

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، 2011/11/17-14

مسائل الموارد والمالية والميزانية

البند 5 من جدول الأعمال

تقرير المراجع الخارجي بشأن إدارة
المشروعات

للنظر



Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/2011/5-D/1

7 October 2011
ORIGINAL: ENGLISH

مذكرة للمجلس التنفيذي

هذه الوثيقة مقدمة للمجلس التنفيذي للنظر

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين قد تكون لديهم أسئلة فنية تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة إلى الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورين أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

مديرة المراجعة الخارجية للحسابات: السيدة R. Mathai رقم الهاتف: 066513-3071
يمكنكم الاتصال بالسيدة I. Carpitella، المساعدة الإدارية لوحدة خدمات المؤتمرات، إن كانت لديكم أسئلة تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي وذلك على الهاتف رقم: (066513-2645).

تقرير المراجع الخارجي بشأن "إدارة المشروعات"

برنامج الأغذية العالمي



المراقب المالي والمراجع العام للهند

عُين المراقب المالي والمراجع العام
للهند مراجعاً خارجياً لحسابات
برنامج الأغذية العالمي للفترة
الممتدة من يوليو/تموز 2010 إلى
يونيو/حزيران 2016.

وتهدف المراجعة التي يجريها
المراقب المالي والمراجع العام للهند
إلى تزويد البرنامج بضمان مستقل
وإضافة قيمة إلى إدارة البرنامج عن
طريق تقديم توصيات بناءة.

للمزيد من المعلومات، يرجى الاتصال
بـ:

السيدة Rebecca Mathai
مديرة المراجعة الخارجية للحسابات
برنامج الأغذية العالمي
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome,
Italy
هاتف: 0039-06-65133071
بريد إلكتروني: rebecca.mathai@wfp.org

موجز تنفيذي

يقدم هذا التقرير نتائج المراجعة التي أجراها المراقب المالي والمراجع العام للهند لأداء البرنامج على صعيد إدارة ميزانيات المشروعات. ويكمن هدف المراجعة الرئيسي في تقييم الضوابط التي تكفل أن يتم تصميم المشروعات وميزنتها وتوفير الموارد لها على نحو يمكنها من تلبية الاحتياجات وتحقيق الحصائل المبتغاة منها. وشملت المراجعة التي أجريناها مقر البرنامج في روما وثمانية مكاتب قطرية ومكتبين إقليميين.

ويمثل نموذج التمويل الطوعي والاحتياجات المتغيرة بصورة دينامية في بيئات غير آمنة تحدياً ذا شقين يواجه إدارة المشروعات في البرنامج. ففي وضع لا تضاهي فيه، في الأحوال العادية، الموارد المحشودة المتطلبات المتوقعة، يصبح لزاماً أن يتسق تصميم المشروعات واستهداف المستفيدين منها اتساقاً وثيقاً مع الاحتياجات. كما ينبغي أن يسترشد تقدير الاحتياجات بمعلومات ملائمة يُعول عليها، مما يساهم أيضاً في تحديد ورصد الحصائل من حيث رصد المشروعات وتقييمها.

وحيث تعاني المشروعات من عدم كفاية التمويل، يميل تخصيص الموارد للمجالات الحاسمة – تقدير الاحتياجات والرصد والتقييم – إلى الضعف. وقد وجدنا حالات انفصال بين الاحتياجات ومنجزات المشروعات المنشودة. وتشير الاستنتاجات التي توصلنا إليها إلى أن ثمة حاجة إلى تفعيل عملية استعراض المشروعات في المقر وهو ما من شأنه أن يعين على تحديد أوجه الضعف وأفضل الممارسات.

وثمة ميل إلى أن تتواتر تنقيحات الميزانية وهي تنطوي على تصور بوجود فارق زمني ملازم من شأنه أن يعزز النزوع إلى إبقاء التكاليف في نطاق السلطات المخولة للمكاتب القطرية أو الإقليمية. وفي بعض الأحيان، لا تواكب التنقيحات الاحتياجات المتغيرة أو تكاد لا تكون لها صلة بالنفقات الفعلية.

وخلال الفترة 2006-2010، واجه البرنامج فجوات تمويل سنوية تراوحت بين 16 و42 في المائة. وتسد المكاتب القطرية النقص في التمويل بتخفيض نطاق العملية: تقليص الحصص الغذائية أو تقليل عدد أيام التزويد بالأغذية. ولا تتضمن البرمجة في البرنامج بعد عملية راسخة قادرة على أن تضع تصورات واقعية للتمويل وأن تحدد سلفاً أنجع الاستجابات حيال كل تصور. وتسفر الطريقة الحالية لحساب المستفيدين عن تقارير مضللة عن إنجازات المشروعات بل وتجعل قياس الحصائل على نحو منتظم أمراً عسيراً.

ويشكل تفعيل الجهود المبذولة لتعبئة الموارد استجابة مثلى لعدم كفاية التمويل. وقد نوّع البرنامج قاعدة المانحين له. ولئن كانت حصة القطاع الخاص صغيرة، فإنها آخذة في الازدياد. ويمثل انخفاض حصة المساهمات الطوعية المقدمة من البلدان في الفئة من 11 إلى 20 في قائمة أكبر المانحين تحدياً. وأتاحت وسائل "التوأمة" و"صندوق مقابلة مساهمات الجهات المانحة الناشئة" فرصاً لاجتذاب عدد أكبر من المانحين.

وثمة أسباب عديدة لها ضلع في فتور همّة المانحين من بينها استمرار مشروعات تشمل نفس المجموعة من الأنشطة لفترات زمنية مديدة، ولا يشعر جميع المانحين بالاطمئنان حيال مشروعات البرنامج الإنمائية. وينبغي على البرنامج أن يكتسب ثقة المانحين في قدرته على تحقيق نتائج فعالة وملموسة في هذه الفئة من المشروعات وعلى التنسيق مع وكالات الأمم المتحدة الشقيقة لنفاذي التداخل في المهام.

ملخص التوصيات

نوصي بما يلي:

- 1- ينبغي وضع الأموال المخصصة للدراسات الأساسية وتقدير الاحتياجات والتقييم جانبا وجعل استخدامها إلزاميا. وعند الاقتضاء، ينبغي تزويد هذه الأنشطة بتمويل مؤسسي لا يرتبط بالضرورة بأموال المشروعات؛
- 2- نظرا لما تتطلبه الدراسات الأساسية من تكاليف عالية وما تستغرقه من وقت، نوصي بتقييم مدى مساهمتها في اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن تصميم المشروعات؛
- 3- ينبغي أن يرتبط تقدير الاحتياجات ارتباطا وثيقا باختيار استجابات المشروعات وأن يسهم في تحديد حصائل جلية وقابلة للقياس لها. وينبغي أن يمايز البرنامج في هذه العملية بين العوامل الداخلية والخارجية التي يمكن أن تؤثر على تحقيق الحصائل؛
- 4- ينبغي استعراض العمليات وتحويل السلطات لتحديد أية معوقات تحول دون استعراض المشروعات والموافقة عليها في الوقت المناسب؛
- 5- بعد تحديد حدود تحويل السلطات بصورة واقعية، يجب الالتزام بها ووضع نهج يتيح في وقت مبكر تحديد حالات عدم الالتزام المحتملة. ولئن كنا ندرك أن تنقيح المشروعات قد يكون أمرا لا مئلا منه في وضع يتسم بالتغير، فإن التنقيحات الكثيرة التواتر قد تنبئ بوجود مشكلة وينبغي استعراضها في المقر؛
- 6- إضافة إلى الجهود المبذولة مع المانحين العشرة الأوائل، ينبغي على البرنامج أن يركز على البلدان الأولى في الفئة من 11 إلى 30، وأن يستثمر في شراكات استراتيجية جديدة، ولا سيما مع الاقتصادات الصاعدة. وليس من شأن ذلك أن يزيد حجم المساهمات فحسب بل وأن يخلق إحساسا أقوى بملكية البرنامج عبر قاعدة أوسع نطاقا من البلدان؛
- 7- ينبغي على البرنامج أن يعيد النظر في معايير استخدام صندوق مقابلة مساهمات الجهات المانحة الناشئة لمواءمته مع المستويات الحالية للاحتياجات؛
- 8- ينبغي اتخاذ الممارسات الحسنة منطلقا لإعداد مبادئ توجيهية عامة لتحديد الأولويات وفق تصورات متعددة على صعيد المكاتب الإقليمية أو المقر، حسبما يكون ذلك ملائما؛
- 9- ينبغي أن يتضمن نهج حساب المستفيدين أيضا إحصاء عدد أيام المستفيدين أو أيام الوجبات الغذائية واللذين يتيحان معا أساسا أدق لتحديد الحصائل والإنجازات؛
- 10- ينبغي تحليل أسباب حالات التأخير في إقفال المشروعات وتحويل الموارد من المشروعات القديمة إلى المشروعات الجديدة وتوفير إرشادات لإتمام هذه العملية في الوقت المناسب؛
- 11- ينبغي إدماج الإطار الزمني لرصد المشروعات وتقييمها على نحو وثيق في تنفيذ المشروعات لإتاحة فرصة لإجراء تصويبات في منتصف المدة وتقديم مدخلات في مرحلة تصميم المشروعات المقبلة.

أولاً- مقدمة

الأهداف الاستراتيجية

1 - تحدد الخطة الاستراتيجية للبرنامج للفترة 2008-2013 خمسة أهداف للمنظمة هي:

- إنقاذ الأرواح وحماية سبل كسب العيش في حالات الطوارئ؛
- منع الجوع الحاد والاستثمار في تدابير الاستعداد للكوارث والتخفيف من حدتها؛
- استعادة الحياة وسبل كسب العيش وإعادة بنائها في حالات ما بعد الصراع أو حالات ما بعد الكوارث أو حالات الانتقال؛
- الحد من الجوع ونقص التغذية المزمنين؛
- تعزيز قدرات البلدان على الحد من الجوع، بما في ذلك من خلال استراتيجيات تسليم المسؤولية والمشتريات المحلية.

