، التي تعد باستخدام أمثلة قائمة، لتيسير اعتماد الوثائق بطريقة فعالة من حيث التكلفة (الفقرة ٦٦). 	<p>وضع خطط استراتيجية إقليمية في جميع المكاتب الإقليمية (٤ خطط)؛</p> <p>إعداد ووثائق البرامج القطرية للموئل في البرامج القطرية ذات الأولوية (١٠ من ووثائق البرامج القطرية للموئل على الأقل بحلول نهاية ٢٠١٥)؛</p> <p>وضع معايير لمواءمة الخطط الاستراتيجية الإقليمية ووثائق البرامج القطرية للموئل مع مراعاة خصوصيات السياقين الإقليمي والقطري، وخطة التنمية الحضرية؛</p> <p>توفير نموذج لإعداد ووثائق البرامج القطرية للموئل لكي تتبع الوثائق شكلا موحدا.</p>	<p>شعبة البرامج</p> <p>مكتب الشؤون الإدارية</p>	<p>٣٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥</p>
<p>التوصية ٤ [انظر الفقرات ٢٤-٢٦، و ٣٦-٣٨، و ٣٩-٤٣، و ٤٧]</p> <p>ينبغي أن يقوم موئل الأمم المتحدة بتنقيح وتنفيذ مسؤولياته فيما يتعلق بضمان الجودة الموكلة إليه من قبل الفريق الاستشاري للمشاريع، وهي تحديدا:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● تحديث نموذج وثيقة المشروع بحيث يبين مجالات تركيز الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩ وغيرها من العناصر الرئيسية الواردة في هذا التقرير (مواءمة ووثائق المشاريع مع الخطط الاستراتيجية الإقليمية ووثائق البرامج القطرية للموئل، وإدارة المخاطر، والرصد والتقييم، وما 	<p>قبلت التوصية.</p> <p>عزز الفريق الاستشاري للمشاريع التنسيق الرسمي، ودعم ضمان نوعية ووثائق المشاريع، على نحو ما لوحظ في تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية. كما كفّل أيضا اتساق المشاريع مع الأهداف التنظيمية. وهناك مزيد من الإجراءات لتنفيذ التوصية تشمل ما يلي:</p> <p>استعراض وتنقيح مسؤوليات ضمان الجودة بالفريق الاستشاري للمشاريع؛</p> <p>تحديث نموذج ووثائق المشاريع بحيث يعكس المواءمة مع الخطط الاستراتيجية الإقليمية ووثائق البرامج القطرية</p>		

توصية شعبة التفتيش والتقييم	الإجراءات المتوقعة	الكيان/الكيانات المسؤولة	التاريخ المستهدف للإنجاز
<p>إلى ذلك)</p> <ul style="list-style-type: none"> • إدماج الجودة في القائمة المرجعية للقيد/الصياغة في نظام الاستحقاقات والمحاسبة الخاصة بالمشاريع، مما يجعل من المستحيل الموافقة على المشاريع إلى أن تصنف جميع العناصر الواردة في القوائم المرجعية بأنها مرضية • بيان الخطوات اللازمة لإدارة حالات تضارب المصالح في عملية الموافقة على المشروع، مع كفالة الاسترشاد بالتعقيبات الواردة من أصحاب المصلحة المعنيين في جميع المراحل الثلاث للمنظمة في عملية الموافقة على المشروع • كفالة تحديث نظام الاستحقاقات والمحاسبة الخاصة بالمشاريع باستمرار، بما في ذلك بمحاضر اجتماعات الفريق الاستشاري للمشاريع (الفقرة ٦٧). 	