

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة السنوية

روما، 7-11/6/2010

## مسائل التنظيم والإدارة

البند 13 من جدول الأعمال

### استعراض التنظيم والإدارة في برنامج الأغذية العالمي: تقرير وحدة التفتيش المشتركة

مقدمة للمجلس للعلم\*



\* 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 على أساس أن المناقشة تتفق مع الاستخدام السليم لوقت المجلس.

طبعت هذه الوثيقة في عدد محدود من النسخ. يمكن الإطلاع على وثائق المجلس التنفيذي

في صفحة برنامج الأغذية العالمي على شبكة الإنترنت على العنوان التالي: (<http://www.wfp.org/eb>)

Distribution: GENERAL  
**WFP/EB.A/2010/13-B**  
7 May 2010  
ORIGINAL: ENGLISH

## مشروع القرار\*

يحيط المجلس علماً بالوثيقة "استعراض التنظيم والإدارة في برنامج الأغذية العالمي: تقرير وحدة التفتيش المشتركة" (WFP/EB.A/2010/13-B) واستجابة الإدارة الوارد في الوثيقة WFP/EB.A/2010/13-B/Add.1. ويشجع على مواصلة العمل في تنفيذ التوصيات، مع مراعات الاعتبارات التي أثارها المجلس في مناقشاته.

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

JIU/REP/2009/7

Original: ENGLISH

استعراض التنظيم والإدارة في برنامج الأغذية العالمي: تقرير وحدة التفتيش  
المشتركة

من إعداد

يشان جانغ  
نيكولاي تشولكوف

وحدة التفتيش المشتركة



الأمم المتحدة، جنيف 2009



## ملخص

## استعراض التنظيم والإدارة في برنامج الأغذية العالمي

JIU/REP/2009/7

## الأهداف

يشكل "استعراض التنظيم والإدارة في برنامج الأغذية العالمي" جزءاً من سلسلة من استعراضات المنظمات المشاركة أجرتها وحدة التفتيش المشتركة خلال السنوات الأخيرة. ويتمثل الهدف منه ضمن تحديد المجالات التي تتطلب تحسيناً فيها، مع التركيز على الحوكمة والإدارة التنفيذية والتنظيم والتخطيط الاستراتيجي والميزنة وإدارة الموارد البشرية والرقابة، في جملة أمور. وقد وضع المفتشان 12 توصية، تسع منها توصيات موجهة إلى المدير التنفيذي وثلاث إلى المجلس التنفيذي.

## النتائج والاستنتاجات الرئيسية

التقييم العام لبرنامج الأغذية العالمي لدى المجتمع الدولي إيجابي عموماً. ومن حيث الإدارة التنفيذية والتنظيم، وجد المفتشان منظمة نشطة تعمل على تحسين نفسها بنفسها وهي ملتزمة بالتكيف مع البيئات المتغيرة وبتحسين فعاليتها وكفاءتها.

ومع أن البرنامج يركز على حالات الطوارئ ويعمل في بيئة متقلبة، فإنه يتمتع بوجود أدوات مؤسسية متينة ينفذ بها تخطيطه الإستراتيجي ويفعل من خلالها قدراته الإدارية، الأمر الذي يستمر باستخدام نهج الإدارة القائمة على النتائج.

ونظراً لكون البرنامج يعتمد بصورة كاملة على التمويل الطوعي، فإنه لا يحصل على دخل يمكن التنبؤ به لأغراض وظائفه الخاصة بدعم البرامج والإدارة، كما لا تتوفر لديه أموال آمنة لتنفيذ أنشطته التشغيلية التي يقرها المجلس التنفيذي. ولتأمين قدر أكبر من القدرة على التنبؤ بالتمويل واستقراره أهمية أساسية ليتمكن البرنامج من أداء مهامه. ويرحب المفتشان بمبادرة البرنامج لاستعراض إطاره المالي لعام 2009، فقد جاءت هذه المبادرة في الوقت المناسب.

ويمثل ارتفاع نسبة التبرعات المخصصة لأغراض معينة تحدياً آخر مستمراً أمام البرنامج. فالتخصيص مسألة دقيقة وحساسة ولها في بعض الأحيان تداعياتها السياسية. وللتخفيف من التخصيص، هناك حاجة إلى بذل جهود مشتركة بين المجلس التنفيذي والجهات المانحة وأمانة البرنامج. ويعتقد المفتشان أن على البرنامج بذل مزيد من الجهود لتعزيز الشفافية والضمان في تخصيص الموارد ولتقوية التواصل مع الجهات المانحة بغية تخفيف تخصيص التبرعات.

والبرنامج منكب على عملية اللامركزية منذ أكثر من عقد من الزمن. وقد تحققت بعض الإنجازات في ذلك، غير أنه لا يزال يوجد إلى جانب هذه الإنجازات مجال للتحسين. فهناك حاجة إلى تبسيط الهيكل الثلاثي الطبقات لتفادي تجاوز الطلبات والمشورة أو التداخل أو الازدواج أو التعارض بينها. ويوصي المفتشان بإجراء دراسة عن التداخلات والثغرات في وظائف الدعم والإدارة ضمن البنية اللامركزية.

وقد أجرت وحدة التفتيش المشتركة استقصاءً للموظفين على الإنترنت يستهدف جميع العاملين في البرنامج. وخرجت الوحدة من ذلك بأفكار مفيدة حول مختلف جوانب المنظمة استخدمتها في هذا التقرير. وكانت نسبة الاستجابة للاستقصاء مشجعة إذ بلغت 35 في المائة بصورة عامة وتجاوزت 50 في المائة في عدة فئات من فئات العاملين. وحاز الرضا بالقيمة وبالعمل على درجات عالية وظهر أن الموظفين عموماً يعتبرون البرنامج مكاناً جيداً للعمل. على أن هناك اختلافات كبيرة في نمط الردود بين مختلف فئات الموظفين والعاملين. ولاحظ المفتشان أن الموظفين الفنيين الدوليين كانوا، في كثير من الموضوعات، أشد سلبية بالمقارنة مع الجمهور العام. إضافة لذلك، كانت آراء الموظفين في المقر أقل إيجابية من آراء الموظفين الميدانيين.

ويتطلب مجال إدارة الموارد البشرية اهتماماً خاصاً. فالعلاقات بين الإدارة والموظفين وإدارة التنقل والتطور الوظيفي موضوعات تتصف بقدر كبير من الحساسية. وعلى وجه الخصوص، ينظر أكثر من نصف الموظفين الفنيين إلى عملية إعادة التكاليف والتناوب والتنقل، وهي عملية تشمل خمس الموظفين الفنيين كل عام، بصورة سلبية من حيث الإنصاف والشفافية. ويستحق هذا الوضع اهتمام المدير التنفيذي والمجلس التنفيذي وينبه إلى الحاجة إلى استعراض سياسة إعادة التكاليف والتناوب والتنقل.

## المحتويات

الصفحة	الفقرات	المختص	
iii		<b>الملخص</b>	
2-1	12-1	<b>المقدمة</b>	<b>أولاً-</b>
1	7-1	أ- نطاق الاستعراض وأهدافه ومنهجيته	
2-1	12-7	ب- منظمة دينامية تحسّن نفسها بنفسها	
4-2	22-13	<b>الحوكمة</b>	<b>ثانياً-</b>
3-2	18-13	أ- الأبوة المزدوجة	
3	20-19	ب- المجلس التنفيذي للبرنامج	
4	21	ج- المدير التنفيذي	
4	22	د- أمانة البرنامج	
4	34-23	<b>التخطيط الاستراتيجي</b>	<b>ثالثاً-</b>
5-4	28-23	أ- إطار التخطيط الاستراتيجي	
6-5	34-29	ب- الإدارة القائمة على النتائج	
7	52-35	<b>الإطار المالي</b>	<b>رابعاً-</b>
7	40-39	أ- توسيع قاعدة الجهات المانحة	
8	44-41	ب- تخصيص التبرعات	
9	49-45	ج- مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف	
10	51-50	د- حسابات الأمانة والحسابات الخاصة	
10	52	هـ- الكشوفات المالية	
10	64-53	<b>بعد مضي عقد من الزمان على عملية اللامركزية</b>	<b>خامساً-</b>
11-10	57-55	أ- الوضع الحالي لعملية اللامركزية	
13-11	64-58	ب- التباين في التقييم من منظور المقر ومن المنظورات الميدانية	
13	91-65	<b>إدارة الموارد البشرية</b>	<b>سادساً-</b>
14	68	أ- تركيب قوة العمل في البرنامج	
15-14	72-69	ب- التوازن بين الجنسين	
16-15	75-73	ج- التوزيع الجغرافي	
18-16	84-76	د- عملية إعادة التكاليف والتناوب والتنقل	
18	85	هـ- الترقّيات الاستثنائية	
19-18	86	و- استخدام الخبراء الاستشاريين	
19	87	ز- ازدواجية اللوائح والقواعد الخاصة بالموظفين	
19	89-88	ح- المديرين	
20-19	91-90	ط- تمثيل الموظفين	
20	103-92	<b>الرقابة</b>	<b>سابعاً-</b>
21-20	98-95	أ- التقييم	
21	102-99	ب- المراجعة والتفتيش والتحقق	
22-21	103	ج- شعبة مراجعة الحسابات	
22	116-104	<b>مسائل أخرى</b>	<b>ثامناً-</b>
23-22	107-104	أ- الأمن والسلامة	
23	108	ب- خدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية	
23	110-109	ج- الخدمات المشتركة بين الوكالات في روما	
23	113-111	د- خدمات المؤتمرات	
24	116-114	هـ- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات	
26-24	124-117	<b>استقصاء الموظفين</b>	<b>تاسعاً-</b>

## الملاحق

27	الهيكل التنظيمي للبرنامج	الأول-
28	إطار الحوكمة والرقابة	الثاني-
29	صورة عامة للإجراءات التي يتعين على المنظمات المشاركة اتخاذها بناء على توصيات وحدة التفتيش المشتركة	الثالث-





## أولاً - مقدمة

### ألف- نطاق الاستعراض وأهدافه ومنهجيته

- 1- في إطار برنامج عمل وحدة التفتيش المشتركة لعام 2009، أجرت الوحدة استعراضاً للإدارة والتنظيم في برنامج الأغذية العالمي. ويعتبر هذا الاستعراض جزءاً من سلسلة من الاستعراضات الخاصة بالإدارة التنفيذية والتنظيم في المنظمات المشاركة أجرتها وحدة التفتيش المشتركة في السنوات الأخيرة.
- 2- وتمثلت أهداف الاستعراض في تحديد المجالات التي تتطلب تحسناً فيها، وكذلك تحديد أفضل الممارسات وإطلاع مؤسسات منظومة الأمم المتحدة عليها. ويركز الاستعراض ضمن أمور أخرى على الحوكمة والإدارة والتنظيم والتخطيط الإستراتيجي والميزنة وإدارة الموارد البشرية والرقابة، مع مراعاة أن توقيت الاستعراض يتزامن مع عدة مبادرات أو مشروعات يجري تنفيذها في البرنامج في بعض جوانب الدراسة.
- 3- ووفقاً للمعايير والمبادئ التوجيهية الداخلية لوحدة التفتيش المشتركة ولإجراءات عملها، شملت المنهجية المستخدمة في إعداد هذا التقرير استعراضاً أولياً واستبيانات تركز على المستوى المؤسسي والمستوى الإقليمي وتضمن تحليلاً متعمقاً. وأجرى المفتشان مقابلات مع مسؤولي البرنامج وممثلي عدد من المنظمات الدولية الأخرى والمنظمات غير الحكومية والدول الأعضاء، ولاسيما مع أعضاء المجلس التنفيذي للبرنامج. كما دخل المفتشان في حوارات مع مديري المكاتب البرنامج الإقليمية والقطرية ومع موظفي البرنامج، بما في ذلك مع ممثلي الموظفين. وقد طلبت تعليقات أمانة البرنامج على مشروع التقرير وروعت هذه التعليقات في إعداد صيغته النهائية.
- 4- وللاستماع إلى آراء الموظفين، نظمت وحدة التفتيش المشتركة استقصاءً للموظفين بثلاث لغات استهدف جميع العاملين في البرنامج بغض النظر عن نوع التعيين أو مدة العقد أو مقر العمل. وكان ما أبداه موظفو البرنامج من اهتمام وما قدموه من مشاركة مشجعاً (بلغت النسبة العامة للاستجابة 35 في المائة وكانت 60 في المائة بين الموظفين الفنيين). ويظهر من ذلك أن موظفي البرنامج مهتمون بالإعراب عن آرائهم حول الجوانب الرئيسية لعملهم وكذلك حول المسائل المتعلقة بمنظمتهم.
- 5- ووفقاً للمادة 11-2 من النظام الأساسي لوحدة التفتيش المشتركة، جرى استكمال هذا التقرير بعد تشاور بين مفتشي الوحدة عملاً على إخضاع نتائجها وتوصياتها لاختبار الحكمة الجماعية للوحدة.
- 6- وتيسيراً للتعامل مع هذا التقرير ولتنفيذ توصياته ورصد ذلك التنفيذ، يتضمن الملحق الثالث جدولاً يحدد التوصيات التي تتطلب قراراً بشأنها من المجلس التنفيذي للبرنامج وتلك التي يمكن للمدير التنفيذي أن ينفذها.
- 7- ويود المفتشان أن يعربا عن تقديرهما لجميع من ساعدهما على إعداد هذا التقرير، وخصوصاً للذين شاركوا في المقابلات وشاطروا المفتشين بكل رضا ما لديهم من معرفة وخبرة.

### باء- منظمة دينامية تحسن نفسها بنفسها

- 8- أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة بالاشتراك مع مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي عام 1961، وحددت روما مقرأ له. ولولاية البرنامج شقان: توفير الإغاثة في حالات الطوارئ الناجمة عن الكوارث الطبيعية وعن الكوارث الناشئة عن فعل الإنسان ومكافحة الجوع في العالم.
- 9- والبرنامج هو الوكالة الأكبر للمساعدة الإنسانية في منظومة الأمم المتحدة. وقد طرأت مع الوقت تغييرات جذرية عليه. فقد كانت مهمته الأساسية تتمثل، في الأصل، في توريد وتوزيع فائض الأغذية من بلدان الشمال الغنية إلى السكان الفقراء والجياح في بلدان الجنوب. أما الآن فقد تطور البرنامج ليصبح برنامجاً شاملاً يلعب دوراً أساسياً شديد الخطورة في مكافحة الجوع وضمان الأمن الغذائي في مختلف أنحاء العالم. وتشدّد الخطة الإستراتيجية للبرنامج للفترة 2008-2011 "على الانتقال التاريخي من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية" مما يشدد على التوجه إلى ما يتجاوز توريد الأغذية تقليدياً لإنقاذ الأرواح وإلى استيعاب منظورات وحلول طويلة الأجل في نطاق أوسع للعمل. وفي 2008، بلغ عدد موظفي البرنامج 11 909 وزاد إنفاقه عن 6 مليارات من دولارات الولايات المتحدة. وخلال السنة نفسها، قدم البرنامج المساعدة إلى 102 مليون من الجياح في 78 بلداً، مستخدماً في ذلك أكثر من 3.9 مليون طن متري من الأغذية، أي 64 في المائة

من مجموع المعونة الغذائية العالمية. وفي الوقت نفسه، يقوم البرنامج بدور الوكالة الرائدة في مجموعة اللوجستيات ضمن منظومة مؤسسات الأمم المتحدة.

10- وخلال هذا الاستعراض، لاحظ المفتشان أن البرنامج يعمل في بيئة متقلبة مليئة بالتحديات. ويتصف البرنامج بخصائص فريدة تتمثل في أنه يركز على حالات الطوارئ ويموّل من المساهمات الطوعية وهو ذو توجه ميداني ويعمل في ظروف عمل شاقة بل وخطرة في كثير من الأحيان. ونظراً لأنه يعتمد بصورة كاملة على المساهمات الطوعية فقد تعرض لصعوبات بالغة في 2009 بسبب الافتقار إلى تمويل التنفيذ. نتيجة للبيئة الخطرة التي يعمل فيها البرنامج، فقد قتل في عام 2008 أربعة من موظفيه و13 من العاملين المتعاقدين معه أثناء أدائهم لمهامهم.

11- إن التقييم العام للبرنامج إيجابي عموماً في منظومة الأمم المتحدة وكذلك لدى الدول الأعضاء. فالبرنامج بصور كمنظمة دينامية تؤدي مهامها وتقوم بتوصيل المساعدة والمعونة إلى المستفيدين منها بسرعة وبصورة فعالة. وهو يؤدي دوراً أساسياً في تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وخصوصاً الهدف الأول المتمثل في القضاء على الفقر المدقع والجوع.