فئات المشروعات

2 - تندرج عمليات البرنامج في أربع فئات هي:

- *عمليات الطوارئ* لتقديم المساعدة الغذائية لتلبية الاحتياجات في حالات الطوارئ؛
- *العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش* لتقديم المساعدة الغذائية لتلبية احتياجات الإغاثة الممتدة ودعم الإنعاش في أعقاب حالة طوارئ؛
- *العمليات الإنمائية* لدعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛
- *العمليات الخاصة* لتأهيل وتعزيز بُنى النقل التحتية للتمكين من إيصال المساعدة الغذائية على وجه السرعة وتعزيز التنسيق مع الأمم المتحدة والشركاء من خلال تقديم خدمات مشتركة معينة.

3 - يبلغ متطلب تشغيل البرنامج لفترة السنتين 2010-2011، 8.85 بليون دولار أمريكي تتعلق 55 منها بالعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش تليها عمليات الطوارئ بنسبة 31 في المائة والعمليات الإنمائية بنسبة 10 في المائة والعمليات الخاصة بنسبة 4 في المائة.

الموافقة على المشروعات

4 - تتولى المكاتب القطرية التابعة للبرنامج إعداد المشروعات وعادة ما يتم ذلك في نطاق إطار مشترك للأمم المتحدة⁽¹⁾. وتبقى سلطة الموافقة على مشروع في يد المجلس التنفيذي الذي فوض السلطات لاحقاً، في حدود معينة، للمدير التنفيذي. وتتم الموافقة على عمليات الطوارئ التي تستلزم تمويلاً يفوق مستوى السلطة المخولة للمدير التنفيذي على نحو مشترك بين المدير التنفيذي والمدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة. ويرتهن تفويض السلطات بعد ذلك إلى مدير الإدارة العامة/المدرء القطريين على فئة المشروعات ومستويات التمويل.

(1) يُسمى إطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية - للقطر المعني.

نموذج التمويل

- 5 - تتم جميع المساهمات المقدمة للبرنامج على أساس طوعي. وتأتي المساهمات من حكومات وهيئات حكومية دولية ومصادر عامة وغير حكومية أخرى من بينها مصادر من القطاع الخاص. وتسعى استراتيجية تعبئة الموارد في البرنامج إلى تعزيز القدرة على التنبؤ بالتمويل وكفالة مرونته وتأمينه بتوسيع قاعدة مانحيه وتعزيز التواصل مع القطاع الخاص بقصد استقطاب تأييده وجمع أموال منه.
- 6 - ويستند إطار السياسات المالية إلى مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف. ويمول المانحون جميع التكاليف المباشرة وغير المباشرة⁽²⁾ للمشروعات التي يدعمونها. ويصنف البرنامج المساهمات في مشروعاته أساساً على النحو التالي⁽³⁾:
- مساهمة متعددة الأطراف: حيث يحدد البرنامج المشروعات التي ستستخدم فيها هذه المساهمة.
 - مساهمة موجهة متعددة الأطراف: مساهمة يخصصها المانح لبلد بعينه.

ثانياً- عمل المراجعة

أهداف المراجعة

- 7 - تنطوي الطبيعة الطوعية للتمويل على خطر يتهدد المنظمة يتمثل في أن المشروعات يمكن أن تُقلص عندما لا تضاهي توقعات الموارد التزامات التمويل. ويسعى الاستعراض الذي أجريناه للأداء إلى الاستيثاق من أن:

- (1) استناد تصميم المشروعات إلى تقدير للاحتياجات وفق عملية موحدة؛
- (2) إعداد ميزانيات المشروعات في نطاق إطار مصفوفات راسخة للتقديرات؛
- (3) الالتزام بمشروع ما تسنده استراتيجيات لتعبئة الموارد مع توزيع المسؤوليات على المستويات الأقر على تحملها؛
- (4) التقليل إلى أدنى حد من تأثير التفاوت بين متطلبات التمويل والالتزامات الفعلية على تحقيق أهداف المشروعات.

نطاق المراجعة

- 8 - شمل عملنا مقر البرنامج في روما و8 مكاتب قطرية⁽⁴⁾ تابعة لمكتبين إقليميين⁽⁵⁾. وأجري العمل في المكاتب الميدانية بين ديسمبر/كانون الأول 2010 وفبراير/شباط 2011. وأخذنا عينة لمشروع واحد على الأقل في كل مكتب قطري في إطار عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش والعمليات الإنمائية والعمليات الخاصة. واقتصر عدد المشروعات المختارة الكلي في كل مكتب قطري على أربعة مشروعات. ودرسنا المشروعات في العينات المختارة من خلال دورة حياتها منذ مرحلة تقدير الاحتياجات إلى إعداد المشروعات وتنفيذها واستعراضها. ونشدانا للحصول على منظور المانحين، التقينا ببضعة بلدان مانحة.
- 9 - وشمل عملنا الفترة 2009 إلى 2010. وتحليل التوجهات، استخدمنا البيانات والأرقام المتعلقة بالسنوات الخمس الماضية، حيثما كان ذلك ضرورياً.

⁽²⁾ يقبل البرنامج المساهمات الطوعية من السلع الأساسية أو الخدمات من المانحين غير التقليديين الذين يعجزون عن تقديم النقد لتغطية النفقات المصاحبة.

⁽³⁾ تمثل المساهمة الثنائية نافذة تمويل أخرى وهي مساهمة يوجهها المانح للاستخدام في دعم نشاط لم يبادر إليه البرنامج، شريطة أن يتسق مع أهداف البرنامج وسياساته. وهذه في الأساس خدمة يقدمها البرنامج.

⁽⁴⁾ أفغانستان، بنغلاديش، إثيوبيا، كينيا، ملاوي، أوغندا، ميانمار ونيبال.

⁽⁵⁾ جوهانسبرغ وبانكوك.

- 10 - وناقشنا أهداف المراجعة ونطاقها ومنهجيتها مع الإدارة في المقر في روما أثناء مؤتمر استهلاكي عُقد في 23 نوفمبر/تشرين الثاني 2010. وعقدت أفرقتنا الميدانية أيضا اجتماعات استهلاكية وختامية في المكاتب القطرية والمكاتب الإقليمية لمناقشة ملاحظات المراجعة الأولية والحصول على إفادات.
- 11 - وتتأسس استنتاجات مراجعتنا وتوصياتنا حصرا على المعلومات التي أُتيحت لنا. ولسنا مسؤولين عن الاستنتاجات الخاطئة للمراجعة الناجمة عن المعلومات غير الدقيقة/غير المكتملة التي قُدمت لنا.
- 12 - وترد تفاصيل ما توصلنا إليه من استنتاجات وتوصيات في الفقرات التالية. والأمثلة التوضيحية مستمدة فقط من المكاتب القطرية التي تحققنا فيها من البيانات ميدانيا.
- 13 - **وتشيد بالتعاون الذي أبداه موظفو البرنامج وإدارته وبالمساعدة التي قدموها في مختلف مراحل هذه المراجعة.**

ثالثاً- إعداد المشروعات والموافقة عليها

تصميم المشروعات

- 14 - يمثل تقدير حالة الأمن الغذائي في بلد ما الخطوة الأولى لاتخاذ قرار مستنير بشأن تصميم العمليات فيه. ومن المألوف أن يُجري هذا التقدير الموظفون التقنيون في المكاتب القطرية إضافة إلى خبراء من المكتب الإقليمي والمقر عند الاقتضاء. ويسفر التقييم عن تقرير يحدد ما يلي:

- أشد السكان حرمانا من الأمن الغذائي، ومناطق الاحتياجات ومواسمها
- النوع الملائم من النشاط ونطاقه

- 15 - ولدى البرنامج مبادئ توجيهية مفصلة تتعلق بعملية جمع البيانات وتحليلها بغية إجراء تقديرات مستقلة باستخدام أساليب شتى فضلا عن التعاون مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية.
- 16 - ووجدنا أن التصاميم البرمجية تستند إلى أعمال تحليلية، بيد أن تقدير الاحتياجات لم يفض على الدوام إلى اختيارات مستنيرة يتم تكييفها مع الأوضاع المتغيرة في البلد. وتستند بعض المشروعات إلى بيانات قديمة غدت غير ملائمة خلال الفترة المنصرمة. وفي مشروعات أخرى، لم يُؤخذ بالتجربة المكتسبة في تصميم هذه المشروعات. ويجب دعم تقدير الاحتياجات بصورة أفضل، كما يتبين من دراسات الحالة التالية.

دراسة الحالة 1: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 104270 في أفغانستان

كان عدد المستفيدين الفعلي في فئة "الحوامل والمرضعات المشاركات في التغذية التكميلية في إطار بعثة صحة الأمهات والأطفال" صفرا في السنتين 2007 و2008. وفي عام 2009، بلغت التغطية 9.7 في المائة فقط من العدد المستهدف (26 199 مستفيدا). ومع ذلك، وضع المكتب القطري تقديرات وخطط لعدد من المستفيدين بلغ 125 000 مستفيد لمدة ثلاثة أشهر: 1 يناير/كانون الثاني إلى 31 مارس/آذار 2010. وعزى المكتب القطري ذلك إلى ما حدث من تأخير في كفاءة التنسيق مع المنظمات غير الحكومية واليونيسف وإلى تناوب الموظفين. ونرى أنه يجب تضمين تقدير واقعي لمثل هذه الترتيبات الإدارية في تخطيط المشروعات.

ومقابل التقديرات التي بلغت 656 500 مستفيد في السنة للأعوام 2007 و2008 و2009 في فئة "الأطفال الذين يتلقون حصصا غذائية منزلية" كانت نسبة المستفيدين الفعلية أعلى من ذلك كثيرا إذ بلغت 125.5 في المائة و126.2 في المائة و214.8 في المائة على التوالي. وأفادنا المكتب القطري بأن الهدف يتمثل في زيادة عدد الفتيات الملتحقات بالمدارس. ونرى أنه من غير المستطاع إجراء تقدير موضوعي لإنجازات المشروعات ما لم تُحدد أهداف واقعية مبنية على بيانات صحيحة.