<p>بالموئل وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية؛</p> <p>إدماج ضمان الجودة في نظام المحاسبة والاستحقاقات الخاصة بالمشاريع لكي يصبح من المستحيل الموافقة على المشاريع والحصول على الأموال إلى أن تُصنف جميع العناصر الواردة في القائمة المرجعية بأنها مرضية؛</p> <p>تحديد خطوات للتقليل إلى أدنى حد من حالات تضارب المصالح، على سبيل المثال عدم مشاركة الموظفين الذين يقترحون المشاريع في الموافقة على مشاريعهم؛</p> <p>كفالة تحديث معلومات المشاريع باستمرار ورصد إدخال المعلومات عن المشاريع في نظام المحاسبة والاستحقاقات الخاصة بالمشاريع؛</p> <p>إدراج عنصر لإدارة المخاطر بالفعل في نظام المحاسبة والاستحقاقات الخاصة بالمشاريع بحيث يتضمن جميع مخاطر المشاريع؛</p> <p>إضافة عنصر الدروس المستفادة وأفضل الممارسات في نظام المحاسبة والاستحقاقات الخاصة بالمشاريع الذي يجمع كل الممارسات الجيدة والدروس المستفادة في قواعد بيانات موحدة. بمكتبة إلكترونية.</p>	<p>وحدة التقييم الفريق الاستشاري</p>	<p>سيجري تقدير قابلية الخطة الاستراتيجية للتقييم بنهاية</p>
<p>التوصية ٥ [انظر الفقرات ١٢-٢١]</p> <p>ينبغي لموئل الأمم المتحدة، اعتباراً من خطته التالية للتقييم، أن يستخدم نهجاً قائماً على تقييم المخاطر</p>	<p>قُبلت التوصية.</p> <p>يلتزم موئل الأمم المتحدة بتعزيز دور التقييم في ما يقوم به من عمل، ويجب أن يكون لجميع البرامج</p>		

توصية شعبة التفتيش والتقييم	الإجراءات المتوقعة	الكيان/الكيانات المسؤولة	التاريخ المستهدف للإنجاز
تحديد المبادرات العالمية والبرامج القطرية التي في أمس الحاجة إلى التقييم، وكفالة توافر أموال كافية لتقييم تلك المجالات. وينبغي أن ينظر موئل الأمم المتحدة في تكليف جهة ما بالقيام بما يلي:	المشاريع المعتمدة خطط تقييم مدرجة في الميزانية. وتم التخطيط للإجراءات المقترحة لتنفيذ هذه التوصية بما في ذلك تقييم منتصف المدة والتقييم النهائي في الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩.	للمشاريع مجلس موئل الأمم المتحدة مكتب الشؤون الإدارية	حزيران/يونيه ٢٠١٥ سيجري تقييم منتصف المدة للخطة الاستراتيجية بنهاية نيسان/أبريل ٢٠١٧
● إعداد تقدير لمدى قابلية تقييم الخطة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٤-٢٠١٩	وسيجري تقدير قابلية تقييم الخطة الاستراتيجية بحلول الربع الثاني من عام ٢٠١٥، وسيجري تقييم منتصف المدة في عام ٢٠١٧ والتقييم النهائي في عام ٢٠١٩.	مكتب الشؤون الإدارية	سيجري التقييم النهائي للخطة الاستراتيجية بنهاية عام ٢٠١٩
● إعداد تقييم منتصف المدة وتقييم نهائي للخطة الاستراتيجية	وسيتم منح الأولوية لتقييم مبادرة تحقيق التنمية الحضرية المستدامة ومجموعة مختارة من المبادرات العالمية وتقييم إنساني واحد على الأقل، وإدراجها في خطة التقييم للفترة ٢٠١٦-٢٠١٧.	مكتب الشؤون الإدارية	سيجري التقييمات المذكورة أعلاه إذا كانت الموارد متاحة كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٧
● إعداد تقييمات لمبادرة تحقيق التنمية الحضرية المستدامة، وإعداد تقييمات لعمله في مجال المساعدة الإنسانية، وفقا لاستعراض الأقران لعام ٢٠١٠ والورقة الاستهلاكية التي يستند إليها التقييم الحالي (الفقرة ٦٨).	قُبلت التوصية.	مكتب الشؤون الإدارية	حزيران/يونيه ٢٠١٥
