

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي  
الدورة العادية الأولى

روما، 23-27/2/2004

## تقارير عن العمليات

البند 7 من جدول الأعمال

### مذكرة معلومات عن الفئة البرامجية "العمليات الخاصة"

\* وفقاً لقرارات المجلس التنفيذي بشأن التسيير والإدارة التي اعتمدت في الدورة السنوية والدورة العادية الثالثة لعام 2000، فإن الموضوعات المقدمة للمجلس للعلم والإحاطة ينبغي عدم مناقشتها إلا إذا طلب أحد أعضاء المجلس ذلك تحديداً قبل بداية الدورة ووافق رئيس المجلس على الطلب باعتبار أن نقاش الأمر لا يخرج من الاستخدام السليم لوقت المجلس.

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي في صفحة برنامج الأغذية العالمي في شبكة الانترنت على العنوان التالي: (<http://www.wfp.org/eb>)



Distribution: GENERAL  
**WFP/EB.1/2004/7**  
22 January 2004  
ORIGINAL: ENGLISH

## مذكرة للمجلس التنفيذي

### الوثيقة المرفقة مقدمة لمجلس التنفيذي لينظر فيها

تدعو الأمانة أعضاء المجلس الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة الاتصال بموظفي برنامج الأغذية العالمي المذكورة أسماؤهم أدناه، ويفضل أن يتم ذلك قبل ابتداء دورة المجلس التنفيذي بفترة كافية.

رقم الهاتف: 066513-2404

Mr D. Morton

مدير شعبة النقل والاستعداد للطوارئ والتصدي  
لها: (OTP)

رقم الهاتف: 066513-2619

Ms S. Longford

رئيس الفريق المعزز للتدخلات الإمدادية  
الطارئة/دائرة النقل والإمداد: (ALITE/OTL)  
(

الرجاء الاتصال بمشرف وحدة التوزيع وخدمات الاجتماعات إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال المجلس التنفيذي أو استلامها وذلك على الهاتف رقم: (066513-2328).



## مشروع القرار\*

أحاط المجلس التنفيذي علماً بالمعلومات الواردة في الوثيقة مذكرة معلومات عن الفئة البرامجية "العمليات الخاصة" ( WFP/EB.1/2004/7).

\* هذا مشروع قرار، وللإطلاع على القرار النهائي الذي اعتمده المجلس، يرجى الرجوع إلى وثيقة القرارات والتوصيات الصادرة في نهاية الدورة.



## مقدمة

- 1- وضعت التوصيات الخاصة بتعريف العمليات الخاصة ومجالها وتمويلها ووسائلها وإجراءاتها في التقييم المواضيعي للفئة البرامجية "العمليات الخاصة" الذي أجراه مكتب التقييم عام 2001، والاستعراض الداخلي الذي أجرته الشركة الهولندية Royal Haskoning في منتصف عام 2002.
- 2- وفي دورة المجلس التنفيذي في أكتوبر / تشرين الأول 2002، أحيط الأعضاء علماً بالتوصيات الواردة في "التقرير الموحد عن التقييم المواضيعي للعمليات الخاصة" (WFP/EB.3/2002/6/2) واستجابة الإدارة كما جاءت في مذكرة المعلومات المتعلقة بهذا الموضوع (WFP/EB.3/2002/INF/12). وكان مدير شعبة النقل والاستعداد للطوارئ والتصدي لها قد أبلغ المجلس التنفيذي حينئذ أن وثيقة خاصة بفئة برامج العمليات الخاصة سوف تعرض عليه. وشجع المجلس على اتخاذ المزيد من الإجراءات بشأن هذه التوصيات، مع مراعاة الاعتبارات التي أثرت أثناء المناقشات.
- 3- كان هناك اتفاق في الآراء على أن العمليات الخاصة تصبح لها قيمتها عندما ترتبط بإحدى عمليات الطوارئ أو بإحدى العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش في البرنامج، وأنه ينبغي المحافظة على هذه الفئة، وإن كان قد لوحظ أن الأمر بحاجة إلى إيضاح العمليات الخاصة وتقديم البرنامج لخدمات مشتركة بين الوكالات، وأنه لا بد من معالجة نقاط الضعف في إعداد وثائق هذه العمليات وتمويلها.
- 4- والهدف من مذكرة المعلومات هذه هو: (1) إبلاغ المجلس التنفيذي بالتقدم الذي أحرز حتى الآن في معالجة المسائل المتعلقة بالعمليات الخاصة؛ (2) اقتراح تعريف علمي جديد للفئة البرامجية "العمليات الخاصة"؛ (3) تحديد الخطوات اللازمة لتقريب فئة العمليات الخاصة من فئات البرامج الأخرى في برنامج الأغذية العالمي.