12- ومن حيث الإدارة والتنظيم، وجد المفتشان منظمة نشطة تعمل على تحسين نفسها بنفسها وهي ملتزمة بالتكيف مع البيئات المتغيرة وتحسين فعاليتها وكفاءتها. وقد شاهد المفتشان أمثلة عديدة على ذلك: فالبرنامج كان من أوائل المنظمات في الأمم المتحدة التي تبنت بياناً خاصاً بمهمتها، وهو من أوائل المنظمات التي اعتمدت نهج الإدارة القائمة على النتائج؛ من ذلك أيضاً إعادة هيكلة المنظمة من خلال اللامركزية لتقريبها من المستفيدين منها ولتحسين ما تقدمه لهم من خدمات؛ ووضع نظام متكامل لإدارة المعلومات وتنفيذه؛ والقيام بتقييم ذاتي والعمل على تحسين نفسه بنفسه من خلال تشكيله لفريق عمل يعنى بالحوكمة ثم تنفيذ توصيات ذلك الفريق. ومن الأمثلة الأحدث وضع سياسات جديدة في مجالات الموارد البشرية والتقييم وعملية استعراض إدارته المالي مؤخرًا وتنفيذ المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام.

## ثانياً - الحوكمة

### ألف- الأبوة المزدوجة

13- أنشأت الجمعية العامة للأمم المتحدة<sup>(1)</sup> بالاشتراك مع مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة برنامج الأغذية العالمي<sup>(2)</sup> عام 1961. ويشكل النظام الأساسي واللائحة العامة والنظام المالي واللائحة الداخلية للمجلس التنفيذي مجموعة الإطار القانوني الكاملة للبرنامج.

14- ويعني ذلك أن للبرنامج "أبوة مزدوجة" يترتب عليها ازدواج في التزامات رفع التقارير إلى الأمم المتحدة وإلى منظمة الأغذية والزراعة، فضلاً عن عدة آليات مزدوجة قانونية وتشاورية واستشارية، على النحو المبين في الجدول 1.

15- ومن المنظور التاريخي،<sup>(3)</sup> فإن البرنامج لم يتمتع بدرجة من الاستقلال الذاتي تشمل سلطة الإدارة والتنظيم فيما يتعلق بموظفيه أو بموارده المالية إلا بعد اعتماد ترتيبات مؤسسية منقحة دخلت حيز النفاذ في 1992.

16- وهناك فيما يتعلق بالأبوة المزدوجة آراء متباينة بين أصحاب المصلحة في البرنامج. فالبعض يرحب بفوائد وجود ركيزتين يرتبط من خلالهما البرنامج بالمنظمتين الأبويتين. على أن آخرين ينبهون إلى مخاطر تكبد نفقات إضافية أو التعرض لتأخيرات في عملية الحوكمة. ويشكك آخرون بتحقيق قيمة مضافة فعلية في القدرات الخاصة بالحوكمة أو الرقابة. وترى أمانة البرنامج أن الترتيبات الناجمة عن الأبوة المزدوجة لم تؤخر بصورة جادة أية عملية من المنظور الإداري.

17- وفي عام 1999، وبناء على طلب من المجلس التنفيذي، تم تشكيل فريق عمل يعنى بالحوكمة بغية تعزيز عمليات الحوكمة في البرنامج.<sup>(4)</sup> وبنتهي المفتشان على العملية التي أجراها المجلس بمساعدة الأمانة، فقد خلقت الشروط المواتية لإدخال عدد من التغييرات الإيجابية في آليات الحوكمة وكذلك في طرائق العمل المتصلة بها. وشملت هذه التغييرات تدعيم التخطيط الاستراتيجي وزيادة تفويض السلطة للمدير التنفيذي وتخفيض عدد دورات المجلس.

(1) قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 1714 (16).

(2) قرار مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة 61/1.

(3) أنظر 8. Chapter، Dr. John Shaw، Palgrave، 2001، "The UN World Food Programme and the Development of Food Aid".

(4) قدم الفريق تقريراً مرحلياً عام 2000 (WFP/EB.A/2000/4-D) يتضمن توصيات (قبل المجلس التنفيذي معظماً) ثم تقريراً نهائياً عام 2005 (WFP/EB.2/2005/4-C/Rev.1) يوثق تنفيذ التوصيات ويعطي تقييماً إيجابياً لذلك.

18- كما أثار فريق العمل المعني بالحوكمة مسألة الأبوة المزدوجة غير أنه اعتبرها مسألة لا تتصف بالأولوية في تقريره النهائي الذي أقره المجلس. ويرى المفتشان أن ما يُحتمل من نفقات إضافية وتأخيرات وازدواجية نتيجة للأبوة المزدوجة لا يزال يستحق الاهتمام والمزيد من الدراسة.

### الجدول 1: ترتيبات الأبوة المزدوجة الرئيسية

المجالات المغطاة	الأحكام القانونية	الكيان الأب
التزامات رفع التقارير	النظام الأساسي، المادة السادسة	المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس منظمة الأغذية والزراعة
انتخاب أعضاء المجلس التنفيذي	النظام الأساسي، التذييل	المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومنظمة الأغذية والزراعة
جدول أعمال المجلس التنفيذي	اللائحة الداخلية للمجلس التنفيذي، المادة الثالثة	المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس منظمة الأغذية والزراعة
المشاركة بصفة مراقب في اجتماعات المجلس التنفيذي	اللائحة الداخلية للمجلس التنفيذي، المادة الخامسة عشرة	الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وفي منظمة الأغذية والزراعة
الدورة الاستثنائية للمجلس التنفيذي	اللائحة الداخلية للمجلس التنفيذي، المادة الأولى	الأمين العام للأمم المتحدة والمدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة
توزيع الوثائق الرسمية على الهيئات الأبوية	اللائحة الداخلية للمجلس التنفيذي، المادة الثالثة	الأمم المتحدة ومنظمة الأغذية والزراعة
التخطيط الإستراتيجي	النظام المالي، المادة السابعة	اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة
المشورة بخصوص المسائل المالية	النظام الأساسي، المادة الرابعة عشرة	اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية واللجنة المالية في منظمة الأغذية والزراعة
تعيين المدير التنفيذي ونائبه	النظام الأساسي، المادة السابعة	الأمين العام للأمم المتحدة والمدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة
التعيينات فوق رتبة مد-2	النظام الأساسي، المادة السابعة	الأمين العام للأمم المتحدة والمدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة
الموافقة على عمليات معينة في حالات الطوارئ	اللائحة العامة، التذييل	المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة
تعديل النظام الأساسي	النظام الأساسي، المادة الخامسة عشرة	الجمعية العامة للأمم المتحدة ومؤتمر منظمة الأغذية والزراعة
تعديل اللائحة العامة	اللائحة العامة، المادة الخامسة عشرة - 1	المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومجلس منظمة الأغذية والزراعة (للعلم فقط)
إدارة شؤون الموظفين	النظام الأساسي، المادة السادسة	منظمة الأغذية والزراعة

### باء- المجلس التنفيذي للبرنامج

19- الهيئة الرئاسية للبرنامج هي المجلس التنفيذي<sup>(5)</sup> وهو يوفر الإشراف الحكومي الدولي ويستعرض برامج البرنامج ويقرها ويرصد الأداء العام في البرنامج. وتشمل عضوية المجلس ممثلي 36 من الدول الأعضاء، ينتخب كل من المجلس الاقتصادي والاجتماعي ومؤتمر منظمة الأغذية والزراعة 18. ويجتمع المجلس في ثلاث دورات سنوياً: دورة عادية أولى في فبراير/شباط، ودورة عادية ثانية في نوفمبر/تشرين الثاني، ودورة سنوية في يونيو/حزيران. ويعمل مكتب المجلس في الفترات بين الدورات الرسمية وهو يحافظ على العلاقات مع أمانة البرنامج بالنيابة عن أعضاء المجلس التنفيذي.

20- ولاحظ المفتشان أن المجلس التنفيذي، منذ عام 1996، درجَ على ممارسة تعيين نائب لرئيس المجلس لمدة سنة واحدة يصبح بعدها رئيساً. وهناك توافق في الآراء على أن هذا الترتيب له قيمة إرشادية كبيرة فيما يتعلق بإدارة وقائع المجلس وهو يسهم في فعالية عمل المجلس وكفاءته.

(5) ترد وظائفه وسلطاته في المادتين الخامسة والسادسة من النظام الأساسي واللائحة العامة.

## جيم- المدير التنفيذي

21- ترد وظائف المدير التنفيذي وسلطاته في النظام الأساسي (المادة السابعة)، وهو المسؤول الإداري الأول للبرنامج. ويعتبر المدير التنفيذي مسؤولاً أمام المجلس عن إدارة البرنامج وعن تنفيذ برامج المنظمة ومشروعاتها وأنشطتها الأخرى. وقد تولى المدير التنفيذي الحالي مهام منصبه في 2007.

## دال- أمانة البرنامج

22- بدأ العمل بالهيكل التنظيمي الحالي للبرنامج في يوليو/تموز 2009.<sup>(6)</sup> ويرمي الهيكل هذا إلى تعزيز إدارة البرنامج من خلال أربع ركائز رئيسية: (أ) إدارة العمليات، (ب) إدارة شؤون الموارد والمساءلة، (ج) إدارة العلاقات الخارجية، (د) مكتب حلول مكافحة الجوع. ويرأس كل من الكيانات الأربعة نائب المدير التنفيذي برتبة أمين عام مساعد. وتحقيقاً للغرض نفسه، أنشأ المدير التنفيذي في عام 2008<sup>(7)</sup> مجلساً للسياسة التنفيذية ولجنة للسياسة التنفيذية، على مستوى كبار المسؤولين، لتبسيط وتحسين عملية اتخاذ القرار في الإدارة التنفيذية.

## ثالثاً- التخطيط الاستراتيجي

### ألف- إطار التخطيط الاستراتيجي

23- التخطيط الاستراتيجي مدرج في النصوص الأساسية.<sup>(8)</sup> وعلى الرغم من أن النموذج الذي يركز على حالات الطوارئ في أعمال البرنامج وعملياته يمثل بعض التحديات الواضحة للعيان أمام التخطيط الاستراتيجي، فقد وجد المفتشان عدداً من الأدوات المؤسسية المتينة التي تمكن من تدعيم قدرات التخطيط الاستراتيجي والإدارة، على النحو المبين في الشكل البياني 1.

24- ويعتمد المجلس التنفيذي الخطة الاستراتيجية لمدة أربع سنوات استناداً إلى الإدارة القائمة على النتائج (على أن يبدأ التنفيذ كل سنتين). وانطلاقاً من بيان مهمة البرنامج، تحدد الخطة الاستراتيجية خمسة أهداف استراتيجية للبرنامج. كما وضع البرنامج خطة إدارية لفترة سنتين تتضمن أولويات الإدارة والمتطلبات الخاصة بالميزانية والتي تمكن من بلوغ الأهداف الاستراتيجية المحددة. ونظراً لأن المنظمة تعمل في بيئة تتغير باستمرار، فإن البرنامج يقدم تقارير تحديث منتظمة إلى المجلس التنفيذي. ولأغراض المساءلة، يُقدم إلى أعضاء المجلس تقرير أداء سنوي يصف النتائج التي تحققت الأهداف الاستراتيجية.

25- وعلى سبيل الاستجابة لتعليقات مراجع الحسابات الخارجي حول الطبيعة العامة للأهداف الاستراتيجية،<sup>(9)</sup> أُضيف إلى الخطة الاستراتيجية إطار إستراتيجي للنتائج، وفيه استُكملت الأهداف ووزعت على نواتج وحصيلات.<sup>(10)</sup> كما تضمن الإطار مزيداً من عناصر قياس الأداء، وخصوصاً على مستوى المشروع. ويرى المفتشان أن هذا الإطار ينبغي أن يدرج في الخطط الاستراتيجية في المستقبل.

26- والخطة الإدارية لفترة السنتين هي الوثيقة المالية الرئيسية التي تعرض توقعات الميزانية الموحدة لجميع فئات التكلفة والبرامج خلال فترة السنتين المعنية. ومن حيث المضمون والعرض، شهدت الخطة تحسناً في السنوات الأخيرة. وفي حين أن المفتشين يعترفان باستعداد البرنامج لتقديم بيانات تفصيلية وتفسيرات داعمة وبالجهود التي يبذلها في سبيل ذلك، فإنهما يعتبران أن من الضروري بذل جهود أكبر لتقديم الوثائق إلى المجلس التنفيذي بصورة سهلة الاستعمال وأكثر بساطة.

27- ويطرح البرنامج تقرير الأداء السنوي باعتباره أداة رئيسية للمساءلة والتعلم على المستوى المؤسسي. وهو يؤدي أيضاً دور آلية الرقابة الأساسية لأعضاء المجلس التنفيذي والجهات المانحة. ويعتبر المفتشان أن عناصره، من قبيل الأرقام الأساسية الخاصة بهدف ووصف منجزات المشروعات والبرامج من حيث صلتها بالأهداف الاستراتيجية والبيانات الفعلية والإستراتيجية للمشروعات أو البرامج، تشكل أساساً متيناً لتحقيق الوظائف المتوخاة منه. ويقر المجلس التنفيذي التقرير "ملاحظاً أنه يقدم سجلاً شاملاً لأداء البرنامج خلال السنة."

<sup>(6)</sup> أنظر المرفق الأول لهذا التقرير.

<sup>(7)</sup> ED2008/001.

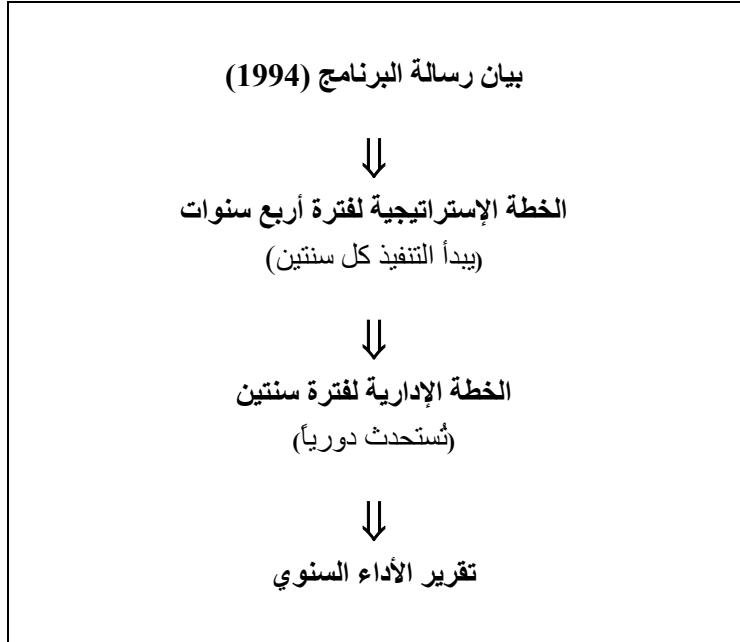
<sup>(8)</sup> اللائحة العامة المادة السادسة-1.

<sup>(9)</sup> WFP/EB.2/2008/5-B/1، الفقرة 10.

<sup>(10)</sup> WFP/EB.1/2009/5-C.

28- إضافة لذلك، يشكل تقرير المشروعات الموحد الأداة المستخدمة لإبلاغ الجهات المانحة على مستوى فرادى المشروعات أو البرامج، ويسرّ المفتشين أن يشير إلى أن ممثلي الدول الأعضاء أعربوا عن رضاهم العام بهذا التقرير.

### الشكل 1: التخطيط الإستراتيجي في البرنامج



### باء- الإدارة القائمة على النتائج

29- من الواضح أن البرنامج كان دائماً، من حيث طبيعة أنشطته، منظمة موجهة نحو النتائج. وقد كان البرنامج إحدى الوكالات الطليعية في منظومة الأمم المتحدة من حيث اعتماده لنهج الإدارة القائمة على النتائج في أواخر التسعينيات.<sup>(11)</sup>

30- وفي 2003، أنشأ البرنامج شعبة خاصة بالإدارة القائمة على النتائج لوضع إطار لنهج الإدارة هذا لديه، وهو إطار حدد المبادئ والأدوات والأدلة التوجيهية وتدريب الموظفين في هذا الشأن في مختلف أنحاء البرنامج. ونتيجة للقيود المالية، حُلّت الشعبة في 2006. واستُخدم كبديل عنها مفهوم تعميم الإدارة القائمة على النتائج تاركاً المسؤولية عن تنفيذ هذه الإدارة في يد مديري المشروعات في مختلف أنحاء المنظمة.

31- وقد لاحظ البرنامج، من خلال الخبرة، أن هناك حاجة بالفعل إلى مستوى مركزي للدعم التنظيمي لتعزيز جدول أعمال الإدارة القائمة على النتائج. وشعر كل من الموظفين والمندوبين بالافتقار إلى الزخم نتيجة لإغلاق شعبة الإدارة القائمة على النتائج. وبهذه الروح، يرحب المفتشان بأن ولاية شعبة الأداء والمساءلة المنشأة حديثاً تضمنت لعام 2009 الإشراف على الترويج للإدارة القائمة على النتائج.

32- ويتفق المفتشان مع آراء الإدارة التي تقول بأن الإدارة القائمة على النتائج أنتجت بالفعل عدداً من النتائج الإيجابية. وهناك توافق في الآراء بين كبار الموظفين مفاده أن الإدارة القائمة على النتائج أسهمت في تدعيم قدرات المكاتب القطرية لا من حيث التخطيط ورصد الأداء فحسب بل كذلك فيما يتعلق بفهم المهمة المؤسسية. ونتيجة لذلك، أوجدت الإدارة القائمة على النتائج وعياً وفهماً أفضل لتنفيذ المشروعات وحصائل المشروعات لدى الجهات المانحة (بما في ذلك الأسباب التي تؤدي إلى نقص في التطورات الإيجابية أو الافتقار إلى المنجزات)، مما عزز من العلاقات، الأمر الذي له أهمية حاسمة في التمويل القائم على التبرعات.