دراسة الحالة 2: البرنامج القطري لإثيوبيا 104300

تقرر تنفيذ مشروع للغذاء مقابل التعليم في 137 مقاطعة تعاني من انعدام الأمن الغذائي بشكل مزمن يشمل 438 000 طفل. وبلغ عدد المستفيدين الفعلي 137 في المائة من العدد المقرر في عام 2007، إذ أن المستفيدين من المشروع السابق لم يتم أخذهم في الحسبان مثلما أغفلت الزيادة السنوية في الالتحاق بالمدارس. وأفادنا المكتب القطري بأن ذلك كان خطأ.

دراسة الحالة 3: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 20063 في أفغانستان

استند تقدير احتياجات النساء والأطفال المصابين ب فقر الدم إلى تقرير اليونيسف وسواه من التقارير الصادرة في عام 2004. وأفاد المكتب القطري أن البرنامج لم يكن باستطاعته إجراء دراسات تخصه وأن جهات فاعلة أخرى مثل اليونيسف ومنظمة الصحة العالمية واجهت صعوبات مماثلة في جمع هذه البيانات. ونرى أن التعويل في تقدير الاحتياجات على تقارير صدرت منذ ست سنوات دون إسنادها بدراسات عن تأثير الأنشطة السابقة التي أجراها البرنامج نفسه أو غيره من الوكالات يعرض البرنامج لاحتمال عدم توافق تصاميم المشروعات مع الاحتياجات الفعلية.

دراسة الحالة 4: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106760 في نيبال

تضمن مشروع "المساعدة الغذائية للسكان الضعفاء المتضررين من الصراع وارتفاع أسعار الأغذية في نيبال" (ضمن أنشطة أخرى) تقديم مسحوق المغذيات الدقيقة في 21 مقاطعة تعاني من انعدام الأمن الغذائي المزمن. وشملت التغطية فعلا 17 مقاطعة فحسب وقيل لنا أن ذلك يعزى إلى أن البرنامج ينهي أعماله تدريجيا في المقاطعات الأربع المتبقية. ومن غير الواضح الأسباب التي تبرر تضمين المقاطعات الأربع في التغطية من قبل العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش، زد عل ذلك أن إحدى هذه المقاطعات ظلت مشمولة بالأنشطة نفسها في إطار عملية ممتدة لاحقة للإغاثة والإنعاش (200152).

- 17 - لفتت التقييمات التي أجريت في البرنامج اهتمام الإدارة لتصاميم المشروعات المعقدة التي تتضمن كثيرا من الأنشطة المجزأة والمشتتة وتضمنين أنشطة المشروعات على نحو غير ملائم في إطار عملية واحدة أو في سائر العمليات على الصعيد القطري. ويعتبر تخصيص الموارد لتعزيز قدرات التحليل الداعمة لتصاميم المشروعات غير ملائم.
- 18 - ومن المهم أن يدرك البرنامج تكلفة جمع البيانات الحديثة بغية الاستئارة بها في المشروعات مراعيًا في ذلك المخاطر التي ينطوي عليها العزوف عن ذلك والتي قد تقضي إلى إعداد تصاميم غير ملائمة للمشروعات. وثمة حاجة إلى الاهتمام بوجه خاص بتحديد مدى موثوقية المصادر الثانوية للبيانات المفيدة في كل سياق. ونود أن نشير إلى أن جودة البيانات لا تؤثر على تصميم المشروعات فحسب بل وعلى تحديد حصائلها ورصدها، مما يعين البرنامج على إحداث التغييرات اللازمة الكفيلة بزيادة فعالية المشروعات.
- 19 - وأفادتنا الإدارة إلى بأن ثمة وسائل محدودة في الميزانية تتيح تغطية نفقات التقدير والدراسات الأساسية قبل الموافقة على المشروعات، إذ أن التمويل يرتبط بالمشروعات. ويؤدي التمويل عبر أموال المشروعات إلى تضارب مع دور تقدير الاحتياجات في تحديد ما إذا كانت ثمة حاجة للمشروع/المساعدة الغذائية في المقام الأول. وفي بعض البلدان، يتعذر جمع البيانات الحيدة بسبب اعتبارات أمنية.
- 20 - وأثناء النقاش الذي أجريناه قيل لنا إن الدراسات الأساسية تستغرق وقتًا طويلاً فضلاً عن أنها عالية التكلفة. وسيكون من المجدي للبرنامج تقدير مدى الاستفادة من الدراسات الأساسية في القرارات المتعلقة بتصاميم المشروعات.
- 21 - يعمل البرنامج في بيئة تتسم باللامركزية وتقع المسؤولية الأولى في مضمرة تقدير الاحتياجات على عاتق المدير القطري. ويتولى المقر في روما والمكتب الإقليمي الإشراف في مرحلة إجازة المشروعات، فضلاً عن مهام أخرى، وذلك

بإصدار مبادئ توجيهية ترسي ممارسات موحدة. وترد تفاصيل الطرائق في وثائق التقدير وفي الوثائق المرجعية الموحدة⁽⁶⁾.

22 - وتبين لنا أن مقترحات المشروعات توضح الصورة العامة ولكنها لا تورد، على سبيل المثال، النهج والطريقة اللذين يعتمدهما المكتب القطري والأسباب الداعية إلى تفضيل وسيلة على أخرى واحتمال التداخل مع المساعدة التي تقدمها وكالات أخرى. وأفادتنا شعبة البرامج في مقر البرنامج أن الإشراف في المكتب الإقليمي والمقر في إطار لجنة استعراض البرامج يشكل عملية لضمان الجودة. وتشير الاستنتاجات التي توصلنا إليها إلى أن ثمة حاجة إلى إضفاء مزيد من الفعالية على هذه العملية بحيث تكون معينة على استبانة أوجه الضعف وأفضل الممارسات والإسهام في المواد الإرشادية وتحديد مجالات التدريب.

23 - ويبدو للمانحين، من منظورهم، أن تقديم المشروعات فرادى يجعل من العسير إدراك السياق الاستراتيجي أو موضوعة هذه الوثائق في إطار أنشطة المشروع الأوسع نطاقا في البلد المعني. وفي عرض الاستراتيجية القطرية⁽⁷⁾ على المجلس التنفيذي بهذا المتطلب؛ وقد وضع البرنامج خطة مرحلية لوضع استراتيجية قطرية لكل مكتب قطري. ويرى المانحون أيضا أن من المحبذ إنشاء عملية تشاور رسمية يتم خلالها تضمين إسهامات المانحين بانتظام أثناء مرحلة تصميم المشروعات.

الأطر الزمنية للموافقة

24 - يكفل تخويل السلطة أن المشروع ينسجم مع أولويات المنظمة ويتيح أيضا فرصة للتدخل في الوقت المناسب في تصاميم المشروعات. وينبغي أن يؤخذ في الحسبان إبان تهيئة المشروع الوقت اللازم للحصول على الموافقات وذلك ضمانا لحسن التوقيت. وتبين لنا أن ثمة تأخير في هذه العملية ووقفنا على حالات بدأ فيها المكتب القطري في تنفيذ مشروعات ريثما تتم الموافقات عليها.

دراسة الحالة 5: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 20087 في ملاوي

كان من المقرر تنفيذ العملية الرامية إلى تزويد اللاجئين بالمساعدة الغذائية ابتداء من يناير/كانون الثاني 2010. وأجريت بعثة التقييم المشتركة (مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وحكومة ملاوي) في سبتمبر/أيلول 2009. وأرسل المكتب الإقليمي مقترح المشروع في نوفمبر/تشرين الثاني 2009. واستعرضت لجنة استعراض البرامج المشروع في الشهر ذاته ووافق عليه المدير التنفيذي في 23 فبراير/شباط 2010 وكان تنفيذ المشروع آنذاك قد بدأ قبل سبعة أسابيع. وأفادنا المكتب القطري بأن توزيع الأغذية تحقق من خلال أرصدة المخزونات وبالاقتراض من مشروعات أخرى.

25 - تمثل الأوضاع المتغيرة تحديا يكمن في أن تأخذ استجابات المشروعات في حسابها الاحتياجات الميدانية المتغيرة. وتنطوي عملية التنقيحات على تأخيرات متأصلة تقضي إلى حدوث فجوة بين الاحتياجات المتغيرة وأهداف المشروع.

⁽⁶⁾ يرد تحديد الطرائق والإجراءات في وثائق التقدير المعنونة "الخطوط التوجيهية لتقديرات الأمن الغذائي في حالات الطوارئ لعام 2009"، و"الخطوط التوجيهية المشتركة بين برنامج الأغذية العالمي ومنظمة الأغذية والزراعة بشأن تقديرات المحاصيل والأمن الغذائي لعام 2009"، و"الخطوط التوجيهية لبعثة التقييم المشتركة بين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وبرنامج الأغذية العالمي لعام 2008" و"الخطوط التوجيهية للتحليل الشامل للأمن الغذائي وهشاشة الأوضاع لعام 2009".

⁽⁷⁾ تمثل الاستراتيجية القطرية خريطة طريق تبين معالم الاتجاه الذي سيسلكه البرنامج في بلد بعينه لمدة أربع أو خمس سنوات بغية الخلوص إلى رؤية. وتُعد الاستراتيجية القطرية بالتشاور مع الحكومة وغيرها من الجهات المعنية.

دراسة الحالة 6: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106660 في كينيا

كان من المقرر تنفيذ مشروع "حماية سبل كسب العيش وإعادة بنائها في المناطق القاحلة وشبه القاحلة" الذي وافق عليه المجلس التنفيذي في يونيو/حزيران 2009 من مايو/أيار 2009 إلى أبريل/نيسان 2012. واقترح التنقيح الثالث للميزانية في أكتوبر/تشرين الأول 2010 زيادة عدد المستفيدين بنسبة 182 في المائة من العدد المقرر وقدره 1.07 مليون شخص إلى 1.94 مليون شخص. واستند ذلك إلى تقدير فصل الأمطار القصير الذي أجرته حكومة كينيا وتم الانتهاء منه في مارس/آذار 2010 في أعقاب الموسم الممتد من أكتوبر/تشرين الأول إلى ديسمبر/كانون الأول 2009. بيد أنه عندما تمت الموافقة على تنقيحات المشروع (وهي عملية تستغرق 5-6 أشهر) أظهر تقرير تقدير فصل الأمطار الطويل بعد الموسم الممتد من مارس/آذار إلى يونيو/حزيران 2010 تحسنا مطردا في حالة الأمطار والمحاصيل.