## معلومات أساسية

- 5- العمليات الخاصة هي تدابير تدخل تهدف إلى التغلب على الاختناقات - وخاصة اللوجستية - مما يعوق عمليات تسليم المعونة الغذائية وغيرها من المساعدات الإنسانية بكفاءة وأمان.
- "فئة العمليات الخاصة لأنشطة تأهيل وتعزيز البنية الأساسية للنقل عند الاقتضاء، وفي الظروف الاستثنائية، حتى يتم نقل المساعدات الغذائية بسرعة وفعالية لتلبية الاحتياجات في حالات الطوارئ وفي حالات الإغاثة الممتدة."
- 7- وقد تزايدت أهمية العمليات الخاصة مع ميلها إلى الارتباط بالمرونة والسرعة. ولكن هذا يعني أن التعريف الحالي لم يعد يغطي ما يحدث الآن أو الخدمات المشتركة بين الوكالات التي يقدمها البرنامج والتي يزداد الطلب عليه من أجلها.
  - 8- يمكن تقسيم العمليات الخاصة إلى فئتين رئيسيتين:
    - (1) تلك التي تخدم عمليات الطوارئ أو العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، والتي تعرف باسم العمليات الخاصة بالبرنامج، مثل:
      - ◇ إصلاح البنية الأساسية، مثل الإصلاحات العاجلة للطرق والجسور والسكك الحديدية والمطارات والموانئ؛
      - ◇ توريد أساطيل لدعم النقل البري بصورة استثنائية؛
      - ◇ حزمة من المعدات والخدمات لدعم العمليات، مثل إقامة معسكر أساسي أو معايير للعمل في مجال الألغام؛
    - (2) تلك التي تخدم المجتمعات الإنسانية، والتي يشار إليها بالعمليات الخاصة للخدمات المشتركة، مثل:
      - ◇ مراكز الأمم المتحدة المشتركة للنقل والإمداد؛
      - مشروعات البرنامج في مجال الطيران.



## الاتجاهات في الفترة 2003-2000

9- يبين الشكل 1 أنه كانت هناك حاجة ملموسة إلى العمليات الخاصة في الفترة 2003-2000. حيث بلغت نحو 20 عملية في المتوسط سنويا. وجدير بالملاحظة أنه رغم أن عدد العمليات الخاصة بالبرنامج قد فاق عدد العمليات الخاصة بالخدمات المشتركة في عام 2001، فإن هذا العدد أصبح متساويا تقريبا في السنتين التاليتين.