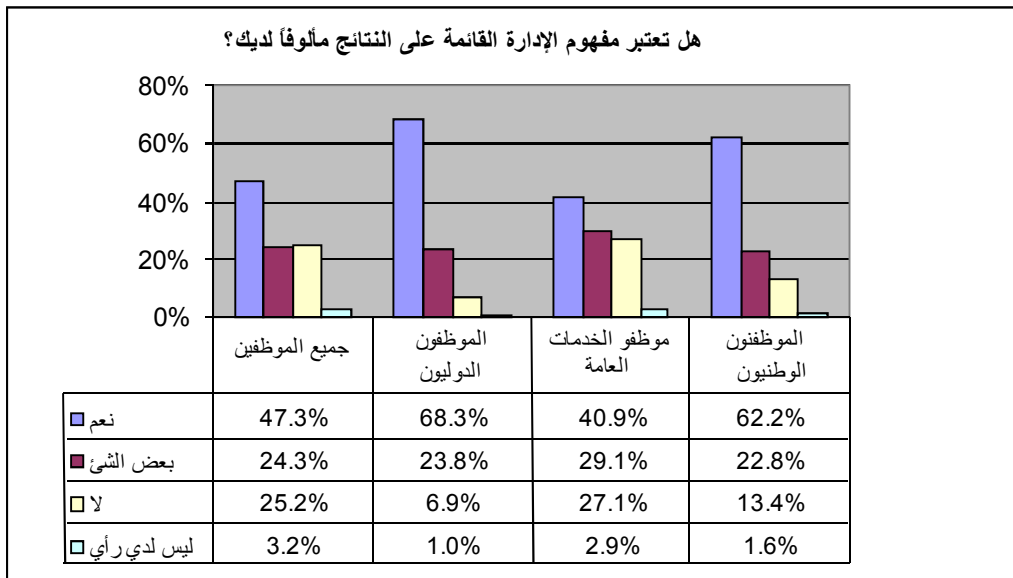
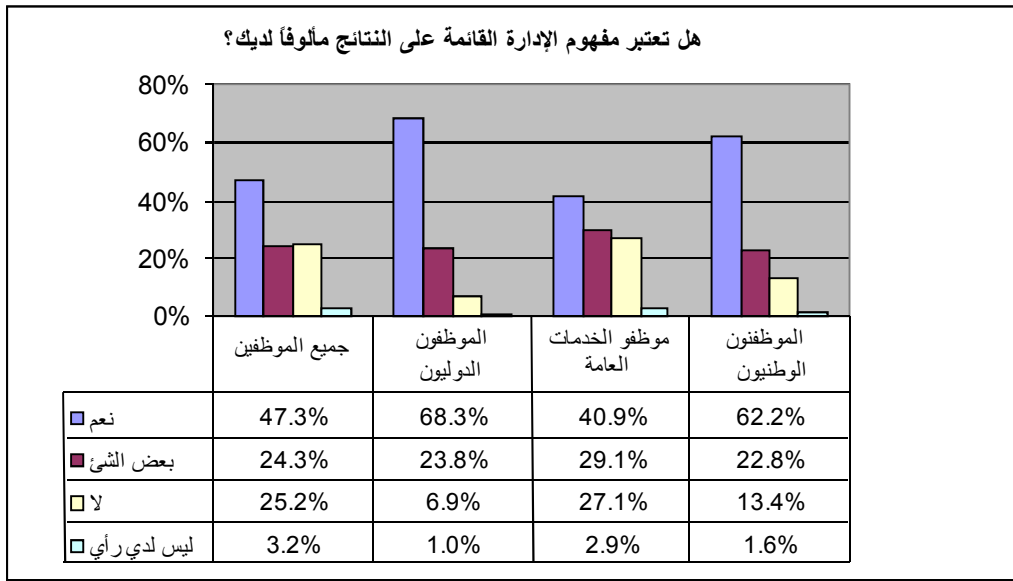
33- ويرغب المفتشان بالتنبيه إلى الجوانب الأكثر تحدياً في الإدارة القائمة على النتائج في البرنامج. وتشمل هذه الجوانب ما يلي: (أ) ما يحتمل من صعوبة في تنفيذ الإدارة القائمة على النتائج في بيئة شديدة التغيير؛ (ب) وجود نقص معين في القدرة على الرصد والتخطيط، ولاسيما على مستوى المكاتب القطرية؛ (ج) وجود بعض الصعوبات المتبقية في الاتساق في جمع البيانات، على الرغم من التقدم المحرز في السنوات الأخيرة. وفي سياق التوجه الإستراتيجي الجديد، أكدت الإجابات في المقابلات والاستبيانات أن هناك حاجة إلى وضع مؤشرات

<sup>(11)</sup> قدم مراجع الحسابات الداخلي تقريرين على الإدارة القائمة على النتائج في البرنامج. أنظر WFP/EB.A/2006/6-D/1 و WFP/EB.2/2008/5-B/1.

مؤسسية جديدة ومحددة لقياس النجاح والفشل وللإبلاغ عن النتائج المتحققة. وقد أبلغ المفتشان أن البرنامج يعمل على استكشاف الطرق لزيادة الدور الرقابي لمكاتبه الإقليمية، الأمر الذي سيوفر بدوره مزيداً من الدعم في جمع البيانات وتوجيه الرصد والتقييم وتعديل النماذج وفقاً للظروف المحلية.

34- ويبين كل من الرسمين البيانيين التاليين أن الموظفين الدوليين، بصورة خاصة، مطلعون على الإدارة القائمة على النتائج. ومع ذلك، فإن تقييم الإدارة القائمة على النتائج من حيث تحسين الأداء العام أكثر تنوعاً لديهم مما لدى الإدارة العليا. وهناك علاقة عكسية بين مستوى معرفة الإدارة القائمة على النتائج والإحساس بتحسين الأداء، وخصوصاً بين الموظفين الدوليين هنا أيضاً.

### الرسمان البيانيان 1 و2: آراء موظفي البرنامج حول الإدارة القائمة على النتائج، استناداً إلى استقصاء أجرته وحدة التفتيش المشتركة في 2009



المصدر: استقصاء وحدة التفتيش المشتركة، 2009

## رابعاً- الإطار المالي

- 35- بادر البرنامج في 2009، بإجراء استعراض لإطاره المالي، يهدف إلى ضمان تحسين القدرة على التنبؤ بالتمويل وزيادة استقراره، وكذلك إلى تدعيم الشفافية في تخصيص موارد. وسيُعرض الموضوع لمناقشة المجلس التنفيذي في 2010. ويرحب المفتشان بهذه المبادرة، ذلك أن الوقت قد حان، وفق رأيهما، لإجراء استعراض متعمق للإطار المالي للبرنامج وربما لتفقيحه.
- 36- فالبرنامج، كمنظمة تمول بالكامل من التبرعات، لا يتمتع بدخل يمكن التنبؤ به لأغراض وظائف الدعم البرنامجي والإدارة، كما لا تتوفر لديه أموال أكيدة لتنفيذ أنشطته التشغيلية التي يوافق عليها المجلس التنفيذي.<sup>(12)</sup>
- 37- ويقول البرنامج أن 80 إلى 90 في المائة من متطلبات عملياته المبينة في الخطة الإدارية لفترة السنتين تمول في نهاية المطاف من الجهات المانحة. على أن السنوات الأخيرة شهدت ما أدت إليه الأزمة المالية من إضعاف لقدرة الجهات المانحة على التمويل، مما يثير مسألة ترتيب الأولويات في تخصيص الموارد. وبهذا المعنى، يثني المفتشان على تشكيل لجنة للتخصيص الاستراتيجي للموارد في مايو/أيار 2009 للإشراف على ترتيب الأولويات الإستراتيجية في تخصيص جميع الموارد ولتحديد مجالات الأولوية للعمليات الرئيسية للنداءات وتعبئة الأموال.<sup>(13)</sup> وتمثل ولاية اللجنة في الإشراف على الإدارة المالية العامة وأنشطة تخصيص الموارد في البرنامج، وتقديم التوصيات إلى المجلس التنفيذي في هذه المجالات.
- 38- ونتيجة للتهديد الثلاثي الناجم عن أزمة الأغذية وأزمة الوقود والأزمة المالية، يرتفع بشكل حاد عدد الجياع في العالم، وهو ما تجاوز المليار شخص فعلاً. ويشكل انعدام القدرة على التنبؤ بتمويل البرنامج تحدياً هائلاً يؤثر سلباً على أدائه. وقد أجرى المفتشان مناقشات متعمقة حول هذه المسألة مع مسؤولي البرنامج على مختلف المستويات ومع ممثلي الدول الأعضاء. ويودّ المفتشان التشديد على عدة مجالات تتطلب الاهتمام والتحسين.

### ألف- توسيع قاعدة الجهات المانحة

- 39- في حين أن البرنامج باق على تركيزه على الجهات المانحة التي تتمتع بقدرة كبيرة على المساهمة على الأجل الطويل، فإنه يسعى إلى إيجاد طرق يوسع بها قاعدته الخاصة بالجهات المانحة. على أن الوضع المستمر يتمثل في وجود نسبة قدرها 84 في المائة من موارده تأتي من 10 بلدان مانحة كبيرة. وينبغي أن يبذل البرنامج جهداً أكبر وأن يضع استراتيجيات ملائمة لمواصلة توسيع قاعدة الجهات المانحة، ولاسيما بين الجهات المانحة غير التقليدية بين البلدان النامية، وخصوصاً بين البلدان ذات الاقتصادات الناشئة.
- 40- وتمشياً مع إطار سياسة البرنامج تجاه القطاع الخاص، اعتمدت في فبراير/شباط 2008<sup>(14)</sup> إستراتيجية لتعبئة الموارد من القطاع الخاص. على أن مساهمة القطاع الخاص لا تزال هامشية في هذه المرحلة. وقد كُلف موظف في المكتب الإقليمي لآسيا، والذي قام بزيارته المفتشان، بمسؤولية خالصة عن العلاقات مع القطاع الخاص. ويعتبر ذلك مثلاً جيداً يبين أن البرنامج يبذل الجهود في هذا المجال. ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصيتين التاليتين إلى تعزيز فعالية البرنامج.

#### التوصية 1

ينبغي أن يضع المدير التنفيذي استراتيجية ملائمة ترمي إلى توسيع قاعدة الجهات المانحة للبرنامج من بين الجهات المانحة غير التقليدية.

#### التوصية 2

ينبغي أن يكلف المدير التنفيذي بإجراء تقييم إستراتيجية تعبئة التمويل من القطاع الخاص وأن يرفع تقريراً عن ذلك إلى المجلس التنفيذي بحلول عام 2012 كموعد أقصى.

<sup>(12)</sup> يذكر المفتشان بنتائج واستنتاجات تقرير عام 2007 عن المساهمات الطوعية في مؤسسات منظومة الأمم المتحدة وأثرها على تنفيذ البرامج واستراتيجيات تعبئة الموارد (JIU/REP/2007/1).

<sup>(13)</sup> أنظر WFP/EB.A/2009/6-C/1، الفقرة 12 وما بعدها.

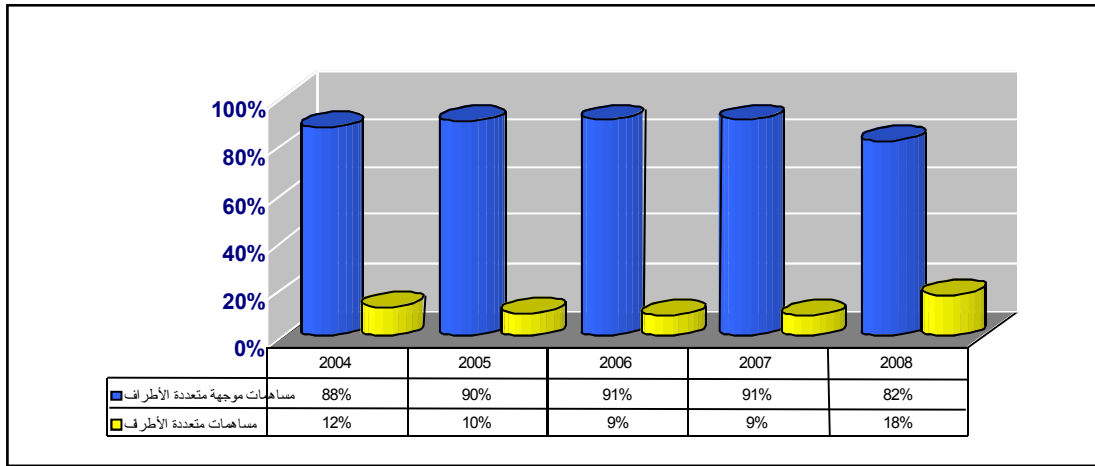
<sup>(14)</sup> WFP/EB.1/2008/5-B/1.

## باء- تخصيص التبرعات

41- يتمثل أحد التحديات الأخرى للبرنامج في أن نحو 90 في المائة من موارده المالية تقدم لأغراض مخصصة (ما يسمى بالتبرعات" الموجهة المتعددة الأطراف " وفقاً لمصطلحات البرنامج). فالجهات المانحة تبين وجه استخدام دعمها المالي، بل وتوجهه إلى حد ما. وقد أبلغ المفتشان في مقابلاتهما مع ممثلي البلدان المانحة الرئيسية أن سياسة أشد صرامة ستتبع في تقديم المساهمات لأغراض مخصصة. وقال أحد الممثلين للمفتشين بصراحة إن بلده أوقف مؤخراً سياسته الطويلة الأجل التي كانت تقدم المال للبرنامج دون قيد، وذلك نظراً للافتقار إلى الشفافية في استخدام البرنامج للموارد.

42- ويبين الرسم البياني التبرعات المقدمة للبرنامج حسب نوع التعهد بها في السنوات الأخيرة. وفيما عدا عام 2008 (نظراً لأن المساهمات جاءت من الجهات المانحة الجديدة)، فإن مستوى المساهمات المقدمة للبرنامج لأغراض مخصصة يبقى عالياً، مما يفرض بعض القيود الإدارية المتشددة على البرنامج ويمكن أن يحدث انحرافات في أولوياته البرنامجية. وفي هذا السياق، يعتقد المفتشان أن لجنة التخصيص الاستراتيجي للموارد ستتمكن من مساعدة البرنامج على معالجة بعض هذه المسائل.

الرسم البياني 3: التبرعات المقدمة للبرنامج المتعددة الأطراف الموجهة والمتعددة الأطراف، 2004-2008



المصدر: بيانات مقدمة من البرنامج.

43- وتوجيه التبرعات إلى أغراض مخصصة مسألة تتسم بالدقة والحساسية، بل وتحمل أحياناً اعتبارات سياسية. وهناك حاجة إلى جهود مشتركة يبذلها أعضاء المجلس التنفيذي والجهات المانحة وأمانة البرنامج. ويرى المفتشان أن على البرنامج أن يسعى لتعزيز الشفافية والضمان في تخصيص موارده وكذلك إلى زيادة تطوير تواصله مع الجهات المانحة بغية التخفيف من توجيه التبرعات إلى أغراض مخصصة.

44- إضافة لذلك، يثير التصنيف الحالي لعمليات البرنامج<sup>(15)</sup> وخصوصاً فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش بعض الصعوبات من حيث التعريف والتصنيف. وكثيراً ما تدخل في التوصيف العريض لهذه الفئة حالات لا تُحصى ولا تُعدّ تتسبب في التشويش وانعدام الشفافية. كما يوافق كبار الموظفين على أن هذه الفئة شديدة التعقيد وأن العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش تمثل أكثر من 60 في المائة من مشروعات البرنامج. وأبلغ المفتشان أن المجلس التنفيذي سيتناول تحدياً طريقة توصيف الأنشطة البرنامجية. وهما على أمل في أن يؤدي استعراض توصيف وتعريف برامج البرنامج إلى بناء مزيد من الاقتناع والثقة بعملياته.

ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية البرنامج.

(15) تُصنّف عمليات البرنامج حالياً في أربع فئات: عمليات الطوارئ والعمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش وعمليات التنمية والعمليات الخاصة.



## التوصية 3

في سياق استعراض الإطار المالي للبرنامج، ينبغي على المدير التنفيذي أن يتخذ التدابير الملائمة لتعزيز الشفافية في تخصيص الموارد المتعددة الأطراف من خلال استعراض التصنيف الحالي للعمليات، وخصوصاً فئة العمليات الممتدة للإغاثة والإنعاش، وأن يرفع تقريراً عن ذلك إلى المجلس التنفيذي.

## جيم- مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف

45- تنص المادة الثالثة عشرة -3 من النظام الأساسي على أنه "ما لم يُنصَّ على خلاف ذلك في اللائحة العامة فيما يتعلق بالدول النامية أو الدول ذات الاقتصاد الانتقالي أو الجهات المانحة غير المعتادة أو استجابة لبعض الحالات الاستثنائية الأخرى، على كل جهة مانحة أن تقدم مساهمة نقدية تكفي لتغطية جميع تكاليف التشغيل والدعم لمساهماتها." ويرى المفتشان أن هناك عدة مسائل تنبثق عن مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف.