دراسة الحالة 7: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 10665 في إثيوبيا

استهل المشروع في يناير/كانون الثاني 2008 ليشمل 3.80 مليون مستفيد في ضوء تقدير للاحتياجات أجري في مطلع عام 2007. واستند التنقيح الرابع للميزانية بغية زيادة عدد المستفيدين إلى 7.56 مليون شخص إلى قيام الحكومة الإثيوبية في مايو/أيار 2008 بتنقيح الاحتياجات لتبلغ 4.6 مليون شخص. وعند الموافقة على التنقيح في سبتمبر/أيلول 2008، ارتفعت أرقام الحكومة إلى 6 ملايين شخص ولكن المكتب القطري أرسل الاقتراح للتنقيح فقط في مايو/أيار 2009 مستهدفا 8.6 مليون مستفيد. بيد أن المكتب القطري كان قد ادعى قبلا تغطية 11.44 مليون مستفيد في عام 2008 و8.30 مليون مستفيد في 2009. ومن الجلي أن أعداد المستفيدين المستهدفة والفعلية لا تتناسب، في الوقت الحقيقي، مع الحقائق الميدانية.

تحويل السلطة

26 - ترى المكاتب القطرية بوجه عام أن عملية الموافقات تستغرق وقتا طويلا. ولكننا وجدنا حالات عجزت فيها مكاتب إقليمية عن الالتزام بتقديم المقترحات في ميعاتها بغية الموافقة عليها. وتبين لنا أن ثمة ميل إلى إبقاء تنقيحات الميزانية في نطاق السلطة المخولة للمدير القطري/المدير الإقليمي. ولعل ما يعزز هذا المنحى التصور بأن الحصول على الموافقات من المقر تستغرق وقتا طويلا. وترد في دراسات الحالة التالية أمثلة توضح هذا الوضع الشاذ.

دراسة الحالة 8: عملية الطوارئ 108100 في أوغندا

اقترح المشروع في البداية لمدة 9 أشهر من فبراير/شباط إلى نوفمبر/تشرين الثاني 2009 ومُددت هذه الفترة لاحقا حتى 31 ديسمبر/كانون الثاني 2010 من خلال خمسة تنقيحات للميزانية. وتضمنت تنقيحات الميزانية 2 و3 و4 (بين يناير/كانون الثاني ويونيو/حزيران 2010) الموافق عليها على مستوى المدير الإقليمي تنقيحا كاملا لتكاليف البنود الغذائية وغير الغذائية البالغة 5.96 مليون دولار أمريكي و6.52 مليون دولار أمريكي على التوالي. ويجوز للمدير الإقليمي أن يوافق، في إطار تحويل السلطة، خلال سنة تقويمية واحدة على تنقيحات للميزانية تستتبع زيادات في قيمة الأغذية والمواد غير الغذائية في حدود 6 ملايين دولار أمريكي لكل من هاتين الفئتين. وأقر المكتب القطري أنه حبذ، رغم إدراكه أن التنقيحات مجتمعة تجاوزت السلطة المخولة للمدير الإقليمي، إجراء تنقيحات قصيرة الأجل للميزانية بصورة متكررة تقاديا لتنقيحات تستدعي موافقات على مستوى أرفع (المدير التنفيذي/مدير عام منظمة الأغذية والزراعة).

دراسة الحالة 9: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 105860 في ملاوي والمشروع الإنمائي 105810 في ملاوي

خضعت العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش لسنة تنقيحات وخضع المشروع الإنمائي لأربعة تنقيحات. وتعلقت التنقيحات بزيادة السلع الأساسية وارتفاع التكاليف المصاحبة لها والتمديدات الزمنية وخلاف ذلك. ويستشف من الوثائق أن المكتب القطري ربما كان يحاول إبقاء مجمل الزيادة في نطاق السلطات المخولة للمدير الإقليمي. وتم تعديل عدد المستفيدين وتكاليف السلع الأساسية

وغيرها من التكاليف المصاحبة وفق ذلك. بيد أن المدير الإقليمي ذكر أن تنقيحات الميزانية اقتضتها الاحتياجات وإنها عدلت لتتوافق مع التمويل غير الملازم.

تنقيحات الميزانية

27 - **درج البرنامج** على إجراء تنقيحات للميزانيات على نحو متواتر نوعا ما في بعض الحالات، فمن بين المشروعات التي درسناها وعددها 28 مشروعا، وجدنا في 14 منها أن الميزانيات خضعت لتنقيحات من حيث تواتر الموارد المدرجة في الميزانية وحجمها. وترد في الجدول أدناه بعض التنقيحات الكبيرة:

نسبة الميزانية المنقحة إلى الميزانية الأصلية	الميزانية المنقحة	الميزانية الأصلية	مدة المشروع (في ديسمبر/كانون الأول 2010)	عدد تنقيحات الميزانية كما يتبين من		الفئة	رقم المشروع	البلد
				الترتيبات الخاصة	المكتسب القطري			
235.1	846.7	360.2	5 سنوات	16	16	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	104270	أفغانستان
308.4	51.9	16.8	4 سنوات و9 أشهر	3	غير متوفرة	عملية خاصة	105140	
355.6	1998.2	561.9	3 سنوات	6	10	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	106650	إثيوبيا
106.6	505.8	474.3	سنة و8 أشهر	4	3	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	106660	كينيا
347.9	169.7	48.8	3 سنوات و4 أشهر	10	9	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	106760	نيبال
147.5	114.7	77.8	سنة و10 أشهر	5	5	عملية طوارئ	108110	أوغندا

28 - ووجدنا حالات أظهرت فيها تنقيحات الميزانية قدرا ضئيلا من التناسب مع النفقات الفعلية. وفي بعض الحالات، أريد إجراء تنقيحات ولكن النفقات الفعلية كانت أقل من الميزانيات الأصلية. فعلى سبيل المثال، تم تنقيح ميزانية العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 108110 خمس مرات بغية زيادة الميزانية بنسبة 58 في المائة بيد أن نفقات المشروع الختامية كانت أقل بنسبة 18 في المائة من الميزانية الأصلية. وفي إثيوبيا، تم تنقيح ميزانية العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 108190 مرتين رغم أن النفقات كانت أقل بنسبة 45 في المائة من الميزانية الأصلية.

التوصية 1: ينبغي وضع الأموال المخصصة للدراسات الأساسية وتقدير الاحتياجات والتقييم جانبا وجعل استخدامها إلزاميا. وعند الاقتضاء، ينبغي تزويد هذه الأنشطة بتمويل مؤسسي لا يرتبط بالضرورة بأموال المشروعات؛

التوصية 2: نظرا لما تتطلبه الدراسات الأساسية من تكاليف عالية وما تستغرقه من وقت، نوصي بتقييم مدى مساهمتها في اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن تصميم المشروعات؛

التوصية 3: ينبغي أن يرتبط تقدير الاحتياجات ارتباطا وثيقا باختيار استجابات المشروعات وأن يسهم في تحديد حصائل جليلة وقابلة للقياس له. وينبغي أن يمايز البرنامج في هذه العملية بين العوامل الداخلية والخارجية التي يمكن أن تؤثر على تحقيق الحصائل؛

التوصية 4: ينبغي استعراض العمليات وتخويل السلطات لتحديد أية معوقات تحول دون استعراض المشروعات والموافقة عليها في الوقت المناسب؛

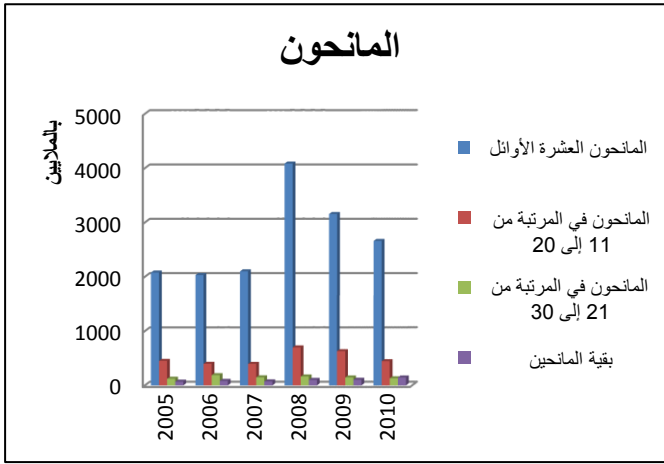
التوصية 5: بعد تحديد حدود تخويل السلطات بصورة واقعية، يجب الالتزام بها ووضع نهج يتيح في وقت مبكر تحديد حالات عدم الالتزام المحتملة. ولئن كنا ندرك أن تنقيح المشروعات قد يكون أمرا لا مئناص منه في وضع يتسم بالتغير، فإن التنقيحات الكثيرة التواتر قد تنبئ بوجود مشكلة وينبغي استعراضها في المقر.

رابعاً- تعبئة الموارد

توجهات المساهمات الطوعية

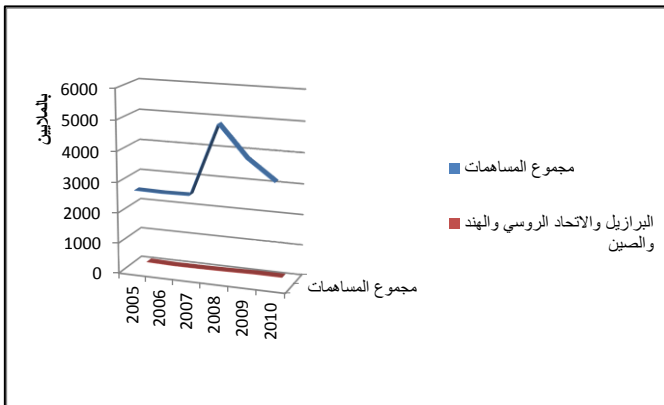
29 - في وثيقة قُدمت إلى المجلس التنفيذي (فبراير/شباط 2010) بعنوان: توفير الموارد لبيئة متغيرة لعام 2010، أشار البرنامج إلى أن أهداف تعبئة الموارد تتضمن العمل مع شركائه الرئيسيين لتحسين التنبؤ بالموارد وإكسابها مزيداً من المرونة والاستثمار في عقد شراكات استراتيجية جديدة، وبوجه أخص مع الاقتصادات الصاعدة والبلدان المانحة الجديدة والتواصل مع مصادر التمويل المتعددة الأطراف أو المجموعة أو الرأسمالية والمواضيعية وتفعيل تعبئة الموارد من المصادر المحلية من خلال الانخراط الفعال في العمليات التي تمسك البلدان بزمامها والاستثمار في سياسة البرنامج وأنشطة تجميع الأدلة والمناصرة وتحديد قنوات تمويل جديدة.