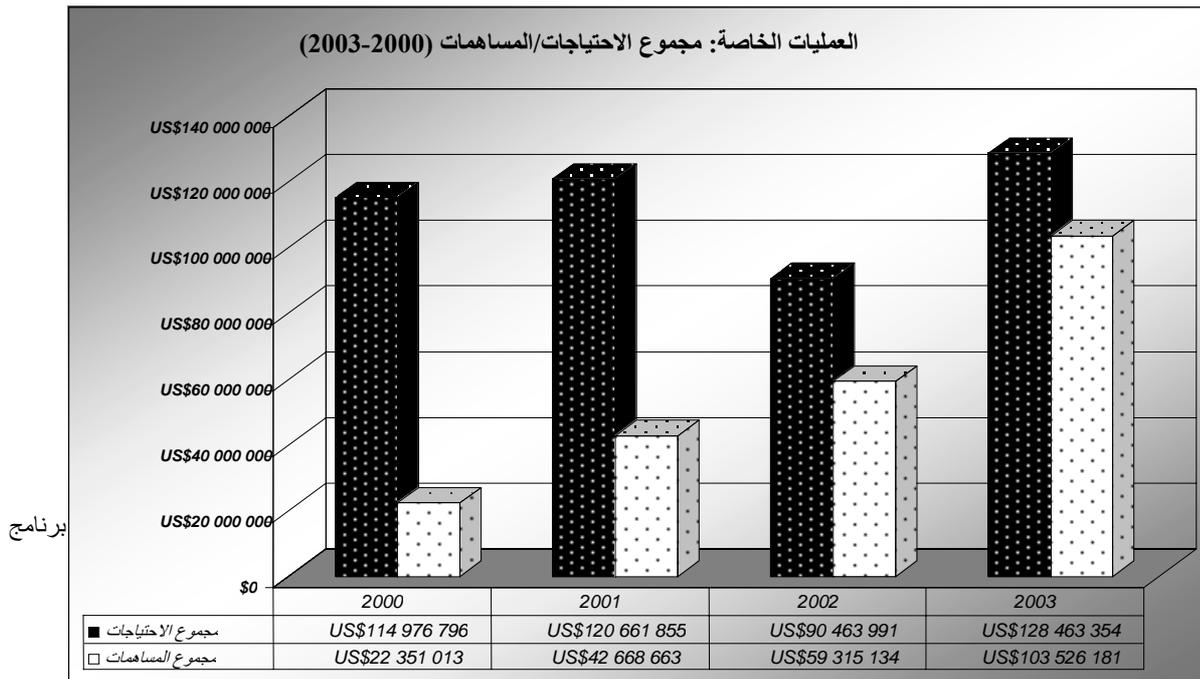
الشكل 1

السنة	عدد العمليات الخاصة المنفذة	العمليات الخاصة	
		بالبرنامج	بالخدمات المشتركة
2000	<sup>1</sup> 31	25	6
2001	<sup>2</sup> 27	16	11
2002	<sup>3</sup> 14	7	7
2003	<sup>4</sup> 18	8	10

1 10 عمليات خاصة مرحلة من السنة السابقة.  
2 12 عملية خاصة مرحلة من السنة السابقة.  
3 4 عمليات خاصة مرحلة من السنة السابقة.  
4 5 عمليات خاصة مرحلة من السنة السابقة.

10- يبين الشكل 2 أن الاحتياجات السنوية إلى العمليات الخاصة زادت من 114 مليون إلى 128 مليون دولار، وأن المساهمات من الجهات المانحة زادت من 22 مليون دولار عام 2000 إلى 103 ملايين دولار عام 2003.