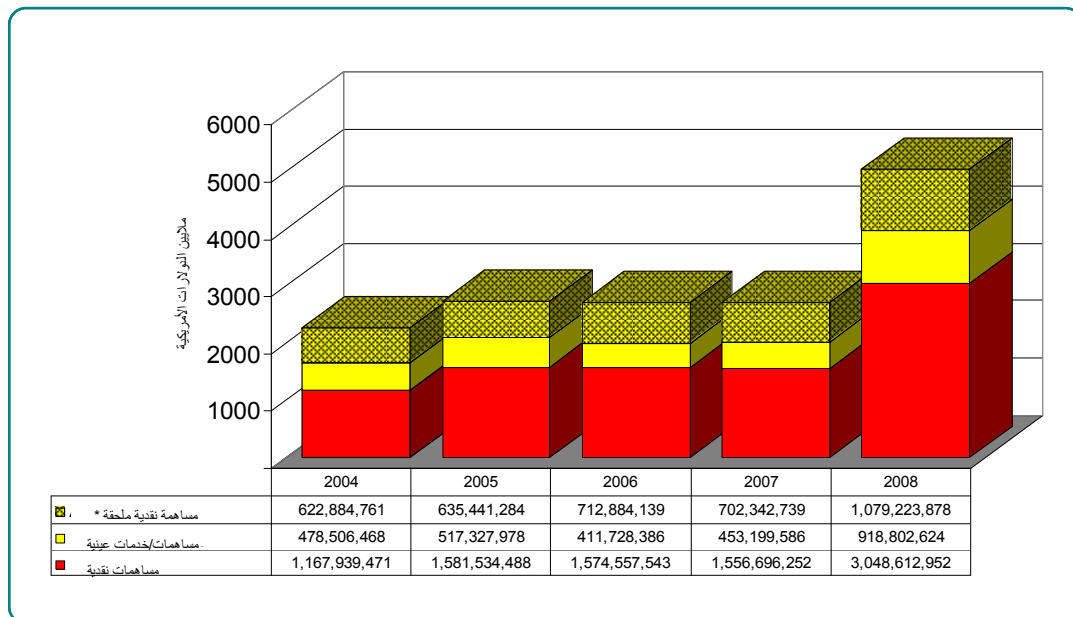
46- وتتمثل إحدى هذه المسائل في أن المبدأ يمكن أن يحدّ من قدرة الجهات المانحة المحتملة من التبرع للبرنامج. فبعض البلدان قادرة على إنتاج ما يكفي سكانها من الأغذية ولكنها قد لا تكون قادرة على تحمل تكلفة التبرع بغير الأغذية. وفي كثير من الحالات يمكن أن تكون التكلفة خلاف الأغذية أكبر من تكلفة الأغذية نفسها. ويعطي البرنامج عدة أمثلة عن ذلك، أحدها يتعلق بواحد من البلدان النامية الكبيرة لديه فائض في الأغذية غير أنه لم ينجح في التبرع إلا بعد أن تقدم بلد غربي متقدم بمساهمة مالية تغطي التكلفة الكاملة خلاف الأغذية.

47- وتتعلق المسألة الثانية بأن مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف اعتمد في أواسط التسعينيات عندما كان الجانب الأكبر من أنشطة البرنامج يتعلق بالأغذية وكانت التبرعات العينية تتمتع بأهمية أكبر. على أن ظهور الجهات المانحة الجديدة والاتجاه نحو زيادة التبرعات النقدية يمكن أن يولد نهجاً جديداً.

48- ثالثاً، قد لا يكون نوع الأنشطة التي يتطلبها التحول الإستراتيجي "من المعونة الغذائية إلى المساعدة الغذائية"، من قبيل توزيع القسائم أو العملة النقدية، متماشياً مع هذا المبدأ. فالبرنامج بحاجة إلى أدوات مبتكرة مالية وإدارية قادرة على قياس الفوائد الغذائية بصورة تتجاوز حجم التوريدات بالأطنان المترية.

49- ويبين الرسم البياني 4 تطور طبيعة المساهمات المقدمة للبرنامج. فقد ازدادت عبر السنين التبرعات العينية والتبرعات النقدية معاً، ولكن بنسب متباينة. كما أن نسبة النقد المرتبط وتبرعات السلع والخدمات العينية شهدت هي أيضاً تطوراً كبيراً.

## الرسم البياني 4: التبرعات العينية والتبرعات النقدية للبرنامج، 2004-2008



المصدر: بيانات مقدمة من البرنامج.  
\* المقصود بالمساهمات المرتبطة بالمساهمات المقدمة مع المساهمات العينية بالسلع والخدمات لتغطية التكاليف المتصلة بها.

ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية البرنامج.

#### التوصية 4

في استعراض الإطار المالي للبرنامج، ينبغي على المجلس التنفيذي أن يعيد تقييم أهمية مبدأ الاسترداد الكامل للتكاليف لضمان بقائه ملائماً في السياق الحالي للتوجه الإستراتيجي الجديد للبرنامج، ولتطور أنشطته وأنواع المساهمات التي يتلقاها.

#### دال - حسابات الأمانة والحسابات الخاصة

50- خلال السنوات الأخيرة، كبر حجم الحسابات الخاصة، سواء من حيث عددها ومبالغها. ويجري من خلال هذه الحسابات تنفيذ عدة أنشطة تشغيلية من أنشطة البرنامج الأساسية، من قبيل خدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية والبرنامج العالمي لتأجير السيارات. ولا يوجد شرط قانوني يقضي بالحصول على موافقة المجلس التنفيذي لفتح حساب خاص وإدارته؛ على أن من المفهوم أن هناك التزاماً بالإبلاغ. وهناك حاجة إلى إيجاد ترتيبات رسمية للحوكة لهذه الحسابات. ويعلم البرنامج بذلك وهو يعمل على تنفيذه.<sup>(16)</sup>

51- وحتى الأونة الأخيرة، كانت هناك لجنة للموارد الخارجة عن الميزانية تلعب دوراً هاماً في توفير الرقابة على تلك الموارد وضمان أن الأنشطة الممولة تساند أولويات البرنامج الإجمالية. وتدار غالبية حسابات الأمانة بصورة مركزية في المقر بينما تدير المكاتب القطرية بصورة مباشرة حسابات الأمانة الخاصة ببلدان معينة. وقد أبلغ المفتشان أن لجنة التخصيص الإستراتيجي للموارد ستتولى الآن مسؤولية تخصيص هذه الموارد أيضاً.

#### هـ- الكشوفات المالية

52- دأب مراجع الحسابات الخارجي على إبداء رأيه على كشوفات البرنامج المالية عن فترات السنتين 2002-2003 و2004-2005 و2006-2007 بدون تحفظات وبصورة ثابتة. ويثني المفتشان على البرنامج لكونه الكيان الأول في منظومة الأمم المتحدة الذي أعد حساباته لسنة 2008 بالامتثال للمعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام ولتلقفه رأياً قاطعاً من مراجع الحسابات<sup>(17)</sup> على كشوفات تلك السنة، وهي كشوفات أقرها كذلك المجلس التنفيذي (بقراره 2009/EB.A/4).

#### خامساً- بعد مضي عقد من الزمان على عملية اللامركزية

53- بدأ البرنامج عملية اللامركزية فيه في أوائل عام 1997. وقد تمثل الهدف الرئيسي منها في تقريب السلطة والمسؤولية عن اتخاذ القرار وكبار الموظفين والمختصين، من العمليات والأنشطة الميدانية. ونتيجة لذلك، جرى تعزيز المكاتب القطرية من حيث الموظفين والموارد، وأنشئ مستوى وسيط بين مستوى المقر والمستوى القطري تمثل في المكاتب الإقليمية، وبذلك نشأ هيكل إداري ثلاثي الطبقات.<sup>(18)</sup>

54- وقد عدل دور المقر في روما ومسؤولياته بصورة جعلت مهمته الأساسية تتمحور حول تقديم الإرشاد المعياري والمشورة وخدمات الدعم للكيانات الميدانية.<sup>(19)</sup> وتولت المكاتب الإقليمية<sup>(20)</sup> المسؤولية الرقابية العامة عن المكاتب القطرية، فضلاً عن دورها كمقدم للدعم التقني والإداري. أما المكاتب القطرية فقد أصبحت تعمل كجهات فاعلة رئيسية على الخط الأمامي في إعداد العمليات وتنفيذها، مع ما يتصل بذلك من مساءلة عن الموارد المؤتمنة لهذه العمليات.

#### ألف- الوضع الحالي لعملية اللامركزية

55- خلال المقابلات التي أجراها المفتشان، جمعا التعليقات الخاصة بالعناصر الإيجابية التي تمخضت عنها عملية اللامركزية، من قبيل ما يلي: (أ) ضمن انتقال خبرة موظفي البرامج لتكون قريبة من العمليات أن يستند تصميم البرامج إلى إدراك وفهم إقليمي أفضل (للسياقات الثقافية والاقتصادية والسياسية مما أدى إلى تحسين الفعالية)؛ (ب) أدى وجود القدرة على صنع القرار في وظائف الدعم التقني والإداري، من

<sup>(16)</sup> تنظر WFP/EB.2/2007/5-A/1، الفقرة 82 وما بعدها.

<sup>(17)</sup> انظر WFP/EB.A/2009/6-A/1.

<sup>(18)</sup> في 2007، استعرض مراجع الحسابات الخارجي بشكل واسع عملية اللامركزية وهيكلها في البرنامج تحت عنوان "هل لبت اللامركزية احتياجات برنامج الأغذية العالمي التشغيلية؟" (WFP/EB.2/2007/5-C/1)

<sup>(19)</sup> انظر WFP/EB.1/2002/9 للاطلاع على وصف لتطور شروط هذه العملية. الفقرتان 180-181.

<sup>(20)</sup> انظر المرفق الأول لهذا التقرير.

قبيل الموارد البشرية والمشتريات والمالية والإعلام، إلى ما هنالك، إلى تحسين التوجه نحو العملاء وتأمين معرفة أفضل بالأسواق المحلية والإقليمية (خصائص الموارد البشرية والممارسات الخاصة بها والسلع السوقية والأعراف التعاقدية)؛ (ج) أدى الحضور المنتشر والسلطة المرتبطة به إلى حلّ المشاكل العملية من قبيل الفرق في التوقيت واللغات، وما شابه ذلك. وهناك جانب آخر يتكرر ذكره كثيراً ويتعلق بالفرصة لتعزيز العلاقات مع الحكومات والشركاء في الإقليم أو البلد المعني بالعمل، مما حسن من إدراج المنظورات الإقليمية في أعمال البرنامج.

56- وخلال المقابلات، كان هناك ذكر متكرر للاقتراح التالي: بعد أكثر من عقد من الزمن أصبح الهيكل الثلاثي الطبقات بحاجة إلى التبسيط. وأعطى المفتشان بعض الأمثلة الملموسة عن التجاوز والتداخل والازدواج والتعارض بين الطلبات. وتدرك إدارة البرنامج العليا أن هناك حاجة إلى استعراض أدوار المكاتب الإقليمية والوظائف التي تؤديها بالمقارنة بالشعب المختلفة الموجودة في المقر. وقد اتخذت الإدارة تدابيرها الأولية لمعالجة مشاكل الهيكل الثلاثي الطبقات من وجهة نظر استراتيجية.

57- وبالفعل، فقد تم إعداد العديد من الدراسات وورقات العمل الداخلية والخارجية حول اللامركزية. وتبقى النتائج التي خلصت إليها هذه الدراسات، بما في ذلك المسائل والأسئلة الرئيسية التي أثارها، صالحة من حيث الأساس وهي تنطبق على ظروف اليوم وينبغي أن تبقى نقطة مرجعية بالنسبة للبرنامج. وعلى وجه الخصوص، تعالج تلك الدراسات مسائل من قبيل تعريف دور كل كيان لامركزي وتحدد مسؤولياته السلطة المفوضة إليه؛ وإعادة توزيع الموارد ومواءمتها لأغراض أنشطة الدعم التقني والإداري؛ وإنشاء آليات الرقابة والمساءلة. كما ينبغي تقييم الآثار المتعلقة بالتكاليف، وخصوصاً تكاليف الجوانب الخاصة بالموارد البشرية.

ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية البرنامج.

#### التوصية 5

ينبغي أن يطلب المجلس التنفيذي إلى المدير التنفيذي إجراء دراسة موسعة عن التداخل والثغرات في وظائف الدعم والوظائف الإدارية بين المستويات المختلفة من الهيكل اللامركزي في البرنامج، وأن يرفع تقريراً عن ذلك إلى المجلس التنفيذي بحلول عام 2011 كموعّد أقصى.

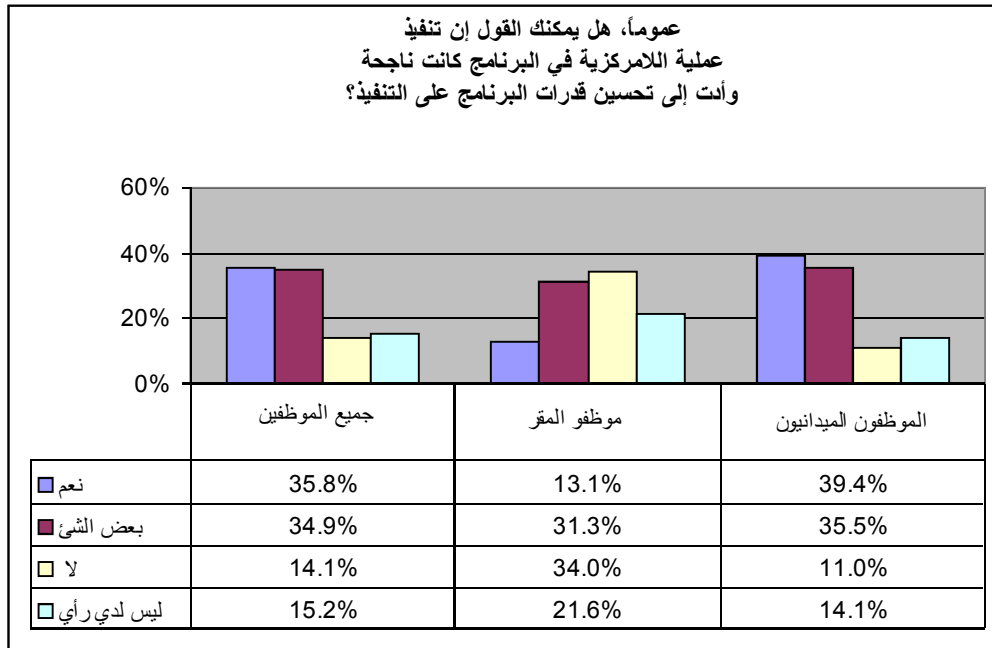
باء- التباين في التقييم من منظور المقر ومن المنظورات الميدانية

58- يركز المفتشان في هذا التقرير على عدة جوانب تشدد على كيفية رؤية اللامركزية في مختلف أنحاء البرنامج.

59- وقد تكشفت المقابلات مع كبار المديرين، سواء في المقر أو على الصعيد الميداني، عن تقييم إيجابي عموماً لعملية اللامركزية، ولاسيما بين المديرين الإقليميين. كما رحب ممثلو الدول الأعضاء الذين أجريت معهم مقابلات بالهيكل التنظيمي الحالي. وجرى الإعراب عن آراء إيجابية في سياق الاستقصاء كله.

60- على أن التحليل المدقق كشف عن انقسام وتعارض في الآراء بين الموظفين العاملين في المقر والموظفين العاملين في الميدان. ويعتبر العاملون الميدانيون أن اللامركزية نُفذت بنجاح وهي تسهم في تحسين قدرة البرنامج على التنفيذ، في حين أن التقييم في المقر يثير بعض الشكوك حول ذلك. ويثير هذا التباين في التقدير بين قوة العمل في البرنامج بعض الشواغل لدى المفتشيين.

الرسم البياني 5: آراء موظفي البرنامج حول اللامركزية، استناداً إلى استقصاء وحدة التفتيش المشتركة، 2009



المصدر: استقصاء وحدة التفتيش المشتركة، 2009.

61- في منظمة لامركزية مثل البرنامج تعمل غالباً في حالات مستعجلة وفي أنشطة هدفها إنقاذ الأرواح، تتصف آليات التنسيق والتعاون القوية بأهمية كبرى. وقد عُرضت على المفتشين آليات مؤسسية وغير رسمية عديدة للتنسيق بين مختلف المستويات، ومنها ما يلي: (أ) قيام المديرين الإقليميين بزيارة المقر أربع مرات في السنة (أثناء اجتماعات المجلس التنفيذي ولأغراض عملية إعادة التكليف)؛ (ب) اجتماعات هاتفية إلكترونية أسبوعية بين المديرين الإقليميين والمقر؛ (ج) شبكة إنترنت للبرنامج وشبكة داخلية له جيدة التوثيق؛ (د) تخصيص موظف في المقر للاتصال بالمكاتب الإقليمية؛ (هـ) اجتماعات إقليمية سنوية للمديرين القطريين مع وجود تمثيل للمكتب الإقليمي والمقر؛ (و) زيارة المديرين الإقليميين للمكاتب القطرية؛ (ز) اجتماع تقني سنوي (اجتماع موظفي المكاتب الإقليمية مع مقابلهم من المكاتب القطرية، مع التركيز على المجالات التقنية من قبيل الموارد البشرية أو المالية، وما شابه ذلك). وجميع هذه الآليات تتعلق إما بالجوانب التشغيلية لأنشطة البرامج أو بالقرارات الإستراتيجية التي تتخذها الإدارة العليا أو بتبادل المعلومات حول المجالات التقنية.