30 - وأجرينا تحليلاً للمساهمات الطوعية خلال الفترة من عام 2005 إلى نوفمبر/تشرين الثاني 2010 ولاحظنا التوجهات التالية في تعبئة الموارد:



- مثل المانحون العشرة الأوائل 75 إلى 84 في المائة من مجموع المساهمات في الفترة من عام 2005 إلى عام 2010. وفي عام 2008 حدثت طفرة في مساهمات المانحين العشرة الأوائل بلغت 94 في المائة قياساً إلى مستواها في عام 2007. ومثلت المحافظة على هذا المستوى تحدياً. أما في السنوات الأخرى، فكان نمو مساهمات المانحين العشرة الأوائل من سنة لأخرى ضئيلاً أو سلبياً.

- من بين المانحين العشرة الأوائل، ظل خمسة مانحين (بخلاف الصندوق المركزي لمواجهة الطوارئ التابع للأمم المتحدة) بانتظام ضمن قائمة العشرة الأوائل منذ عام 2005.
- انخفضت مساهمات المانحين الأوائل في الفئة من 11 إلى 20 من 16.6 في المائة (2005) إلى 13.1 في المائة (2010)، ومساهمات المانحين الأوائل في الفئة من 21 إلى 30 من 7.0 في المائة (2006) إلى 3.9 في المائة (2010) من مجموع المساهمات.



- وتبيّن توجهات النمو لدى المانحين الأوائل في الفئة من 11 إلى 20 وفي الفئة من 21 إلى 30 التوجه السائد في مساهمات العشرة الأوائل: طفرة في المساهمات في عام 2008 ثم نمو ضئيل أو سلبى في السنوات الأخرى. وزاد بعض المانحين المندرجين بانتظام في الفئة من 11 إلى 20 مساهماتهم في السنوات الفردية زيادة جعلتهم

السنة				التوأمة
2010	2009	2008	2007	
ألف- عدد المانحين المساهمين بمساهمات عينية				
3	6	8	9	مساهمة عينية ذاتية
16,2	42,9	17,6	24,2	القيمة (مليون دولار أمريكي)
6	6	2	4	قَدَم مساهمات لبلدان أخرى
25	18	1,1	1,2	القيمة (مليون دولار أمريكي)
9	12	10	13	عدد المانحين الكلي
41,2	60,9	18,7	25,5	القيمة الكلية (مليون دولار أمريكي)
باء- عدد المانحين المساهمين نقدا				
5	10	4	9	التوأمة الموجهة المتعددة الأطراف
5	5	3	4	التوأمة المتعددة الأطراف
5	1	2	8	التمويل الخاص (الموجه والمتعدد الأطراف)
14	14	8	21	عدد المساهمين نقدا لأغراض التوأمة
22	33,9	10,3	15,2	مجموع النقد المُقدم للتوأمة (مليون دولار أمريكي)
11,8	5,9	2,9	3,8	النقد الموافق عليه للتوأمة من صندوق مقابلة مساهمات الجهات المانحة الناشئة
جيم- القيمة الكلية لترتيبات التوأمة				
75	100,7	31,8	44,4	القيمة الكلية للمساهمات المتوأمة (مليون دولار أمريكي)

يندرجون في فئة المانحين العشرة الأوائل: وهو مؤشر على أن لديهم قدرات محتملة أعلى. وأظهرت المساهمات من البلدان المتبقية زيادة متدرجة خلال هذه السنوات من 2.5 في المائة (2005) إلى 4.3 في المائة (2010).

- تبوأَت الاقتصادات الصاعدة (البرازيل والاتحاد الروسي والهند والصين) مكاناً بين المانحين الأوائل في الفئة 21-30. ورغم تقلب مساهماتها، فإنها أظهرت زيادة تدريجية منذ 2008 عام.
- 11 بلداً لم تقدم مساهمات لمدة سنتين و12 بلداً لم تقدمها لمدة ثلاث سنوات، بينما ساهم 40 بلداً لسنة واحدة أو سنتين فقط

خلال الفترة 2005-2010. ويمثل هؤلاء المانحون قدرات محتملة يمكن استقطابها للحصول منهم على مساهمات دائمة أكثر انتظاماً.

- أظهرت المساهمة الموحدة من المانحين من القطاع الخاص زيادة مطردة من 0.99 في المائة إلى 3.60 في المائة من مجموع المساهمة الموحدة خلال الفترة 2005-2010 وظلت باستمرار في فئة العشرة الأوائل منذ عام 2008.

31 - ويتمثل التركيز الأساسي في زيادة مستويات المساهمة من المانحين التقليديين/الرئيسيين. وشددت الإدارة على أن تغيير تشكيلة المانحين ومستويات تمويلهم يتحقق خلال فترة زمنية طويلة جداً وأن الفوارق الملموسة قد تتضح بصورة مثلى خلال فترة قدرها 10 سنوات. وأبلغنا أيضاً أن عام 2010 شهد زيادة في المساهمات من 18 مصدراً من مصادر التمويل.

توسيع قاعدة المانحين

32 - بما أن البرنامج ليست لديه مساهمات مقررة أو ميزانية أساسية مزودة بآلية تمويل مستقلة، فإنه يطبق مبدأ "الاسترداد الكامل للتكاليف" على كل مساهمة. ويعني ذلك أن على المساهمين تغطية حصة مساهمتهم من جميع التكاليف المصاحبة⁽⁸⁾.

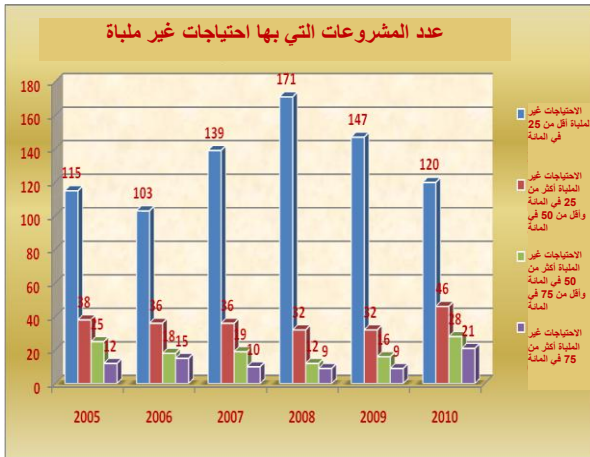
(8) بما في ذلك تكاليف النقل الخارجي والنقل البري والتخزين والمناولة، وتكاليف التشغيل المباشرة الأخرى، وتكاليف الدعم غير المباشرة.

- 33 - وسعياً لتوسيع قاعدة المانحين، يسمح البرنامج بالتوأمة التي تتيح مناظرة مساهمة عينية أو خدمة عينية من مانح (غير قادر على تحمل التكاليف المصاحبة) بمنحة نقدية من مانح آخر لتغطية التكاليف المصاحبة للمساهمة. ومن خلال دعم ترتيبات التوأمة، تحدد أفضليات المانحين (حسب كل حالة على حده) المتلقين والبلدان التي يمكن التفاوض معها بشأن التوأمة، كلياً أو جزئياً.
- 34 - وحين يكون المكون النقدي المتوأم غير كاف، يجوز للبرنامج أن يستخدم صندوق مقابلة مساهمات الجهات المانحة الناشئة لتغطية الفرق. وتتيح لوائح هذا الصندوق للبرنامج أن يستخدم مبلغاً يصل إلى 1 مليون دولار أمريكي لكل مانح مؤهل في السنة، على أن لا يتجاوز المبلغ الحد الأقصى وقدره 4 ملايين دولار أمريكي في أية سنة تقويمية.
- 35 - وازدادت كمية المساهمات المتوأمة ازدياداً ملموساً بمرور الزمن (انظر الشكل). وأتاحت التوأمة للبرنامج تمويل مشروعات بلغت قيمتها 100.7 مليون دولار أمريكي في عام 2009 و75.0 مليون دولار أمريكي في عام 2010 (في 6 ديسمبر/كانون الأول 2010). وشكل ذلك 2.5 في المائة و2 في المائة من مجموع المساهمات التي تلقاها البرنامج في عامي 2009 و2010 على التوالي. وأعان ذلك 10 بلدان على تقديم مساهمات عينية في عام 2008، و12 بلداً في عام 2009، و9 بلدان في عام 2010. وازداد الدعم المقدم من القطاع الخاص لترتيبات التوأمة على نحو تدريجي أيضاً.
- 36 - ويحظى دعم التوأمة الموجهة للمكون النقدي بدعم عدد كبير من البلدان يفوق ما يحظى به الدعم النقدي المتعدد الأطراف غير الموجه لأغراض التوأمة. ومع أن المساهمات المتعددة الأطراف غير الموجهة تتيح قدراً أكبر من المرونة، ينبغي على البرنامج أن يواصل تشجيع كلا من المساهمات النقدية المتعددة الأطراف الموجهة والمساهمات النقدية المتعددة الأطراف لأغراض التوأمة.
- 37 - وأظهر تحليلنا لاستخدام صندوق مقابلة مساهمات الجهات المانحة الناشئة التوجهات التالية:
- بلغ استخدام الصندوق 5.9 مليون دولار أمريكي في عام 2009 و11.8 مليون دولار أمريكي في عام 2010، أي بنسبة تفوق الحد الأقصى بمقدار 46 في المائة و193 في المائة على التوالي.
 - فاق الاستخدام المعيار المقرر وقدره 1 مليون دولار أمريكي فيما يخص البرازيل (203 في المائة) وكينيا (177 في المائة) وملاوي (131 في المائة) في عام 2009، وكوبا (150 في المائة) وكينيا (127 في المائة) وملاوي (379 في المائة) في عام 2010.
 - بلغت الأرصدة المتاحة في الصندوق 27.8 مليون دولار أمريكي في عام 2009 و16 مليون دولار أمريكي في عام 2010 (حتى نوفمبر/تشرين الثاني 2010).
- 38 - وتشير أنماط الاستخدام إلى أن الحدود القصوى غير واقعية. ونرى أن إعادة النظر في الحدود القصوى من شأنه أن يمكن البرنامج من استخدام وسيلة التوأمة بقدر أكبر من الفعالية مع مانحي المساهمات العينية الناشئين. وأكدت لنا الإدارة أنها بصدد إعادة النظر في التعميم المؤسس لصندوق مقابلة مساهمات الجهات المانحة الناشئة والذي يبين كيفية استخدامه.
- التوصية 6:** إضافة إلى الجهود المبذولة مع المانحين العشرة الأوائل، نوصي بأن يركز البرنامج على البلدان الأولى في الفئة من 11 إلى 30، وأن يستثمر في شراكات استراتيجية جديدة، ولا سيما مع الاقتصادات الصاعدة. وليس من شأن ذلك أن يزيد حجم المساهمات فحسب بل وأن يخلق إحساساً أقوى بملكية البرنامج عبر قاعدة أوسع نطاقاً من البلدان.