التوصية ٦ [انظر الفقرات ١١، و ٣٩-٤٣]	يشير موئل الأمم المتحدة إلى التوصيات بشأن إدارة المعارف المفصلة في تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية. وسوف ينفذ التوصية من خلال الإجراءات التالية:	فرع الدعوة والتوعية والاتصال مكتب المدير التنفيذي	
● وضع الصيغة النهائية لاختصاصات وحدة إدارة المعارف وتحديد مكاتها بشكل نهائي	وضع الصيغة النهائية لاختصاصات ومكان وحدة إدارة المعارف والمسؤوليات المضطلع بها عن طريق الاتصالات الداخلية في موئل الأمم المتحدة؛		
● إعداد قائمة بجميع الموظفين المتعاقدين مع أطراف			

توصية شعبة التفتيش والتقييم	الإجراءات المتوقعة	الكيان/الكيانات المسؤولة	التاريخ المستهدف للإنجاز
<p>ثالثة وتحديث هذه القائمة بوتيرة فصلية</p> <ul style="list-style-type: none"> ● تحديث شبكته الداخلية شهريا على الأقل ● تيسير تبادل الدروس المستفادة والممارسات الجيدة على نطاق الوكالة بصورة أكثر انتظاما <p>اشتراط أن يتم في إطار الخطط الاستراتيجية الإقليمية ووثائق البرامج القطرية للموئل، وكذلك المشاريع المقدمة إلى الفريق الاستشاري للمشاريع، تحديد الدروس المستفادة والممارسات الجيدة التي استُرشد بها في إعداد مقترحاتها (الفقرة ٦٩).</p>	<p>تنقيح استراتيجية إدارة المعارف؛</p> <p>كفالة التحديث الفصلي لقائمة تضم جميع الموظفين المتعاقدين مع أطراف ثالثة؛</p> <p>تحديث الشبكة الداخلية بوتيرة شهرية؛</p> <p>تيسير التقاسم المنهجي للدروس والممارسات الجيدة بصورة أكبر على صعيد الوكالة؛</p> <p>تحديد الدروس المستفادة وإدماجها في دورة المشروع.</p>	<p>وحدة تعبئة الموارد</p> <p>مكتب المدير التنفيذي</p> <p>فرع الشراكات</p>	<p>وضع الصيغة النهائية لخطة عمل تعبئة الموارد بحلول نيسان/أبريل ٢٠١٥</p> <p>وضع الصيغة النهائية لاستراتيجية الشراكات لتحديد الشراكات الأكثر أهمية لتحقيق الحد الأقصى من النجاح للموئل الثالث بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٥</p>
<p>التوصية ٧ [انظر الفقرات ٤٨-٥٥]</p> <p>ينبغي أن ينتهي موئل الأمم المتحدة من إعداد خطة العمل المتعلقة باستراتيجية تعبئة الموارد، وأن ينتهي بحلول الموعد النهائي المنقح وهو نيسان/أبريل ٢٠١٥ من إعداد استراتيجية الشراكة. وينبغي أن تتضمن كل من الخطة والاستراتيجية قائمة شاملة بالإجراءات المحددة اللازمة، مشفوعة بجداول زمنية وأدوار ومسؤوليات محددة. وينبغي أن يحدد الموئل، بصورة فورية، الشراكات الأكثر أهمية لتحقيق الحد الأقصى من النجاح للموئل الثالث (الفقرة ٧٠).</p>	<p>قُبلت التوصية.</p> <p>يواجه موئل الأمم المتحدة قيودا بسبب خفض التمويل غير المخصص، وتوجّه الجهود إلى توسيع قاعدة مانحيه وزيادة التمويل الأساسي المقدم له. وسوف تُنفذ هذه التوصية من خلال الإجراءات التالية:</p> <p>وضع الصيغة النهائية لخطة عمل تعبئة الموارد في عام ٢٠١٥ وتحديثها بانتظام فيما بعد ذلك؛</p> <p>وضع الصيغة النهائية لاستراتيجية الشراكة؛</p> <p>تحديد الشراكات الأكثر أهمية لتحقيق الحد الأقصى من النجاح للموئل الثالث، بالتشاور مع أمانة الموئل الثالث.</p>		