الشكل 2



## التقدم المحرز حتى الآن

- 11- منذ اجتماع المجلس التنفيذي في أكتوبر/ تشرين الأول عام 2002 واستجابة الإدارة لعملية التقييم، تم إحراز تقدم في صياغة اختصاصات البرنامج بالنسبة للخدمات المشتركة التي يقدمها.
- 12- وفي الاجتماع الذي عقده لجنة الإدارة رفيعة المستوى في مدينة نيويورك في 15 يونيو/حزيران 2003، أسند إلى البرنامج مهمة إدارة خدمات النقل الجوي للعمليات غير الخاصة بحفظ السلام لقوات الأمم المتحدة وشركائها من المنظمات غير الحكومية في الأنشطة الإنسانية وغيرها من الأنشطة، وهي المهمة التي قبلها البرنامج. ويواصل البرنامج الآن تقديم خدمات الطيران للهيئات الإنسانية من خلال العمليات الخاصة عندما يكون له نصيب ملموس في عمليات التشغيل: فإذا كان البرنامج هو المستخدم الرئيسي لمثل هذه الخدمات، فإنه يصدر وثيقة مشروع عملية خاصة، أما إذا لم يكن البرنامج هو المستخدم الرئيسي لهذه الخدمات أو إذا كانت هذه الخدمات مقدمة بناء على طلب وكالة أخرى، فستكون هناك اتفاقية مع طرف ثالث أو ما يوازيها.
- 13- بناء على ما قرره جماعته العمل في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في مارس/آذار 2002، فإن البرنامج هو الوصي على مركز الأمم المتحدة المشتركة للإمدادات، وهو المرفق المختص بتنسيق الإمدادات بين الوكالات عند التصدي لحالات الطوارئ. وتنفيذ العمليات الخاصة لعمليات هذا المركز في الميدان، مثل تلك التي تجرى في أفغانستان والعراق وليبيريا.
- 14- ويستخدم البرنامج العمليات الخاصة في الاتصالات بين الوكالات وفي مشروعات تكنولوجيا المعلومات عندما يطلب إليه القيام بها نيابة عن الأمم المتحدة، وعند البدايات الضخمة للمشروعات تخدم الفئات البرامجية الخاصة ببرنامج الأغذية العالمي وحده.
- 15- كان تركيز قسم النقل والاستعداد لطوارئ والتصدي لها في الفترة 2000-2003 ينصب على تحسين مواد الإرشاد المعيارية مع الفئات البرامجية الأخرى، وعلى توسيع الإرشاد العملي بشأن دورة تدفق عمل العمليات الخاصة بغرض تحسين جودة هذه العمليات وفعاليتها التكاليفية وتنفيذها تبعا لما جاء في توصيات التقييم واستجابة لتشجيع المجلس على ذلك.
- 16- وتوسع مواد الإرشاد المنقحة بشأن العمليات الخاصة، والواردة في كتيب تصميم البرامج، إلى معالجة التغيرات الموجودة في مواد الإرشاد السابقة. وهي تقوم على تحليل الدروس المستفادة من التجارب السابقة، عقب المشاورات التي دارت مع المكاتب القطرية والإقليمية. وهي توضح:
- ◀ التعريف العملي للعملية الخاصة، إلى أن يصدر قرار بشأن السياسات من المجلس التنفيذي؛
  - ◀ حجم العمل لتقديم مشروعات العمليات الخاصة، وإقرار هذه المشروعات والموافقة عليها ومراجعتها؛
  - ◀ ميزانيات تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى وتكاليف الدعم المباشر للعمليات الخاصة؛
  - ◀ أنواع أعمال البنية الأساسية في حالات الطوارئ، والظروف التي ينفذ البرنامج في ظلها هذه الأعمال؛
  - ◀ أدوار الإدارة ومسؤولياتها وكتابة التقارير؛
- الالتزامات والإجراءات المتعلقة بتقارير الحالة، وتقارير سير العمل، والتقارير السنوية الموحدة لمشروعات طبقا للخطوط التوجيهية التي وضعتها مصلحة العمليات في عام 2003، وطبقا للفئات البرامجية الأخرى في البرنامج.
- 17- وقد عقدت حلقة عمل مشتركة بين الأقسام في 14 نوفمبر/تشرين الثاني 2002، مع مشاركة وحدات المقر الرئيسي ذات الصلة وممثلين من المكاتب القطرية في أفغانستان وأنغولا وكينيا. وتوصلت هذه الحلقة إلى اتفاق في الآراء حول مواد الإرشاد التي وضعت مؤخرا في كتيب تصميم البرامج، ودرست حجم العمل بالتفصيل.
- 18- عند قيام دائرة النقل والإمدادات في شعبة النقل والاستعداد للطوارئ والتصدي لها لمواد الإرشاد المنقحة: (1) ألغت الأجزاء التي لم تعد صالحة في كتيب تصميم البرامج، (2) وضعت مواد جديدة للتحليل والتصميم والتخطيط، وإعداد الوثائق، والميزانية، واعتماد المشروع والموافقة عليه، ومراجعة الميزانية، وإجراءات التمديد والإدارة المالية، وإجراءات الانسحاب من المشروع، (3) وضع مخطط لحجم العمل في العمليات الخاصة، وتحديد المجالات التي ستحتاج إلى مواصلة العمل في عام 2004، لاسيما في مجال التقدير والتنفيذ والرصد والتقييم، (4) ضمان التكامل والارتباط مع مواد الإرشاد والتوجيهات المتعلقة بالعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش.
- 19- ومن بين الدروس التي استفادها البرنامج من فحص فئة العمليات الخاصة:
- ◀ ليس لدى موظفي البرنامج علم بعملية العمليات الخاصة من حيث مبرراتها، وتبعات إدارتها، واحتياجاتها من الموارد، وتخصيص المهام؛