التوصية 7: نوصي بأن يعيد البرنامج النظر في معايير استخدام صندوق مقابلة مساهمات الجهات المانحة الناشئة بغية مواءمته مع المستويات الحالية للاحتياجات.

خامساً. حالات النقص في التمويل

مدى النقص في التمويل



39 - لأن كانت المشروعات تُصمم على افتراض أنها ستموّل تمويلًا كاملاً من المساهمات الطوعية، فإن تمويلها بنسبة 100 في المائة أمر يصعب تحقيقه. وواجه البرنامج حالات نقص في التمويل في نطاق يتراوح بين 15.7 في المائة في المائة في 2006 إلى 2010. وكان الاستثناء الوحيد هو عام 2008 الذي كان عاماً استثنائياً اتسم بمساهمات مرتفعة

حيث تراجع نقص التمويل إلى 15.7 في المائة.

40 - ومن حيث تلبية الاحتياجات التشغيلية، تراوح النقص⁽⁹⁾ خلال الفترة 2006 إلى 2010 بين 12.3 في المائة و 24.6 في المائة. وتحملت العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش (بنسب تراوحت بين 50 في المائة و 68 في المائة) والمشروعات الإنمائية (50 في المائة) العبء الأكبر من حالات النقص في التمويل.

41 - وأظهر تحليل المانحين العشرة الأوائل وتوجهات مساهماتهم الموجهة والمتعددة الأطراف أن المساهمات الموجهة تمثل الحصة الرئيسية من المساهمات، فخمسة فقط من المانحين العشرة الأوائل و6 من المانحين العشرة التاليين لهم قدموا بانتظام أموالاً للعمليات الموجهة والمتعددة الأطراف كليهما.

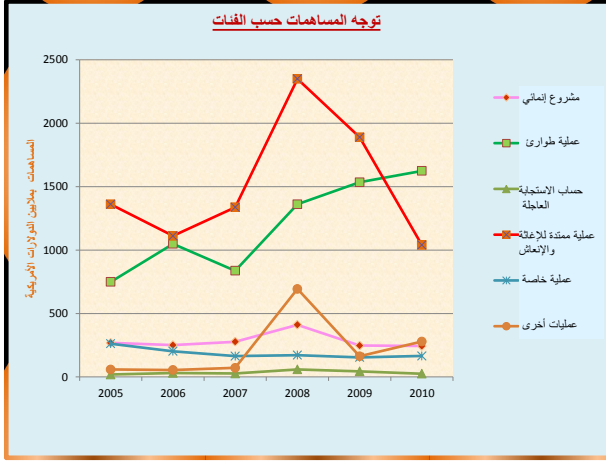
42 - وخلال تلك السنوات الخمس، ساهم المانحون بازدياد في عمليات الطوارئ التي زاد تمويلها من 749.5 مليون دولار

المجموع	عدد المشروعات التي بها احتياجات غير ملباة			
	أكثر من 50 في المائة	في 75-50 في المائة	في 50-25 في المائة	أكثر من 25 في المائة
				الفئة
				2005
50	1	4	10	35
33	2	8	5	18
60	3	6	14	37
47	6	7	9	25
190	12	25	38	115
				2006
50	0	4	10	36
23	1	3	6	13
54	2	3	14	35
45	12	8	6	19
172	15	18	36	103
				2007
68	0	7	14	47
25	0	4	2	19
53	1	7	16	29
58	9	1	4	44
204	10	19	36	139
				2008
68	0	0	15	53
33	4	2	6	21
53	1	0	5	47
70	4	10	6	50
224	9	12	32	171
				2009
66	1	5	9	51
31	1	1	6	23
52	2	4	9	37
55	5	6	8	46
204	9	16	32	147
				2010
69	2	8	21	38
36	1	8	7	20
55	9	7	8	31
55	9	5	10	31
215	21	28	46	120

⁽⁹⁾ يمثل نقص الموارد التشغيلي نسبة الفرق بين احتياجات المستفيدين والموارد المتاحة فعلاً للمشروعات المعنية في تلك السنة المالية. الموارد المتاحة فعلاً = رصيد الافتتاح المرحّل من السنة السابقة + المساهمات المتلقاة أثناء السنة المنتهية - رصيد الإقفال من الأموال غير المستخدمة.

أمريكي في عام 2006. ولئن كانت العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش لا تزال أكبر الفئات تمويلاً من بين المشروعات، فإن التوجه نحو تمويلها يتناقص منذ عام 2008.

المسائل المتعلقة بتنوع الحافظة



43 سعى البرنامج، بوصفه جهة مقدمة للمعونة الغذائية في المقام الأول، إلى أن يضمن في أولويات برامجه دوراً يتمثل في المعونة على التنمية المستدامة. وتمثلت الرغبة في التركيز على استخدام الغذاء لبناء رأس المال البشري في شكل تغذية وصحة وتعليم. ويتمثل الهدف في أن الحث على المشاركة في هذه البرامج بسبب توافر الغذاء قد يكون له تأثير يماثل في أهميته تأثير الغذاء نفسه.

44 وتشير مقابلاتنا مع المانحين أنهم لا يشعرون جميعاً بالراحة مع المشاريع الإنمائية. وإضافة إلى ذلك، يرى

بعض المانحين أن فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش واسعة جداً وتتضمن في نطاقها أنشطة يمكن تصنيفها على أنها إنمائية الطابع. ويؤكد هذا الشاغل توجه المانحين لتقليص التمويل المقدم للعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش تدريجياً. وثمة شاغل آخر يتمثل في أن التغيير في عمليات البرنامج قد يتداخل مع ولاية وكالات أخرى شقيقة من الأمم المتحدة وأن مثل هذا التداخل يستدعي تنسيقاً فعالاً.

45 وثمة عامل آخر يمكن أن يكون له ضلع في فتور همة المانحين يتمثل في استمرار مشروعات تتضمن نفس مجموعة الأنشطة لفترات طويلة. فمن جهة، يمكن أن يُساق ذلك حجة للحفاظ على الدراية الفنية القطرية والقدرات اللوجستية كضامن للإغاثة في حالات الطوارئ حتى وإن لم تكن ثمة حاجة لبرامج الطوارئ كل يوم. ومن جهة أخرى، فإن استمرار العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش إلى ما لا نهاية دون معايير محددة تتيح قياس حصائل المشروعات (انظر الجزء سادساً من هذا التقرير) قد يعوق ممارسة الانضباط والشفافية بشأن فعالية المشروعات. وحين تكون بيئة السياسات غير مواتية، فقد لا تفضي المشروعات الإنمائية إلى استراتيجية إنمائية. وقد يكون من المجدي التريث واستعراض العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش في الأجل الأطول في بلدان/مناطق داخل البلد يكون الوضع فيها قد تغير وتحسن.

46 وأقرت الإدارة بأن ثمة حاجة لإعمال الانضباط وأبلغتنا بأن البرنامج أخذ يحوّل في البلدان التي تحسنت فيها الأوضاع بعض العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش في الأجل الأطول إلى مشروعات إنمائية وذلك في أعقاب حصيلة استعراض فئات البرامج الذي أجري مع المجلس التنفيذي.

إدارة حالات النقص في التمويل

47 يجب أن تتدفق الأموال بالقدر الملائم وفي التوقيت المناسب حتى يتسنى تنفيذ المشروعات. ويثير نموذج المساهمات الطوعية تحديات بشأن كل من هذين المعيارين – الملائمة وحسن التوقيت – اللذين يمكن أن يؤثرتا على المشروعات من جوانب عديدة.

48 ويسفر نقص الأموال عن تأخير التنفيذ ومن ثم زيادة التكاليف والحاجة إلى إجراء تنقيحات للميزانيات. وأسرع أثر مباشر الأسرع ناجم عن ذلك هو انقطاع الإمدادات في المشروع. فعلى سبيل المثال، واجهت العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 104270 في أفغانستان 28 حالة انقطاع أثناء فترة المشروع الممتدة من يناير/كانون الثاني 2006 إلى مارس/آذار 2010

وتجاوز النقص في سبع حالات 10 ملايين دولار أمريكي. ولم يعالج السحب من آليات التمويل بالسلف هذه الانقطاعات في تدفق التمويل تماما. وتبين لنا أن حالات انقطاع التمويل لم تكن غير مألوفة في المكاتب القطرية التي قمنا بمراجعتها. وتجدر الإشارة إلى أن المكاتب التي زرناها لم تعد خططاً احترازية رغم التوجيهات التي تقتضي منها أن تفعل ذلك.