62- وعموماً، وجد المشاركون في المقابلات أن آليات التنسيق مُرضية. غير أنها تتطلب كثيراً من تكاليف السفر والاتصالات وتثير بعض المشاكل المتعلقة بالاتصال، من قبيل ما تعرض له المفتشان أثناء اجتماع بالفيديو مع المكاتب الإقليمية المختلفة. على أن هذا التقييم يتعارض مع نتائج الاستقصاء، حيث يشكك بحدّة بالتنسيق والتعاون بصورة عامة.

63- ويعرض الجدول 2 تصورات العاملين حول التنسيق والتعاون على مختلف مستويات الهيكل الإداري. وتوحي هذه التصورات بوجود مجال أكيد للتحسين في آليات التنسيق والتعاون، خصوصاً بين الإدارات في المقر.

الجدول 2: رأي موظفي البرنامج في مسائل التنسيق والتعاون،  
استناداً إلى استقصاء وحدة التفتيش المشتركة في 2009

ليس لدي رأي (النسبة المئوية)	لا (النسبة المئوية)	بعض الشيء (النسبة المئوية)	نعم (النسبة المئوية)	
هل تعتبر أن مستوى التنسيق والتعاون ملائم بين المقر والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية؟				
16.2	17.8	38.6	27.4	جميع الموظفين
4.3	35.8	48.5	11.4	الموظفون الدوليون الفنيون وحدهم
14.0	30.6	45.8	9.6	موظفو المقر
16.5	15.8	37.5	30.2	الموظفون الميدانيون
هل تعتبر أن هناك قدراً كافياً من التنسيق والتعاون بين الإدارات والشعب والوحدات في البرنامج؟				
1.4	28.9	42.8	26.9	جميع الموظفين
0.1	43.6	44.8	11.5	الموظفون الدوليون الفنيون وحدهم
2.2	49.9	39.4	8.5	موظفو المقر
1.3	25.5	43.4	29.8	الموظفون الميدانيون

المصدر: استقصاء وحدة التفتيش المشتركة في 2009.

64- ولاحظ المفتشان أن المكاتب الإقليمية لم تضع آليات رسمية لتجميع التغذية الراجعة ولتقدير الرضا بالخدمات التي تقدمها هذه المكاتب إلى المكاتب القطرية. ويعتبر معظم المديرين الإقليميين أن الاجتماع السنوي الإقليمي للمديرين القطريين هو المناسبة الملائمة لتقييم نوعية الدعم والخدمات. كما يذكر هؤلاء الاتصال الشخصي المنتظم بين المديرين الإقليميين والمديرين القطريين كسياق يعبر عن خلاله عن الارتياح أو عكسه. ومراعاة لأن التعليقات التي أديت بخصوص الدعم والتوجيه ايجابية عادة، فإن المفتشين يعتبران أن التغذية الراجعة الرسمية يمكن أن تسهم في تحسين الخدمات وفي تقاسم المعرفة في البرنامج.

### سادساً- إدارة الموارد البشرية

65- في أكتوبر/تشرين الأول 2008، اعتمد البرنامج استراتيجية شاملة للموارد البشرية للفترة 2008-2011<sup>(21)</sup> وقد وضعت الاستراتيجية حول ثلاثة محاور: "التحلي بالاستجابة" و "بناء قدرة قوة العمل" و "رعاية الشراكات". وهي تهدف إلى ربط سياسات الموارد البشرية في البرنامج بأهداف خطته الاستراتيجية. وقد بودر ببعض الندائير، وخصوصاً استعراض سياسات وممارسات إدارة التطور الوظيفي، فضلاً عن إطلاق برنامج طموح للقيادة يستند إلى المقدره ويستهدف المديرين القطريين ونوابهم.

66- ويترتب على التحول الاستراتيجي للبرنامج من المعونة إلى المساعدة عدد من التبعات على مسائل الموارد البشرية، وخصوصاً من حيث مهارات قوة العمل وشكلها، ولاسيما فيما يتعلق بالمديرين. ويعني ذلك الانتقال من المهارات التشغيلية واللوجستية الفعالة إلى قدرات أكثر تطوراً تتعلق بالتحليل والتوعية والإدارة، مما يمثل بالتأكيد تحدياً أمام البرنامج.

67- وتطرح الآراء المتعلقة بمسائل الموارد البشرية والتي جُمعت من خلال استقصاء الموظفين شواغل حقيقية أمام المفتشين. فقد ظهر أن الموضوعات التي تضمنها الاستقصاء شديدة الحساسية ويمكن أن تخلق الإحباط لدى الموظفين، مما يضر بالمنظمة في نهاية المطاف.

### الجدول 3: رأي موظفي البرنامج في مسائل الموارد البشرية، استناداً إلى استقصاء وحدة التفتيش المشتركة في 2009

ليس لدي رأي (النسبة المئوية)	لا (النسبة المئوية)	بعض الشيء (النسبة المئوية)	نعم (النسبة المئوية)	
8.8	18.4	32	40.7	هل هناك لدى البرنامج سياسات وإجراءات مكتوبة واضحة؟
8.3	41.1	32.8	17.8	هل تعتبر أن سياسات الموارد البشرية في البرنامج تنفذ بصورة منصفة؟
6.9	34.9	32.6	25.5	هل تعتبر أن سياسة التوظيف في البرنامج منصفة وشفافة؟
12.7	46.3	25.9	15.2	هل تعتبر أن ممارسات الترويج في البرنامج شفافة وتستند إلى اعتبارات موضوعية تتصل بالأداء؟

المصدر: استقصاء وحدة التفتيش المشتركة في 2009.

## ألف- تركيب قوة العمل في البرنامج

68- يبين الجدول 4 المستوى العاليي للمركزية في قوة العمل في البرنامج، حيث يوجد في المقر نحو 10 في المائة من العاملين بينما يعمل على الصعيد الميداني نحو 90 في المائة. وتقارب نسبة الموظفين الدوليين الفنيين 10 في المائة من مجموع قوة العمل بأكملها، وتلثهم يعمل في المقر بينما يعمل ثلثاهم في المكاتب الإقليمية أو القطرية. على أن غالبية موظفي الميدان يعملون بموجب عقود متعاقدين لتقديم خدمات (هناك قلة من الفئة الفنية ولكن الجانب الأعظم منهم هو من فئة الخدمات العامة). كما يبرز الشكل 4 أنه في حين أن قوة العمل في المقر وفي الميدان شهدت زيادة في تعدادها، فإن الزيادة في عدد موظفي المقر كانت أكبر بقليل من زيادة العاملين في الميدان.

### الجدول 4: موظفو البرنامج في سنتي 2004 و2008

النسبة المئوية للتغيير	2008 (النسبة المئوية)	2004 (النسبة المئوية)	2008	2004	
11.8+	9.9	9.6	1,176	1,052	موظفو المقر
7.1+	-	-	470	439	الموظفون الدوليون الفنيون (بما في ذلك الموظفون بعقود قصيرة الأجل)
2.3-	-	-	418	428	موظفو فئة الخدمات العامة (بما في ذلك الموظفون بعقود قصيرة الأجل)
40.9+	-	-	224	159	الخبراء الاستشاريون
40.0-	-	-	3	5	موظفون باتفاق خدمة خاص
190.5+	-	-	61	21	غير ذلك (صغار الفنيين، المتردبون، المتطوعون، إلى ما هنالك)
8.8+	89.5	89.5	10,658	9,797	الموظفون الميدانيون
9.2+	-	-	772	707	الموظفون الدوليون الفنيون (بما في ذلك الموظفون بعقود قصيرة الأجل)
50.8+	-	-	451	299	الموظفون الوطنيون
62.6+	-	-	2,045	1,258	موظفو فئة الخدمات العامة (بما في ذلك الموظفون بعقود قصيرة الأجل)
31.4+	-	-	201	153	الخبراء الاستشاريون
6.4+	-	-	5,896	5,540	المتعاقدون على تقديم الخدمات
33.6-	-	-	1,079	1,625	موظفون باتفاق خدمة خاص
0.5-	-	-	214	215	غير ذلك (صغار الفنيين، المتردبون، المتطوعون، إلى ما هنالك)
0.1+	0.6	0.5	75	57	موظفون بوضع خاص
9.2+	-	-	11,909	10,906	مجموع الموظفين

المصدر: بيانات مجمعة على أساس أرقام قدمها البرنامج.

## باء- التوازن بين الجنسين

69- يحدد البرنامج هدفه في هذا المجال وفقاً لقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة بالوصول بالنساء إلى نسبة 50 في المائة من الموظفين، مع اهتمام المجلس التنفيذي بصورة خاصة بالرتب العليا.<sup>(22)</sup>

70- ويبين الجدول 5 أنه، في 31 ديسمبر/كانون الأول 2008، بلغت نسبة النساء 39.9 في المائة بين الموظفين الفنيين و33.2 في المائة بين الرتب الفنية العليا. ولا تزال هذه المستويات دون الأهداف المحددة ولكنها أعلى قليلاً من المتوسط في منظومة الأمم المتحدة ككل. وفي حين أن المفتشين يعترفان بالجهود التي بذلها البرنامج لرفع نسبة النساء من 24.2 في المائة في 1995 إلى 39.9 في المائة،<sup>(23)</sup> فإن عليهما أن ينبها إلى أن النسب هذه بقيت دون تغيير نوعاً ما منذ عام 2004.

(22) انظر WFP/EB.2/2007/4-B.

(23) انظر WFP/EB.A/2009/13-C، الفقرة 3.

**الجدول 5: توزيع موظفي البرنامج من الفئة الفنية وما فوقها حسب الجنس في سنتي 2004 و2008**

2008 (النسبة المئوية)	2004 (النسبة المئوية)	2008	2004	
<b>جميع الموظفين الفنيين</b>				
39.9	39.8	499	459	الإناث
60.1	60.2	752	695	الذكور
<b>كبار الموظفين الفنيين (برتبة ف-5) وما فوق ذلك</b>				
33.2	30.3	110	95	الإناث
66.8	69.7	221	219	الذكور

المصدر: بيانات قسمها البرنامج.

71- وتتناول استراتيجية الموارد البشرية لعام 2008 مسألة زيادة تمثيل المرأة من خلال هدف محدد للتوظيف نسبته 60 في المائة من جميع وظائف الفئة الفنية و40 في المائة من وظائف الرتب الفنية العليا ووظائف المديرين القطريين بحلول عام 2011. وتبين أرقام التوظيف المعروضة في الجدول 6 الحاجة إلى مزيد من التحسين في الوظائف الفنية العليا. وفي المتوسط، خلال الفترة 2004-2008، بلغت نسبة توظيف المرشحات للوظائف العليا 31.7 في المائة.

**الجدول 6: توزيع التوظيف في الفئة الفنية وما فوقها حسب الجنس في سنتي 2004 و2008**

2008 (النسبة المئوية)	2004 (النسبة المئوية)	2008	2004	
<b>جميع الموظفين الفنيين</b>				
47.7	44.4	42	95	الإناث
52.3	55.6	46	119	الذكور
<b>كبار الموظفين الفنيين (برتبة ف-5) وما فوق ذلك</b>				
25	30	2	6	الإناث
75	70	6	14	الذكور

المصدر: بيانات قسمها البرنامج.

72- وخلال المقابلات، سلم البرنامج بالتحديات التي يتعرض لها في اجتذاب النساء المؤهلات، وبالتحديد في الاحتفاظ بهن. ويدرك المفتشان أن مسألة التوازن بين الجنسين ينبغي أن تُدرس كذلك في سياق ظروف العمل المهيمنة في كثير من مزارع عمل البرنامج (بيانات كثيراً ما تكون غير آمنة أو محطات عمل مصنفة كمواقع شاقة لا تصلح لاصحاب الأسرة). ومع ذلك، فإنه يجب على المدير التنفيذي أن يواصل اتخاذ التدابير لضمان الامتثال لأهداف التوازن بين الجنسين في الفئة الفنية وما فوقها، مع الاهتمام بصورة خاصة بوظائف الإدارة العليا.

**جيم- التوزيع الجغرافي**

73- هناك فوارق في معالجة مسألة التوزيع الجغرافي في المنظمات التي تعتمد أساساً على الاشتراكات المقدرّة وتلك التي تعتمد على التبرعات مثل البرنامج<sup>(24)</sup> "فالبرنامج لا يطبق نظام الحصص للحفاظ على التمثيل الجغرافي العادل بين موظفيه، ولكنه يطبق المبدأ المعروف باسم "صبغة البرنامج غير الرسمية"<sup>(25)</sup> التي تعطي 60 في المائة من الوظائف الدولية للبلدان المانحة الرئيسية.<sup>(26)</sup> (من أصل ذلك، تعطي نسبة 20 في المائة للولايات المتحدة باعتبارها المساهم الأكبر، بغض النظر عن نسبة مساهمتها.) وتوزع نسبة 40 في المائة من الموظفين الدوليين على البلدان الأخرى.

74- وقد حدد البرنامج هدفه بنسبة 40 في المائة من مواطني البلدان النامية بين موظفيه الدوليين الفنيين، مع الاهتمام بصورة خاصة بالرتب العليا.<sup>(27)</sup>

(24) انظر الدراسة المقارنة التي وضعتها وحدة التفتيش المشتركة عن طرائق حساب التوزيع الجغرافي العادل في منظومة الأمم المتحدة، JIU/REP/96/7.

(25) انظر WFP/EB.1/2004/4-B/Rev.1، الفقرة 14 وما بعدها.

(26) في هذا السياق، تحدد الجهات المانحة الرئيسية بأنها تلك التي تبرعت بأكثر من 2 مليون دولار أمريكي في السنة في المتوسط خلال السنوات الأربع الماضية.

(27) انظر WFP/EB.2/2007/4-B.

75- ويبين الجدول 7 أن النسبة العامة لمواطني البلدان النامية في البرنامج بتاريخ 31 ديسمبر/كانون الأول 2008 بلغت 43.7 في المائة ولكنها كانت رائدة بنحو 29.9 في المائة في الرتب العليا. ويشعر المفتشان بالقلق إزاء اتجاه توظيف مواطني البلدان النامية نحو الانخفاض فعلياً بالمقارنة بعام 2004، وخاصة في الوظائف العليا.

**الجدول 7: التوزيع الجغرافي في البرنامج لموظفي الفئة الفنية وما فوقها في سنتي 2004 و 2008<sup>(28)</sup>**

2008 (النسبة المئوية)	2004 (النسبة المئوية)	2008	2004	
<b>جميع الموظفين الفنيين</b>				
43.7	42.0	547	485	الموظفون من البلدان النامية (القائمة ألف والقائمة باء والقائمة جيم)
56.3	58.0	704	669	الموظفون من البلدان المتقدمة (القائمة دال والقائمة هاء)
<b>كبار الموظفين الفنيين (رتبة ف-5) وما فوق ذلك</b>				
29.9	31.2	99	98	الموظفون من البلدان النامية (القائمة ألف والقائمة باء والقائمة جيم)
70.1	68.8	232	216	الموظفون من البلدان المتقدمة (القائمة دال والقائمة هاء)

المصدر: بيانات مجمعة على أساس أرقام قدمها البرنامج.

**الجدول 8: التوزيع الجغرافي في التوظيف في الفئة الفنية وما فوقها في سنتي 2004 و 2008**

2008 (النسبة المئوية)	2004 (النسبة المئوية)	2008	2004	
<b>جميع الموظفين الفنيين</b>				
33.0	47.2	29	101	الموظفون من البلدان النامية (القائمة ألف والقائمة باء والقائمة جيم)
67.0	52.8	59	113	الموظفون من البلدان المتقدمة (القائمة دال والقائمة هاء)
<b>كبار الموظفين الفنيين (رتبة ف-5) وما فوق ذلك</b>				
25.0	35	2	7	الموظفون من البلدان النامية (القائمة ألف والقائمة باء والقائمة جيم)
75.0	65	6	13	الموظفون من البلدان المتقدمة (القائمة دال والقائمة هاء)

المصدر: بيانات مجمعة على أساس أرقام قدمها البرنامج.

ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية البرنامج.

**التوصية 6**

ينبغي أن يتخذ المدير التنفيذي تدابير ترمي إلى زيادة تمثيل البلدان النامية على مستوى الإدارة العليا في البرنامج.