- ◀ أن بإمكان المكاتب القطرية والإقليمية أن تزيد من مشاركة السلطات المانحة في مراحل التخطيط لأي عملية خاصة من أجل تقدير احتمالات التمويل، بالإضافة إلى أن تحسين التنسيق مسألة مطلوبة بين المكاتب القطرية والإقليمية والمقر في متابعة كبار المانحين؛
- ◀ هناك حاجة إلى وجود مدير متفرغ للمشروع في الهيكل الوظيفي للمكاتب القطرية، من أجل العمليات الخاصة ذات النطاق الواسع والمتعددة الجوانب، علي أن يعين منذ البداية. وقد تم بالفعل تعيين مثل هذا المدير ليدبر العملية الخاصة للبرنامج في العراق؛
- ◀ لا بد من وضع خطط التنفيذ بأسرع ما يمكن بعد الموافقة على وثائق المشروع، حتى يمكن تحديد الأهداف والتركيز على الأنشطة والمواعيد وتبعات الميزانية؛
- ◀ لا بد من وجود مؤشرات واضحة للأداء منذ البداية، كقاعدة للرصد ولتعديل الميزانية أو مراجعتها.
- 20 تعلم البرنامج من تجاربه مع العمليات الخاصة ومن تقديمه للخدمات العامة، أن:
- ◀ تحديد ميزانية الخدمات العامة ينبغي عادة أن يتم بمعزل عن مشروعات زيادة اللوجستيات التي تخدم مشروعات البرنامج وحدها؛
- كل خدمة مشتركة يديرها البرنامج ينبغي أن تكون لها عملياتها الخاصة، بدلاً من جمع عدة خدمات مشتركة في عملية خاصة واحدة.
- 21 ومن مزايا ذلك: (1) تحديد أوضح لأدوار ومسؤوليات العملاء والجهات المانحة؛ (2) إدارة الأموال بصورة أكثر وضوحاً وشفافية للعملاء والجهات المانحة؛ (3) السماح بكتابة تقارير مختلفة ومجموعات مختلفة من المستخدمين للعمليات؛ (4) احترام آليات الإشراف بين الوكالات؛ (5) الإقرار بالأطر الزمنية المختلفة للمشروعات.

## قضايا السياسات المتعلقة

- 22 إن إعادة تعريف العملية الخاصة هو أهم قضية معلقة من قضايا السياسات التي ينبغي حلها من أجل مواصلة تحسين فئة العمليات الخاصة.
- 23 في أعقاب توصيات عملية التقييم، أعيد النظر في التعريف الوارد في كتيب تصميم البرامج لمعالجة المشروعات اللوجستية التقليدية في البرنامج المتعلقة بتحسين عمليات تسليم الأغذية كما جاء في تعريف النظام الأساسي، ولمعالجة الخدمات المشتركة المتزايدة التي يقدمها البرنامج نيابة عن المجتمعات الإنسانية كما أن هذا التعريف يهدف إلى توضيح الظروف التي ينبغي أن تستخدم العمليات الخاصة فيها.
- 24 والتعريف العملي الوارد في كتيب تصميم البرامج لعام 2003، هو كما يلي:
- ◀ هي في المقام الأول تدخلات تتم لإصلاح وتحسين البنية الأساسية للنقل والإمداد (في ظروف غير عادية) بحيث يمكن تسليم المساعدات الغذائية بكفاءة وفي مواعيدها لسد احتياجات الطوارئ والإغاثة الممتدة. وهذه التدخلات غير العادية هي لأنشطة لا ميزانية لها في تكاليف النقل البري والتخزين والمناولة أو تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى، أو تكاليف الدعم المباشر؛
- يمكن اللجوء إلى العمليات الخاصة عندما تطلب الهيئات الإنسانية من البرنامج أن يزيد من التنسيق عن طريق تقديمه لخدمات مشتركة، مثل مراكز الإمدادات المشتركة، وخدمات النقل الجوي الإنسانية (عمليات نقل الركاب والشحنات الإنسانية جواً) ومبادرات الاتصالات.
- 25 ومن بين قضايا السياسات التي أشار إليها التقييم، ضرورة إيجاد علاقة قوية بين أشغال البنية الأساسية في حالات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش ذات الصلة. وكانت هناك توصية بإدراج عمليات الإصلاح البسيطة للطرق ضمن تكاليف النقل والتخزين والمناولة أو ضمن تكاليف التشغيل المباشرة الأخرى لعمليات الطوارئ أو العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، وأن تحدد ميزانية لمشروعات البنية الأساسية الضخمة في العمليات الخاصة طبقاً لمعايير دقيقة، وهو ما يدعو إلى مزيد من التركيز على إدارة المشروعات وعلاقة العمليات الخاصة بتسليم الأغذية. ولهذا السبب فإن عناوين العمليات الخاصة أصبحت تشمل عادة اسم عملية الطوارئ أو عملية الإغاثة الممتدة والإنعاش ذات الصلة.
- 26 ويحتاج الأمر إلى تحسين المعرفة عند التمييز بين الإصلاح البسيط والإصلاح الكبير للبنية الأساسية في حالات الطوارئ، وما إذا كان من المناسب أن يمضى البرنامج في عملية خاصة لهذا الغرض. وقد برزت هذه الحاجة أثناء المناقشات التي دارت مع الجهات المانحة والنظر في المشكلات التي حدثت في تمويل الجهات المانحة لإصلاح الطرق في جنوب السودان عملية الطوارئ 210048. وتمويل إصلاح السكك الحديدية في السودان العملية الخاصة 010275. وجمهورية الكونغو الديمقراطية العملية الخاصة 10195. حيث كانت نسبة العجز في كليهما 100 في المائة.