49 وتبين لنا أن بوسع البرنامج التنبؤ بالمساهمات التي يعتمد عليها استخدام آلية التمويل بالسلف، بيد أن هذه البيانات لا تستخدم في التخطيط المتعدد التصورات الذي يتيح الأخذ بخطط بديلة في ضوء مختلف التصورات للتنبؤ بالمساهمات. ورأت الإدارة أن الاقتراح الذي يدعو إلى وضع نظام ممنهج يحدد مستويات تنفيذ المشروعات وفق توجهات/حالة توفير الموارد لا يمثل تغييراً طفيفاً بل يستدعي إجراء مناقشات على مستويات شتى. وقيل لنا أن نظام التخطيط الذي كان من المقرر أن يتضمنه نظام SAP (ونجز 2) قد استُبعد. وكان الغرض من نظام تكنولوجيا المعلومات هذا إعانة المكاتب القطرية على مواءمة تنفيذ المشروعات مع التراكم التدريجي للموارد. وترتهن إعادة تضمين هذا النظام على تحليل تكلفته وفوائده.

50 ورغم ذلك، وجدنا أن بعض المكاتب كانت رائدة في هذا المضمار. فعلى سبيل المثال، أعد المكتب الإقليمي في بانكوك خطة احترازية تضمنت ثلاثة تصورات لتعبئة الموارد: (1) حين يتلقى المكتب القطري الموارد المطلوبة؛ (2) حين يتلقى المكتب القطري 70 في المائة من احتياجاته؛ (3) حين يتلقى المكتب القطري 50 في المائة فقط من احتياجاته. وتم وضع الأولويات من حيث مكونات المشروع والمستفيدين منه وفقاً لذلك⁽¹⁰⁾. وأفادنا المكتب القطري في نيبال أن ثمة خطة قيد الإعداد لربط مختلف تصورات التمويل بأولويات أنشطة المشروعات.

51 ويتضح من تحليل حالات النقص في التمويل وإنجازات المشروعات (كما يرد في التقرير الموحد بشأن المشروعات الذي يعده البرنامج سنوياً) أن المكاتب القطرية تقدم تقارير تشير إلى تغطية عالية رغم حالات نقص ملموسة في التمويل في المشروعات التي شملتها العينة التي أخضعناها للمراجعة.

النقص في الموارد	المساهمات كنسبة مئوية من النفقات كنسبة مئوية من المساهمات	تغطية المستفيدين (بالنسبة المئوية)	الفئة	رقم المشروع	البلد
88.1	86.7	102.3	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	104270	أفغانستان
45.7	65.6	78.2	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	100454	بنغلاديش
78.3	42.6	96.7	برنامج قطري	104100	
47.4	31.9	37.8	عملية طوارئ	107880	
80.3	57.7	55.3	برنامج قطري 1	104300	إثيوبيا
		110.1	برنامج قطري 2		
65.5	56.8	96.7	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	106650	
91.9	95.3	100.2	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	102582	كينيا
57.7	48.4	104	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	106660	
		111.9	برنامج قطري 1	106680	
87.5	35.5	104.6	برنامج قطري 2		
93.4	93.4	133.5	عملية طوارئ	107450	
87.3	57.1	106	مشروع إنمائي	105810	ملاوي
88.1	65.6	97	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	100663	ميانمار
89.7	78.4	109.5	عملية طوارئ	107490	
73.0	63.3	96.5	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	106760	نيبال
96.5	36.3	92.8	عملية ممتدة للإغاثة والإنعاش	101212	أوغندا
93.5	38.5	106.9	مشروع إنمائي	104260	
72.0	44.2	124.8	عملية طوارئ	108110	

⁽¹⁰⁾ في التصور رقم 2 خُفض عدد المستفيدين وفي التصور رقم 3 اقترح استبعاد المكون غير الغذائي من الأولويات كليا.

52. وبعد مزيد من التدقيق تبين أن تغطية المستفيدين تحققت⁽¹¹⁾ باللجوء إلى التدابير التالية:

- تخفيض حجم الحصص الغذائية: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 10273 في إثيوبيا والبرنامج القطري لإثيوبيا 104300.
- تخفيض عدد أيام المساعدة: البرنامج القطري لإثيوبيا 104300.
- عدم تنفيذ بعض مكونات المشروع: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 200152 في نيبال والمشروع الإنمائي 105810 في ملاوي.
- حصر التنفيذ في عدد قليل من المناطق الجغرافية/المقاطعات: المشروع الإنمائي 105810 في ملاوي، البرنامج القطري لإثيوبيا 104300 والعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 100093 في نيبال.

53. وهكذا وعندما تقلصت الموارد، تلقى المستفيدون حصصاً غذائية أصغر حجماً ولفترات أقصر مما كان مقرراً أصلاً. ومن ناحية أخرى، يُحسب مستفيد تلقى حصة غذائية واحدة في العام مثلما يُحسب المستفيد الذي تلقى حصصاً غذائية يومية طوال العام برمته. ويسفر ذلك عن تقارير مضللة عن الانجازات المحققة في المشروعات بل ويجعل قياس الحصائل بصورة منتظمة أمراً عسيراً.

دراسة الحالة 10: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106760 في نيبال

بعد بداية بطيئة في عام 2007 بسبب تأخر تأكيد التزامات المانحين، أسرع المشروع الخطى في السنوات اللاحقة. واستفاد 65 في المائة و97 في المائة من المستفيدين المستهدفين من المشروع في عامي 2008 و2009 على التوالي رغم نقص الموارد. بيد أن ذلك تم بتخفيض الحصص الغذائية إذ بلغت نسبة توزيع السلع الأساسية 46 في المائة و63 في المائة في عامي 2008 و2009 على التوالي. وتعرضت بعض مكونات العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش للتخفيض. فعلى سبيل المثال، استهدفت التغذية التكميلية 5 في المائة و51 في المائة فقط من الأطفال المحتاجين الذين تبلغ أعمارهم خمس سنوات في عامي 2008 و2009 على التوالي. وحتى المستوى المنخفض نسبياً من الأهداف لم يمكن تغطيته: تمت فعلاً تغطية 30 في المائة و6.5 في المائة فقط من العدد المستهدف في إطار المشروع. وأفادنا المكتب القطري أن التمويل غير الملائم أدى إلى تخفيضات إذ حظيت الأسر الضعيفة بالأولوية. ولئن كنا ندرك أن الأطفال دون سن الخامسة يمثلون أيضاً فئة ضعيفة، فإننا نرى أن قرار تقدير الأولويات يتسم بالذاتية ويستلزم إطاراً أكثر إحكاماً من الإرشادات.

54. ومن ناحية أخرى، وجدنا أيضاً نواحي صور في تحقيق انجازات المشروعات المقررة رغم توافر الأموال. وتعيق عوامل إدارية أخرى تنفيذ المشروعات.

دراسة الحالة 11: عملية الطوارئ 10745 في كينيا

تمت تلبية 83 في المائة من الاحتياجات المالية للمشروع. وتبين من السجلات أن حالة المخزونات من السلع الأساسية كانت مطمئنة إضافة إلى أنه من المقرر تحويل الرصيد المتبقي من مشروع سابق (10374) إلى هذا المشروع. ورغم ذلك، أظهر التقرير الموحد عن المشروعات أن ثمة نقصاً يبلغ 48 في المائة في التوزيع الفعلي للسلع الأساسية في عام 2008.

⁽¹¹⁾ أفادنا المكتب القطري في كينيا بأن إحصاءات التقرير الموحد عن المشروعات عن العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 102582 المستخدمة بشأن عدد المستفيدين قد اتخذت على أنها أعلى رقم من المستفيدين الذين تلقوا خدمات في دورة من تلك السنة بينما تمثل الأغنية الموزعة المجموع التراكمي للأغنية الموزعة في السنة برمتها مفاًسا بنسبته إلى الكمية المقررة. ولا تقيس هذه الطريقة في القياس الإنجاز الفعلي مقابل الهدف.

دراسة الحالة 12: البرنامج القطري لكينيا 106680

تلقى هذا المشروع 65.8 مليون دولار أمريكي مقابل إنفاق متوقع قدره 48.7 مليون دولار أمريكي. ورغم وضع الموارد المريح هذا، حدثت انقطاعات في تدفق التمويل في مكوني المشروع كليهما. وأفاد المكتب القطري بأن المساهمة العينية المقدمة من المانح الرئيسي استغرقت قرابة ستة أشهر من تأكيد المساهمة وحتى استلامها في ميناء مومبسا، مما يفسر حالات الانقطاع. ولم يأخذ مقترح المشروع هذه التأخيرات في الحسبان رغم أنها كانت متوقعة الحدوث.

دراسة الحالة 13: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106760 في نيبال

كان من المقرر توزيع 47 طناً مترياً من مسحوق المغذيات الدقيقة في عام 2009 ولكن لم يتم توزيع سوى 6 أطنان مترية فعلياً. وأفادنا المكتب القطري أن عملية التخطيط كانت أطول مما كان متوقعاً.

استخدام آليات التمويل بالسلف

55 يمكن تزويد المشروعات بقروض من حساب الاستجابة العاجلة (حساب الاستجابة العاجلة: 70 مليون دولار أمريكي) ومرفق تمويل رأس المال العامل وذلك لأغراض محددة⁽¹²⁾. وينبغي استرجاع هذه القروض⁽¹³⁾ عند تلقي المساهمات المتوقعة. وقد **البرنامج** أن التمويل بالسلف يؤدي إلى تخفيض قدره 57 يوماً في المتوسط من زمن الاستجابة لتسريع توفير الموارد للمشروعات وتحقيق الاستقرار في إيصال المساعدة للمستفيدين منها.