**دال- عملية إعادة التكاليف والتناوب والتنقل**

76- هناك في البرنامج ممارسة راسخة تتعلق بعملية إعادة التكاليف والتناوب والتنقل للموظفين الدوليين من الفئة الفنية وما فوقها، وهي ممارسة تحظى عموماً بتأييد الإدارة والموظفين معاً. وقد تأكد من خلال الاستقصاء أن موظفي البرنامج يخضعون بالفعل للتنقل: فنسبة 48.8 في المائة من الموظفين الدوليين يشغلون مناصبهم الحالية لفترة تقل عن ثلاث سنوات، و80 في المائة تقريباً يشغلون مناصبهم الحالية لفترة تقل عن خمس سنوات. وقد وصفت السياسة الحالية الناظمة لتنقل الموظفين في 2005.<sup>(29)</sup>

77- وتجري عملية إعادة التكاليف والتناوب والتنقل مرة واحدة كل سنة وتغطي 250 موظفاً، أي خمس الموظفين الفنيين. ويقدر البرنامج أن تكلفة إعادة التكاليف للشخص الواحد تبلغ في المتوسط 33 239 دولاراً أمريكياً، مما يعني أن التكلفة السنوية تقدر عموماً بمبلغ 8 309 000 دولار أمريكي.

78- وتجري عملية إعادة التكاليف والتناوب والتنقل من خلال لجنة للتوظيف العادي وإعادة التكاليف أو لجنة للتوظيف في الرتب العليا، رهنأ برتبة الوظيفة المعنية. وقد أثار واقع أن أعضاء اللجنتين هم على الأغلب من المسؤولين الرفيعي المستوى بعض التعليقات حول الحاجة إلى تنويع عضوية اللجنتين. ويخضع جميع أعضاء اللجنتين لشرط السرية مما يمنعهم من مناقشة فحوى مداواتهم أو إبلاغ الموظفين بها.

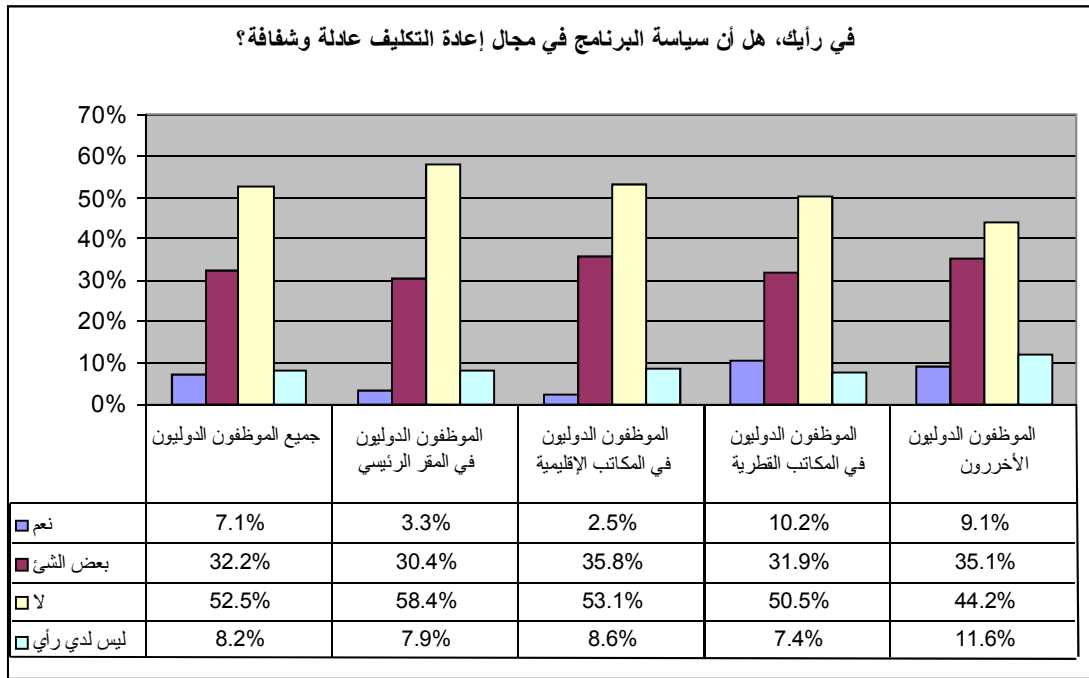
<sup>(28)</sup> القائمة ألف (أفريقيا)، القائمة باء (آسيا والشرق الأوسط)، القائمة جيم (أمريكا اللاتينية والكاريبي)، القائمة دال (أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية واليابان وأستراليا ونيوزيلندا)، القائمة هاء (أوروبا الشرقية).

<sup>(29)</sup> "وثيقة سياسة الموارد البشرية في البرنامج فيما يتعلق بعملية إعادة التكاليف والتناوب والتنقل للموظفين الدوليين من الفئة الفنية وما فوقها"، صدرت عن شعبة الموارد البشرية في أكتوبر/تشرين الأول 2005.



79- وقد شهد المفتشان، في المقابلات وفي الردود على الاستقصاء، بعض التعليقات السلبية حول كيفية تنفيذ العملية. ويبدو أن المشاكل الرئيسية تتلخص فيما يلي: (أ) انعدام التواصل نظراً لغياب التفسير الكافي لقرارات إعادة التكلفة؛ (ب) السرية المحيطة بالعملية، مما يشمل الانطباع بأنها تفتقر إلى الإنصاف والشفافية؛ (ج) واقع أن تعرض الموظف أمام الإدارة (اتصاله المنتظم بالإدارة العليا) يمكن أن يؤثر على قرار إعادة التكلفة؛ (د) الثقافة السائدة المتمثلة في التعيين الشخصي والتي يمكن أن تعطي الأسبقية فيها لقدرة الموظف على إقامة شبكات العلاقات الشخصية؛ (هـ) فكرة أن هناك وظائف معينة محجوزة مسبقاً، وغير ذلك. ويبين الجدول 6 أن الموظفين الدوليين من جميع الفئات أعربوا عن شكهم الكبير بعدالة عملية إعادة التكلفة والتناوب والتنقل وشفافيتها.

**الرسم البياني 6: آراء موظفي البرنامج الدوليين فيما يتعلق بالإدارة القائمة على النتائج، استناداً إلى استقصاء وحدة التفتيش المشتركة، 2009**



المصدر: استقصاء وحدة التفتيش المشتركة، 2009.

80- واستناداً إلى توفر مهارات متخصصة لدى الموظف، يمكن منحه إعفاء من إعادة التكلفة. وفي عامي 2006 و2009، أجرى البرنامج "عمليات استعراض لتمديد فترات تنقل الموظفين" ومن المزمع إجراء عملية مماثلة في 2012.

81- ويفهم المفتشان بالكامل الحاجة إلى منح استثناءات محدودة. على أن مما يجتذب الانتباه أن هذه الاستثناءات شهدت زيادة كبيرة في الفترة بين 2006 و2009<sup>(30)</sup> كما أن الوظائف التي يتعلق بها الأمر توجد جميعها في المقر بروما، مما يمكن أن يكون على حساب مقار العمل المتصفة بالمشقة. إضافة لذلك، في 2006، كانت الوظائف الممددة فترتها في المقام الأول في المجال القانوني أو مجال الرقابة، في حين أن نطاق المجموعات المهنية في 2009 كان أوسع بكثير.

82- ويبين الجدول 9 بعض الاتجاهات في تنقلات الموظفين في سياق عملية إعادة التكلفة والتناوب والتنقل. ولتحقيق التماسك على المستوى المؤسسي، يصرّ المفتشان على الحاجة إلى ضمان التناوب المنصف للمديرين والموظفين بين المقر والميدان.

(30) على التوالي، تم تحديد 15 وظيفة (2006) و47 وظيفة (2009) باعتبارها "وظائف تتطلب تكليفاً أطول من دورة التكاليف العادية".

### الجدول 9: تنقل موظفي البرنامج الدوليين الفنيين من خلال الإدارة القائمة على النتائج في عامي 2004 و 2008

النسبة المئوية للتغيير	2008	2004	
24.7+	429	344	مجموع الموظفين المنقولين
34.4+	121	90	الموظفون المنقولون ضمن مقر العمل نفسه
21.3+	308	254	الموظفون المنقولون إلى مقر عمل آخر
36.0+	102	75	الموظفون المنقولون ضمن مقر العمل في روما
19.0-	47	58	الموظفون المنقولون من مقر عمل آخر إلى روما

المصدر: بيانات مجمعة على أساس أرقام قدمها البرنامج.

83- وفي الختام، يتفق المفتشان مع فكرة أن عملية إعادة التكاليف والتناوب والتنقل تتصف بالدقة والحساسية والصعوبة من حيث موازنة الشخص المناسب بمهاراته وقدراته وتطلعاته مع الوظيفة المناسبة (مع مراعاة المصلحة المؤسسية والمتطلبات التشغيلية)، وضمان فعالية المنظمة والتطور الوظيفي في الوقت نفسه. ويشعر المفتشان بالقلق لأنه، كما يظهر من نتائج استقصاء الموظفين، فإن أكثر من نصف الموظفين لديهم شكوك كبيرة وآراء سلبية حول الإنصاف والشفافية في عملية إعادة التكاليف والتناوب والتنقل. ويبين ذلك أن هناك حاجة إلى تحسين طريق تنفيذ العملية من حيث الشفافية والإنصاف والتواصل بين الإدارة والموظفين. ويضيف المفتشان ببساطة أن هذه الشواغل ليست بالجديدة فقد أثرت في الماضي في عدة مناسبات ولكنها لا تزال قائمة مما يخلق الشكوك والإحباط لدى الموظفين.

84- وقد أبلغ المفتشان أن هناك فريق عمل يُجري حالياً استعراضاً لعملية إعادة التكاليف. وهما يحثان البرنامج على اغتنام الفرصة هذه لتحقيق بعض التقدم في تلك المسألة.

ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز فعالية البرنامج.

#### التوصية 7

ينبغي أن يقوم المدير التنفيذي باستعراض لسياسة إعادة التكاليف والتناوب والتنقل وأن يرفع تقريراً إلى المجلس التنفيذي بحلول عام 2011 كموعِد أقصى عن الطرق والتدابير التي تمكن من زيادة التواصل مع الموظفين ومن تحسين الإنصاف والشفافية في العملية.

#### هـ- الترقيات الاستثنائية

85- كما ورد في وثيقة السياسة،<sup>(31)</sup> تجري ترقية الموظفين الدوليين الفنيين (ف-2 إلى ف-5) من خلال عمليات استعراض سنوي للترقيات. على أن المدير التنفيذي يحتفظ بسلطة منح ترقيات استثنائية خارج نطاق العملية السنوية. وخلال الفترة 2004-2008، حصلت ترقية من هذا النوع. ويلاحظ المفتشان أن الترقيات هذه أقل تكراراً الآن، فمنذ 2006 لم يحصل إلا ثلاث منها. ومع ذلك، وتأكيداً على توصيات سابقة صدرت عن وحدة التفتيش المشتركة، يعتبر المفتشان أن ممارسة الترقيات الاستثنائية تتعارض مع معايير الإنصاف والشفافية في نظام التوظيف والترقية، خاصة وأن عملية الترقية تجري سنوياً، وهما يعتقدان بضرورة إنهاء هذه الممارسة. ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز روح التنافس والشفافية والإنصاف فيما يتعلق بالترقيات.

#### التوصية 8

ينبغي أن يتوقف المدير التنفيذي عن منح أية ترقيات استثنائية.

#### واو- استخدام الخبراء الاستشاريين

86- لاحظ المفتشان زيادة مستمرة في عدد الخبراء الاستشاريين المستخدمين خلال الفترة 2004-2008 (انظر الجدول 4): فهناك زيادة قدرها 41 في المائة في المقر و 31 في المائة في الميدان. ومع أن المفتشين على علم بالفوائد التي تعود على المنظمة من تعيين الخبراء الاستشاريين، من حيث سيناريوهات رفع المستوى/تقليل الحجم، فإن المسائل التالية تثير القلق لديهما: (أ) يشكل عدد الخبراء الاستشاريين المستخدمين في المقر في 2008 نسبة عالية من قوة العمل بالمقارنة بالوظائف الفنية؛ (ب) لا تتوفر لدى البرنامج بيانات جاهزة حول تمديد عمل الخبراء الاستشاريين ومدة عقودهم، فهذه البيانات يتعين أن تُستخلص وأن تجمع يدوياً من نظام المعلومات؛ (ج) بين الخبراء

(31) "وثيقة سياسة الموارد البشرية في البرنامج فيما يتعلق بالإجراءات الإدارية للموظفين الدوليين من الفئة الفنية"، صدرت عن شعبة الموارد البشرية في أكتوبر/تشرين الأول 2003.

الاستشاريين الذين شاركوا في استقصاء وحدة التفتيش المشتركة للموظفين، 46.2 في المائة قالوا إن لديهم قديماً يزيد عن ثلاث سنوات (وبين هؤلاء 7.1 في المائة يزيد قديمهم عن عشر سنوات)، وهو ما لا يتماشى، وبوضوح، مع مهمة الاستعانة بالخبرة الاستشارية؛ (د) ضمن نفس المجموعة، يشعر المفتشان بالقلق بصورة خاصة إزاء أن 56.5 في المائة قالوا إن عملهم وأداءهم لا يقيّم بصورة منتظمة من خلال نظام لإدارة التقييم الفردي. وعلى سبيل الرد على هذه المسألة، أشار البرنامج إلى وجود تقرير لتقييم النوعية يُملأ عند انتهاء مهمة كل خبير استشاري. وبغية توضيح الظروف العامة الكامنة خلف اللجوء إلى الخبراء الاستشاريين، فإن المسائل المذكورة أعلاه تستحق مزيداً من الدراسة.

ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز الامتثال للتعليمات الإدارية والمبادئ التوجيهية الصادرة عن الأمم المتحدة.

#### التوصية 9

يتعين أن يقدم المدير التنفيذي إلى المجلس التنفيذي في دورته السنوية لعام 2011 كموعِد أقصى دراسة شاملة عن استخدام الخبراء الاستشاريين في البرنامج (بما في ذلك الآثار المتعلقة بالتكلفة) لضمان مواعمة المنظمة بصورة كاملة مع قواعد الأمم المتحدة ولوائحها النازمة للجوء إلى الخبراء الاستشاريين.

#### زاي- ازدواجية اللوائح والقواعد الخاصة بالموظفين

87- تخضع قوة العمل في البرامج إما لنظام الموظفين الأساسي والإداري في منظمة الأغذية والزراعة (الموظفون الدوليون من الفئة الفنية وموظفو فئة الخدمات العامة المعيّنين في روما) أو لنظام الموظفين الأساسي والإداري في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (الموظفون الوطنيون أو المحليون أو الميدانيون). ويساور المفتشون القلق إزاء وجود مجموعتين من اللوائح والقواعد النازمة. ويعني ذلك أن هناك في المنظمة نفسها مجموعتين متباينتين من أوضاع الموظفين، بالإضافة إلى نظامين للمرتبات ونظامين للعدل واليئتين للتعويض ونظامين للتأمين ومجموعتين من الإجراءات التأديبية، إلى جانب أمور أخرى. ونظراً لأن اللوائح والقواعد تطلبت بعض التغييرات وإعادة صياغة جزئية لوثيقة منظمة الأغذية والزراعة الأصلية لتكييفها مع خصوصيات البرنامج، فإن من الممكن أن تكون قد نشأت أوجه للتشويش. ويعمل البرنامج حالياً على تقييم هذه الحالة والموازنة بين المخاطر والجهود التي ينطوي عليها تغيير الحالة الراهنة.

#### حاء- المديرين

88- في أي هيكل لامركزي، تعتبر القدرات الإدارية حجر الأساس في إنجاز مساعي المنظمة. ويصدق هذا بصورة خاصة بالنسبة للبرنامج في سياق توجهه الاستراتيجي الجديد. وكان قد تم الإعراب عن بعض أوجه القلق في هذا المجال سابقاً: "هناك حاجة إلى عملية أشد متانة تحدد قادة المستقبل وتعدّهم قبل أن يصلوا إلى الوظائف العليا بزمّن طويل. ويتعين أن يُستكمل ذلك بعملية تنافسية لاختيارهم للوظائف الأعلى."<sup>(32)</sup>

89- وفي السياق الأعم لنظام يعتمد منهج تصنيف الأفراد، ينبغي أن يُدرس المسار الوظيفي المؤدي إلى الوظائف الإدارية بمزيد من التفاصيل. فالجمع بين التناوب المحدد وعملية الترقية السنوية يمكن أن يؤدي إلى ترقية موظفين لديهم خبرة تقنية عالية دون أن تقتزن هذه الخبرة بالضرورة بالإعداد لإدارة الأشخاص أو حتى الاهتمام بذلك. وقد بُذلت جهود كبيرة في البرنامج لتعزيز المهارات الإشرافية والقدرات الإدارية. ويرى المفتشان أن هذا التدريب ينبغي أن يكون متاحاً لجميع فئات الموظفين ممن سيتولى مسؤوليات إدارية في المنظمة، استباقاً لدورهم المستقبلي في الإدارة العليا. كما ينبغي أن تتاح الفرصة لجميع الموظفين للتعرف على أدوار المديرين ومسؤولياتهم وفهمها.