27- وسيتم تحديث مواد الإرشاد بمجرد الاتفاق على السياسات حول: (1) إقرار هذا التمييز؛ (2) ما إذا كان هناك سقف لمشروعات البنية الأساسية. فمن الصعب تحديد مدى قيام البرنامج بإصلاحات البنية الأساسية، خاصة إذا علمنا أنه يعتمد على ما تفضله الجهات المانحة، في نفس الوقت الذي ينبغي أن ينجح فيه نهجاً مرناً.

## الخطوات التالية

28- تأجل العمل بين الأقسام لانتهاج من تحديث المواد الإرشادية المتعلقة بالعمليات الخاصة في عام 2003. ومنذ شهر يناير/كانون الثاني 2004 أعادت دائرة النقل والإمدادات في قسم النقل والاستعداد للطوارئ والتصدي لها تشكيل جماعة العمل المعنية بالعمليات الخاصة وترأسها، لمتابعة التوصيات المتعلقة بهدف حل قضايا السياسات السابق ذكرها، ولتحسين مستويات جودة العمليات الخاصة وتمويلها.

29- والهدف من وراء جماعة العمل المعنية بالعمليات الخاصة هو ضمان مشاركة جميع الوحدات ذات الصلة، والاتفاق على أهم الأعمال المتعلقة المتصلة بحجم العمل في العمليات الخاصة في كتيب تصميم البرامج، والنظر في القضايا المتعلقة بالخدمات المشتركة والعمليات الخاصة التقليدية. وسوف تقترح جماعة العمل توصيات علي الموظفين التنفيذيين لإدخال تغييرات في السياسات والإجراءات. وتعد هذه الجماعة اجتماعاً كل أسبوعين لفترة ثلاثة أشهر مبدئياً.

30- نظراً لحجم العمل الكبير الذي مازال مطلوباً لفئة العمليات الخاصة بالنسبة للإرشاد، والمعلومات، والتدريب من أجل ضمان تكامل هذه العمليات في نهج البرنامج، فقد ووفق علي وظيفة مسؤول عمليات خاصة في قسم النقل والاستعداد للطوارئ والتصدي لها، وهي وظيفة لفترة محددة مدتها سنتان، وممولة من ميزانية دعم البرامج والإدارة.

31- يوصي قسم النقل والاستعداد للطوارئ والتصدي لها بتعديل تعريف العمليات الخاصة الوارد في المادة الثانية (2) د من اللائحة العامة، ضمن الفئات البرمجية في برنامج الأغذية العالمي كما جاءت في النظام الأساسي واللائحة العامة والنظام المالي للبرنامج الصادرة في أول يناير/كانون الثاني 2000. وسوف يعد قسم النقل والاستعداد للطوارئ والتصدي لها وثيقة تطلب من المجلس التنفيذي الموافقة علي تعديل اللائحة العامة في عام 2004.