56 - ووجدنا أن المكاتب القطرية تستغل المرفق لتقليل حدوث انقطاعات في تدفق الأموال فثمة حالات تأخير في تقديم طلبات القروض. وتبين لنا أيضاً وجود قروض مستحقة السداد على مشروعات تم إقفالها. فعلى سبيل المثال، مُنح مبلغ 10 ملايين دولار أمريكي من حساب الاستجابة العاجلة للعملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 102582 في كينيا ولكن هذا المبلغ لم يُسدد أو يُسوى رغم أن المشروع أُقفل في سبتمبر/أيلول 2009. واستدعى الأمر تحويل القرض إلى منحة في نهاية المطاف. وأفادنا المكتب القطري بأن المانحين لم يقدموا مساهمات لتسديد المبلغ لحساب الاستجابة العاجلة وأن اللاجئين في المخيمات الكينية يكادون يعتمدون تمام الاعتماد على **البرنامج** في البقاء على قيد الحياة. وتوجد في المكتب القطري في أوغندا قروض مستحقة الدفع أيضاً على مشروعات أنهيت.

57 - ووجدنا أيضاً حالات عدم سداد رغم أن حالة تلقي المساهمات كانت سليمة. فقد اقترضت العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106660 في كينيا قروضا في 10 حالات من حساب الاستجابة العاجلة بلغت قيمتها 5.95 مليون دولار أمريكي لم تسدد بعد. وأخذ مبلغ 47.2 مليون دولار أمريكي سلفة من مرفق تمويل رأس المال العامل في 11 حالة لم تتم تسوية 1.1 مليون دولار أمريكي منها بعد. وأفادنا المكتب القطري بأن عمليات الاقتراض تمت في المراحل الأولى من تنفيذ المشروع وأن السداد قيد النقاش.

إقفال المشروعات وتحويل السلع الأساسية

58 - يُعين اختتام المشروعات في الوقت المناسب المكاتب القطرية على تقييم وجود موارد فائضة يمكن من ثمّ الالتزام بها أو تحويلها إلى مشروعات جديدة ضماناً للانتقال السلس. وينبغي أن تتاح للمشروعات المراد إقفالها مهلة قدرها ثلاثة أشهر قبل الإقفال التشغيلي الذي ينبغي إكماله بعد شهرين من تاريخ إنهاء المشروع. وينبغي إكمال الإقفال المالي بعد أربعة أشهر من الإقفال التشغيلي.

⁽¹²⁾ تحدد نسبة الاستدانة من مرفق رأس المال العالم بمعدل 1:3 من الاحتياطي التشغيلي؛ وزيد هذا المعدل إلى 1:6 في عام 2010 ورفع سقف الاستخدام إلى 557 مليون دولار أمريكي.

⁽¹³⁾ حساب الاستجابة العاجلة صندوق متجدد الموارد ومع أن السلف يتوق أن تكون سلفاً واجبة السداد، ففي الحالات التي لا يتم فيها تلقي تبرعات، تعتبر السلفة بمثابة منحة.

59 - ووجدنا حالات تأخير في أفعال المشروعات وتحويل السلع وهي فرصة ضائعة سيكون على المشروعات اللاحقة تحمل تكلفتها.

دراسة الحالة 14: خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية – العملية الخاصة 10514 في أفغانستان
أخطر المشروع بإنذار الإقفال في أكتوبر/تشرين الأول 2009 وأقل التشغيل بعد خمسة أشهر من ذلك في يناير/كانون الثاني 2010. وحدث الإقفال المالي بعد 12 شهراً من ذلك في ديسمبر/كانون الأول 2010. والجدير بالذكر أن تاريخ بداية المشروع التالي وهو العملية الخاصة 200092 كان 1 يناير/كانون الثاني 2010.

دراسة الحالة 15: عملية الطوارئ 10347 في كينيا
كان من المقرر تحويل الرصيد المتبقي من هذا المشروع الذي انتهى في أغسطس/آب 2008 إلى عملية الطوارئ 10745. بيد أن التحويل لم يحدث إلا من خلال تنقيح ثالث للميزانية أجري في أبريل/نيسان 2009 بعد تأخير دام أربعة أشهر.

دراسة الحالة 16: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 106650 في إثيوبيا
أفاد التقرير الموحد عن المشروعات لعام 2008 أنه تقرر تحويل ما مجموعه 107 452 طناً مترياً من السلع الأساسية المتاحة في إطار المشروع المقفل 10362 إلى العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش. ولاحظنا أن التحويلات الفعلية لم تكتمل بعد.

دراسة الحالة 17: البرنامج القطري لإثيوبيا 104300
تم تحويل كمية من السلع الأساسية بلغت 13 755 427 طناً مترياً من البرنامج القطري 10208 في يونيو/حزيران 2007 ولكن هذه الكمية لم ترد كمخزون بدئي في تقرير المشروعات الموحد لعام 2007.

التوصية 8: نوصي باتخاذ الممارسات الحسنة منطلقاً لإعداد مبادئ توجيهية عامة لتحديد الأولويات وفق تصورات متعددة على صعيد المكاتب الإقليمية والمقر، حسبما يكون ذلك ملائماً.

التوصية 9: ينبغي أن تتضمن طريقة حساب المستفيدين أيضاً إحصاء عدد أيام المستفيدين أو أيام الوجبات الغذائية، واللذين يتيجان معاً أساساً أدق لتحديد الحصائل والإنجازات.

التوصية 10: ينبغي تحليل أسباب حالات التأخير في إقفال المشروعات وتحويل الموارد من المشروعات القديمة إلى المشروعات الجديدة وتوفير إرشادات لإتمام هذه العملية في الوقت المناسب.

سادساً- الرصد والتقييم

60 - تتضمن مصفوفة النتائج والموارد المرفقة بوثيقة المشروع مؤشرات الأداء خلال فترة المشروع بأكملها. ويُطلب أيضاً إجراء تقييم دوري للمشروعات من حيث أثرها.

61 - ووجدنا أن الحصائل المستهدفة تكون عامة في بعض الأحيان. فعلى سبيل المثال، في البرنامج القطري لأوغندا 108070 تمثلت إحدى الحصائل في "بناء أو استعادة الأصول المجتمعية في المجتمعات المحلية المستهدفة" وكان مؤشر الأداء المقابل لذلك "إنشاء 100 في المائة من الأصول المجتمعية المقررة". وعندما استفسرنا عن تفاصيل الأصول المقرر إنشاؤها أثناء فترة المشروع 2009-2014، أفادنا المكتب القطري بأن تحديد الأصول ووضع أولوياتها واستحداثها بالتشاور مع السلطات والمجتمعات المحلية لم يتم بعد.

دراسة الحالة 18: البرنامج القطري لنيبال 10093

كان من بين المبررات الرئيسية لإجراء التقييم الثاني مواءمة أهداف البرنامج القطري مع الخطة الثلاثية المؤقتة لحكومة نيبال (2008-2010). بيد أنه تبين لنا أن التقييمات لم تأخذ في الحسبان المدخلات الرئيسية للخطة المؤقتة مثل الأهداف الكمية المتمثلة في معدل وفيات الأمهات (250 لكل 100 000)، معدلات وفيات الرضع (30 لكل 1000 ولادة حية)، معدلات وفيات الأطفال (42 لكل 1000 ولادة حية)، المعدل الصافي للالتحاق بالمدارس في المرحلة الابتدائية (87.4 في المائة)، مما أهدر فرصة مواءمة مؤشرات حصائل البرنامج القطري مع أهداف الخطة المؤقتة. ووجدنا كذلك أن مؤشرات الأداء كنسبة مئوية من الزيادة عن الأرقام الأساسية حسبما أوردتها وثيقة البرنامج القطري ظلت ترد في التقييمات المقترحة عوضاً عن الأرقام المطلقة المتاحة. وأبلغنا المكتب القطري بأن مؤشرات الحصائل تنسجم مع أطر التسجيل المعتمدة في وثائق المشروعات.

62 - ووجدنا أن ثقافة التجميع المنتظم للبيانات عن الحصائل لم تتأسس بعد في البرنامج، فعندما يعاني مشروع من نقص التمويل ينجح التركيز (وتخصيص الموارد) على الرصد والتقييم إلى الضعف.

63 - وقد شددت التقييمات التي أجريت في البرنامج أيضاً على ضرورة تحديد العوامل الخارجية (التي لا تمثل جزءاً من مشروع البرنامج) التي قد تؤثر سلباً على الحصائل من قبيل التأثير على توافر مياه الشرب وكذلك العوامل الداخلية، مثل حجم الحصة الغذائية، التي قد تؤثر على الاستهلاك الفعلي والقيمة الغذائية التي يتلقاها المستفيد.

64 - ويمثل إجراء الرصد والتقييم في الوقت المناسب مجالاً ينبغي زيادة التركيز عليه، فحالات التأخير في الرصد والتقييم تهدر الفرصة لإجراء تصويبات على المشروعات في منتصف المدة.

دراسة الحالة 19: العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش 104270 في أفغانستان

لم يُجر تقييم أثناء فترة المشروع الأصلية وقدرها ثلاث سنوات. واختتم تقييم منتصف المدة الذي أجري في مايو/أيار - يونيو/حزيران 2009 (خلال فترة التمديد) في يناير/كانون الثاني 2010 قبيل إقفال العملية الممتدة للإغاثة والإنعاش، مما ضيق المجال لإجراء تصويبات في منتصف المدة. وأفاد المكتب القطري بأن توصيات التقييم قد روعيت عند تصميم العملية الجديدة للإغاثة والإنعاش 200063.

دراسة الحالة 20: المشروع الإنمائي 10581 في ملاوي

كان من المقرر إجراء تقييم منتصف المدة لمشروع "دعم التعليم" الذي بدأ في يناير/كانون الثاني 2008 بعد سنتين. غير أن ذلك لم يكن قد حدث عندما راجعنا البرنامج القطري في يناير/كانون الثاني 2011. ولاحظنا أيضاً أن المكتب القطري علق مشاركة بعض المدارس في المشروع بسبب حالات التقصير المتكررة.

التوصية 11: نوصي بإدماج الإطار الزمني لرصد المشروعات وتقييمها على نحو وثيق في تنفيذ المشروعات لإتاحة الفرصة لإجراء تصويبات في منتصف المدة ولتقديم مدخلات في مرحلة تصميم المشروعات المقبلة.