#### طاء- تمثيل الموظفين

90- اكتشف المفتشان في البرنامج حالة معقدة تتعلق بتمثيل الموظفين. فهناك عدة طرائق متوازية للتمثيل: هناك رابطة الموظفين الفنيين التي تخدم مصالح الموظفين الدوليين الفنيين في البرنامج ككل (في المقر والمكاتب الميدانية)؛ واتحاد موظفي الخدمات العامة المشترك مع منظمة الأغذية والزراعة وهو يمثل الموظفين من فئة الخدمات العامة في المقر (ولا يمثل الموظفين من فئة الخدمات العامة في

الميدان (إلا بناء على الطلب)؛ ويمثل بعض الموظفين الميدانيين العاملين بموجب عقود محددة المدة من خلال رابطة موظفي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كما لاحظ المفتشان أن الغالبية العظمى من العاملين في البرنامج كمتعاقدين لتقديم الخدمات أو بموجب اتفاقات خدمة خاصة لا يوجد لديهم أي تمثيل.

91- وأثناء المقابلات، تكرر الإعراب عن مطالبات بتعزيز التواصل والحوار بين الإدارة والموظفين. كما نبه استقصاء وحدة التفتيش المشتركة إلى أن التواصل بين الإدارة والموظفين يمثل مجالاً يحتاج إلى التحسين. ويفهم المفتشان أن بعض أحكام لوائح الموظفين تتيح حالياً لرابطات الموظفين إمكانية الوصول إلى المجلس التنفيذي في ظروف استثنائية. على أنهما يريان أنه ينبغي إضفاء صفة مؤسسية أقوى على وصول الموظفين إلى المجلس، وذلك من خلال تعديل اللوائح الحالية إذا لزم الأمر بحيث تتيح فرصاً أقوى لتمكين الموظفين من الإعراب للإدارة عن آرائهم وشواغلهم.

ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تشجيع إتباع أفضل الممارسات في مجال التواصل بين الإدارة والموظفين.

### التوصية 10

ينبغي أن يضيف المجلس التنفيذي صفة مؤسسية على طرق الاستماع إلى آراء الموظفين وشواغلهم من خلال ممثليهم، وذلك في دورة المجلس السنوية، ابتداءً من عام 2010.

## سابعاً- الرقابة

92- وجد المفتشان أثناء الاستعراض، إطاراً شاملاً للرقابة يتألف من وظائف المراجعة الداخلية والتفتيش والتحقق في شعبة المفتش العام والرقابة، ومن قدرات التقييم في مكتب التقييم. وتستكمل هذه الوظائف بآليات خارجية من قبيل المراجع الخارجي للحسابات أو لجنة مراجعة الحسابات بموجب اختصاصاتها الجديدة (أنظر المرفق الثاني). وبالفعل، ونتيجة للهيكل غير المركزي للبرنامج وطبيعة أنشطته وخصوصية نموذج التمويل فيه، تتمتع وظائف الرقابة بأهمية مؤسسية أساسية فيه.

93- وفي حين أن وظائف الرقابة جميعها كانت في الماضي موحدة في كيان واحد، فإن التنظيم الإداري الحالي لا يبدو متمشياً مع توصيات وحدة التفتيش المشتركة التي دعت إلى توحيد وظائف الرقابة الأربع جميعها، وهي المراجعة والتفتيش والتحقق والتقييم، في شعبة داخلية واحدة يرأسها شخص واحد يكون مسؤولاً أمام المدير التنفيذي مباشرة.<sup>(33)</sup>

94- وقد لاحظ المفتشان بارتياح أن كلاً من شعبة المفتش العام والرقابة ومكتب التقييم خضعا خلال السنوات الأخيرة لتقييم نوعي خارجي أو لاستعراض النظراء. ويشجع المفتشان الهيئتين على إجراء عملية التقييم على أساس منظم.

## ألف- التقييم

95- في أكتوبر/تشرين الأول 2008، اعتمد المجلس التنفيذي سياسة تقييم جديدة تواصل تعزيز وظائف التقييم والنواتج المتصلة بها من حيث الاستقلال والمصدقية والفائدة.<sup>(34)</sup> ويبرز الجدول 10 بعض عناصر هذه السياسة.

### الجدول 10: أنواع التقييم في سياسة التقييم لعام 2008

نوع التقييمات	لفترة السنتين	معايير الاختيار	الجهة التي أجرت التقييم
استراتيجي/مواضيعي	3-4	عملية نوعية استشارية	مكتب التقييم
الحافظة القطرية	3	قيد التطوير	مكتب التقييم
تقييم منفرد لعملية/مشروع/برنامج	60	التوازن في التمثيل الجغرافي أو فئات المشروعات أو البرامج، ونوع العملية	مكتب التقييم أو على أساس لا مركزي
الوقت الحقيقي	وقت مخصص	عمليات الطوارئ وحدها	مكتب التقييم

96- وقد لاحظ المفتشان بارتياح التركيز المنصب على التقييمات الإستراتيجية التي يشارك فيها كبار المديرين والمديرون الإقليميون والقطريون وأصحاب المصلحة الآخرون، بغية تحديد أكثر أعمال المنظمة صلة بالواقع وأشدّها فائدة. كما أن آراء أعضاء المجلس التنفيذي

<sup>(33)</sup> انظر JIU/REP/2006/2.

<sup>(34)</sup> WFP/EB.2/2008/4-A.

تُدرج في هذه التقييمات من خلال المشاورات. وفي السياق نفسه، يود المفتشان أن يصرّوا على مشاركة ممثلين عن مكتب التقييم في لجنة استعراض البرامج. فهذا التمثيل، برأيهما، يخلق الشروط المناسبة لإدماج نتائج التقييم في تصميم عمليات المستقبل.

97- وتعلق سياسة التقييم كثيراً من الأهمية على التقييمات اللامركزية، والمعرفة بكونها تقييمات لفرادى العمليات يديرها مكتب إقليمي أو قطري. وقد سلّطت الأضواء في الماضي على عدة مجالات إشكالية من حيث الاستقلال وجمع البيانات والمسائل المتعلقة بصلاحيات التقييمات للمقارنة ونوعية التقارير والاتساق بينها والافتقار إلى الموارد على المستوى المحلي، وغير ذلك. وقد اتخذت التدابير لتعزيز قدرات المكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية في هذه الأمور. على أن هناك لدى المفتشين شكوكاً تتعلق بقدرة الكيانات اللامركزية على تولي مسؤوليات كهذه على الأجل الطويل، سواء من حيث الموارد البشرية والمالية أو الوقت، بدون تدابير تصحيحية كافية. وبالفعل، فإن عمليات التقييم الذاتي المتوخاة لا يجري تنفيذها في المشروعات الجارية.

98- ولضمان الجمع بين خبرات ومعارف التقييم في عمليات البرنامج، وفق ما تنص عليه سياسة التقييم لديه،<sup>(35)</sup> يجمع ملاك موظفي مكتب التقييم بين المقيمين الفنيين الذين يتمتعون بالخبرة والمعيّنين من الخارج والموظفين الداخليين الذين يتمتعون بالمؤهلات المطلوبة.

### باء- المراجعة والتفتيش والتحقيق

99- في 2005، أقر المدير التنفيذي ميثاق شعبة المفتش العام والرقابة وعُرض هذا الميثاق على المجلس التنفيذي.<sup>(36)</sup> وبموجب هذه الوثيقة، تتمثل مهمة الشعبة في " تزويد المدير التنفيذي بخدمات الضمان والتحقيق والاستشارة المصممة لإضافة قيمة إلى عمليات البرنامج وتحسينها".

100- كما ينص الميثاق على أن "المدير التنفيذي يتكفل بأن تحصل الشعبة على الموارد اللازمة من حيث الموظفين الملائمين والتمويل الكافي والتدريب المناسب لتحقيق مهمتها والحفاظ على استقلالها".<sup>(37)</sup> وفي عام 2008، تضمن ملاك موظفي الشعبة 20 موظفاً فنياً و10 موظفين من فئة الخدمات العامة، مما يبدو أقل من توقعات ولاية الشعبة. وعلى غرار ما ذكرته لجنة مراجعة الحسابات، يعتبر المفتشان أن مسألة كفاية موارد الشعبة تستحق اهتماماً متواصلًا.<sup>(38)</sup>

101- وفي عام 2005، أنشأت الشعبة نظاماً لرصد تنفيذ توصياتها يقيس مستوى استجابة الإدارة. ويرحب المفتشان بآلية المتابعة هذه باعتبارها عنصراً هاماً في تحقيق مهمة الشعبة. وفيما يتعلق بأنشطة المراجعة، لاحظ المفتشان أن معظم التوصيات يتعلق بـ "قضايا الامتثال" في سياق تنظيمي يولد فيه "عمل البرنامج في حالات الطوارئ". كثيراً من التشديد على الامتثال للقواعد والإجراءات المحددة. ومن الأهمية بمكان أن تنتظر الإدارة فيما إذا كانت القواعد واللوائح والإجراءات الحالية ملائمة لحالات الطوارئ.<sup>(39)</sup>

102- ولم تتبع الشعبة عملية اللامركزية في وظيفة المراجعة بعد. ويجري تعيين الخبراء الاستشاريين المحليين كأعضاء في فريق الشعبة لتجهيز عمليات المراجعة في المكاتب الإقليمية أو القطرية. ونظراً للطابع اللامركزي للبرنامج ككل، يعتقد المفتشان أن وجود موظفين للمراجعة الداخلية على المستوى الإقليمي يمكن أن يحسن الأمور.

### جيم- شعبة مراجعة الحسابات

103- توجد لجنة لمراجعة الحسابات في البرنامج منذ زمن طويل. وقد كان هناك نقاش طويل الأجل حول عضويتها، أي ما إذا كان ينبغي أن تتألف من كبار موظفي البرنامج وحدهم، أو أن تشمل أعضاء خارجيين، أو أن تتألف من أعضاء خارجيين وحدهم. وفي 2009، تستند اختصاصات اللجنة المعاد تنظيمها إلى بيان يقول بما يلي: "تعتبر لجنة مراجعة الحسابات أو لجنة الرقابة المستقلة عنصراً أساسياً من عناصر الحوكمة الجيدة ولها أهميتها في مساعدة الهيئة الرئاسية على أداء مسؤولياتها الرقابية". وقد أيد المجلس التنفيذي إنشاء لجنة مراجعة

(35) WFP/EB.2/2008/4-A

(36) ED2005/007

(37) ED2005/007

(38) WFP/EB.A/2009/6-G/1/Rev.1، الفقرة 26.

(39) WFP/EB.A/2006/6-F/1، الفقرة 39.

الحسابات في البرنامج كهيئة استشارية مستقلة مسؤولة أمام المجلس ولا تضم إلا أعضاء خارجيين.<sup>(40)</sup> وسيقدم إلى المجلس استعراض لتجربة العمل مع لجنة مراجعة الحسابات في يونيو/حزيران 2010.

## ثامناً- مسائل أخرى

### ألف- الأمن والسلامة

104- كثيراً ما يعمل البرنامج في ظروف ميدانية شديدة الصعوبة والخطر، خاصة منذ أن أصبحت الأمم المتحدة هدفاً لتهديدات مختلفة، ولأسيما الهجمات الإرهابية. والمفتشان على قناعة بأن مسائل الأمن والسلامة تمثل شأغلاً كبيراً لدى المجلس التنفيذي والمدير التنفيذي وتلقى الدعم منهما كأولوية عليا. ومنذ عام 2007، دأب البرنامج على إبلاغ المجلس عن المسائل الأمنية وعلى تقديم إضافة للتقرير الذي يرفعه الأمين العام للأمم المتحدة إلى الجمعية العامة حول شؤون موظفي الأمم المتحدة. كما يبدو أن الموظفين متنبهون تماماً للمسائل الأمنية ومتقبلين للتدريب ولاعتماد التدابير الأمنية.

105- وتتوفر لدى البرنامج سياسة مؤسسية لإدارة الأمن تشمل مبادئ المساءلة المتمشية مع سياسات الأمم المتحدة وممارساتها وإجراءاتها.<sup>(41)</sup> ويشرك البرنامج بصورة كاملة في الشبكة المشتركة بين الوكالات لإدارة الأمن. على أنه يحتاج أحياناً إلى تغطية أوسع من التغطية التي توفرها إدارة السلامة والأمن في الأمم المتحدة ولذا فإنه يحتفظ بعناصر الأمن الخاصة به في الموقع في 21 بلداً للتصدي لشواغله المتعلقة بالسلامة. وقد أحيط المفتشان علماً بأن عدد عناصر الأمن الدوليين ارتفع من 38 إلى 57 خلال السنوات الأخيرة.

106- وفي 2007، استعيض عن عناصر الأمن الإقليميين التابعين للبرنامج بثلاثة من كبار المستشارين الأمنيين الذين عُينوا في المقر لتنسيق الأنشطة الأمنية في الميدان. على أن إنهاء العمل ببرنامج العناصر الأمنية على المستوى الإقليمي لا يتمشى مع إستراتيجية البرنامج العامة لتقييم المخاطر ونهجه في منع/تخفيف المخاطر في الشؤون الأمنية. وخلال مقابلات أجريت مع مدير شعبة الخدمات الأمنية ومديري المكاتب الإقليمية، جرى التذليل ببراعة أمان المفتشين بضرورة استعادة المكاتب الإقليمية للوظائف الأمنية وبفائدة ذلك من حيث زيادة سلامة موظفي البرنامج وأمنهم. ونظراً لأن الأوضاع الأمنية ليست متماثلة في جميع المناطق، فإنه يتعين إعادة الوظائف الأمنية أولاً في المناطق التي تشتد فيها الحاجة إليهم.

### الجدول 11: رأي موظفي البرنامج في مسائل الأمن،

#### استناداً إلى استقصاء وحدة التفتيش المشتركة في 2009

هل لديك قلق إزاء الحالة الأمنية في مقر عملك؟	نعم (النسبة المئوية)	بعض الشيء (النسبة المئوية)	لا (النسبة المئوية)	ليس لدي رأي (النسبة المئوية)
جميع الموظفين	29.3	20.1	47.5	3.1
موظفو المقر	8.5	10.8	73.0	7.6
الموظفون الميدانيون	46.0	17.7	34.7	1.6

ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تعزيز أمن موظفي البرنامج وسلامتهم.

### التوصية 11

ينبغي أن ينظر المدير التنفيذي، بعد التشاور مع المديرين الإقليميين، في مسألة إعادة وظائف عناصر الأمن في المكاتب الإقليمية حيثما يُعتبر ذلك ضرورياً.

107- ومن حيث آلية الأمم المتحدة للأمن الجماعي، دعا البرنامج عدة مرات إلى تمويل التكاليف الأمنية من خلال الميزانية العادية للأمم المتحدة وليس من خلال الصناديق والبرامج التي تعتمد على التبرعات، والتي يسبب لها هذا التمويل تكبد أعباء إضافية. وتؤثر المبادئ الحالية للتمويل على أساس عدد الموظفين بشدة على البرنامج، نظراً لأن لديه أكبر عدد من العاملين الميدانيين في منظومة الأمم المتحدة. وقد شهدت

<sup>(40)</sup> قرار المجلس التنفيذي 2009/EB.1/7.

<sup>(41)</sup> ED2003/001

هذه التكاليف ارتفاعاً كبيراً بالنسبة للبرنامج خلال السنوات العشر الماضية.<sup>(42)</sup> وارتفعت حصته من 6.5 ملايين من الدولارات الأمريكية إلى 25 مليون دولار أمريكي لفترة 2008-2009. ويتعين على البرنامج أن يغطي نحو 10 في المائة من النفقات الأمنية لمنظومة الأمم المتحدة. وقد امتنع المفتشان عن إبداء أية توصية في هذا الشأن، نظراً لأن المسألة، وقت كتابة هذا التقرير، كانت قيد الاستعراض لدى مجلس الرؤساء التنفيذيين في منظومة الأمم المتحدة المعني بالتنسيق.

#### باء- خدمات النقل الجوي للمساعدة الإنسانية

108- كانت وحدة التفتيش المشتركة قد أجرت استعراضاً لخدمات الأمم المتحدة للنقل الجوي للمساعدة الإنسانية في 2008 هدفة تحسين فعالية هذه الخدمات وكفاءتها وقدرة البرنامج على إدارة عمليات الأمم المتحدة الجوية الإنسانية وغيرها.<sup>(43)</sup> وأبلغ المدير التنفيذي المجلس التنفيذي في دورته الأولى في 2009 أن ثماني توصيات من أصل 12 توصية كانت مقبولة وأن التوصيات الأخرى يُنظر فيها أو تُنفذ بالفعل. وأحاط المجلس التنفيذي علماً بالتقرير في قراره 2009/EB.1/15.<sup>(44)</sup> ويشجع المفتشان المدير التنفيذي على مواصلة الجهود لتنفيذ التوصيات، ولاسيما التوصيات 1 و2 و3 و5 الواردة في JIU/NOTE/2008/3.

#### جيم- الخدمات المشتركة بين الوكالات في روما

109- في 2009، وإضافة إلى الشراكات التشغيلية بينها، أكدت الوكالات الثلاث، منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية والبرنامج، التزامها مجدداً بزيادة التعاون فيما بينها في العمليات الإدارية ومكاتب الدعم وتسيير الأعمال، وذلك استناداً إلى دراسات الجدوى وفائدة التكاليف، في مجالات من قبيل الموارد البشرية والمشتريات والمالية وأنشطة البريد وإدارة السفريات، وما شابه ذلك.<sup>(45)</sup> ويشكل هذا متابعة لعملية بدأت في 2007 بإنشاء لجنة تنسيق مشتركة بين المؤسسات تضم رؤساء إدارات الشؤون الإدارية والمالية ورؤساء الوحدات المسؤولة عن شؤون العلاقات بين الوكالات، وترأسها واحدة من الوكالات على أساس التناوب.

110- ويرحب المفتشان بالعملية هذه ويمتدحانها ويتطلعان إلى تحقيق مزيد من التطورات في هذا المجال. وهما، إذ يسجلان التقييم الذاتي الذي أجرته المنظمات لالتزاماتها منذ 2007، فإنهما يشجعان على المزيد من الإبلاغ بغية تقييم وقياس الكفاءة والفعالية في الأنشطة من حيث ما يحققه هذا التعاون من خدمات مشتركة أو تعزيز أو وفورات مالية.

#### دال- خدمات المؤتمرات

111- تحتفظ أمانة المجلس التنفيذي بقدر أدنى من ملاك الموظفين الداخليين، وهو ملاك يتسع بدعم خارجي ومن خلال عقود مع جهات خارجية أثناء انعقاد دورات الجهاز الرئاسي بغية تغطية الاحتياجات من جميع خدمات المؤتمرات. ويجري تنفيذ الترتيبات التعاقدية لاستئجار الموارد الإضافية من قبيل المترجمين الشفويين والتحريريين وخدمات السعاة بصورة مباشرة بدون دعم من شعبة الموارد البشرية.

112- وقد وضع البرنامج تكاليف قياسية لأنشطة الخدمات لمعظم أنواع المناسبات والأنشطة: اجتماعات المجلس التنفيذي والمشاورات غير الرسمية والحلقات الدراسية والإحاطات التعريفية والدورات الاستثنائية للجنة المالية وزيارات المجلس التنفيذي الميدانية. ويجري رصد التكاليف بالمقارنة بالتكاليف القياسية للتحقق من الافتراضات وتعديلها، وهي افتراضات صائبة في العادة.

113- وفيما يتعلق بالوثائق الرسمية، يلاحظ المفتشان ما تحقق من تحسن في إعداد وثائق المجلس التنفيذي، بما في ذلك من حيث بنيتها، من قبيل إدراج ملخص واقتراح مشروع قرار من الهيئة الرئاسية وفقاً لتوصية فريق العمل المعني بالحوكمة. كما يلاحظ المفتشان، في الوقت نفسه، أن بعض الوثائق لا تزال مفصلة بصورة مفرطة وتعاني أحياناً من التكرار مما يجعل مجموع الصفحات السنوي يقارب الألفين.

<sup>(42)</sup> في مارس/آذار 2007، وضع فريق عمل تقني معني بتقاسم تكاليف نظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، برئاسة البرنامج، تقريراً (CEB/2007/HLCM/5) يستعرض معادلة تقاسم التكاليف عملاً على ضمان الإنصاف والشفافية فيها وإقامتها على أساس معايير موضوعية. ولاحظ الفريق وجود بعض القيود التي تحد من المعادلة، غير أنه وافق على أن تقسيم التكلفة استناداً إلى نسبة الموظفين الميدانيين هو حالياً الأسلوب الأكثر إنصافاً لتقاسم التكاليف الميدانية لنظام الأمم المتحدة لإدارة الأمن، وأوصى الفريق على أساس ذلك بأن تضطلع اللجنة الإدارية الرفيعة المستوى بمشروع أكثر شمولاً يدرس المسألة على المستوى العالمي وذلك قبل فترة السنتين 2010-2011.

<sup>(43)</sup> انظر JIU/NOTE/2008/3.

<sup>(44)</sup> WFP/EB.1/2009/13 + Corr.1.

<sup>(45)</sup> انظر قائمة مجالات التعاون الحالية والمزمعة في الوثيقة WFP/EB.A/2009/12-A.

## هاء- تكنولوجيا المعلومات والاتصالات

- 114- تمثل شبكة البرنامج ونظامه العالمي للمعلومات (WINGS) نظاماً متكاملًا لمعالجة مجموعة واسعة من العمليات المالية والإدارية الداعمة للعمليات المؤسسية في البرنامج.
- 115- ويهني المفتشان البرنامج على إصدار الجيل الثاني من النظام (WINGS II) في يوليو/تموز 2009 وهما على ثقة بأنه سيرفع من قدرات نظام معلومات البرنامج وسير عملياته تعزيزاً لفعالية المنظمة وكفاءتها.
- 116- فتكنولوجيا المعلومات والاتصالات في منظمة مثل البرنامج (لامركزية ميدانية الوجهة وعالية الاستجابة) هي مفتاح ضمان النجاح في تنفيذ تسيير الأعمال. وقد أبلغ المفتشان أن التحدي الرئيسي في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات يتصل الآن بتحسين أتمتة العمليات والتدفقات من خلال الحد من التدخل البشري اليدوي. ويشجع المفتشان البرنامج على مواصلة العمل في هذا الاتجاه، مما يمكن أن يحقق مكاسب من قبيل (أ) تعزيز النوعية في جمع البيانات وتحليلها وتبادلها والإبلاغ عنها؛ (ب) زيادة مردودية التكلفة، وبالتالي يخفف من التكاليف الثابتة لصالح الأنشطة المتصلة مباشرة بدعم المستفيدين.

## تاسعاً- استقصاء الموظفين

- 117- أجرت وحدة التفتيش المشتركة استقصاءها على الانترنت في يونيو/حزيران - يوليو/تموز 2009. واستهدف الاستقصاء بأسئلته الخمسين جميع العاملين في البرامج. وعرض الاستقصاء على البرنامج وعلى ممثلي الموظفين التماساً لتعليقاتهم عليه قبل تعميمه. وكان الاستقصاء متاحاً بالإنجليزية والفرنسية والأسبانية بغية الوصول إلى أكبر عدد ممكن من العاملين، ولاسيما على الصعيد الميداني. ووزعت وصلة الاستقصاء من خلال نظام إدارة المعلومات في البرنامج. على أن وحدة التفتيش المشتركة قامت وحدها بتجميع الردود وجهازها على أساس من السرية.
- 118- واستجاب للاستقصاء 4 136 من العاملين في البرنامج، أي أن نسبة الاستجابة بلغت 35 في المائة. وقد كان معدل الاستجابة ضمن الفئات المختلفة موضعاً تماماً لآراء كل من الفئات وممثلاً لها من الناحية الإحصائية، فيما عدا مجموعتي المتعاقدين على تقديم الخدمات والعاملين بموجب اتفاقات خدمات خاصة. واستند السرد الوارد في هذا التقرير إلى نتائج الاستقصاء والآراء التي تم الإعراب عنها من خلاله.

### الجدول 12: المشاركة في استقصاء وحدة التفتيش المشتركة في 2009، حسب فئات الموظفين

نسبة المشاركة (النسبة المئوية)	الردود	موظفو البرنامج	
60	739	1,242	الموظفون الدوليون
43	1049	2,463	موظفو فئة الخدمات العامة
75	336	451	الموظفون الوطنيون
19	1132	5,896	المتعاقدون على تقديم الخدمات
15	158	1,082	الموظفون على اتفاقات خدمة خاصة
49	210	425	الخبراء الاستشاريون
51	139	275	الفئات الأخرى
35	**4,136	*11,834	المجموع

\* بدون الموظفين من أصحاب الوضع الخاص.  
\*\* بما في ذلك الاستبيانات غير الكاملة (376).

### الجدول 13: المشاركة في استقصاء وحدة التفتيش المشتركة في 2009، حسب الموقع

نسبة المشاركة (النسبة المئوية)	الردود	موظفو البرنامج	
43	507	1,176	موظفو المقر
31	3,256	10,658	الموظفون الميدانيون*

\* المقصود بالموظفين الميدانيين جميع الموظفين الذين يعملون خارج المقر.



- 119- والتقييم العام للبرنامج ايجابي. فالمسائل المتعلقة بالقيم (الاحترام والفوارق الثقافية والشؤون الجنسانية وغير ذلك) وبالرضا عن العمل تحظى بدرجات جيدة. ويعتبر العاملون أن رب العمل يستخدم مهاراتهم جيداً وهم يوصون الآخرين بالعمل في البرنامج باعتباره مكان عمل جيد.
- 120- على أن الردود المتعلقة بإدارة الموارد البشرية كانت سلبية نسبياً. فقد شككت الردود في التنسيق والتعاون بين الإدارات في المقر، وفي العلاقات بين المقر والمكاتب الإقليمية والمكاتب القطرية. ولا يحظى بكثير من الدعم الوضع الحالي للتواصل مع الإدارة التنفيذية، وكذلك شأن عمليات حل النزاعات.
- 121- وقد كان من دواعي سرور المفتشين، وقت إعداد الصيغة النهائية لتقريرهما، أن عرفا بإطلاق عدد من المبادرات الخاصة بالتواصل الداخلي. وهما يتطلعان إلى رؤية النتائج الملموسة لهذه المبادرات في نوعية التواصل بين الموظفين والإدارة وتواتره في مختلف أنحاء المنظمة. والواقع أنهما يعتبران ذلك شرطاً لا غنى عنه لتحقيق التحسن العام في المستقبل.
- 122- ويود المفتشان أن يلفتا الانتباه إلى الفروق في نمط الردود بين الفئات المختلفة من الموظفين والعاملين. فقد تم تحدي اتجاهين أساسيين: الأول يتمثل في أن الإجابات التي قدمها الموظفون الدوليون في كثير من الموضوعات بدت أكثر سلبية من إجابات المجموعة العالمية. أما الاتجاه الثاني فيتمثل في أن آراء موظفي المقر كانت عموماً أقل إيجابية بالمقارنة بآراء الموظفين الميدانيين. ويصدق هذا بصورة خاصة على الأسئلة المتعلقة بإدارة البرنامج التنفيذية (الثقة العامة وتشجيع المناقشة، إلى آخره) أو على الجوانب الخاصة بالتنسيق. كما أن الرضا بالعمل كان أدنى في روما. ففي المقر، كان الموظفون هم الأشد انتقاداً في ردودهم على الاستقصاء.
- 123- ومن الجدير بالملاحظة أنه لم يكن هناك أي فارق في آراء العاملين عند النظر في منطقة تكليفهم. فأنماط الإجابات كانت متشابهة في جميع المناطق، سواء بالنسبة المنوية أو من حيث الردود الرئيسية.

#### الجدول 14: أسئلة مختارة من استقصاء الموظفين الذي أجرته وحدة التفتيش المشتركة في 2009

ليس لدي رأي (النسبة المئوية)	لا (النسبة المئوية)	بعض الشيء (النسبة المئوية)	نعم (النسبة المئوية)	
				الإدارة
4.9	14.2	36.7	44.1	هل لديك ثقة بالإدارة العليا في البرنامج (موظفو الرتبة ف-5 وما فوقها)؟
1.8	15.3	25	57.8	هل لديك ثقة برئيسك المباشر؟
				التواصل
0.6	14.3	34.1	50.7	هل تُنقل إليك المسائل الهامة من خلال القنوات الرسمية؟
3.5	29.8	37.3	29.5	هل تعتبر أنك باق على اطلاع جيد على مبادرات التطورات التي يمكن أن تؤثر على عملك (من قبيل التعاقد على الأعمال خارج نطاق المنظمة، وإعادة الهيكلة)؟
13.5	27.1	34.6	24.8	هل هناك آليات فعالة منمذة تمكن موظفي البرنامج من حل النزاعات ومن سماع شكواهم؟
24.2	26.1	32.4	17.3	هل يجري التعامل مع النزاعات على أساس الإنصاف؟
				القيم
1.1	8.4	28.1	62.4	هل تعامل بتقدير واحترام في العمل؟
3.1	7	25.7	64.3	هل هناك احترام للفوارق الثقافية في البرنامج؟
3.7	11.1	24.4	60.8	هل يتلقى الرجال والنساء معاملة متساوية في البرنامج؟
				الرضا بالعمل
1	9.7	34.5	54.8	هل أنت راض في عملك؟
0.7	10.7	34.3	54.4	هل يستخدم عملك مهاراتك وقدراتك بصورة جيدة؟
4.3	11.3	29.1	55.4	هل أنت متفائل بمستقبل البرنامج؟
3.5	9.4	30.8	56.4	هل توصي الآخرين بالبرنامج كمكان لائق للعمل؟
1.6	34.7	17.7	46.0	الموظفون الميدانيون

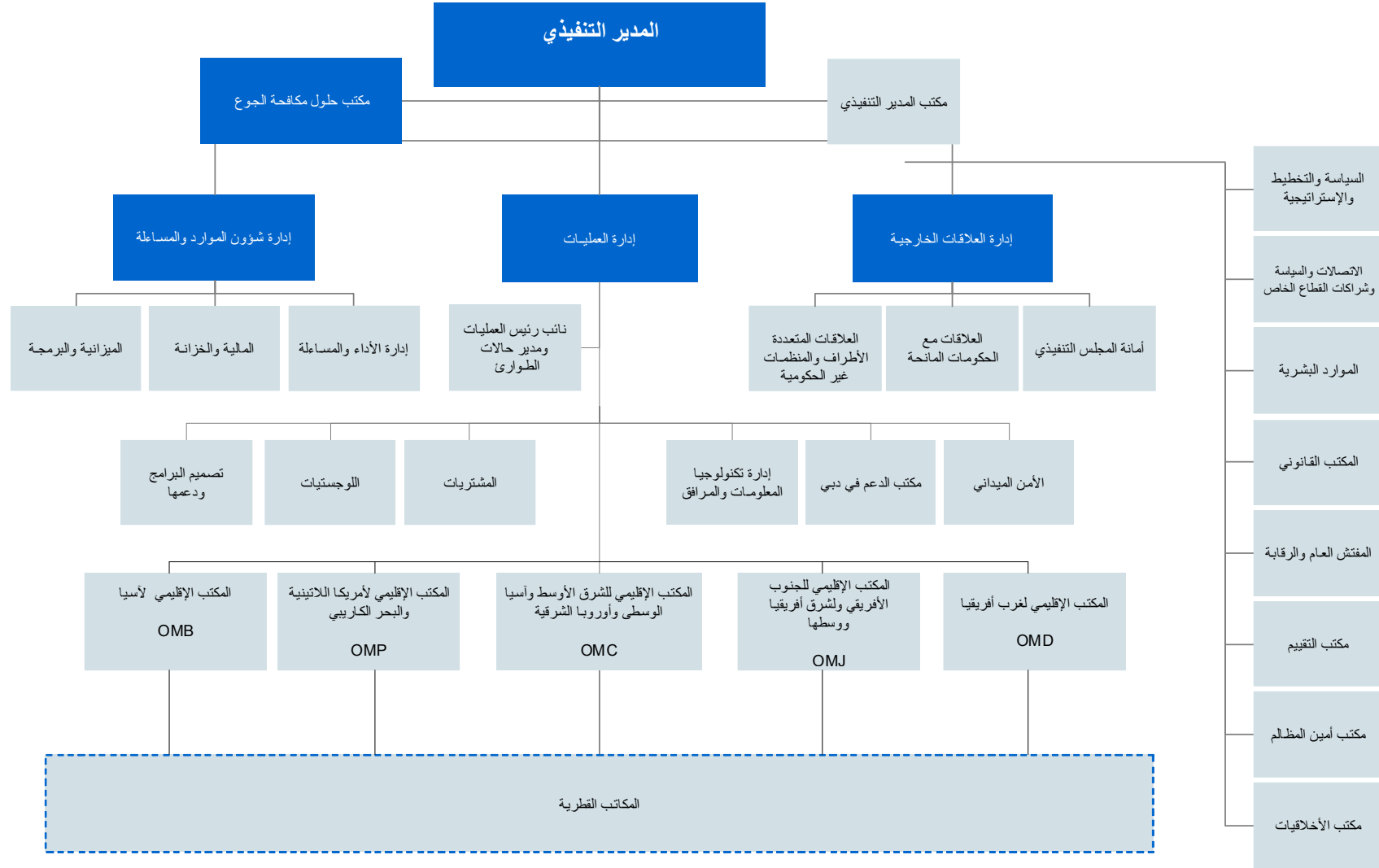
124- وكان البرنامج قد أجرى استقصاءين على مستوى المنظمة في 2004 و2006 لجمع آراء الموظفين. ويعتبر المفتشان أن هذه العملية إيجابية جداً إذا تم إدراج نتائجها في المواقف المؤسسية ذات الصلة من خلال تدابير التصحيح أو التكيف.

ومن المتوقع أن يؤدي تنفيذ التوصية التالية إلى تحسين العلاقات بين الإدارة والموظفين.

#### التوصية 12

ينبغي أن يجري المدير التنفيذي استقصاءً عالمياً للموظفين على أساس منتظم وأن يرفع تقاريره عن ذلك إلى المجلس التنفيذي.

## الملحق الأول: الهيكل التنظيمي للبرنامج



## الملحق الثاني: إطار الحوكمة والرقابة

